

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA
CALIFORNIA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN**

Tesis:

*INSTITUCIONALIZACIÓN Y CAMBIO EN EL PODER
LEGISLATIVO DE BAJA CALIFORNIA, 1953-2013*

presentada por Raúl Oscar Páez Delgado para optar al grado de
doctor en Ciencias Administrativas.

(Versión preliminar)



Director: Dr. Oscar Sánchez López, catedrático de la UABC.

Co-Director: Dr. Tonatiuh Guillén López, profesor Investigador de El Colef.

Lector: Dr. Cuauhtémoc López Guzmán, profesor Investigador de la UABC.

Tijuana, Baja California, a 6 de marzo de 2014

INSTITUCIONALIZACIÓN Y CAMBIO EN LA LEGISLATURA DE BAJA CALIFORNIA, 1953-2013

Resumen:

En esta tesis, fincada en el método de casos y el rastreo de procesos, sostengo que la evolución de la legislatura local a través del tiempo transcurre hacia una mayor institucionalización y a la manera de un equilibrio puntuado; argumento que el proceso de institucionalización se ha desplazado hacia mayores niveles (impulsado por las variables Autonomía, Adaptabilidad, Complejidad y Coherencia), y que el cambio organizacional se expresa en sucesivos arquetipos legislativos (convergente, transicional y estable puntuado) cuyas características son representativas de las etapas de convergencia y discontinuidad de esa evolución. Sostengo que ambos procesos transcurren ensamblados, como medios y fines de una *misma* entidad y demuestro que la legislatura local apenas ha alcanzado una etapa de semi institucionalización, conforme a la tipología que se propone y sugiero que su mayor impulso se presenta durante los gobiernos divididos. Propongo un modelo interpretativo de la evolución de las legislaturas locales de México.

Palabras claves:

Evolución, institucionalización, cambio, arquetipo, equilibrio puntuado, convergencia, reorientación estratégica y gobierno dividido, legislatura, rastreo de procesos,

CONTENIDO	Pág.
Portada	
Índice general	
Índice de figuras y cuadros	
Lista de acrónimos	
Agradecimientos	
Dedicatoria	
Resumen y palabras claves	
CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	1
1.1 Presentación	1
1.2 Antecedentes empíricos	3
1.2.1 La producción académica sobre las legislaturas	3
1.2.2 Otros referentes empíricos	4
1.2.2.1 Institucionalización de la Asamblea de Representantes de California	4
1.2.2.2 Desinstitucionalización de la Cámara de Representantes de los E.U.	6
1.2.2.3 Institucionalización de la presidencia de los E.U.	7
1.2.2.4 La institucionalización de la Suprema Corte de los E.U.	10
1.2.2.5 La institucionalización del Parlamento Europeo	11
1.2.2.6 Institucionalización de la Cámara de los Comunes	12
1.2.2.7 Institucionalización de la política de seguridad de Japón	12
1.2.2.8 Institucionalización de la Cámara de Representantes de Tailandia	13
1.2.2.9 Institucionalización de la Cámara de Diputados del Congreso de Argentina	14
1.2.2.10 Congreso chileno desde 1834 a 1924	15
1.2.2.11 Relación ejecutivo-legislativo en el estado de México	15
1.2.2.12 Institucionalización de los partidos	17
1.2.2.13 Institucionalización de los congresos de Nicaragua y Costa Rica	19
1.2.2.14 Legitimidad consenso y comisiones en ocho legislaturas estatales de México	20
1.2.2.15 Alternancia política y transición democrática en Baja California	21
1.2.2.16 Alternancia y equilibrio de poderes en Baja California	23
1.2.3 Conclusiones	25
1.4 Planteamiento del problema de investigación, objetivos e hipótesis	25
1.4.1 El problema de investigación	25
1.4.2.1 Objetivo, preguntas de investigación e hipótesis	25
1.4.2.1.1 Objetivos	26
1.4.2.1.2 Preguntas de investigación	26
1.4.2.1.3 Hipótesis	26
1.5 Justificación de la investigación	26
1.5.1 Relevancia práctica	27
1.5.2 Importancia teórica	27
1.5.3 Valor social	29

1.6. Metodología	30
1.7 Organización de la tesis	30
CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO	33
2.1 Introducción	33
2.2.1 El cambio	34
2.1.2 Naturaleza del cambio	35
2.1.3 Cambio y legislatura	36
2.2 Cambio organizacional	37
2.2.1 Las organizaciones	37
2.2.2 El ambiente de las organizaciones	40
2.2.3 El cambio organizacional	44
2.2.4 La configuración	44
2.2.4.1 Origen y contenido del concepto	44
2.2.4.2 Fuerzas causantes de las configuraciones	45
2.2.4.3 El modelo de Mintzberg y los hallazgos de Miller y Friesen	46
2.2.4.4 Algunas implicaciones empíricas	46
2.2.5 Equilibrio puntuado	47
2.2.5.1 Origen de la teoría	47
2.2.5.2 Proceso de universalización de la Teoría del equilibrio puntuado	48
2.2.5.3 El cambio puntuado en las organizaciones	50
2.2.5.3.1 El gradualismo en la teoría de la organización y la ciencia política	50
2.2.5.3.2 Fundamentos de la teoría del equilibrio puntuado	53
2.2.5.3.3 Convergencia, trastorno y reorientaciones	54
2.2.5.3.4 Cambio convergente: algunas consecuencias	56
2.2.5.3.5 Cambio evolutivo y cambio revolucionario [sin contenido/viuda]	56
2.2.5.3.6 Cambio estratégico y arquetipos de organización	56
2.3 Instituciones, proceso de institucionalización y legislaturas	58
2.3.1 Instituciones	58
2.3.2 Instituciones y organizaciones	60
2.3.3 Los institucionalismos	61
2.3.4 Antiguos y nuevos institucionalismos	62
2.3.2 El proceso de institucionalización	64
2.3.5.1 El cambio como proceso de institucionalización	64
2.3.5.2 Proceso de institucionalización	65
2.3.5.3 Institucionalización legislativa	68
2.3.5.4 Niveles del proceso de institucionalización	70
2.3.5.4.1 Planteamientos de Huntington y Polsby	70
2.3.5.4.2 Niveles de institucionalización	71
2.3.5.4.3 Desinstitucionalización	73
2.3.5.4.4 Desinstitucionalización, erosión y discontinuidad	75

2.3.6	Institucionalismo evolutivo	76
2.4	División de poderes y gobiernos divididos	76
2.4.1	División de poderes {por trabajarse}	76
2.4.2	Poderes legislativos de los presidentes {por trabajarse}	78
2.4.3	Tipos de gobierno divididos	79
2.4.4	Gestión de los gobierno divididos {por trabajarse}	79
2.4.5	División de poderes y legislatura {por trabajarse}	79
2.5	Funciones, caracterizaciones y teorías legislativas	81
2.5.1	Órganos legislativos subnacionales	81
2.5.2	Caracterización de las legislaturas	82
2.5.3	Legislaturas y procesos de transformación	83
2.5.4	Funciones de las legislaturas	84
2.5.5	Legislaturas: entre la cooperación, la obstrucción y la competencia	86
2.5.6	Arquetipos legislativos	87
2.7	Conclusiones	89
	CAPÍTULO 3 METODOLOGÍA	90
3.1	Introducción	90
3.2	Justificación del paradigma y la metodología	91
3.3	Procedimientos de investigación	92
3.3.1	Método del rastreo de procesos	92
3.3.2	Estudios de casos múltiples comparado	93
3.3.2.1	Unidades de análisis y justificación	93
3.3.2.2	Elección de las unidades de análisis	94
3.3.2.3	Razones para seleccionar las unidades	94
3.3.3	Espacio temporal del estudio	96
3.3.4	Recorte conceptual	97
3.4	El mecanismo de investigación	100
3.4.1	Objetivos, preguntas de investigación, hipótesis y variables	100
3.4.2	Dimensiones, variables y etapas	101
3.4.2.1	Dimensiones y variables	101
3.4.2.2	Etapas del proceso de institucionalización y desinstitucionalización	102
3.4.3	Dimensiones, variables e indicadores	102
3.4.3.1	Dimensiones externa e interna	103
3.4.3.2	Las variables independientes	103
3.4.3.2.1	Medición de la variable autonomía	103
3.4.3.2.2	Medición de la variable adaptabilidad	105
3.4.3.2.3	Medición de la variable complejidad	109
3.4.3.2.4	Medición de la variable Coherencia	110
3.4.5	Estudio de casos y rastreo de procesos causales	113
3.4.5.1	Tipos de estudios de casos	113

3.4.5.2 Rastreo de procesos y estudios de casos	115
3.4.6 Diacronía y periodización	117
3.4.7 Procesos causales rastreados	121
3.4.7 .1 Postulados fundamentales de la actividad científica	121
3.4.7.2 Descripción de los procesos causales rastreados	122
3.4.8. Métodos y técnicas	123
3.4.8.1 Método analítico y sintético	123
3.4.8.2 Fuentes y Recogida de los datos	125
3.4.8.3 Archivos físicos y de tipo electrónico	126
3.4.8.4 Entrevistas de élite	128
3.4.8.5 Literatura	131
CAPÍTULO 4 INSTITUCIONALIZACION EXTERNA	133
4.1 Introducción	133
4.2 Autonomía	134
4.2.1 Etapas y momentos de su desenvolvimiento	134
4.2.2 Autonomía y presupuesto	136
4.2.3 Legislaturas VII-XII	138
4.2.4 Alternancia, presupuesto y autonomía	139
4.2.4.1 Antecedentes políticos inmediatos	139
4.2.4.2 Evolución del presupuesto y autonomía	140
4.2.4.3 Alternancia y crecimiento presupuestal	141
4.2.4.4 Ascenso presupuestal y mayoría parlamentaria del partido en el gobierno	141
4.2.5 La sacudida electoral	143
4.2.5.1 Un nuevo momento	143
4.2.5.2 Alternancia, gobierno dividido y presupuesto	145
4.2.6 Presupuesto de la legislatura y tipo de gobierno	146
4.2.6.1 Análisis comparado presupuestal entre legislaturas locales	146
4.2.6.2 Análisis comparativo y diacrónico y sincrónico	150
4.2.6.2.1 Legislatura de Sinaloa, ubicada en el Grupo 2	150
4.2.6.2.2 Legislatura de Oaxaca: Grupo presupuestal 3	151
4.2.6.2.3 Sonora: Grupo presupuestal 3	152
4.2.6.2.4 Legislatura de México: Grupo presupuestal 4	153
4.2.7 Niveles de gasto por legislador en un contexto nacional	153
4.2.8 Digresión teórica necesaria	156
4.2.9 Un congreso sumamente autónomo	156
4.2.10 Control de la agenda legislativa y autonomía	158
4.2.10.1 Convergencia, alternancia y éxito legislativo	158
4.2.10.2 Agenda legislativa y veto	162
4.2.10.2.1 Antecedentes	162
4.2.10.2.2 Los vetos durante la era moderna del congreso	163

4.2.10.2.3 Control negativo de la agenda legislativa y superación del veto	165
4.2.11 Conclusiones	168
4. 3 Evaluación de la variable adaptabilidad	172
4.3.1 Introducción	172
4.3.2 Procedimiento	174
4.3.3 Evolución de sistema de comisiones	174
4.3.4 Sistema de comisiones 1995-2013, elementos de contexto	176
4.3.5 Momentos de la configuración del sistema de comisiones	177
4.3.5 1 Marco institucional que crea y regula el sistema de comisiones	178
4.3.5 2 Los momentos	179
4.3.6 El cambio del sistema de comisiones a través del tiempo	182
4.3.7 La configuración del sistema de comisiones, 1995-2013	186
4.3.7.1 XV Legislatura	186
4.3.7.1.1 Sistema de comisiones y discordia política	188
4.3.7.1.2 Promesas de campaña del gobernador y sistema de comisiones	189
4.3.7.1.3 Negociaciones bipartidistas	192
4.3.7.2 Aportes de la XV legislatura	196
4.3.8 XVI Legislatura	197
4.3.8.1 Comisiones y gobierno dividido tripartidista	197
4.3.8.2 Acuerdo político y gobernabilidad	198
4.3.8.3 Características del sistema de comisiones	200
4.3.9 XVII Legislatura	202
4.3.9.1 El ambiente político	202
4.3.9.2 Dinámica interna	203
4.3.9.3 Relaciones con el ejecutivo	205
4.3.9.4 Características del sistema de comisiones de la XVII legislatura	206
4.3.10 XVIII Legislatura	207
4.3.10.1 El ambiente político	211
4.3.10.2 Características del sistema de comisiones	210
4.3.11 XIX Legislatura	211
4.3.11.1 El ambiente político	211
4.3.11.2 Características del sistema de comisiones	211
4.3.12 XX Legislatura	213
4.3.12.1 El ambiente político	213
4.3.12.2 Características del sistema de comisiones	216
4.3.13 XXI legislatura	217
4.3.13.1 El ambiente político	218
4.3.13.2 Resultados electorales y nueva configuración de la legislatura	219
4.3.13.3 Acuerdo de gobernabilidad y sistema de comisiones	221
4.3.13.4 Comisiones coaliciones y partidos	222

4.3.13.5 XXI legislatura y la tradición de las coaliciones electorales	224
4.3.13.6 Nueva configuración: representaciones históricas del PAN y PRI a la baja	229
4.3.14 A manera de conclusiones	230
4.3.15 Composición de las mesas directivas por los distintos grupos parlamentarios	233
4.3.15.1 Determinantes de la operación básica de la legislatura	233
4.3.15.2 Dinámica del congreso, 1995-2013	235
4.3.15.3 Mesas directivas del congreso	237
4.3.15.4 Funciones del presidente de las mesas directivas	238
4.3.15.5 Composición de las mesas directivas	240
4.3.15.6 XV legislatura	241
4.3.15.6.1 Antecedentes	241
4.3.15.6.2 Conflicto por los puestos de la mesa directiva	244
4.3.15.7 XVI legislatura	247
4.3.15.7.1 Antecedentes	247
4.3.15.7.2 Composición de las mesas directivas durante periodos ordinarios	248
4.3.15.7.3 Mesas directivas: conflicto en medio del acuerdo	251
4.3.15.8 XVII legislatura	252
4.3.15.8.1 Antecedentes	252
4.3.15.8.2 Disputa por la presidencia de la mesa directiva	253
4.3.15.9 XVIII legislatura	256
4.3.15.9.1 Antecedentes	256
4.3.15.9.2 Las mesas directivas	257
4.3.15.10 XIX legislatura	259
4.3.15.10.1 De nuevo el gobierno unitario	259
4.3.15.10.2 Gobierno unitario y mesas directivas	260
4.3.15.10.3 Conflicto por las mesas directivas	262
4.3.15.11 XX legislatura	264
4.3.15.11.1 Antecedentes	264
4.3.15.11.2 Reforma constitucional, septiembre de 2011	265
4.3.15.11.3 Dinámica parlamentaria y mesas directivas	266
4.3.15.12 XXI Legislatura	267
4.3.15.12.1 Antecedentes	267
4.3.15.12.2 Mesas directivas, presidencias y puestos	268
4.3.15.13 Distribución de espacios en las mesas directivas, legislaturas XV a XX	268
4.3.16 Evolución del órgano político de gobierno del congreso	268
4.3.16.1 Origen y evolución	268
4.3.16.2 El origen	269
4.3.16.3 Órgano de gobierno y convergencia	270
4.3.16.4 El ensayo de la CRIPP durante la XV Legislatura	271
4.3.16.5 La XVI Legislatura y la CRIPP	273

4.3.16.6 La CRIPP en la XVII Legislatura	278
4.5.16.7 La CRIPP en la XVIII legislatura	278
4.3.16.8 La CRIPP en la XIX legislatura	280
4.3.16.9 El órgano de gobierno en la XX y XXI legislatura	280
4.3.16.10 A manera de conclusión sobre el acápite	284
4.3.17 Adaptabilidad en el sistema normativo	286
4.3.17.1 Ley Orgánica del Congreso de Baja California de 1980	287
4.3.17.2 Ley orgánica del Poder Legislativo de Baja California, 1995	288
4.3.17.3 Ley orgánica del Poder Legislativo de Baja California, 2002-2003	289
4.3.17.4 Ley orgánica del Poder Legislativo de Baja California, 2004 a 2010	289
4.3.17.5 Ambiente y leyes orgánicas del congreso	292
CAPÍTULO 5 INSTITUCIONALIZACION INTERNA	293
5.1 Contrastación de la variable «complejidad»	293
5.1.1 Breves definiciones conceptuales	293
5.1.2 Definiciones operativas	293
5.1.2.1 De carácter general	293
5.1.2.2 El caso de la legislatura local	294
5.1.2.3 El diseño organizacional de la legislatura	295
5.1.2.4 Configuración de la legislatura local	296
5.1.3.2 Caracterización de la organización legislativa	298
5.1.3.2.1 La faceta adhocrática	298
5.1.3.2.2 Una experiencia adhocrática ilustrativa	301
5.1.3.2.3 Faceta divisional de la estructura	301
5.2.3 Complejidad y comisiones legislativas	302
5.2.3.1 Las comisiones	302
5.2.3.2 Comisiones legislativas en Baja California	303
5.2.3.3 Número de comisiones y complejidad	303
5.2.3.4 El sistema de comisiones	304
5.2.3.5 La transición del sistema de pleno al sistema comisiones	308
5.2.3.6 Evolución del sistema de comisiones de la legislatura durante 1953-2013	309
5.2.3.7 Los impactos	311
5.2.3.8 Ambiente y estructura organizacional del congreso	314
5.1.4 Una visión de conjunto	316
5.1.4.1 Primer momento 1953-1967	316
5.1.4.2 Segundo momento 1967-1989	317
5.1.4.3 Tercer momento 1989-2001	317
5.1.4.4 Cuarto momento 2001-2013	318
5.1.5 Conclusiones	320
5.1.6 Variable complejidad a través del tiempo	321
5.1.6.1 Organigramas: pistas de la complejidad estructural	321

5.1.6.2	Simplicidad organizacional durante la I legislatura	321
5.1.6.3	Artesanía organizacional II durante la IV Legislatura	322
5.1.6.4	Complejidad en la IX y X legislaturas	323
5.1.6.5	Nuevo marco institucional y complejidad en la XV y XVI legislaturas	323
5.1.6.6	Complejidad en la XVIII Legislatura y el OFS	325
5.1.6.7	Reforma legislativa y complejidad en la XX	327
5.1.6.7 .1	El dictamen 1	327
5.1.6.7.2	Impactos en la estructura y la complejidad	327
5.1.6.7.3	Rudeza del mimetismo	328
5.1.6.8	Los patrones en la variable	328
5.1.6.8.1	Patrones de comportamiento	328
5.1.6.8.2	Regularidades temporales	239
5.1.6.8.3	Nivel de complejidad en la estructura actual	331
5.2	Dimensión de coherencia	333
5.2.1	El concepto de coherencia	333
5.2.2	Operacionalización del concepto	334
5.2.3	Coherencia y periodo de convergencia 1953-1989	335
5.2.4	Marco jurídico, mayorías calificadas y consensos	336
5.2.4.1	Antecedentes locales de la mayoría calificada	336
5.2.4.2	Mayoría calificada y marco legal, 1995	337
5.2.4.3	Derechos procedimentales y mayoría calificada	339
5.2.5	Gobierno dividido, acuerdo político y coherencia	342
5.2.5.1	Uso de los artefactos legislativos	342
5.2.5.2	Origen del Acuerdo Político como artefacto del consenso	343
5.2.5.2.1	El antecedente inmediato	343
5.2.5.2.2	Origen y contenido del primer Acuerdo Político	344
5.2.5.2.3	Persistencia del modelo	345
5.2.5.2.4	Acuerdo político durante la XXI legislatura	349
5.2.5.2.5	Estabilización del artefacto legislativo y liderazgo político	351
5.2.6	Legitimidad de las instituciones y consensos parlamentarios	352
5.2.7	Plan de desarrollo legislativo artefacto legislativo	354
5.2.7 .1	Antecedente y trascendencia	354
5.2.7 .2	Marco constitucional	354
5.2.7.3	Base legal y procedimiento de implementación	355
5.2.7.4	Limitaciones del Plan de Desarrollo Legislativo	355
5.2.8	Inclusión / exclusión en la estructura organizacional legislativa	356
5.2.8.1	Tamaño de la organización y carga de trabajo	356
5.2.8.2	Una comisión para cada diputado; un presupuesto para cada comisión	358
5.2.9	La primacía del consenso	364
5.2.10	Conclusiones	366

CAPÍTULO 6 INSTITUCIONALIZACION Y CAMBIO	368
6.1 Dos procesos, dos métodos	368
6.2 El proceso de institucionalización de la legislatura local	369
6.2.1 Breve conceptualización	369
6.2.1 Naturaleza de sistema legislativo y ensamblaje de procesos	370
6.2.3 Dinámica del proceso de institucionalización	372
6.2.3.1 Etapa de la institucionalización del modelo autoritario	372
6.2.3.2 Etapa de preinstitucionalización y desinstitucionalización	373
6.2.3.3 Etapa de semi-institucionalización	375
6.2.3.4 Polsby y nivel de institucionalización de la legislatura local	376
6.3 El proceso estratégico y cambios organizacionales	381
6.3.1 Convergencia: régimen de partido hegemónico y gobiernos unitarios, 1953-1989	381
6.3.2 Periodo de trastorno y ráfaga de cambios	386
6.3.4 Convergencia bipartidista y gobierno dividido, 1995-2013	388
6.3.5 Un nuevo periodo de trastorno y ráfaga de cambios, 2010-2013	390
6.4 Cambio arquetípico en la legislatura de Baja California	392
6.4.1 Institucionalización y cambio estratégico	392
6.4.2 Cambio arquetípico y legislatura	393
6.4.3 Tipo de legislatura y cambio arquetípico	395
6.4.4 Linderos arquetípicos de la legislatura local	396
6.4.5 Arquetipos legislativos y elementos del ambiente	399
6.4.5.1 Arquetipos legislativos A	399
6.4.5.2 Legislaturas emergentes y etapa de institucionalización	401
6.4.6 Cambio estratégico, arquetípico y renacimiento legislativo	402
6.4.6.1 El cambio que rompe con la estructura	402
6.4.6.2 El cambio estratégico	402
6.4.6.3 Una nueva estrategia para un poder naciente	403
6.4.7 Alumbramiento de una nueva legislativa	405
6.4.8 Primavera del poder legislativo	406
6.4.9 Asentamiento e involución	411
6.5 Características y evolución de los arquetipos legislativos	412
6.5.1 Antecedentes	412
6.5.2 Modelo arquetípico y legislatura local	413
6.5.3 Historia evolutiva y arquetipos en la legislatura local	414
6.6 Integración de resultados	416
6.6.1 Proceso de institucionalización, proceso estratégico y legislatura	416
6.6.2 La transformación de la legislatura	416
6.7 Conclusiones	416
CAPÍTULO 7 CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES	417
7.1 Orden de exposición del capítulo	417

7.2 Despliegue de las variables de institucionalización	417
7.2.1 Variable autonomía	417
7.2.1.1 Autonomía Presupuestal	417
7.2.1.2 Autonomía para ejercer el control legislativo	418
7.2.1.2.1 Éxito legislativo	418
7.2.1.2.2 Ejercicio del veto	419
7.2.1.3 Conclusión del comportamiento de la variable autonomía	419
7.2.2 Adaptabilidad	419
7.2.2.1 Adaptabilidad política-funcional	420
7.2.2.2 Adaptabilidad de las mesas directivas	421
7.2.2.3 La evolución del órgano político de gobierno	422
7.2.2.4 Adaptabilidad normativa	423
7.2.3 Complejidad	424
7.2.3.1 Evolución de su sistema de comisiones	424
7.2.3.2 El proceso de mayor complejidad de los órganos del congreso	425
7.2.3.3 Patrones de comportamiento y equilibrio puntuado	425
7.2.4 Coherencia	426
7.2.5 Conclusiones sobre el desenvolvimiento de las variables de institucionalización	428
7.3 Conclusiones sobre los objetivos de investigación	429
7.3.1 Objetivo general	429
7.3.2 Objetivos específicos	430
7.3.2.1 Objetivo 1	430
7.3.2.2 Objetivo 2	430
7.3.2.3 Objetivo 3	431
7.3.2.4 Objetivo 4	431
7.3.2.5 Objetivo 5	432
7.4 El modelo explicativo sobre la evolución de las legislaturas	432
7.5 Limitaciones	434
7.6 Implicaciones prácticas	434
7.6.1 Hacia la élite parlamentaria	435
7.6.2 Hacia el legislador por excelencia	435
7.6.3 Hacia la academia	435
7.6.4 Hacia la sociedad	436
7.7 Recomendaciones para futuras investigaciones	436
REFERENCIAS	437

Índice de figuras

2.1 Marco teórico conceptual	33
2.2 El proceso de institucionalización	67
2.3 Antecedentes ambientales e institucionales de la desinstitucionalización	74
2.4 Etapas del cambio institucional	75

2.5 Gobierno dividido: eficacia, conflicto y estabilidad	79
2.6 Funciones implícitas y explícitas de las legislaturas	85
2.7 Arquetipos organizacionales	88
3.1 Mecanismo causal de la investigación	101
3.2: Artefactos e indicadores de coherencia	112
3.3 Proceso metodológico de un estudio explicativo de múltiples casos	116
3.4 Trayectoria del trazo de procesos causales y modelaje	124
3.5 Recogida de datos y revisión de la literatura	125
3.6 Entrevistas de élite, criterios de selección y usos	128
4.1 Participación porcentual del Presupuesto del Congreso en el Presupuesto Estatal (PRPCPE), 1954-2013	137
4.2 Comportamiento de la PRPCPE en Baja California, 1999-2013	142
4.3 Comparativo de la PRPCPE entre Baja California y Coahuila, 2001-2013	147
4.4 Participación porcentual del presupuesto del congreso en el presupuesto estatal: B.C., Coahuila, Sinaloa, Sonora, Jalisco, México, Oaxaca y Tabasco, 1999-2013	149
4.5 Baja California: Evolución de la producción legislativa, 1953-1989	159
4.6: Periodo de convergencia y tasa de éxito del gobernador, legislaturas I a XVI (1953-2001)	160
4.7: Periodo de convergencia y tasa de éxito de los diputados, legislaturas I a XVI (1953-2001)	160
4.8 Éxito legislativo Ejecutivo vs. Congreso, 1953-2001	161
4.9 Ejercicio del veto, 1953-2013	163
4.10 Baja California: evolución del sistema de comisiones, 1953-2013 [Corregir]	183
4.11 Sistema de comisiones de la XV legislatura de Baja California	191
4.12 B.C. :Comportamiento del umbral de acceso a diputados de representación proporcional, 1980-2013	194
4.13 Umbral de acceso a diputados de RP por entidad federativa, 2013	195
4.14 Sistema de comisiones de la XVI legislatura de Baja California	201
4.15 Sistema de comisiones de la XVII legislatura de Baja California	207
4.16 Sistema de comisiones de la XVIII legislatura de Baja California	211
4.17 Sistema de comisiones de la XIX legislatura de Baja California	213
4.18 (a) Sistema de comisiones de la XX legislatura de Baja California, comisiones de dictamen, participación % por partido	217
4.18 (b) Sistema de comisiones de la XX legislatura de Baja California, comisiones totales, participación % por partido	217
4.19 (a) XXI Legislatura, 2013-2016. Proporción representativa por número de diputados	220
4.19 (b) XXI legislatura representación del PAN, PRI y el “cluster” de partidos emergentes por número de diputados.	220
4.20 (a) Representación de los partidos en el congreso por número de diputados,	229

1995-2013	
4.20 (b) Representación del PAN, PRI y el “cluster” de partidos emergentes por número de partidos, 1995-2013	229
4.21 (a) XV legislatura. Puestos ocupados en las mesas directivas por los grupos parlamentarios, 1995-1998.	244
4.21 (b) XV legislatura. Presidencias ocupados en las mesas directivas por los grupos parlamentarios, 1995-1998	244
4.22 (a) XVI legislatura. Puestos ocupados en las mesas directivas por los grupos parlamentarios, 1998-2001.	249
4.22 (b) XVI legislatura. Presidencias ocupados en las mesas directivas por los grupos parlamentarios, 1998-2001.	249
4.23 (a) XVII legislatura. Presidencias de los partidos en las mesas directivas, 2001-2004	253
4.23 (b) XVII legislatura. Puestos de los partidos en las mesas directivas, 2001-2004	253
4.24 Evolución del órgano de gobierno, 1980-2010	284
4.25 Núm. de distritos, membrecía y diputados por partido	287
4.26 Adaptabilidad normativa 1957-2013	290
5.1 Estructura organizacional de la legislatura	296
5.2 Convergencia, preinstitucionalización y comisiones permanentes	310
5.3 Periodo de transición y tasa de éxito, legislaturas XII a XV	311
5.4 Estructura de los órganos de apoyo en la legislatura de B.C.	313
5.5 Desempeño de la XIV, XV y XVI la legislatura	314
5.6 Los grandes momentos del desarrollo organizacional del poder legislativo de B.C.	316
5.7 Estructura organizacional del Poder Legislativo de B.C., 1953-1956	322
5.8 Estructura organizacional del Poder Legislativo de B.C., 1962-1965	322
5.9 Estructura organizacional del Poder Legislativo de B.C., 1977-1980	323
5.10 Estructura organizacional del Poder Legislativo de B.C., 1995-1998	324
5.11 Estructura organizacional del Poder Legislativo de B.C., 2004-2007	326
5.12 Organigrama de la Contaduría Mayor de Hacienda, XVII legislatura, 2001-2014	326
5.13 Estructura del Órgano de Fiscalización Superior, 2013	329
5.14 Organigrama general del Congreso del Estado de Baja California, 2011	336
5.15 Gestión del gobierno dividido en Baja California	350
5.16 Participación por partido en el sistema de comisiones en la legislatura de B.C.	362
5.17 Nivel de consenso durante las legislaturas XV, XVII y XVIII	365
5.18 Porcentaje total de las votaciones por unanimidad en el pleno, 8 legislaturas	366
6.1 Etapas del proceso de institucionalización, 1953-2013	373
6.2 Reelección no inmediata en la legislatura de Baja California, 1953-2013	379
6.3 Etapas y momentos del cambio organizacional, 1953-2013	382
6.4 Participación por partidos en el sistema de comisiones, 1995-2013	389
6.5 Representación de los partidos en el congreso por número de diputados, 1995-2013	389

6.6 Arquetipos legislativos	395
6.7 Características de los arquetipos extremos: Transformador y Sello de goma	397
6.8 Arquetipo y elementos del ambiente	399
6.9 Transición. Arquetipos y convergencia puntuada	407
6.10 Arquetipos en la legislatura local	413
7.1 Participación relativa en el presupuesto (PRPCPE) por legislatura local, 2013	418
7.2 Comisiones permanentes, dictaminadoras y participación % en los dictámenes y núm. de diputados	420
7.3 Número de partidos por legislatura, 1953-2013	422
7.4 Adaptabilidad normativa, 1953-2013	424
7.5 Trayectoria general del proceso de evolución y re-evolución, legislatura de B.C.	429
7.6 Modelo de institucionalización arquetípica	433

Índice de cuadros

1.1 :Parlamento Europeo: marco de análisis de su institucionalización	11
1.2 Dimensiones e indicadores del Índice de institucionalización de los partidos	19
2.1 Bloques de teorías/modelos: supuesto principal, secuencia de eventos fuerza motriz y metáfora clave	41
2.2: Modelo general del Equilibrio puntuado descrito en diversas teorías	49
2.3: Conceptos fundamentales de la teoría del equilibrio puntuado de las organizaciones.	54
2.4: Características del cambio que rompe con la estructura	55
2.5 El viejo y el nuevo institucionalismo	63
2.6: Conjunto de variables de institucionalización por autor	67
2.7 Modalidades de gobierno dividido	81
2.8 Legislaturas subnacionales en diversos países	82
3.1: Relación de participantes considerados en las entrevistas de élite	129
4.1 : Participación relativa del presupuesto del congreso local en el presupuesto del gobierno del estado (PRPCPE), 1973-1989	140
4.2 Participación relativa del presupuesto del congreso local en el presupuesto del gobierno del estado, 2007-2010	143
4.3 Participación relativa del presupuesto del congreso local en el presupuesto del Gobierno del Estado, 2007-2010	144
4.4 Grupo 1: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013	148
4.5 Grupo 4: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013	148
4.6 Grupo 2: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013	151
4.7 Grupo 3: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013	152
4.8 Presupuesto general, presupuesto legislativo asignado y erogación por legislador, 2013	154
4.9: Grupo 1: Erogación mayor a 4 millones, menor a 7 millones	155
4.10: Grupo 2: Erogación mayor a 7 millones, menor a 12 millones	155
4.11: Grupo 3: Erogación/diputado mayor 13 millones pero menor a 20 millones	155

4.12: Grupo 4: Erogación mayor a 20 millones, pero menor a 33 millones	155
4.13 Decretos a los cuales el EEW aplicó el veto de bolsillo	164
4.14: XX Legislatura: Iniciativas y comportamiento ante el veto	166
4.14 bis Vetos totales aplicados por el ejecutivo durante la gestión de la XX legislatura, 2010- 2013	167
Cuadro 4.15 Resultados de la elección de diputados, 1995	186
4.16 Sistema de comisiones de la XV Legislatura	187
4.17 XV Legislatura: Propuestas de integración de las comisiones del GPPAN y GPPRI	189
4.18 XV Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos	191
4.20 Resultados de la elección de diputados, 1998	198
4.21 XVI Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos	201
4.22 Resultados de la elección de diputados, 2001	203
4.23 XVII Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos	204
4.24 Resultados electorales por distrito, 2004	208
4.25 XVIII Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos	210
4.26 XIX Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos	212
4.27 Resultados electorales, 2010	213
4.28 Reforma política en Baja California, elementos medulares	215
4.29 XX Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos	216
4.30 Resultados de las elecciones 2013	218
4.31 Resultados electorales de los comicios para elegir gobernador, julio de 2013	219
4.32 XXI Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos	221
4.33 Distribución de espacios en el sistema de comisiones por coalición y por partido	223
4.34 Partidos y coaliciones contendientes, 2001-2013	224
4.35: Alianzas y coaliciones locales triunfadoras, 2006-2013	225
4.36 Baja California: Legislatura, tipo de gobierno y dilema de la representación política, 1995-2006	227
4.37 Tipología de las sesiones del Congreso de Baja California	234
4.38: Periodos de sesiones: Legislatura de Baja California, 1995-2013	235
4.39 XV Legislatura: Periodos de sesiones y presidencias ocupadas por los Grupos Parlamentarios	242
4.40 XV Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 1995-1998	243
4.42 XVI Legislatura: Periodos de sesiones ordinarias y de receso y puestos directivos ocupadas por los grupos parlamentarios	248
4.43 XVI Legislatura: Puestos directivos ocupadas por los Grupos Parlamentarios durante los periodos de sesiones extraordinarias	250
4.44 XVI Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 1998-2001	251
4.45 XVII legislatura: Integración de las mesas directivas durante los tres años de	252

gestión	
4.46 XVII Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2001-2004	253
4.47 XVIII Legislatura: Representación partidaria en la integración de la mesa directiva	257
4.48 XVIII Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2004-2007	258
4.49 XIX Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2004-2007	261
4.51 Reforma política en Baja California, elementos medulares	265
4.52 XX Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2004-2007	266
4.53 XXI Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2013-2016	268
4.54 Legislaturas XV a XX: espacios ocupados en las mesas directivas por grupo parlamentario, según periodo de sesiones, 1995-2013	268
4.55 Atribuciones explícitas e implícitas del órgano político de gobierno (CRIPP/JCP), legislaturas XV-XXI, 1995-2013	281
4.56 Evolución de la estructura de los órganos de gobierno y el sistema de comisiones	282
4.57 Evolución normativa del Congreso de Baja California, 1980-2010	288
5.1 Estructura organizacional de la legislatura de B.C	293
5.2 Ejemplos de sistemas de comisiones en distintos parlamentos	303
5.3 Servicios básicos de apoyo la función de los legisladores	212
5.4 Procedimientos legislativos y mayorías calificada, en la constitución y la ley	340
5.5 Contornos del modelo y coherencia durante las legislaturas XVI y XVIII	346
5.6 Acuerdo político y turbulencia en la legislatura de B,C,, 1989-2013	350
5.7 Comisiones permanentes por diputado en las legislaturas locales de México	359
6.1 Institucionalización y cambio en el Congreso de Baja California, 1953-2013	371
6.2 Consecuencias del proceso de institucionalización de la legislatura de Baja California (Comparativo de las apreciaciones de Polsby)	378
6.3 Cambios político-institucionales, la autonomía y la estructura del Congreso de Baja California, 1989-2001	387
6.4 Incremento de dictámenes de las comisiones de hacienda y legislación y puntos constitucionales, 1992-2001	411
6.5 Periodos arquetípicos y sus características	413
6.6 El cambio legislativo: De la convergencia a la estabilidad puntuada	416

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación

La presente investigación de tesis, titulada *Institucionalización y cambio en el poder legislativo de Baja California, 1953-2013*, se inserta en el conjunto de estudios de los procesos de institucionalización de las organizaciones. Se trata de uno de los grandes temas de toda la ciencia social moderna (Polsby; 1968:145), apasionante y complejo. Por ello, el análisis del cambio de las legislaturas a través del tiempo “es una empresa de gran prestigio, pero rara vez intentada” (Squire, 1992; 1026). Es un estudio de la legislatura del Estado de Baja California a lo largo del tiempo, o sea, un estudio diacrónico (Cooper y Bradly, 1981; 998) que abarca desde la primera legislatura (instalada durante 1953) a la XXI legislatura, actualmente en funciones. Como expresan DiMaggio y Powel, “los estudios institucionales son tan antiguos como la exhortación de Emilio Durckheim de estudiar “los hechos sociales como cosas” (1991:33).

Nuestra investigación de tesis identifica el nivel de institucionalización de la legislatura [a partir de la pregunta ¿cómo cambia la legislatura local a través del tiempo?] y la relación entre el cambio institucional y el cambio organizacional, como cambio meramente incremental o revolucionario [a partir de la pregunta ¿de qué manera se relaciona la institucionalización de la legislatura local con el cambio estratégico?]. Indaga en el proceso de desarrollo de la legislatura en relación con su institucionalización externa (cuyas variables son su autonomía, y capacidad adaptativa) y su institucionalización interna (con las variables de complejidad y su coherencia) y la relación entre institucionalización y tipo de gobierno, identificando como área de interés particular su relación con los gobiernos divididos [a partir de la pregunta ¿cómo se relaciona la institucionalización de la legislatura local y el cambio estratégico, con los gobiernos divididos?

El encuadre utilizado se inscribe en la vertiente teórica del institucionalismo *evolutivo*, enfoque que proporciona medios intelectuales para pensar sistemáticamente la formación de instituciones y su cambio en el tiempo (Hedlund, Parzel y Olson, 2008). Sus antecedentes se localizan en Selznick (1957), Einsenstdat (1964), Huntington (1965, 1968 y 1973), quienes aportan en buena medida el segmento teórico más importante para el presente trabajo. El trabajo de Polsby (1968) sobre la institucionalización en la Cámara de Representantes de los EE.UU., es el primer estudio empírico detallado sobre la institucionalización en una legislatura (Judge, 2003), el cual, conjuntamente con las aportaciones de Huntington, nos facilitó un marco organizacional para evaluar cómo se desarrolla la legislatura local (Squire, 1992; 1026). En esta empresa nos nutrimos de las aportaciones de Ragsdale y Theis (1997) sobre la institucionalización de la presidencia de los Estados Unidos, del enfoque y aportes de Squire (1992) en su estudio sobre la institucionalización de la Asamblea de Representantes de California y el desarrollado por García (2002) sobre la Cámara de Diputados de Argentina, quienes con los resultados de sus investigaciones refrendan la utilidad del concepto de institucionalización para el estudio de los cuerpos legislativos. Unos más, otros menos, se apoyaron en las aportaciones de Huntington y Polsby.

Aunque se trata una perspectiva diferente a la de Huntington y Polsby, que nos sirvió de punto de partida, con el objeto de identificar de manera más fina las distintas etapas y momentos del proceso de institucionalización de la legislatura -con algunos ajustes obligados-, nos apoyamos en las formulaciones de Zucker (1977) y Tolbert y Zucker (1996) sobre las etapas del proceso de institucionalización. Desde el neoinstitucionalismo sociológico y a partir de las formulaciones previas de Berger y Luckman (2001), estas autoras vislumbran tres etapas (habitación,

objetivación y sedimentación) en los procesos de institucionalización. A partir de Oliver 1992 y Greenwood, Suddaby y Hinings 2002, complementariamente hemos incorporado su concepto de desinstitucionalización, que es el fenómeno de decadencia (Huntington, 1965) o reversibilidad (Polsby, 1968) del proceso de institucionalización que puede presentarse a partir de cambios trascendentes en el ambiente (véase figuras 2.3 y 2.4 en el capítulo 2), lo que desarrollamos de manera amplia en el marco teórico.

Cabe señalar que no encontramos estudios para las asambleas legislativas que se apoyen en la teoría del equilibrio puntuado (Gould y Eldredge 1972, Gould 1982, Gould y Eldredge 1993, Tushman y Romanelli 1985 y Tushman, Newman y Romanelli 1993) y en particular relacionado con la perspectiva arquetípica (Miller y Freiser, 1984 y Greenwood et al. 2002). Para tener una idea más amplia del grado de aplicación universal de la teoría del equilibrio puntuado (TEP) véase el cuadro 2.2.

Expuesto lo anterior, pasamos a la revisión de los antecedentes de los estudios realizados sobre los procesos de institucionalización en muy diversos ámbitos geográficos y organizacionales, algunos enfocados a las asambleas legislativas, otros al poder ejecutivo y al judicial, otros más procedimientos y hasta los partidos políticos y, finalmente, ciertos antecedentes de estudios enfocados a las legislaturas locales de México, algunos de ellos no asociados directamente al mismo encuadre nuestro, pero ilustrativos respecto de una o más dimensiones de institucionalización..

1.2 Antecedentes empíricos

1.2.1 La producción académica sobre las legislaturas

Durante los años de irrelevancia del congreso mexicano, la academia no mostró interés en estudiar las asambleas legislativas. A partir de que el PRI perdió la mayoría de las curules en la Cámara de Diputados en 1997 al configurarse lo que desde la ciencia política se denomina “gobierno dividido” como aquel en el cual el partido que ocupa la titularidad del poder ejecutivo no cuenta con mayoría parlamentaria (Lujambio; 2013: 481-482 y Lujambio y Vives 2000:67), la academia volteó su mirar al congreso, especialmente las dos cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, el interés por los congresos locales no tuvo mucho crecimiento, aunque poco a poco se fueron sumando algunos esfuerzos aislados. Baste decir, que habiendo sido la alternancia del PAN por el PRI en el gobierno de Baja California un verdadero parteaguas en la vida política nacional, ocho años antes que la pluralidad del congreso federal, tampoco atrajo mucho la atención de los estudiosos.

Hace casi dos décadas, Lujambio (1995) destacaba la existencia de “feo centralismo intelectual”, observando la falta de atención a los congresos locales por parte de la academia, aspecto todavía no superado hasta hoy. Ello, a pesar de que los años noventa se acumularon experiencias de pluralidad política en la integración de los poderes legislativos estatales. Reveles (2011), indagó sobre la producción académica-científica acerca de las legislaturas locales durante 1988-2010. Constató que únicamente existían alrededor de 38 artículos sobre el tema en revistas especializadas; una producción muy reducida. En su búsqueda dejó fuera las investigaciones que realizan las legislaturas de los estados de *presumible* aplicación práctica inmediata, que también,

podrían ser igual de escasas, a pesar de que desde hace tiempo la mayoría de ellas cuenta con institutos de investigación. De acuerdo con el mismo estudio, los temas en los cuales se han concentrado mayores avances en la investigación se refieren al marco legal, gobiernos divididos, élites parlamentarias y cuestiones electorales, entre otros. Se ha dejado descubierta una gran veta de análisis sobre la función de los congresos en los resultados de la toma de decisiones políticas en las entidades federativas, con base en los arreglos institucionales y en escenarios políticos que pueden generar mayor participación de los congresos estatales (Patrón y Pérez; 2012:8).

En los últimos años ha habido un reimpulso a los estudios sobre el poder legislativo federal, aumentando en los últimos años, con una temática muy diversa. Contreras y Rodríguez (2011), entre otros, identifican los siguientes temas: la eficacia en el proceso legislativo; la representación democrática; el actuar de las mayorías, las minorías y el trabajo en comisiones; la relación entre representación parlamentaria y disciplina partidista; los efectos de la alternancia; el estado de la separación de poderes; el diseño institucional y las prácticas formales del proceso legislativo; los cambios institucionales; las relaciones Legislativo-Ejecutivo y reelección de diputados.

En el ámbito de los estudios sobre legislaturas locales las cosas no son muy diferentes en cuanto a su diversidad, contándose, entre otros aquellos orientados a fiscalización y rendición de cuentas, agenda y reforma legislativa, elites parlamentarias locales, relaciones Legislativo-Ejecutivo, gobiernos divididos y coaliciones, relaciones entre el jefe del Ejecutivo y su grupo parlamentario y comisiones legislativas y servicio civil de carrera.

Sin embargo, una gran ausencia tanto para el congreso federal para las legislaturas de los estados, es que no existen estudios basados en la teoría de las organizaciones (Contreras y Rodríguez 2011). El hecho de que en la amplia gama temas de estudio sobre el congreso federal no se cuente con trabajos desde una perspectiva organizacional, nos dicen estos autores, obedece a la ausencia de una mayor confluencia entre la ciencia política y otras disciplinas sociales, entre ellas la teoría de la organización. Esta confluencia ya ha quedado asimilada por los estudiosos norteamericanos para sus trabajos sobre el Poder Legislativo desde la década de los ochenta (Cooper, y Brady 1981a y 1981b y Hedlund 1984).

Sin embargo, es destacable el que de manera reciente el Senado de la República haya convocado a la academia a presentar sus reflexiones en torno a los vínculos entre la estrategia y práctica parlamentaria en congresos plurales, evento el cual que arrojó algunos materiales importantes que empiezan a vincular la teoría de la organización con los procesos parlamentarios. Alcanzan a descollar trabajos como “Introducción al pensamiento estratégico parlamentario” (Mimiaga 2011), “Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso plural” (Sainez 2011), “Generalidades de la táctica y de la práctica” (Moreno 2011) y “La institución legislativa como una organización” (Contreras y Rodríguez 2011). En todo caso, estos trabajos son indicativos de que existe una búsqueda de marcos conceptuales *complementarios* al derecho y la ciencia política, los cuales durante muchos años ha prevalecido en los estudios de los órganos legislativos en México.

1.2.2 Referentes empíricos

1.2.2.1 Institucionalización de la Asamblea de Representantes de California

Apoyándose en la pregunta de investigación de Polsby (1968) orientada a descifrar cómo cambian los órganos legislativos con el tiempo, y reconociendo que el estudio de éste sobre la institucionalización en la Cámara de Representantes de los E.U., aporta “un marco organizativo para evaluar cómo se desarrolla una legislatura”, Squire (1992) postula de que el proceso de institucionalización en la Asamblea de California, es impulsado por objetivos de carrera de los legisladores. Su tesis es que los miembros de esa Asamblea tienen diferentes ambiciones profesionales a los Representantes de la Cámara estadounidense. Por eso, la institucionalización de la Asamblea resulta significativamente contrastante a la de la Cámara. Su análisis se apoya en datos recogidos en la Asamblea desde 1951 hasta 1985, utilizando un modelo de series de tiempo interrumpido, mediante el cual revela que la Asamblea ha aumentado su complejidad interna, y ha definido sus límites con otras organizaciones, es decir, es más autónoma. El análisis de Squire muestra que mientras la Asamblea cumple en aplicar criterios universalistas de menor importancia y métodos automáticos en su procedimientos, como lo plantea Polsby para una legislatura institucionalizada, no es consistente en el criterio de que la antigüedad en el servicio sea la norma principal para la distribución de los puestos de poder. Agrega Squire que la antigüedad no importa porque los métodos más particularistas y discrecionales proporcionan mejor servicio a las necesidades profesionales de los miembros de la Asamblea.

En esa evaluación, Squire recoge datos bianuales para el período 1951-1985 de la Asamblea, considerando que la secuencia de acontecimientos que conducen a su profesionalización, por sí mismos, proporciona la base para un análisis por determinada técnica cuantitativa, en su caso un

modelo de series de tiempo interrumpido. Las variables utilizadas son: rotación de los miembros de la Asamblea, presupuesto, días de sesión, número de vetos y superación de los mismos, promedio de años de servicio, promedio de servicio por presidencias de la Asamblea y los pagos a sus miembros.

Adicionalmente, el estudio de Squire arroja que si bien la Asamblea no se ha institucionalizado en todas las dimensiones del mismo modo que la Cámara de Representantes, de lo que no existe duda es que ha cambiado en las últimas tres décadas” (p. 1045) y sus resultados apuntan en la misma dirección que las consecuencias ofrecidas por Polsby en su estudio. Lo que si resulta especialmente cierto es que la legislatura ha logrado un mayor poder de en el sistema político y ha adoptado normas profesionales de conducta.

Otro de los desprendimientos importantes de este estudio es que el grado de independencia de una legislatura se relaciona con su mayor propensión a aprobar proyectos de ley contra la voluntad del ejecutivo”. Esta conduce a la autora a establecer una relación directa entre la institucionalización del órgano legislativo el veto, cuya recurrencia puede aumentar (p. 1045). El modelo estadístico aplicado a la serie de proyectos de ley vetadas por el ejecutivo identifica un amplio aumento -aunque estadísticamente marginal-, que sugiere que los vetos han ido en aumento durante el periodo de estudio, resultando “una tendencia consistente con la institucionalización”. Así, no sólo aumenta la propensión del ejecutivo a vetar los proyectos que le envía la Asamblea, sino que, por otra parte, en tanto más de vetos son superados mayor resulta la independencia del legislativo (Squire; 1992:1046)

Hay evidencia no sistemática de que la Asamblea ha adoptado el tipo de normas de conducta profesional discutidas tanto por Polsby (1968) como por Hibbings (1988). Sin embargo, antes que consecuencias, pueden elementos de institucionalización. [pp. 1045-1046].

En cuanto a las implicaciones de este proceso de institucionalización, el peso de los datos sugiere que la Asamblea tiene límites bien definidos y que su complejidad interior ha aumentado. En cambio, se identifica la ausencia en la aplicación de criterios universales y métodos automáticos, especialmente respecto de un sistema de antigüedad, si bien las reglas en la distribución de puestos de poder aparentemente fueron fortalecidas. Para Squire, tales resultados sugieren dos cuestiones importantes con respecto a nuestra comprensión de la institucionalización (p. 1046):

1. Debe diferenciarse profesionalización con la institucionalización, pues no son la misma cosa. Es posible que la profesionalización exista de manera previa a la institucionalización y viceversa. Por ejemplo, la aplicación de algunas normas favorables a la profesionalización no tuvieron impactos favorables o desfavorables en la institucionalización de la Asamblea. Solamente la profesionalización de áreas destinadas a producir directamente resultados legislativos, así como la dotación de personal, los salarios y la duración de las sesiones, pueden sugerir que conduce necesariamente a la institucionalización (p.1046).
2. El hecho de que la Asamblea no valore la antigüedad durante el periodo de estudio, no debe tomarse como evidencia de la falta de institucionalización. Aferrarse a una

concepción estrecha sobre la aplicación de normas universales puede conducir a que el concepto de institucionalización tenga una utilidad limitada (p. 1046). A su juicio, la sustitución de la descentralización del poder mediante el sistema de antigüedad (como expresión de la aplicación de normas universales y métodos automáticos), permite que el proceso de institucionalización sea generalizable a un amplio rango de legislaturas.

Finalmente, Squire enfatiza en el hecho de que las legislaturas institucionalizadas “son aquellas dónde existe la descentralización del poder, además de límites bien definidos y aumento de la complejidad interna”. Reivindica la importancia de que “los diferentes entornos estructurales en los cuales se encuentran los distintos órganos” sean tenidos en cuenta, especialmente los relativas a oportunidades de carrera parlamentaria. Refinamientos de esta naturaleza, concluye, “mantiene la promesa que el marco básico para la institucionalización brindado por Polsby, puede continuar produciendo avances significativos en la comprensión de cómo los organismos legislativos cambian a través del tiempo” (Squire; 199: 1048).

1.2.2.2 Desinstitucionalización de la Cámara de Representantes de los E.U.

Un ejemplo de desinstitucionalización negativa (como erosión, Oliver, 1992), es el que nos ofrece Baldino (1982) en su tesis doctoral. En ella documenta cronológicamente el proceso de desinstitucionalización de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, provocado por una reforma auspiciada por el “ala liberal” del Partido Demócrata durante los años setenta. En la investigación se demuestra que las motivaciones de esta ala para promover la liberalización de la organización interna de la Cámara, perseguía un mayor control de parte suya a fin de impulsar una legislación social liberal. Ya existía el antecedente de que fueron bloqueados por una

coalición de republicanos y demócratas conservadores. Estos últimos, aunque eran un grupo muy reducido, tenían un peso desproporcionado en la Cámara ya que muchos de ellos fueron miembros de alto nivel y fueron elegidos en distritos seguros del sur y habían ocupado las presidencias de las comisiones permanentes más importantes (Baldino;1982:4). En el contexto de la presidencia imperial de Nixon (Schlesinger 2004), los demócratas liberales intentaron restablecer el equilibrio entre poderes que se había perdido. A diferencia de otras grandes reformas de esa Cámara (1910 y 1946), expresa el autor, al no planearse adecuadamente, tampoco se implementó de manera exitosa. Por supuesto, decimos nosotros entre paréntesis, que más allá de su planeación, tanto el contexto de gobierno dividido y la confrontación entre poderes en esos agitados momentos de la vida política estadounidense, pudieron ser elementos determinantes para su fracaso.

La hipótesis central de Baldino es que los esfuerzos de reforma de la Cámara a que se refiere en su trabajo “frenaron, y en algunos aspectos, revirtieron el proceso de institucionalización” (p.5). Mediante el empleo de los mismos índices de institucionalización desarrollado por Polsby, el autor muestra cómo algunos de los aspectos más significativos del proceso de institucionalización fueron influenciados negativa y directamente por las reformas. Una reforma que intentó desmontar los arreglos institucionales previos, es decir, como la discontinuidad a que se refieren Oliver 1992 y Greenwood et al. 2002, resultó una desinstitucionalización identificada con la erosión como su lado negativo. Se trata de una experiencia ilustrativa en cuanto a que: a) las mayorías parlamentarias pueden llegar a promover reformas organizacionales y procedimentales con la vista puesta en reformas legales y políticas de mayor alcance, y b) los riesgos de reformas fracasadas debido a problemas de implementación o por la resistencia de actores interesados.

1.2.2.3 Institucionalización de la presidencia de los E.U.

En un estudio sobre la institucionalización de la presidencia de los E.U., sus autores (Ragsdale y Theis 1997), analizan el proceso mediante el cual la oficina presidencial, considerada como una organización, alcanza estabilidad y valor como un fin en sí mismo. Por estabilidad entienden que “la entidad no puede ser fácilmente alterada o eliminada”, en tanto que el valor consiste en que “la entidad ha adquirido una identidad distintiva”. De manera más específica, los autores afirman que la presidencia de los E.U, logra institucionalizarse al alcanzar altos niveles de cuatro características:

1. Autonomía: la independencia de la presidencia de otras unidades
2. Adaptabilidad: la longevidad de las unidades en la presidencia
3. Complejidad: la diferenciación de las subunidades y el personal en la oficina, y
4. Coherencia: el volumen manejable de trabajo (p.1280).

Bajo su concepción, la institucionalización de la presidencia “es el resultado de una interacción entre los intereses individuales dentro de la organización y aspectos del ambiente”. Bajo esta premisa, Ragsdale y Theis basan su estudio en la hipótesis de que tres factores (la actividad gubernamental, el accionar del congreso, como el desempeño en lo individual de los presidentes) influyen en el grado de institucionalización a través de las dimensiones de autonomía, capacidad de adaptación, complejidad y coherencia. La metodología empleada se basa en el análisis de varios indicadores descriptivos de las cuatro características de la

institucionalización durante el periodo 1924 a 1992, incluidos los gastos, la duración de las unidades de organización, los empleados y volumen de trabajo. Para el tratamiento estadístico perfilan un modelo multivariado para la Oficina Ejecutiva del Presidente, de la Oficina de Administración y Presupuesto y la oficina de la Casa Blanca por el método ordinario de mínimos cuadrados. El estudio arroja el resultado de que la presidencia se ha convertido en una institución en la década de 1970. Para estimar el impacto de la actividad gubernamental, la acción del Congreso, y la actividad individual de los presidentes sobre diversos indicadores de la institucionalización, los autores midieron la actividad del gobierno nacional a partir del gasto en bienestar social y gastos de defensa, que representan el mayor impacto. Tanto a la actividad del Congreso, como a los indicadores de las diferentes gestiones individuales de los presidentes le les atribuyeron efectos limitados.

Deslindándose de apreciaciones de que organización e institución son maneras distintas de decir lo mismo, postulan los autores que durante el proceso de institucionalización, “una organización evoluciona de una herramienta desechable, que sirve para hacer un trabajo, a una entidad social indispensable con formas únicas de conducir sus asuntos y vida propia” (p.1283). En ese sentido, para Ragsdale y Theis la institucionalización

es resultado de una interacción entre los intereses de los individuos dentro de la organización y el medio ambiente. Los individuos, ya pueden trabajar como un equipo o una asociación apenas configurada, utilizar los recursos para establecer la organización, reforzar su persistencia y hacer más rutinarias sus actividades. El ambiente crea

condiciones para que la organización se dé por sentada, llevando a cabo actividades especializadas sobre la cuales otras unidades desarrollan una dependencia.

A medida que la organización se institucionaliza, muestra continuidad e importancia a pesar de los cambios individuales o las restricciones ambientales exógenas. Cuanto mayor sea la institucionalización mayor la demanda de recursos, y entre mayores sean los impactos ambientales mayor la necesidad de generar cambios. (p.1283).

Los autores asumen el concepto de institucionalización como un constructo teórico que puede ser analizado por los indicadores propuestos inicialmente por Huntington (1965). Sin embargo, van más allá al diferenciar la institucionalización en dos procesos complementarios. Uno, basado en la dimensión externa que especifica la estabilidad de la organización y valor frente al ambiente, el cual comprende las dimensiones de autonomía y adaptabilidad. La autonomía es la independencia de la organización de otros agrupamientos sociales y “su adecuada delimitación” (Polsby, 1968) y, con base en Huntington, definen que la adaptabilidad “es la manera como la unidad persiste en respuesta a los desafíos ambientales y deseos individuales de sus miembros” (p.1284).

La dimensión interna –continúan Ragsdale y Theis-, “sugiere cómo las estructuras de la organización y los procedimientos desarrollan relaciones estables y una identidad única entre sus unidades y el personal. Esta dimensión se define por la complejidad y la coherencia. La complejidad implica la diferenciación de las oficinas de la organización y de personal, en tanto que la coherencia se refiere a la carga de trabajo de la unidad y los métodos utilizados para

manejar la situación; es decir, agregamos nosotros, qué hace y la manera de hacerlo. Hipotéticamente, todas las organizaciones comienzan con bajos niveles de autonomía, capacidad de adaptación, complejidad y coherencia. Con el tiempo van adquiriendo diversos niveles de las cuatro dimensiones. *Únicamente* cuando los cuatro indicadores han alcanzado niveles altos es apropiado decir que una organización es una institución”. (p.1284). La dimensión externa especifica la estabilidad de la organización y valor frente al ambiente. Sus variables son la autonomía (que es la independencia de la presidencia de otras unidades) y adaptabilidad, la longevidad de las unidades en la presidencia.

En una síntesis muy apretada, describen el proceso de institucionalización de la presidencia de los Estados Unidos, de la siguiente manera: a) Los primeros rudimentos de la presidencia de los EE. UU., emergieron durante la década de 1920; b) El despegue de su institucionalización se presentó a partir de 1939 y hasta mediados de la década de 1940, con un patrón más gradual desde mediados de la década de 1940 hasta la década de 1970; c) Sus altos niveles de autonomía y coherencia los alcanzó por primera vez en la década de 1960, con lo que se establece la independencia de la organización externamente y la capacidad de administración de su volumen de trabajo internamente; d) Su alto grado de complejidad lo alcanzó a mediados de la década de 1970 y la permanencia de sus unidades se alcanzó hasta finales de 1970, y e) A finales de la década de 1970, los cuatro indicadores de institucionalización alcanzaron niveles relativamente altos en las tres unidades presidenciales claves.

Finalmente –no dicen los autores-, la evolución de la autonomía, la capacidad de adaptación, complejidad y la coherencia que convergieron en la década de 1970 y sumada a la evolución que

se produjo en las décadas anteriores, cambiaron profundamente el tipo de la presidencia. En el cierre de sus conclusiones, Ragsdale y Theis nos dicen: “con la culminación de los acontecimientos en la década de 1970, la Presidencia ha entrado en un período en el cual la institución hace a los presidentes, tanto o más que lo que hace el presidente la institución (p. 1316).

1.2.2.4 La institucionalización de la Suprema Corte de los E.U.

McGuire, K. (2004) nos ofrece un estudio sobre la institucionalización de la Suprema Corte de Justicia de los EE.U., partiendo de la consideración básica de que los miembros de ese órgano judicial supremo se ven afectados por su entorno institucional al intentar alcanzar sus objetivos institucionales. Las preguntas de investigación del estudio de McGuire es ¿cómo ha cambiado el entorno institucional en el tiempo y cuáles han sido las consecuencias políticas de estos cambios? En respuesta a sus preguntas se apoyó en la medición de un grupo de características organizacionales, construyendo un índice de la institucionalización de la Corte Suprema durante el periodo 1790 a 1996. Para el autor, el índice sugiere que la integración de la Corte en el sistema de la política federal del diseño de políticas mejoró las capacidades de los jueces permitiendo una mayor satisfacción de sus objetivos institucionales. Para demostrarlo empíricamente, puso a prueba una serie de modelos de corrección de errores del sistema judicial, confirmando en cada caso que la naturaleza del carácter de la Suprema Corte ha tenido implicaciones importantes para el alcance del impacto jurídico y político de la actividad de los jueces. Estos resultados subrayan la necesidad de que los estudiosos del poder judicial examinen la formulación de políticas de la Corte bajo una perspectiva longitudinal.

Los indicadores de institucionalización utilizados en el estudio se resumen en tres categorías generales: la diferenciación, la durabilidad, y la autonomía, los cuales proceden, entre otros, de los trabajos previos de varios autores (Keohane 1969, Huntington 1968 y Bonchek y Shepsle 1997). Apoyándose en ello, McGuire construyó una serie de medidas diacrónicas para la Corte durante 1790-1996. Como componentes teóricamente relevantes de institucionalización, estos indicadores deberían ser un apoyo de las reflexiones de la Corte hacia el exterior en su proceso de asimilación en el sistema de toma de decisiones de la política federal.

Los resultados de este estudio enfatizan la importancia de analizar diacrónicamente a un órgano como la Suprema Corte. Por un largo periodo, los análisis cuantitativos de la Corte restaron importancia a la dinámica de sus innovaciones históricas importantes. En el pasado, la Corte no ocupó un lugar relevante en la política nacional de los E.U. La mejoría de su estatus, prestigio e impacto, McGuire los explica, en gran medida, por el desarrollo de una clara identidad institucional como parte del sistema de toma de decisiones de las políticas federales. Con ese propósito construyó una medida del cambio institucional de la Suprema Corte, que utilizó para darle seguimiento al proceso de transformación de la Corte, desde ser un tribunal de poca importancia a otro que se convirtió en una parte integral y relevante del gobierno nacional.

McGuire demuestra que la Corte aumentó su *estatus* institucional; cómo pasó de realizar cambios incrementales modestos a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, manteniendo sólo cambios menores justo hasta la Guerra Civil en los EE. UU., iniciando desde entonces un periodo de crecimiento acelerado. A partir de allí, pasó a convertirse en un tribunal más

profesionalizado y auto determinado; definió claramente sus responsabilidades y comenzó a contar con poder discrecional y recursos para trazar una trayectoria independiente en la formulación de políticas. En este sentido, la Corte sigue un camino paralelo al de la contraparte legislativa (Polsby, 1968). Visto en este contexto, su institucionalización es un reflejo de cómo aumentó su papel en relación con las cortes estatales.

En la exploración de McGuire respecto de la relación de causalidad entre las disposiciones institucionales de los jueces y su autoridad política, se revela que el nivel de institucionalización ha determinado la magnitud del poder político de la Corte, no al revés. Los distintos modelos presentados aquí documentan de la misma manera el fuerte lazo entre ambas variables por varias normas diferentes, y que los cambios de carácter organizacional de la Corte, han hecho posible que los jueces ejerzan una autoridad política más significativa. El creciente nivel de sofisticación institucional ha permitido a los jueces dejar cada vez más su huella en la política nacional. Una Corte con mayor adaptabilidad y autonomía, la convirtió en un ente cada vez más capaz de tener la clase de impactos que muy probablemente fueron siempre una demanda por sus miembros, al que no podían acceder. La institucionalización le confiere tanto legitimidad y como poder a sus decisiones. El seguimiento del proceso de institucionalización de la Corte refuerza la necesidad de considerar los canales de carácter judicial y guías de la conducta del Tribunal. Visto en estos términos, las decisiones de la Corte Suprema no son más que una función de los objetivos de los jueces individuales. Más bien, el marco institucional es en sí mismo importante, es el que perfila el curso y el contenido de los resultados jurídicos a lo largo del tiempo.

1.2.2.5 La institucionalización del Parlamento Europeo

A partir de la pregunta de si el parlamento europeo se ha convertido en un órgano legislativo más complejo, autónomo, especializado y universalista, Gungor (2003) nos presenta un estudio que analiza el grado en que la “única legislatura electa supranacionalmente en el mundo ha llegado a ser institucionalizada”. Mediante los conceptos que ofrece la teoría de la institucionalización, Gungor abordar la búsqueda de la respuesta a esta pregunta a fin lograr un mayor conocimiento de la evolución institucional del Parlamento Europeo. El propósito del autor fue darle seguimiento a los cambios del cuerpo legislativo trasnacional desde 1979, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones directas. En ese sentido, Gungor midió empíricamente el grado en que el Parlamento Europeo se hizo más complejo, descentralizado, autónomo y universalista, o sea, el grado en el cual se ha convertido en una legislatura institucionalizada. El Parlamento Europeo –nos dice el autor-, parafraseando a Polsby, es un buen caso para evaluar la institucionalización a través del tiempo, lo cual hace basado en el marco de análisis que esquemáticamente se muestra en el cuadro 1.1, en el que se aprecian las mismas variables utilizadas por Polsby para la Cámara de Representantes de los EE. UU.

Cuadro 1.1 Parlamento Europeo: marco de análisis de su institucionalización		
Establecimiento de fronteras (Autonomía)	Crecimiento de la complejidad interna	Desarrollo de reglas universalistas
-Rotación de los integrantes	Crecimiento en importancia y autonomía de las comisiones legislativas	-Prevalencia de la antigüedad como criterio para determinar la composición de las comisiones.
-Ingreso a posiciones de liderazgo y reclutamiento interno.	-Advenimiento de partidos bien organizados	- Pregunta parlamentaria (interpelaciones)
-Presidencia	-Incremento general de recursos	
	Reglas y procedimientos complejos	
Fuente: Gungor, 2003.		

1.2.2.6 Institucionalización de la Cámara de los Comunes

Después de reconocer como una grave falta de los estudios legislativos comparados la ausencia de un modelo general aceptable del cambio legislativo, expresa Hibbings (1988) que el concepto de institucionalización desarrollado por Einsenstadt, Huntington y otros, y aplicado por Polsby a la Cámara de representantes, probablemente ofrezca una promisorio posibilidad de contar con ese modelo. Hibbings ve en la propuesta de Polsby el *germen* de lo que podría convertirse en un modelo de la evolución legislativa. Advierte que hasta ese momento no existía ningún intento concertado para determinar en qué medida el concepto de institucionalización podría aplicarse en otras legislaturas, distintas de la Cámara de Representantes de EE.UU, a pesar de la persistencia de las diferentes interpretaciones del término. Así que Hibbings decide probar el valor del concepto de institucionalización aplicado por Polsby e intentar determinar la capacidad de la institucionalización para explicar la naturaleza de los cambios legislativos teniendo como unidad de estudio la Cámara de los Comunes del R.U.

Basado en los mismos indicadores utilizados por Polsby en el análisis de la Cámara de Representantes, Hibbings pone a prueba el modelo en la Cámara de los Comunes de Inglaterra, observando que ese cuerpo británico no está muy institucionalizado. Nos informa Hibbings que características como la escasez de personal, espacio de oficinas, y los comités de gran alcance, todos conducen a esta conclusión. Sin embargo, con su sondeo prueba que muchos elementos de su evolución son consistentes con los previstos por el concepto de institucionalización. Por ejemplo, para entonces la delimitación de fronteras se había consolidado y aumentó la complejidad interna y en su operación dependía crecientemente de las reglas universalistas. Muchas de las características de los bienes comunes, incluyendo la carrera parlamentaria,

puestos de liderazgo, espacios del partido y las comisiones, la complejidad general y las disposiciones para los turnos en la pregunta parlamentaria, se habían institucionalizado. Observa Hibbings que, este proceso, visto de conjunto, se toma a menudo para indicar que el propio organismo se ha institucionalizado (p.707).

Hibbings nos ofrece una conclusión importante: los cuerpos legislativos se institucionalizan en diferentes maneras y en diferentes velocidades. Considera por su propia naturaleza, el concepto institucionalización parece animar a la gente a pensar en términos de algún proceso uniforme, monótono y homogenizante. Sin embargo, tal percepción debiera sustituirse por otra que lo asuma más como un concepto paraguas, que subsume un conjunto de tendencias eclécticas y que “en ocasiones se mueven en la misma dirección”. Hibbings no aprecia adecuado considerar que el relativamente alto grado de coherencia detectado en la Cámara de Representantes por Polsby sea considerado como una excepción y no la regla. Si bien en su estudio la identificó como una tendencia general, se trata de un rasgo ausente durante gran parte de la historia de la Casa de los Comunes británica. No sólo eso, cree que posiblemente también estuvo ausente, incluso de la Cámara de EE.UU. durante los últimos 20 años previos a su estudio (pp. 707-708).

1.2.2.7 Institucionalización de la política de seguridad de Japón

Okagaki (2008) presenta un trabajo acerca de la institucionalización de la política de seguridad de Japón basado con un enfoque longitudinal, desde el final de la guerra fría. Para ello se ha basado en el encuadre teórico ofrecido por Huntington (1968), ajustando en el número variables. El estudio señala que la institucionalización de políticas, normas o códigos de ciertas conductas

en materia de política exterior, supone el desarrollo de dos características fundamentales como la autonomía y la adaptabilidad. Advierte que ha reducido los cuatro criterios de Huntington del proceso de institucionalización a dos, por considerar que el resto (coherencia y complejidad), están estrechamente relacionados con la autonomía y la adaptabilidad, respectivamente. Agrega que ha recogido la crítica que se hace a la obra de Huntington por la superposición en el significado de estos conceptos.

Para Okagaki autonomía significa el grado en que una institución debilita la influencia de nuevas fuerzas políticas o sociales y mantiene su identidad. Como institución autónoma tiene valores únicos, evita, o al menos, los modera de la influencia de nuevas fuerzas sociales que son contradictorias a la lógica o que podría afectar a la identidad del núcleo de la institución por socializar o asimilarlos. Como ejemplo se presenta al Partido de Socialista de Japón (JSP), que llegó al poder bajo el Gobierno de coalición en 1994. Una vez asumido el gobierno, Tomiichi Murayama, el líder del JSP, tuvo que enfrentar la realidad de la postura de seguridad de Japón, que se basaba fuertemente en sus lazos con los Estados Unidos. Tomiichi renunció a la tradicional posición ideológica de su partido, que sostenía que las fuerzas de autodefensa y la alianza de Japón y Estados Unidos eran anticonstitucionales.

Parafraseando a Huntington, –agrega Okagaki–, que la adaptabilidad es la característica de una institución que la hace actuar con flexibilidad y ajustarse a necesidades situacionales y a menudo es una función de desafío ambiental y la edad, pues cuanto mayor sea ésta, más adaptable será la organización o procedimiento. Las organizaciones políticas que han existido en condiciones demasiado pacíficas o estáticas es improbable que adquieran esta característica de institucionalización. Citando a Huntington de nuevo, dice Okagaki que, en general, el primer

obstáculo es el más grande. El éxito en la adaptación a un desafío ambiental allana el camino para la adaptación exitosa a desafíos ambientales posteriores.

Okagaki Identifica una tensión continua entre la autonomía institucional y la capacidad de adaptación que expresan la madurez de la política de seguridad. Ya que se pondrá al orden del día para el Japón pensar en qué medidas habrá de participar en operaciones multilaterales en el mantenimiento de la paz, la lucha contra el terrorismo y el régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva. Para Okagaki la ampliación de las funciones internacionales de Japón están vinculadas con la revisión de su Constitución y los reajustes de la alianza Japón-Estados Unidos, por lo que su comportamiento seguirá navegando entre las aguas de la autonomía institucional y la adaptabilidad (2008:37).

1.2.2.8 Institucionalización de la Cámara de Representantes de Tailandia

En su tesis de doctorado, Stern (2006) analiza el cambio institucional en la Cámara de Representantes de Tailandia, centrando su disertación en dos grandes aspectos, a. El proceso de elaboración de las leyes y b. el trabajo de las comisiones legislativas, planteándose tres preguntas: 1. ¿Cuáles son los factores que tienen un mayor impacto en los legisladores en la formulación, reforma o rechazo de las leyes?, 2. ¿Qué factores tienen el mayor impacto en las comisiones legislativas para incorporar los intereses de los ciudadanos en el proceso de decisiones del gobierno e influir en el tipo de decisiones? y 3. ¿Qué hace que una legislatura evolucione de un cuerpo meramente “rubber stamp” (que es una legislatura de mero trámite del ejecutivo) a otra con notable poder.

El estudio de caso de Stern se centró en tres incógnitas:

- La primera se refiere a las comisiones legislativas,
- la segunda a cómo la legislatura incrementa su participación en la formulación de las leyes y
- una tercera se centra en la administración de la legislatura y los servicios de apoyo con que cuenta para funcionar de manera adecuada.

En el abordaje de estas tres incógnitas el estudio se centra en tres elementos que buscan explicarlas: 1. El sistema electoral, 2. El liderazgo de los partidos y de los grupos parlamentarios y 3. La expansión de los grupos de interés y las Organizaciones de la Sociedad Civil, considerando en sus hallazgos a esta última como el factor determinante (p.4). Stern identificó dos tipos de variables: 1. Las características del cambio como variable dependiente y 2. Factores que contribuyen (o impiden) los cambios como variable independiente.

De acuerdo con Stern (p.13), la literatura académica sugiere dos factores con impactos identificables sobre el cambio institucional en las legislaturas: i) Los partidos políticos y el sistema electoral y ii) los grupos de interés, considerando al respecto que ambos factores se encuentran traslapados y la categorización no es puramente heurística. Sin embargo, advierte que para casos muy diferentes a Tailandia, los factores son diferentes y se refiere a las coaliciones políticas, miembros de la legislatura que son a su vez empresarios y otros de menor importancia.

Respecto a implicaciones para futuras investigaciones, sugiere el autor que requiere un mayor estudio de los métodos utilizados por los grupos de interés, especialmente aquellos

representativos de agrupaciones de grandes empresarios que influyen en el proceso legislativo. Existe ausencia de estudios sobre los grupos de interés de Tailandia y faltan estudios comparativos sobre el accionar de estos grupos. Considera que podría ser particularmente importante contar con un enfoque de cómo los grupos de interés interactúan con las legislaturas y el “lobby” desarrollado para entender si sus hallazgos principales tienen aplicación en legislaturas de otras naciones. Además, tales estudios tienen un potencial importante para su incorporación a la teoría del agente principal, adaptando los modelos formales que explican la relación entre legislatura y grupos de interés nacidas en países industrializados, pero que requieren ajustes en naciones como Tailandia (p. 161-162).

1.2.2.9 Institucionalización de la Cámara de Diputados del Congreso de Argentina

García (2007), nos ofrece un estudio orientado a indagar sobre la “institucionalización organizativa de la Cámara de Diputados del Congreso de Argentina”. Se trata de un estudio que aborda la diferenciación de fronteras (autonomía) y de la coherencia organizativa para la legislatura en su conjunto, así como de la diferenciación de fronteras de las comisiones parlamentarias durante los bienios 1983–85 y 1999-2001. Su objeto de investigación es la institucionalización parlamentaria, entendida por su autor como el “proceso a través del cual un parlamento se hace autónomo de su entorno (*institucionalización externa*) y cobra coherencia interna (*institucionalización interna*)” (p. 508). Uno de los objetivos del estudio consistió en revisar las contribuciones conceptuales y teóricas existentes acerca de la institucionalización de las organizaciones. El autor revisa la definición del concepto, sus dimensiones (la autonomía y la

coherencia, excluyendo otras dimensiones, como la adaptabilidad y la complejidad), operativiza los conceptos empleados y selecciona los indicadores.

Un segundo objetivo del trabajo es la construcción de un marco teórico general el cual ensambla eclécticamente los elementos del enfoque de la institucionalización (con muy diversas aportaciones incluyendo críticamente las de Huntington y Polsby) con otras teorías como la teoría de la organización, de roles, de la ambición-estructura de oportunidades, las del reclutamiento parlamentario, de la agencia y el modelo de la transmisión cultural de las organizaciones formales. En un tercer objetivo, el autor contrasta empíricamente las hipótesis generadas por las conjeturas teóricas desarrolladas, basándose en un *estudio de caso implícitamente comparativo*. Sus unidades de análisis fueron: la asamblea parlamentaria como un todo y las comisiones parlamentarias permanentes. Concluye el autor diciéndonos que la Cámara de Diputados de Argentina es una legislatura “deficientemente institucionalizada”, y además que se ha confirmado “la potencialidad explicativa del conjunto de variables independientes seleccionadas y, por lo tanto, la utilidad del marco teórico elaborado, sin dejar de reconocer que en él existen “ciertas deficiencias”. Por último, pone de relieve “la necesidad de aumentar el número de casos a fin de superar las limitaciones propias de un estudio de caso para una sola legislatura (p.508). Advierte a los lectores acerca de la importancia que pudiera llegar a tener la teoría de la organización como un marco más adecuado para estudiar los procesos de institucionalización, aspecto señalado anteriormente por Hedlund 1984 y Cooper y Bradley 1981a, entre otros.

1.2.2.10 Congreso chileno desde 1834 a 1924

Obando (2011) realiza un “estudio histórico-institucional acerca del sistema de comisiones parlamentarias del Congreso chileno desde 1834 a 1924. Usando una perspectiva longitudinal para centrarse en los orígenes, funciones, procesos y autoridad de dichas comisiones”. Su estudio muestra que el Congreso chileno desarrolló un sistema de comisiones tempranamente, a partir de experiencias previas y de experimentación. Nos dice el autor que en este sistema las comisiones redactaban leyes, se encargaban de asuntos internos y fiscalizaban la burocracia con resultados variados. Los líderes del Congreso tenían a su cargo la conformación de la comisiones, para lo cual se apoyaban en la mayoría parlamentaria y la persuasión. A pesar del impacto del diseño institucional sobre el desempeño de las comisiones, la evidencia muestra que éstas se desempeñaron como agencias especializadas y autoritativas aun antes del surgimiento de los partidos políticos modernos, a fines de la década de 1850.

1.2.2.11 Relación ejecutivo-legislativo en el estado de México

Este estudio, no parte de la conceptualización aplicable al proceso de institucionalización como la mayoría de antecedentes que se han mostrado, sin embargo, al esclarecer las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo del Estado de México, de hecho describen un periodo de convergencia y una institucionalización de “viejo tipo”, que dadas las condiciones políticas imperantes en el país, es muy semejante a lo acontecido en Baja California durante los años coincidentes a partir de 1953.

El estudio de Puente y Villagómez (2011) comprende el periodo 1929-1975, espacio temporal durante el cual identifican tres rasgos fundamentales:

1. La preeminencia del titular del ejecutivo la producción legislativa,
2. La abdicación de los miembros del poder legislativo para ejercer su derecho de iniciativa y
3. El sometimiento de los legisladores frente al poder político del Gobernador.

Mediante el indicador denominado “tasa de contribución” los autores muestran cómo de 657 iniciativas presentadas en el Congreso durante los cuarenta y seis años que abarca el estudio, 619 (94%) de ellas fueron iniciadas por el gobernador en turno, mientras los legisladores presentaron 38 iniciativas que representan sólo el 6%. Para el mismo periodo, también fueron aprobadas el 94% de las iniciativas del gobernador, que representa una elevadísima tasa de éxito. La tasa de éxito de los legisladores a lo largo de 46 años, fue menor con 79% apenas 30 iniciativas aprobadas de las 38 presentadas. El caso extremo documentado por los autores fue que el 100% de las iniciativas tramitadas por el Congreso durante los gobiernos de Del Mazo, Sánchez y Fernández (es decir, durante 18 años), fueron presentadas por el titular del ejecutivo (p.42).

Una evidencia adicional mostrada por los autores se refiere a la celeridad con que cada legislatura aprobó la iniciativa de Ley de presupuesto de egresos de la entidad, dictaminadas antes de nueve días, con la única excepción del año fiscal de 1962 cuyo trámite tuvo una mayor duración. Todavía más: a lo largo de 21 años fue aprobado el mismo día en que fue presentada al congreso. Documentan también, que el resto de iniciativas de distinta naturaleza enviadas por

el gobernador al congreso para su trámite, corrieron con la misma “suerte”. “Este dato exhibe el sometimiento del Congreso a la autoridad política del titular del Ejecutivo estatal” (pp.42-44).

La crítica a los legisladores desde el ejecutivo y sectores afines, cuando éstos no cuentan con mayoría partidaria en el Congreso, regularmente gira sobre su lentitud para tomar decisiones. Los datos presentados por los autores muestran a una legislatura local, muy eficaz en la aprobación de las iniciativas de un poder distinto, pero muy limitado en aprobar las propias. Esto revela –sostienen los autores-, que en los ámbitos de la hechura de leyes “la efectividad no siempre va de la mano de la democracia (p.44).

Resaltan los autores que en un régimen como el del Estado de México en el período de estudio, la voz de los grupos minoritarios no sólo estaba cancelada en el foro parlamentario; sino que también estaba impedida para involucrarse en el proceso político. No obstante, aunque sus decisiones no gozaban de legitimidad ni respaldo social, la efectividad de las decisiones era indudable.

1.2.2.12 Institucionalización de los partidos

Basedau y Stroh (2008), en su análisis sobre la institucionalización de los partidos, parten de la consideración de que no existe una definición universalmente reconocida de los conceptos “institución” o “institucionalización”, aunque reconocen que ambos conceptos siguen gozando de gran popularidad en las ciencias sociales. Para estos autores, por lo general, es posible distinguir a las instituciones tanto en un sentido amplio como en otro restringido, considerando

que esta última conceptualización se identifica con definición económica de North, de notable influencia en la ciencia política. Se refieren a la conocida formulación de North en el sentido de que, "Las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores" (North 1992: 12). Para los autores, la definición de institución en sentido amplio está influida por la sociología y vislumbra la subsunción de determinadas organizaciones bajo el concepto de las instituciones. Así, para su estudio, señalan que los partidos son organizaciones que se desarrollan en las instituciones a través del proceso de institucionalización.

De ahí su elección de recurrir al enfoque sociológico en su estudio sobre la institucionalización de los partidos. Agregan que en el trato con los partidos y el sistema de partidos, la mayor parte de la literatura se apoya en definición de Huntington que expresa que: "La institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad" (Huntington 1968: 12). De la misma manera se remiten a las aportaciones de Selznick quien enfatiza el aspecto de valor en las instituciones, utilizando el término "infusión de valor".

Es común enfatizar la estabilidad en una institución; el término "institucionalización" sólo logra su valor añadido si le sumamos la infusión de valor. Sin embargo, si bien se puede medir la estabilidad a través de medios cuantitativos, la medición de la infusión de valor, es más difícil debido a la falta de datos cuantitativos adecuados y válidos. En la mayoría de los casos, se puede requerir una evaluación cualitativa basada en un profundo conocimiento de los casos individuales".

“En consecuencia –continúan los autores-, la institucionalización partidaria es un proceso en el que los partidos políticos que participan en las elecciones experimentan un aumento en la estabilidad organizacional y de valor. La infusión de valor significa que una parte relevante de personas - los miembros del partido y el electorado- ven en el partido a una organización que no es prescindible. Esto se acerca a la conceptualización desarrollada por Randall y Svåsand (2002), que han proporcionado a la discusión teórica más sofisticada de lo que es institucionalización de los partidos.” El modelo de Randall y Svåsand incorpora la distinción entre dimensiones externas e internas desarrollada por Panebianco (1988) y Ragsdale y Theis (1997). “Un partido institucionalizado es externamente autónomo y posee un cierto nivel de "systemness" internamente (Panebianco, 1988: 55-57), es decir, es en gran medida independiente de otras organizaciones y establece estructuras funcionales de trabajo.

De acuerdo con Randall and Svåsand (2002:13-14) referidos por Harten (2007), son cuatro dimensiones de la institucionalización de los partidos, dos internas y otras dos externas:

A. Dimensiones internas

1. El ‘systemness’, concepto que denota la densidad y regularidad de interacciones constituyentes del partido como estructura
2. La ‘*infusión de valor*’ que es el grado de amplitud en que militantes y líderes tienen una identificación y compromiso con el partido más allá del oportunismo.

B. Dimensiones externas:

3. La ‘*autonomía de decisiones*’, concepto en parte derivado del utilizado por Huntington, la en este caso significa la posibilidad tomar decisiones sobre políticas sin interferencia desde afuera.
4. La ‘*reificación*’ la cual implica que la existencia del partido es dada por descontado en el imaginario público.

Además de los dos aspectos de la estabilidad y la infusión de valor, Basedau y Stroh (2008) consideran cinco criterios generales o dimensiones que aparecen regularmente en la literatura, aunque integrados de distintas maneras y nunca juntas (cuadro 1.2). Todos los estudios que pretenden medir partidos únicos y algunos estudios a nivel de sistema mencionan el "nivel de organización" ("Complejidad" en Huntington, 1968) como uno de los criterios. La "coherencia" interna es el segundo criterio incluido en la mayoría de los autores. Al igual que con el mencionado "nivel de organización," hay una gran variedad de sugerencias de cómo operacionalizar el concepto de coherencia, mientras que algunos autores no hacen desarrollar ningún tipo operacionalización (Huntington 1968). Dos dimensiones adicionales están adecuadamente conectadas con el concepto de institucionalización.

Cuadro 1.2 Dimensiones e indicadores del índice de institucionalización de los partidos	
	Indicadores
Vinculación con la sociedad: El partido tiene vínculos estables en la sociedad	1. Partido con respecto a la independencia edad
	2. Partido con relación a inicio del periodo multipartidista edad
	3. Los cambios en el apoyo electoral en las últimas elecciones últimos y segundo
	4. Los enlaces a organizaciones de la sociedad civil
Autonomía: A pesar de sus vínculos sociales, el partido es relativamente independiente de los individuos a su interior y de grupos sociales externos	5. Apreciación popular de determinado partido
	6. Número de alternancias en el liderazgo del partido
	7. Los cambios en el apoyo electoral después de la alternancia en el liderazgo del partido
	8. Autonomía de decisión de los individuos y de los grupos
Organización: Es un aparato	9. Fuerte membresía

organizativo que está constantemente presente a todos los niveles administrativos y actúa en el interés del partido	10. Realización regular de congresos partidarios
	11. Recursos materiales y personal
	12. Presencia organizada a nivel nacional, actividades más allá de campañas electorales
Coherencia: El partido actúa como una organización unificada; el partido tolera cierto grado de disidencia interna	13. Tolerancia ante la disidencia interna
	14. La coherencia del grupo parlamentario (sin deserciones o transfuguismo)
	15. Relaciones moderadas entre agrupaciones intrapartidaria (sin faccionalismo disfuncional)
Fuente: Elaboración propia con base en Basedau y Stroh (2008).	

Se trata de "autonomía" de la influencia externa excesiva (principalmente Huntington 1968) y "vinculación social." Este último indica fuertes vínculos entre la organización y la sociedad en que actúa ("Adaptabilidad" en Huntington 1968). Sin embargo, ambas dimensiones tienen que ser equilibradas, ya que están interconectadas y no puede ser maximizada al mismo tiempo: los lazos muy fuertes pueden indicar dependencia, lo que necesariamente reduce autonomía. Una quinta dimensión identificada por Basedau y Stroh es "modos de competencia", la cual excluyen de su modelo por considerar que un mínimo de competencia es una característica inequívoca de un sistema multipartidista. Además, porque les resulta dudoso que la institucionalización incluya la competencia en todos los casos.

1.2.2.1.3 Legitimidad consenso y comisiones en ocho legislaturas estatales de México

Sobre la premisa de que el aumento de la competencia electoral en México, ha hecho que las legislaturas estatales del país adquieran una mayor relevancia jurídica y política, González (2010) desarrolla su tesis doctoral a partir de las teorías de la organización legislativa con origen en los estudios sobre el Congreso de los EE.UU., revisando la situación de las legislaturas estatales de Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y Baja California. En estricto

sentido se trata de un análisis comparativo, sumándose a los escasos estudios a gran escala de las legislaturas emergentes de México.

En su estudio, Gonzalez hace la observación de que la literatura sobre legislaturas adolece de una falta de detalle ya que la mayoría son resúmenes descriptivos centrados en lo que los órganos parlamentarios pueden y no pueden hacer. Además -agrega-, en la mayor parte de las investigaciones existe una escasez crónica de desarrollo teórico. Para el autor, el hiperpresidencialismo de la época creó una situación en la que las legislaturas estatales eran cuerpos en gran medida irrelevantes, solamente sellos de goma subordinados a la imposición de los gobernadores. El PRI era la única vía para un cargo político y debido a legislación vigente los diputados no podían buscar la reelección

Con un enfoque específico basado en la teoría del partido fuerte, analiza el sistema centralizado de comisiones y la prevalencia del consenso. Argumenta que parte del control se da en la forma de estas asambleas se organizan. No sólo son los líderes del partido dotado de gran autoridad sobre el grupo, sino que también la forma de organización de la legislatura facilita el monopolio de la producción legislativa. El sistema de comisiones es altamente centralizado ya que sólo sus presidentes tienen el control de la agenda y con eficacia decidir cuál iniciativa y cuándo pueden prosperar. En consecuencia, los partidos sólo necesitan controlar las presidencias de comisiones especiales para el control de la política. Las élites tienen un incentivo aún mayor para utilizar las comisiones debido a la primacía actual de la búsqueda de consensos, ante la falta de credibilidad de los partidos y las legislaturas en México y los cuestionamientos a la legitimidad de sus decisiones. Para contrarrestar esta opinión negativa, asegura el autor, los dirigentes del partido

buscan la aprobación unánime de sus propuestas, algo que sólo pueden hacerlo si primero negocian los términos del acuerdo en la comisión, alejados del escrutinio público. Observa González que esta estrategia minimiza el debate público y se legitima mediante grandes coaliciones y amplio de apoyo.

Aunque González no lo hace explícito debido al enfoque adoptado, el suyo también es un estudio que *borda* sobre los procesos de institucionalización de las legislaturas, específicamente sobre coherencia y complejidad a partir de papel jugado por el sistema de comisiones como parte de una estructura de las legislaturas, pero dejando ver sus limitaciones actuales propios de una baja institucionalización.

1.2.2.14 Alternancia política y transición democrática en Baja California

En *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática en Baja California*, Guillén (1996) documenta que en la experiencia de Baja California, la construcción de la democracia no transita por un camino plano. Viendo la alternancia política en el gobierno del estado, que se muestra como la gran novedad de las elecciones de 1989, para Guillén se trata sólo de la primera entrada a la discusión empírica del problema. Es un fenómeno que trasciende su mera evaluación a partir de las formas políticas que en lo inmediato han sido superadas, como el sistema de partido hegemónico y el presidencialismo local. Y es que –nos dice el autor- en términos directos, no se trata de la simple derrota electoral del PRI. Hay que remitirse a los límites que enfrenta su desarrollo. No son únicamente efecto de la lucha política y de la dura disputa por romper las resistencias al cambio. Una vez ubicados en la tarea de la construcción

democrática en positivo, surgen obstáculos aparentemente sencillos, pero que envuelven una enorme complejidad.

Guillén nos muestra en su estudio lo que sucedió inmediatamente después de la alternancia, no sólo con el PRI que dejó de gobernar el estado, sino las relaciones que comenzaron a construirse de parte del ejecutivo con el nuevo poder naciente, cuando las viejas reglas y las tradiciones aún permeaban con fuerza y no había con que suplirlas. Considera que el ejemplo más importante “de un escenario reiterativo de prácticas tradicionales de poder se encuentra en el congreso estatal con su función de diseño de las leyes”. A pesar de que la composición de la XIII legislatura (1989-1992) no favorecía el control de ninguno de sus grupos parlamentario o por el ejecutivo, observa Guillén que “las más importantes reformas legislativas que se discutieron (no aprobadas todas, como la referida a la nueva ley estatal electoral) fueron iniciativas del gobierno del estado”(p.120). Se trata –nos dice-, de una tarea fundamental para el nuevo congreso. Siendo una actividad potencialmente realizable por el órgano legislativo, más allá del juego interno de la integración de las fuerzas políticas, debió haber sido ese el espacio que determina su aprobación o rechazo. Aún en este último caso, sería preferible a poner en duda la capacidad de la elaboración de iniciativas legislativas por parte del órgano legislativo.

Guillén hace resaltar que, finalmente durante esta primera legislatura de la alternancia, fue el poder ejecutivo el diseñador de iniciativas tan importantes como las que crearon la Procuraduría Estatal de Derechos Humanos y Protección Ciudadana, la entonces frustrada Ley Estatal de Instituciones y Procesos Electorales, la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Estatal de Turismo, entre las más relevantes. Así, para Guillén, después de

1989 el poder ejecutivo conservó su papel de gran promotor de reformas legislativas orientadas a la creación o introducción de cambios en las instituciones estatales a través del congreso, el cual pareciera esperar de manera reactiva una línea política para actuar, especialmente su fracción panista, trayendo a recuerdo el pasado inmediato cuando el gran legislador fue el titular del ejecutivo.

Dentro de un contexto más amplio, Guillén nos brinda una importante fotografía de aquellos momentos en que legislativo no era todavía un poder, pero había dejado de ser una legislatura de aprobación inmediata o mera ventanilla de trámite del gobernador, como lo fue durante todo el periodo de convergencia en que predominaron el sistema de partido hegemónico y el hiperpresidencialismo local. Es la instantánea del “despegue de la institucionalización” (Ragsdale y Theis 1997) de nuevo tipo de la legislatura de Baja California, del punto exacto del arranque del aprendizaje de todas las fuerzas políticas (Lujambio, 1995) implicadas en el proceso local.

1.2.2.1.5 Alternancia y equilibrio de poderes en Baja California

En este trabajo, López (2005), desde un enfoque neoinstitucionalista, normativo y de elección racional, aborda las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo bajo el formato de gobierno dividido y la dinámica parlamentaria a partir de la alternancia política en 1989. Es un estudio comparativo sobre el desempeño y la productividad de ambos poderes en términos del éxito legislativo de cada uno de ellos, lo que se hace durante las etapas 1953-1988 (de sistema de

partido hegemónico) y 1989-2001 (de sistema de partido dominante). El autor utilizó un enfoque transicional, haciendo un análisis comparativo entre sistemas políticos.

López nos muestra el comportamiento de la producción legislativa del congreso durante las legislaturas bajo el formato de gobierno dividido hasta 2001. En su análisis, encuentra que el ejecutivo fue el actor central en la presentación de iniciativas durante 1953 a 1989, pero durante el formato dividido aumentó la producción legislativa, lo que contradice –nos dice- la idea preliminar de parálisis y de no cooperación entre los grupos parlamentarios. Para López fue la competencia electoral la que forzó a los partidos ante sus electores para que mejoraran su nivel de promoción de un mayor número de iniciativas. En ese sentido, los tres partidos representados durante la XVI legislatura (PRI, PAN y PRD), se apropiaron de temas centrales de la agenda política para convertirlo en proyectos de ley. Concluye sobre ello que el pluralismo introdujo el incentivo de competir y también de colaborar.

En relación con las facultades de fiscalización, con base en la revisión del marco institucional, concluye que el Poder Legislativo en Baja California incrementó sus capacidades fiscalizadoras de carácter formal-legal durante 1989 a 2001 al crecer la “producción legislativa en el área fiscal-presupuestal”. Asimismo, considera López que “los factores motivacionales son el mecanismo facilitador o inhibidor del proceso fiscalizador”. Sin embargo, considera poco competitivos a los legisladores para emitir evaluaciones técnicas imparciales, lo que se refuerza al carecer aquellos de asesores especializados, la ausencia de la profesionalización por la vía de la reelección y el tiempo limitado que disponen para el estudio de los proyectos de ley de ingresos y egresos. Son –no dice- “factores motivacionales inhibidores de las tareas de fiscalización ajenos a los partidistas”.

Su abordaje de la productividad legislativa y la capacidad fiscalizadora como variables para relacionarlas con el equilibrio de poderes, la responsabilidad y representatividad política de los legisladores, se hizo con el propósito de relacionarlas con la democratización del Congreso del Estado en Baja California. La responsabilidad legislativa se analizó desde la perspectiva del mandato representativo y del mandato imperativo. De acuerdo con esta división, la representación local, desde su fundación en 1953, estuvo ligada a una representación de tipo nacional, lo que determinó que la conducta y responsabilidad cameral se diluyera cuando el legislador abandonaba el cargo. Como representaba a la comunidad en general (y no a ciudadanos geográficamente delimitados), sus acciones en el Congreso no eran evaluables ni sancionables. Su conducta y acciones, en cambio, eran premiadas por su incondicional apoyo a las políticas del Ejecutivo y a la disciplina partidista.

Partiendo de que el trabajo legislativo lo ejerció el Poder Ejecutivo durante 1953-1989 y que la representación ciudadana centrada en distritos electorales no logró vincular al ciudadano con su diputado, nos dice López que la mecánica corporativa al interior del PRI, se convirtió en el vínculo mediador de intereses y de control dentro del Congreso. Agrega el autor que, aunque para 2001 aumentó la pluralidad del congreso, en cambio no generó una mayor representatividad. Así que una mayor competitividad electoral y más pluralidad en la Cámara no necesariamente fortalece la representatividad legislativa; siendo el partido el mediador entre el candidato y los ciudadanos, se distorsiona la representatividad debido a la dualidad de compromisos que el candidato a diputado asume en campaña; ya que por un lado quedan los electores y sus demandas y por el otro los de su partido y sus propios intereses, que muchas veces pueden ser contradictorios.

1.2.3 Conclusiones

Con lo presentado en páginas anteriores, podemos establecer un conjunto de conclusiones relevantes para nuestro trabajo de investigación:

Primera: que el marco teórico-conceptual que nos brindan Huntington y Polsby en sus obras pioneras ya clásicas, es un encuadre que descuella en la literatura académica que se orienta a estudiar cómo cambian las instituciones en el tiempo, que tiene su punto de partida de la sociología y en la teoría de la organización.

Segunda: que su encuadre sigue teniendo vigencia durante el estado actual del arte, lo que se corrobora por la amplitud de utilización en muy diversas latitudes del planeta y porque no se ha restringido a un sólo tipo de organización. Como se ha mostrado, incorpora grandes estructuras como la Presidencia, Suprema Corte, Cámara de Representantes de los E.U. y la Asamblea de Representantes de California, los congresos de Argentina o Tailandia

Tercera: que como sugiere Squire, este encuadre debe ser utilizado de manera flexible, adaptándolo en cada caso particular, especialmente respecto de las dimensiones, que bajo la misma matriz de ideas, son cuatro en la propuesta de Huntington (1965 y 1968), tres en la de Polsby (1968), Keohane (1969) y Copeland y Petterson (1994) y solamente dos dimensiones en la de Sisson (1973), como se presenta en el cuadro 2.6.

Cuatro: que en la idea expresada en el punto anterior, es aceptable y en ocasiones necesario, complementarlo con otros enfoques, como en el caso de Arias (2002) que combina el enfoque

institucional de Sisson (1973) apoyándose en la matriz común de Huntington y Polsby, pero añadiendo otras teorías como la del “agente principal” y la teoría del rol, entre otras.

Quinto: que si bien existen trabajos como el de Theeter (1998) o el de Béjar (2001) que abordan la institucionalización de la Cámara de Diputados de México y varios estudios atienden aspectos parciales que de manera natural se relacionan con los procesos de institucionalización (como el de González 2010 o el de Puente y Villagómez 2011, por ejemplo), salvo el estudio de López (2005) bajo el encuadre de los costos *económicos* de transacción, noción aportada por Ronald Coase a partir de la cual Douglas North concibió a las instituciones como reglas de juego (Caballero, 2011:16), no existe en el debate académico del país una aportación que evalúe cómo cambia una legislatura local a través del tiempo, como la que se ofrece por el autor. Sin embargo, en algunos aspectos existe una continuidad del trabajo de López (2005), sobre todo en las consideraciones del contexto político que se expresa en los gobiernos divididos. Sin embargo, si bien la de López (2005) es una aportación pionera, digna de valorarse, su encuadre ha limitado las posibilidades de extraer toda la riqueza del proceso de la primera legislatura que se ve inserta en un contexto de gobierno dividido en la historia del país.

Sexto: Como se documentó en el capítulo 2 de esta tesis, la teoría del equilibrio puntuado (TEP) adquiere carta de naturaleza en la biología y la paleontología a partir de Eldredge y Gould (1972) e irrumpe como *proceso* de construcción teórica en la teoría de la organización una década más tarde a partir de los trabajos de Mintzberg y Théorêt, (1976), Miller y Friesen (1980 y 1982), Tushman y Romanelli (1981), además de Gersick (1991), Greenwood y Hinings (1996) y Greiner (1998), integrantes de la escuela de la configuración (Hull et al.1998). Tuvieron que transcurrir dos décadas desde el trabajo de Eldredge y Gould (1972) y una de su incorporación a la teoría de la organización para que esta perspectiva pasara de presente en la ciencia

política norteamericana. Esto sucedió a partir de los trabajos de Baumgartner y Jones (1993) en su *Agendas and Instability in American Politics* y Jones y Baumgartner (1998) en "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority", 1947-1995. Desde entonces, otros se han ido sumando a esa nueva ruta, existiendo ya una bibliografía académica digna de considerarse, como se documenta en Sabatier y Weible (2014).

No pasamos por alto que la emergencia de este enfoque, aplicado al análisis del funcionamiento del sistema político de los E.U., represente un contrapunto a la tesis clásica del enfoque gradualista (Dhall y Lindblom 1953); evidenciando que el cambio en las políticas *ocurre* con frecuencia en ese país. Así que bajo este enfoque, en las políticas estadounidenses ocurren "cambios dramáticos" – que Baumgartner y Jones denominan *puntuaciones de políticas*-, alternándose con largos periodos de estabilidad (Walgrave y Varone; 2008:367).

Séptimo: que para extraer toda la riqueza del proceso de institucionalización de la legislatura local, debe vincularse con sus procesos de cambio organizacional y sus probables periodos de convergencia y trastorno, así como su reorientación estratégica– de existir- y los distintos arquetipos adoptados por la legislatura a través del tiempo. La introducción de estos conceptos proveídos por la teoría de la organización, específicamente de la TEP y la teoría de la configuración (abordadas con amplitud en el capítulo 2), en la explicación de la evolución de la legislatura a través del tiempo, sin duda, redimensiona y enriquece el análisis y el debate académico.

Octavo: que para el abordaje que se plantea se necesita reforzar la teoría de la institucionalización con las aportaciones del cambio estratégico, entre ellas, la del "equilibrio puntuado" (Tushman y Romanelli 1985 y Steinmo 2001) y del cambio arquetípico (Miller y

Friesen 1994 y Greenwood et al. 2002), así como otras vertientes como la teoría de la configuración de las organizaciones, de mucha utilidad esta última para abordar la dimensión de complejidad y el cambio arquetípico. La perspectiva del cambio organizacional en general y del cambio arquetípico en particular, permiten “mirar más allá de las características institucionales, teniendo en cuenta la práctica real de la labor parlamentaria, y también pueden ir más allá de la institución en sí misma mirando a su relación con los actores externos” (Norton y Leston-Bandeiras, 2007).

Noveno: es evidente que una de las recomendaciones más plausible mostrada por estos antecedentes es la necesidad de que los estudios de los procesos de institucionalización como el que presentamos ahora, dada su naturaleza, se sustenten en una periodización diacrónica (Polssby 1968, Squire 1992, Patzlet 2011, Mintzberg 1976, Tolbert y Zucker 1996, Ragsdale y Theis 1997, entre otros).

Décima: que de conformidad con el punto anterior, y conocido que hasta ahora los estudios de los procesos de institucionalización han dejado de lado o no han enfatizado lo suficiente sus cortes más finos de sus discontinuidades, identificándolas mediante etapas y momentos perfectamente delimitadas en el tiempo, se hace necesario combinar la perspectiva del “antiguo” con el “nuevo” institucionalismo. Para los fines de esta investigación, se han combinado las aportaciones de Huntington y Polsby (que representa la vertiente más cercana a la sociología tradicional y a la teoría de la organización) con las ofrecidas por Oliver (1992) y las de Tolbert y Zucker (1996), más identificadas con el neoinstitucionalismo sociológico. Este neoinstitucionalismo, “tiene sus raíces en el ‘viejo institucionalismo’ de Philip Selznick y sus asociados” (Dimaggio y Powell, 1999:46, ver también Scott, 1987), así como el de Berger y Lukerman (2001). Corresponde a una perspectiva institucional distinta al enfoque económico de

North (1991 y 1992). La del Nobel en economía se basa en los costos económicos de transacción, que plantea el problema de la organización *económica* como un problema de contratación.

Por otra parte, no pasa desapercibido para nosotros el hecho de que los enfoques predominantes en los estudios institucionalistas sean basados en la tesis clásica del gradualismo, originada, entre otros por Dahl y Lindblom (1953). En aplicaciones como en los estudios sobre congresos locales en México, se debe considerar que se trata de sistemas políticos diferentes. El estadounidense – salvo el reciente contrapunto de la aplicación de la TEP por la ciencia política de ese país-, ha sido considerado más estable. En cambio, el sistema político mexicano ha atravesado por un prolongado periodo de transición, que para algunos ha concluido, aunque para muchos permea la duda en cuanto a la posibilidad de sean revertidos los avances en la democratización, considerado factible desde la teoría tal fenómeno regresivo (por ejemplo, Berger y Lukerman 2001, Huntington 1965, Oliver 1991 y 1992 y Greenwood et al. 2002).

Onceava: Que los trabajos de Guillén 1996, López 2005 y Puente y Villagómez 2011 (entre otros), nos introducen a la perspectiva política de nuestro objeto de estudio, brindándonos valiosos aportes, que los consideramos de alguna manera complementarios. Justamente los momentos más críticos retratados por Guillén y López, representan –respectivamente- los límites inferior y superior de la etapa de *preinstitucionalización* que vive actualmente la legislatura de Baja California, o dicho desde la teoría de la organización y la TEP, del *periodo de trastorno* que condujo a la *reorientación* de la estrategia de la legislatura. Por ello, se trata de evidencias de mucho valor para el rastreo de los procesos objeto de esta tesis.

Realizada la presente revisión de los antecedentes contemporáneos del estudio de las institucionalizaciones, especialmente en su aplicación a las asambleas legislativas de nuestro

interés, y puntualizadas las enseñanzas que arrojan para nuestro trabajo, pasaremos a exponer el problema de investigación, las hipótesis y la justificación de la investigación, para pasar en seguida a la presentación de la metodología empleada, establecer de manera puntual las precisiones conceptuales (definiciones), así como las delimitaciones de los alcances y la conclusión de este capítulo.

1.4 Planteamiento del problema de investigación, objetivos e hipótesis

1.4.1 El problema de investigación

Un problema puede ser una cuestión que se trata de aclarar. O bien, tratándose del medio académico, es el planteamiento de una situación cuya respuesta debe obtenerse a través de métodos científicos. Lo primero, entonces, es que debe esbozarse una situación la cual sugiera interrogantes cuya respuesta no es conocida *a priori*. Solamente un trabajo de investigación puede arrojar la respuesta.

En ese sentido, nos planteamos la institucionalización de la legislatura como problema de investigación. Entendemos la institucionalización con Huntington (1997:22), como el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos, en este caso, del órgano legislativo y los procedimientos parlamentarios que le son propios. La institucionalización de la legislatura puede concebirse a partir del nivel alcanzado por su autonomía frente a entes externos, su adaptabilidad ante los cambios del ambiente, la complejidad de sus estructuras y su coherencia interna o nivel de acuerdo de su agenda común, cómo desahogarla y el tipo de relaciones con otros actores institucionales, como el ejecutivo y/o los partidos.

El problema de investigación más general que nos propusimos resolver, fue conocer cómo evoluciona la legislatura local a través del tiempo a *través* de sus procesos de institucionalización y de cambio organizacional, cuáles son las determinantes de esta evolución y como cambian en el tiempo sus estructuras y sus relaciones con el poder ejecutivo. Las legislaturas que no han logrado delimitar sus fronteras (o alcanzar su autonomía) ante entes externos, tampoco cuentan con capacidad de asumir las funciones que les asigna el diseño constitucional. Consecuentemente, la legislatura mantiene estructuras insuficientes y, en ciertos momentos de su desarrollo, hasta rudimentarias, además de carecer de la suficiente capacidad adaptativa para que la organización se alinee a los cambios ambientales. Igualmente, se limitan las posibilidades de que sus miembros logren acuerdos respecto de qué hacer y cómo hacerlo. Todo ello hace que la legislatura no adquiera la infusión de valor, que la convierta en un ente distintivo ante la sociedad, con capacidad de influir de manera determinante en la hechura y la evaluación de las políticas, es decir, que llegue a ser una legislatura *institucionalizada*. Tal impedimento, puede reducirla a sólo desplegar una estrategia de subordinación ante el ejecutivo y legitimadora de los actos de aquél, con lo cual abdica de sus funciones, incluida aquella de ser una asamblea representativa de los ciudadanos.

Para remontar estas limitaciones, las legislaturas deben cursar un proceso de institucionalización el cual lleva implícitas las posibilidades de cambio organizacional, lo que hace que se presenten dos procesos ensamblados. Esto nos lleva a considerar el subproblema de cómo se relacionan la institucionalización y el cambio organizacional. Por otra parte, debido a su naturaleza, la respuesta al problema de cómo evoluciona la legislatura a través del tiempo sólo es posible

obtenerla como esfuerzo de síntesis, como un corolario de las respuestas de los subprocesos que le son inherentes. Nuestra estrategia para el abordaje de este problema general se configuró muy de cerca con la búsqueda de respuestas a los sub problemas planteados. De ello nos ocuparemos ampliamente en el capítulo 3.

1.4.2.1 Objetivo, preguntas de investigación e hipótesis

Con base en el conjunto de definiciones anteriores, pasamos a precisar nuestros objetivos y las preguntas de investigación e hipótesis establecidas.

1.4.2.1.1 Objetivos

- 1) Identificar la trayectoria evolutiva de la legislatura de Baja California desde su origen (1953) hasta la actualidad (2013) a partir de la contrastación de las teorías de la institucionalización y del equilibrio puntuado
- 2) Describir y analizar el proceso de institucionalización de la legislatura local durante el periodo 1953-2013, identificando el nivel de institucionalización alcanzado, sus factores determinantes, los cambios en su estructura e impactos en sus relaciones con el ejecutivo.
- 3) Identificar cómo se relacionan el cambio institucionalización y el cambio estratégico (arquetípico) en la legislatura en el marco del periodo de convergencia y la alternancia política y los gobiernos divididos.
- 4) Definir un modelo de cambio e institucionalización para las legislaturas locales.

1.4.2.1.2 Preguntas de investigación

1. ¿Cómo describe la teoría de la institucionalización y del equilibrio puntuado la evolución de la legislatura de Baja California a través del tiempo?
2. ¿Cuál es el nivel de institucionalización alcanzado por la legislatura local, sus factores determinantes, los cambios en su estructura y los impactos en sus relaciones con el ejecutivo?
3. ¿Cómo se relacionan el cambio institucionalización y el cambio estratégico (arquetípico) de la legislatura, en el marco de marco del periodo de convergencia y la alternancia política y los gobiernos divididos?
4. ¿Qué elementos (e interrelaciones) debe contener un modelo para evaluar la institucionalización y el cambio organizacional en una legislatura local?

1.4.2.1.3 Hipótesis

H1: La legislatura de Baja California evoluciona a través del tiempo en un proceso de equilibrio puntuado y alcanzando mayores niveles de institucionalización.

H2: La legislatura ha alcanzado un nivel medio de institucionalización determinado por una mayor autonomía, con estructuras más complejas, adaptables, una mayor coherencia interna y mayor valor en el sistema político local y pasando de relaciones de subordinación y abdicación con el ejecutivo, a otras de independencia, autonomía y cooperación negociada.

H3: Existe una correlación entre el cambio en el contenido de la estrategia de la legislatura local y los mayores niveles de institucionalización.

H4: La legislatura ha creado arquetipos para adaptarse a periodos de convergencia y trastorno; sus características responden a los requerimientos de su ambiente organizacional

Partimos del concepto de que un modelo es un esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja para imitarlo o reproducirlo. En ese sentido, un modelo capaz de evaluar la institucionalización y el cambio organizacional en una legislatura local, debe considerar las convergencias y discontinuidades de su evolución, sus niveles de institucionalización, su configuración arquetípica y los contextos en que se ha desenvuelto a través del tiempo. Su diseño es, en cierta medida, un corolario de la respuesta a las preguntas anteriores. (Véase la figura 7.5).

1.5. Justificación de la investigación

1.5.1 Relevancia práctica

Los hallazgos que se presentan en esta tesis, seguramente serán de utilidad para identificar en el contexto señalado las relaciones entre la legislatura y quienes tienen la representación del poder ejecutivo, pero sobre todo, para que los liderazgos parlamentarios que conducen las mayorías conceptualicen y racionalicen sus propias estrategias para adecuarse a los entornos cambiantes. Lograr que una legislatura sea competitiva institucional y políticamente, tiene que ver con su capacidad para adaptarse al cambiante ambiente. En un contexto de prevalencia del ejecutivo, el cual durante décadas se acostumbró a ver a las legislaturas locales como una extensión de sus dominios, que éstas alcance mayores niveles de competitividad, conceptualmente tiene que ver con el desarrollo de un proceso de institucionalización que puede conducir desde una legislatura

mínima, pasando por ser reactiva a convertirse en una legislatura activa (Mezey, 1971). O bien, dejar de ser una ventanilla de trámite para el Ejecutivo, simple arena de debate y desarrollar capacidades que le permitan ser un actor de primera línea en el desarrollo del estado en todos sus ámbitos mediante su mayor influencia en las políticas (Polsby, 1968 y Norton, 1990).

1.5.2 Importancia teórica

El presente reporte de investigación es pertinente con las líneas de investigación del doctorado en ciencias administrativas de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Baja California; se identifican con la línea correspondiente a administración estratégica y se centra en el estudio del cambio institucional y el cambio estratégico con aplicación en el Congreso de Baja California. Nos parece que desde el punto de vista teórico se trata de un estudio relevante.

En ese sentido, al igual que Greenwood y Hinning (1996) creemos “que la complejidad de los cambios políticos, regulatorios y tecnológicos que enfrenta la mayoría de las organizaciones, hicieron del cambio organizacional y la adaptación un tema central de investigación durante la década de 1990. La capacidad de hacer frente, a menudo alterando drásticamente las fuerzas contextuales, se ha convertido en un factor determinante de la ventaja competitiva y la supervivencia de la organización” (1996; 1022). Es un tema que ocupa a la academia del mundo entero y desde muy variadas disciplinas. De igual manera, la explicación del cambio institucional es uno de los temas más interesantes y espinosos en la literatura institucional (Steinmo, 2001:9). La estabilidad institucional (o equilibrio) puede ser mucho más fácil de explicar que el cambio.

Como concluye Steinmo, “el cambio institucional significa mayor incertidumbre, ya que cualquier conjunto particular de instituciones están incrustadas en una variedad de otras instituciones” y en las organizaciones. El estudio de las instituciones está muy presente en la agenda de las ciencias sociales (Hollingsworth; 2000:596) y son varias las perspectivas que permiten abordar su estudio, como el institucionalismo sociológico, institucionalismo histórico y el institucionalismo político (Amenta y Ransey, 2010), cada una con sus respectivas variantes y enfoque particulares.

Siendo el estudio del cambio institucional es uno de los temas más polémicos en su campo, el cambio organizacional, ya estratégico (Porter, 1996 y Mintzberg,1993 entre otros) o de primer grado; incremental (Limdbloom 1959, Quinn, 1993 y Weick y Quinn,1999), radical o una combinación de ambos expresado en la teoría del equilibrio puntuado (Gould y Eldredge, 1972; Thushman, Newman y Romanelli, 1993; Greenhood y Hinning,1996; Miller y Frieser, 1984 y Grenier, 1972), no marcha a la zaga en cuanto a formas de abordaje, grado de polémica y complejidad. Es todo un conjunto de escuelas que vienen de lejos, y a pesar de ser muy diversas, han tendido al acercamiento.

Y si tratándose del cambio institucional el reino de la sabiduría inicia bajo la consideración de que no existe uno sino varios institucionalismos (Scott; 1987:493), las cosas no son distintas en lo que se refiere al cambio organizacional en general y el cambio estratégico en particular. A partir de la sistematización y del análisis diez perspectivas de la estrategia realizada por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1990) y la integración de las perspectivas del cambio estratégico (racional, cognitiva y del aprendizaje) por Rajagopalan y Spreitzer (1997, la

recomendación que prevalece -en estos y otros estudios-, es combinar aspectos de las diferentes escuelas. Y que decir de los hallazgos de Koontz (1961 y 1980) respecto de su estudios sobre las escuelas de la administración, quien se refiere al igual que Mintzberg et al (1998) se refiere a la “selva de administrativa”, una metáfora para ilustrar la proliferación de escuelas teóricas administrativas.

Algo similar se presenta en la teoría del cambio institucional. Debe tenerse en cuenta que según el enfoque que se adopte, serán las predicciones sobre el comportamiento, lo que puede suceder aún cuando la investigación se realice utilizando nominalmente un mismo enfoque teórico. “Una pregunta central es, entonces, qué tanto son un impedimento estas diferencias internas y que puede hacerse para generar un enfoque más unificado de la teoría institucional” (Peter; 2000:2). Precisamente nuestra tesis, apoyada en encuadres distintos, realiza un acercamiento de estos en su parte empírica, al definir las etapas de la institucionalización de la legislatura local.

Esta es una preocupación compartida por otros académicos que consideran que estas escuelas se mantuvieron en un relativo aislamiento entre sí durante varios años su intercambio ha estado siendo cada más abierto y amplio. Se comparte que existe una vasta evidencia de que “se puede aprender de todas estas escuelas de pensamiento y que cada una tiene algo que aprender de las demás.” (Hall et al., 1996:24). Este es parte del bagaje teórico en que nos apoyaremos en nuestro trabajo, para lo cual en otro apartado puntualizaremos el modelo básico mediante el cual diseñaremos nuestro constructo.

Toda vez que nos proponemos construir un marco teórico sobre los procesos de institucionalización en las legislaturas en un contexto de gobierno dividido e identificar el puente entre la teoría de la institucionalización y la teoría de la organización para explicar la relación entre cambio institucional y cambio organizacional (en nuestro caso basado en el equilibrio puntuado y creaciones arquetípicas), reiteramos que se trata de un abordaje novedoso y pionero en México. Incluso, hay que decir que el enfoque del equilibrio puntuado apenas recientemente ha comenzado a tener aplicación en los confines políticos tanto en los E.U. como en Europa (Jones, y Baumgartner 2012, Walgrave y Varone 2008, Cashore y Howlett, M. 2007, Baumgartner, Breunig, Green-Pedersen, Jones, Mortensen, Nuytemans y Walgrave 2009, entre otros).

En todo caso, esta investigación es el primer estudio sistemático de la institucionalización y el cambio estratégico de tipo diacrónico; se apoya de manera importante en la perspectiva teórica del equilibrio puntuado y arquetípico que nos han ofrecido un distinguido grupo de académico (Tushman y Romanelli 1984 y 1993; Miller y Friesen 1984 y Gersick, 1991 y Mintzber, 1976; Greenwood et al. 2008 y Hinning y Greenwood 2002), varios de ellos de la escuela de la configuración. Y lo hicimos en cierta medida *apegados* la ortodoxia al estudiar al Congreso de Baja California en relación con sus grados de autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia, indicadores de institucionalización legislativa, pero mirando más allá de los linderos meramente institucionales porque en esta empresa fue ineludible no obviar el análisis de las cambiantes y complejas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En ello nos fueron de gran ayuda trabajos seminales como los de Alfonso Lujambio, Tonatiuh Guillén y Cuauhtémoc López, entre otros, permitiéndonos llenar un vacío comúnmente criticado a los

institucionalistas de la vieja y de la nueva guardia que en sus explicaciones del comportamiento de las instituciones se olvida de las causas exógenas, concentrándose en las endógenas.

1.5.3 Valor social

La trascendencia de conocer estos procesos, se vincula al hecho de que solamente aquellas legislaturas que hayan alcanzado grados elevados de institucionalización estarían en condiciones de actuar como un verdadero par frente al ejecutivo durante todo el ciclo de las políticas públicas, desde su hechura hasta su evaluación. De acuerdo con los trabajos de Scartascini y Tommasi (2013) existe la evidencia empírica de que los congresos que se consideran con mayores grados de institucionalización están positivamente correlacionados con políticas públicas más estables, y más adaptables. Esto crea condiciones propicias para mejorar la productividad y el crecimiento económico, y para que haya un mejor control de recursos públicos, disminuyen el derroche y mejorando la transparencia y la rendición de cuentas. Esta evidencia es consistente lo sostenido por Mezey y Olsen (1991:6) el papel las legislatura en la formulación de políticas, que la ven sujeta a su relación con otras instituciones y actores políticos, sobre todo del ejecutivos y las elites de los partidos en los sistemas caracterizados por partidos políticos fuertes. De ahí la importancia de conocer cómo cambian y en qué dirección estos órganos.

Por todo lo anterior, consideramos que este tipo de estudios son de interés público. Sirven a la sociedad en general, que puede tener mayor claridad del funcionamiento de su órgano representativo, pudiéndose convertir en materia de consulta y apoyo para identificar ciertas acciones orientadas a mejorar las modalidades y el nivel de la cooperación entre la legislatura y

el ejecutivo. Sus hallazgos, también serán de utilidad a las “entidades de interés público” representadas en la legislatura, en tanto que les permitirá verse como actores cuyos actos influyen en el desarrollo de una organizacional congresional. Acaso también contribuya en su reflexión de si sus esfuerzos son para hacer de la legislatura una permanente arena de lucha, o una plataforma de transformaciones en favor de la sociedad, que es en lo que declarativamente y en sus respectivos programas políticos coinciden todos los partidos. Y esa es una gran base para la coherencia institucional y el compromiso de cada uno de sus miembros en su rol de representantes populares.

En tanto que los estudios sobre legislaturas locales son una rama relativamente nueva en la investigación académica y que el enfoque aquí diseñado (que vincula tres grandes perspectivas), de acuerdo a la literatura revisada, *no tiene antecedentes* en México, sus resultados también serán útiles para este sector de la sociedad. Así, estudiosos de la administración en general y la ciencia política, especialmente de los procesos de institucionalización y de los cambios estratégicos en las organizaciones en general, y en particular de las legislaturas, quizás encuentren en este trabajo una fuente de la cual puedan abreviar y fortalecer sus propios estudios con nuevas preguntas y datos que, hasta ahora, no se habían presentado.

1.6. Metodología

Como se informa de manera amplia en el capítulo 3, para esta investigación de tesis, dada la naturaleza del problema, hemos recurrido a la metodología de casos múltiples comparados (Yin 1981 y Sosa 2006), en tanto que comparamos a través del tiempo a la legislatura en sí misma

como un *todo*. Adicionalmente, la comparación se realiza entre seis legislaturas (periodos trianuales), que para todos los fines se trata de gestiones distintas de una organización que como la legislativa cambia de miembros cada tres años, de directivos y en ocasiones, también cambian sus políticas, a veces de manera drástica, como lo mostraremos adelante. Igualmente, toda vez que nuestra tesis, conforme a sus objetivos, preguntas de investigación e hipótesis, está orientada en conocer y desentrañar los procesos de cambio institucional y cambio organizacional, decidimos que era necesario complementar las metodologías casos múltiples con la metodología de rastreo de procesos, que explicamos con amplitud en el capítulo 3.

Complementariamente, ya que nuestra variable dependiente es la institucionalización, cuyo desenvolvimiento está sujeto a cuatro variables (autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia), cuyo comportamiento a su vez depende de varios indicadores identificados en la figura 3.1, combinamos el método analítico con el método sintético. En el primer caso para analizar el comportamiento de cada una de las variables independientes y sus indicadores y en el segundo para el análisis de conjunto de cada proceso por separado y, finalmente, para identificar la trayectoria evolutiva de la legislatura local.

1.7 Organización de la tesis

El reporte de tesis que se ofrece al lector, ha sido organizado teniendo en cuenta las formalidades a que está sujeto un trabajo científico como el que se presenta y conforme a un método de exposición lógico, basado esencialmente en el proceso que se muestra en la figura 3.4, con algunas adiciones obligadas.

Su capítulo 1 corresponde a esta Introducción. Lo que sigue es el capítulo 2, que corresponde con la revisión de la literatura, o sea nuestro marco teórico, empezando por una introducción general que centra la temática involucrada, para pasar luego a identificar los marcos en que se sitúan los dos grandes vertientes conceptuales de nuestro trabajo: institucionalización y cambio organizacional, lo que se complementa brevemente con ciertas conceptualizaciones de la ciencia política sobre el régimen político, división de poderes y tipologías de las legislaturas. Al final, se presenta una conclusión.

En seguida, ofrecemos al lector el capítulo 3 que presenta en extenso la metodología, centrándose en la descripción y la justificación de la metodología empleada, así como los procedimientos aplicados en la investigación. Se agregan algunas consideraciones éticas y una breve conclusión capitular. Los capítulos 4, 5 y 6 presentan la parte empírica de la investigación, en la cual se analizan los datos recogidos durante el proceso. Conforme al mecanismo causal adoptado, el capítulo 4 presenta el análisis para lo que en nuestro constructo se identifica como «institucionalización externa», mostrando la evaluación que se hace de las variables independientes «Autonomía» y «Adaptabilidad», a partir de los indicadores utilizados en cada caso. El capítulo 5 se concentra en el análisis de la «institucionalización interna» de la legislatura mostrando la evaluación de las variables independientes «Complejidad» y «Coherencia», con los indicadores asignados con anterioridad en cada caso. Ambas dimensiones con sus correlativas variables y sus indicadores se presentan en la figura 3.1. Podría decirse que estos dos capítulos abordan a la institucionalización bajo un enfoque analítico en su calidad de variable, dejándose en un subsiguiente capítulo su estudio como proceso.

El capítulo 6 se destina al estudio sintético del proceso de institucionalización (figura 6.1) y del proceso de cambio organizacional (figura 6.3), ambos objeto de rastreo a lo largo de esta investigación (figura 7.4 bis). Con los resultados de la contratación de las variables de institucionalización y apoyándonos en elementos contextuales, identificamos el nivel de institucionalización alcanzado por la legislatura local. En este capítulo también se realiza la síntesis de los datos relativos al cambio organizacional, expresado mediante la aplicación de la teoría del equilibrio puntuado y el cambio arquetípico, identificando los el periodo de convergencia y de reorientación estratégica. En cada uno de los capítulos dedicados al estudio empírico se parte de la pregunta de investigación correspondiente y del modelo de los datos que se analizan y la propuesta de un modelo interpretativo de cómo evolucionan las legislaturas locales de México a través del tiempo.

Nuestro capítulo 7 se concentra en presentar las conclusiones e implicaciones de la investigación. Se ofrecen conclusiones específicas sobre cada objetivo y pregunta de investigación y una conclusión general del problema planteado. En seguida, se ofrecen al lector las implicaciones de las teorías implicadas que sirvieron de base a la investigación y las implicaciones prácticas, en general, para las legislaturas, las legislaturas locales y los legisladores. También se presentan las implicaciones concretas para la legislatura base del estudio y sus miembros, que es la de Baja California. Adicionalmente, se brindan algunas opiniones del probable significado de nuestro trabajo para la academia, tanto aquella que hace vida en torno a la ciencia política, como la que la hace en los ámbitos de la teoría de la organización, específicamente en torno a los temas del cambio en las organizaciones y sus procesos de institucionalización.

Por último, se muestran las limitaciones de nuestro trabajo y se presentan a consideración del lector, algunas de las probables líneas de investigación que arrojan tanto las debilidades como las fortalezas de esta empresa que concluye ahora con este reporte. Esta empresa, que inició como una idea más o menos vaga, que fue cristalizando como tema de interés hasta convertirse en nuestro objeto de investigación en el análisis científico del fenómeno real, objetivo y comprobable de la evolución de la legislatura local a través del tiempo, que existe independientemente y se expresa mediante los procesos de institucionalización y cambio, ensamblados uno del otro en una unidad sólo separable para nuestros fines analíticos. Como componente obligado, se muestran las referencias empleadas.

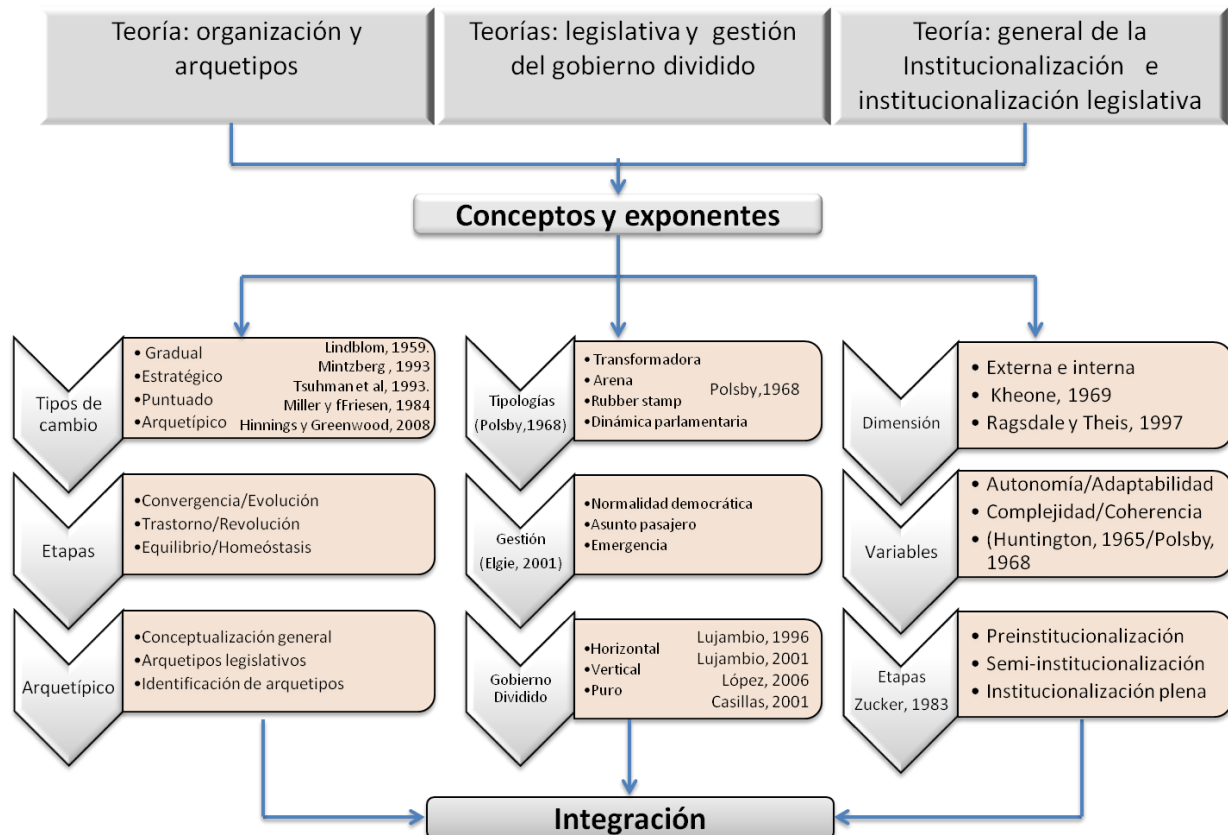
Concluimos reiterando que la medida que nuestros medios de investigación fueron siendo cada vez más penetrantes y fuimos paulatinamente descubriendo “lo simple debajo de lo complejo, después lo complejo debajo de lo simple, otra vez de nuevo lo simple debajo de lo complejo y así sucesivamente, sin que pudiéramos prever cual sería el último término” de esta ecuación (Poincaré: 1978:47). Era indispensable detenernos en algún punto. ¿Cuál fue el mejor momento para detener nuestra marcha? “Es necesario –nos dice el matemático francés- “detenerse cuando se ha alcanzado la simplicidad” (p.47). Y en la simplicidad nos detuvimos: cuando creímos contar con respuestas claras y sencillas a nuestras preguntas de partida y con la propuesta de un modelo que en su simplicidad encierra toda la complejidad de los procesos causales rastreados y verificados.

CAPÍTULO 2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DEL ESTUDIO

2.1 Introducción

El capítulo 2 que se ofrece al lector presenta el fundamento teórico de nuestra investigación a partir de tres grandes bloques mostrados en la figura 2.1. Toda vez que nuestro objeto de estudio es una *organización legislativa* en proceso de cambio, un primer bloque de nuestros fundamentos se orienta a dilucidar el conjunto de planteamientos que tienen que ver con las organizaciones. Se parte de definiciones de carácter filosófico sobre el cambio y su naturaleza, apoyándonos tanto en Aristóteles (1983) como en Hegel (1968), especialmente en este último, quien nos proveyó de las nociones de «cosa en sí» y «cosa para sí», que expresan el movimiento dialéctico entre un estado de bajo nivel a otro superior, mediante un proceso de *negación*. Estas nociones nos ayudan a denotar los cambios en la legislatura local durante su proceso de institucionalización y cambio organizacional. En seguida, pasamos a definir a las organizaciones y al cambio organizacional; destacamos las diferencias entre el cambio incremental y el cambio episódico o radical, que son un preámbulo para entrar de lleno a explicar la teoría del equilibrio puntuado (TEP), uno de los componentes teóricos centrales en el desarrollo empírico de esta tesis. En este mismo bloque, se describen los planteamientos de la «escuela de la configuración» con respecto del comportamiento que tienen las organizaciones frente a los cambios, a la manera de gestalt o arquetipos organizacionales.

Figura 2.1: Marco teórico-conceptual



Fuente: Elaboración propia

En un siguiente bloque, pasamos a definir qué son las instituciones y cómo se relacionan con las organizaciones. Luego, hacemos una revisión muy general de las distintas expresiones del «institucionalismo», partiendo de la idea básica de que en este ámbito el reino de la sabiduría comienza por reconocer que hay muchos institucionalismos, pues *ninguna* escuela mantiene una situación de preeminencia sobre el resto. A partir de ello, dilucidamos tanto el antiguo como nuevo institucionalismo y hacemos hincapié en el institucionalismo evolutivo con el cual identificamos nuestro trabajo. Cubierta esta parte, abordamos los planteamientos de Huntington (1965, 1973 y 1997) y Polsby (1968) sobre la institucionalización de los sistemas sociales (organizaciones) en general, y en particular de las legislaturas, respectivamente. Más adelante, apoyados en Tolbert y Zucker (1996) identificamos conceptualmente las etapas de la

institucionalización e incorporamos el concepto de desinstitucionalización (Oliver 1992 y Greenwood et al, 2008), de gran importancia para nuestro trabajo empírico.

En un tercer bloque, de manera breve, precisamos elementos conceptuales como la división de poderes en un sistema presidencialista de división de poderes en razón de que nuestra unidad de estudio, precisamente, es uno de los tres poderes locales, el legislativo. Posteriormente, abordamos la naturaleza de los gobiernos divididos y la teoría acerca de su gestión. Aquí mismo, ofrecemos una serie de conceptos sobre teoría de la organización legislativa en relación con sus elementos estructurales. Especialmente, le brindamos al lector algunas de las tipologías más utilizadas para caracterizar el desempeño de los parlamentos, especialmente aquellas que como las de Polsby (1968), Mezey (1971) y Norton (1991) resultan más ilustrativas para el caso que nos ocupa. Finalmente, presentamos las conclusiones del capítulo.

Nuestra exposición comprende la elucidación de los conceptos contenidos en la figura 2.1. Descrito y precisado su contenido básico, pasamos a desarrollar este capítulo 2.

2.1.1 El cambio

Dos conceptos fundamentales perfilan nuestro trabajo: el cambio y la permanencia; lo que muda y lo que permanece. Aquello que por su naturaleza intrínseca se asemeja tanto al movimiento, que podrían considerarse bajo determinadas circunstancias como sinónimos, y aquello que perdura a partir de las reglas y la cultura que les son propias y que dan origen al conocido adagio popular de que «los hombres son pasajeros; las instituciones son las que permanecen». O también, lo que en algún lugar señala Mintzberg al observar que aunque parezca irónico, “la

estrategia en sí es un concepto enraizado, no en el cambio, sino en la estabilidad”. (Mintzberg; 1993:21).

Nuestro trabajo indaga en la relación entre los distintos tipos de cambios (de primero o segundo orden; incremental o radical, evolutivo o revolucionario) que pueden conducir tanto a la permanencia como al fortalecimiento y desarrollo de las instituciones, en este caso los órganos legislativos. Para «llegar a ser» estos organismos necesitan cambiar hacia mayores niveles de institucionalización, por ejemplo, como la conciben Huntington (1965, 1973 y 1997), Polsby (1968) y otros académicos. A esa dicotomía pareció referirse Lujambio (1996) al expresar la urgencia de “institucionalizar cabalmente” al congreso, apelando a sus interlocutores contar con una amplia “visión para reformar antes de que sea demasiado tarde”. Pareciera que en las situaciones como la que se describe, “el cambio resulta necesario para restablecer la norma”(Watzlawick et al.1992:51).

De acuerdo a lo anterior, en un primer momento, nuestro acercamiento teórico se orientó a dilucidar los conceptos fundamentales de cambio y permanencia, así como las teorías que se han desarrollado en torno esta compleja, interesante, polisémica y multiléctica temática. En otro momento, asidos del bagaje que nos brindan la filosofía política, teoría de la organización, la ciencia política, la sociología y el derecho, nos orientaremos a proveernos de la claridad necesaria para entender los *procesos* de cambio y permanencia que viven las legislaturas en contextos definidos (como el tipo de gobierno) y el desarrollo de capacidades que le permitan mejorar su desempeño (Arter, 2006 y MacGregor, 2010) e incidir en las políticas públicas y el

desarrollo local mediante su tres funciones básicas como la representación y el control legislativo y político (Sartori,2005).

2.1.2 Naturaleza del cambio

El cambio es la acción y efecto de cambiar. Cambiar es dejar una cosa o situación para tomar otra, o bien modificar la apariencia, condición o comportamiento. Pero siendo el cambio el aspecto principal del movimiento, tiene como inseparable compañero el reposo, como lo demuestran las leyes del movimiento de Isaac Newton. Cobra sentido el consenso entre los filósofos de la ciencia respecto a que el cambio constituye un elemento inmediato de nuestra experiencia y que se encuentra muy compenetrado con ella. Lo interesante es que el cambio “sólo pudo convertirse en tema del pensamiento una vez que los primeros filósofos griegos fueron capaces de conceptualizar la antitética idea de invariabilidad o persistencia” (Watzlawick et al. 1992:21)

Como parte de tales conceptualizaciones, nos dice Aristóteles (1983:258) que existen dos grandes clases de cambio: los esenciales y los accidentales. El *cambio esencial* (o sustancial) tiene dos modalidades, que son la producción (o generación) y la destrucción (o corrupción). La producción supone el nacimiento, o el surgimiento de una nueva sustancia; la destrucción supone su muerte o desaparición. Por el contrario, el *cambio accidental* supone la modificación de algún accidente de la sustancia, la pérdida o la adquisición de una característica. Accidental es aquello que se encuentra en un ser, pero que no es, sin embargo, ni necesario ni ordinario, o sea “aquello

que existe en un objeto, sin ser una de las características distintivas de su esencia” (Aristóteles; 1983:132-133).

Los cambios accidentales –continúa Aristóteles-, pueden ser cualitativos, cuantitativos o de lugar, entendiendo por cada uno de ellos lo siguiente:

- a. Cambio cualitativo: supone la alteración (o sustitución) de una cualidad por otra.
- b. Cambio cuantitativo: consiste en el aumento o de la disminución de la cantidad en una sustancia, sin que esta se vea alterada.
- c. Cambio de lugar (o local): supone el movimiento o el traslado de la sustancia de un lugar a otro.

En la concepción aristotélica todo movimiento es el tránsito de un estado a otro estado (Aristóteles; 1983:254). Y “el movimiento, en el sentido más general de la palabra, concebido como una modalidad o un atributo de la materia, abarca todos y cada uno de los cambios y procesos que se operan en el universo, desde el simple desplazamiento de lugar hasta el pensamiento” (Engels; 1961:47). Ya en la edad contemporánea, a partir de la noción de Kant -«la cosa en sí»-, Hegel (1968) reflexiona en su *Ciencia de la lógica*, acerca del proceso de transformación durante su tránsito a «la cosa para sí». Desde su perspectiva dialéctica, afirma Hegel:

decimos pues, que algo está para sí, en cuanto elimina al ser-otro, su relación y comunidad con el otro, esto es, las ha rechazado y abstraído de ellas. El otro existe para él sólo *como* un eliminado, como un *momento suyo*. El ser para sí consiste en esto: que se

ha salido más allá del límite, más allá de su propio ser-otro, de modo que, en cuanto es esta negación, es el *retorno* infinito en sí (1968:139-140). [Las cursivas son de Hegel]

Desde la conceptualización aristotélica expuesta, vemos que solamente es posible comprender el cambio unido a su contrario que es la permanencia, o en términos de Watzlawick et al. (1992), la de invariabilidad o persistencia. A ello agrega Hegel que en el “ser-para-si está *cumplido el ser cualitativo*; es el ser infinito. El ser del comienzo se haya carente de determinación. El ser determinado es el ser eliminado, pero eliminado sólo de manera inmediata. Contiene, por tanto, ante todo la negación primera, inmediata ella misma sin duda que el ser se haya igualmente conservado y precisamente por esto son en si todavía desiguales uno respecto al otro, y su unidad *no está puesta todavía*” (Hegel; 1968:139). Es decir, aquello que es superado por algo de una calidad distinta, no se elimina del todo; muchos de sus rasgos permanecen y se manifiestan en la nueva cosa como síntesis superadora que la niega como momento de su desarrollo; que la hace mejor o superior en otro momento. Es entonces cuando el ser-para-sí, se “ha salido más allá del límite, más allá de su propio ser-otro” (Hegel, 1968).

Sin embargo, en tanto que las instituciones tradicionales están concebidas para la continuidad, todas ellas (empresas, universidades, hospitales o iglesias) tienen que ser receptivas al cambio y encararlo. Para las instituciones tradicionales, el cambio es una contradicción en los términos (Drucker; 1999:110). En ese tenor, para ilustrar la “extraña y paradójica relación que existe entre persistencia y cambio” Watzlawick et al. (1992) nos remiten al proverbio francés *Plus ça change, plus c'est la même chose*, según el cual “*cuanto más cambia algo, más permanece lo mismo*”. El proverbio se sustenta en la experiencia de complejas teorías en ámbitos como la

filosofía, las matemáticas y la lógica, señalando de manera implícita un aspecto básico que con frecuencia no se le da importancia: “el hecho de que persistencia y cambio han de ser considerados conjuntamente, a pesar de su naturaleza aparentemente opuesta” (Watzlawick et al.; 1992:21). La persistencia y el cambio son el resultado de las propiedades de la organización y las estructuras existentes, lo que limita considerablemente el alcance de los cambios organizativos que tienen lugar (Kirchner; 2010:5).

2.1.3 Cambio y legislatura

El cambio en las legislaturas (incremental o revolucionario; de primer o segundo grado; operativo o estratégico; emergente o deliberado), que por su naturaleza nada más puede ser concebido como proceso de institucionalización, bien puede ser reflexionado a la luz de estos conceptos. La institucionalización de una legislatura correspondería al tránsito de un estado a otro (Aristóteles), su cambio de “cosa en sí” a “cosa para sí”, en un retorno infinito en si (Hegel). La legislatura institucionalizada pasaría de su estado de «legislatura en si», al estado superior de «legislatura para sí». Como veremos al abordar las tipologías que nos ofrece la teoría legislativa, una «legislatura en si» estaría representada por una legislatura “rubber stamp” (Polsby, 1968), mínima (Mezey, 1971), con nula influencia en las políticas (Norton y Leston-Bandeiras, 2007), relativamente limitada (BID, 2005) o irrelevante (Olsen y Mezey, 1991), según el autor o tipología en que nos apoyemos. Su tránsito hacia una «legislatura para si», sería la transición “más allá de su propio ser-otro” hacia una legislatura “transformadora”, “activa”, “influyente en las políticas” o “proactiva”, que poseen básicamente las características a que se refieren Huntington (en el caso de institucionalización en general) y Polsby (a la institucionalización de

las legislaturas en particular). El retorno infinito a que se refiere Hegel, en términos de Einsestadt (1965), correspondería con la necesidad de “cualquier sistema social” institucionalizado de continuar su proceso de desarrollo.

En el caso de las legislaturas, la continuidad de tal proceso implica superar (negar en términos hegelianos) sus estadios (o momentos) de menor desarrollo. En ello, llegan a ser determinantes tanto el entorno en que se desenvuelven, como la inercia institucional para seguir haciendo de igual manera las cosas “a pesar de cambios y la tensión, que surge de una desajuste entre las demandas y oportunidades frente a la organización y la capacidad de la estrategia actual para responder a esas condiciones” (Huff et al. 1998:55). A menudo el proceso de institucionalización legislativo se le concibe como aquel en que los parlamentos, “conforme van institucionalizándose, también se vuelven estáticos” (Faulkner y Longley, 1999). En esa perspectiva existiría un “el final de la evolución parlamentaria” el cual sería similar al supuesto “fin de la historia” (p.3). A juicio de estos autores, la historia de las legislaturas no termina con la institucionalización, pues aún en parlamentos reconocidos como institucionalizados y maduros continúan ocurriendo procesos importantes, a veces dramáticos. La persistencia y el cambio son el resultado de las propiedades de la organización y las estructuras existentes, lo que limita considerablemente el alcance de los cambios organizacionales (Kirchner; 2010:5) en entidades como las legislaturas.

Ilustrada la conceptualización de cambio y permanencia, de su vínculo con los procesos de transformación y su relación con los tipos de legislaturas, pasamos a pasar revista a algunas conceptualizaciones sobre las organizaciones y la atención prestada por los eruditos a la dimensión organizacional de los congresos.

2.2 Cambio organizacional

2.2.1 Las organizaciones

El concepto organización tiene dos acepciones. Una de ellas se refiere a la acción, que tiene que ver con el acto o proceso de organización, como el estado o manera de ser organizados, al modo de lograr algo de una manera correcta o eficiente. La otra se refiere a los individuos que realizan la acción. Puede ser un grupo de personas organizado para un fin determinado; una asociación o negocio y al personal administrativo de una estructura de este tipo. Phillips Selznick, padre del institucionalismo *clásico* -quien fue influido por los primeros trabajos Robert Merton sobre comportamiento burocrático y la inesperada consecuencias de la acción intencional (Painter, 2002), considera que el término organización sugiere cierta transparencia, un sistema de actividades bien dispuesto e intencionalmente coordinado. Par él, la organización hace referencia siempre a una *herramienta desechable*, a un instrumento racional ideado para realizar un trabajo. Una organización administrativa cuenta con sistema de reglas (formales e informales) y objetivos, que es lo más obvio y destacable de ella. Por ello, es un instrumento técnico que moviliza energías humanas y las orienta hacia los objetivos delineados (Selznick; 1993: 44 y Selznick; 1948:32). A Selznick se le identifica como un neo-weberiano porque su trabajo llevó a los mismos tipos de preguntas de Weber respecto de las organizaciones, pero lo hizo en tal sentido que su preocupación se orientó hacia “el lado oscuro de las organizaciones” (Hinings y Greenwood; 2002:412).

En resumen, nos dice Selznick que las organizaciones son instrumentos técnicos diseñados como medio para la realización de ciertas metas; su juicio de hace “desde una perspectiva de ingeniería y son desechables”. Lo que hace diferentes a las organizaciones de las instituciones (ya sean concebidas como grupos o como prácticas), es en parte, que estas últimas pudieron diseñarse de manera racional y, además, poseen una dimensión "natural". Las instituciones, por el contrario, “son producto de la interacción y la adaptación. Se convierten en receptáculos del idealismo grupal y no pueden desecharse con tanta facilidad” (Selznick; 1993:46). En el mismo tenor, sostiene Drucker que “la organización es una *herramienta* (la cursiva proviene de la fuente) para hacer que, en su trabajo en común, la gente sea productiva” (1999: 22). En el mismo lugar, advierte Drucker que “no hay una única organización adecuada. Sólo hay organizaciones”.

En Scott (2005), las organizaciones son “tipos distintivos de estructuras sociales”, que funcionan como “instrumentos con fines especiales orientados a la consecución de objetivos específicos. A juicio de Scott, las organizaciones son uno de los inventos sociales más exitosos de todos los tiempos. Al hacer énfasis en sus propósitos específicos y limitados, los que crean y diseñan organizaciones pueden adoptar un cálculo racional, de medios y fines, que ofrece criterios claros para la toma de decisiones. Con Parson (1960), observa Scott que si la organización busca ser digna de la legitimación social, sus objetivos especializados debe servir a funciones sociales más generales (2005: 439-440). Coincidiendo con Selznick (1993), destaca Scott que un segundo sello distintivo de las organizaciones es su inclinación por la formalización, es decir, “la creación de reglas y rutinas generales para guiar las decisiones y las acciones”. Cuando la formalización tiene éxito es porque sus reglas y las rutinas le han puesto la debida atención a los detalles de las

situaciones que están tratando de gobernar. La experiencia histórica del mundo moderno enseña que

los grupos sociales o colectividades que 1) persiguen metas explícitas y específicas y 2) desarrollan estructuras y procedimientos formalizados para hacerlo, han tenido éxito más allá de lo esperado. Las organizaciones son la forma social dominante por medio de la cual se realiza el trabajo, el juego, la política y la reforma (Scott; 2005:40).

El nuestro, es un mundo de organizaciones. Y si éstas son la clave de la sociedad es porque las grandes organizaciones han absorbido a la sociedad, convirtiéndose en sustitutos de la sociedad. La irrupción de las grandes organizaciones, trajo cambios drásticos en la política. “Los políticos provienen de ellas, trabajan entre ellas y les están muy agradecidos (Perrow; 1992: 20). A lo largo de nuestras vidas y durante cada día estamos inmersos en organizaciones: desde el día que nacemos en un hospital hasta el día que nos entierran, incluyendo todo lo que ocurre entre ambas fechas (Mintzberg, 2005). La economía en sí -continúa Mintzberg- “contiene organizaciones de negocios de todos los tipos. El gobierno es tanto una red interactiva de organizaciones públicas, como un sistema de política legislativa y ejecutiva. (...) necesitamos desesperadamente comprender este fenómeno, y es en las escuelas de negocios donde se les presta particular atención...” (2005:437).

Por eso, el análisis de las organizaciones no puede ser un asunto trivial ni meramente un ejercicio académico. El análisis de las organizaciones es una práctica sistemática que se hace desde una amplia variedad de enfoque y ángulos (Hall, 1981). La bolsa de valores está sujeta a un permanente análisis organizacional. A través de ella, los inversionistas evalúan

constantemente el desempeño de las empresas y de acuerdo con el resultado compran y venden acciones. Cuando se vota para elegir el Presidente (o miembros de una legislatura), así sorprenda, “se hace una evaluación de una organización. Se tiene una organización enorme que manejó la campaña y los electores estiman por ello qué clase de organización se tendrá en el gobierno” (Hall; 1981:4). Un aspecto crítico –continúa Hall- es la aceptación de la organización por parte de la sociedad. Y esto es obviamente importante para cualquier organización ya que para sobrevivir debe recibir respaldo, en cualquier forma, respaldo que para las que están orientadas hacia el cambio es aún más importante. (p. 16).

El análisis organizacional no es ajeno a las legislaturas. Hedund (1984) muestra que diversos estudios en torno a las legislaturas han utilizado la teoría de la organización y sus conceptos, proposiciones y variables asociados, esfuerzo académico, lo que a su juicio demuestra:

1. Que los conceptos derivados de la teoría de la organización pueden aplicarse a las legislaturas;
2. Que las proposiciones e hipótesis sugeridas por la teoría organizacional pueden ser probadas en el entorno legislativo;
3. Que la explicación para los fenómenos organizacionales deben considerar las metas de la organización y las limitaciones ambientales; complementariamente la relación entre una organización y su ambiente, que representa tanto un contexto como una base para su desempeño, y
4. Que las mediciones e indicadores para los rasgos y fenómenos de la organización pueden aplicarse en los casos de las legislaturas (pp. 57-58).

Hedlund (1981;321) documenta que, durante mucho tiempo, los estudios sobre las características organizativas de las legislaturas estadounidenses fue descuidado tanto por la ciencia política como por la teoría de la organización. La primera a partir de la influencia de la perspectiva conductista, tendió a minimizar la importancia de la estructura organizativa y los procedimientos para explicar los patrones influyentes en su comportamiento. La segunda, se concentró en estudiar las organizaciones privadas y concibió a las públicas como algo simplemente burocrático.

Hedlund (1981;321) documenta que, durante mucho tiempo, los estudios sobre las características organizativas de las legislaturas estadounidenses fue descuidado:

- a) Ciencia política: a partir de la influencia de la perspectiva conductista, tendió a minimizar la importancia de la estructura organizativa y los procedimientos para explicar los patrones influyentes en su comportamiento.
- b) Teoría de la organización: se concentró en estudiar las organizaciones privadas y concibió a las públicas como algo simplemente burocrático.

El resultado fue la escasez de información en la literatura académica sobre los aspectos organizativos de las legislaturas del estado americano (Hedlund;1981:321).

Sin embargo, desde fines de la década de 1980 esta situación comenzó a cambiar. Desde entonces, las preguntas sobre la organización del Congreso han estado en el centro del debate

(Rohde, Stiglitz, y Weingas, 2013). Las preguntas centrales giran en torno a si la estructura institucional influye tanto en el comportamiento de sus miembros como en los resultados legislativos. Las perspectivas teóricas existentes buscan de comprender quién mantiene el poder y por qué, así como las normas, reglas y las instituciones internas que encarnan y distribuyen ese poder (p. 3).

Como reflejo de las ideas dominantes, “las teorías en la década de 1980 se centraron en las comisiones como la forma fundamental de organización y poder en el Congreso, siendo ignorados los partidos en buena medida” (Rohde et al.; 2013:1). Sin embargo, con los cambios en el comportamiento del Congreso, la opinión dominante cambió a partir de 1990. Desde entonces, los eruditos coincidieron que los modelos anteriores, en el mejor de los casos, se ciñeron a los conceptos vigentes durante la "era de los libros de texto del Congreso". Los nuevos enfoques se centraron en los partidos como la forma central de la organización y del poder (véase Cox y McCubbins 1993).

El siguiente acápite ofrece una breve panorámica histórica de la evolución de la teoría de la organización. Se construye a partir de Scott (2005), quien enfatiza los impactos de la revolución intelectual en la teoría de la organización representada por la teoría de sistemas abiertos, especialmente sobre los ambientes organizacionales.

2.2.2 El ambiente de las organizaciones

Scott (2005:443-444) resume la manera como el movimiento de sistemas abiertos surgido a fines de la década de 1950 transformó el campo de los estudios de la organización. Nos muestra que las primeras formulaciones reconocían la importancia del ambiente como fuente de insumos y receptor de resultados. Entonces se decía que las organizaciones se enfrentaban a un ambiente de “tarea” que afectaba tanto sus arreglos estructurales y como cambios de supervivencia. En seguida, los teóricos de la *contingencia* plantearon que las organizaciones que adaptan sus estructuras a sus ambientes de tarea tienen más probabilidad de tener éxito. Sin embargo, nuevas formulaciones señalaron que los ambientes también son espacios de poder político y competencia económica. Desde la teoría ecológica de *la dependencia de recursos y de la población* se destacó la importancia de la competencia por recursos escasos, con sus consecuencias y remedios tanto económicos como políticos. Luego, los teóricos *neoinstitucionalistas* replantearon el concepto de ambiente, sugiriendo que “las organizaciones están influidas por modelos normativos y cognitivo-culturales acerca de cómo diseñar estructuras apropiadas y cómo hacer negocios, a fin de ser consideradas como el jugador legítimo” (Scott: 2005:443).

Ese expansivo desfile de paradigmas –nos dice Scott–hizo crecer la concepción sustentada por los eruditos durante las décadas recientes sobre el alcance del ambiente de las organizaciones. Asegura Scott, que cada vez mayor número de facetas del ambiente –económico, político y cognitivo-cultural– se volvieron tema de estudios serios. El concepto de ambiente de las organizaciones también se extendió a medida que los analistas elevaron su nivel de análisis de los modelos centrados principalmente en la organización a sistemas más amplios: a) conjuntos de organizaciones, b) poblaciones organizacionales y c) campos organizacionales. Con ello se

dio constancia que la revolución de los sistemas abiertos iniciada hace décadas no había concluido (Scott: 2005:443). El mismo autor advierte que con los cambios y la expansión de los ambientes, las organizaciones también deben cambiar. En medio de todos estos procesos, dice Scott que “las organizaciones construyen y arruinan sus propios nidos, y sus acciones afectan los nidos de otras organizaciones con las que se relacionan”. La comprensión de esos procesos – asegura- domina los estudios de los teóricos de la organización, perfilando la teoría y la investigación durante la segunda mitad del siglo pasado hasta la fecha (Scott: 2005:444).

Definidos el concepto de organización, su relación con el ambiente y la evolución de este último, pasamos a revisar el cambio organizacional y el conjunto de teorías que lo explican, lo que nos servirá de punto de partida para el abordaje de la Teoría del Equilibrio Punteado (TEP), fundamental en el desarrollo de nuestra tesis.

2.2.3 El cambio organizacional

Ante la vastedad y diversidad de perspectivas teóricas que ofrece la literatura existente para entender y explicar el cambio en las organizaciones, los intentos por sistematizar todo este bagaje no se ha hecho esperar. Uno de ellos es la tipología elaborada por Van de Ven y Poole (1995) reseñada por Weick y Quinn (1999:364), conformada por cuatro grandes bloques de las teorías básicas del proceso de cambio. En trabajo posterior esta tipología fue ampliada por Kezar (2001) a seis bloques, mostrada en el cuadro 2.1 donde se contienen las teorías y modelos del cambio organizacional, los supuestos principales en que se base y la secuencia de eventos, además sus fuerzas motrices y la metáfora que los identifica. En lo que sigue, con base en estos

autores haremos una breve reseña de cada bloque de teorías y modelos y al final daremos nuestras observaciones.

Cuadro 2.1 Bloques de teorías/modelos: supuesto principal, secuencia de eventos fuerza motriz y metáfora clave		
Teorías/Modelos	Supuesto principal (y secuencia de eventos)	Fuerza motriz y metáfora
Teorías evolutivas	Los sistemas sociales como sistemas diversificados, dependientes y complejos evolucionan de manera natural con el tiempo debido a la demandas del entorno. (Variación/selección/retención/variación).	El cambio es una respuesta a las circunstancias externas, a las variables situacionales y el entorno que enfrenta cada organización. Selección competitiva y la escasez de recursos Metáfora clave: organismo auto productor.
Teorías teleológicas	Suponen que las organizaciones tienen un propósito y son adaptativas. El proceso de cambio es racional y lineal, como en los modelos evolutivos, pero los administradores individuales son mucho más instrumentales al proceso.(Imaginar / establecer metas, implementar metas, insatisfacción, búsqueda / interactuar y visualizar / establecer metas).	El cambio ocurre porque los líderes, agentes de cambio, y otros ven la necesidad del cambio. Promulgación de propósitos y la construcción social. Metáfora clave: Cambio maestro
Teorías del ciclo de vida	Evolucionó a partir de los modelos de estudios de desarrollo infantil y atención a las etapas de crecimiento, madurez organizacional, y la decadencia de organización. (Puesta en marcha/crecer/ cosechar/terminar/puesta en marcha)	El cambio está conceptualizado como parte natural del desarrollo humano o de la organización. Emana de un instrumento normativo o de un programa Metáfora clave: Maestro
Teorías dialécticas	El conflicto es un atributo inherente a la interacción humana. En los procesos de cambio predomina la negociación, toma de conciencia, persuasión, influencia y el poder, y los movimientos sociales.(tesis / antítesis/conflicto/síntesis y tesis / antítesis)	Caracterizan el cambio como el resultado de choque de los sistemas de ideologías o creencias. Pluralismo, confrontación y conflicto. Metáfora clave: Movimiento Social
Teorías social-cognitivas	Estos modelos describen el cambio vinculado al aprendizaje y los procesos mentales, tales como la toma de sentido y esquemas mentales.	El cambio ocurre porque las personas (u organizaciones) ven la necesidad de crecer, aprender y cambiar su comportamiento. Metáfora clave: Cerebro
Teorías culturales	El proceso de cambio tiende a ser a largo plazo y lento. El cambio dentro de una organización implica la alteración de los valores, las creencias, mitos y rituales.	El cambio se produce de forma natural como respuesta a las alteraciones en el medio humano; las culturas siempre están cambiando. Metáfora clave: Movimiento Social
Fuente: Elaboración propia en base en Weick y Quinn (1999;364) y Kezar (2001).		

Para las teorías evolutivas (entre las que se incluyen la adaptación, dependencia de recursos, auto organización, contingencia, teoría de sistemas, elección estratégica, equilibrio puntuado y ecología de poblaciones), las organizaciones como sistemas sociales diversificados, dependientes y complejos, evolucionan de manera natural a partir de las demandas del entorno. Como un organismo vivo y auto productor, las organizaciones cambian en respuesta a las circunstancias externas, las variables situacionales y el entorno que enfrentan, en medio de una selección competitiva y escasez de recursos. Aunque los autores no la consideran, creemos que la teoría de la configuración (que en parte derivó como crítica a la teoría de la contingencia y que guarda relación con una perspectiva de sistemas complejos), debe incluirse en este bloque.

En cambio, las teorías teleológicas (que incluye la planeación estratégica desarrollo organizacional y aprendizaje adaptativo) suponen que las organizaciones tienen un propósito y son adaptativas. El cambio en las organizaciones se presenta como un proceso racional y lineal, de manera similar que en los modelos evolutivos. En estas teorías los directivos de las organizaciones tienen un papel mucho más activo los cambios organizacionales. Ellos imaginan, establecen e implementan, interactúan con otras organizaciones y el entorno, metas, mantienen una búsqueda permanente y visualizan oportunidades y el futuro. Los líderes son los agentes del cambio organizacional y su metáfora clave es el “cambio maestro”.

Las teorías del ciclo de vida, entre otras, comprenden los modelos de desarrollo, la decadencia organizacional y la psicología social del cambio. Algunas de estas teorías son resultado de la evolución de los modelos de estudios de desarrollo infantil y atención a las etapas de crecimiento, madurez organizacional y la decadencia de organización. Conceptualizan el cambio como algo inherente desarrollo humano o de la organización, el cual emana de un instrumento

normativo o programa. El cambio se caracteriza por una secuencia de eventos que parte de su puesta en marcha que permite un crecimiento de la organización para luego cosechar sus frutos con lo que termina el ciclo y reinicia con una nueva puesta en marcha.

Las teorías dialécticas ponen en el centro el concepto de empoderamiento, negociación del conflicto (visto como un atributo inherente a la interacción humana), el cambio político, pudiendo fundamentarse en la teoría marxista. En los procesos de cambio predomina la negociación, toma de conciencia, persuasión, influencia y el poder así como los movimientos sociales. El cambio en las organizaciones obedece al choque entre sistemas ideológicos o de creencias. Su metáfora clave es el movimiento social.

Por su parte, las teorías social-cognitivas se fundan en los conceptos de aprendizaje individual y de doble bucle, el cambio de paradigma y el quehacer con sentido. Son modelos que describen el cambio en relación con el aprendizaje y los procesos mentales, entre otros la toma de sentido y los esquemas mentales. El cambio ocurre porque las personas (u organizaciones) ven la necesidad de crecer, aprender y cambiar su comportamiento.

Por último, las teorías culturales se sustentan en conceptos como estrategia interpretativa, cambio de paradigma y el cambio como proceso. El cambio tiende a ser un proceso de largo plazo y lento. Dentro de una organización, el cambio significa la alteración de los valores, las creencias, mitos y rituales. Ya que las culturas siempre están cambiando, el cambio se produce de forma natural como respuesta a las alteraciones en el medio humano.

En esta breve revisión podemos identificar que las teorías de *mayor* influencia en nuestro trabajo se identifican con las teorías evolutivas, rubro que agrupa tanto la teorización de Einsensdat (1964), Huntington (1965,1968 y 1973) y la de Polsby(1968) cuyas perspectivas son esencialmente sistémicas, la teoría de la configuración (Miles y Snow 1978, Mintzberg 1993, Milles y Friesen 1984, Hinning y Greenwod 2008, entre otros) y especialmente la teoría del equilibrio puntuado (TEP), que destacadamente incluye a Tushman y Romanelli (1984), Tushman et al. (1993) y a Gersick (1991). Además, en tanto que una parte de nuestro trabajo ha sido complementado con determinados aportes teóricos del neoinstitucionalismo, corriente de pensamiento la cual identificamos con las teorías social-cognitivas y culturales, dejamos constancia, también, de su influencia *complementaria* en nuestra investigación. Este es especialmente cierto respecto de las aportaciones de Zucker (1977) y Tolbert y Zucker (1996) acerca de las etapas de la institucionalización, además de las de Oliver (1992) respecto de la desinstitucionalización. Por supuesto, es imposible realizar un corte *tajante* de las teorías que “entran” y las que “quedan fuera” de nuestros desarrollos, pues no existen definiciones universales sobre el cambio en general y específicamente sobre el cambio organizacional (Kezar (2001:14).

Ante esta evidente amplitud, la vasta diversidad teórica y la *ausencia* de una teoría prevaleciente sobre, los eruditos han venido sugiriendo el uso simultáneo de varios de estas perspectivas y categorías sobre el cambio (Kezar; 2001: v). Ya que cada una de ellas arroja luz sobre diferentes aspectos de la evolución de la organización, algunos eruditos nos ilustran cómo los supuestos contenidos en las teorías y modelos mostrados se pueden combinar para una mejor y más profunda comprensión del cambio. En ese sentido se orienta la observación de Miguel

(2008:14) ante los diferentes enfoques o paradigmas que se aproximan al cambio, sugiriendo que al estudiar el fenómeno sea considerados en su totalidad sin entrar a valorar el dominio de unas sobre otras, sino tratando de obtener conclusiones más completas que las emanadas de estudios que se apoyan en uno de esos enfoques. No se trata de un tema nuevo.

Ya desde los 1960 *The Management Theory Jungle* (Koontz. 1961) puso luz sobre los grandes problemas implicados en la clasificación de las diversas "escuelas" de la teoría de la gestión empresarial, para identificar la principal fuente de las diferencias y ofrecer algunas sugerencias para desenmarañar lo que calificó metafóricamente como una selva. Desde entonces, Koontz apeló a la sabiduría de los eruditos para que, iniciada esta tarea, en un futuro no se actuara como el grupo de ciegos de la conocida fábula que identifica a un elefante (p.175). Dos décadas más tarde, Koontz (1980) ofreció una nueva evidencia de que en las teorías de la gestión empresarial la selva continuaba floreciendo y tal vez ahora se había vuelto más densa. Cual “Big Bang” teórico, Koontz encontró tantas escuelas o enfoques como en su primer estudio. Esto le permitió apuntalar la tesis de que aún no se contaba con “una noción precisa de los fundamentos científicos de la gestión” ni tampoco se había sido capaz de identificar claramente lo que se entiende por gestores competentes (p. 182). [Como complemento a lo anterior, puede verse a Schollhammer, H. (1969)].

Casi dos décadas más tarde, en su trabajo de clasificación de las escuelas de la estrategia, Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998) en su *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management* se encontraron con problemas similares. Utilizando la misma metáfora del elefante (la estrategia) y los ciegos (las escuelas) de Koontz. Sustentados en la idea de que

“ninguna de las escuelas ha visto a la bestia completa”, Mintzberg et al. (1998), sugirieron la conveniencia de *mezclar* las diferentes perspectivas sobre la estrategia. Sostienen los autores: “además de investigar sus partes, debemos prestar más atención a toda la bestia. Nunca la encontraremos; nunca llegaremos a verla toda. Pero sin duda podremos apreciarla mejor” (p. 469). Es lo mismo que pasa con los estudios sobre las instituciones y las organizaciones. Bien podríamos decir con Koontz y Mintzberg et al. que ninguna de las perspectivas ha visto a la “institución” y a la “organización” completas.

2.2.4 La configuración

2.2.4.1 Origen y contenido del concepto

Justamente, una de las escuelas de la estrategia abordada por Mintzberg et al. (1998), que es realmente una combinación de escuelas la cual los autores denominan de la *configuración*. Pensada más allá de la teoría de la contingencia (“qué pasa si”, Mintzberg 1993), los autores nos dicen que busca ser integradora, el agrupamiento de varios elementos de la bestia –el proceso de elaboración de la estrategia, el contenido de la estrategia, las estructuras organizacionales y sus contextos- a través de etapas o episodios como secuencias a través del tiempo que describe el ciclo de vida de las organizaciones (Mintzberg et al.; 1998:6).

A su vez, Hull et al. (2002) identifican a Miles y Snow (1978), Mintzberg (1979, 1983), Miller y Friesen (1984), Greenwood y Hinings (1988 y 1993), aunque otros autores como Greiner (1972) y (Gersick, 1991), pueden considerarse parte de esta escuela. Aunque sus exponentes no se

plantearon el desarrollo de teorías relativas a la forma de la empresa, son valiosos sus planteamientos sobre la toma de decisiones, las diferencias de las empresas y sus implicaciones para el cambio estratégico. La pretensión de esta escuela es “identificar tipos de organizaciones y etapas de desarrollo” (Hull et al. 2002:12).

En sentido estricto, nos dicen Hull et al., las raíces de la investigación sobre la configuración se localizan en el estudio empírico de la toma de decisiones de la empresa a través del tiempo. Sus resultados demuestran que al menos en el pasado, la ocurrencia de cambios significativos en el desarrollo de las acciones de la empresa era relativamente rara, argumentando la escasa frecuencia de mejoras significativas en el desempeño. Los teóricos de la configuración se refieren en sus estudios a un limitado número de combinaciones viables desde el punto de vista operativo, ponen de relieve las ideologías compartidas, las rutinas burocráticas y de los factores institucionales abordados por la teoría de la evolución. Basados en (Gersick, 1991), quien dilucida el nexo de la configuración con la TEP, estos autores afirman que “los estudiosos de la configuración tienden en mayor medida a predecir la adaptación gradual ‘puntuada’ por una transformación ocasional pero más radical de la organización. (Hull et al. 2002:12).

Además, Hull et al., con base en Mintzberg et al. (1998), expresan que los estudios de la configuración también se vinculan con el creciente cuerpo de investigación sobre el aprendizaje organizacional. Sin embargo, aprecian que en los modelos de aprendizaje es mucho menos probable encontrar tipos y etapas de estrategia emergente, relacionados con las configuraciones. Igualmente, basados en Greiner (1972), Hull et al. afirman que un “enorme conjunto de investigaciones acerca de los ciclos de vida de la organización también podría colocarse bajo el

rubro general de los estudios de la configuración, puesto que en ellas se intenta detectar patrones de secuencias en patrones de posiciones”. Y, en tanto los estudios de la los supuestos de la *escuela del posicionamiento* del pensamiento estratégico a que se refieren Mintzberg et al. (1998), son coincidentes con los estudios de la configuración, se les considera como parte de ésta. Sin embargo, para Hull et al (2002), “en ellos se trasciende el tema del posicionamiento en virtud del interés en una formulación de estrategias emergentes menos deliberada, aunque sin dejar de considerar el limitado número de alternativas viables a disposición de los responsables de las decisiones”(Hull et al; 2002:13).

El interés en la transformación derivada de grandes cambios también enlaza a estos estudios con el creciente cuerpo de investigación sobre el aprendizaje organizacional (Mintzberg et al. 1998), aunque en los modelos de aprendizaje es mucho menos probable encontrar tipos y etapas de estrategia emergente. Un enorme conjunto de investigaciones acerca de los ciclos de vida de la organización (Greiner, 1972) también podría colocarse bajo el rubro general de los estudios de la configuración, puesto que en ellas se intenta detectar patrones de secuencias en patrones de posiciones. La perspectiva de "ecociclo" (Hurst, 1995) referido por Hull et al., resulta particularmente atractiva, pues se funda en la experiencia gerencial de este autor (Hull et al; 2002:14)

Incorporando el concepto de arquetipo y gestalt a la teoría de la configuración, Meyer, Tsui, y Hinings (1993) utilizan el término "configuración organizacional" para referirse “a cualquier constelación multidimensional de características conceptualmente distintas que comúnmente ocurren al mismo tiempo” (p.1175). Según estos autores, numerosas dimensiones de los

ambientes, las industrias, las tecnologías, las estrategias, estructuras, culturas, ideologías, grupos, miembros, procesos, prácticas, creencias y los resultados “pueden agruparse en configuraciones, arquetipos o gestalt”. El origen de estas configuraciones puede encontrarse tanto en las tipologías desarrolladas conceptualmente como en las identificadas en taxonomías de origen empírico. Las configuraciones pueden identificar en diversos niveles de análisis, que representan patrones comunes entre los individuos, grupos, departamentos, organizaciones o redes de organizaciones. Esto es, "en lugar de tratar de explicar cómo el orden se diseña en las partes de una organización, los teóricos de la configuración tratan de explicar cómo el orden surge de la interacción de las partes en su conjunto"(Meyer et al. 1993:1178). En tal sentido, la perspectiva de la configuración considera que, aunque debido al número de atributos relevantes hipotéticamente existe un número infinito de posibles combinaciones, en realidad sólo unos pocos patrones coherentes son viables (Demer; 2007:47).

2.2.4.2 Fuerzas causantes de las configuraciones

Meyer et al. (1993:1175) recogen sugerencias de las fuerzas capaces de causar atributos organizacionales que se agrupen sistemáticamente en configuraciones uniformes, o que en apariencia lo hagan. Los probables orígenes los agrupan en tres categorías:

- 1) *Fuerzas exógenas*. Se incluyen: a) la selección del medio ambiente para la aptitud competitiva dentro de nichos ecológicos (teoría ecológica) y b) fuerzas miméticas, coercitivas y de difusión normativa de las estrategias y estructuras que surgen de las demandas de poderosos actores institucionales (DiMaggio y Powell, 1999).

- 2) *Presiones endógenas*. Incluyen: a) las relaciones funcionales entre los componentes de la organización (Miller, 1987) y b) la reproducción de las prácticas consagradas a través de construcción social (Berger y Luckman, 2001).
- 3) *Procesos cognitivos y socio-cognitivos*. Se cree que los esquemas de interpretación e ideologías compartidos por los miembros para ayudan a generar configuraciones organizacionales.

2.2.4.3 El modelo de Mintzberg y los hallazgos de Miller y Friesen

Desde la perspectiva de Mintzberg (1993; 392), pueden presentarse hasta siete configuraciones puras o ideales de la estructura organizativa. Sin embargo, aclara Mintzberg, que ninguna organización es exactamente como alguna de tales configuraciones. Muchas se acercan notablemente a los tipos ideales, en tanto que otras parecen reflejar ciertas combinaciones entre ellas, algunas veces en transición entre una y otra. La configuración representa un apoyo para la clasificación, comprensión, el diagnóstico y el diseño, pero solamente en la medida en que todo permanece constante. Una limitación es que con la “dinámica del cambio evolutivo, tarde o temprano la configuración llega a ser inefectiva” (Mintzberg, 1993; 859).

Incluso cuando caracterizamos copiosamente la adaptación y a través del tiempo y no nos limitamos a la búsqueda de un modelo, los hallazgos pueden ser útiles y predictivos. Creemos esto porque pensamos que la complejidad es estructurada, es decir, los mismos

escenarios de adaptación siguen repitiéndose. De hecho esta es la hipótesis central probada aquí. (Miller, y Friesen, 1980:270).

Miller y Friesen (1980) nos dicen que estas tipologías de organización identificadas por diversos teóricos de la configuración muestran la interdependencia conceptual y/o empírica entre el medio ambiente, de organización, y los atributos las decisiones estratégicas: Por ejemplo.

- 1) Burns y Stalker, (1961): los tipos mecanicistas y orgánicos son distintivos en muchos frentes y cada uno comprende una compleja constelación de características integralmente relacionados;
- 2) Mintzberg: ha relacionado el modo de elaboración de la estrategia con las características de la organización y el medio ambiente, y
- 3) Miller y Friesen: aislaron un número de configuraciones estáticas o arquetipos entre las variables 1) elaboración de la estrategia, 2) características de la organización y 3) el medio ambiente, utilizando una base de datos publicada (Miller y Friesen; 1980:270).

2.2.4.4 Algunas implicaciones empíricas

Estas definiciones son importantes para identificar la configuración estructural más próxima a la adoptada por las legislaturas. Las legislaturas cuentan con un amplio abanico de actividades rutinarias en las áreas de apoyo técnico y de servicios donde rigen algunos de los principios propios de una configuración organizacional burocrática. Igualmente, por la diversidad de las

fuerzas representadas a su interior y por la permanente movilidad partidista y personal en el ápice estratégico, la centralización propia de una empresa no es funcional ni aceptable.

Además de las actividades rutinizadas y burocráticas, en las legislaturas existe una continua necesidad innovar. Más allá del probable mimetismo con la legislatura federal o con otras legislaturas (a veces con funestos resultados), con el respaldo de sus expertos, los legisladores tienen que diseñar políticas para rubros muy diversos. Potencialmente toda nueva ley o reformas sustantivas a leyes existentes, incluso derogaciones de artículos o abrogaciones de leyes completas, pueden significar caminos hacia la innovación.

Como se muestra en el capítulo 5 de esta tesis, la estructura del congreso local es una fusión de los rasgos de la estructura burocrática en sus áreas especialmente administrativas, con la adhocracia, que se manifiesta especialmente en las áreas especializadas. Sin embargo, por su propia naturaleza y debido a cambios en el contexto o de correlación de sus fuerzas internas, las legislatura puede estar tan inmersa en el conflicto durante algún tiempo (Mintzberg, 1993) que podría concebirse como una organización “política”. Esta modalidad se presenta cuando la organización legislativa “no tiene una parte que predomine, ningún mecanismo de coordinación sobresaliente y ninguna forma estable de centralización o descentralización. Entonces, es probable el atemperar conflictos internos se torne muy complicado (p. 857).

La presencia de esta modalidad puede ser una situación temporal. Quizás se refleje de transiciones en la estrategia organizacional o en su estructura. También podría una condición permanente si en la organización se enfrentan fuerzas competitivas internas (inter grupos

parlamentarios, intra grupo o una combinación de ambas), incapaces de conciliar sus intereses. En el capítulo 6 se presenta un ejercicio de identificación de tres arquetipos creados durante la evolución de la legislatura local, vinculados con el periodo de convergencia, trastorno (o transicionales) y durante su reequilibrio. Esta identificación se hizo a partir de los resultados empíricos de las variables de institucionalización y de la trayectoria evolutiva de la legislatura durante 1953-2013.

2.2.5 Equilibrio puntuado

2.2.5.1 Origen de la teoría

La teoría del equilibrio puntuado surgió en el año 1972 cuando Niles Eldredge y Stephen Jay Gould publicaron su primer artículo conjunto, intitulado «Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism». En él, los autores llamaron la atención sobre una contradicción existente entre las publicaciones paleontológicas tradicionales y la síntesis moderna: la evolución filética mostrada por los paleontólogos en sus reconstrucciones se oponía al modelo de especiación geográfica sostenido por Ernst Mayr y otros autores posteriores a la síntesis moderna. (Cachón, y Barahona; 2002:83). La evolución filética (o anagénesis) se presenta cuando una especie va cambiando gradualmente con el tiempo, hasta que se convierte en otra especie que se ve distinta y actúa diferente (Quammen,1996).

El equilibrio «puntuado», nos dicen sus creadores, es una teoría sobre el proceso de formación de especies a partir de otras ya existentes (o especiación) en el tiempo geológico. Como tal, trata del ritmo y del modo de la evolución (Gould 1982:121). A decir de Gould, como la mayoría de los

grandes temas de historia natural, el equilibrio «puntuado» se basa en argumentos sobre frecuencia relativa y no tiene pretensiones exclusivistas.

No conozco nada (ni puedo imaginar nada) en teoría evolucionista que haga inconcebible *a priori* la transformación anagenética. La transformación gradual puede ocurrir y ocurre. Yo lo que afirmo tan sólo es que su frecuencia relativa es baja y que *el equilibrio «puntuado» es el modo y el ritmo predominantes en el cambio evolutivo* (1982: 122). La cursiva es nuestra.

Para Gould “el pensamiento «puntuacional» se centra sobre la estabilidad de la estructura, la dificultad de su transformación y la idea de cambio como una rápida transición entre estados estables” (1982:130). En síntesis, el planteamiento central de Eldredge y Gould fue que raramente hay gradualismo filético (o anagénesis) sino que durante la mayor parte del período de vida de una especie, lo que predomina “es una prolongada estasis morfológica puntuada, de vez en cuando, por eventos de especiación que ocurren, principalmente, en poblaciones marginales” (Cachón, y Barahona; 2002:83). La TEP es uno de esos casos –raros- cuyo conceptos contagian otros campos de la ciencia, abriendo nuevas perspectivas y el desarrollo de otros campos, como veremos en seguida al dar cuenta de su proceso de universalización, no concluido del todo.

2.2.5.2 Proceso de universalización de la TEP

Como fue mencionado en la revisión de los antecedentes de esta investigación no encontramos estudios dedicados a las asambleas legislativas que se apoyen en la TEP y en particular

relacionados con la perspectiva arquetípica (Miller y Freiser, 1984 y Greenwood, Suddaby y Hinings, 2002), tan cercana a ella, pero si una amplia temática de distinta naturaleza fincada en su principios. Aunque desde la palentología se afirma que la TEP es sólo una teoría de rango medio (ver Merton 1964, 1999 y 2007), considerando que sus planteamientos ya están asimilados por “el *cinturón protector* de la síntesis moderna” (Cachón, y Barahona; 2002:85). Sin embargo, es fácilmente constatable que la TEP (bien por su clara adopción o por los postulados en que se asientan los estudios), ha venido ganando presencia en terrenos muy diversos de la investigación científica. El cuadro 2.2 muestra el grado de amplitud de su aplicación. Puede constatarse ahí, que el enfoque del equilibrio puntuado se encuentra presente en estudios vinculados directamente con la filosofía de la ciencia, los grupos, organizaciones e individuos; en las llamadas “grandes teorías”, la biología y, muy recientemente, en la ciencia política, específicamente la de los EE. UU., como se aprecia en trabajos como los de Jones, 1993, Jones y Baumgartner 2012 y Walgrave, y Varone 2008, entre otros.

El fenómeno también se ha estado haciendo presente en los ámbitos de los estudios institucionalistas. Por ejemplo, los enfoques tradicionales del cambio en el nuevo institucionalismo histórico comprenden tanto los modelos del incrementalismo lógico como los modelos de equilibrio puntuado. Los enfoques graduales conciben el cambio como el resultado de una acumulación de "pequeñas transformaciones y ajustes marginales a los factores causales externos a las instituciones a través del tiempo" (Lindblom 1959, 1983 y 2006 y Quinn 1980 y 1993); los modelos de equilibrio puntuado lo conciben con "modificaciones sustanciales" en los patrones incrementales. Desde el encuadre del equilibrio puntuado “se concibe la presencia de

estos cambios, en contingencias específicas, de grandes transformaciones, por lo general causada por factores no institucionales, es decir, exógenos" (Rezende; 2011:132).

Cuadro 2.2: Modelo general del Equilibrio puntuado descrito en diversas teorías		
Campos científicos	Kuhn, (1970:5-6)	La mayoría de los científicos... gastan casi todo su tiempo [haciendo ciencia normal, lo que supone] que la comunidad científica sabe que el mundo es como... [las revoluciones científicas que] orientan la profesión ...a una nueva base para la práctica de la ciencia ... son la ruptura de la tradición que se complementa con la actividad ligada a la tradición de la ciencia normal.
Individuos	Levinson (1978: 49)	La estructura de la vida evoluciona a través de una secuencia relativamente ordenada ... [de] períodos estables (structure building) y periodos de transición (períodos de cambio de estructura)
Especies Biológicas	Gould (1980:184)	Los linajes cambian poco durante la mayor parte de su historia, pero los eventos de especiación rápida en ocasiones puntúan esta tranquilidad. La evolución es la supervivencia diferencial y el despliegue de estas puntuaciones
Grandes teorías	Prigogine y Stengers (1984:169-70)	La ruta "histórica" por la cual el sistema evoluciona ... se caracteriza por una sucesión de regiones estables, donde dominan las leyes deterministas, y de aquellas inestables, cercanas a los puntos de bifurcación, donde el sistema puede "elegir" entre dos o más de un futuro posible.
Organizaciones	Tushman y Romanelli (1985:171)	Las organizaciones evolucionan a través de períodos de convergencia puntuada por reorientaciones estratégicas (o recreaciones) que demarcan y establecen sus rodamientos para el próximo período convergente.
Grupos	Gersick (1988)	El progreso de los equipos se presenta un patrón de "equilibrio puntuado", a través de la alternancia de cambio inercial y la revolución en los comportamientos y los temas por los que se desempeñan.
Ciencia política	Jones, 1993	Postula que a diferencia de la idea común en cuanto a la estabilidad en los E.U., la vida política de esa nación se comporta a la manera de un equilibrio puntuado.
Evolución lingüística y dialectal	Abad, (2004:7)	La lengua es continuidad, una tradición muy densa, en cuanto se halla arraigada y distribuida por toda la comunidad; sin embargo en tal continuidad se dan discontinuidades, y asistimos así a la variedad de tal historia y a sus rupturas parciales..
Fuente: elaboración propia con base en Gersick, 1991, Jones, 1993 y Abad, 2004.		

Precisamente, a través del institucionalismo histórico se han desarrollado estudios que confluyen en la teoría del equilibrio puntuado. Krasner (1984) en “Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, plantea retomar para el institucionalismo algunos de los elementos del equilibrio

puntuado. Este autor (referido por Argomaniz 2010) se refiere a los procesos evolutivos (los de institucionalización, entre ellos), con los conceptos claves de la teoría del equilibrio puntuado, entre otros los cambios episódicos y dramáticos, que a su juicio *perforan* los periodos de continuidad y equilibrio institucional, generando un cambio institucional abrupto para enseguida restablecer el equilibrio. El mismo Argomaniz (2010:125) adherido al institucionalismo histórico, en su estudio sobre la institucionalización de la política antiterrorista de la U.E., periodiza su trabajo utilizando el bagaje de la teoría del equilibrio puntuado. Clemens y Cook (1999:447) reconocen que tras el resurgimiento del interés en la teoría institucional, los estudiosos pronto enfrentaron el rompecabezas de explicar el *cambio institucional*. Sus argumentos iniciales hicieron hincapié en la alternancia de instituciones estables y el cambio dramático, un *tempo* capturado en Krasner (1984), con su apropiación del concepto evolutivo de equilibrio puntuado. Al señalar que las instituciones cambian y a veces de manera espectacular, Steinmo (2001), reconoce que el institucionalismo todavía no cuenta con ninguna teoría clara de cómo y por qué cambian, con la excepción del equilibrio puntuado derivado de Steven Gould en su teoría de la evolución.

También, de manera *muy reciente* se ha abierto una vertiente de la ciencia política que ha venido abordando desde el enfoque de la TEP distintas temáticas de la agenda pública. Por ejemplo, Jones y Baumgartner (2012) abordan aspectos teóricos sobre procesos de información del gobierno, Baumgartner, Breunig, Green-Pedersen, Jones, Mortensen, Nuytemans y Walgrave (2009) atiende política comparada, Cashore, y Howlett (2006 y 2007), evalúan políticas institucionales forestales y Walgrave y Varone (2008) han estudiado la influencia de los partidos en la determinación de la agenda pública.

Mortensen (2013) presenta una lista of 303 publicaciones obtenidas mediante una búsqueda sistemática de literatura sobre política pública y equilibrio puntuado. La lista se obtuvo mediante una revisión *ad hoc* en sitios de la web relacionados con académicos reconocidos que involucrados en proyectos de investigación sobre agenda política comparada, como un proyecto desarrollado durante of diciembre de 2013. El libro *Theories of the Policy Process* (Sabatier y Weible 2014), por publicarse en agosto de este año, incluye un capítulo dedicado a las incursión de la TEP en ciencia política a cargo de Baumgartner y Mortensen. Ahí ambos autores nos brindan una explicación completa el listado, y por supuesto, de sus implicaciones en la investigación desde la ciencia política.

Este hechos mencionados, ofrecen dos importantes enseñanzas. La primera, es que pone en relieve el carácter *cuasi* universal alcanzado por la teoría del equilibrio puntuado y segunda, que confirma en una nueva disciplina la validez del complejo corrimiento *transcontextual* de una teoría que se originó en la biología (Gould 1982), se recontextualizó en la teoría de la organización (Tushman et al. 1993) y todo indica que comienza a impregnar los ámbitos de la ciencia política (Jones, 1993). Se trata de un acontecimiento importante si se contrasta con la visión gradualista que durante décadas predominó en la ciencia política de ese país, según lo documentado en los párrafos siguientes.

En cierta manera, hasta el neoinstitucionalismo se ha adherido a la perspectiva de la TEP. Ello se puede apreciar la caracterización que hace del cambio organizacional uno de los más conspicuos exponentes de esa corriente de pensamiento. Nuestro punto de vista –dice Powell- “sugiere que

el cambio no es frecuente ni rutinario, porque es costoso y difícil. Cuando el cambio ocurre, afirmamos, probablemente es episódico, marcado por *breves periodos de crisis o intervención decisiva, y seguido* de periodos más largos de estabilidad o desarrollo dependiente de la trayectoria” (Powell; 1999:255). El texto de Powell, cuyas cursivas hemos añadido, revela su coincidencia con la caracterización que hacen los exponentes de la TEP, según lo hemos expuesto.

La aplicación que hicimos de esta teoría en nuestra investigación, que *combinamos* con la teoría de la institucionalización en el rastreo de los complejos procesos de transformación de la legislatura local, aún con sus características peculiares, sin duda, se inscribe en las vertientes anteriores. Conforme a la literatura escudriñada, hasta ahora la TEP no había sido utilizada para estudiar estos cuerpos legislativos. Nos parece que la combinación de ambas teorías, por un lado, responde a las sugerencias de aquellos que han estudiado de manera sistemática distintos enfoques sobre el cambio organizacional e institucional, como por ejemplo Koontz 1961 y 1980, Mintzberg et al. 1998, Rajagopalan y Spreitzer 1997, Hall y Taylor 1996 y Kezar 2001, que recomienda su uso en común, como también, contribuyendo a subsanar algunas de sus limitaciones. Al respecto, creemos que el enfoque meramente institucional tomado de Huntington (1964) y de Polsby (1968), habría limitado los alcances de esta tesis. Incluso, fuimos un poco más allá abrevando de algunas aportaciones específicas del enfoque neo institucional (Zucker 1977 y Oliver 1992, entre otros), a la par que en tanto que las legislaturas forman parte del sistema de división de poderes y sujetas a continuos cambios en el ambiente político (los gobierno divididos, por ejemplo), fue imprescindible apoyarnos en las aportaciones de la ciencia política aplicables, lo que abordamos en un subsiguiente apartado de este mismo capítulo.

2.2.5.3 El cambio puntuado en las organizaciones

2.2.4.3.1 El gradualismo en la teoría de la organización y la ciencia política

Los modelos de equilibrio puntuado surgieron en oposición a los modelos gradualistas que surgieron durante los años cincuenta del siglo pasado. Estos modelos, que postulan que el cambio organizacional es lento, incremental y acumulativo, lograron una decisiva influencia durante varias décadas tanto en las teorías del cambio en las organizaciones como en los ámbitos de las políticas públicas, y en general, en la ciencia políticas. En seguida desvelaremos su origen.

Si bien a partir de la publicación del libro (*Strategies for change: logical incrementalism*, 1980), se ha atribuido a Quinn la creación de la corriente de pensamiento denominada “incrementalismo lógico”, sin embargo el concepto tiene un antecedente de mayor antigüedad. Se originó en los linderos de la ciencia política norteamericana a partir de las aportaciones de Robert Dahl y Charles Lindblom. En una publicación común *Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved in basic social processes* (1953), estos dos autores introdujeron el incrementalismo. Al respecto, sostiene Lindblom:

"En *Politics, Economics, and Welfare* R.A. Dahl y yo, en 1953, habían introducido la toma de decisiones incrementales como un concepto sólo moderadamente significativo para la comprensión de un método de toma de decisiones, un aspecto de la política, y sobre todo como una característica clave de la política democrática (Lindblom; 1983:22).

Aunque tardíamente -dicho sea entre paréntesis-, Lindblom reconoció en su formulación la influencia de Karl Popper, especialmente con su concepto de “ingeniería social gradual” (Lindblom; 1983:22) Este concepto fue antepuesto por Popper a lo que el mismo denominó “ingeniería social utópica”, que fue uno de los principales temas de *La Sociedad abierta y sus enemigos*, una de sus obras. Según Popper, nos ilustra Cardoso (2009) el objetivo más importante de la investigación científica sería resolver problemas prácticos del ser humano. Para enfrentar el desafío, el mejor método, utilizado tanto por la física como por las ciencias sociales, sería el de la “tecnología de acción gradual”, denominado de esa manera por el mismo Popper. El método es simple: frente a un problema, se proponen soluciones parciales y se someten a la crítica. “Al contrario de la tecnología holística de los historicistas, ese método no ofrecería ninguna seguridad y no tendría como objetivo transformar la sociedad como un todo” (p.75). Al respecto, Existen antecedentes más antiguos que se remontan al siglo XIX e implicaciones en campos muy diversas que no corresponde dilucidarlas en este espacio, así que regresamos al incrementalismo.

Después de la publicación en común con Dahl, Lindblom desarrolló y popularizó el concepto que llegó a convertirse en todo un enfoque de la teoría de la organización y de las políticas públicas. Tal desarrollo se dio especialmente en sus trabajos *La ciencia de "salir del paso"* (publicado originalmente bajo el título "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*; no. XXXIX, 1959, pp. 3417-336), recogido y traducido en la serie de ensayos publicados por Luis Aguilar (2006) sobre políticas públicas y en el artículo “Still Muddling, not yet Through” publicado por la misma revista estadounidense durante 1979.

En su primer trabajo sobre el incrementalismo, Lindblom explicaba el “método de las comparaciones limitadas sucesivas”, contrastándolo con el método racional-exhaustivo u omnicomprendivo, a los que de manera más impresionista y breve denominó, respectivamente “el método de irse por las ramas” y “el método de ir a la raíz”. El primero de ellos –dice Lindblom-, “se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente; el segundo, parte de nuevos fundamentos cada vez más y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada a una teoría, y está siempre dispuesta a comenzar desde la base”. (Ver “La ciencia de salir del paso” en Luis Aguilar (2006), *La hechura de las políticas públicas*, p. 205).

En “Still Muddling, not yet Through (1979), Lindblom observa que después de dos décadas, derivaron tres significados de incrementalismo como análisis político, y ahora –dice- parece claro que en la literatura de cada uno de ellos a veces toma el nombre del incrementalismo:

1. Análisis incremental simple. Es aquel que se limita a la consideración de políticas alternativas todas ellas sólo incrementalmente diferentes del *status quo*.

2. Incrementalismo desarticulado. Al complejo análisis marcado por un conjunto de estrategias que se apoyan mutuamente en simplificar y centrarse, en las cuales el análisis incremental simple es sólo uno, siendo los otros los que se señalan en su *The Science of Muddling Through* de 1959, en concreto:

- a. Limitación del análisis a unas pocas alternativas de políticas poco conocidas;
- b. Una combinación de análisis de objetivos de política y otros valores con los aspectos empíricos del problema;
- c. Una mayor preocupación analítica con los males que deben subsanarse en vez de objetivos positivos por buscarse;
- d. Una secuencia de ensayos, errores y ensayos revisados;
- e. Análisis que explora sólo algunas (no todas) de las principales consecuencias posibles de una alternativa considerada, y
- f. Fragmentación del trabajo analítico a muchos de los participantes (partidista) en la formulación de políticas.

3. Análisis estratégico. Análisis limitado a cualquier "calculo cuidadosamente elegido o conjunto de estratagemas para simplificar problemas complejos de política, es decir, crear atajos el análisis "científico" convencional integral (Lindblom; 1979:517).

De acuerdo con el mismo autor, existe una relación entre estas variantes. El incrementalismo desarticulado es una de las formas posibles de análisis estratégico y el análisis incremental simple es uno de varios elementos inconexos análisis incremental (1979:517).

La escuela del incrementalismo (Lindblom, 1959; Cyert y March, 1963; Weick, 1969; Quinn, 1980, entre otros), durante décadas, mantuvo una influencia determinante en muchos ámbitos del pensamiento administrativo, de la teoría de la organización y la ciencia política estadounidense. A partir de Lindblom (1959), esta escuela propugnó que "una secuencia rápida de pequeños

cambios puede lograr una alteración drástica del *status quo* más pronto que un cambio mayor y de golpe”. O bien, como lo señala Quinn (1993) “las estrategias eficaces tienden a surgir de una serie de "subsistemas estratégicos". Debido a límites cognitivos y procesales, “casi todos estos subsistemas y, asimismo, la actividad de planeación formal, han de ser dirigidos y relacionados entre sí por un enfoque que puede ser designado "incrementalismo lógico" (Quinn; 1993:11).

En virtud de ello, debe considerarse que “ningún proceso formal de análisis puede manejar todas las variables estratégicas de forma simultánea siguiendo un programa planeado” (Quinn; 1993:112). “La lógica –no dice Quinn-, impone que hemos de proceder, flexible y experimentalmente, de los conceptos generales hacia los compromisos específicos, concretando estos últimos tan pronto como nos sea posible con el fin de disminuir el margen de incertidumbre, así como para beneficiarnos de la mejor información susceptible de ser obtenidas. Ese es el proceso denominado "incrementalismo lógico"(1993:119).

Bien, todo este ejercicio de mostrar el origen, paternidad, contenido y evolución del incrementalismo (o gradualismo, que es lo mismo) tuvo por objeto darle un mayor sustento a nuestro abordaje de la TEP, que presupone al incrementalismo, pero lo identifica con “los días felices” de los periodos convergentes o meramente evolutivos, pero no resulta aplicable durante los momentos de “sobresalto o trastorno” o periodos de revolución, donde el incrementalismo se ve desplazado por las acciones que rompen con la estructura. De la explicación de esto conceptos no ocupamos en seguida.

2.2.5.3.2 Fundamentos de la teoría del equilibrio puntuado

Contrariamente al incrementalismo, los modelos de equilibrio puntuado asumen que el cambio *también* puede ser rápido, episódico y radical. Gersick (1991:12) sostiene que "largos períodos de relativa estabilidad (equilibrio) [son] interrumpidas por periodos compactos de calidad, *cambio metamórfico* (revolución)". Las discontinuidades puntuadas son normalmente provocadas por modificaciones en las condiciones ambientales o internas, por ejemplo, las nuevas tecnologías, el rediseño de procesos, o desregulación de la industria. Orlikowski (1996) destaca que la perspectiva de equilibrio puntuado y ciertas derivaciones suyas ha metido en dificultades al nuevo discurso de organización que se basan en su primacía en la estabilidad. Parafraseando a Mintzberg (1987), nos dice Orlikowski que el supuesto subyacente de estos modelos es que la condición preferente para las organizaciones es una especie de estado de equilibrio o "equilibrio". Esta presunción de estabilidad (que también es compartido, aunque de manera más implícita, por el cambio planificado y la perspectiva de imperativos tecnológicos) pide ser interrogado en un contexto de las organizaciones que experimentan con formas esencialmente no estable de organización, procesos y tecnologías (por ejemplo, auto-organización, flexibles, personalizable).

Basados en estudios recientes, realizados en largos periodos de las empresas, Tushman et al. (1993:873) muestran qué las empresas de éxito mantienen un equilibrio por varios años (o décadas), pero también son capaces de llevar a cabo drásticos y extensos cambios (denominados *reorientaciones* por los autores) cuando sus ambientes cambian; significando un *trastorno* previo a un renovado vigor a la empresa. Observan también, que las empresas menos exitosas se mantienen estancadas en un patrón en particular. La razón es que los líderes de esas empresas “o

no ven la necesidad de reorientación o son incapaces de efectuar los cambios necesarios que *rompen la estructura*. Desde luego, no todas las reorientaciones son exitosas. Sin embargo, “únicamente aquellas organizaciones que *no inician* reorientaciones a medida que los ambientes cambian, tienen un desempeño por debajo de lo normal” (Tushman et al.1993:873).

Cuadro 2.3: Conceptos fundamentales de la teoría del equilibrio puntuado de las organizaciones	
Orientación estratégica	Establece el rumbo de las actividades de la organización; en cierto grado, aquello que se plantea explícitamente, puede sufrir variaciones.
Convergencia	Proceso de cambio incremental (interdependiente de las actividades y decisiones que se ponen en práctica para lograr una mayor consistencia de las actividades internas con una orientación estratégica) que operan para impedir cambios radicales o discontinuos.
Reorientaciones (Periodos de trastornos)	Se definen por cambios simultáneos y discontinuos en la estrategia, distribución del poder, estructura esencial de la empresa y de la naturaleza y la aplicación generalizada [omnipresencia] de los sistemas de control. Las reorientaciones son reorientaciones que, además, implican un cambio discontinuo en los valores fundamentales de la empresa y sus creencias.
Períodos de convergencia	Están delimitados por reorientaciones estratégicas. Se caracterizan por: a) la duración, b) la orientación estratégica, c) la turbulencia (tasas de cambio en la estrategia, la estructura de poder y [los sistemas de] control).
Cambio que rompe con la estructura	Es generado por <i>cambios en la estrategia</i> de negocios. A medida que la estrategia cambia, también deben hacerlo la estructura, la gente y los procesos organizacionales.
Cambio convergente	Refuerzan el sistema existente. No rompen con la estructura son cambios incrementales (o graduales) <i>en</i> el sistema que refuerzan el <i>statu quo</i> y la complacencia.
Fuente: Elaboración propia a partir de Tushman y Romanelli, 1985	

Así, para estos autores existen dos patrones perfectamente identificados: el de *convergencia* y el de *trastorno*. Durante el patrón de convergencia los ajustes entre la estrategia, la estructura, la gente y los procesos se caracterizan por el cambio incremental. Dos son los tipos de cambios que se aplican a través del tiempo: 1) ajustes finos y 2) ajustes incrementales frente a los cambios ambientales. En el primero se completan y afinan las consistencias entre la estrategia, la estructura, la gente y los procesos (Tushman et al. 1993:873 y Nadler y Tushman 1989). Durante los segundos, se demandan ciertas respuestas organizacionales que no resultan

problemáticas ya que “aun la más conservadora de las organizaciones espera, y hasta da la bienvenida a pequeños cambios que no harán demasiadas olas”. Después de todo, “los períodos convergentes se ajustan a las situaciones felices, de permanecer al lado del ganador” (Tushman et al. 1993:873).

2.2.5.3.3 Convergencia, trastorno y reorientaciones

Sin embargo, los períodos convergentes son un arma de dos filos, Conforme una organización crece puede llegar a ser más exitosa y desarrollar fuerzas internas para su estabilidad. Las estructuras y los sistemas de la organización se interrelacionan tanto que sólo permiten cambios compatibles, También, con el tiempo, miembros desarrollan hábitos, comportamientos con patrones que se apoyan en ciertos valores (“el servicio es bueno”) y desarrollan un sentido de competencia que los familiariza sobre cómo realizar el trabajo dentro del sistema. Son patrones, que auto refuerzan el comportamiento, las normas y los valores, contribuyendo a incrementar el ímpetu organizacional y la complacencia. Vistos a través del tiempo, tales patrones también refuerzan un sentido de historia organizacional, la cual puede resumirse en historias comunes, héroes y estándares específicos de cómo se hacen las cosas y qué es lo importante en la organización (Tushman et al. 1993:875 y Virany, Tushman y Romanelli 1985).

El cambio convergente es un arma de dos filos. Aquellas consistencias muy sociales y técnicas que son fuentes clave del éxito pueden asimismo ser las semillas del fracaso, si los ambientes cambian. Entre más prolongados sean los períodos convergentes, mayores serán esas fuerzas internas para la estabilidad. Este ímpetu parece estar en particular acentuado en aquellas

empresas más exitosas en una clase de producto, en organizaciones reguladas históricamente o en organizaciones que por tradición han estado protegidas de la competencia (Tushman et al. 1993:875).

Contrariamente, el cambio que rompe con la estructura es generado por cambios en la estrategia de negocios. A medida que la estrategia cambia, también deben hacerlo la estructura, la gente y los procesos organizacionales. A diferencia del cambio convergente, las reformas que rompen con la estructura involucran cambios discontinuos en toda la organización. Se trata de ráfagas de cambios (Cuadro 2.4) que *no* refuerzan el sistema existente y son implementados rápidamente. Este tipo de cambios son cambios revolucionarios del sistema en vez de cambios incrementales *en* el sistema. (Tushman et al. 1993:876-877).

Tushman y Romanelli (1985) caracterizan a las organizaciones como evolucionando a través de los períodos puntuados por las reorientaciones. Se argumenta por los autores que las reorientaciones son para interrumpir los períodos de bienestar de la convergencia; son arranques cortos de cambio abrupto en los que las organizaciones hacen *transformaciones metamórficas* en la estrategia, la estructura, la distribución del poder y los sistemas de control. Este modelo de las organizaciones está en oposición con los enfoques que vislumbran el comportamiento de las empresas como algo meramente inercial. Por el contrario, las reorientaciones son el mecanismo por el cual las organizaciones pueden ajustarse periódicamente para adaptarse a su entorno cambiante (Virany et al. 1985: 186).

Cuadro 2.4: Características del cambio que rompe con la estructura	
Reformas en la	Un cambio de estrategia involucra una nueva definición de la misión de la

misión y los valores	empresa, que podría implicar entrar o retirarse de una empresa.
Alteraciones en el poder y el estatus	El cambio que rompe con la estructura siempre altera la distribución del poder. Algunos grupos pierden en el cambio mientras que otros ganan.
Reorganización	Una nueva estrategia requiere una modificación en la estructura, los sistemas y los procedimientos. Las nuevas estructuras y las revisiones de los roles rompen <i>deliberadamente</i> con el comportamiento normal del negocio.
Revisión de los patrones de interacción	Hay una estrategia diferente. La manera en que la gente trabaja en la organización tiene que adaptarse a partir de: a) nuevos procedimientos, flujos de trabajo, redes de comunicación y patrones para la toma de decisiones. b) revisión o creación de normas, procedimientos informales para la toma de decisiones y resolución de conflictos y roles informales.
Nuevos directivos	El compromiso con la nueva misión, la energía para superar la inercia prevaleciente y la libertad de obligaciones anteriores, son todas necesarias para volver a concentrar la organización.
Fuente: Elaboración del autor con base en Thushman, Newman y Romanelli, 1993.	

La TEP da una idea de la manera en que las empresas de alto rendimiento evolucionan históricamente en comparación con las de bajo rendimiento. Tal distinción se basa en el carácter paradójico de los períodos convergentes, en los cuales los procesos de inercia incubados en ellos, obstaculizan la capacidad de la organización para reevaluar las oportunidades y riesgos ambientales. Por otro lado, la estabilidad de los períodos convergentes facilita el aprendizaje de organización y coordinación. Esto hace que durante estos periodos las reorientaciones sean consideradas perjudiciales, o al menos arriesgadas y costoso someterse a ellas. Lo común es que las empresas de alto desempeño sucesiones y reorientaciones excesivamente frecuentes y saquen provecho de los beneficios de períodos convergentes.

2.2.5.3.4 Cambio estratégico y arquetipos de organización

A raíz de las consecuencias de la investigación sobre las formas de organización, Greenwood y Hinings (1987 y 1996) desarrollaron el concepto de arquetipo organizacional. El concepto de los

arquetipos organizacionales afirma que lo que se puede observar como una forma de organización es el resultado de un esquema interpretativo subyacente. El esquema interpretativo describe la organización como una entidad y atribuye ciertas características para que el conjunto de las estructuras organizativas seleccionadas pueda ser visto como la unidad de las diferentes partes (Kirchner; (2010:11).

Para Greenwood y Hinning es importante diferenciar el cambio revolucionario del cambio evolutivo, los cuales se definen por la escala y el ritmo de agitación. Dicen que mientras que el cambio evolutivo se produce lentamente y poco a poco, el cambio revolucionario pasa rápidamente y afecta a prácticamente todas las partes de la organización al mismo tiempo. Tushman y Romanelli en su modelo de cambio puntuado describen el cambio revolucionario. Pettigrew, en su modelo de continuidad y cambio refleja el proceso evolutivo” (1996:1024).

El desarrollo teórico de Greenwood y Hinning respecto del cambio convergente como mero cambio desplazándose un mismo arquetipo o plantilla y el cambio radical o revolucionario que significa para ellos que la organización adopte un nuevo arquetipo, es un razonamiento similar de Thushman et al. (1993). Estos autores hablan de que el cambio convergente es compatible con “la estructura existente” reconociendo la existencia de otro tipo de cambio abrupto, el cual “rompe la estructura” existente, es decir, asuma una nueva estructura.

Greenwood y Hinning desarrollan su teoría del cambio partiendo de la idea de Scott (1987) en su trabajo seminal en que revisa la teoría institucional, en el sentido de que el reino de la sabiduría iniciaba bajo la consideración de que no existe uno sino varios institucionalismos. A partir de la

afirmación de los teóricos institucionales que declaran que el comportamiento regularizado es producto de ideas, valores y creencias que se originan en el contexto institucional, Greenwood y Hinning (1996:1025) establecen que la presión institucional conduce a las organizaciones a adoptar la misma forma organizacional (isomorfismo). O sea, para estos autores el contexto institucional proporciona "plantillas para organizarse".

Si los arreglos institucionales son concebidos en términos de plantillas o arquetipos –nos dicen los autores–, se contará con una definición robusta de cambio radical y el convergente. El cambio convergente ocurrirá dentro de los parámetros de una plantilla arquetípica. En contraste, el cambio radical tendrá lugar cuando una organización se desplaza de la plantilla que está utilizando a otra. Se trata de la razón que explica que los teóricos neoinstitucionales hagan hincapié en la estabilidad de los arreglos organizacionales y en las características de la inercia más bien que en el cambio (ver cuadro 2.5). Es una concepción que viene desde las primeras contribuciones a la teoría institucional (Greenwood y Hinning, 1996).

Resulta por demás interesante el enfoque de estos autores, que a nuestro entender es un desarrollo teórico en que en cierta forma *estira* la teoría del equilibrio puntuado hacia el campo neoinstitucional, haciendo converger a ambos enfoques con la teoría de la configuración a partir de ubicar en centro el concepto de «Arquetipo», o simplemente plantilla organizacional. Para estos autores, es la presión institucional que impulsa a las organizaciones a adoptar la misma forma organizacional, presentándose el fenómeno adaptativo llamado isomorfismo por la corriente sociológica institucionalista. Conforme al planteamiento que nos brindan Greenwood y Hinning, es el ambiente institucional el que proporciona "plantillas para organizarse", es decir, arquetipos.

El que la organización se mantenga en los contornos de una determinada plantilla por cierto tiempo, corresponde con el concepto de “periodo convergente” propuesto por Tushman et al. 1993, plantilla o momento en el desarrollo de la organización en el que impera el gradualismo. Por el contrario, la adopción de una nueva plantilla o arquetipo a través de un conjunto de pistas, es manifestación de un cambio radical o revolucionario de la organización.

Lo que hacen con ello Greenwood y Hinning es red denominar (cambio de arquetipo) el concepto de *reorientación estratégica* utilizado por Tushman et al., pero coincidiendo que va más allá de los cambios en el sistema, pues se trata de cambios que rompen con la estructura del sistema; es decir, radicales o revolucionarios. Entonces, los cambios que rompen con el sistema corresponden con el cambio arquetípico, es decir, el cambio de una plantilla organizacional a otra. Dicho en términos de (Miller; 1982), quien introduce el concepto de cambio cuántico, las organizaciones resisten los cambios estructurales (se mantienen en el mismo arquetipo) hasta que se alcanza un estado crítico de su incongruencia con los cambios ambientales. De repente puede sobrevenir un cambio *cuántico* o cambio estructural "revolucionario" (el cambio arquetípico). Conforme a Miller, cuando *muchos* de los elementos cambian (de una manera mayor o menor dentro de un breve intervalo), es un cambio de naturaleza cuántica. En contrapartida, sólo cuando los cambios cuánticos transforman radicalmente muchos elementos de la estructura es un cambio *revolucionario*. El cambio meramente *evolutivo* cuando es poco sistemático y gradual, es decir, cuando sólo unos pocos elementos cambian, ya sea en un grado menor o de manera importante (p.133).

La diferencia central estriba entre Greenwood y Hinning y Tushman et al., son las diferentes conceptualizaciones del ambiente en que se apoyan. Mientras este último adopta el concepto de ambiente de modelos centrados en la organización, los primeros lo hacen desde el neoinstitucionalista como sistemas más amplios que considera “conjuntos de organizaciones, poblaciones organizacionales y campos organizacionales (Scott, 2005).

Hay que agregar, que la propuesta teórica de Greenwood y Hinning basada en “plantillas organizacionales” y su idea del cambio arquetípico (radical o revolucionario) en el contexto de un equilibrio puntuado, resulta de aplicación práctica en nuestra investigación, al asimilar el los arquetipos con los tipos de legislatura y el desplazamiento de un arquetipo a otro, con la evolución de las legislaturas, de un tipo de aprobación automática, carente de autonomía e independencia, a otro que se desplaza hacia un punto (o momento) de mayor autonomía e independencia. Esto a su vez, vincula de manera directa al cambio arquetípico con los procesos y los distintos niveles de institucionalización de las asambleas las legislativas, a lo que nos referiremos en seguida.

2.3Instituciones, proceso de institucionalización y legislaturas

2.3.1Instituciones

Como se expuso arriba, para Seltznick (1993) la organización hace referencia siempre a una *herramienta desechable*. En cambio, una "institución" es propiamente un producto natural de las necesidades y presiones sociales, un organismo provisto de capacidad de respuesta y capaz de adaptarse (p. 44). Para Selznick, "institucionalizar" quiere decir *infundir valor* más allá de los

requerimientos técnicos de la labor a realizar. Cuando los individuos se adhieren a una organización o a una manera de hacer las cosas “como personas en lugar de hacerlas como técnicos, el resultado es una valoración del mecanismo por sí mismo”. Es entonces cuando la organización deja de ser una herramienta desechable y se convierte “en una fuente de satisfacción personal (p. 46). Para Seltznick

la prueba de la infusión de valor es la *calidad de desechable*. Si una organización es un mero instrumento, será modificada o desechada con facilidad cuando se disponga de una herramienta más eficiente. Es por ello que casi todas las organizaciones son desechables. Sin embargo, cuando ocurre la infusión de valor se produce una resistencia al cambio. La gente experimenta una especie de pérdida personal; la "identidad" del grupo o comunidad parece haber sido violada de alguna forma; sus integrantes ceden ante las consideraciones técnicas o económicas con pesar y de mala gana (1993: 46).

Como advierten Ragsdale y Theis (1997), la infusión de valor de una organización que a que se refiere Seltznick, no debe ser confundido con los valores generales de la sociedad como la democracia, solidaridad, el imperio de la ley u otros valores. Se trata de valores que añaden valor a la *importancia distintiva* de la organización en la sociedad, por lo cual no deben considerarse sinónimos. Y esta importancia distintiva se relaciona directamente con el hecho de que la organización –para nuestro caso una legislatura-, cuente con las capacidades que le permitan asumir de manera plena y eficaz su funciones conforme al marco institucional que le es propio. Tal infusión de valor se refiere a la *institucionalización externa* de la organización, que es la que especifica el valor de la organización en el medio ambiente y su estabilidad.

Las instituciones, nos dice Huntington (1965) “son patrones de comportamientos estables, valorados y recurrentes”. Las variaciones en las organizaciones y los procedimientos dependerán de “su nivel de institucionalización” (Huntington; 1965:394). La *institución* – nos dice- representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la *institucionalización* indica el proceso para alcanzarlo. Por *orden* o *patrón* se refiere “a secuencias de interacción estandarizadas”. Por lo tanto, una institución

es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos -es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones-, decimos que un patrón está institucionalizado. (Jepperson; 1999:195-196).

Para O'Donnell (1994:11), las instituciones “son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados -aunque no necesariamente aprobados mediante normas por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones”. La institución está en un equilibrio; a nadie le interesa cambiarla, salvo de manera incremental y fundamentalmente consensual. (p.11).

Continua O'Donnell diciendo que una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. Si las instituciones que funcionen adecuadamente están ausentes, “el vacío lo

ocuparán prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción” (O’Donnell; 1994:12). Para el autor, “las instituciones eficaces y las prácticas favorables a ellas no se pueden construir en un día. Como lo demuestran las democracias consolidadas, el surgimiento, fortalecimiento, y legitimación de estas prácticas e instituciones toma tiempo, durante el cual ocurre un complejo proceso de aprendizaje positivo” (O’Donnell; 1994:21).

En una segunda aproximación, O'Donnell se refiere a las *instituciones políticas*, clasificándolas en dos grandes tipos. Las *indispensables*, como aquellas "organizaciones formales que pertenecen a la red constitucional de una poliarquía, incluyendo entre ellas "al congreso, al poder judicial, y a los partidos políticos" y las *menos indispensables* "como las elecciones que se plasman en términos organizacionales de manera intermitente". De acuerdo a O’Donnell, la pregunta principal respecto de todas estas instituciones es cómo funcionan. Si son realmente puntos de decisión importantes en el flujo de influencia, poder, y políticas. Si no lo son, hay que preguntar cuáles son las consecuencias para el proceso político en general (p.9).

Respecto de su capacidad de su cambiar, reconoce Steinmo (2001) que las instituciones cambian y a veces lo hacen de manera espectacular. Sin embargo, no se cuenta con ninguna teoría clara de cómo y por qué cambian. Equilibrio puntuado derivado de la teoría de la evolución de Steven Gould, es la *única* excepción. Sin embargo, la existencia de ese único modelo de cambio es insuficiente. Se necesita contar con una mejor comprensión de los *shocks* exógenos y una mejor comprensión del papel de las variables endógenas en el proceso de cambio.

2.3.2 Instituciones y organizaciones

En los estudios empíricos recientes, los investigadores- han invocado argumentos institucionales con el fin de explicar las características de la estructura organizativa. Mientras que entre esos analistas existe poco desacuerdo en cuanto a que los elementos institucionales afectan a las características estructurales de los organismos, la literatura actual sugiere que hay poco acuerdo en cuanto a cómo, por qué, dónde, en qué partes de la estructura se presentan estos efectos (Scott; 1987:501). En parte, esto tiene su origen en las distintas conceptualizaciones de las relaciones entre las instituciones y las organizaciones.

Por ejemplo, para North (1991) existe una clara distinción entre institución y organización. Según su apreciación, las instituciones son las *reglas* y las organizaciones los *jugadores*. Sin embargo, Hodgson (2006) en un estudio crítico de las ideas de North, observa que éste dejó suficientemente claro si se está *definiendo* a las organizaciones como actores o si la identificación de las organizaciones como jugadores es solamente una *abstracción analítica*. Esto ha creado mucha confusión, con otros autores que insisten en que las organizaciones deben ser *definidas* como jugadores. Desarrollos teóricos en el campo organizacional posteriores a los planteamientos de North, sostienen que las normas y convenciones se despliegan en tándem con las estructuras organizacionales, es decir, que están acopladas y cumplen una función similar (Hollingsworth, 2000:25 y Zuker, 1977). Para March (March, Friedberg y Arellano 2011), por ejemplo, una institución es un conjunto de reglas y las organizaciones pueden ser consideradas como instrumentos que actúan bajo un conjunto de reglas. Pero no existe – nos dice- una clara distinción entre instituciones y organizaciones. Las organizaciones tienen jugadores internos y

sistemas de reglas; por implicación, las organizaciones son un tipo especial de institución. Esto se colige a partir de la propia definición de North quien ha aceptado que las propias organizaciones tienen jugadores internos y sistemas de reglas (Hodgson, 2006).

En su conceptualización de organizaciones e instituciones y la diferencia entre ellas, Khalil (1995: 449) utiliza los términos "organizaciones" e "instituciones" en un sentido muy amplio, reconociendo a las primeras como “los agentes con fines” y a las segundas “como medios para alcanzar los fines”. En su enfoque, "organización" se refiere al agente que persigue fines, con independencia de que sus fines sean gustos o propósitos objetivos. La "institución" por su parte, trata de los medios necesarios para perseguir los fines. Ello con independencia de que la institución sean convenciones eficientes o paradigmas de habilitación, es decir, que se trate de reglas informales o formales.

Con estas definiciones el autor reconoce que la línea que demarca organización / institución es una línea tenue y que todo lo que se necesita para mantener la separación entre ambas es la separación fin/medio. Khalil (1995; 452) establece una clara distinción teórica entre las instituciones y las organizaciones, independientemente de la teoría a la que uno pueda adherirse sobre el carácter de las instituciones y el estado de las organizaciones. Distinguir entre unas y otras, implica reconocer que no hay una correspondencia biunívoca entre el conjunto de estas y el desempeño de las organizaciones. El hecho de que North identifique a ambas (al atribuir el desempeño de la organización de sus instituciones), señala Khalil, muestra que ese autor no pudo concretar empíricamente la distinción entre organización e institución (p.446).

2.3.3 Los institucionalismos

DiMaggio and Powell (1991:13), ofrecieron una diferenciación entre lo que popularizaron como “viejo institucionalismo” y el “nuevo institucionalismo”. Una característica del “viejo institucionalismo”, es que en él, junto con el poder y las estructuras informales, las cuestiones de influencia, coaliciones y valores en competencia son centrales. Este enfoque contrasta con el nuevo institucionalismo con su énfasis en la legitimidad, el arraigo de los campos organizacionales y la centralidad de la clasificación, rutinas, guiones y esquemas (Greenwood y Hinning (1996). Scott (1987), desde una perspectiva dinámica, analiza la evolución de la teoría institucional desde lo que denomina su “etapa de adolescencia”. No puede hablarse de un “institucionalismo viejo”, sino de “institucionalismo temprano”. A pesar de todo, nos dice Scott lo que ha venido sucediendo es una convergencia entre ambas modalidades de institucionalismo. Observa que no es una convergencia puntual, sino que involucra a *todos* los elementos contenidos en la vieja teoría institucional y *todos* los elementos del nuevo institucionalismo.

Al neoinstitucionalismo se le caracteriza en ocasiones como una “subrama” de la teoría organizacional, aunque por lo regular, no se le considera como una teoría del cambio organizacional, incluso es débil en el análisis de la dinámica interna del cambio organizacional (Greenwood y Hinning 1996). Sostienen estos autores que la teoría neoinstitucional no tiene respuesta a la pregunta de por qué algunas organizaciones adoptan cambios radicales mientras otras no lo hacen, a pesar de estar sujetas a las mismas presiones institucionales.

2.3.4 Antiguos y nuevos institucionalismos

Prominentes representantes del *nuevo* institucionalismo destacan la paradoja que sobre él se cierne (Dimaggio y Powel, 1999). Estos autores informan que el análisis institucional es tan antiguo como la exhortación de Durkheim (2001:15) de estudiar "los hechos sociales como cosas". Precisamente, Durkheim en uno de los prefacios de una nueva edición de *Las reglas del método sociológico* (2001:31), nos remite a Fauconnet y Mauss, quienes en una publicación de 1901 (*Sociologie* en la *Grande Encyclopédie*) plantean que "la Sociología es la ciencia de las instituciones" (Gane; 2005:XII).

A pesar de tales antecedentes –nos dicen Dimaggio y Powel (1999)–, a tal análisis se le considera con suficiente carga de novedad para que en cierta bibliografía contemporánea sea precedido por la palabra *nuevo*. Para estos dos autores, el neoinstitucionalismo pretende representar un enfoque distintivo del estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos. Sin embargo, reconocen que con frecuencia resulta más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que *no* es que sobre lo que *es*.

Así, pues, a medida que nos desplazamos de llamado nuevo institucionalismo en la economía y en la elección pública al nuevo institucionalismo en la teoría de los regímenes y en la teoría de la organización, "el término *institución* toma un significado diferente". En los primeros enfoques –nos ilustran estos mismos autores–, "las instituciones son producto del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos orientados instrumentalmente". Sin embargo, en los segundos, si bien no niegan que las instituciones, en efecto, son el resultado de la actividad humana, "no son necesariamente producto de un diseño consciente" (Dimaggio y Powel;

1999:42). A juicio de estos mismos autores, el cuadro 2.5 muestra los términos del debate entre las vertientes sociológicas denominadas por ellos como el “el viejo (adolescente para Scott 1987 o clásico para otros autores, por ejemplo Romero 1999:8) y el nuevo institucionalismo”. Dos de los componentes aquí expuestos revisten relevancia especial para nuestro trabajo: el *locus* de la institucionalización (organización vs. sector de la sociedad), la dinámica organizacional (cambio vs permanencia), aspecto abordados con anterioridad en este mismo capítulo.

Cuadro:2.5: El viejo y el nuevo institucionalismo

	<i>Viejo</i>	<i>Nuevo</i>
Conflictos de intereses	Central	Periférico
Fuente de la inercia	Grupos de presión	Imperativo de legitimidad
Énfasis estructural	Estructura informal	Papel simbólico de la estructura formal
Organización incorporada en	La comunidad local	El área, el sector o la sociedad
Naturaleza de la incorporación	Cooptación	Constitutiva
<i>Locus</i> de la institucionalización	Organización	El área o la sociedad
Dinámica organizacional	Cambio	Persistencia
Base de la crítica del utilitarismo	Teoría de la agregación de intereses	Teoría de la acción
Evidencia para la crítica del utilitarismo	Consecuencias imprevistas	Actividad no reflexiva
Formas clave de cognición	Valores, normas y actitudes	Clasificaciones, rutinas, guiones, esquemas
Psicología social	Teoría de socialización	Teoría de la atribución
Base cognoscitiva de orden	Compromiso	Hábito, acción práctica
Metas	Desplazadas	Ambiguas
Agenda	Importancia de la política	Disciplinaria

Fuente: DiMaggio y Powell, 1999.

Hay autores, como Scott (1999), que consideran que quizá la contribución individual más importante de los teóricos neo institucionales al estudio de las organizaciones es su reconceptualización de los ambientes de las organizaciones. Esto ha sido así a partir del advenimiento y la adopción de modelos de sistemas abiertos de las organizaciones durante la década de los sesenta, lo que evidenció la importancia de los factores ambientales en la configuración y apoyo de las formas organizacionales (Scott; 1999: 217).

En su concepto de institucionalización, Meyer y Rowan (promotores iniciales del neoinstitucionalismo junto con Lynn Zuker) se apropiaron de la definición y uso que le dieron

Berger y Luckmann (2001) en Scott (1999), quienes hacen hincapié en que los sistemas cognoscitivos compartidos, a pesar de que los humanos los crean en interacción, llegan a considerarse estructuras objetivas y externas que definen la realidad social. (Scott; 1999: 217) En cierta manera este planteamiento se aproxima a otra de las proposiciones básicas enunciadas de *Las reglas del método...* de Durkheim de “presentar los fenómenos sociales como exteriores a los individuos” (2001:18).

..

2.3.5 El proceso de institucionalización

2.3.5.1 El cambio como proceso de institucionalización

En *Institucionalización y Cambio* Eisestadt (1964), postula que las preferencias generales de cambio, son inherentes a cualquier sistema social y pueden "concretizarse" o "especificarse" mediante el proceso de institucionalización, el cual “es la organización de un sistema socialmente establecido de comportamiento diferenciado orientado a la solución de ciertos problemas propios de un área importante de la vida social”. (p.235). Bajo estas premisas, Eisestadt sustenta su tesis principal de la relación entre cambio e institucionalización. Su punto principal es que “la institucionalización de cualquier sistema social (ya sea político, económico o de un sistema de estratificación social, de cualquier colectividad o rol) crea a su paso las posibilidades de cambio”. Reiterando que todos los sistemas institucionales tienen como una de sus cualidades “la predilección por el cambio”. Pero la dirección y el alcance del cambio no son producto del azar, pues dependerán de la naturaleza del sistema que lo genera, de sus valores, normas y organizaciones (p. 247).

Coincidiendo con el concepto de inercia (Huff et al., 2002) y el de resistencia al cambio (Ansoff, 2000), Einsestadt postula que la institucionalización de un sistema social crea la posibilidad de que se desarrollen a su interior fuerzas "anti-sistema", o grupos "con orientaciones negativas a las premisas del cambio". Sin embargo, las fuerzas anti-sistema pueden sufrir variaciones (tanto entre diferentes sistemas institucionales como en los diferentes tipos internos) y constituir elementos favorables al cambio. Pero a pesar de la existencia de contradicciones o conflictos (entre los diferentes ámbitos institucionales y entre los diferentes grupos), no llegan a trastocarse los límites ese sistema. A través de una jerarquía de normas y el alojamiento o aislamiento parcial de los diferentes subsistemas, el sistema en su conjunto logra mantener un orden definido y relaciones estables entre sus elementos. Einsestadt no descarta que el cambio y conflicto estén siempre potencialmente presentes como parte consustancial al proceso de institucionalización. Pero, en todo caso, habrá que tener presente que la dirección y ocurrencia de cambio, dependerán en gran medida de la naturaleza del sistema o proceso de que se trate (p.247).

La postura de Einsestadt puede plantearse de manera resumida de la siguiente manera:

1. La institucionalización de cualquier sistema social implica realizar previamente una serie de cambios que le permitan a ese sistema sobrevivir a los requerimientos de los cambios del ambiente en que se encuentra inmerso;
2. Alcanzada su institucionalización, el sistema crea las posibilidades para que ocurran tipos específicos y definidos de cambios, y

3. Los cambios no se desarrollan al azar; en gran medida ocurrirán en las direcciones específicas establecidas por el proceso de institucionalización.

Sí claro que la de Eisenstadt es una perspectiva de proceso de la institucionalización. Sin embargo, la institucionalización también puede ser analizada como una variable. Zucker (1977), fue la primera que sugirió concebir al proceso de institucionalización como una *variable* y un *proceso*, más que un estado. Fue un contraste con trabajos previos, el cual se originó en su artículo publicado ese año, planteamiento denominado por ella “a micronivel”. Fiel a su adherencia al neoinstitucionalismo, para Zucker se trata de un proceso cognoscitivo “implícito en la creación y la transmisión de las instituciones; en su conservación y resistencia al cambio; y en el papel del lenguaje y los símbolos en esos procesos. (p.150). Para Zucker, todo sistema institucionalizado tiende a llevar un "equipaje" de estructuras y actividades relacionadas que en el transcurso del tiempo se institucionalizan. Para ella, se trata de proceso que puede ser concebido como "contagio de la legitimidad"(p.152).

2.3.5.2 Proceso de institucionalización

La tesis primordial del libro de Huntington *El orden político y las sociedades del cambio* (1997) es la respuesta a la pregunta ¿Cuál es la causa de esta violencia e inestabilidad? Su respuesta fue que en gran parte, obedeció al resultado “del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas”. De ahí desprende que “el principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las

instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales” (Huntington; 1997:14).

A partir de ello, Huntington desarrolla una teoría acerca de las instituciones. Su elemento básico fue considerar la relación existente entre el nivel de comunidad política alcanzado por una sociedad como reflejo de la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. Para Huntington, el nivel de desarrollo político de una sociedad depende en gran parte del grado en que, además, esos activistas pertenecen a una variedad de instituciones políticas y se identifican con ellas. Consecuentemente -concluye-, “el grado de comunidad de una sociedad compleja, depende de la fuerza y envergadura de sus instituciones políticas, que son la manifestación conductista del consenso moral y el interés mutuo” (1997: 20-21).

Según la definición de Huntington (1997), la institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. La institucionalización de éstos, puede concebirse a partir del nivel alcanzado por cuatro características: 1) de adaptabilidad, 2) complejidad, 3) autonomía y 4) coherencia (Huntington; 1997:22). En esta concepción la autonomía de la legislatura es evaluable por el grado en que sus propios intereses y valores se pueden distinguir de los de otras instituciones y fuerzas sociales. Es probable que esa autonomía sea el resultado de la competencia entre las fuerzas sociales (Huntington; 1997:29). La coherencia por su parte, se refiere al nivel de unidad y consenso de los miembros de la organización en torno a qué hacer y cómo hacerlo (Putman 1969 en Arias 2002). El desprendimiento empírico de estas formulaciones es que al ser posible identificar y medir estas dimensiones, entonces sistemas (como los legislativos entre otros), pueden ser comparados en

términos de sus niveles de institucionalización. Igualmente, se pueden estimar aumentos y disminuciones en la institucionalización de determinadas organizaciones y procedimientos dentro de un sistema político (Huntington; 1997:22-23).

Cuadro 2.6: Conjunto de variables de institucionalización por autor				
Huntington (1965 y 1973)	Keohane (1969)	Polsby (1968)	Sisson (1973)	Copeland y Petterson (1994)
Autonomía	Autonomía	Delimitación de fronteras	Autonomía	Autonomía
Adaptabilidad	Diferenciabilidad	Complejidad	Complejidad	Complejidad
Complejidad	Durabilidad	Universalismo		Formalidad
Coherencia				Uniformidad
Fuente: Puente (2012); ajustada por el autor.				

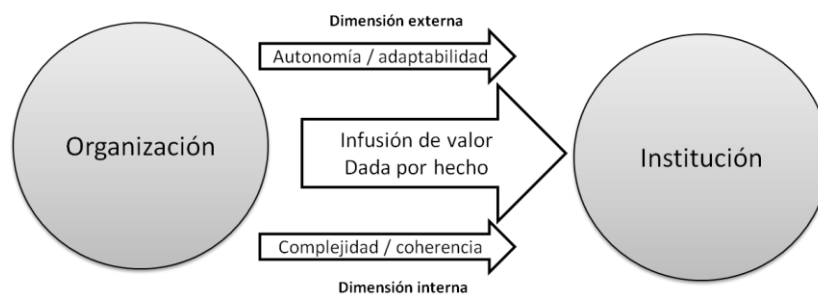
En su teoría, Huntington sustenta que las distintas organizaciones y procedimientos políticos varían con el *alcance del apoyo* que tengan y su *nivel* de institucionalización. Por alcance se refiere “a la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos abarcan su actividad en la sociedad”. Entonces, el alcance es limitado si solamente un pequeño grupo de la clase alta el que pertenece a las organizaciones políticas y se comporta en términos de un conjunto de procedimientos. Por el contrario, su ámbito de aplicación es amplio si un segmento mayor de la población se organiza políticamente y sigue sus procedimientos políticos. Y si para Huntington las instituciones “son patrones de comportamientos estables, valorados y recurrentes”, las organizaciones y los procedimientos variaran “en su nivel de institucionalización”. [Huntington; 1965:394).

Influídos por las aportaciones de Huntington (ver figura 2.2.) otros cuatro teóricos perfilaron sus propias propuestas en relación con las variables de institucionalización, presentadas en el cuadro 2.6 que nos ofrece Puente (2012) y que aquí se exhibe con algunos ajustes. Ahí se muestra que entre estos enfoques existen importantes niveles de coincidencia. Esto es especialmente cierto en el caso del uso las variables autonomía y complejidad que se comparte por todos los exponentes

con el matiz en cuanto a Polsby que en lugar de autonomía adopta la variable “delimitación de fronteras”, muy probablemente por ser más accesible su operacionalización.

Desde su perspectiva Jepperson reconoce que la propuesta de Huntington “proporciona un amplio tratamiento de grados de institucionalización política (1999:161) y que también proporciona cierta operacionalización de sus ideas, mediante la comparación de la institucionalización de los regímenes gubernamentales. En medio de su reconocimiento Jepperson agrega que las ideas de Huntington pueden tener una utilidad más amplia, requiriendo de un mayor ajuste y grado de generalidad. Desde su postura neoinstitucionalista, Jepperson plantea que el grado de institucionalización también depende de la forma en que se den por *sentadas* (o por hecho) las prácticas o el sistema institucionalizado. Los miembros de una colectividad dan por sentada una institución sin ser conscientes de ello y entonces no lo cuestionan, o porque cualquier propensión al cuestionamiento se ve frenado. La institución, por lo tanto será menos vulnerables a desafíos e intervención, y lo más probable es que se mantenga institucionalizada. (Jepperson; 1999:152).

Figura 2.2: El proceso de institucionalización



Fuente: Elaboración propia

A diferencia de planteamientos previos, Zucker (1977, 1999) a partir de Berger y Luckman (2001), define la institucionalización como una variable con diferentes grados de institucionalización (preinstitucionalización, semi institucionalización y plena institucionalización), grados referidos a otros conceptos como habituación, objetivación y sedimentación, respectivamente. En función de esta definición, “la institucionalización – nos dice Zucker- “es tanto un proceso como una propiedad variable. Durante el proceso “los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real”. En cualquier punto del proceso “el significado de un acto se puede definir, más o menos, como una parte *dada por hecho* de esta realidad social”.

A partir de alcanzada la institucionalización plena –continúa Zucker-, los actos realizados por la entidad son percibidos simultáneamente como objetivos y exteriores. La manera de corroborar que, en efecto, se trata de “actos objetivos” se logra a partir de que otros actores pueden potencialmente repetirlos sin cambiar el entendimiento común del acto. Por su parte, se considera que los actos son exteriores “cuando el entendimiento subjetivo de los actos se reconstruye como entendimiento intersubjetivo, de manera que los actos se consideran parte del mundo externo (Zucker; 1999: 129).

A partir de su estudio sobre la persistencia cultural, Zucker (1999: 132) corrobora el planteamiento de Huntington (1965) en el sentido de que la resistencia al cambio varía con el grado de institucionalización. En ese sentido, nos dice la autora, “los actos con un alto grado de institucionalización se resistirán a las tentativas de cambio por medio de la influencia personal

porque se les considera hechos externos impuestos en el escenario y, al mismo tiempo, como si lo definieran”. Para la autora, la institucionalización más que un estado, es un *proceso* (p. 150).

Este postulado de Zucker nos remite a considerar la cercanía y la lejanía entre los enfoques de antiguos y nuevos institucionalismos. Al respecto, DiMaggio y Powell (1991: 12 y n. 8 en García, 2002) señalan que ambos enfoques conciben la institucionalización “como un proceso dependiente de sus estados. Este proceso –sugieren DiMaggio y Powell- hace que las organizaciones sean menos instrumentalmente racionales mediante la limitación de las opciones que pueden perseguir”. Los neo institucionalistas (DiMaggio y Powell, 1991 en García, 2002) conciben “la institucionalización como la difusión de reglas y estructuras estándar más que como el ajuste adaptativo de organizaciones concretas a escenarios específicos” (p. 27). Desde luego, se trata de una diferencia importante con el institucionalismo clásico que es el enfoque de nuestro trabajo, que consideramos inscrito en el institucionalismo evolutivo. Sin embargo, tampoco se trata de diferencias insalvables, ya que es posible construir interpretaciones apoyándonos en rasgos de ambos enfoques. La figura 2.2. muestra la institucionalización como un proceso de ajuste adaptativo de las organizaciones frente a ambientes específicos.

Identificadas las posturas anteriores sobre la institucionalización y sus elementos determinantes, pasamos a revisar las distintas concepciones acerca de los procesos de institucionalización en las legislaturas.

2.3.5.3 Institucionalización legislativa

Nuestro trabajo tiene como antecedentes algunas aportaciones pioneras en el campo de las instituciones, los procesos de institucionalización y del cambio social como las de Seltznick (1993), Einsestadt (1964), Huntington (1965, 1973 y 1997) y Polsby (1968), situadas en la sociología de las organizaciones, o si se quiere, el *institucionalismo evolutivo* (Hedlund et al. 2002). El primer antecedente de aplicación de la “macro” teoría de la institucionalización de Huntington” (Patzlet, 2011), en que se basó nuestra investigación, se encuentra en el estudio pionero de tipo diacrónico realizado por Polsby (1968) titulado *La institucionalización de la Cámara de Representantes de los E.U.*, para quien “el proceso de institucionalización es uno de los grandes temas de toda la ciencia social moderna” (pp. 144-145). Apoyado en tres indicadores de institucionalización, el estudio de Polsby cubre un largo periodo de la evolución de esa legislatura.

Para su estudio, Polsby realizó algunos ajustes al modelo de Huntington. Puede observarse que la adaptación del modelo básicamente consistió en reducir los indicadores de institucionalización de cuatro a tres, eliminando el criterio de capacidad adaptativa de la legislatura. Además, Polsby denomina “delimitación de fronteras” al concepto de autonomía sugerido por Huntington y “procedimientos universales” al concepto de coherencia. En ambos casos, como observa Capano (2003), se trata de conceptos de menor amplitud que los utilizados por Huntington.

Para Polsby (1968), la importancia del estudio de los procesos de institucionalización se sustenta en dos proposiciones.

1. Para que un sistema político tenga éxito en el desempeño de las tareas de asignación de recursos de autoridad, resolución de problemas, resolución de conflictos, y así sucesivamente, en nombre de una población de tamaño considerable, debe ser institucionalizado. La organización de que se trate debe ser creada y sostenida para su especialización en la actividad política.
2. Para que tal sistema político sea de alguna manera libre y democrático debe contar con los medios para la institucionalización de la representatividad con toda la diversidad que esto implica, y el mismo legitimarse, incluyendo a su propia oposición política (p. 145).

De lo contrario, nos advierte, el sistema político probablemente sea inestable, débil e incapaz de prestar servicios a las demandas o la protección de los intereses de quienes las constituyen (Polsby, 1968). En relación con su objeto de estudio centrado en una sola institución, Polsby nos precave sobre “el uso repetido de palabras como "relativamente" y "tiende", aclarando que se refieren “a la comparación de la Cámara de Representantes con ella misma en diferentes puntos en el tiempo” (p.145). Una de las conclusiones del trabajo de Polsby es que de los principales cambios en el largo plazo desarrollados en la Cámara de Representantes de EE.UU., “ha sido hacia su mayor institucionalización” (Polsby; 1968:165).

Krutz (2001), contempla dos grandes perspectivas en el análisis institucional de las legislaturas, una de ellas es la teoría de la organización del cambio institucional con la que identifica a los estudios de Polsby (y en cierta forma a Huntington). La otra es la teoría teleológica de cambio. Ha sido reconocido que el estudio de Polsby es un trabajo que “ofrece un marco organizacional para evaluar cómo se desarrolla una legislatura” (Squire; 1992: 1026). El de Polsby, es un

enfoque que tiene méritos excepcionales “al concentrarse en al análisis de los procesos del desarrollo institucional de largo plazo, y por el simple hecho de que el desarrollo de la vida misma de la institución está en el centro del análisis” (Patzlet; 2011:10). La de Polsby, es la obra más conocida de este género “la cual proporciona un marco para la comprensión de lo que él denomina la "institucionalización" de ese cuerpo. Una serie de estudios recientes que exploran sobre la institucionalización, constatan que la idea de Polsby continua teniendo influencia” (Squire; 1992: 1026)

Hay que considerar que las características de un congreso altamente institucionalizado ofrecidas por Polsby en lo que él denomina “las consecuencias de la institucionalización”, referidas para fines empíricos en el capítulo 6, párrafos anteriores, son las que definen a la Cámara de Representantes de los E.U., al momento de la publicación de su artículo, lo que no ha sido motivo de poner en riesgo *algunas* las conclusiones que derivaron en nuestra investigación al apoyarnos en *parte* en su modelo. Al respecto, Hibbings (1988:708) observa que el grado relativamente alto de coherencia detectado por Polsby en la Cámara de Representantes de los E.U. a través de los ‘indicadores de institucionalización legislativa’, se ha presentado “como excepción y no como la regla”, lo que a su juicio pondría en duda el carácter general de su modelo para el estudio de la institucionalización de otras legislaturas. Tal observación no impidió a Hibbings poner a prueba con éxito el modelo de Polsby sobre la institucionalización de la Cámara de los Comunes, de lo que da cuenta ampliamente en su artículo. Igualmente Baldino (1982), en su disertación doctoral utiliza los mismos indicadores en que se basó Polsby, en este caso para estudiar el proceso de *desinstitucionalización* de la Cámara de Representantes de los E.U. durante los años setenta a raíz de un conjunto de reformas a ese órgano legislativo

por la entonces mayoría demócrata liberal. De este último concepto nos ocuparemos en el siguiente apartado en el que se identifican los probables niveles (o etapas) del proceso de institucionalización.

2.3.5.4 Niveles del proceso de institucionalización

2.3.5.4.1 Planteamientos de Huntington y Polsby

Como se ha documentado, la coincidencia fundamental entre Huntington y Polsby reside en considerar que desarrollo de las características identificadas por ellos (como autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia, universalismo esta última para Polsby) impulsa la institucionalización de las organizaciones a niveles altos, lo cual consideran es una condición necesaria para lograr su estabilidad frente a los desajustes ambientales. Sin embargo, el planteamiento de ambos se instala en ese nivel de generalidad dejando de lado la identificación de etapas, niveles o fases del proceso de institucionalización. Huntington consideró, que en términos de institucionalización, quizás era suficiente “distinguir de aquellos sistemas que han alcanzado altos grados de institucionalización política, frente aquellos en los que sólo han alcanzado bajos grados” (1973:78).

Por el contrario, Huntington sostiene que en el caso de la institucionalización política de la sociedad y participación política de la gente, si parecía deseable identificar tres niveles: en el nivel más bajo (donde la participación se reduce a la tradicional pequeña élite de la aristocracia o de la élite burocracia); el nivel mediano (cuando la clase media se incorpora a la política); y en

una muy alta participación (en la cual participan tanto las élites, la clase media y las clases populares) y todos comparten ampliamente las actividades políticas (1973:78). Por último, Huntington plantea que “a medida que la participación política aumenta, la complejidad, la autonomía, la capacidad de adaptación, y la coherencia de las instituciones políticas de la sociedad también deben aumentar, lo que refleja el mantenimiento de la estabilidad política (p.79).

2.3.5.4.2 Niveles de institucionalización

Desde su temprana investigación Zucker (1977), estudió las consecuencias de los diversos niveles de institucionalización, reconociendo su doble naturaleza de ser tanto proceso como variable. Por su parte, Tolbert y Zucker (1996), desde su enfoque neo institucionalista (pero cercano al institucionalismo sociológico), nos ofrecen una detallada periodización. Esta conceptualización de la institucionalización como un proceso y la diferenciación con sus resultados, “nos brinda un método preferible para contabilizar el desarrollo legislativo ya que ayuda a explicar cómo y por qué una legislatura se desarrolla en oposición a lo que representa para su estructura organizacional o explicar cómo las reglas afectan el comportamiento legislativo” (Peralta; 2006:20).

El proceso de institucionalización (Tolbert y Zucker, 1996), puede vislumbrarse mediante las siguientes etapas:

1) Habitación (Preinstitucionalización): Se inicia con la generación de nuevas disposiciones estructurales. Es la respuesta a un problema organizacional (o un conjunto de ellos) y la formalización de estos acuerdos en políticas y procedimientos en una organización determinada. Su resultado son estructuras que las autoras clasifican como etapa (o momento) de preinstitucionalización. Esta etapa resulta un tanto equiparable con la etapa de *estructuras artesanas* contemplado en el modelo de institucionalización organizacional de Mintzberg (1999) referido en Cantero (2005). Las otras son la etapa gerencial y la etapa institucional. En esa etapa de estructuras artesanas solamente hay grupo y su organización es de carácter informal. Aunque existe una división natural del trabajo basado en las habilidades, no está definida con claridad, pudiéndose intercambiar las tareas con facilidad. El componente administrativo de la organización es pequeño y simple; comprende los directores que trabajan en conjunto con los operativos (Mintzberg, 1999), de nuevo referido por Cantero (2005). Como mostramos en la parte empírica de esta tesis, si bien la perspectiva de Tolbert y Zucker parte de una base diferente a la que hemos tomado de Huntington y Polsby, en las características particulares de la legislatura de Baja California, es posible identificar esta etapa apoyados en la idea de estructuras artesanas y “con la generación de nuevas disposiciones estructurales” con la creación de la Ley Orgánica del Congreso de B.C. de 1980 (ver figuras 6.1 y 6.2).

2) Objetivación [cosificación o Semainstitucionalización]: Es el movimiento hacia un estado más permanente y extendido, que acompaña a la difusión de la estructura. Implica el desarrollo de un cierto grado de consenso social entre los responsables de las políticas de organización sobre el valor de la estructura y su creciente adopción por las organizaciones. Los adoptantes no son conscientes de la prueba de su calidad y conscientemente monitorearán la acumulación de

evidencia sobre la eficacia de las estructuras. Los actos son objetivos cuando son potencialmente repetibles por otros actores sin cambiar el entendimiento común del acto; los actos pueden variar según el grado al que están institucionalizados. (Zucker, 1977:727-728). Los actos son objetivos cuando otros actores pueden repetirlos potencialmente sin cambiar el entendimiento común del acto

En esta etapa, la institucionalización en realidad cubre un doble fenómeno de fortalecimiento y profundización de la identidad de la organización (Chavallier 1994). Ahora la organización aparece como una entidad impersonal y objetiva, independiente de los individuos que la componen e investida de una voluntad autónoma (*processus d'objectivation*) y que esta identidad es internalizada por sus miembros, quienes la incorporaron a su patrimonio personal, integrada a su identidad individual (*processus d'intériorisation*). Cursados ambos procesos, la institucionalización -continúa Chavallier- “ofrece a las organizaciones una nueva dimensión al proporcionarles una ‘personalidad’ propia y haciéndola penetrar más profundamente en el corazón de la subjetividad individual”. (Chevallier; 1994:242). A las estructuras que se encuentran en esta etapa se les reconoce como estructuras semi institucionalizadas (Rodrigues, Carvalho y Luiz ; 2014:24).

Igualmente, creemos que es posible identificar esta etapa en la legislatura local. En la parte empírica identificamos “el doble fenómeno de fortalecimiento y profundización de la identidad de la organización” que a diferencia del periodo anterior a la alternancia a partir de 1989, la legislatura se inviste paulatinamente de “una voluntad autónoma”. Tanto la *nueva* identidad como su investimento de autonomía son, en efecto, internalizadas por sus miembros, quienes la

incorporaron a su patrimonio personal. Comienza la primavera del poder legislativo y aún con grandes limitaciones y deficiencias, los diputados comienzan a fungir como representantes populares con un alto margen de libertad respecto del gobernador y/o de sus respectivos partidos.

3) *Sedimentación* (Institucionalización plena): Se caracteriza tanto por la extensión casi completa de las estructuras en todo el grupo de actores teorizado como adoptadores adecuados, y por la perpetuación de las estructuras durante un largo período de tiempo. Por lo tanto, implica tanto la 'amplitud' de las dimensiones de sus estructuras como su "profundidad" (Eisenhardt, 1988, en Tolbert y Zucker, 1996). En esta etapa las estructuras están plenamente institucionalizadas. También se considera a esta etapa como aquella en la que las prácticas adoptadas han sido legitimadas (Morrill, 2007), referido por (Rodrigues, Carvalho y Luiz ; 2014:24).

Este modelo ha sido considerado por algunos críticos como determinista y unidireccional, proponiendo un proceso de institucionalización recursivo, en el cual se expresen tanto la persistencia y como el cambio, así como la autonomía y la inmersión social (Rodrigues, Carvalho y Luiz ; 2014:25). Sin embargo, consideramos que las aportaciones de Oliver (1992), y la Greenwood et al. 2002), son elementos de ajuste a este modelo de etapas que nos permiten concebir al proceso de institucionalización de una manera más dinámica. Considerar posibles reversiones al proceso de institucionalización a partir de la surgencia de desinstitucionalización desde lo profundo del proceso, ya sugerida por Einsenstdat (1964), Berger y Lucjman (2001) y Huntington (1965 y 1997) para los sistemas sociales en general, como las organizaciones, y por Polsby (1968) para las legislaturas en particular, nos precave de la adopción de un probable enfoque determinista y lineal (ver figura 2.3).

Traducida al bagaje que nos brindan Huntington y Polsby, la sedimentación a que se refieren Tolbert y Zucker, puede equipararse a una organización que al alcanzado un elevado nivel de institucionalización o una plena institucionalización. Para decirlo en términos de Polsby (1975), solamente se alcanza la etapa de sedimentación si se trata de una legislatura transformadora, activa o influyente en las políticas según las tipología de Mezey y Norton, respectivamente a las que nos referimos en la parte final del presente capítulo.

Ya hemos reconocido con Faulkner y Longley (1999) que los más elevados niveles de institucionalización no presuponen ningún fin de la historia de las legislaturas, ya que estas pueden seguir sufriendo cambios y adaptaciones que aumenten su institucionalización, pero también disminuciones, fenómeno este último, denominado desinstitucionalización por Oliver (1991). De ello nos ocupamos en seguida.

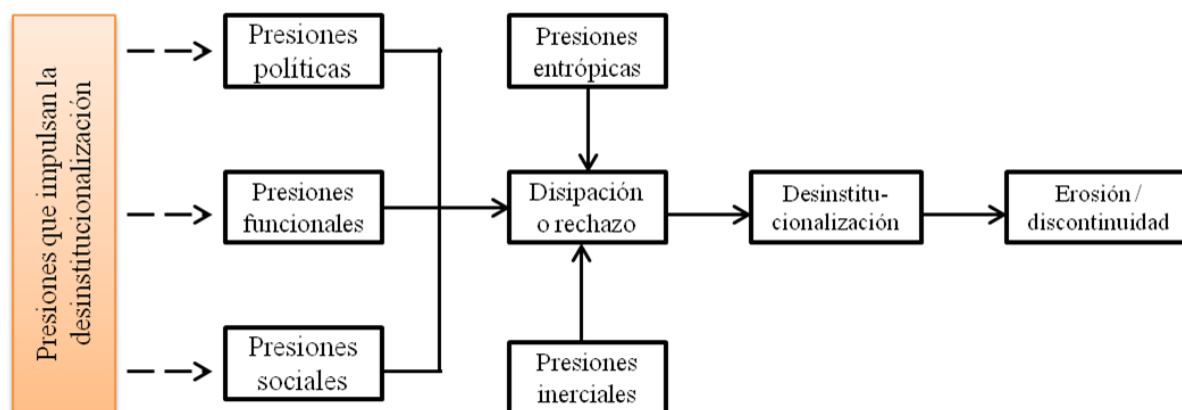
2.3.5.4.3 Desinstitucionalización

Identificando que el nivel de institucionalización podía elevarse o disminuir, Huntington afirmó que era posible medir los *aumentos* y *disminuciones* (énfasis nuestro) en la institucionalización de las organizaciones y procedimientos particulares dentro de un sistema político (1965: 394). Agregó que la *decadencia* institucional llegó a ser un fenómeno común en los países en proceso de modernización, siendo posible obtener un índice de bajos niveles de institucionalización política a partir del conocimiento de los golpes de Estado y las intervenciones militares, que ocurren donde las instituciones políticas carecen de autonomía y coherencia (Huntington;

1965:407). Polsby (1968), por su parte, avizoró el proceso inverso a la institucionalización en las legislaturas al hablar de su *reversibilidad*, lo que vislumbró a partir del deterioro sustancial en la estructura institucional de la Cámara de Representantes, durante cierto período alrededor de la Guerra Civil en los Estados Unidos. En su criterio, a medida que crecen las instituciones, la expectativa es que tendrá garantizados los recursos necesarios para su existencia y que por lo tanto va a resistir la decadencia. Sin embargo, agrega Polsby, que sus hallazgos proporcionan una amplia advertencia de que las instituciones también están continuamente sujetos a la influencia del medio ambiente y de su poder para modificar y canalizar esa influencia, está destinada a ser menor (p.168).

Baldino (1982) puso a prueba esta hipótesis a partir de considerar ciertas reformas en la Cámara de Representantes durante los años setenta y midió su efecto desinstitucionalizador con los mismos indicadores utilizados por Polsby para medir su institucionalización. La desinstitucionalización como reversión del proceso de institucionalización –postulan Tobert y Sucker--, “es probable que requiera un cambio importante en el medio ambiente [(por ejemplo, alteraciones de larga duración en los mercados, el cambio radical en las tecnologías) o cambios importantes en el ambiente político, agregamos nosotros], que puede entonces permitir a un conjunto de actores sociales cuyos intereses están en oposición a la estructura oponerse tímidamente a ella o para explotar sus debilidades” (1996:184).

Figura 2.3 Antecedentes ambientales e institucionales de la desinstitucionalización



Fuente: Oliver, 1992:567.

Para Oliver (1992:567), los antecedentes de los procesos de desinstitucionalización se identifican a partir de un conjunto de presiones provenientes de los ámbitos político, funcional y /o social, de procedencia social, tecnológica o regulatoria, presiones identificadas por Greenwood, et al. (2002:60) como *sacudidas precipitantes*. Según Oliver, las presiones de estos ámbitos pueden llegar a conjuntarse con la resultante de las presiones inerciales (resistencia al cambio) y las presiones entrópicas (tendencia al desorden por efecto de la 2da ley de entropía), con lo cual aquellos comportamientos y/o actividades institucionalizadas (o dadas por sentadas), pueden llegar a ser disipadas, suspendidas o rechazadas, sobreviniendo su desinstitucionalización (ver figura 2.3).

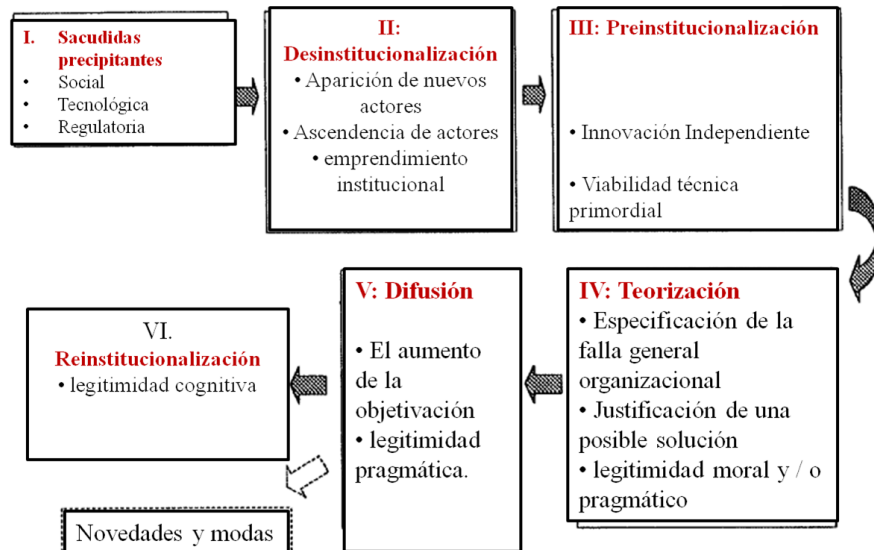
Conforme a la perspectiva de Oliver, la consecuencia de la desinstitucionalización puede ser la *erosión o discontinuidad* del proceso de institucionalización de la organización (énfasis añadido). Por su parte, en congruencia con su teoría del *cambio arquetípico* y su relación con los procesos de cambio e institucionalización, Greenwood et al. (2002), enfatizan el proceso de

desinstitucionalización como discontinuidad. En este enfoque, la desinstitucionalización representa la primera etapa del proceso de institucionalización, a la que le siguen las dos primeras etapas sugeridas por Tolber y Zucker (1996), concluyendo con la reinstitucionalización (ver figura 2.4).

Durante las desinstitucionalizaciones (Greenwood et al (2002), aparecen nuevos actores que emprenden cambios que conducen a la etapa de preinstitucionalización, pasando por la semi institucionalización y, finalmente, alcanzar la *reinstitucionalización*. En su concepción, esta última es equivalente a la sedimentación (institucionalización plena) conceptualizada por Tolbert y Sucker (1996). Así, para Greenwood et al. (2002), la desinstitucionalización es el punto de partida del proceso de institucionalización; un *desmontaje* de los arreglos institucionales previos que dejaron de tener valor. La surgencia de la desinstitucionalización como discontinuidad, desde lo profundo del proceso de institucionalización, es probable que se manifieste en cualquier momento, y

puede ser una condición importante para el desarrollo de nuevas iniciativas institucionales destinadas llenar el vacío normativo y procedimental que el desplazamiento institucional y deslegitimación crea. Desde esta perspectiva, la desinstitucionalización puede ayudar a predecir o explicar cómo se crean y se mantienen las nuevas instituciones organizacionales (Oliver: 1992:283).

Figura 2.4 Etapas de cambio institucional



Fuente: Greenwood, Suddaby y Hinings; 2002, p. 60.
Theorizing Change: The Role Of Professional Associations In The Transformation Of Institutionalized Fields, *Academy of Management Journal* 2002, Vol. 45, No. 1, 58-80.

2.3.5.4.4 Desinstitucionalización, erosión y discontinuidad

Un ejemplo de desinstitucionalización negativa (como erosión), es el que nos ofrece Baldino (1982) en su tesis doctoral. En ella documenta cronológicamente el proceso de desinstitucionalización de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, provocado por una reforma auspiciada por la vertiente liberal del Partido Demócrata durante los años setenta. Baldino demuestra que las motivaciones de los “demócratas liberales” para liberalizar la organización interna de la Cámara, perseguía su mayor control para impulsar una legislación social liberal. En el capítulo 6 nos referiremos con mayor amplitud al planteamiento de Este autor. Por otra parte, es posible identificar a lo largo de la vida de la legislatura de Baja California procesos y/o prácticas desinstitucionalizadoras como discontinuidad de las prácticas *legitimadas*. Como documentamos en el capítulo 6, el *proceso* desinstitucionalizador más grande y trascendente que ha tenido lugar en la historia de la legislatura local, es aquel representado por el desmontaje de la institucionalización priísta forjada durante el largo periodo de convergencia

1953-1989; o sea, una desinstitucionalización positiva identificada con la discontinuidad de las prácticas del monopartidismo, hasta antes, dadas por sentadas. En tanto régimen autoritario sostenido por los pilares del hiperpresidencialismo y el sistema de partido hegemónico, la institucionalización de las reglas informales en que operaba el sistema político estaban destinadas mantener un estado de convergencia y evitar los cambios ajenos a esas reglas.

Esto nos conduce a considerar que el aumento en la probabilidad de ciertos tipos de comportamiento de las instituciones se rige por los límites que ellas mismas establecen a la racionalidad; límites que pueden variar dependiendo de muy diversos factores, entre otros los ambientales. Como advierten Barley y Tolbert, “la racionalidad perfecta es rara, [como] también lo es la racionalidad acotada por completo. A través de elección y acción, los individuos y las organizaciones puede modificar deliberadamente, e incluso eliminar, las instituciones” (1997:94). La desinstitucionalización y cambio organizacional son hechos vinculados en legislatura de Baja California. Ambos casos pueden identificarse imbricados al proceso de institucionalización de la legislatura de B.C. (Ver figuras 6.1 y 6.2)

2.3.6 Institucionalismo evolutivo

Con nuestro estudio del proceso de institucionalización de la legislatura de Baja California estamos identificando la manera en que se vinculan cada una de ellas con sus diferentes predecesores “genealógicos” (Hedlund et al. 2008:21). Por ejemplo, la legislatura naciente de los años cincuenta (que durante décadas fue una legislatura políticamente monocromática, muy poco formalizada, muy simple estructuralmente, de mero trámite y uncida al ejecutivo), con la legislatura de principios de los ochenta, que siguió siendo “rubber stamp” aunque con una tenue

presencia de los partidos opositores al PRI y su primera ley orgánica, o con la legislatura de fines de los ochenta y mediados de los noventa. La legislatura de los años noventa dio pasos importantes en su institucionalización, al contar con la primera ley orgánica diseñada por los propios legisladores, un incipiente sistema de comisiones y unidades de apoyo técnico, antes prácticamente inexistentes. Las legislaturas de los primeros lustros del 2000, no ajenas a determinados momentos convulsivos (que abordamos adelante), elevaron su nivel de autonomía, superaron las estructuras artesanas, volviéndose más complejas, desarrollaron crecientes capacidades de adaptación, y con ciertos zigzagueos, una mayor coherencia y capacidad de control.

Con lo abordado hasta ahora, cubrimos todo lo relativo a los aspectos generales del cambio como categoría filosófica y lo relativo a los aspectos organizacionales que fundamentan una parte de nuestra investigación, así como lo concerniente a las instituciones y el proceso de institucionalización. En el bloque siguiente, nos concentraremos en la identificación del contexto político de la legislatura (división de poderes y tipos de gobierno), para pasar enseguida a identificar las funciones de las legislaturas, su lugar en el sistema político y las tipologías más utilizadas por la literatura sobre congresos. Finalmente, apoyados en la teoría de la configuración y en algunos estudios empíricos (Miller y Friesen, 1984, entre otros), sentamos las bases conceptuales para el ejercicio de identificación de arquetipo de diseño organizacional que presentamos en el capítulo 6.

2.4 *División de poderes y gobiernos divididos*

2.4.1 División de poderes

John Locke fue uno de los precursores de las ideas de Montesquieu sobre la separación de poderes. Su *Ensayo sobre el gobierno civil*, es un importante antecedente. En él, Locke pondera al legislativo como el poder máximo, situado en esa condición por las manos de la comunidad. Postula que ningún edicto u ordenanza (sin importar su procedencia, tipo de redacción o el poder que lo respaldara), puede tener la fuerza y el apremio de una ley “si no ha sido aprobada por el poder legislativo elegido y nombrado por el pueblo”. Categóricamente, sostiene Locke que sin la aprobación del poder legislativo, la ley no podría tener la condición absolutamente indispensable para que lo sea. Y la condición a la que se refiere es el consenso de la sociedad, porque nadie existe por encima de ella con poder para hacer leyes sino mediante su consentimiento y con la autoridad que esa sociedad le ha otorgado.

Tan alta estima le valía el poder legislativo a Locke que pregunta en su ensayo qué ocurriría si el poder ejecutivo recurriera a la fuerza para impedir la reunión y actuación del cuerpo legislativo cuando la constitución primitiva a las condiciones del bien público la impusieran. Un acto de tal naturaleza sería equivalente a una declaración de guerra contra el pueblo. Entonces, el único remedio contra la fuerza ejercida sin autoridad consistiría en oponer otra fuerza contra el agresor (Locke; 1983:105). A pesar de ello, en la mente de Locke no bullía la idea de un poder legislativo omnipotente o arbitrario; por el contrario, el mismo debía sujetarse a una serie de condiciones:

1. No es ni puede ser un poder absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas.
2. No puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados y arbitrarios; por el contrario, está obligado a dispensar la justicia y a señalar los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas, aplicadas por jueces señalados y conocidos.
3. Siendo la salvaguardia de la propiedad la finalidad del gobierno, el poder legislativo tampoco puede arrebatarse ninguna de sus propiedades a un hombre sin el consentimiento de éste, y
4. El poder legislativo no puede transferir a otras manos el poder de hacer las leyes, ya que ese poder lo tiene únicamente por delegación del pueblo (pp.93-97).

Montesquieu nace 15 años antes de la muerte de Locke, quien a le hereda su convicción de la importancia de contar con un gobierno republicano en un país de leyes en el cual el poder legislativo, en tanto poder dimanado del pueblo, encarnaría el poder máximo. Llama la atención que Locke haya denominado a las leyes del estado *el alma del cuerpo político*, porque a su juicio la ley es la que anima sus órganos de ese cuerpo, el cemento que mantiene su cohesión y que los pone en marcha para que cumplan las tareas exigidas por el bien común (Locke;1983:93). De estas conceptualizaciones lockeanas (el *alma del cuerpo político*, por ejemplo) al *espíritu de las leyes* nada más había un paso. Pero fue un paso largo y complejo que le llevó veinte años de vida a Montesquieu, dedicados a construir su monumental obra, en la que su objeto de estudio -las leyes-, no fue abordado en abstracto, sino a partir de una amplia variedad de problemas sociales. Esto hizo que Emilio Durkheim reconociera que Montesquieu es quien descuella sobre todos los demás.

Para el sociólogo francés, no fue sólo Auguste Comte el primero en darle fundamento propio a la Sociología, ya que todo el impulso que empuja ahora hacia los problemas sociales viene desde los filósofos del siglo XVIII. No sólo eso. Nos dice Durkheim que nadie antes –como Montesquieu- había avanzado tan lejos en la vía que ha conducido a sus sucesores a la verdadera ciencia social (2001:24) fue él quien, en su libro *El espíritu de las leyes* estableció los principios de la nueva ciencia (Durkheim; 2001:22). Esa brillante obra, “un tratado que tiene por objeto el conjunto de los hechos sociales” (Durkheim; 2001:23), fue comenzada y abandonada tantas veces por su autor (Montesquieu 1980), quien nos lo confiesa de la siguiente manera:

mil veces he abandonado a los vientos las hojas que había escrito; *perseguía mi objeto sin un plan* (las cursivas son nuestras); no conocía ni las reglas ni las excepciones; encontraba la verdad para perderla; pero cuando al cabo he descubierto mis principios, todo lo que yo buscaba me ha salido al encuentro, y en el curso de veinte años he visto empezar, crecer y terminar mi obra" (Montesquieu; 1980:2).

Nuestro autor, considera en su obra magistral que cuando se refiere a *virtud* en la república lo hace en relación con el amor a la patria y amor a la igualdad. No se trata de la virtud moral ni la cristiana, sino de la virtud *política*, que es el resorte que mueve a la república, como el honor mueve la monarquía, honor que “combate únicamente para hacerse reconocer, para garantizar la inviolabilidad de la persona individual” (Hegel; 1984:192), en este caso del monarca y su linaje. Así, pues, –reitera Montesquieu-, que ha llamado “*virtud política* al amor a la patria y a la igualdad” (1980, p.II). No apelaba este ilustre pensador al hombre de bien cristiano, “sino el

hombre de bien político”, a aquel que posee esa virtud política que nos refiere. Y ese hombre es aquel “que ama las leyes de su país y que obra por amor a estas leyes”.

Bajo su enfoque, son tres especies de gobiernos que pueden adoptar los estados: el republicano, el monárquico y el despótico. En el gobierno republicano es el pueblo, o una parte del mismo, quien tiene el poder soberano. El monárquico, es un gobierno unipersonal pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas. En el gobierno despótico, el poder también se concentra en un sólo hombre, pero a diferencia del monárquico la voluntad y los caprichos del soberano se imponen en la vida pública por encima de toda ley o regla (p.8). Fiel a la máxima atribuida a Luis XIV (L'État, c'est moi), en el despotismo (o monarquía absoluta), *el Estado es el rey*.

De igual forma, *El espíritu de las leyes* (p.104) identifica en cada Estado tres clases de poderes:

- *Poder legislativo*. En virtud de él, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas;
- *Poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes*. Mediante éste, hace la paz o la guerra; envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones, y
- *Poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil*. Por este último, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. (Se llama a este último –nos dice- poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado).

Montesquieu asocia la libertad política de un ciudadano con la tranquilidad de su espíritu; esa tranquilidad se logra a partir de la confianza que tiene cada ciudadano en su seguridad. Para que esta libertad exista, “es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente” (1980:104).

Y en la parte medular de su obra en que enuncia su teoría de la separación de poderes, Montesquieu postula que la libertad política deja de existir si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. De ahí, pues que Montesquieu considere que todo podría perderse “si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares. (p.104).

Por supuesto, sin desconocer que desde la aparición del *Espíritu de la leyes* a la fecha, muchas cosas han cambiado y que se trata de contextos culturales, históricos y políticos muy diferentes, resulta encomible la claridad de las ideas planteadas en esa obra y, *mutatis mutandis*, su grado de vigencia en la actualidad, en medio de muy diversos debates. Por ejemplo, Negretto, quien reconociendo el prestigio de que goza aún a nivel teórico y de su histórico atractivo, plantea que la separación de poderes “dejó de representar una estrategia de diseño deseable; y que ya no es el criterio que siguen la mayor parte de las constituciones latinoamericanas (Negretto; 2003:42).

Precisamente, como parte de tales debates se incluye temas relacionados con las formas y mecanismo de control (los pesos y contrapesos) entre los poderes, que pretenden que uno de ellos se imponga al resto en detrimento de la seguridad, las libertades y la democracia en un país determinado.

Ya Montesquieu en su modelo vislumbraba que la ausencia de separación del poder judicial del poder ejecutivo haría de este último un opresor; igualmente, que la ausencia de separación del poder ejecutivo del legislativo podría llegarse a “disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos”. En este último caso, nos enfrentamos al problema de la ausencia del control de la constitucionalidad y del control político a cargo de los dos poderes distintos al poder ejecutivo. De ahí la pertinencia de traer brevemente a colación a John Stuart Mill (2000) en su obra *Del gobierno representativo*. En ella define, la que a su juicio es “la verdadera misión de una asamblea representativa”, que no es precisamente gobernar, por considerarla radicalmente impropia a su naturaleza.

Para Stuart Mill la verdadera misión del poder legislativo, es vigilar a intervenir el gobierno. Esa intervención se orienta a transparentar todos sus actos; exigir su exposición, y justificación, cuando le parezca oportuno. Corresponde también a la Asamblea Legislativa condenar los actos censurables del gobierno; destituir a sus funcionarios si abusan de su empleo o actúan de forma contraria a la voluntad de la nación así como nombrar a sus sucesores en la forma u se a más apropiada. Con ello, Stuart Mill nos remite a valorar otras funciones de las legislaturas distintas a la meramente legislativa, específicamente, a su capacidad de control sobre el gobierno. Esa función de control vista por Sartori (1995) en su doble modalidad de control presupuestal-

administrativo y control legislativo, este último como contrapeso al probable protagonismo del ejecutivo en la hechura de las políticas. Temas de amplia aplicación que han dado lugar a grandes debates de vigencia actual, muy relacionados con las capacidades reales de las legislaturas para cumplir con tales funciones, lo cual se vincula directamente con los niveles de institucionalización alcanzado por ellas.

Revisada la médula del planteamiento original de la división de poderes ofrecido por Montesquieu y su antecedente (Locke), así como la perspectiva de Stuart Mill sobre la función de control de las legislaturas, pasamos a considerar las “especies” de gobierno, el debate en torno a las ventajas de los sistemas de gobierno, para pasar luego a considerar el papel que juegan los gobiernos divididos en el sistema presidencial de separación de poderes.

2.4.2 Presidencialismo y gobierno dividido

2.4.2.1 Especies y formas de gobierno

Como se ilustró en párrafos anteriores, Montesquieu identifica tres especies de gobiernos que pueden adoptar los estados: el republicano, el monárquico y el despótico. De ellos, los dos primeros perviven en la actualidad, especialmente el republicano, sin que la monarquía haya desaparecido como especie de gobierno en la actualidad. Las monarquías más conocidas tal vez sean las europeas, llamadas monarquías constitucionales y parlamentarias, o simplemente república monárquica. No solamente ello: siguen existiendo otras formas monárquicas (la de la Mancomunidad de Naciones [Commonwealth], la monarquía semi-constitucional, absoluta y

hasta entidades monárquicas a nivel sub-estatal. En suma, las monarquías de los cinco continentes llegan a poco más de cuatro decenas.

De las “especies” de sistemas reconocidas en *El espíritu de las leyes*, la más difundida es la republicana, cuyo elemento central es la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y su correspondiente sistema de pesos y contrapesos cuyo objeto es que ninguno de los poderes se imponga sobre cualquiera de los otros. Con una amplia variedad y un sinnúmero de matices, las repúblicas modernas poseen tres formas de gobierno diferentes: presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo. En la mayor parte de Europa Occidental (y en otros lugares), encontramos los sistemas parlamentarios, mientras que en los EE.UU. y gran parte de los países de América Latina cuentan con sistemas presidenciales. El semi - presidencialismo se encuentra más claramente en Francia con una larga tradición, aunque también Rusia, Portugal, Finlandia, Polonia y diez y seis países más provenientes del antiguo “campo socialista”, han adoptado este tipo de sistema. En esta especie también se cuentan algunos países árabes y africanos los cuales se emanciparon del colonialismo francés durante los años sesenta del siglo pasado.

La mayoría de las contribuciones académicas al debate sobre el tipo de régimen, se han centrado en las ventajas y desventajas relativas al presidencialismo y el parlamentarismo. El consenso parece adherirse -a juicio de Juan Linz-, en igualdad de condiciones, el parlamentarismo debe ser elegido por encima de presidencialismo. Al respecto existen argumentos de gran alcance en contra, que consideran que los regímenes presidenciales adecuadamente diseñados pueden tener una mayor ventaja en determinados países. (Elgie; 2005:98). Sobre el particular puede

consultarse a Mainwaring y Shugart 1993 y de Sartori 1991a, para quienes la dualidad en la legitimidades no es privativa de los sistemas presidenciales, sino que también se expresa en otros sistemas, como el parlamentario.

El debate académico respecto de las bondades de cada una de estas formas de gobierno, es inagotable, de mucha actualidad y de gran interés práctico. Para algunos como Sartori et al. (1991a), lo fundamental es identificar el modelo más eficaz para cada país, lo que –a su decir-, dependerá de que el número de partidos relevantes sea pequeño, un bajo grado de polarización y una fuerte disciplina de esos partidos (p.12). En particular, este debate ha estado marcado por aquellos que propugnan que América Latina debe emigrar del régimen presidencial al parlamentario, poniendo en el centro la dualidad de legitimidades o soberanías (Martínez y Lujambio; 2002:319) entre ejecutivos electos y los congresos, también electos directamente. En un régimen presidencial, nos dice Linz (1983), en el que tanto el ejecutivo como el legislativo derivan su poder del voto de la gente, en una libre competencia entre alternativas bien definidas, “el conflicto siempre está latente y en ocasiones puede irrumpir de manera espectacular” (1983:4). Su principal argumento en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales se centra en notoria ausencia de incentivos de los partidos de oposición para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo:

- 1) Si cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso, los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido.

- 2) Si la cooperación fracasa, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido. Los partidos de oposición ajenos a dicha coalición resultarían favorecidos electoralmente a causa de ese el fracaso.

Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia electoral y un fracaso sólo produce costos, a los partidos de oposición les resulta más conveniente oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. “La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria (Linz, 1994, en Lujambio; 2001a:262). Sin embargo, este planteamiento es acotado con el argumento de que no toma en cuenta que en regímenes presidenciales no todos los partidos políticos tienen ambición presidencial a corto o mediano plazo, lo que dependerá del grado de fragmentación del sistema de partido. Entre menos fragmentado mayor será la posibilidad de que existan partidos con fuente ambición por la presidencia y menor si la fragmentación extrema (Lujambio; 2001a:261).

En tal contexto, Linz (1985) destaca la carencia de estudios sistemáticos acerca de las consecuencias que tiene el comportamiento de las diferentes instituciones para el proceso político, que dieran sustento a los debates sobre la reforma institucional y constitucional en curso entonces en diferentes países. Tal descuido –nos dice Linz- en gran parte se debe al hecho de que, con excepción de Estados Unidos, la mayoría de las democracias más estables han sido los regímenes parlamentarios y algunos de tipo semipresidencial y semi-parlamentario. Ello mientras que “la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios y por lo tanto no se ha incluido en los esfuerzos del estudio comparativo de la democracia”.

A juicio de los partidarios de las tesis de Linz, la dualidad de soberanías provoca inestabilidad, sobre todo en aquellos gobiernos en que el partido del presidente no cuenta con la mayoría de escaños. En ese encuadre, Arturo Valenzuela (en Mesa Redonda realizada en Chile, compartida con Sartori y Lijphart) sostiene que para que un régimen político de tipo presidencial pueda gobernar es fundamental que no haya gobierno dividido, que el Ejecutivo tenga mayoría en el parlamento. Según este autor, para que eso ocurra “es necesario tener un sistema de partidos políticos de corte moderado y bipartidista, capaz de realizar ese juego” (véase Sartori; 1991^a:24), ya que de otra manera se expone al bloqueo sistemático y a la parálisis legislativa. Al respecto, la evidencia empírica documentada ha mostrado que este riesgo no ha resultado ser fatal (Lujambio 2001a y Nacif 2004b), en todo caso, los actores deberán resolver adecuadamente los dilemas a que tal circunstancia origina, dependiendo de la modalidad de gobierno dividido que prevalezca. Se trata de un debate de innegable importancia en relación con el régimen político mexicano, sobre el que mucho se ha escrito y dicho.

2.4.2.2 El presidencialismo en México

En México el presidencialismo tiene profundas raíces históricas y durante varias décadas en el siglo XX llegó a negar la existencia de la división de poderes, concentrando en el presidente las funciones de los otros dos poderes, lo que decir de Montesquieu crea condiciones que podrían “disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos”. Sobre el particular, sostiene Jeffrey Weldon (referido por Lujambio 2001a:254) que las condiciones que hicieron posible un hiperpresidencialismo fueron:

1. Un régimen constitucional presidencial y de división de poderes. La que quedó satisfecha en la Constitución de 1917, que eliminó algunos aspectos parlamentarios de la Constitución de 1857.
2. Un "gobierno unificado", de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República.
3. Una disciplina parlamentaria en el partido mayoritario, y
4. Que el líder del partido hegemónico fuera, a su vez, el titular del Poder Ejecutivo.

La última condición –nos dice Lujambio (2001a)-, se satisfizo hasta 1935, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles, llamado "jefe máximo de la Revolución", fundador y hasta entonces líder indiscutible del partido revolucionario.

Un acercamiento adicional es el ofrecido por Carpizo (2011:115), en *El presidencialismo mexicano*. Ahí documenta que hasta 1978, el poder legislativo sólo tuvo dos épocas de especial esplendor a lo largo de su historia, durante las cuales conservó su independencia. Éstas se vivieron durante las presidencias de Benito Juárez y de Francisco Madero, siendo nuevamente dominado durante la presidencia de Obregón. En su obra emblemática, Carpizo enumera varias razones por las cuales el presidente logró subordinar al poder legislativo y a sus miembros, de donde tomamos las siguientes:

1. En 1953 el PRI era un partido hegemónico a nivel nacional, la totalidad de diputados, senadores y gobernadores pertenecían a este partido.

2. Si se rebelaban, lo más probable era el fin de su carrera política.
3. Por gratitud política con su jefe político a quien le debían el puesto;
4. Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del gobernador como líder del control político en la entidad, y
5. Aceptación de que el poder legislativo debía seguir los dictados del ejecutivo.

Estas características se reprodujeron en cada una de las entidades federativas. En ellas, el gobernador era simultáneamente el jefe político y el líder del partido (que más que un partido hegemónico, para fines prácticos llegó a ser un partido único), “palomeaba” las listas de candidatos, mantenía legislaturas irrelevantes concentrando en sus manos la función legislativa, dispensaba favores y recibía la gratitud de sus beneficiarios. Pero, a través de una prolongada y gradual transición, el régimen político se vio obligado a abrirse. Los grandes hitos históricos de este proceso han sido identificados; van desde el movimiento estudiantil de 1968 (con importantes manifestaciones previas como el movimiento ferrocarrilero encabezado por Demetrio Vallejo y Valentín Campa y el de los médicos) con su cauda de grupos insurgentes tanto en zonas urbanas (D.F., Guadalajara, Nuevo León, Sinaloa y Chihuahua, entre otras entidades) como las montañas (Guerrero, Oaxaca y Chihuahua, entre otras), la llamada “apertura democrática de Echeverría y la reforma política de 1977-1978 con López Portillo, que convirtió a los partidos en entidades de interés público y permitió el inicio de un incipiente pluralismo tanto en la Cámara de Diputados y en los congresos locales.

Diez años más tarde, con las elecciones federales de 1988, donde fueron centrales las denuncias de fraude electoral por parte de Frente Democrático Nacional y sus grandes movilizaciones.

También, por primera vez el partido del presidente dejó de contar con sí mismo con mayoría calificada, viéndose obligado a realizar por primera vez coaliciones parlamentarias para modificar la Constitución. Nace también el PRD, conformado a partir de una importante escisión del PRI y una serie de partidos y grupos de izquierda. A poco menos de una década más tarde, durante las elecciones federales intermedias de 1997, por primera vez el partido hegemónico pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, instaurándose un gobierno dividido. Con ello la transición mexicana a la democracia encontró un inequívoco punto de inflexión (Lujambio, 2001a).

Y si bien para la emergencia de un gobierno dividido fue una novedad nacional, a nivel de las entidades no lo fue así. Cabe precisar que este fenómeno comenzó a presentarse a partir de 1989 con la derrota del PRI en las elecciones para gobernador de Baja California, donde –como se dijo arriba- emergió por primera vez en el país un gobierno dividido, que se convirtió en prácticamente su constante seis de nueve legislaturas de 1989 a la fecha sin mayoría de escaños del partido gobernante, que desde entonces es el PAN.

Ya que las legislaturas evolucionan y se desarrollan internamente reaccionando a los cambios de su entorno político más amplio, la emergencia de los gobiernos divididos, generó condiciones favorables a su institucionalización y operar recambios en sus relaciones con otras instituciones, especialmente con el poder ejecutivo. Una legislatura, que es sólo una parte del sistema político en su conjunto, su actuación se define en términos de su relación con otras instituciones (Kreppel 2004 y Olsen y Mezey 1991). Así que no da lo mismo el sistema en que la legislatura esté inscrita, es decir, las características de su ambiente político, en el que el tipo de gobierno

(dividido o unificado) es un componente fundamental. El equilibrio relativo de poder se basa en gran medida en el grado en que las instituciones y, en particular, las legislaturas son independientes (están institucionalizadas, en términos de Huntington, 1965) y son depositarias de poderes de formulación de políticas, reales y distintos; es decir, que exista una separación de funcionamiento del sistema de poderes (Kreppel; 2004:2). Hay que considerar que aunque lo dominante sea la cooperación, ésta se concreta en medio de una competencia permanente y en medio de la lucha de intereses, aún en los casos de gobiernos unificados, cuando los legisladores del partido que gobierna no han llevado a la abdicación al poder soberano del que son miembros. Ante esta realidad, los actores, especialmente el ejecutivo que cuenta con mayores recursos, desarrollan estrategias muy diversas para gestionar ese complejo de relaciones. De ello nos ocupamos más adelante a partir del cuadro 2.9, pero antes haremos algunas precisiones conceptuales y definiremos así como características particulares y las consecuencias de la existencia de los gobiernos divididos para el sistema presidencial de división de poderes.

2.4.2.3 Definición, características y consecuencias de los gobiernos divididos

2.4.2.3.1 Definiciones, antecedentes y alcance

Aunque los denominados “gobiernos divididos” dejaron hace tiempo de ser una novedad en México y en el Mundo entero, no ha cesado el abordaje del fenómeno y el debate de ideas que ello concita, desde las definiciones mismas, según el país, el sistema político, las coyunturas o la perspectiva de que se aborde. Para los fines de esta tesis nos adherimos a la definición estándar para México. Así que por gobierno dividido entendemos aquel donde, en el marco del sistema

presidencial de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Legislativo, no cuenta con el control mayoritario del congreso, esto es, no cuenta con por lo menos el 50 por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata del sistema bicameral (Lujambio; 2013: 481-482 y Lujambio y Vives 2000:67). Por el contrario, cuando el partido del presidente (o gobernador) cuenta con mayoría de escaños en la legislatura, se habla entonces de un gobierno unificado. Cabe reconocer -con Lujambio- esta definición de gobierno dividido es diferente a la utilizada comúnmente por expertos estadounidenses enfocados en el tema. Para estos estudiosos, un gobierno dividido es aquel en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido, y el presidente (o gobernador) a otro. En su caso, cuando nadie cuenta con mayoría congresional, se habla de “gobiernos no unificados”.

Los datos indican que el gobierno dividido es un fenómeno mundial ya que se presenta prácticamente en todos los países donde existe el sistema de separación de poderes. Ofrecido por su propio coordinador como el primer estudio sistemático sobre el gobierno dividido desde una perspectiva comparada, *Divided Government in Comparative Perspective* (Elgie; 2001) estudia el fenómeno en países de distintos sistemas de gobierno (presidencial, parlamentario y semipresidencial). Nos informa Elgie que el concepto de gobierno dividido adoptado de manera común en los estudios de caso contenidos en esa obra, es “puramente aritmético”, pues se refiere sólo a ausencia de la simultaneidad de un partido mayoritario en el ejecutivo y en el legislativo. Es decir, “la presencia o ausencia de gobierno dividido es simplemente una función de una particular aritmética legislativa”, la que a su juicio, constituye una manera estandarizada de entenderlo. Para fines comparativos, una definición aritmética del gobierno dividido en un

régimen presidencial –nos dice Elgie- puede ser entendida cuando un partido distinto al del presidente cuenta con mayoría en al menos una de las cámaras, o donde la mayoría corresponde a más de un partido. En este último caso, no existirá una mayoría legislativa ideológicamente coherente (2001:4). En esencia, esta definición es la misma adoptada por politólogos mexicanos (ver Carrillo y Lujambio 1998 y Lujambio 2001a), lo que nos ayuda a justificar la aplicación que presentamos adelante (ver cuadro 2.8 y figura 2.6).

En opinión de Elgie, la enseñanza principal del estudio es que la modalidad de gobierno dividido no es privativa de los diseños presidenciales, ya que, bajo la conceptualización asumida, está presente en todos los sistemas políticos examinados (2001:212). En los casos estudiados se observa que diseños políticos muy diversos presentan grandes semejanzas en cuanto a las causas, los efectos y la gestión del gobierno dividido. La obra no sólo descubre que el gobierno dividido cruza todos los sistemas de gobierno; demuestra, además, que la ausencia o presencia de gobiernos divididos tiene impactos importantes en la vida política, especialmente respecto de la toma de decisiones. No sorprende, pues, que la gestión del gobierno dividido se presente tanto como variable dependiente e independiente. Si bien es cierto, que los líderes padecen los problemas y enfrentan los retos que genera el gobierno dividido, pero también influyen sobre su desenvolvimiento (Barbeito, 2002:292).

Datos proporcionados por (Lujambio; 2013) para el continente americano, muestran que entre 1832 y 1992, el sistema presidencial estadounidense de división de poderes, vivió 40 por ciento del tiempo en gobiernos divididos y hacia 1988, 70 por ciento de los estados de la Unión tenían gobiernos divididos. La misma fuente nos informa que para América Latina los datos mostraron

que de 101 elecciones legislativas llevadas a cabo entre 1958 y 1994 en nueve grandes países del continente, la frecuencia del gobierno dividido fue 59 por ciento, contra el 41 de gobierno de un sólo partido. A su vez, a partir de 1997, el sistema presidencial en México ha vivido permanentemente el formato de gobierno dividido. Al respecto, la mayoría de los estudiosos coincide que se trata de un fenómeno político que llegó para quedarse, verificándose desde 1989 a 1997 la presencia de catorce entidades federativas con gobiernos divididos y en la actualidad, salvo excepciones atípicas, la enorme mayoría de las entidades federativas y el D.F. han vivido o viven el fenómeno. De acuerdo con un estudio de la Cámara de Diputados, durante 2013, dieciocho de treinta y dos congresos locales (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas) no contaron durante 2013 con una fuerza de mayoría, dependiendo su funcionamiento normal de los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas (CESOP, 2013:14).

En Baja California, hasta 1989, año en que se logró la alternancia política en la gubernatura del Estado con el triunfo del abanderado del PAN, Ernesto Ruffo, el sistema presidencial local sólo había conocido de los gobiernos unificados. Ello bajo un sistema de partido hegemónico y un hiperpresidencialismo que convirtió a la legislatura en un ente irrelevante, en una herramienta al servicio del gobernador en turno. Sin embargo, tocó a la XIII legislatura (1989-1992) ser la primera de la alternancia política, sin que el partido del gobernador panista contara con mayoría de escaños. Fue todo un acontecimiento histórico: el primer caso de gobierno dividido en México.

Desde entonces, únicamente la XV legislatura (1995-1998) y la XIX legislatura (2007-2010), han contado con gobiernos unificados, aunque la XVII legislatura (2001-2004) inició su gestión en un contexto de gobierno unificado. Sin embargo, el gobierno unificado resultó fallido a mitad de su gestión al conformarse una “nueva mayoría” con legisladores que no pertenecían al partido del gobernador debido al rompimiento de la coalición electoral y parlamentaria con que inicio. Incluso, un elemento que lo hizo posible fueron las diferencias de una parte importante del grupo parlamentario del PAN con su propio gobernador, como se documenta en esta tesis. En suma, de veintiuna legislaturas transcurridas desde la creación de los poderes de la entidad en 1953, las legislaturas I a XII (1953-1989) fueron de gobierno unificado bajo el sistema de partido hegemónico y de nueve legislaturas transcurridas desde la alternancia política, seis han sido bajo gobierno dividido y tres bajo gobierno unificado, aunque –como ya se dijo- uno de ellos fallido.

Cuadro 2.8 Tipología de los gobierno divididos		
Tipo	Caracterización	
A	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el congreso local	
B	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños del congreso local	B1 Casos donde es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con partidos pequeños
		B2 Casos donde es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con los partidos grandes
C	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias del congreso local.	
D	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (y monocolor) en el congreso local.	
Fuente: Lujambio, 2013.		

Desde luego, cada uno de los gobiernos divididos es diferente y por lo mismo su gestión también debe serlo. Las consecuencias de un gobierno dividido donde el grupo parlamentario del presidente (o gobernador) nada más requiere de un voto para ser mayoría (caso XVIII legislatura 2004-2007) y con un sistema de partidos relativamente fragmentado, es diferente a un gobierno

dividido tripartita relativamente equilibrado (caso XVI legislatura 1998-2001), o el caso de la XX legislatura (2010-2013), un gobierno dividido puro según la tipología ofrecida por Lujambio (cuadro 2.8), al que hay que sumarle que el partido del gobernador dejó de gobernar en los municipios, conformando con ello un gobierno dividido horizontal y *verticalmente* (Alacio, 2001). De acuerdo con la constitución política local los municipios forman parte del constituyente permanente (artículo 112), por lo cual participan de las reformas constitucionales. Desde luego, en nuestro caso, no interesa *tanto* la naturaleza “yuxtapuesta” de los gobiernos municipal y estatal (Lujambio y Vives; 2000: 99), sino sus implicaciones parlamentarias y su impacto en relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. El dilema de cooperar u obstruir de los partidos de oposición, propio de los tipos A, B y C, en el tipo D se convierte en un dilema de cooperación u obstrucción entre los poderes, de lo cual damos cuenta en seguida.

2.4.2.3.2 Origen y dilemas del gobierno dividido

Existen muy diversas explicaciones acerca de las fuentes de los gobiernos divididos, que van desde las causas que lo origina como el voto diferenciado, los ciclos electorales (elecciones intermedias), expectativas diferentes de los electores sobre candidatos presidenciales (o a la gubernatura) y los legisladores y hasta como ejercicio de moderación política partidista de los votantes. Abordar tales tópicos rebasa nuestro objetivo, por lo que al lector interesado lo remitimos a Casillas (2001), donde se podrá contar con una explicación más amplia al respecto. Para nuestros fines nos basta considerar la evidencia ofrecida por diversos estudios que muestra que la competitividad y la transparencia electoral generaron la posibilidad del poder compartido (Lujambio; 2001a:251). Aunque resulta un poco forzado conforme a la definición previa, podría

considerarse que cierta forma el fenómeno del gobierno dividido en México empieza en 1988, al presentarse la primera acotación formal constitucional al poder del presidente de la República, al no contar como antes con la mayoría calificada (Lujambio; 2001b:49). Un año después el fenómeno se presentó a nivel local ligado el primer caso de alternancia política en un estado de la federación, Baja California en este caso, donde el caudal de votos que le dio el triunfo a Ernesto Ruffo, candidato del PAN a la gubernatura, no fue suficiente para contar con la mayoría parlamentaria absoluta, mucho menos mayoría calificada.

A partir de entonces en México, los partidos políticos y los legisladores particularmente, se ha enfrentado a un conjunto de dilemas respecto de la conducta que deben asumir en ese nuevo formato de relaciones políticas. El dilema más complejo ha sido decidir si cooperaban u obstruyen el sistema presidencial sin mayoría parlamentaria. Sobre todo porque en México se presentó en un momento en el cual la tendencia más evidente era hacia un sistema de partidos tripartito y la experiencia ha enseñado que mientras menos fragmentado sea un sistema de partidos más complejo será el dilema. Como apunta Lujambio, si la fragmentación del sistema de partidos es mínima (bipartidismo), la probabilidad de que el partido del Presidente tenga mayoría es muy grande y entonces el dilema podría no existir. Sin embargo, tratándose del siguiente nivel de fragmentación partidaria (de tendencia tripartita, al menos) “el dilema de la cooperación se vuelve enormemente complejo” (2001b:47). Con ello pierde relevancia la construcción de coaliciones *entre partidos* en el congreso y se acentúa la relevancia de la construcción de coaliciones *entre poderes* (Lujambio y Vives; 2000:70). Este último caso llegó a suceder tempranamente en Chihuahua en su LVIII legislatura; en Guanajuato con sus legislaturas

LV y LVI; en Tlaxcala en la legislatura LVI y, recientemente en Baja California durante la XX legislatura (2010-2013).

El modelo ofrecido por Lujambio (cuadro 2.8) visto en párrafos anteriores, incluye el llamado “gobierno dividido puro”, en el cual un partido tiene el poder ejecutivo y otro partido controla el poder legislativo al contar con mayoría parlamentaria. En este caso, cambia la naturaleza del dilema y la potencialidad de los conflictos de no resolverse adecuadamente. Ya no se trata si los partidos de oposición cooperan con el ejecutivo o lo desafían; se trata ahora de la cooperación entre poderes (Lujambio; 2001b:48). En el fondo, lo que se corrobora que en el gobierno dividido, el problema es un dilema de cooperación por excelencia. Bajo las modalidades diferentes al gobierno dividido puro, el dilema en cuanto a si forman o no una coalición cooperadora, está en manos de los partidos; bajo la modalidad de gobierno dividido puro, el dilema cambia de naturaleza y pasa a manos de los representantes legítimos del poder ejecutivo, y el poder legislativo. Sin duda, la existencia del gobierno dividido obliga a arribar a acuerdos para tomar cualquier decisión parlamentaria, entre partidos en el congreso o entre los poderes legislativo y ejecutivo (Lujambio y Vives; 2000:67). Estos casos se han presentado en condiciones de un débil sistema de incentivos a disposición de los partidos opositores, que les motive a cooperar con el partido del presidente (o gobernador), para que éste pueda garantizar la gobernabilidad institucional del país o su localidad (Lujambio; 2001a:260).

A partir de lo anterior y bajo la noción de que un gobierno dividido, es de hecho un gobierno distinto (Herron, 2000), en lo que sigue (apoyándonos en Lujambio) sintetizaremos las

consecuencias más relevantes de la presencia de este tipo de gobierno en un sistema presidencialista de división de poderes.

2.4.2.3.3 Consecuencias de la presencia del gobierno dividido

La presencia de un fenómeno de esta naturaleza, es importante tanto por su novedad política en países de una larga tradición autoritaria y -como en el caso mexicano- y el predominio de un sistema de partido prácticamente único, como porque trae consigo un conjunto de consecuencias en el funcionamiento del sistema presidencial, entre ellas, como las *más importantes*, las siguientes:

1. Obliga a arribar a acuerdos para tomar cualquier decisión parlamentaria, entre partidos en el congreso o entre poderes legislativo y ejecutivo. (Lujambio y Vives; 2000:67).
2. Otorga visibilidad a las instituciones representativas de los estados, obligando a los partidos a explicar públicamente su conducta parlamentaria. (Lujambio y Vives; 2000:71).
3. Potencia la discusión de los asuntos presupuestales y de las cuentas públicas y, en ese sentido, evidencia los bajos de desarrollo institucional de los órganos legislativos (Lujambio y Vives; 2000:71).
4. Representa una experiencia educativa para partidos políticos y ciudadanos, propiciando una curva de aprendizaje, la gestación de una cultura de debate y de negociación en la toma de acuerdos y se incentiva la práctica de la tolerancia en el pluralismo.

5. Impacta positivamente la producción académica, elevando el número de estudios bajo diversas perspectivas sobre probables consecuencias de la llegada de un gobierno en minoría en el Congreso para el ritmo de la transición democrática y los problemas relativos al sistema de partidos (Lujambio; 2001a:252).

Se trata de consecuencias trascendentes en el contexto de la prolongada transición democrática de sistema presidencial autoritario descrito arriba, de un sistema de partido hegemónico y de extrema precariedad de los órganos legislativos, que estaban fuera de toda posibilidad de representar un contrapeso a la presencia exacerbada del presidente y los gobernadores. La práctica política en las relaciones ejecutivo-congreso, durante décadas se mantuvo ajena a cualquier posibilidad de construir acuerdos para tomar decisiones entre partidos en el congreso o entre los poderes legislativo y ejecutivo. No había necesidad de hacerlo simplemente porque hasta 1978, el control del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales era absoluto, con todo lo que ello significó en opacidad y corrupción en las instituciones representativas, sin que los legisladores tuvieran la menor disponibilidad de explicar por qué votaban como lo hacían.

Por supuesto que la presencia de los gobiernos divididos vino a constituir una experiencia educativa para partidos políticos y ciudadanos. La curva de aprendizaje fue múltiple e interpartidaria, no se diga de las instituciones como tales, incluidas las de investigación científica que vieron crecer el interés y los trabajos sobre estos temas. A partir de los gobiernos divididos, sobre todo en los congresos locales, hasta los mismos legisladores provenientes del PRI comenzaron a conocer la vida parlamentaria. En vez de las mayorías “automáticas”, hubo necesidad de debatir y negociar las distintas posturas e intereses. Apareció en la escena política

el consenso como método adecuado para tomar acuerdos y con ello se atemperaron las posturas extremas, incentivando, en efecto, la práctica de la tolerancia en el pluralismo. Al respecto, el capítulo 5 de esta tesis se brinda datos del grado de consenso (decisiones unánimes) de las votaciones de dictámenes del Pleno de diputados.

Como resulta evidente, la discusión de estos temas coloca en la centralidad del debate las modalidades que históricamente han adoptado las relaciones Ejecutivo-Legislativo (Martínez, 2006). A fin de lograr una mayor claridad de estas relaciones, en lo que sigue, examinaremos tres juegos de escenarios relacionadas con las estrategias del ejecutivo frente a la legislatura y viceversa, la gestión del gobierno dividido y las relaciones del presidente (o el gobernador) con su propio grupo parlamentario o partido, según se muestra en el cuadro 2.9.

2.4.3. Escenarios de las relaciones ejecutivo-legislativo

2.4.3.1 Aspectos generales

Las relaciones interinstitucionales ejecutivo-legislativo, al menos implican tres juegos de escenarios (cuadro 2.9). Uno se refiere a las interacciones entre ambos poderes, donde despliega determinadas estrategias que se corresponden una a la otra. Por lo regular las estrategias del ejecutivo frente a una legislatura *reactiva* (aquella en la que la iniciativa legislativa recae en general en el Ejecutivo) oscila entre su disposición coalicionista (o de cogobierno) frente a una legislatura negociadora, a la adopción de una estrategia imperial frente a una legislatura recalcitrante (Cox y Morgestern, 2001). La legislatura recalcitrante es aquella de naturaleza

hipercrítica y una reducida disposición a colaborar con la rama ejecutiva. Estas estrategias se explican adelante.

Además, el ejecutivo debe gestionar sus relaciones con la legislatura bajo el formato de gobierno unificado y el de gobierno dividido. En el primer formato, el titular del ejecutivo no tiene mayores problemas para *hegemonizar* la agenda legislativa, circunscribir su papel en la legislatura para limitarse a transformar en ley la política gubernamental (Saiegh, 2010:18) y buscar la atenuación de la función de control del congreso con respecto a los funcionarios. Tratándose de la gestión del gobierno dividido, es importante la percepción del ejecutivo y desde dónde parte para gestionarlo. Puede hacerlo como si fuese algo pasajero y con medidas temporales, o como una suerte de crisis política, en cuyo caso las medidas serán muy diferentes. La otra forma que de acuerdo a la práctica internacional es la más común, es aceptar la existencia del gobierno dividido como parte de la normalidad democrática en el país (Elgie, 2001), o en sus estados. Por supuesto, cada el tipo de gobierno dividido que refiere Lujambio (2013) en el cuadro 2.8, requiere una gestión diferente. Tampoco se gestionaría de la misma manera gobierno dividido horizontal y verticalmente, aquel en el que el partido del Ejecutivo no cuenta con la mayoría de las curules en la legislatura y gobierna menos de la mitad de las entidades federativas, en su caso en el plano local, a la mayoría de los ayuntamientos. La figura 2.6 muestra tres tipos de gestión que podría derivarse a partir de cómo son percibidos desde el ejecutivo.

Cuadro 2.9: Escenarios de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo		
Estrategias Ejecutivo/legislativo	Gestión ante el gobierno dividido	Ejecutivo y grupo parlamentario afín
Coalicionista/Negociadora	Normalidad democrática	Equilibrio de preferencias
Localismo/Parroquial -venal	Como medidas temporales	Partido rehén

Imperial/Recalcitrante	Como crisis política	Colaboración/no colaboración
Fuente: Elaboración propia con base en Cox y Morgestern 1998, Elgie 2001, y Vidal 2007.		

Otro elemento son las relaciones con el grupo parlamentario del mismo partido que el titular del ejecutivo, las cuales también debe gestionar, ya que su capacidad de persuasión resulta insuficiente. Bajo determinadas circunstancias, el titular del ejecutivo puede tener al grupo parlamentario (y al mismo partido) como rehenes, o bien buscar un equilibrio en las preferencias de ambos para construir una colaboración mutua, o no lograrla (Romero, 2005).

2.4.3.2 Escenarios y estrategias de los actores en el gobierno dividido

La independencia del ejecutivo y como del legislativo, de manera conceptual y operativa están conectadas con la separación de poderes. La independencia institucional es relativa y puede ser contemplada desde la incapacidad de cada actor o institución para actuar de manera unilateral por motivos políticos o ideológicos. Sin la imposición de tal restricción, el marco constitucional no podría existir, por lo que la independencia de los elementos del sistema ni la separación de poderes serían funcionales y la retórica meramente legalista no sería superada. Por ejemplo, las decisiones sobre nombramientos de funcionarios o sus ceses, al tratarse de decisiones compartidas, no deben responder la acción unilateral de cualquiera de los poderes. El ejecutivo puede tener la facultad de nominar y el legislativo la de aprobar (Kreppel; 2004:3). Y aquí lo óptimo es que los mismos partidos, como entes externos, no interfieran o lesionen la capacidad de las instituciones de decidir libremente. La cada vez mayor presencia de las cuotas en tales nombramientos y otros actos, si bien la brinda *estabilidad* a las relaciones entre los elementos del sistema, incide en la independencia institucional. Bajo las actuales condiciones es

prácticamente imposible erradicar la “cartelización” o el Leviatán legislativo, como Cox y Maccubins (1993) califican en su teoría al control que ejercen los partidos sobre el congreso.

Qué tanto ceden las partes y cómo se presentan las correspondientes negociaciones, son temas de una adecuada gestión en cuyo fondo se encuentra la correlación de fuerzas en varias direcciones: el poder legislativo frente al poder ejecutivo, partidos frente al ejecutivo, grupos parlamentarios frente a sus propios partidos y el ejecutivo frente a su propio grupo parlamentario, con el cual puede consensuar, negociar o imponerle su propia agenda. Un indicador sintomático de la correlación de fuerzas es el tipo de gobierno: la ausencia o presencia de gobierno unificado, dividido (según la modalidad) o aquel en el que nadie cuenta con una mayoría parlamentaria. En lo que sigue, apoyándonos en el trabajo de Elgie (2001), pasamos a identificar de manera breve lo que ha arrojado la experiencia internacional en cuanto a la gestión de los gobiernos divididos.

2.4.3.3 Gestión del gobierno dividido

Para fines prácticos, contemplados sintéticamente (fig. 2.6), los resultados de los estudios de caso que nos ofrece (Elgie: 2001:220), perfilan tres probables escenarios a considerar en la gestión de esta modalidad de gobierno:

- 1) *Acontecimiento urgente que hay que atender, así sea con medidas temporales.* Una reacción de esta naturaleza, puede presentarse en aquellos casos en los que durante largo tiempo la tradición ha sido la hegemonía por parte de alguno de los partidos en ambos poderes, que además ha tenido un comportamiento político autoritario o al menos

renuente a los cambios, con bajos niveles de institucionalización de la legislatura y de los partidos representados, incluido el del gobierno.

- 2) *Crisis política, con todo lo que implica a los liderazgos.* Un vuelco inesperado en los resultados electorales y una fuerte polarización ideológica, podría sugerir este tipo de respuestas. Si se tratara de un gobierno dividido puro (horizontal y vertical), y el fenómeno no se asimila adecuadamente por el ejecutivo, el dilema de cooperar o no entre poderes, podría conducir al *statu quo* y a la parálisis legislativa, con implicaciones para el sistema en su conjunto y la ciudadanía.
- 3) *Rutina del proceso político y la normalidad democrática.* Es el abordaje más utilizado en la práctica. El gobierno dividido podría asumirse por el ejecutivo como parte inherente de la normalidad democrática y obrar en consecuencia, con todo lo que ello implica, incluida la posibilidad de pactar un cogobierno. Esta decisión resulta fundamental para descifrar el dilema cooperación-obstrucción de los partidos de oposición con el gobierno. O bien, en su caso, de tratarse de un gobierno dividido puro (vertical y horizontalmente), para lograr la cooperación entre poderes, a cuyo ámbito se traslada el dilema de cooperar u obstruir con la modalidad *extrema* de gobierno dividido.

Figura 2.6 Gestión de los gobiernos divididos



Fuente: Elaboración propia a partir de Elgie 2001.

Como se documenta en esta tesis, el comportamiento de cada uno de los gobiernos del PAN en Baja California, desde 1989 a la fecha, muestra que las distintas formas de abordar los gobiernos divididos por ese partido son asimilables a la tipología de gestión que arroja el estudio coordinado por Elgie. Incluso, como se documentó en el capítulo 5, la reiterada utilización del artefacto legislativo «Acuerdo Político» muestra una clara tendencia a la institucionalización de la modalidad de gestión que asume al gobierno dividido como rutina del proceso político y la normalidad democrática local.

Sin embargo, no se trata de meros actos mecánicos o automáticos. No sólo las legislaturas son diferentes, incluidas la correlación de fuerzas entre quienes las integran. De igual manera, conforme los temas abordados y las coyunturas presentadas, operan cambios en las relaciones entre los poderes constitucionales y entre los partidos de oposición y de la bancada perteneciente al partido afín al titular del ejecutivo. Este juego de intereses puede llevar a replanteo de objetivos y a cambios en el comportamiento y las estrategias de los actores. En el siguiente apartado, basados *esencialmente* en Cox y Morgestern (2001), identificaremos las estrategias que

pueden presentarse entre el ejecutivo y el legislativo y posteriormente, aquellas que corresponden a la relación del ejecutivo con su propio grupo parlamentario con base en Romero (2007).

2.4.3.4 Estrategias del ejecutivo vs. estrategias del legislativo

Si desde una postura ecléctica la estrategia puede definirse como patrón, plan, posición o como perspectiva, entonces no consistirá sólo una noción de cómo enfrentar al enemigo (o adversario), sino también en un instrumento de percepción y acción colectiva (Mintzberg; 1993:22). Así, tenemos que en sus relaciones cotidianas, tanto el ejecutivo como el legislativo desarrollan sus propias estrategias para alcanzar sus objetivos, que puede ser o no un plan formal, un patrón de comportamiento, una postura política, o simplemente una perspectiva. No es fácil saber en que reside la base del análisis para la acción política de los actores que confluyen en el ámbito de poder ejecutivo y el poder legislativo. Sobre lo que no existe duda es que, sean deliberadas o emergentes, tengan conciencia de ellas o no quienes las implementan, sus comportamientos perfilan una determinada estrategia. Sobre ello nos ilustran Cox y Morgestern (2001) en la tipología que nos brindan acerca de las *correspondidas* estrategias del ejecutivo y del legislativo.

Una premisa para la definición de tal tipología, la fundan los autores en el reconocimiento de que las legislaturas democráticas, elementos esenciales del sistema político, participan en el proceso de toma de decisiones según tres modalidades básicas:

- Generativa: forman y remueven gobiernos y cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones;
- Proactiva: propician y sancionan sus propias propuestas legislativas;
- Reactiva: enmiendan y / o vetan las propuestas del ejecutivo.

Bajo esta caracterización, los parlamentos europeos se identifican con las legislaturas generativas-reactivas y el congreso de Estados Unidos y sus cámaras estatales como legislaturas proactivas-reactivas. Ya que las legislaturas de América Latina, por lo general no puedan remover de su cargo a los presidentes, además de carecer de recursos para generar sus propias propuestas, se les identifica simplemente como reactivas, lo que no presupone que sean legislaturas disfuncionales al sistema político. Desde este enfoque, por sus características, tanto el congreso mexicano y como las legislaturas locales pueden identificarse como reactivas.

De acuerdo con la teoría de Cox y Morgenstern, en los casos de gobiernos unificados, los presidentes (o ejecutivos locales) dominan el proceso político, pero cuando se presentan los gobiernos divididos, para lograr sus objetivos, su estrategia general requiere incluir modalidades diversas de concesiones. En este caso, el ejecutivo desea aplicar la opción más barata y cómoda. Un primer movimiento en su estrategia busca asegurar la mayor cantidad de votos posibles de los legisladores de su partido y los de sus aliados. En el caso de un gobierno dividido, para asegurar los restantes votos puede recurrir a pequeños favores políticos (el llamado “pork barrel” estadounidense) y el patronazgo (una modalidad clientelar). El “barril de cerdo” es una metáfora utilizada peyorativamente para identificar la asignación de recursos del gobierno para proyectos en los distritos de legisladores favorecidos, especialmente durante las campañas electorales. El

patronazgo (patronage), que puede traducirse como “clientelismo” es un concepto que “describe la práctica de distribuir puestos del sector público a cambio de apoyo político” (Calvo; 2008:176-77). Ambas prácticas –juntas o alternadas- forman parte del “arsenal” de estrategias del ejecutivo en sus relaciones con las legislaturas y sus integrantes.

La figura 2.7, que hemos ajustado al espacio local, muestra las opciones estratégicas con que cuentan el ejecutivo y la legislatura para alcanzar sus objetivos. Estas variaciones estratégicas (una subfamilia específica de juegos de veto bilaterales) son las que pueden presentarse en una amplia categoría de legislaturas reactivas. Sin embargo, hay que acotar que Cox y Morgenstern consideran un proceso decisorio asimétrico, donde en la mayoría de los casos el ejecutivo “es el único que propone medidas”, dejando la idea a la legislatura solamente en capacidad de reaccionar. Esto no resulta totalmente aplicable en congresos donde la tasa de éxito legislativo ha ido variando favorablemente a los legisladores respecto del ejecutivo. Tal es el caso de México (ver Nacif, 2004b) y de entidades como Baja California (López, 2007), por lo que debe matizarse el carácter reactivo de la legislatura. Quizás habría que pensar para casos específicos en *niveles de reactividad*. Con todo, el modelo de estos autores es útil para explicar los comportamientos y comprender las estrategias de ambos poderes en los ámbitos nacional y local.

La figura 2.7 muestra los tipos de legislatura, el correspondiente comportamiento del ejecutivo (el gobernador en este caso) y las estrategias bilaterales. El modelo Cox-Morgenstern contempla cuatro modalidades de acción de la legislatura a las cuales corresponde una estrategia del ejecutivo que con ellas busca alcanzar sus objetivos. La legislatura de mayoría recalcitrante, que se encuentra en un extremo (parte superior izquierda en la figura), es aquella en la que un escaso

porcentaje de los legisladores apoyan al presidente y la que por lo regular rechaza las propuestas de mayor interés para el ejecutivo. En el otro extremo se localiza la legislatura subordinada (parte superior derecho en la figura) la cual cuenta con una mayoría de legisladores afines y en deuda con el ejecutivo. Por regla general, este tipo de legislatura aceptará cualquiera de las iniciativas provenientes del ejecutivo. Como puede apreciarse en la figura 2.7, el gobernador puede enfrentarse con dos tipos de legislaturas más o menos manejables: una que le exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones (mayoría negociadora) y otra que está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores menudos u otros beneficios (mayoría parroquial-venal). Es más o menos claro que la estrategia y la táctica del ejecutivo mostrarán variaciones según el tipo de legislatura:



- 1) Frente a una legislatura de mayoría recalcitrante, que rechaza o se opone a sus iniciativas, el gobernador actuará de manera imperial. En este caso podrá recurrir a sus poderes unilaterales, que son aquellos que puede utilizar para modificar las medidas de gobierno prescindiendo de la legislatura. Entre estos se cuentan los decretos, la sanción a normas

legales, los vetos y hasta el recurso de las controversias constitucionales. Cuando un presidente es políticamente más débil, es típico que recurra con mayor frecuencia estos poderes unilaterales; en cambio, cuando es políticamente más fuerte, lo hará con menor frecuencia. (Cox y Moregestern; 2001: 378).

- 2) Frente a una legislatura de mayoría negociadora, que no rechaza o se opone por sistema a las iniciativas del gobernador, pero que le exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones e influir en las políticas, el gobernador podría recurrir a una estrategia coalicional. En este caso, se estaría resolviendo el dilema central de la acción colegiada de la asamblea legislativa que, precisamente, consiste en la construcción de coaliciones de gobierno (Lujambio; 2013:45).
- 3) La legislatura de mayoría parroquial-venal, está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de recursos del gobierno para proyectos en los distritos de legisladores favorecidos, especialmente durante las campañas electorales o puestos del sector público a cambio de apoyo político (Calvo; 2008:). En este caso, la estrategia del gobernador se define como *localista* al favorecer con su gestión hacia la legislatura ese tipo de intereses.
- 4) La legislatura dominada, en cierto grado, es equivalente a una legislatura de aprobación automática. No sorprende, entonces, que durante su gestión el comportamiento del gobernador será dominante. Este tipo de legislatura es la que prevaleció en México durante el predominio del sistema de partido hegemónico que para el caso de Baja California, alcanzó a cubrir un total de doce legislaturas, en un contexto de gobierno unificado, aunque legislaturas recientes como la XIX, podrían identificarse con ese tipo.

Si observamos de manera más fina estos comportamientos, podríamos apreciar que las legislaturas pueden tipificarse de distintas manera a lo largo de su gestión. En ese caso, la estrategia del gobernador también variara. En un gobierno dividido, donde la mayoría no es afín al ejecutivo, dependiendo del tema, la legislatura puede comportarse de manera recalcitrante y rechazar ciertas propuestas del gobernador y negociar otras. En el caso del presupuesto, por ejemplo, aunque en ocasiones su negociación puede tensarse, por más recalcitrante que sea la legislatura, por lo general encuentra puntos de acuerdo aceptables para las partes. Ciertamente, el caso del Congreso de Sonora, sucedido recientemente, muestra que conflicto presupuestal puede escalar a niveles no conocidos. También pueden presentarse casos de legislaturas en las que debido al transfuguismo de ciertos legisladores, cambie la correlación interna de las fuerzas representadas y virar desde una postura subordinada a otras negociadora y recalcitrante, como documentamos en esta tesis. Por transfuguismo se entiende el acto de cambiar de bando, o de pasar de un grupo parlamentario a otro.

Además, dada la heterogeneidad del órgano legislativo, en un momento decisivo, algunos legisladores que con su(s) voto(s) hace(n) conforman finalmente la mayoría, podrían verse involucrados en prácticas parroquiales-venales. Otros más, simplemente actúan de manera subordinada al gobernador, bien por la disciplina partidaria o en espera de verse retribuidos con posterioridad. Ciertamente, como postulan Cox y Morgestern, “la estrategia y la táctica del ejecutivo mostrarán variaciones según el tipo de legislatura”, pero si algo es sensible a los cambios es la táctica. Si el ejecutivo no percibe o acepta que una determinada legislatura de subordinada a negociadora, equivocará su táctica y podría sufrir descabros de connotaciones estratégicas durante su gobierno o como secuelas frente al electorado.

Un comentario adicional tiene que ver con la afirmación de Cox y Morgestern de que el comportamiento imperial del ejecutivo es la respuesta a la actuación de una legislatura recalcitrante, que ofrece una idea meramente reactiva a un presidente o gobernador, pero tiene otras connotaciones en el ámbito de la división de poderes y su equilibrio.

En ese tenor, el comportamiento imperial de un presidente o un gobernador frente a sus respectivas legislaturas, remite al viejo debate -de mucha actualidad en México- en torno a los poderes presidenciales, especialmente a los planteamientos sostenidos por Arthur M. Schlesinger Jr. (2004) en su conocido texto la *Presidencia imperial*; por cierto, un título muy adecuado a su contenido, replicado para el caso mexicano por Enrique Krauze (2009) en una de sus obras recientes. Como expresa en el epílogo de su obra Schlesinger, el título se refiere a la condición que se produce cuando el equilibrio constitucional entre el poder presidencial y la responsabilidad presidencial se altera en favor del poder presidencial. La presidencia de Richard Nixon le sirve de modelo para el desarrollo de su obra. Ahí señala que hacia donde la presidencia de Nixon se estaba moviendo fue algo diferente a lo antes visto. Nos dice Schlesinger que su desplazamiento no era hacia régimen parlamentario, sino hacia una presidencia plebiscitaria y que su modelo no residía en la Gran Bretaña sino en Francia de Luis Napoleón y Charles de Gaulle. Tal presidencia plebiscitaria, a diferencia de un régimen parlamentario,

no requeriría una nueva Constitución; los actos presidenciales, confirmados por el Tribunal Supremo cuyo nombramiento procedía de él mismo, podrían poner un nuevo brillo en la antigua [Constitución]. Y una presidencia plebiscitaria podría ser vista como

un montaje completo de la democracia constitucional. Por la lógica plebiscitaria, "una vez elegido, al elegido de la gente ya no se le puede oponer en modo alguno. Personifica la mayoría y toda resistencia a su voluntad es antidemocrática. . . El jefe ejecutivo, como dijo Laboulaye de Napoleón III, sería la "democracia personificada, la nación hecha hombre" (Schlesinger; 2004:421).

Además de este enfoque, considérese que el comportamiento recalcitrante de una legislatura cuya mayoría no es afín al partido del ejecutivo, también puede motivarse como consecuencia del comportamiento antidemocrático o imperial del este último. En el caso de ejecutivos que ante un gobierno dividido asumen la conquista de la mayoría legislativa por otros partidos como una crisis política, en vez de verlo como parte de la normalidad democrática (Elgie, 2001), podrían sobre reaccionar adoptando respuestas de corte imperial cuando la situación política demanda una estrategia coalicional y negociadora.

Los presidentes o gobernadores no suelen ser "víctimas inocentes" de las "malvadas" legislaturas, por lo que si invertimos el punto de partida de Cox y Mogestern, podríamos considerar que presidentes y gobernadores no tienen un origen intrínsecamente generativos, ni proactivos. En términos generales, "tanto el Congreso como el Presidente pueden actuar como iniciadores "proactivos" de propuestas y como actores "reactivos" dotados de la capacidad de aprobar o rechazar la iniciativa del otro" (Colomer y Negretto; 2002:30) y que todas sus estrategias, en particular aquellas de tipo imperial y dominante se orientan a socavar el equilibrio de poderes y a las legislaturas.

En ocasiones se les socava aún cuando la mayoría es afín a su partido y con más razón cuando en un gobierno dividido esa mayoría se conforma con los legisladores de los partidos opositores. Cuando la estrategia del ejecutivo, motivada por la emergencia del gobierno dividido es de corte imperial, se olvida que si bien se pierde eficacia, se gana en representatividad. “Esto es algo muy obvio, pero suele olvidarse en los hechos aún cuando ningún partido cuente con la mayoría absoluta”(Martínez y Lujambio; 2002:309). Tal pérdida de eficacia, nos dicen Martínez y Lujambio se verifica en la toma de grandes decisiones, la que al pasar por muchos filtros se vuelve lenta, particularmente las iniciativas de reforma a los tributos y, en general, los derechos de propiedad. Eso no impide considerar a los científicos de la política la posibilidad de un “sistema congresional”, que no sería un sistema parlamentario sino aquel donde hay un presidente pero hay un Congreso en donde se deposita un enorme poder (Lujambio; 2001:50), muy similar al planteamiento de (Colomer y Negretto 2002).

Cubiertos los juegos de estrategias del ejecutivo y las legislaturas que nos ofrecen Cox y Morgestern en su modelo y hecha esta reflexión crítica, pasamos considerar con base en Romero (2005), la manera en que se comportan las relaciones entre los legisladores del mismo partido de los presidentes o gobernadores.

2.4.3.5 Dependencia y confrontación en las relaciones ejecutivo-partido/grupo parlamentario

Nuestro punto de partida es que en un esquema de competencia democrática, el partido que controla el poder ejecutivo (nacional o local) tiene como su ventaja obvia contar con la titularidad de ese poder. Sin embargo, para que la suya sea una gobernanza democrática, necesita

construir acuerdos con el resto de fuerzas políticas, especialmente cuando existe gobierno dividido. Esta circunstancia hace vital la coordinación entre el presidente (o gobernador) con su partido, particularmente con su grupo parlamentario. De otra manera, se dificultaría enormemente la construcción de consensos con los partidos de oposición. Para éstos sería evidente que no se cuenta con un discurso unívoco entre los “socios” del acuerdo acerca de la distribución de los créditos [o descréditos] por lo aprobado en el congreso (Martínez y Lujambio; 2002:312).

Aunque pareciera que no se trata de un problema, debido a que es poco lo que se documenta de los conflictos entre el Ejecutivo con sus legisladores, pero son cosas que suceden. Y cuando se presenta en medio de un gobierno unificado, en situaciones extremas, podría presentarse la ruptura entre estos actores. Casos como éste, podría llevar a la reducción del número de votos parlamentarios leales al ejecutivo, lo que en la práctica significa generar a un caso extraño de gobierno dividido, como documentamos en esta tesis en relación con la XVII legislatura (2001-2004). Es decir, aunque los legisladores del mismo partido del ejecutivo sean mayoría (o que inicien su gestión como tal), bajo determinadas circunstancias podría dejar de ser una mayoría contante y sonante favorable a los objetivos del ejecutivo. Desde luego, los legisladores tampoco contarían con las compensaciones que el ejecutivo les puede dispensar. Esto puede presentarse a pesar de que ambos estén claros que se necesitan para hacer prevalecer sus intereses. De ahí la importancia de conocer las pautas de cooperación entre el Ejecutivo y su partido (Licea; 2011:97)

Cuadro 2.10 Razones de codependencia entre el ejecutivo y su partido/grupo parlamentario	
El presidente	El partido/grupo parlamentario
Requiere de apoyo de su partido en el	depende de su presidente para ser reelecto a

congreso para modificar el <i>statu quo</i> o mantenerlo.	partir del desempeño de éste y la eficiencia electoral de sus políticas
Necesita del apoyo de su partido para cubrir su propia retirada al término de su gestión.	requiere acceso a los bienes sobre los cuales el único que tiene acceso es el presidente.
Fuente: Elaboración propia con base en Romero 2007.	

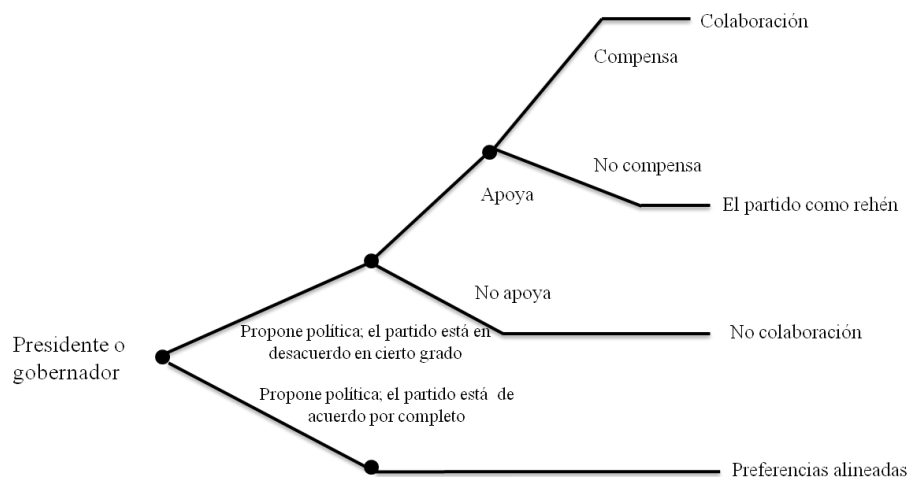
A pesar de que el destino político inmediato del ejecutivo y el de su partido están correlacionados de manera inevitable, la estructura de los sistemas presidenciales presiona hacia una relación de dependencia y confrontación. Aunque sean sobradas las razones para la colaboración y el beneficio común sea evidente, el ejecutivo y su partido no siempre logran el acuerdo necesario. El cuadro 2.10 basado en Romero (2007), muestra algunas razones que hacen codependientes al presidente (o gobernador) y a su partido/grupo parlamentario. El ejecutivo necesita del congreso para ver en la ley su propuesta de gobierno, para que le apruebe el presupuesto y otros temas de su agenda; y al interior de la legislatura su principal palanca es el grupo parlamentario de su partido. También necesita del grupo parlamentario para no ser víctima de determinados abusos en materia de fiscalización del gasto, para cubrir su retirada al concluir su gestión y, por qué no, para que le den viabilidad a algunos elementos de su legado. Por su parte, el partido necesita acceder a ciertos recursos públicos cuya llave sólo posee el ejecutivo, de cuyo desempeño y eficiencia electoral de sus políticas, también dependen las posibilidades de reproducción partidaria.

No obstante esa amplia base para la colaboración, sus intereses llegan a ser divergentes debido a las siguientes variables (Romero; 2007:114):

- a) *Diferencias ideológicas.* Aunque compartan un programa y estatutos, estas diferencias se expresan claramente en México al interior de los tres grandes partidos nacionales. Por lo regular, cada grupo o corriente tiene sus propias preferencias en materia de políticas.
- b) *La imposibilidad de reelección del presidente (o gobernador).* Al titular del ejecutivo le preocupa su lugar en la historia, de ahí que prefiera acciones que aseguren su legado, mientras que los criterios de su partido (y/o de su grupo parlamentario) pueden ser meramente electorales.
- c) *Objetivos y poblaciones diferentes.* Los distintos objetivos los lleva a considerar a diferentes subconjuntos de la población; más amplios los del ejecutivo y enfocados los del partido. Para no pocos diputados la población y los problemas de su distrito es su prioridad central, lo cual puede dar cabida al parroquialismo venal y al patronazgo señalado en páginas anteriores.

De ahí, pues, la pertinencia de la pregunta de por qué algunos presidentes (o gobernadores) cuentan el apoyo de sus partidos mientras que otros fracasan. En la búsqueda de respuesta a esta pregunta, Romero (2007:112) nos ofrece una teoría que explica en qué circunstancias es posible que el ejecutivo logre la colaboración de su partido. Para darse una respuesta, Romero parte de la hipótesis de que esa colaboración es una función de tres variables: a) los recursos disponibles del presidente para compensar a su partido, b) su habilidad para comprometerse creíblemente a realizar el repago correspondiente y c) el rendimiento electoral esperado del ejecutivo.

Figura 2.8 Relaciones entre el ejecutivo y su partido-grupo parlamentario



Fuente: Romero, 2007.

Para explicar esta relación, Romero diseña un modelo teórico que se basa en una negociación secuencial y un juego de equilibrios (figura 2.8 y cuadro 2.11). De acuerdo con el modelo, el ejecutivo puede requerir la ayuda del grupo parlamentario para aprobar una política basada en una propuesta. Si el grupo parlamentario apoya la propuesta, ahí concluye el juego, pero si el grupo parlamentario está en desacuerdo en todo o en parte, tendrá que decidirse en apoyarla o rechazarla. Si decide apoyarlo, quedará en manos del presidente (o gobernador) si compensa o no la colaboración (p. 115) y si no lo apoya se mantendría el *statu quo* pudiendo presentarse una crisis, cuando no ruptura de la relación.

Cuadro 2.11 Equilibrios en la relación ejecutivo-partido/grupo parlamentario	
Equilibrio	Definiciones
Preferencias alineadas	No existe conflicto presidente-partido; cualquier acción presidencial será benéfica para su partido
No colaboración	El partido decide no apoyar al presidente porque percibe que es poco probable que el presidente por ese apoyo y porque el partido carece de medios de coerción para obligarlo a pagar.
Partido como rehén	El partido apoya al presidente aún cuando sabe que el presidente no le pagará nada a cambio de su apoyo. Su apoyo únicamente se basará en la esperanza de que el apoyo electoral se vea favorecido por estas acciones del presidente.
Colaboración	El partido percibe que será recompensado, ya sea porque cree en el compromiso presidencial, o porque cuenta con medios de coerción para forzar

	el repago.
Fuente: Elaboración propia con base en Romero (2007:117).	

Al respecto, Romero (2007: 117-118) nos ofrece dos grandes hallazgos:

1) El apoyo del partido a su presidente (o gobernador) no siempre es gratuito ni desinteresado (como predicen la teoría de la persuasión), pues se condiciona a un pago. Cabe agregar que la teoría de la persuasión se sustenta en la credibilidad y el atractivo de la fuente (el ejecutivo en este caso) como elementos fundamentales, además de su poder y la semejanza con su receptor (ver Moya, 2000), y

2) Aunque el partido le haya ayudado a obtener su triunfo, para el presidente (o gobernador) no es una razón suficiente para compensarlo. En su caso, el titular del ejecutivo evalúa los recursos a su disposición para decidir qué puede ceder al partido y los medios con que cuenta de este último para inducirlo al cumplimiento. Lo mismo sucede en caso de que los diputados aprueben sus políticas: el ejecutivo no se siente obligado a recompensarlos, pero es probable que los diputados –que hacen sus propias evaluaciones-, si crean que deba hacerlo.

La teoría construida por Romero nos ayuda a comprender las relaciones entre el ejecutivo y su partido y específicamente con su grupo parlamentario, la que complementaremos a partir de relacionarla con las estrategias ejecutivo-legislatura sugeridas por Cox y Morgestern (2001) y con la teoría de la institucionalización de la que dimos cuenta ampliamente arriba.

Si los equilibrios de la relación ejecutivo-partido identificados por Romero (2007), mostrados en el cuadro 2.11, los vislumbramos a la luz de la tipología de las legislaturas de Cox y Morgestern

(2001), veremos que el tipo de equilibrio “partido rehén” se identifica con una legislatura dominada, el equilibrio de “preferencias alineadas” con la legislatura negociadora, el equilibrio “colaboración” encaja tanto en la parroquial-venal como en la negociadora y, finalmente, la “no colaboración” puede encontrarse en una legislatura recalcitrante, donde el conflicto se da entre el ejecutivo y su propia bancada, incluso, de esta o una parte de ella, en acuerdo con legisladores de otros partidos. De presentarse este último escenario las relaciones entre el ejecutivo y su grupo parlamentario estarían enfrentando una crisis muy aguda, que puede ser transitoria. Precisamente, el capítulo 4 de esta tesis documenta que las superaciones del veto por la XX legislatura de Baja California (2010-2013), en seis ocasiones, fue posible porque el grupo parlamentario del PAN, en pleno gobierno dividido (horizontal y vertical) se sumó a los grupos de los partidos de oposición y votó con ellos.

Por otra parte, si esa vislumbre se hace a la luz de la teoría de la institucionalización, veríamos que las legislaturas con *bajos* niveles de institucionalización, según se trate de un gobierno dividido o unificado, podrían identificarse con las legislaturas dominadas o recalcitrantes, respectivamente. En cambio las legislaturas con *elevados* nivel de institucionalización (de mayor autonomía, más complejas, mayores capacidades e influencia en las políticas), serían más proclives a la negociación con miras a influir en el rumbo del país o de la entidad; es decir, menos de aprobación automática y más transformadoras (Polsby, 1968). Las estrategias puestas en práctica por el ejecutivo (el parroquialismo venal y el patronazgo), si se observan respecto de sus propios legisladores podrían cobrar vigencia en la modalidad colaboracionista (por preferencias alineadas, manteniendo al partido como rehén o retribución por su colaboración).

Entre menos institucionalizadas la legislaturas, *mayor* será la dependencia del grupo parlamentario hacia el ejecutivo y más utilizadas las estrategias basada en favores menudos, el soborno mediante dádivas (venalismo), la cesión a posiciones gubernamentales a personas de los equipos políticos de sus legisladores y la asignación de recursos para fines particularistas (patronazgo). Finalmente, lo que está en el fondo de estas estrategias, que fluyen en ambos sentidos (de ejecutivo al legislativo y viceversa), es la discrecionalidad en la utilización de los recursos públicos y ciertas prácticas de corrupción.

Por supuesto, el hecho de que el “pork barrel” siga siendo motivo de debate en el Congreso de los Estados Unidos, significa que, a pesar de considerarse una legislatura *plenamente* institucionalizada, no ha dejado de existir esa práctica, la cual se fomenta desde las dependencias del ejecutivo y por los mismos legisladores. Esto se corrobora con recientes declaraciones del presidente Barack Obama en favor de reducir los montos asignados a proyectos particulares (“earmark”), quien señala que debieran tener un “propósito público legítimo y digno” (Jackson y Fritze, 2009). En los Estados Unidos, la asignación de estos fondos para un proyecto específico, por lo general, está patrocinada por un representante del distrito correspondiente. El clientelismo es explotado porque los congresistas y funcionarios mantienen en su provecho márgenes de discreción sobre cómo ejercer el presupuesto. Se trata de una práctica que trasciende fronteras, como se demostró durante 2013 en Manila con multitudinarias manifestaciones exigiendo la abolición del “pork barrel”.

Traducido al plano local, las partidas del presupuesto estatal mediante el cual se financiaron las gestiones de los legisladores locales hasta el presupuesto 2010, o los recursos incorporados en el

presupuesto del congreso a partir del 2011 para gestión social, forman parte ese tipo de políticas. De hecho, existen antecedentes más remotos en la legislatura de Baja California como las partidas de 1001 “gastos confidenciales” y la 1006 “obras de asistencia social” contenidas en la Ley de Egresos del Estado de Baja California, para el ejercicio de 1960 (ver POGE; 1959, núm. 220). Hasta donde la evidencia nos permitió corroborarlo esta práctica se reinició a partir de la XV legislatura (1995-1998), se formalizó durante la XVI legislatura (1998-2001) y las legislaturas XIX (2007-2010) y XX (2010-2013) la llevaron a un plano más elevado, trasladando esta última la partida asignada a la Secretaría de Desarrollo Social Estatal al presupuesto del congreso, a partir de 2011. Por supuesto, la medida fue aprobada de manera unánime por los diputados de todos los partidos y contó con el beneplácito del gobernador Osuna Millán. Dicho en otros términos, fue resultado de una negociación.

Observaciones complementarias

Respecto de lo expuesto en este apartado, podemos concluir que los procesos de institucionalización en un órgano legislativo no son ajenos a los diseños del sistema político en general ni en particular al tipo de presidencialismo –como es el caso mexicano y cada una de sus entidades federativas-, pues si el diseño asegura la existencia de un presidente fuerte frente a una legislatura subordinada en lo fundamental, su proceso de institucionalización se verá frenado al limitar –de origen- una de su variable más importante como es la autonomía. Si el ejecutivo es el elemento proactivo del sistema y la legislatura se condena a una actuación esencialmente reactiva se verá constreñida e inhibida la variable “complejidad” del proceso de institucionalización y con ello el desarrollo de sus capacidades para poder actuar como “par” con

el ejecutivo en el diseño de las políticas y ejercer a plenitud su función de control administrativo. Después de todo, el mismo diseño del sistema político mexicano coloca al Presidente ante todo “como un guardián de la estabilidad que como un promotor del cambio (...) la fuente de cambio reside en el Congreso (Nacif; 2012:115).

La perspectiva de Colomer y Negretto (2002) de un modelo presidencial que privilegia un legislativo fuerte, apunta en un sentido favorable a elevar los niveles de institucionalización, desplazándose del caso extremo del arquetipo “rubber stamp” al transformador, de mayor autonomía e independencia, que abordamos adelante. El elemento central del proceso de institucionalización es su autonomía, no sólo para comenzar a autogobernarse y definir sus propias estructuras, que es un paso importante, sino concebida como poder adquirido por la *competencia* política (Valencia, 2012:2). Siendo la institucionalización el proceso histórico a través del cual “la legislatura se afirma como institución con una ubicación central en el sistema político” (Ragsdale y Theis, 1997), la autonomía se convierte en su elemento fundamental.

Ya hemos dejado claro arriba que el gobierno unificado y el dividido son dos tipos de gobiernos fundamentalmente diferentes (Herron, 2000). Así que damos por descontado que es importante el tipo de gobierno en el que se desenvuelva una legislatura. Pero también es importante cómo se gestiona el gobierno dividido desde el ejecutivo. Como vimos arriba, la gestión más favorable al desarrollo democrático es la que se funda en la convicción de que la emergencia de un gobierno dividido es consustancial a la normalidad democrática (Elgie, 2001). Cuando se gestiona como si se tratara de una crisis política, lo más probable es que la posibilidad de una *real* convivencia cooperativa entre poderes, al perder el partido del presidente (o el gobernador) la mayoría

legislativa, se vea dificultada. Podría darse el caso (como sucedió durante la XX legislatura en Baja California (2010-2013), que la legislatura actúe de manera proactiva y el ejecutivo lo haga reactivamente, defendiendo del *statu quo* a partir de recurrir al veto y las controversias constitucionales, es decir, utilizando los instrumentos que le brindan sus poderes unilaterales. No hay que olvidar, como señalan Cox y Morgestern (2001) que, si algo exhibe la mayor recurrencia de tales poderes negativos es la debilidad del ejecutivo frente a la legislatura. Particularmente en el caso del veto del ejecutivo en la práctica es un “subsidio” al *statu quo*. (Nacif; 2012:117). Por otra parte, apunta Nacif, la evidencia muestra claramente que a partir de los gobiernos divididos “la frecuencia de cambio ha aumentado y sus fuentes se han diversificado” (2012:118).

Por último, son las relaciones del ejecutivo con su propio grupo parlamentario. En México existe una fuerte tradición autoritaria, específicamente tratándose de las relaciones ejecutivo-legislativo. Ya comentamos en páginas anteriores de qué manera el hiperpresidencialismo prevaleciente durante décadas concentro los poderes públicos en la persona del presidente y lo convirtió en el gran legislador, lo que condujo a la irrelevancia de la legislatura y a abdicar de sus funciones. Fue únicamente una herramienta desechable, legitimadora de las acciones del Ejecutivo y, por lo tanto, carente de valor frente a la sociedad, que es una característica fundamental de toda institución (Selznick, 1993). Una legislatura moderna no puede ser herramienta de ningún ente externo, ya sea el ejecutivo o los partidos. De ahí la importancia de que las *necesarias* relaciones de colaboración entre el ejecutivo y el grupo parlamentario de su partido no se finquen en la subordinación y sean eliminadas aquellas prácticas salpicadas de corrupción que la inducen.

2.5 Funciones, caracterizaciones y teoría legislativas

2.51 Órganos legislativos subnacionales

Aunque algunas veces se han hecho distinciones entre las palabras “parlamento” y “legislatura”—parlamento tiene su base en la palabras francesa “parler” de hablar, y legislatura se deriva de la palabra en latin “legis” o ley (entonces legislatura: hacedor de leyes), que aquí trataremos como sinónimos (Faulkner y Longley; 1996:3), al igual que al término “Congreso”. Este último es una asamblea formal de representantes populares para discutir los problemas de la sociedad de la que forman parte, o bien, el órgano legislativo de una nación, sobre todo en una república o de uno de sus estados. Además, es necesario tener en cuenta que por legislatura se entiende tanto el órgano legislativo como la duración en el cargo de los legisladores, que suelen numerarse a partir de haberse instituido el poder legislativo. Por ejemplo, en Baja California, desde 1953 a la fecha han concluido su gestión trianual veinte legislaturas, transcurriendo actualmente la legislatura veintiuno para el periodo 2013-2016.

Cuadro 2.12: Legislaturas subnacionales en diversos países				
País	Denominación del órgano representativo	Núm.	Otros órganos representativos	Núm.
México	Congresos estatales	31	Asamblea Legislativa,D.F.	1
Argentina	Cámaras provinciales; pueden ser bicamarales	23	Buenos Aires, ciudad autónoma (***)	
Brasil	Asambleas legislativas	26	Distrito Federal	
Alemania	Landtag	16		
Austria	Landtag	9		
Australia	Parlamentos estatales	6	parlamentos territoriales	2
India	Asamblea Legislativa(*)	28	Concejo legislativo (**)	6
Malasia	Asambleas estatales	13		
Canadá	Asambleas legislativas provinciales	10	legislaturas territoriales	3
E.U.	Legislaturas estatales, bicamarales	50	legislaturas territoriales	6
Fuente: Elaboración propia con base en diversas páginas Web.				

(*)Vidhan Parishad: Son las Cámaras Bajas en los estados bicamerales, o la única cámara en los estados unicamerales de las legislaturas provinciales (estatales). (**)Vidhan Parishad: Son las cámaras altas en los seis estados con legislatura bicameral. (***) Representada directamente en el Congreso Federal.

Independientemente de su denominación (parlamento, congreso, cámara, asamblea, legislatura, órgano o cuerpo legislativo), una legislatura es la rama de una subdivisión política en un sistema federal. Su base se encuentra en una constitución general y en reglas que aseguran la existencia de un régimen político sustentado en el equilibrio de los tres poderes que lo conforman: el ejecutivo, el judicial y el legislativo. Además de las legislaturas federales, representativa de los ciudadanos del país de que se trate, con muy diversas denominaciones y variadas funciones y capacidades, existen legislaturas sub nacionales (estatales, regionales, provinciales o territoriales).

El cuadro 2.12 muestra algunas de las variedades políticas y denominaciones de las legislaturas en el nivel sub nacional en diversos países. Como se aprecia en él, la complejidad en los niveles sub nacionales puede llegar a ser mayor en aquellos países en los que se combina la existencia de una cámara de diputados y otra de senadores (como sucede en la mayoría de los estados de la Unión Americana o en seis estados en la India; o la combinación de regiones, como es el caso de Alemania, o incluso en aquellos países en los cuales las representaciones municipales tienen atribuciones legislativas, como los concejos municipales de Venezuela que representan el Poder Legislativo de los Municipios autónomos.

2.5.2 Caracterización de las legislaturas

Como se ha visto arriba, las legislaturas son muy diversas, pero también muy similares en sus funciones básicas, sus necesidades, comportamientos y procesos evolutivos. Algunos eruditos,

como Norton, caracterizan a las legislaturas como instituciones situadas en medio de una serie de paradojas. Por ejemplo, el que exista un sentimiento generalizado de insatisfacción hacia ellas y a la vez continúen proliferando en todo el mundo (tanto a nivel nacional como subnacional), como ha sucedido durante las dos últimas décadas. Salvo escasas excepciones, la legislatura o parlamento ha devenido en una institución fundamental de cualquier sistema político, evolucionando hacia instituciones complejas que vinculan muy diferentes aspectos de la sociedad en general. “Entender a los parlamentos implica considerar una amplia variedad de factores que van desde su marco institucional a las funciones que desarrollan, pasando por su infraestructura y organización. (Norton, y Leston-Bandeiras; 2005:1).

Para otros eruditos las legislaturas y parlamentos son instituciones sorprendentes. Hedlund *et al.* (2008) nos recuerdan que mientras otros elementos centrales de los sistemas políticos (como los ejércitos y los aparatos de la administración pública), se estructuran bajo esquemas de comando y control garantizando de esta forma su cohesión, el órgano representativo trabaja exactamente de manera contraria. Su naturaleza diversa, tanto por los intereses que representan como sus orígenes políticos los implica cotidianamente en la contención de intensos conflictos sociales y la disputa sistemática a su interior, lo que por lo general hacen sin poner en riesgo la estabilidad del sistema en su conjunto. Los mismos autores destacan la habilidad desarrollada por estos órganos para integrar movimientos de protesta y líderes de todo tipo. Todo ello hace que el desarrollo de capacidades institucionales y de sus propios miembros, para asumir eficazmente sus variadas funciones sea un camino escarpado y cuesta abajo. (Hedlund et al.; 2008; p.1).

En razón de su naturaleza eminentemente representativa, las legislaturas son la expresión popular del gobierno. Son instituciones en las cuales se expresan los intereses y aspiraciones del pueblo y sus organizaciones y su probable transformación en políticas públicas, a las que se les asigna presupuesto para que resulten efectivas. Son el espacio en el que, al menos potencialmente, donde se da la mayor cercanía del pueblo con el gobierno, ya sea nacional o sub nacional. Las legislaturas son instituciones claves en desarrollar el potencial democrático implícito en la realización de elecciones libres y confiables (USAID Handbook, 2000; p.1).

2.5.3 Legislaturas y procesos de transformación

El cambio en las legislaturas (ya incremental o revolucionario; de primer o segundo grado; operativo o estratégico; emergente o deliberado), que por su naturaleza surca paralelamente al proceso de institucionalización, también puede ser reflexionado a la luz algunos conceptos filosóficos, a lo que nos hemos referido al inicio de este capítulo. El proceso de institucionalización y cambio de una legislatura puede concebirse como al tránsito de un estado a otro (Aristóteles; 1983:254), su cambio de “cosa en sí” a “cosa para sí”, en un retorno infinito en sí” (Hegel; 1968:140). La legislatura con un alto grado de institucionalización (o transformadora), pasaría de su estado de «legislatura en sí», al estado superior de «legislatura para sí».

Una «legislatura en si» podría representarse por una legislatura “rubber stamp”, mínima o reactiva (Mezey,1971), con nula influencia en las políticas (Norton,1991) o relativamente limitada (BID,2005) y su tránsito hacia una «legislatura para si», sería la transición “más allá de

su propio ser-otro” (Hegel,1968) hacia una legislatura “transformadora”, “activa”, “influyente en las políticas “ o “proactiva” con los niveles de institucionalización a que se refieren Huntington y Polsby. El retorno infinito señalado por Hegel, como apunta Einsestadt, (1964) corresponde a la necesidad de “cualquier sistema social” institucionalizado de continuar su proceso de desarrollo. La continuidad de tal proceso por parte de las legislaturas, implica superar (*negar* en términos hegelianos) sus estadios (o momentos) de menor desarrollo. En ello es determinante el entorno en que se desenvuelve, la inercia institucional para seguir haciendo de igual manera las cosas, a pesar de los cambios y la tensión, “que surge de una desajuste entre las demandas y oportunidades frente a la organización y la capacidad de la estrategia actual para responder a esas condiciones”(Huff et al.; 1998:55).

La trascendencia de conocer estos procesos, se vincula al hecho de que únicamente aquellas legislaturas que hayan alcanzado grados elevados de institucionalización estarían en condiciones de actuar como un verdadero par frente al ejecutivo durante todo el ciclo de las políticas públicas, desde su hechura hasta su evaluación. Existe evidencia empírica de que los congresos que se consideran con mayores grados de institucionalización están positivamente correlacionados con políticas públicas más estables, y más adaptables (Scartascini y Tommasi, 2013, véase también Stein y Tommasi, 2008). Como atinadamente postulan estos autores, la existencia de legislaturas con mayores niveles de institucionalización crea condiciones favorables para mejorar la productividad y el crecimiento económico; además, permite un control más eficaz de los recursos públicos, mejora la transparencia, la rendición de cuentas y disminuye el derroche.

Esta evidencia es consistente con lo sostenido por Mezey y Olsen (1991:6) respecto del papel las legislaturas en la formulación de políticas, que la ven sujeta a su relación con otras instituciones y actores políticos, sobre todo del ejecutivo y las elites de los partidos en los sistemas caracterizados por partidos políticos fuertes. En tanto que las legislaturas se subordinen a estas instituciones, en esa medida sus miembros se ven limitados a actuar de manera autónoma respecto de esos actores políticos situados en estas instituciones externas; en esa medida, el papel de la legislatura en las políticas (desde su formulación hasta la evaluación), será restringida. Una manera de fortalecer la necesidad de que el Legislativo juegue un papel importante en el ciclo de las políticas podría ser reforzando su relación con el público en general fuera del gobierno. Una relación más intensa de la legislatura con los distritos electorales y los grupos que representan sus miembros puede estar directamente vinculada con su capacidad para lograr un fuerte papel en la formulación de políticas (Olson y Mezey; 1991:6).

Una segunda categoría de variables para mejorar la participación de la legislatura en las políticas, está relacionada con su estructura interna. Si bien una relación *autónoma* con las instituciones y actores externa de una legislatura puede dotarla de un papel potencialmente fuerte en las políticas, es probable que no sea capaz percibir y explotar ese potencial si no cuenta con las capacidades adecuadas para hacerle frente a los asuntos públicos, incluido el personal profesional que contribuya a ello. Se trata de elementos muy relacionados con los procesos de las legislaturas por lograr mayores niveles de institucionalización.

Por otra parte, los deseables elevados niveles de institucionalización sólo alcanzan con el tiempo y sin que sea algo dado para siempre. Además de las fases tempranas del proceso de

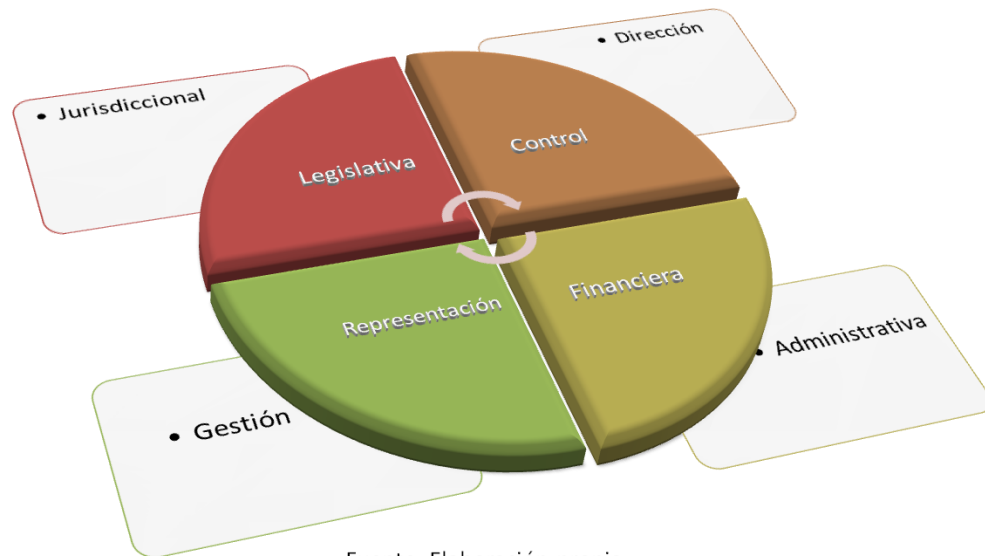
institucionalización que nos sugieren Zucker y Tolbert (1996), otros estudiosos han abordado otras características como la desinstitucionalización (Oliver, 1991), reinstitucionalización (Greenwood, Suddaby y Hinings, 2002), incluso, la sobre institucionalización (Kesselman, 1970 y Schedler, 1995). En otras palabras, diferentes grados de institucionalización, que corresponde a distintos momentos de la una legislatura, pueden agruparse conceptualmente y evaluarse a lo largo de un continuo que se muestran desde un polo negativo (baja institucionalización) y un polo positivo donde se ubica la que suele considerarse la institucionalización plena (Schedler, 1995). Aunque, en su caso se trata de una aplicación a la institucionalización de los sistemas de partidos, Schedler identifica a una baja institucionalización con lo inestable, lo fluido (sustancia sin forma fija, que se rinde fácilmente a la presión externa), subdesarrollado, o incipiente; y en los casos de sobre institucionalización los identifica con lo hiperestable, estático, con desarrollo excesivo o congelado.

2.5.4 Funciones de las legislaturas

Las legislaturas cumplen un número importante de funciones en una democracia; algunas explícitas, otras implícitas. De manera explícita, son asambleas de representación popular, reflejando y atendiendo las necesidades, aspiraciones, problemas, preocupaciones, y sus prioridades de sus representados en el proceso de elaboración o modificación de las políticas. Su función de representación es fundamental, ya que a través de ella se delinea el carácter democrático del resto de sus funciones, donde destacan las más conocidas (o explícitas), como la legislativa y la de control. Algunas de sus funciones menos conocidas y citadas (implícitas) derivan del mismo marco constitucional del país o estado que corresponda, pudiendo llegar se

ser de gran relevancia, dependiendo de los acontecimientos o coyunturas que la institución deba atender, como la de dirección o la jurisdiccional, por ejemplo (figura 2.9).

Figura 2.9 Funciones explícitas e implícitas de las legislaturas



Fuente: Elaboración propia

Muchas de las veces se tiende a concebir a las legislaturas a partir nada más de su función legislativa, que es la más conocida. Sin embargo, sus funciones son muy amplias y diversas. Por ejemplo, Packenham (1970) en Norton y Leston-Bandeiras (2007), en su estudio seminal del Congreso brasileño, nos brinda una tipología de once funciones del parlamento según sus impactos en el sistema político, a saber: legitimación latente del sistema político, la legitimación manifiesta del sistema político, la "válvula de seguridad" (como una salida para las tensiones en el sistema), la reclutamiento de actores políticos, la socialización de los actores políticos, la formación de los actores políticos, la elaboración de leyes, función de "salida" (resolución de callejones sin salida en el sistema político), la articulación de intereses, resolución de conflictos y fiscalización administrativa. (Norton y Leston-Bandeiras, 2007:7).

En razón de su naturaleza eminentemente representativa, las legislaturas son la expresión popular del gobierno. Son instituciones en las cuales se expresan los intereses y aspiraciones del pueblo y sus organizaciones y su probable transformación en políticas públicas, a las que se les asigna presupuesto para que resulten efectivas. Son el espacio en el que, al menos potencialmente, donde se da la mayor cercanía del pueblo con el gobierno, ya sea nacional o sub nacional. Las legislaturas son instituciones claves en desarrollar el potencial democrático implícito en la realización de elecciones libres y confiables (Handbook, 2000; p.1).

Por lo tanto, las legislaturas deben funcionar adecuadamente para fortalecer la democracia y diseñar políticas públicas eficaces, escuchando las voces de los más afectados por su diseño e implementación. De no ser así, tales políticas no serán lo eficaces que podrían ser. Y es que, pesar de ser centrales a la democracia de un país o estado, las legislaturas nacionales o estatales tienden a mantener una posición de relativa o real debilidad frente al ejecutivo. El contexto en que actúan las legislaturas, como puede ser la existencia de un gobierno unificado o dividido, también incide en su debilidad o fortaleza; en su capacidad para influir en la vida económica, política y social a favor de sus representados.

2.5.5 Legislaturas: entre la cooperación, la obstrucción y la competencia

La literatura registra muy diversas tipologías de legislaturas. Una tipología es el estudio o la clasificación sistemática de los tipos que tienen características o rasgos en común. Por su debilidad o fortaleza frente al gobierno y de su asumir de manera eficaz o ineficaz sus funciones, las legislaturas pueden clasificarse desde activas hasta nulas (Mezey, 1971); ser transformadoras

o simples arenas de debate. (Polsby, 1975). Las legislaturas también pueden identificarse de acuerdo a su relación con el ejecutivo y de su influencia política. Aquellas legislaturas denominadas de mero trámite (“rubber stamp”), mínimas (Mezey, 1971), influyen poco o nada en las políticas y se ubican en niveles bajos de institucionalización (Powel y Colivas, 2006) o en etapas de preinstitucionalización (Zucker y Tolbert, 1996). En esta condición, no pueden considerarse *competitivas*. Es decir, frente al cambiante y turbulento entorno, las legislaturas tienen que atender necesidades de cambio orientadas a mejorar su eficacia operativa, pero también concebir y desarrollar mejoras en su posicionamiento estratégico frente a sus “competidores”, (Porter, 1996).

Y aunque una característica de su relación con el ejecutivo es por lo cooperación, también puede tornarse en su extremo contrario como pueden ser la obstrucción o de plano la confrontación. En ambos casos está presente la competencia. La competencia entre poderes puede manifestarse en el grado de influencia política e imagen pública; en el manejo y la orientación del presupuesto y por lograr una mayor legitimidad social. En todo caso, en cómo se resuelva el dilema de los partidos de oposición de cooperar o confrontar, subyace una determinada estrategia general de la organización legislativa. Esta estrategia, que necesariamente tiene su contraparte en la estrategia del ejecutivo, se ve influida por la correlación de fuerzas, el tipo de gobierno y, en un momento determinado, por las características de los liderazgos que confluyen en la legislatura. Una camada de diputados con amplia experiencia y una visión de estado, conformará un liderazgo *institucional* muy diferente a cuando se carece de ello. Su influencia se dejará sentir en los liderazgos particulares de los grupos parlamentarios y en atemperar posibles influencias desmedidas de los partidos.

Es claro que si la legislatura no se posiciona desarrollando sus capacidades para acceder un mayor poder decisional en el diseño, formulación y control de las políticas públicas; para incidir en la distribución de los recursos a través de las asignaciones presupuestales y su control; para contar con los recursos necesarios y también para posicionarse ante la opinión pública como una institución capaz, eficiente, influyente y legitimada, podría mantenerse como un foro de debate, incluso, iniciar procesos de desinstitucionalización en su acepción erosiva (Oliver 1992 y Greenwood et al. 2008), deslizándose a una legislatura que recuerde los tiempos de una estrategia de subordinación acrítica y abdicante de sus atribuciones constitucionales, lo que sería un retroceso para el desarrollo democrático de un país o localidad.

El arreglo constitucional les confiere a las legislaturas una amplia variedad de atribuciones como las mencionadas arriba; pero lo que está a discusión es su capacidad *real* para ejercerlas plenamente. El ejecutivo dispone de incommensurables recursos de todo tipo y cuenta con amplias atribuciones constitucionales, las cuales que por lo regular ejerce a plenitud. Además, suele hacer uso de facultades metaconstitucionales que contribuyen para que prevalezca sobre el Judicial y el Legislativo. Bajo las nuevas circunstancias que vive el país desde 1997 y a partir del fortalecimiento del nuevo congreso nacional y de no pocas legislaturas locales, podría ser necesario revisar el diseño en el cual ha operado la división de poderes y el sistema de rendición de cuentas, que ha pasado por muchas mejoras operativas, aunque no ha llegado a asumir la evaluar las políticas públicas. Es la legislatura quien puede encabezar estos procesos.

Por eso, hacer conscientes los procesos de institucionalización y cambio, que apuntan hacia mayores niveles de institucionalización, a arquetipos de naturaleza transformadoras (Polsby, 1968), activa (Mezey, 1971) y con influencia en las políticas (Norton y Leston-Bandeiras, 2007), más profesionales (Rosental en Garita 2005), es un asunto de la mayor importancia para la sociedad y para los propios legisladores. Lo es también para otras entidades contextuales, como por ejemplo, el ejecutivo que tiene necesidad de gestionar adecuadamente su relación con el poder legislativo, con los partidos de la oposición y con su propio grupo parlamentario. Por supuesto las características de tal gestión serán diferentes como se demuestra en este trabajo según el tipo de gobierno que arrojen los resultados electorales, ahora dividido mañana unificado. Véanse el cuadro 2.7 y las figura 2.5 que resumen estas relaciones.

2.7 Conclusiones

2.7.1 Los predecesores

La teoría no es una palabra prohibida, aunque todavía existan quienes ven en ella algo distante e impráctico (Mintzberg y Quinn, 1994). Nada más ajeno a la verdad. El análisis teórico es el que fija los términos de la discusión de las políticas en los ámbitos privado, público o social y “a menudo ejerce una influencia mayor de lo que pudiera creerse” (Krugman; 1991:10). En ocasiones, no hay nada más práctico que una teoría. Al respecto, en su conocido ensayo sobre la ocupación, el interés y el dinero Maynard Keynes enfatizó acerca de la poderosa influencia que pueden llegar a tener las ideas teóricas “tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas”, haciendo ver la *importancia práctica* de una buena teoría. En términos de Albert Einstein en *Physics and Reality* (referido por Meyer et al. 1993:1176), “*It is the theory which*

decides what we can observe”. Los conceptos anteriores no impiden que sigan existiendo cierto tipo de “hombres prácticos”, que creen actuar completamente al margen de cualquier influencia intelectual, sin darse cuenta que “son generalmente esclavos de algún economista difunto” (Keynes; 1981:337), ya que las ideas de éstos pueden llegar a constituir el “sentido común” de nuestro tiempo (Krugman, 1991).

Además de importantes, las teorías también son útiles “porque reducen la necesidad de hacer acopio de enormes volúmenes de datos. Es más fácil recordar un simple marco de referencia sobre algún fenómeno que considerar cada uno de los detalles observados sobre el mismo. (...). Las teorías permiten hacer acopio y acceder con comodidad tanto a las experiencias propias como a las ajenas”(Mintzberg y Quinn, 1994:XIV).

De ahí, pues, que debamos ser agradecidos con los predecesores de nuestras investigaciones. Como lo ha dicho Isaac Newton en su conocida misiva a Robert Hook, sobre sus hombros “hemos cabalgado”, lo que nos ha permitido ver más lejos. Hawking (2003) en su obra *A hombros de gigantes: las grandes obras de la física y la astronomía*, nos ilustra identificando a tres los grandes predecesores de Newton en cuyos hombros alcanzó a ver “más lejos” que otros científicos de su época: Copérnico (1473-1543), Galileo Galilei (1564-1642) y Kepler (1571-1630). A ese listado debe agregarse a Descartes (1596-1650) y a Huygens (1629-1695), creador este último de la teoría ondulatoria de la luz, complementada por la newtoniana teoría corpuscular, cuya síntesis fue lograda más tarde por Luis de Broglie con su teoría de la luz basada en “ondas de materia”, quien fue laureado con el Nobel en física en 1929.

Revisar la literatura previa (e identificar el estado del arte), forma parte del tributo necesario hacia todos aquellos que con su luz alumbran nuestros caminos. Con ello, rendimos *honor a quien honor merece*. Como recomienda el más grande de los sabios de la antigüedad, es justo reconocer las aportaciones, “no únicamente respecto de aquellos cuyas opiniones compartimos, sino también de los que han tratado las cuestiones de una manera un poco superficial, porque también éstos han contribuido con su parte” (Aristóteles; 1983:44-45). Igualmente, esta revisión nos ha servido para no ir en pos de aquello que ya ha sido descubierto por otros, asumir una postura ante el cúmulo de literatura que se nos ofrece y seleccionar las teorías pertinentes en razón de nuestro objeto de estudio y el enfoque adoptado.

Lo anterior significa que cualquier investigación científica, debe partir de la mejor información disponible desde su inicio. Es aquí donde también hay que apoyarse en el estudio de los escritos clásicos, algo que “puede ser deplorablemente inútil o maravillosamente útil” (Merton, 1964:). Lo *ideal* es que el estudio de tales escritos no se limite al mero comentario de su contenido y se trascienda al desarrollo de las orientaciones teóricas de los predecesores importantes. Compartimos la idea de Merton de que los científicos deben conocer el trabajo de sus predecesores. No sólo se trata de “rendir honor a quien honor merece”, que ya es de suyo importante sino de construir a partir de lo existente con anterioridad. Como ha dicho Francis Bacon (en Merton 1964):

Cuando un hombre se dedica a descubrir algo, primero busca y ve ante sí todo lo que otros hayan dicho sobre ello; entonces comienza a meditar para sí mismo...

2.7.2 La elección teórica

El ejercicio realizado nos permitió seleccionar las teorías, conceptos y conocimientos científicos necesarios para describir y explicar objetivamente nuestro objeto de investigación, tanto desde el enfoque diacrónico o el sincrónico y apuntalar algunos elementos de carácter predictivo a través del modelo que emerge como una de las conclusiones de esta investigación. Encontramos que en el área de los estudios legislativos existen dos tradiciones. Una, de inspiración estructural-funcionalista, la cual busca identificar el rol que juegan las legislaturas en un país o localidad determinadas. La otra, apoyada en muy *diversas* vertientes neo-institucionalistas (económica, elección racional y sociológica), la cuales atienden a objetivos más específicos de la vida parlamentaria como, por ejemplo, carrera parlamentaria, disciplina partidaria, producción legislativa, sistemas de comisiones y otros temas. (Santos, 2006)

También encontramos que existen dos teorías completamente desarrolladas, con abundante evidencia empírica que se aplican *centralmente* a nuestro problema de investigación: la vertiente *evolutiva* de la teoría de la institucionalización y la teoría del equilibrio puntuado (también de naturaleza evolutiva), y de manera complementaria, las teorías sobre la división de poderes y los gobiernos divididos. Además, con la revisión de literatura (incluidos los antecedentes ofrecidos en el capítulo anterior) sustentamos nuestro trabajo en el conocimiento científico más novedoso y avanzado, intentando estar a la altura de los conocimientos teóricos y metodológicos actuales. El bagaje recuperado constituye el punto de partida para esta tesis, cuyos resultados habrán de sumarse a la creciente cadena del conocimiento en general y de las ciencias administrativas en particular, como sucede en prácticamente todas las ciencias.

Como apunta Dieterich (1997), por lo general la elección de la disciplina para la comprensión sistemática del objeto de investigación escogido es mucho más fácil en las ciencias naturales que en las ciencias sociales. En las primeras, por lo general, puede ser suficiente una sola teoría para explicar un fenómeno. En cambio, en las segundas, con frecuencia compiten diversas corrientes teóricas en la explicación de un fenómeno. Ya vimos en el caso de la teoría institucional la amplitud de posturas que pueden identificarse, además de los importantes matices presentados por cada una de ellas, amplitud que *todavía* no se observa respecto de la TEP. Dadas las características de esta tesis de investigación, en la solución del problema planteado así como para alcanzar los objetivos propuestos, asumimos como marco para el análisis las herramientas que nos brindan la teoría institucionalista clásica y la teoría del equilibrio puntuado (ambas de corte evolutivo), sin menoscabo del marco que brinda la ciencia política, dada la naturaleza eminentemente política de nuestro objeto de estudio. De hecho, como se esquematiza en la figura 2.1, el marco teórico-conceptual de esta tesis puede considerarse una síntesis de esas tres grandes vertientes, si bien nos apoyamos *complementariamente* en ciertos elementos teóricos de la vertiente neoinstitucionalista representada por Zucker y Tolbert (1983 y 1996), con los ajustes del caso. Después de todo, como reconoce Zucker (1987:443) “la teoría institucional es inherentemente difícil de explicar”.

Expuesto lo anterior pasamos ahora al capítulo tercero en el que damos cuenta del paradigma de investigación en que nos hemos apoyado, el mecanismo causal, los métodos de análisis y contrastación utilizados, para pasar en seguida al análisis de la evidencia empírica, objeto de los capítulos 4 y 5.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

3.1 Introducción

La revisión de la literatura realizada en el capítulo anterior ha puesto de relieve es el grado de complejidad de nuestro objeto de estudio en la presente tesis. El mero estudio del proceso de institucionalización de un órgano legislativo como el seleccionado, es de por sí un tema complejo, tanto como asunto meramente conceptual como para su abordaje analítico. A ello se suma el cambio organizacional, que no le pide nada al estudio de la institucionalización en grado de complejidad y del intenso debate en que está envuelto. Se trata de un estudio que tiene como objetivo conocer un tipo de adaptación “complejo, desafiante y no rutinario”. Tal adaptación tiene un consiguiente impacto en la forma en que interactúan las variables, la elaboración de estrategias y el entorno a través del tiempo (Miller y Freisen, 1980). En nuestro caso, tal adaptación se enmarca en el proceso general de evolución y *re* evolución del órgano legislativo, escrutado bajo la lente de la teoría de la institucionalización desarrollada por Huntington y Polsby y del cambio organizacional, este último basado en la teoría del equilibrio puntuado (TEP).

A la par, con el estudio del proceso de institucionalización y de cambio de la legislatura local, estamos identificando la manera en que ésta se vincula con sus diferentes predecesoras genealógicas (Hedlund et al. 2008: 21). Por ejemplo, la legislatura naciente de las años cincuenta que fue una legislatura monocromática, de aprobación automática (rubber stamp) y uncida al ejecutivo; con la legislatura de principios de los ochenta, que siguió siendo “rubber stamp” aunque con la tímida presencia de los partidos opositores al PRI y con la legislatura de fines de los ochenta y mediados de los noventa que dio pasos importantes a su institucionalización, al contar con una nueva ley orgánica diseñada por los propios legisladores, un incipiente sistema de

comisiones y mejores unidades de apoyo técnico. También se compara con la legislatura de los años recientes, especialmente con la XX legislatura momento en el cual las variables de institucionalización alcanzaron mayores niveles de desarrollo, especialmente las de autonomía y complejidad. Es una comparación consigo misma, idéntica a la desarrollada por Polsby (1968) en su estudio sobre la Cámara de Representantes de los E.U.

Esta conceptualización nos indujo a buscar un método apropiado para su abordaje, optando por la utilización del paradigma cualitativo en cuyo centro colocamos el estudio de casos y el método de rastreo de procesos orientados a la teoría. Ello debido a que es necesario analizar en profundidad el fenómeno en sí e identificar el comportamiento de las variables identificadas y de los dos grandes procesos involucrados que coexisten de manera ensamblada. Consideramos que únicamente de esa manera sería posible responder plausiblemente las preguntas de investigación formuladas y desprender los elementos de un modelo interpretativo de los procesos de institucionalización y de cambio en las organizaciones legislativas locales de México.

Por tanto, a lo largo de este capítulo, justificaremos la utilización del estudio de casos y el rastreo de procesos como los métodos apropiados para el análisis de la institucionalización y el cambio organizacional en un congreso local como el de Baja California. Asumir un *método* implica el desarrollo de un plan detallado, ordenados lógicamente. Es el camino para llegar al conocimiento científico (Diererich; 1997). Etimológicamente –nos informa Dieterich- *método*, viene del griego *methoss* de *meta* y *odos*, vía. “Es un modo razonado de indagación, una estrategia, un procedimiento o camino planeado deliberadamente en sus principales etapas, para llegar al

objetivo de conocer un fenómeno en los aspectos que nos interesan”(p.1 9). Así que lo que ofrecemos al lector en este capítulo es toda la herramienta con la que realizamos esta travesía de acercamiento a una realidad concreta mediante la investigación científica, lo que haremos en el siguiente orden.

Primero, presentamos la justificación del paradigma de investigación y la metodología empleados. En seguida, describimos el procedimiento de investigación donde exponemos y justificamos la naturaleza diacrónica de nuestro abordaje, la explicación del tipo de estudio, identificación de las unidades de análisis y los recortes espacial, temporal y conceptual que delimitan la investigación. Después, exponemos el modelo de estudios de casos empleado, seguido del método de rastreo de procesos. Posteriormente, exponemos el mecanismo causal que hemos diseñado, donde mostramos los objetivos, preguntas e hipótesis de la investigación. Después de ello, exponemos y explicamos cada una de las variables e identificamos el modelo de datos para cada una de ellas. Después, enumeramos y explicamos nuestras fuentes y recogida de los datos, la utilización de los archivos físicos y electrónicos consultados, así como las entrevistas a personajes de la élite política local realizadas.

3.2 Justificación del paradigma y la metodología

Las características de nuestro objeto de estudio determinaron los métodos a emplear, mediante los cuales nos propusimos conocer la evolución-adaptación de la legislatura local, que se caracteriza por ser un tipo de adaptación compleja, desafiante y no rutinaria. Ello nos condujo a acercarnos a los grandes procesos implicados en esa evolución para alcanzar los objetivos

propuestos y responder nuestras preguntas de investigación, obligándonos a la vez a vislumbrar la interacción de las variables y sus indicadores.

Con la claridad de que nuestro estudio tiene como centro el conocimiento procesos que transcurren en el tiempo a través las fases sucesivas, nos vimos impelidos a identificar un método con antecedentes en estudios similares. Al revisar las experiencias as a nuestro alcance, identificamos el método de rastreo de procesos como el más apropiado, que ha tenido recientemente un uso creciente en el estudio de instituciones públicas y procesos políticos. Adicionalmente, las características de este estudio, perfiladas en nuestro mecanismo causal, lo identificamos dentro de la amplia categoría de “los casos”. Bajo estas consideraciones decidimos combinar ambos métodos. En apoyo a esta empresa, se hizo presente el planteamiento de Yin (2004) en cuanto a que los diferentes métodos de investigación tienen funciones complementarias. Bajo esta idea, es posible que un estudio pueda, incluso, utilizar múltiples métodos que incluyen el estudio de caso.

Así, en un primer acercamiento, nuestra metodología quedó integrada con el método de rastreo de procesos y el estudio de casos. Como se trata de procesos comparativos de la legislatura, tanto globalmente (dos grandes periodos) y para cada sucesión (las gestiones trianuales de las legislatura), consideramos conveniente considerarlo como un estudio de casos múltiple, donde la componente diacrónica adquirió importancia fundamental. Puntualizando respecto de la naturaleza de la investigación:

a) *Por la metodología adoptada:* es un estudio cualitativo de casos múltiples orientado a la teoría, apoyado en el rastreo de procesos. Esto es, que cuenta con un marco conceptual sustentado en la teoría de la que deriva un mecanismo de investigación que incluye hipótesis a contrastar con la evidencia empírica. Este mecanismo es un enlace con la teoría; “son las proposiciones causales que explican los resultados específicos mediante la identificación del proceso generativo que las produce” (Mayntz; 2003). Esta caracterización es fundamental ya que conduce a un importante debate epistemológico que se libra entre los dos principales paradigmas de la investigación vigentes en la actualidad.

b) *Por sus objetivos:* es un caso de prueba de teoría y de bloques de construcción (módulos) de los tipos o subtipos del fenómeno estudiado (George y Bennett (2005:74-75). Cada bloque, (un estudio de cada subtipo), llena un "espacio" en la teoría general o en una teoría tipológica y es autosuficiente. Su validez y utilidad no dependen de la existencia de otros estudios de las diferentes subclases del fenómeno general. Sus generalizaciones son más estrechas y contingentes que aquellas de la variedad general "de cobertura de leyes" que algunos sostienen como el ideal, pero también son más precisos y pueden implicar relaciones con probabilidades más elevadas (Goerge y Bennet, 2005:78).

Caracterizado el tipo de investigación a partir de sus métodos y objetivos, en los siguientes acápites del presente capítulo, abundaremos sobre cada método en particular y brindaremos una mayor precisión del tipo de investigación adoptado a partir de sus objetivos.

Considerando, además, que el debate académico en favor de la investigación longitudinal e histórica, “sugiere no sólo que las nuevas ideas se han derivado de este enfoque, sino que la naturaleza de las organizaciones ha exigido un enfoque temporal adecuado (Greenwood y Hinings; 1987:561), complementaremos nuestro planteamiento metodológico con una justificación del enfoque diacrónico en esta tesis. Adicionalmente, explicaremos el uso dado al método analítico en la contrastación de las variables de institucionalización y el sintético para el cambio organizacional y sus conclusiones.

3.3 Procedimientos de investigación

3.3.1 Método del rastreo de procesos

Metodológicamente, el proceso de rastreo proporciona los detalles prácticos de cómo vamos a conocer la caja de herramientas del mecanismo basado en el cambio social (Checkel, 2006:363).

Este método

funciona mediante la extracción de todas las implicaciones observables de una teoría, más que meramente las consecuencias observables con respecto a la variable dependiente. Una vez que estas consecuencias observables se extraen (...), entonces se miden empíricamente, regularmente a través del método de entrevistas de élite y a menudo, también, a través de otras formas rigurosas de datos análisis Alexander y Bennett (2005: 214).

Se trata de un método que comúnmente es utilizado como complemento de los métodos de estudio de casos comparativos. Al respecto, Alexander y Bennett plantean que al rastrear el proceso causal de la variable independiente de interés para la variable dependiente, “puede ser posible descartar posibles variables que intervienen en casos imperfectamente emparejados. Esto puede crear una base más sólida para atribuir significación causal de las variables independientes restantes (2005: 215).

Como lo hemos planteado en el capítulo anterior, la institucionalización es tanto una variable como un proceso (Ragsdale y Theis 1997), sin que puedan separarse ambos atributos, a no ser para fines analíticos. Algo similar sucede con el cambio organizacional. Como procesos, nos apoyamos preeminentemente en el método de rastreo y como variable en la vía analítica de la contratación y medición de los indicadores seleccionados. Continuamos para dilucidar en extenso tanto el método de casos como el rastreo de procesos y realizar las delimitaciones del objeto de estudio de esta tesis.

3.3.2 Estudio de casos múltiples comparado

El método en que nos hemos apoyado es de casos múltiples con unidad principal de análisis y seis subunidades. Se trata de un estudio de caso comparativo de manera implícita. Sus unidades de análisis fueron: la legislatura como un todo y un grupo de las legislaturas post alternancia política en el gobierno del estado de Baja California.

3.3.2.1 Unidades de análisis y justificación

Conforme a Hernández, Fernández y Baptista (2010), el estudio de caso se podría definir como una investigación que mediante los procesos cuantitativo, cualitativo y/o mixto; se analiza profundamente una unidad integral para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría. Por su parte la United States General Accounting Office (GAO), una de las principales instituciones que han utilizado y racionalizado el uso del estudio de caso, define los estudios de casos “como un método de aprendizaje, que parte de un ejemplo complejo considerado como un todo en su contexto, y se basa en la comprensión de conjunto de dicho ejemplo, a partir de una descripción y un análisis muy detallados” (Europe Aid, 2005).

La GAO cuenta en su haber con una amplia variedad de casos de estudio en áreas muy diversas como: vivienda urbana, pruebas de sistemas armamenticios, desarrollo comunitario, contrataciones de proveeduría militar, influencia sobre la balanza de importaciones y exportaciones de Brasil, cómo operan los programas de orientados al mejoramiento de la calidad del agua y la implementación de fondos en las localidades, sólo por mencionar algunos de ellos. Para la GAO (1990:15) el tamaño de la unidad de análisis puede ser muy variable, tan pequeño como un individuo o tan grande como una nación. Entre las unidades de estudio abordadas por los investigadores de la GAO se cuentan:

- Un individuo
- Un sitio
- Una función
- Una oficina

- Un departamento o dependencias de gobierno
- Un evento
- Una región, nación, u organización
- Unidades “anidadas” en un amplio y complejo estudio de caso.

Conforme a tales definiciones, son completamente aceptables las unidades seleccionadas para esta investigación: la legislatura como totalidad histórica (1953-2013) y en específico seis legislaturas comprendidas entre 1995 y 2013. Las razones para la elección de estas seis subunidades se explican en seguida.

3.3.2.1.2 Elección de las unidades de análisis

Para Yin, cada estudio debe contar con al menos una unidad de análisis; ésta puede ser implícita o explícita. La unidad de análisis, es lo que le proporciona coherencia a un estudio (Yin; 2006:43). El mismo Yin (1989:28) sugiere una tipología respecto de las unidades de análisis en la que a partir del número de casos y sus niveles de análisis, reconoce cuatro tipos: 1) Caso único o unidad de análisis; 2) Caso único (unidad principal de análisis) con una o más subunidades; 3) Casos múltiples con una unidad principal de análisis, y 4) Casos múltiples con una unidad principal y con una o más subunidades implícitas.

La presente investigación, tiene por objeto los procesos de institucionalización y cambio que experimenta el Congreso del Estado de Baja California (nuestra unidad de estudio principal) a través del tiempo, los cuales discurren de ensamblados en el tiempo. La naturaleza de las

instituciones y las organizaciones parece extinguir las fronteras entre ambas, lo que reclamó consideraciones metodológicas pertinentes y adecuadas. Como parte del proceso metodológico y para fines analíticos, seleccionamos las siguientes unidades de análisis: la legislatura vista como un todo (unidad principal de análisis) y las legislaturas XV (1995-1998), XVI (1998-2001), XVII (2001-2004), XVIII (2004-2007), XIX (2007-2010) y XX (2010-2013), como subunidades de análisis, lo que por supuesta no impide contemplarlas en relación con otras de sus “cohertes” legislaturas. La razón de ello tiene que ver con su propio desarrollo, el desenvolvimiento de las variables y sus indicadores así como la naturaleza del análisis comparado. De esta manera, consideramos a cada legislatura como un *caso* que en conjunto saturan la teoría (Eisenhardt, 1989). Hay que agregar, que de acuerdo con uno de los objetivos de la investigación, el caso también se convierte en mediación para sugerir un modelo interpretativo de la institucionalización y el cambio organizacional en las legislaturas locales.

3.3.2.3. Razones para seleccionar las unidades

Las razones para elegir el Congreso del Estado de Baja California como nuestra unidad de análisis se funda en una serie de razones:

1. Es el primer estado del país en el que se conoció por primera vez la alternancia política en un gobierno estatal, luego de décadas de predominio de un sistema de partido hegemónico y un hiper presidencialismo local;

2. Con la alternancia, del entorno simple con el cual interactuó y fue influida la organización legislativa por pocos elementos, pasó a interactuar y a ser influida por numerosos elementos externos propios de un entorno complejo. De una interacción con elementos estables del entorno que era predecible, se pasó a otra donde los elementos cambian abruptamente y la incertidumbre empezó a ser la constante.
3. Baja California fue la primera entidad que ensayó el formato de gobierno dividido en 1989, casi diez años antes que a nivel nacional. Desde entonces, ese tipo de gobierno se ha mantenido como la forma dominante en 7 de 10 legislaturas transcurridas en la entidad. (El concepto de gobierno dividido, incluida una tipología, fueron abordados ampliamente en el capítulo 2).
4. Con los resultados electorales de 2010, se originó un gobierno horizontal y verticalmente dividido con vigencia durante la XX legislatura. El PAN gobernó entonces la entidad sin mayoría en el congreso y sin gobernar ninguno de sus municipios. Una situación inédita tanto local como nacionalmente.
5. Bajo la permanencia del gobierno dividido se han desarrollado procesos de institucionalización y determinadas reorientaciones estratégicas que no ha sido estudiados con la regularidad y la profundidad necesaria, salvo contadas excepciones.
6. Hasta donde hemos revisado la literatura, no existen antecedentes de estudios que vinculen los procesos de cambio y la institucionalización con los gobiernos divididos,

apoyándose en la teoría de la organización, ciertas vertientes de la teoría de la institucionalización y elementos de la ciencia política.

7. No es común –ni sencillo-, estudiar el cambio estratégico en las legislaturas. Los hallazgos dirán si el estudio de los procesos de institucionalización pueden ofrecernos pistas y datos para caracterizar la existencia de cambios estratégicos en las legislaturas. .

Apoyados en las anteriores consideraciones, hemos seleccionado la legislatura de Baja California como nuestra unidad de análisis, específicamente sus procesos de institucionalización y cambio. Se trata de una de las legislaturas más jóvenes de México, junto con las de Baja California Sur y Quintana Roo, que fueron los últimos territorios que pasaron a constituirse como estados de la república durante los años cincuenta y sesenta, respectivamente. Para darnos una idea de lo que esto significa, consideremos que del total de entidades federativas y el D.F. con sus correspondientes asambleas legislativas, 26 de ellas tienen en promedio 164 años de instaladas, pero de éstas, 17 cuentan con 189 años de edad. Las más jóvenes son el D.F. con 21 años, B.C.S y Quintana Roo 40 años y Baja California 61 años (Ver Lujambio 1995).

Independientemente de su juventud como entidad federativa, a partir de 1989, el Estado de Baja California se ha constituido en un referente nacional. Durante ese año, por primera vez en el país, tuvo lugar la alternancia a nivel de la gubernatura, y desde entonces, aunque ha gobernado el Partido Acción Nacional (PAN), la legislatura local ha ido aprendiendo a vivir la pluralidad política a su interior y conociendo directamente el significado de los gobiernos divididos, sus

exigencias, oportunidades y retos en el desarrollo del estado, la calidad de la democracia y para la gobernabilidad democrática.

Aunque el PAN se alzó con la victoria durante 1989, no contó con una mayoría afín en la cámara de diputados. Bajo distintos escenarios y el continuo re arreglo de las fuerzas políticas, este fenómeno ha sido reiterativo, dando lugar a distintas coaliciones legislativas, en las que los dos principales partidos han actuado como cabeza de una suerte de “familias de partidos”. Las dos amplias coaliciones que durante 2013 se disputan la dirección de las instituciones públicas de la entidad en los ámbitos municipal y estatal, de alguna manera se han cobijado en las experiencias de las coaliciones parlamentarias. Desde la alternancia han transcurrido ocho legislaturas y el PRD ha mantenido acuerdos parlamentarios al menos durante cuatro de ellas, en tanto que el PANAL (partido de reciente creación), ha ido anteriormente a las elecciones en alianza con el PAN, manteniendo una coalición parlamentaria durante las dos últimas legislaturas.

Después de varias décadas de partido hegemónico, con la alternancia vino la pluralidad, la mayor competitividad de los partidos y los gobiernos divididos que, todo indica, llegaron para quedarse. La legislatura ha sido epicentro de algunos de estos procesos, transformándose en cada uno de sus ejercicios trianuales. La mayoría de sus transformaciones han sido relativamente silenciosas, sus cambios principalmente incrementales y sus efectos percibidos después de dos legislaturas posteriores, perdiéndose en la distancia su origen, los debates de las que emergieron y los intereses que se conciliaron, cuando ello fue así. Durante su existencia a partir de 1953, la legislatura de Baja California ha transitado de ser una ventanilla de trámite del gobernador, a otra con una mayor capacidad transformadora, mayores grados de autonomía e institucionalización

En resumen, desde cierto enfoque, la legislatura local de Baja California es un caso extremo y complejo. Desde otro, que concibe a las legislaturas locales del país inmersas en un proceso de cambio continuo, (algunas cursando fases más avanzadas que otras), la legislatura local es una de aquellas que en el país marchan en la avanzada del proceso de cambio del viejo régimen a un nuevo modelo de tipo republicano y democrático. La vigencia de este modelo representa un incentivo muy importante para las variables de institucionalización y para consolidar los cambios organizacionales antecedentes.

Toda vez que hemos seleccionado además a las sucesivas gestiones legislativas como unidades de estudio, en el párrafo siguiente se enlistan los criterios para su elección.

3.4 Espacio temporal del estudio

El carácter diacrónico de esta investigación nos condujo a realizar un *primer* recorte temporal que comprende desde el origen del congreso en 1953 a 2013, año en que concluye la XX legislatura (2010-2013) e inicia la XXI legislatura (2013-2016). Después de la gestión de la XX legislatura, con su final de choque frontal con el titular del ejecutivo y la contienda electoral tan polarizada durante 2013, nos resultó imprescindible incorporar a la XXI legislatura. Es una regla que cada legislatura para instalarse defina los rasgos de su gestión, como sucedió en este caso, permitiéndonos vislumbrar sus posibles continuidades o rupturas. Así, el espacio temporal de nuestra tesis comprende sesenta años de vida del congreso y la gestiones completas de veinte legislaturas y sólo el primer periodo de sesiones de la XXI legislatura. Mediante la perspectiva

diacrónica, este recorte nos permite comparar consigo misma (Polsby, 1968 y García 2002) a la unidad de estudio escogida. Apoyados en la literatura y realizada la confrontación de nuestros indicadores, a partir de dos grandes procesos rastreados (la institucionalización y el cambio organizacional), procedimos a una la periodización de este espacio temporal como lo muestran las figuras 6.1 y 6.3.

Identificado el espacio temporal al que quedó sujeta nuestra unidad de estudio, apoyados en la teoría y los datos, identificamos con mayor refinamiento los procesos durante el periodo de convergencia (definido conceptualmente en el capítulo 2) y por separado las fases específicas de los procesos de institucionalización. Sin embargo, a fin de realizar la comparación entre *cada* legislatura operamos un sub recorte para el lapso 1995 a 2013, también fundado en la teoría y los datos. Sin este recorte no habríamos alcanzado al nivel de refinamiento de cada una de las fases de los procesos implicados a partir de la conclusión del largo periodo de convergencia (1953-1989), que corresponde con la vigencia del presidencialismo y el sistema de partido de estado. Pudimos analizar con mayor fineza su periodo de trastorno (1989-2001) ensamblado con el desmontaje de la vieja institucionalidad y cada una de las fases de la institucionalización del congreso. Para este recorte más fino se establecieron una serie de criterios, aunque fuimos presionados por la disponibilidad de los datos, especialmente por las limitaciones del Diario de los Debates de la legislatura que se ofrece electrónicamente a partir de 1995.

Los para seleccionar las seis legislaturas, fueron los siguientes:

- a) Sus gestiones tienen lugar después de la alternancia política en el estado, comprendiendo un lapso de dieciocho años;
- b) Como resultado de la reforma al artículo 14 de la constitución local el 4 de diciembre de 1994, el congreso pasó a constituirse a partir de la XV legislatura, por 25 diputados, 15 de Mayoría relativa y hasta 10 de representación proporcional;
- c) Tanto por reformas a su ley orgánica, como por la práctica parlamentaria *viva*, a partir de la XV legislatura comenzó a existir un verdadero sistema de comisiones, que inició su configuración durante el periodo de transición comprendido durante el lapso 1989-1995, correspondiente a las gestiones de las legislaturas XIII y XIV.
- d) Paralelamente con el nacimiento y relativa maduración del sistema de comisiones se consolidaron los grupos parlamentarios como los actores articuladores de la vida del congreso, coagulando como su *principal* órgano de gobierno a partir de la CRICP (XV legislatura), CRIPP (XVI-XIX legislaturas) y la JCP (XX legislatura).
- e) Durante estos 18 años se ensayan varias modalidades de gobiernos divididos [ver modelo de Lujambio (1996)], los cuales han tenido una influencia determinante en las características y la evolución tanto de los órganos de gobierno del Congreso como de sus sistema de comisiones.
- f) Se verifican durante su transcurso los grandes jalones normativos y políticos (cambios en las reglas y mayor competitividad electoral) que le confieren cada vez más valor a la organización legislativa (Selznick, 1993). Es en ellas en las que se pueden encontrar los rastros de los principales momentos estratégicos del poder legislativo de Baja California, es decir, su alineamiento con los cambios ambientales.

A diferencia del periodo de convergencia (1953-1989) durante el cual el ambiente de la unidad bajo estudio permaneció *estático* en lo fundamental, con la alternancia política sobreviene un periodo de trastorno acompañado por una ráfaga de cambios (cuadro 6. 2) que reorientan la estrategia organizacional. Desde entonces, el ambiente de la legislatura ha sido muy dinámico y complejo, por lo que se necesitó el estudio de cada legislatura en lo particular, pero enlazadas sucesivamente en el tiempo.

3.5 Recorte conceptual

De acuerdo con nuestro marco teórico, los conceptos fundamentales aplicados en esta tesis se concentran en tres grandes bloques que se muestran en la figura 2.1. En ellos se contienen tres teorías, que son las que nos brindaron el bagaje conceptual que nos guiaron a lo largo de todas nuestras pesquisas y en la formulación del modelo de los procesos de institucionalización y cambio para las legislaturas locales de México y las conclusiones.

Un primer grupo de conceptos se refiere a aquellos vinculados a las teorías que en nuestro estudio fundamenta a los procesos de institucionalización en general y en particular en las legislaturas y sus etapas:

- a) Institución: Representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad (Huntington; 1965: 195 y 394). En breve: las instituciones son esos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, deben su supervivencia a procesos sociales que se activan relativamente por sí mismos. (Huntington; 1965: 195-196). De

acuerdo con Selznick, cuanto mayor infusión de valor haya en una organización tanto menos es una “herramienta” o mecanismo desechables y tanto más es una institución. Igualmente, cuanto más altos niveles hayan alcanzado los cuatro elementos definidos por Huntington (1997), más apropiado calificar a una organización como institución (Ragsdale y Theis, 1996).

- b) Institucionalización: indica el proceso mediante el cual una organización alcanza el orden o patrón social que revela un proceso de reproducción particular, es decir, institucionalizado (Huntington, 1965). Alternativamente, la institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos (Huntington 1997 y Selznick 1993). Institucionalizar quiere decir *infundir valor* más allá de los requerimientos técnicos de la labor a realizar (Seltznick; 1993:46).
- c) Institucionalización legislativa: se presenta cuando una legislatura es sensiblemente más delimitada, más compleja y más universalista y automática en su toma de decisiones internas. [Polsby; 1968:p.145]. En términos de Huntington (1965), el momento a partir del cual una legislatura ha alcanzado elevados niveles de autonomía, complejidad, adaptabilidad y coherencia.
- d) Tipos de legislatura. Aunque existen muchas tipologías de las legislaturas en el Mundo, básicamente nos apoyamos la que nos provee Polsby (1975), que es a la vez la más referida en los estudios sobre las legislaturas, y que se integra por dos tipos, la transformadora y la Arena. Las «legislaturas transformadoras» son las que poseen la capacidad independiente de moldear y transformar propuestas a la legislación, y en general, incidir en el rumbo de las políticas públicas (Polsby, 1975). En términos más generales, estas legislaturas tienen capacidades desarrolladas para asumir y cumplir

apropiadamente con sus funciones determinadas por su marco institucional. Una legislatura «Transformadora» es una legislatura con un nivel alto de institucionalización, conforme lo definimos arriba. Una legislatura «Arena» sirve fundamentalmente como un foro en el cual se discute de las políticas, pero la agenda legislativa está determinada por el ejecutivo del país o localidad de que se trate, su influencia en la hechura de las políticas es de mucho menor alcance que el de la legislatura «Transformadora». Adicionalmente, se tiene la legislatura «Rubber stamp» o sello de goma. Estas legislaturas, también denominadas de «aprobación automática», son cuerpos legislativos irrelevantes, legitimadoras de los actos de los presidentes o gobernadores, sobre todo en regímenes autoritarios. También se les conoce como legislaturas “apéndices del ejecutivo” (Seaigh; 2008:21).

Un segundo grupo de conceptos se refiere a los vinculados a la teoría que en nuestro estudio fundamenta los procesos de cambio organizacional y sus etapas.

- a) Organización: las organizaciones son instrumentos técnicos diseñados como medio para la realización de ciertas metas; son juzgadas “desde una perspectiva de ingeniería y son desechables”(Seltznick(1993).
- b) Orientación estratégica: Establece el rumbo de las actividades de la organización; en cierto grado, aquello que se plantea explícitamente, puede sufrir variaciones (Tushman et al. 1993).
- c) Convergencia: Proceso de cambio incremental que operan para impedir cambio radicales o discontinuos (Tushman et al. 1993).

- d) Reorientaciones (o periodos de trastornos): cambios simultáneos y discontinuos en la estrategia, distribución del poder, estructura esencial de la organización y de la naturaleza y la aplicación generalizada [omnipresencia] de los sistemas de control. Las recreaciones son reorientaciones que, además, implican un cambio discontinuo en los valores fundamentales de la organización y sus creencias (Tushman et al. 1993).
- e) Períodos de convergencia: Están delimitados por reorientaciones estratégicas. Se caracterizan por: 1) la duración, 2) la orientación estratégica, 3) la turbulencia (tasas de cambio en la estrategia, la estructura de poder y los sistemas de control) (Tushman et al. 1993).
- f) Cambio que rompe con la estructura: generado por cambios en la estrategia de negocios. A medida que la estrategia cambia, también deben hacerlo la estructura, la gente y los procesos organizacionales (Tushman et al. 1993).
- g) Cambio convergente que refuerzan el sistema existente. No rompen con la estructura son cambios incrementales (o graduales) en el sistema que refuerzan el *statu quo* y la complacencia. (Tushman et al, 1993). Para los conceptos b) a f) ver cuadro 2.3
- h) Estrategia emergente: estrategia no deliberada, que surge de los más profundo del sistema, en ocasiones incluso inadvertidamente (Mintzberg y Jørgensen 1995).
- i) Arquetipo: El concepto de un arquetipo se deriva de la idea de que las organizaciones operan con un número limitado de configuraciones de la estructura, la estrategia y el medio ambiente (Hinnings y Greenwood, 1996). Las configuraciones se componen de elementos estrechamente interdependientes y se refuerzan mutuamente de tal manera que la importancia de cada elemento se puede entender mejor haciendo referencia a toda la configuración (Miller y Friesen, 1984: 1).

Un tercer grupo de conceptos se refiere a los vinculados a la ciencia política, particularmente a aquellos relacionados con las transiciones de un régimen a otro y los tipos de gobierno en las relaciones ejecutivo-legislativo:

- a) **Legislatura:** Independientemente de su denominación (parlamento, congreso, cámara, asamblea, legislatura, órgano o cuerpo legislativo), una legislatura es la rama de una subdivisión política en un sistema político, ya sea nacional o local. Su base se encuentra en una constitución general y en reglas que aseguran la existencia de un régimen político sustentado en el equilibrio de los tres poderes que lo conforman: el ejecutivo, el judicial y el legislativo. En otra acepción, una legislatura es el periodo de gestión de tres años cursado por diputados electos en los procesos electorales correspondiente.
- b) **Gobierno dividido:** aquel en el cual el partido que gobierna la entidad no cuenta con mayoría de diputados en la legislatura.
- c) **Gobierno unitario:** aquel en el cual el partido que gobierna la entidad cuenta con mayoría de diputados en la legislatura.

Concluido el recorte conceptual, pasamos a considerar el mecanismo causal diseñado, donde se identifica los objetivos de la investigación, las preguntas y las hipótesis, para pasar luego a identificar y precisar las dimensiones de la variable dependiente, cada variable dependiente y sus indicadores.

3.6 El mecanismo de investigación

Los mecanismos causales son enlaces en la teoría; proposiciones causales que explican los resultados específicos mediante la identificación del proceso generativo que los produce (Mayntz; 2003) a partir de ciertas condiciones conocidas inicialmente. En un sentido muy general, los mecanismos son conjuntos de entidades y actividades que producen el cambio de un estado inicial a los resultados observados (Avgerou; 2013:407). Metodológicamente, el proceso de rastreo proporciona los detalles prácticos de cómo vamos a conocer el mecanismo basado en el cambio social (Checkel, 2006:363). El mecanismo causal adoptado se describió y explicó en el capítulo 1. Por lo tanto, aquí nos vamos a concretar a identificar y explicar cada variable, los indicadores que les corresponden y elementos para su operacionalización, todo lo cual lo haremos apoyándonos en la figura 3.1.

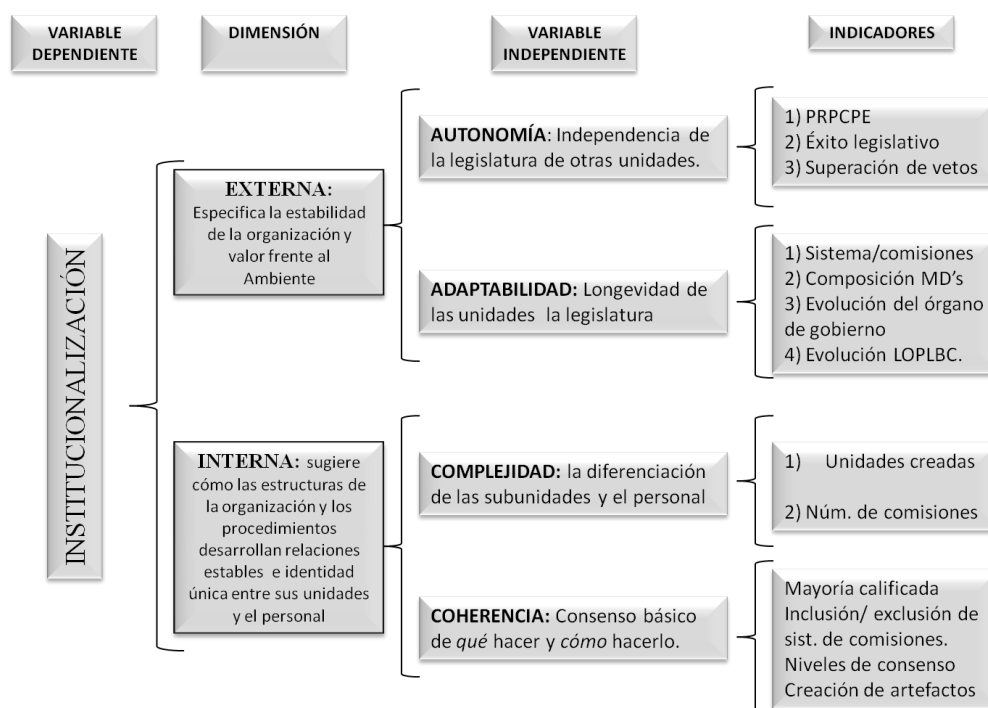
3.6.1 Dimensiones, variables y etapas

3.6.1.1 Dimensiones y variables

Nuestro punto de partida en la búsqueda de las respuestas a las preguntas de investigación fue medir el nivel de institucionalización de la legislatura apoyándonos *esencialmente* en las formulaciones de Huntington (1965 y 1997) y Polsby (1968). Las aportaciones de Huntington nos ofrecen un tratamiento amplio de la institucionalización. En su enfoque, una mayor institucionalización se asocia con mayores niveles de autonomía, capacidad de adaptación, complejidad y coherencia. El trabajo seminal de Polsby (1968) en su artículo sobre la Cámara de Representantes de los E.U., proporciona el primer estudio empírico detallado sobre el proceso de institucionalización en una legislatura (Judge, 2003). Aunque el trabajo de Polsby es una

aplicación de la teoría de Huntington, decidió utilizar únicamente tres de los cuatro criterios recomendados por este último y, además, red denominó y acotó dos de ellos, haciéndolos más modestos y alcanzables para su artículo. Esta decisión ha sido vista como acertada por algunos (Arias, 2002) y desafortunada para otros (Capanno, 2003). En medio de diversas críticas hacia los trabajos de ambos autores, han sido y siguen siendo un punto de partida para una amplia variedad de estudios empíricos sobre institucionalización, de lo que dimos cuenta en los antecedentes empíricos de nuestro trabajo.

Figura 3.1 Mecanismo causal de la investigación



Fuente: Elaboración propia, apoyado en Ragsdale y Theis 1997, Huntington 1965 y Putman 1969.

Partiendo de Zucker (1983:2) y (Ragsdale y Theis, 1997) identificamos en la institucionalización un proceso y una variable. Es una variable *dependiente* (Ragsdale y Theis, 1997, Peters, 2000 y García, 2002) la cual se manifiesta en una dimensión interna y otra externa. A su vez cada una de

estas se desagregan en dos sub dimensiones y una serie de indicadores correspondientes a distintas funciones y actividades de la legislatura mostrados en la figura 3.1

3.6.1.2 Etapas del proceso de institucionalización y desinstitucionalización

En el capítulo 2 ya señaló que tanto Huntington como Polsby, no establecieron ni caracterizaron niveles, grados o etapas de institucionalización. Keohane (1969:863) enunció la necesidad de contemplar *tipos y niveles* de institucionalización y Tolbert y Zucker (1996), desde su perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico, vislumbraron la institucionalización en tres etapas: pre-institucionalización, semi-institucionalización e institucionalización plena, loas cuales son coincidentes con Berger y Luckman (2001). Desde la misma vertiente teórica, Colivas y Powel (2006:4) sugieren tres niveles de institucionalización: baja, media o alta. Este encuadre se complementa con las aportaciones de Oliver (1992) y Greenwood et al (2002) respecto de la posible reversión de la institucionalización, denominada por ellos *desinstitucionalización*, la cual puede presentarse como *erosión* o como *discontinuidad*. Greenwood et al (2002), enfatizan el proceso de desinstitucionalización como discontinuidad, considerándola como la primera etapa del proceso de institucionalización, muy identificada con la preinstitucionalización sugerida por Tolber y Zucker, (1996). Con la desinstitucionalización, nos dicen Greenwood et al. (2002), emergen nuevos actores promotores de cambios; es un *desmontaje* de los arreglos que dejaron de tener valor. La surgencia de la desinstitucionalización como discontinuidad, puede ser una condición importante para el desarrollo de nuevas iniciativas institucionales destinadas a llenar el vacío normativo y procedimental que el desplazamiento institucional y deslegitimación crea. Desde esta

perspectiva, la desinstitucionalización puede ayudar a predecir o explicar cómo se crean y se mantienen las nuevas instituciones organizacionales (Oliver: 1992:283).

Definida la institucionalización como nuestra variable dependiente e identificadas sus distintas etapas, incluida la desinstitucionalización que conceptualmente puede presentarse en cualquier momento del proceso de institucionalización en función de las presiones ambientales y organizacionales como muestra la figura 2.3, pasamos a identificar las dimensiones externa e interna de la institucionalización y las variables independientes, así como los indicadores de que nos hemos servido para su evaluación.

3.6.2 Dimensiones, variables e indicadores

3.6.2.1 *Dimensiones externa e interna*

La dimensión externa de la institucionalización especifica la estabilidad de la organización y valor frente al ambiente de la legislatura (Ragsdale y Theis, 1997) y se manifiestan a través de las características «autonomía» y «adaptabilidad o capacidad de adaptación». La dimensión externa por su parte, sugiere cómo las estructuras de la organización y los procedimientos desarrollan relaciones estables y una identidad única entre sus unidades y el personal y se expresa mediante las características «complejidad» y «coherencia». La figura 3.1 muestra ambas dimensiones con sus variables e indicadores sus correlativos con los cuales las medimos. Pasamos en seguida a explicar cada una de estas variables y a identificar los indicadores.

3.6.2.2 *Las variables independientes*

3.6.2.2.1 Medición de la variable autonomía

Desde cierta perspectiva, la autonomía puede ser entendida como “la potestad o capacidad de autogobierno que, dentro del Estado tiene una organización, asociación o institución, .tratase de la aptitud para regirse, en los asuntos que son de competencia de la institución pública respectiva, mediante órganos de gobierno o dirección propios, dictando normas, administrando personas y bienes, en fin aplicando sus recursos al cumplimiento de las finalidades que le han sido confiados por la Constitución y las leyes” (Zúñiga; s.f.:238). La autonomía del poder legislativo (Patterson y Coppeland, 1994:2) apela a la independencia que éstos poseen para organizarse a sí mismos sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, del partido político, de la burocracia, la iglesia, la fuerza militar o la presión de los grupos de interés internos y externos.

En términos de Huntington (1968), la autonomía implica las relaciones entre las fuerzas sociales por una parte, y las organizaciones políticas por la otra. La institucionalización política, en el sentido de la autonomía, significa el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales. Una organización que es instrumento de un grupo social -familia, clan, clase- carece de autonomía e institucionalización. (...) Para Huntington, el poder judicial es independiente en la medida en que adhiere a claras normas judiciales, y cuando su orientación y conducta no dependen de las de otras instituciones y grupos sociales. Lo mismo es cierto para las legislaturas. La institucionalización, entonces –continúa el autor-, puede ser evaluada también por la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos existen con independencia de otros agrupamientos y métodos de conducta sociales.

Según Huntington (1965:405) la autonomía es quizás el más difícil de precisar de los criterios de institucionalización. Sugiere que puede medirse:

- 1) por el carácter distintivo de las normas y valores de la organización en comparación con las de otros grupos;
- 2) por los controles de personal (en términos de cooptación, penetración, y purgas) existente entre la organización y otros grupos, y
- 3) por el grado en que la organización controla sus propios recursos materiales.

En términos de Peters (2000), la autonomía representa una preocupación por la capacidad de las instituciones para realizar y poner en práctica sus propias decisiones. En la medida en que no son dependientes de otra organización o institución, se puede decir que una organización se ha institucionalizado. De manera coincidente con Huntington, agrega Peters que el concepto de autonomía “podría llevarse a la práctica en términos de presupuestos y fuentes autónomas de ingresos” (2000:8). También Ragsdale y Theis en su estudio sobre la presidencia de los E.U. (1997:1286) adoptan como un indicador de la autonomía el crecimiento del presupuesto de la organización, porque a su juicio da forma a su estabilidad y valor. Para estos académicos, cuanto más grande es el presupuesto (y resueltas sus necesidades), la organización es más estable. Como reconocen Dahl y a Lindblom (1953) en Ragsdale y Theis (1997) “el crecimiento económico permite la supervivencia y el continuo el desarrollo de la organización operativa” (p.83). Con ello, continúan Ragsdale y Theis – es menos probable que sea suprimida y sustituida por otra unidad. Cuanto mayor sea el presupuesto, mayor será identidad diferenciada de la organización

respecto a otras entidades. La disponibilidad de recursos le provee de mejores condiciones para atender adecuadamente sus actividades y emprender otras nuevas, adquiriendo valor, que es una característica fundamental de toda institución (Selznick, 1993).

Por su parte Valencia (2012:2) observa que la transformación del Poder Legislativo en México se finca en tres vertientes. Una de ellas, es su autonomía (como poder adquirido por la *competencia* política), la eficacia del trabajo legislativo (como la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Ejecutivo en la elaboración de políticas públicas)” y el marco legal (como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en el comportamiento de los actores). Más aún para Allesch (2003:35) la autonomía es considerada como uno de los factores especialmente importantes que determinan la importancia política del congreso. La autonomía define la identidad del congreso, su representatividad, su poder, la transparencia de su funcionamiento, su confiabilidad, su eficiencia. Sólo siendo autónomo, el congreso puede aspirar al reconocimiento ciudadano.

Apoyándonos en las consideraciones anteriores, medimos la autonomía de la legislatura local a partir de tres indicadores: a) Su presupuesto anual, b) la tasa de éxito de la legislatura en la elaboración de leyes y c) su capacidad de superar el veto del ejecutivo. En el primer caso, se trata de datos longitudinales que abarcan toda la existencia de la legislatura, desde su nacimiento en 1953, hasta la XXI legislatura constitucional (2013-2016); la tasa de éxito comprende datos uniformes hasta la XVI legislatura proporcionados por López (2005), complementado con datos de legislaturas subsiguientes. Esta diferenciación nos impulsa a concebir a la variable independiente *autonomía* bajo tres manifestaciones: a) La presupuestal; b) la legislativa y c) La política. Al diferenciar la variable independiente de esta manera, fue posible desarrollar un

análisis más exigente de la autonomía, identificando algunos de los factores que favorecieron o limitaron su éxito (Goerge y Bennett; 2005:85).

En el caso de su capacidad para superar los vetos, considerando que esta forma de control negativo de la agenda legislativa tuvo solamente una aplicación durante el periodo de convergencia (1953-1989), que era una iniciativa del mismo gobernador, pero que ante la presión social tuvo que vetarla. Durante las legislaturas XIII a XV no hubo acciones de veto, habiendo 5 leyes vetadas al iniciar la XVI legislaturas. Nunca han sido documentadas el mecanismo informal de control negativo de la agenda legislativa denominado “veto de bolsillo”. Sin embargo, al estar plenamente documentado (Diario de los debates de la XVIII legislatura) que el gobernador Eugenio Elorduy utilizó esa medida discrecional para impedir la promulgación de 15 decretos que le fueron enviados para su publicación por la mesa directiva del congreso en las postrimerías de la gestión de la XVII legislatura, consideramos se justifica su inclusión como vetos *válidos* en nuestra contabilidad.

Igualmente, durante la XIX legislatura, fue público que también el gobernador Osuna Millán aplicó el veto de bolsillo en el caso de la Ley de Desarrollo Social (lo que corroboramos en las entrevistas), impidiendo la publicación de un proyecto aprobado del cual el mismo fue el inicialista junto con un diputado del PES. Así que consideraremos los 60 vetos aplicados por el mismo gobernador durante la XX legislatura y uno durante la XIX legislatura. (Véase la figura 4.9 en la cual se muestra el comportamiento del veto legislativo en Baja California durante 1953-2013).

3.6.2.2.2 Medición de la variable adaptabilidad

Desde su enfoque, al identificar las diferencias entre organización e institucionalización, Selznick (1993) señaló que una “organización” sugiere cierta transparencia, un sistema bien articulado de actividades intencionalmente coordinadas. Para él, “organización” siempre hace referencia a una *herramienta desechable*, a un instrumento racional ideado para realizar un trabajo, pero una “institución” es propiamente un producto natural de las necesidades y presiones sociales, un organismo provisto de capacidad de respuesta, *capaz de adaptarse* (p.45).

En el clásico de Huntington sobre institucionalización, la conceptualización de la adaptabilidad (y la longevidad) de las organizaciones son características de una organización altamente institucionalizada (Judge, 2003). Parafraseando a Huntington, señala Judge (2003) que entre más adaptable sea una organización, será mayor su grado de institucionalización, entre mayor sea su longevidad, mayor será su nivel de institucionalización (p.501). De nuevo, Huntington (1997: 24-27) expresa que la capacidad de adaptación puede medirse a partir de los siguientes indicadores:

- De manera cronológica: cuanto más prolongada ha sido la resistencia de una organización o procedimiento, mayor es su nivel de institucionalización.
- Por la edad generacional: Mientras una organización tiene todavía su primer grupo de dirigentes, y un procedimiento siga siendo ejecutado por quienes lo cumplieron inicialmente, su adaptabilidad es dudosa.

- En términos funcionales: Las organizaciones experimentan grandes variaciones en su adaptabilidad funcional. Una importante prueba de su institucionalización será el éxito que logre en desarrollar nuevas funciones.

En Huntington (1997:23) el nivel institucional de una organización aumenta o disminuye en relación con los siguientes factores:

- 1) Cuanto más adaptables y menos rígidos son, mayor es el nivel, y viceversa;
- 2) La adaptabilidad es una característica organizacional adquirida, y
- 3) En un sentido general, la capacidad de adaptación es una función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente.

Agrega Huntington que “una organización capaz de adaptarse a los cambios producidos en su ambiente y que ha logrado sobrevivir a uno o más de ellos en sus principales funciones, está más institucionalizada que otra que no pasó por esa experiencia” (1965:396). La medida cabal de una organización altamente desarrollada se identifica con adaptabilidad funcional, no en su especificidad. Con ello, agrega Huntington, la institucionalización se convierte en algo más que un simple instrumento para lograr ciertos fines.

Huntington se refiere a la edad generacional como un elemento que permite identificar el grado de adaptabilidad de una organización, poniendo el acento en la necesidad del relevo generacional. Postula que si un primer grupo de dirigentes se mantiene en sus cargos por largos periodos o si determinados procedimientos siguen siendo ejecutados por los mismos que los

realizaron inicialmente, su adaptabilidad es dudosa. Consecuentemente, “cuanto más a menudo supera la organización el problema de la sucesión política y reemplaza un equipo de líderes por otro, mayor es su grado de institucionalización”.

La noción de Huntington acerca de adaptabilidad como duración en el tiempo, implica dos aspectos para la legislatura: las mayorías parlamentarias o por acuerdo unánime de sus integrantes tienen suficiente flexibilidad para crear, modificar y eliminar las unidades y la capacidad de durabilidad de las unidades claves a través de las legislaturas. En ese sentido, como postulan Ragsdale y Theis (1997), que la adaptabilidad “es la válvula de seguridad de la institucionalización” (1290). La organización está sujeta a continuos cambios que le agregan o eliminan unidades como legislaturas haya, pero continúa su desarrollando a través del tiempo, ajustándose a estos cambios. Algunas unidades nuevas llegan a formar parte de la composición permanente de la organización, incluso algunos de los artefactos parlamentarios utilizados llegan a institucionalizarse, como veremos al adentrarnos en la parte empírica de esta característica. Estos artefactos “son el resultado de un proceso de negociación y reconciliación bastante complejo y “reflejan los deseos evolutivos” de los principales miembros de la coalición dominante en la legislatura, por lo que “su continuidad se asimila fácilmente” (Miller y Friesen; 1980:592).

El concepto de Huntington acerca de la adaptabilidad como duración (o permanencia), implica tanto la creación como la eliminación de unidades administrativas (Ragsdale y Theis, 1997). Para Polsby (1968) entre más adaptable sea una organización (o procedimiento), mayor será su grado

de institucionalización; entre menos adaptable y más rígida, menor será su nivel de institucionalización.

La adaptabilidad –de nuevo Huntington- es una característica adquirida de la organización, una función desarrollada frente a los desafíos ambientales y la edad. A mayores retos enfrentados frente al ambiente y mayor sea su edad, mayor será su capacidad de adaptación. Aunque la rigidez es más característica de las organizaciones jóvenes, no necesariamente las organizaciones y procedimiento antiguos, serán adaptables si el ambiente en que se han desenvuelto es estático (1997:23).

Para Capano (2003) la relación entre la coherencia interna y la adaptabilidad es esencial en la comprensión del cambio institucional de las legislaturas. Ante las presiones externas las instituciones camerales tienen necesidad de adaptarse, y ese proceso de alineación con el ambiente, puede propiciar otros cambios en el marco de su coherencia interna. La capacidad de adaptación –agrega Capano-, nos trae a la memoria que, como otras instituciones, las legislaturas no existen en el vacío. Están integradas en su entorno y desempeñan sus funciones interaccionando con otras instituciones y actores políticos. En esa interacción ganan o pierden influencia política de acuerdo a las circunstancias. (p.5).

En nuestro caso, la legislatura tiene flexibilidad para crear, modificar y eliminar unidades y la capacidad de recuperación de las unidades claves, sin importar quién tenga la mayoría. La adaptabilidad es, en efecto, “la válvula de seguridad de la institucionalización”, la organización está sujeta a cambios a través de las sucesivas legislaturas, las que pueden añadir y eliminar

unidades, pero sigue desarrollando con el tiempo, ajustándose a estos cambios, y algunas de las nuevas unidades pueden convertirse en componentes permanentes de la organización. De hecho, el largo tránsito del sistema de Pleno al sistema de comisiones está plagado de la creación y eliminación de unidades en cada legislatura. Igualmente, el surgimiento y desarrollo de los distintos órganos técnicos del congreso hasta su actual estructuración, que denotan un importante grado de complejidad, han cursado el mismo proceso (véanse las figuras 5.7 a 5.14).

Otro enfoque sobre la capacidad de adaptación desde la teoría del equilibrio puntuado lo sugieren en Tushman y Romanelli (1985), quienes caracterizan la evolución de las organizaciones a través de los períodos puntuados por reorientaciones estratégicas (ver cuadros 2.2. y 2.3). Para estos autores, las organizaciones pasan por largos períodos de *convergencia* durante los cuales las organizaciones desarrollan un curso estable de acción con pequeñas modificaciones o cambios incrementales en sus estrategias, sistemas, estructuras y controles. Con el mismo fundamento, Virany, Tushman y Romanelli (1985) y Nadler y Tushman (1989) señalan que las *reorientaciones* suceden para interrumpir esos períodos de bienestar y convergencia. Las reorientaciones se presentan como “arranques cortos de cambios abruptos durante las cuales las organizaciones hacen transformaciones metamórficas en la estrategia, la estructura, la distribución del poder y los sistemas de control” (p. 186). En este modelo, los autores se apartan de aquellos que pretenden explicar la adaptación de las organizaciones como una respuesta en gran medida inercial. Por el contrario, -nos informan- “la idea es que las reorientaciones son el mecanismo por el cual las organizaciones pueden ajustarse periódicamente para adaptarse a su entorno cambiante”. (Virany, Tushman, y Romanelli;1985:186) Al respecto, consúltese también a Nadler y Tushman 1989, Tushman et al 1993 y Tushman y Romanelli 1984).

Tratándose de la adaptabilidad de la legislatura local, ya es una regla que cada “generación parlamentaria” reforme la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPLBC) y/o establezca acuerdos para sus acomodos. En una legislatura con gobiernos divididos, como la de Baja California, una de las medidas para asegurar su gobernabilidad tiene que ver con su grado de adaptabilidad a los resultados electorales –impredecible factor externo- que determinan su composición. Durante las últimas legislaturas (XVI-XX) ha sido común que una de las primeras medidas sea suscribir acuerdos políticos que se incorporan al el cuerpo de la ley. No sorprende, entonces, que ley orgánica vigente sea resultado de ese tipo de proceso de adición y resta.

En el caso de la legislatura objeto de estudio, en la que por *ahora* no existe la reelección, la adaptabilidad puede medirse a partir de los cambios en su estructura y procedimientos internos, expresados especialmente a través de su ley orgánica y la creación/eliminación diversas unidades administrativas. En Baja California, una práctica que se viene observando a lo largo de cada legislatura, es que de manera previa a iniciar su gestión, se desarrollan trabajos de reforma a la ley orgánica. Es una forma de alinearse continuamente a los cambios ambientales y al tipo de gobierno emanado de las elecciones precedentes, que se reflejan en la composición cameral y los procedimientos internos en cada legislatura. Esto implica la integración de los órganos directivos, órganos de trabajo (comisiones, incluidas sus funciones e integración) y órganos técnicos (servicios de apoyo). La inmutabilidad de la ley orgánica denotaría una gran falta de adaptabilidad; por el contrario, una reiterada práctica de ajustar los términos de la nueva correlación de fuerzas a partir de su máximo ordenamiento interno, muestra un mayor grado de adaptabilidad.

Las innovaciones son un elemento adicional que habla de la adaptabilidad de la legislatura y su propensión al cambio. Por ejemplo, la legislatura de Baja California institucionalizó la reforma del Estado, tanto por haberla adoptado como programa desde la XV legislatura, como por constituir una comisión especial desde la XVI legislatura, transformarla en una comisión permanente con facultades para dictaminar durante la XVIII legislatura y su sedimentación como una comisión permanente hasta la fecha. Incluso, el haberles conferido a la mayoría de comisiones el carácter de dictaminadoras habla a favor de la adaptabilidad expresada como una medida descentralizadora y un paso más en dirección de fortalecer el sistema de comisiones y con ello mejorar y ampliar la especialización y la profesionalización de los legisladores. Además, existen estudios que sugieren que la descentralización del poder es una manifestación del uso de criterios universalistas y métodos automáticos, que se encuentra en los cuerpos legislativos, es mucho más avanzada que un sistema de antigüedad (Squire, 1992:1027).

En el caso que nos ocupa la medición de la adaptabilidad se hizo a partir de tres indicadores.

- 1) El comportamiento del sistema de comisiones, tanto de la variabilidad de su número, tipo y composición grupo parlamentario;
- 2) La integración de las mesas directivas por los distintos grupos parlamentarios
- 3) La evolución del órgano político de gobierno, y
- 4) La evolución de su ley orgánica.

Utilizando el mismo criterio aplicado en el caso de la variable autonomía, para el caso de la variable independiente adaptabilidad, podrían considerarse dos tipos: a) Adaptabilidad a partir de variación de los órganos de legislativos (política-funcional) y b) Adaptabilidad de sus reglas (o normativa). Ambos casos estarían concebidos como un alineamiento del cuerpo legislativo con los cambios ambientales, particularmente en el caso de sus órganos a partir de los resultados electorales y el inicio de una nueva “cohorte” legislativa.

3.6.2.2.3 Medición de la variable complejidad

La tesis principal sostenida por Huntington en relación con esta dimensión, es que cuanto más compleja una organización, más elevado es su nivel institucional. La complejidad se manifiesta: a) Por la multiplicación de subunidades organizativas, en el plano jerárquico y funcional, y b) por la diferenciación de varios tipos de esas subunidades. De su número y variedad depende que la organización desarrolle la capacidad para obtener y conservar la fidelidad de sus integrantes. Sostiene Huntington:

La complejidad de un sistema político contribuye a su autonomía mediante una diversidad de organizaciones y posiciones en las que los individuos son preparados para ocupar los cargos superiores. En cierto sentido, las altas posiciones directivas son el núcleo interno del sistema político; las otras, menos poderosas, las organizaciones periféricas y las semipolíticas, constituyen el filtro por el cual deben pasar quienes quieran tener acceso a ese núcleo. De este modo, el sistema político asimila nuevas fuerzas sociales y nuevos individuos sin sacrificar su integridad institucional (...).

En su estudio sobre la Cámara de Representantes, Polsby (1968) sostiene que la complejidad interna de la legislatura puede observarse de tres maneras:

- 1) mediante el crecimiento de la autonomía e importancia de las comisiones;
- 2) mediante el crecimiento de agencias especializadas de apoyo a los grupos parlamentarios y
- 3) en el aumento general de diversos emolumentos y apoyos auxiliares a los legisladores en forma de oficinas, salarios, *staff* de apoyo y personal de las comisiones.

Para Ragsdale y Theis (1997) la complejidad implica la diferenciación de las oficinas de la organización y de personal. Por su parte Squire (1992), en su estudio sobre la institucionalización de la Asamblea de Representantes de California, apoyada en Polsby (1968) identifica los siguientes indicadores de la complejidad:

1. El número de las comisiones en la legislatura
2. El crecimiento en número e importancia de los subcomisioness
3. El aumento en la legislación introducida y una capacidad mejorada para digerirlo. (Al respecto dice Polsby que “el desarrollo del sistema de comités del Congreso fue motivado en gran medida por la necesidad de adaptarse a una carga de trabajo cada vez mayor”(1968).

4. Los cambios en las estructuras de los grupos parlamentarios evidencia una mayor complejidad.

Para Peters (2000) la complejidad demuestra la capacidad de la institución para la construcción de estructuras internas para cumplir con sus metas y para hacer frente al entorno. Para él se trata de una concepción análoga al enfoque de la teoría de sistemas y del estructural-funcionalismo, que discutió la importancia de la diferenciación estructural.

En nuestro estudio sobre el Congreso de Baja California, la medición de la complejidad se hizo con los siguientes indicadores: a) creación y evolución de unidades de trabajo y de apoyo, y b) cambios en las comisiones (tipo y número), lo que se hizo desde una perspectiva organizacional, diferente al tratamiento dado al sistema de comisiones en el capítulo 4. Donde se analizan desde la correlación de fuerzas y su composición política.

Desde luego, no dejamos al olvido la advertencia de Polsby (1968) respecto a que pudiera ser engañoso considerar al número de comisiones como un indicador de institucionalización a partir de la experiencia de la Cámara de Representantes y del Senado de los E.U. que con la Reorganization Congress Act de 1947 sufrieron una reducción importante. Sin embargo, existen estudios, como el de Garita (2005), en que se demuestra lo contrario para el caso del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados en México.

Cubierta esta variable, pasamos a definir el concepto de coherencia institucional y identificar los indicadores que permitan su operacionalización.

3.6.2.2.4 Medición de la variable Coherencia

El concepto de coherencia fue introducido al estudio de lo político por primera vez por Downs (1957), seguido por Huntington (1965 y 1997). Para este último (1997) “una organización está más o menos institucionalizada en proporción directa con su grado de unificación y coherencia”. Este autor considera que el consenso general es en cierta medida el requisito previo para la existencia de cualquier grupo social. Por ello, una organización eficaz requiere por lo menos un consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales del grupo y sobre los procedimientos para resolver las disputas que se suscitan dentro de ellos. Y tal consenso debe ser compartido por todos aquellos que desarrollan una actividad en el sistema (Huntington, 1965:403).

Aunque a menudo la autonomía de una organización y su coherencia están estrechamente vinculadas, sostiene Huntington que una determinada organización puede ser autónoma sin ser coherente y viceversa. La autonomía se convierte en un medio para lograr la coherencia, y permite a la organización desarrollar un espíritu y un estilo que se convierten en las señales distintivas de su conducta. También impide la intrusión de fuerzas externas perturbadoras aunque, por supuesto, no protege contra la alteración provocada por fuerzas internas.

Añade Huntington, que el aumento rápido o sustancial de los miembros de una organización o de los participantes en un sistema tiende a debilitar la coherencia. Enfatiza la importancia de la coherencia identificándola con la unidad, espíritu, moral y disciplina indispensables tanto en gobiernos como en regimientos, ya que las aptitudes para la coordinación y la disciplina son

cruciales en la guerra y la política. Como corolario de su definición y alcances del este concepto, expresa Huntington que “en la guerra todo es importante: tropas, armas y estrategia, pero aun las deficiencias más importantes de cualquiera de estos aspectos pueden ser equilibradas por una coherencia y disciplina superiores” (..).

Polsby, quien como hemos visto desarrolló una aplicación de la teoría de Huntington sobre la institucionalización aplicado a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, no utiliza el concepto de coherencia como criterio de institucionalización. Para Polsby una de las características de las organizaciones institucionalizadas es que en la toma de decisiones en actividades internas “tiende a utilizar criterios universalistas en lugar de criterios particularistas, y métodos automáticos en lugar de métodos discrecionales (Polsby;1968:145). Para García (2002), los indicadores utilizados por Polsby como a) la observancia de reglas y precedentes; b) la sustitución del favoritismo y el nepotismo por sistemas de mérito y c) la sustitución de las preferencias personales por códigos impersonales como prescripciones de conducta “son medidas indirectas de la coherencia”. Los dos primeros elementos se refieren a la dimensión práctica de las reglas del juego y el tercero a su dimensión normativa, dándola por sentada su generalización como característica (García;2002)

A decir de Capanno (2003:5), el concepto de coherencia institucional propuesto por Huntington contiene concepto de universalismo de Polsby. Huntington define la coherencia tanto en el "consenso sustancial de los límites funcionales del grupo y sobre los procedimientos de resolución de conflictos que surgen dentro de esos límites (1968). Una definición bastante

similar al universalismo de Polsby: un espíritu y el estilo que se convierten en signos distintivos de su comportamiento.

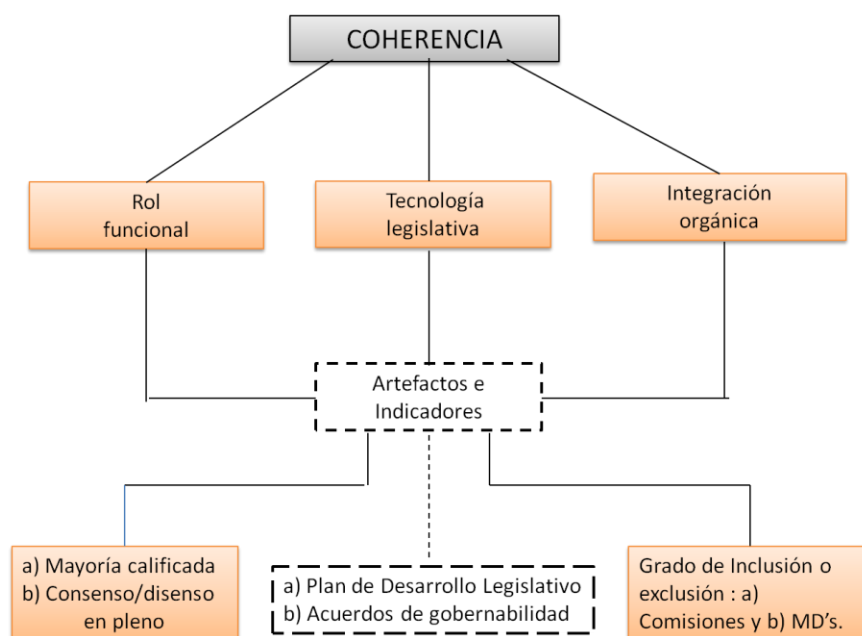
Para Putnam (1976: 115), referido por García (2002), la coherencia implica un acuerdo no sólo sobre lo que ha de hacerse y sobre cómo ha de hacerse. En otras palabras, se trata de “un acuerdo que, en lo relativo al parlamento, concierne no sólo a las funciones de éste dentro del sistema político, sino también a los procedimientos internos que han de ponerse en práctica para contribuir al eficaz desempeño de las primeras y para la resolución de conflictos intraorganizativos”(García; 2002:62). Junto al concepto de coherencia, García considera dos aproximaciones interrelacionadas como 1) los enfoques de rol y 2) los enfoques de las normas y los valores de la organización, lo cuales se centran en los componentes prescriptivo y cognitivo del proceso de institucionalización.

Ragsdale y Theis (1996:1280), apuntan que la coherencia se refiere (1) a la carga de trabajo de la unidad bajo estudio y (2) los métodos utilizados para manejar la situación. Por su parte Peters (2000) reconoce en la dimensión de coherencia la capacidad de la entidad para gestionar su propia carga de trabajo y el desarrollo de procedimientos aplicados en tareas de proceso en forma oportuna y de manera razonable. Para el mismo autor la coherencia también representa la capacidad de la institución para tomar decisiones acerca de sus tareas esenciales y creencias y para filtrar las desviaciones de las mismas. Teethers (1998) la coherencia es el consenso de los procedimientos para resolver las disputas internas.

Con Huntington y Putman, definiremos coherencia como la expresión del consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales de la legislatura y de sus procedimientos para resolver las disputas que se suscitan a su interior; esto es, los niveles de acuerdo sobre lo que ha de hacerse y sobre cómo ha de hacerse. Como muestra en la figura 3.1 y 3.2 la variable coherencia será operacionalizada a partir de indicadores como los niveles de consenso alcanzados en las votaciones nominales de los diputados en el pleno y el grado de inclusión-exclusión de los puestos en las mesas directivas y el sistema de comisiones, lo que a nuestro juicio permite valorar los niveles de acuerdo sobre lo que se hace a partir de las funciones constitucionales y legales de la legislatura.

Igualmente, nos apoyaremos en la identificación de dos *artefactos* creados por la legislatura a lo largo de su vida, como: a) Los acuerdos de gobernabilidad, cuyo origen se remonta al inicio de la gestión de la XVI legislatura en 1998 y b) el Plan de desarrollo legislativo, que como idea también se originó durante la XVI legislatura, concretándose como parte del marco jurídico a partir de una reforma constitucional durante la XVII legislatura. Conocer el origen, evolución y permanencia de estos artefactos nos proporciona una base para la comprensión de cómo los grupos parlamentarios y los legisladores en particular han gestionado sus relaciones internas, formando parte de la “tecnología parlamentaria”. Los sistemas tecnológicos incluyen una amplia variedad de artefactos. Entre ellos se pueden contar los físicos, los organizacionales y hasta los artefactos meramente legislativos (Huges;1987:52)

Figura 3.2: Artefactos e indicadores de coherencia



Fuente: Elaboración propia.

Un artefacto es un objeto producido por el arte humano, por ello son muy diversos. Puede ser una herramienta, arma, u ornamento de interés arqueológico o histórico. En un refinamiento mayor del concepto, Pollan (2006:325) concibe, la moral como “un artefacto de la cultura humana diseñado para ayudar a negociar las relaciones sociales”. Así que por extensión, si que considerarse un despropósito, se puede concebir al consenso (elemento fundamental de la coherencia), como un artefacto de la cultura legislativa, diseñado para ayudar a negociar las relaciones entre los grupos parlamentarios y los legisladores en lo particular. En ese sentido, los acuerdos políticos al interior del congreso (que actúan como reglas informales) y los planes de desarrollo legislativo (que lo hacen como reglas formales), los consideramos «artefactos concomitantes» al consenso. Es decir, que se acompañan mutuamente y que actúan de manera conjunta o *ensamblada* (Newmann, Smith, Allensworth y Bryk, 2001).

De manera complementaria, desde un enfoque evolutivo, a partir de su ley orgánica y el marco constitucional correspondiente, mostramos la evidencia acerca del papel que ha venido jugando

la «mayoría calificada» (o supermayoría) como mecanismo integrador y propiciador de consensos al interior de la legislatura. Conforme a las definiciones que hemos adoptado, consideramos que en la medida que la construcción de tales mayorías acerca al consenso sustancial requerido por una organización efectiva, ayudando resolver las disputas internas (Huntington), la mayor o menor utilización de tales mayorías es indicativa de su grado de unificación y coherencia. Con lo dicho, es posible, entonces, tipificar a esta variable de tres maneras: a) Como coherencia funcional; b) Coherencia organizacional y c) Coherencia tecnológica basada en el desarrollo y uso sostenido de artefactos legislativos.

Con lo anterior quedaron identificadas y definidas las variables que determinan el nivel de institucionalización, así como asignado los respectivos indicadores utilizados en nuestro trabajo para evaluar cada variable. Ya se documentó arriba que desde el punto de vista meramente conceptual, que existe una relación directa entre los niveles de las cuatro características (variables independiente) de la institucionalización, que es una de las tesis centrales de la teoría sustentada por Huntington (1965, 1971 y 1997)).

De igual manera, algunos de los estudios empíricos presentados en los antecedentes de esta investigación, han corroborado ese tipo de relación. En la parte empírica mostramos el comportamiento de cada una de ellas, partir de los cuales evaluamos la variable «institucionalización». Pasamos ahora a desarrollar y relacionar los estudios de caso con el rastreo de procesos, así como el proceso metodológico para sus estudios y la justificación del enfoque diacrónico empleado en esta investigación.

3.7 Estudio de casos y rastreo de procesos causales

3.7.1 Tipos de estudios de casos

Partiendo de Lijphart y Eckstein (1970), basado en los objetivos de la investigación, Goerge y Bennett (2005:74) nos ofrecen una tipología integrada por seis diferentes tipos de estudios de caso orientados a la teoría:

- 1) *Casos ateóricos / ideográficos configurativos*: Son aquellos que proporcionan una buena descripción y que pueden ser utilizados en posteriores estudios para la construcción de teorías. Por ellos mismos, tales casos no acumulan o contribuyen directamente a la teoría. (p. 75).
- 2) *Casos configurativos disciplinados* utilizan teorías establecidas para explicar un caso. El énfasis puede ser en la explicación de un caso de importancia histórica, o un estudio puede usar un caso para ejemplificar una teoría con fines pedagógicos. Un caso configurativo disciplinado puede contribuir a probar la teoría. Lo hace impugnando las si las teorías establecidas encajan, o no, y pueden servir a propósitos heurísticos, poniendo de relieve la "necesidad de una nueva teoría en zonas desatendidas. (p. 74).
- 3) *Casos heurísticos*: A partir de la inducción identifican nuevas variables, hipótesis, mecanismos causales y vías causales. Los casos "atípicos" o "anómalos", pueden ser particularmente útiles para fines heurísticos, ya que por definición sus resultados no son

lo que las teorías tradicionales anticiparían. Pero, también puede ayudar a identificar mecanismos causales (p. 75).

- 4) *Casos para probar teorías*: a) Este tipo de estudios evalúan las condiciones de validez y el alcance de las teorías simples o en competencia. b) al probar las teorías mediante los casos de prueba se puede identificar: i) cuándo son más probables, ii) al menos probables o iii) cuando una o más teorías son cruciales y iv) para identificar las condiciones en las que son más y menos probable que se apliquen (prueba de alcance) (p. 75).
- 5) *Casos de pruebas de plausibilidad*: Son estudios preliminares sobre teorías relativamente no probadas e hipótesis para determinar si se justifica una prueba más intensa y laboriosa. (p. 75).
- 6) *Casos de creación de bloques (módulos) de los tipos o subtipos* de un fenómeno particular: i) identifica los patrones comunes o sirven a un determinado tipo de propósito heurístico; ii) pueden ser componentes de grandes generalizaciones contingentes y teorías tipológicas.

En particular sobre el tipo 6, George y Bennet observan cómo ciertos metodólogos han centrado su crítica hacia los estudios de caso único (N) y sobre aquello de varios casos en que no varían en su variable dependiente. Sin embargo, para estos autores aún en estas situaciones, los estudios de caso único y aquellos de varios casos de "no variación", "pueden ser útiles si constituyen

‘pruebas difíciles’ para las teorías o identifican vías causales alternativas a resultados similares cuando equifinalidad está presente” (p. 75).

En cualquiera de las opciones, la recomendación de Goerge y Bennett es que los investigadores deben identificar con claridad cuál de estos seis tipos de construcción de teorías se están llevando a cabo en un estudio dado. Considerar que no debe dejarse a que sean los lectores quienes encuentran la respuesta a esta pregunta. ¿El estudio es un esfuerzo para probar la teoría o simplemente un sondeo de su plausibilidad? El investigador debe precisarlo.

Estos seis objetivos de la investigación pueden variar en su uso de la inducción y la deducción. Además, es posible que un único diseño de la investigación sea capaz de lograr más de un propósito - como la metas heurísticas y las pruebas de la teoría- siempre y cuando se tenga cuidado en el uso de pruebas y hacer inferencias de manera adecuada para cada objetivo de investigación. Sin embargo, nos precaven de no es legítimo derivar una teoría de un conjunto de datos y luego argumentar su prueba con los mismos datos. Sin embargo –agregan-, “a veces es posible poner a prueba una teoría en datos diferentes, o hechos nuevos o previamente no observados, a partir de del misma caso” (p.75).

3.7.2 Rastreo de procesos y estudios de casos

Para la contrastación empírica de las hipótesis generadas a partir de las conjeturas teóricas desarrolladas con los marcos abordados, nos basamos en un estudio de rastreo de procesos causales (RPC) basado en casos múltiples comparados. Es común el uso de RPC como

complemento de los métodos de estudio de casos comparativos. En estricto sentido, se trata de un estudio de caso orientado a la teoría.

Al rastrear el proceso causal de la variable independiente de interés para la variable dependiente, puede ser posible para descartar posibles variables que intervienen en casos imperfectamente emparejados. Esto puede crear una base más sólida para atribuir significación causal de las variables independientes restantes. (Goerge y Bennett;2005: 214).

El modelo de casos múltiples que utilizamos comprende una secuencia cronológica y analítica que se integra por cinco etapas diferenciadas, cuyos contenidos se relacionan con:

- 1) El modelo teórico preliminar o mecanismo que es nuestro conjunto de hipótesis que pretende ser la “explicación de algunos fenómenos sociales” (Hedstroem y Swedberg 1998 en Checkel, 2006). Es nuestro punto de arranque en el proceso de investigación;
- 2) Las unidades de análisis, definidas de manera dual: la legislatura como un todo y cada una de sus gestiones trianuales a partir de 1995;
- 3) La recopilación de información, que se desarrolló mediante investigación archivista y documental, además de entrevistas a actores clave de la élite pública-parlamentaria.

4) El análisis conjunto de la información, proceso llevado a cabo partir de combinar el método analítico con el sintético conforme se muestra en la figura 3.2, y

5) La determinación del modelo inducido, presentado en el capítulo correspondiente que es en si una de las respuestas tentativa a una de las preguntas de investigación.

Recientemente, en lo que representa “una defensa robusta de la metodología cualitativa, y la investigación de los estudios de caso en particular (Tansey; 2007:3) George y Bennett (2004) publicaron *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*), donde se establece con claridad la relación entre el método de estudios de casos comparados y el RPC. En ese texto, los autores plantean que en el diseño y ejecución de estudios de casos orientados a la teoría, debe haber tres fases.

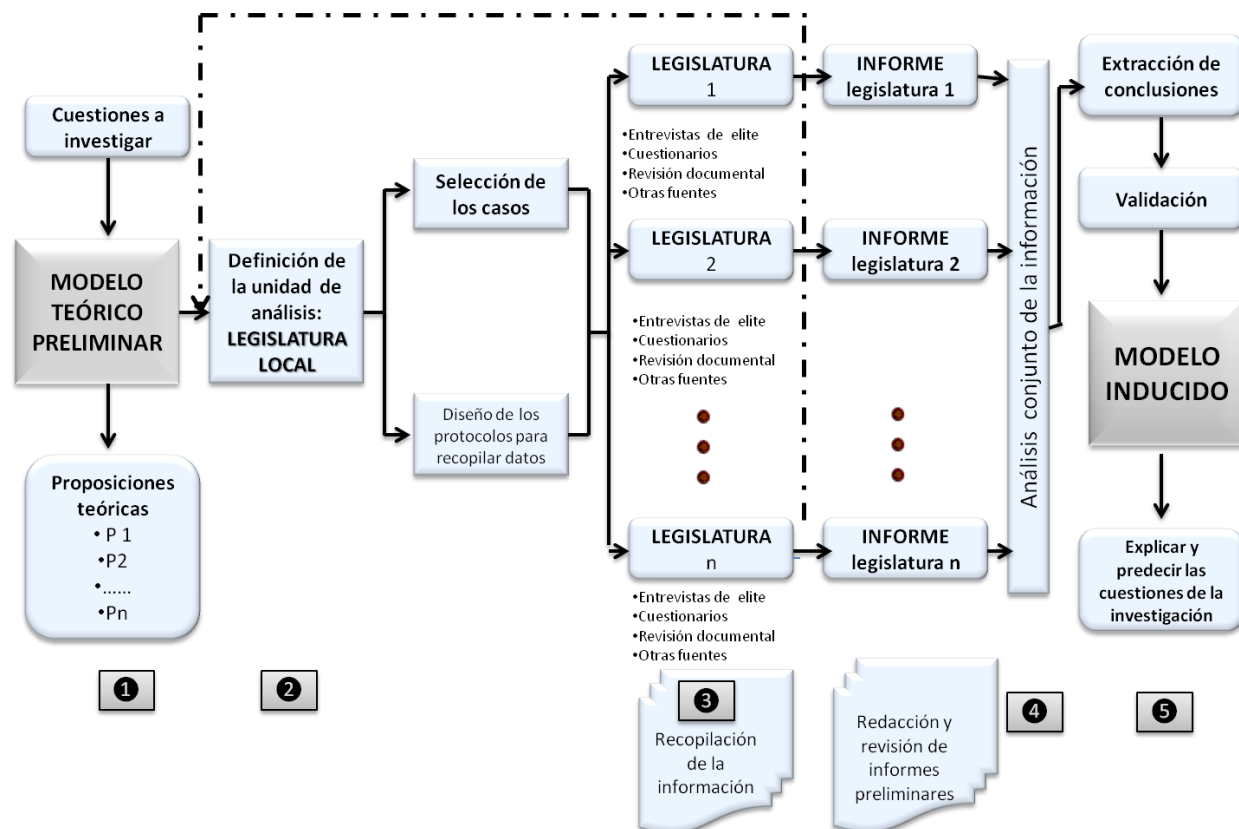
- Primera: se formulan los objetivos, el diseño y estructura de la investigación.
- Segunda: cada estudio de caso se lleva a cabo de conformidad con el diseño.
- Tercera: el investigador se basa en las conclusiones de los estudios de caso y evalúa su contribución para lograr el objetivo de la investigación del estudio.

Estas tres fases son interdependientes, y a menudo es necesaria cierta iteración para asegurar que cada una de ellas sea consistente y se integre con las otras fases. (p.73), mostradas en la figura 3.1. En ésta, identificamos la primera fase como el modelo teórico preliminar (paso 1). La segunda fase recomendada como se muestra en la figura 3.1 corresponde con los pasos (2) y (3). La fase tres son los pasos 4 y cinco. Es importante reconocer -como George argumentó- “que los métodos de análisis dentro de los casos (es decir, las pruebas de congruencia y el rastreo de

procesos), son diferentes aunque complementarios a los métodos de estudio de casos comparados y que ambos enfoques deben integrarse para lograr los resultados más fuertes (Bennett; 2008:460).

El rastreo de procesos proporciona un método crucial para el análisis de los fenómenos políticos complejos, y justamente da un énfasis en el descubrimiento de los mecanismos causales que conectan a las variables dependientes e independientes. Sobre el particular, nos dice Tansey (2007) que al dar prioridad a la investigación de grano fino, que busca identificar los pasos críticos y etapas de los procesos políticos, “el proceso de método de rastreo permite a los estudiosos generar y evaluar los datos críticos, y por lo tanto mejorar sus aportaciones tanto *el* desarrollo de la teoría y *para* probar la teoría” (p.22). El énfasis es nuestro.

Figura 3.3 Proceso metodológico de un estudio explicativo de múltiples casos



Fuente: Elaboración propia, adaptado de Sosa (2006) y Yin (1981).

Como parte del proceso metodológico seleccionamos dos unidades de análisis para fines meramente analíticos: la legislatura como un todo y las gestiones de las legislaturas XV a la XX. La razón de ello tiene que ver con el desenvolvimiento característico de nuestro objeto de estudio y la naturaleza de análisis comparado. En nuestro trabajo comparamos globalmente a la legislatura en dos grandes etapas plenamente identificadas y un periodo de transición: la legislatura del periodo de convergencia y la legislatura de la etapa del nuevo equilibrio alcanzado en las legislaturas posteriores a la alternancia de 1989, lo que que representa un parteaguas en la historia de Baja California y del Congreso del Estado en particular.

Es pertinente precisar que la partición diacrónica realizada con apoyo de nuestras conjeturas teóricas y validadas empíricamente, nos ofreció dos grandes periodos a lo largo de la evolución de la legislatura (ver figura 6.1 y 6.3), lo cual, desde una perspectiva política, es coincidente con Guillén (1996), Martínez (2001) y López (2005). En este caso, el parteaguas es un antes (1953-1989) y un después de la alternancia (1989 en adelante). Desde las perspectivas institucionales y organizacionales, apoyadas por la evidencia que encontramos identificamos un periodo de transición (1989-1995) entre el modelo del sistema de partido hegemónico y presidencialista a otro republicano y democrático en ciernes y con las limitaciones de ser entonces solamente un fenómeno local.

Estas diferenciaciones en el tiempo y apoyados en el planteamiento de Polsby (1968) de considerar el proceso de institucionalización de la legislatura como “una comparación consigo misma”, tesis que por extensión creemos de aplicación para su proceso de cambio organizacional, nos condujo a considerar a estas dos grandes etapas como elementos del análisis comparativo. Lo que se ha comparado han sido los procesos de *dos* legislaturas (ver figuras 6.1 y 6.3). De la misma forma, toda vez que cada gestión trianual se le denomina *legislatura*, numerándose de manera similar a los generaciones escolares o de otra naturaleza. Así, durante la etapa de convergencia (1953 hasta 1989), se sucedieron a manera de una “cohorte” (que es una camada o grupo de personas que han vivido una situación política o social en igual período) doce legislaturas y desde entonces hasta 2013 se han sucedido ocho legislaturas más la que se instaló apenas en el mes de octubre de ese año, actualmente en funciones.

A partir de ese razonamiento y partiendo de que “una Legislatura se constituye por el desempeño de las funciones de los Diputados durante tres años” (artículo 9 de la LOPLBC), vislumbramos a las legislaturas sucedidas de 1995 a 2013 a la manera de una “cohorte”. Entonces, adoptamos cada una de ellas como un caso y procedimos a compararlas a partir del comportamiento de ciertos indicadores comunes a ellas, como: sus PRCPC, evolución del sistema de comisiones, grupos parlamentarios y mesas directivas –entre otros- y el tipo de relación con el ejecutivo según su contexto fuera un gobierno unitario o dividido. Se trata de uno de los principales fundamentos para definir al presente como un estudio de rastreo de procesos causales basado en casos múltiples comparados. Su naturaleza, en lo fundamental diacrónica, que abordaremos en seguida, es otro de los elementos que fundamentan su carácter comparativo.

3.8 Diacronía y periodización

Como se ha mostrado en el capítulo 2 la perspectiva que hemos asumido en nuestra tesis es consistente con el concepto de institucionalización de Polsby (1968), aunque más cercana al planteamiento de Huntington (1965, 1971 y 1997) que postula que el nivel de institucionalización de cualquier organización o procedimiento se puede medir por su capacidad de adaptación, la complejidad, autonomía y coherencia. “Si estos criterios pueden ser identificados y medidos –plantea Huntington-, entonces los sistemas políticos pueden *compararse* (énfasis nuestro) en términos de sus niveles de institucionalización (1965: 394). Ya que la institucionalización es una variable y un proceso (Zucker 1977 y Ragsdale y Theis 1997), para nuestro estudio resultó inevitable, adoptar un enfoque diacrónico para la identificación del comportamiento de cada una de la variables y para los proceso en *sí mismos*, que conforme al

planteamiento de Huntington y parcialmente el de Polsby, determinan el nivel de institucionalización, lo que no le resta mérito alguno. Este último es reconocido como el pionero del análisis acerca de la evolución de las instituciones parlamentarias, cuyo estudio se ha considerado, poseen “un pedigrí distinguido en la política comparada” (Thelen, 1999:369).

Al respecto Patzelt (2011) reconoce grandes méritos a la definición de Polsby sobre institucionalización, especialmente porque es posible hacerla operativa sin mayores problemas. Conforme a su criterio, resulta secundaria la crítica a ese enfoque por no considerar aspectos como los *patrones culturales* que activan el proceso de formación de reglas y roles, los procesos que dan forma a '*generaciones institucionales*' y la precisión de los factores internos y externos que influyen en el proceso de evolución. Agrega Patzelt que “el enfoque de Polsby tiene sus méritos excepcionales al concentrarse en el análisis de los procesos del desarrollo institucional de largo plazo, y por el simple hecho de que el desarrollo de la propia vida de la institución está en el centro del análisis” (Patzlet; 2011:10).

En concordancia con lo anterior, en apartados posteriores identificamos el comportamiento de estas cuatro variables durante el proceso de institucionalización del Congreso del Estado de California, conforme al recorte temporal y la periodización identificada. Nuestras pesquisas se han desarrollado a lo largo de la existencia de la legislatura local, lo que representa un horizonte de sesenta años, desde la creación de los poderes públicos del estado –el congreso entre ellos-, en 1953 y hasta 2013. No pudimos escapar el hecho de que “el tiempo es el ‘éter’ del cambio” (Scott; 2004). Juzgamos que el cambio ha ocurrido contra los antecedentes del tiempo. Usamos mediciones de esos antecedentes “para evaluar cuándo ocurre el cambio, para medir su variación

y su alcance, y también para confirmar lo opuesto del cambio, la estabilidad” (Scott; 2004:21). Porque al final de nuestro recuento ahí está la legislatura, como un *ser vivo* y cargando en su cuerpo -y en sus genes- con algunas de las características de sus predecesores genealógicos (Hedlund et. al. 2008) que le han permitido adaptarse y, con todas las imperfecciones, alcanzar mayores niveles de desarrollo.

El continuo alegato académico en favor de la investigación longitudinal e histórica, “sugiere no sólo que las nuevas ideas se han derivado de este enfoque, sino que la naturaleza de las organizaciones ha exigido un enfoque temporal adecuado” (Greenwood, R. y Hinings, C. R. (1987:561). En la búsqueda de respuestas a las preguntas orientadas a identificar el papel y efecto de los organismos de la sociedad, requiere asirse a la historia. Este enfoque resulta muy valioso para comprender y evitar que “la complejidad de los movimientos políticos y sociales se reduzca a variables ficticias en una ecuación de regresión y un interés en la especulación.” (Hinnings y Greenwood, 2002:417). Ahí mismo, estos dos autores deploran que en cierto sentido la teoría de la organización se haya convertido “en algo sin historia, sin contexto, y sin tiempo”.

Específicamente tratándose de asambleas legislativas, “la perspectiva diacrónica se centra en explicar el congreso en diferentes momentos de su existencia (...). Por lo tanto provee una base para entender el cambio congresional y para construir teorías más generales del cambio legislativo” (Cooper y Brady; 1981:998).

Un elemento adicional ofrecido por estos autores, es que al implicarse el análisis diacrónico a explicar el cambio a través del tiempo, dirige su atención tanto en el contexto así como la unidad [de análisis], hacia los *factores exógenos*, como los *endógenos* y la *interacción* entre los dos. Así que estos autores postulan que el enfoque diacrónico es consecuentemente sistémico en sus preocupaciones y sus orientaciones de la modalidad de sistema abierto. Por lo tanto, el modelo que subyace en este enfoque es biológico, no mecánico. En sus estudios de los continuos cambios que se adicionan, no gira en torno de un cierto punto inherente o ideal de equilibrio. Puntualizan Cooper y Brady que esta es la premisa básica que subyace en las diferencias más destacadas entre el enfoque estático y el diacrónico, aunque ambos se preocupan por el cambio o variación para desarrollar y probar teorías explicadoras. Sin embargo –nos dicen-, “el análisis estático asume los cambios o el movimiento mediante un sistema cerrado, en el cual las condiciones de equilibrio previo, y por lo tanto estimula el desarrollo de teorías fundamentadas en el análisis transversal. En contraste, el análisis diacrónico asume que los cambios ocurren durante largos períodos de tiempo” (1981:998).

No pretendimos construir un registro exhaustivo, ya que no corresponde a los objetivos de nuestro trabajo, ni es necesario para alcanzar nuestros objetivos. Provistos de un marco conceptual robusto y de un método de rastreo de procesos de múltiples casos comparado orientado a la teoría, nuestro propósito fue utilizar la historia de la legislatura como un laboratorio (Cooper y Brady;1981:411) que nos permitiera penetrar en la esencia de sus procesos de institucionalización y cambio a través de cada uno de sus momentos y etapas distintivas. Y si, como hemos visto, la historia del congreso local consiste en un entretejido de continuidades y rupturas (Abad; 2004:8), resultó imprescindible realizar una periodización diacrónica adecuada a

la dinámica del proceso cursado en su institucionalización, de sus periodos de convergencia y trastorno, de sus reorientaciones o recreaciones y de su cambio evolutivo o revolucionario; recortes y momentos sustentados en una evidencia empírica que consideramos suficiente y pertinente.

En ese sentido, las periodizaciones presentadas en esta tesis son “parte del esfuerzo por distinguir lo fundamental de lo secundario; establecer la relación entre la continuidad y la discontinuidad en la historia; ligar la parte con el todo. Naturalmente, en cada una de esas tareas se encuentra implícito un juicio de valor (...). En resumen, la periodización “forma parte de la esencia del fenómeno histórico” (Semo; 2007:12-13). Parafraseando a Kierkegaard (padre del Existencialismo), nos recuerda Mintzberg (1993) que la estrategia “se vive hacia adelante pero se comprende hacia atrás”. Sin duda, una perspectiva diacrónica es importante para facilitar “la cartografía de los cambios legislativos” (Arter: 2011:250). Es una condición determinante para rastrear procesos causales y complejos en las evoluciones, como es el caso que ocupa a esta tesis.

El término *evolución* parece apropiado para describir periodos en los que parecen necesarios sólo pequeños ajustes para mantener el crecimiento, pero bajo el mismo patrón general de la gestión (Greiner; 1998:56). Pero la evolución de terciopelo –continúa Greiner-, no es indefinidamente sostenible, ya que no puede suponerse que el crecimiento de la organización sea lineal. A los tiempos turbulentos, que presentan perturbaciones típicas graves, (o periodos de trastorno en las prácticas de gestión como los denominan Tushman et al, 1993), son para Greiner *periodos de revolución*. Son periodos en los que

las prácticas de gestión tradicionales, que eran adecuadas para un tamaño pequeño y un tiempo anterior, ya no funcionan y son puestas bajo escrutinio por directivos de nivel superior frustrados y directivos de nivel inferior, desilusionados. Durante esos períodos de crisis, una serie de empresas fracasan (Greiner, 1998:56).

Por ello, en el ejercicio de periodización de la vida de la legislatura que hemos realizado, identificamos sus momentos de quietud en el marco de un largo periodo de convergencia y sus momentos de trastorno, los cuales se expresan de manera ensamblada con las etapas y momentos de su proceso de institucionalización. Conforme a lo expuesto, podemos afirmar que este ejercicio ha implicado el análisis de la evolución en el tiempo del congreso local a través de la sucesión de varias legislaturas. Su realización nos acerca a una respuesta *tentativa* a la pregunta formulada con respecto de la forma en que los «elementos institucionales» viajan o se transmiten directamente de una generación de actores institucionales a la siguiente, considerada por algunos eruditos como “una pregunta intelectualmente relevante y emocionante” (Hedlund et al. 2008:21). Y estamos ciertos de que sin duda, el mejor rastro del proceso completo permanece en las mentes de las personas que lo llevaron a cabo (Mintzberg, Raisinghani y Théorêt; 1976:248). De ahí la importancia de complementar la literatura consultada y la información documental localizada en los archivos del congreso con las entrevistas a personajes de la élite local *relevantes* para nuestro fines y, además, la recuperación de sus voces (que dialogan, confrontan, consensuan o disienten), directamente del *Diario de los Debates*, legislatura por legislatura y sesión por sesión.

Un ejercicio de esa naturaleza nos permitió ordenar la evidencia y profundizar el análisis para mejorar nuestra comprensión de los factores determinantes y exponerlos de manera más precisa y clara, formando un cuerpo coherente de explicaciones y de proposiciones que pueden servir de base para las formas más específicas y elaboradas de la investigación y el desarrollo de la teoría (Cooper y Brady; 1981:411). Por supuesto no partimos del vacío, desde el inicio detonamos un mecanismo cargado de teoría y preguntas. Partimos de la convicción de que toda periodización científica exige la utilización de conceptos (o categorías) de tal manera que en ella se logre integrar “lo lógico y lo histórico y que nos permita ordenar el material histórico” a fin de identificar, de manera concreta, “en qué se expresa la historicidad de cada fenómeno”. (Semo; 2007:14).

En exposiciones posteriores hemos presentado la evidencia empírica en la que se sustenta la periodización diacrónica de los sesenta años de vida del congreso de Baja California contenida bajo las perspectivas institucional y organizacional que las consideramos *ensambladas* y complementarias en nuestro trabajo y que separamos para fines analíticos (ver cuadro 6.1 y figuras 6.1 y 6.3). Casualmente, en sus grandes etapas, esta periodización es *casi* coincidente con la mitad de la vida de la legislatura. Estudiosos de las periodizaciones han reconocido que treinta años es un tiempo suficiente durante el cual transcurre una generación y “cambia la faz de las cosas” (Abad; 2004: 10).

La erudición ha documentado que describir y medir el poder efectivo de las legislaturas dista mucho de ser una tarea imposible. Sin embargo, se requiere “de cuidadosos análisis de las actividades de las legislaturas durante un período sustancial de tiempo. De ahí que no resulte

sorprendente que este tipo de trabajos se realicen ocasionalmente a escala completa” (Blondel; 2006:9-10). A partir de considerar que las instituciones “son acumulaciones históricas de las prácticas y entendimientos anteriores que establecen las condiciones sobre la acción”, Barley y Tolbert. [...] nos plantean que “para reducir el problema empírico de combinar la acción y la institución, se necesita un modelo diacrónico del proceso de estructuración, así como datos longitudinales.” A su vez, Krutz (2001:32) observa que la literatura sugiere que las instituciones, por lo general, no cambian en un gran salto a la vez. Este análisis apunta que los investigadores “no deben estudiar los cambios institucionales en fotos instantáneas, sino emplear un enfoque longitudinal para lograr el retrato más preciso del cambio institucional”, por lo tanto las instituciones deben estudiarse “en su doble dimensión *histórica y comparada*” (Lujambio; 2003:24, la cursiva es suya).

Es obligado agregar que para identificar de cada etapa del desarrollo de la legislatura, se consideraron los siguientes elementos políticos: predominio del régimen de partido hegemónico y vigencia del hiperpresidencialismo, el impacto local de la reforma política nacional para crear los diputados de RP, la alternancia estatal y los gobiernos divididos de distinto tipo, entre ellos, el gobierno dividido horizontal y verticalmente, así como los resultados de cada elección que arrojan una composición distinta para cada legislatura. De igual manera, en términos organizacionales se consideraron los cambios en el nivel de complejidad y adaptabilidad (creación de sistema de comisiones, evolución de los grupos parlamentarios, las mesas directivas, creación e institucionalización de artefactos legislativos como los acuerdos políticos y el PDL así como los niveles y tipos de consenso.

Las reflexiones anteriores nos sirvieron para clarificar los métodos a utilizar. Quedó clara la importancia de rastrear procesos causales, algunos a nivel macro (que se relaciona directamente

con las preguntas más generales contenidas en nuestro mecanismo), otras de nivel micro (que atiende los procesos evolutivos de indicadores concretos, del presupuesto o las comisiones, por ejemplo). Con todo ello se abrió la necesidad de adoptar el método de rastreo de procesos, complementario al método de estudios comparados de casos múltiples. El método de rastreo de procesos, que se apoya en el mecanismo adoptado “identifica una cadena causal que vincula las variables independientes y dependientes (Bennett y George 2005:206-207), como ya fue explicado en la sección 3.3.3.

El mecanismo adoptado, nos reclamó diferenciar los procesos implicados y las dimensiones conceptuales, lo que sumado el carácter diacrónico del estudio, nos remitió directamente al método analítico-sintético. La esencia de este método consiste en descomponer un todo en sus partes constituyentes, lo cual debe hacer bajo determinada lógica, que es la que en este caso nos proporcionaron nuestra conjeturas teóricas y las preguntas de investigación, para integrarlo con posterioridad al análisis en un todo coherente. La figura 3.2 esquematiza la atención de estos reclamos metodológicos.

3.9 Procesos causales rastreados

Nos proponemos verificar el desarrollo de tres procesos fundamentales y de una serie de *procesos específicos* que corresponden a las variables y a los indicadores de institucionalización. En términos del planteamiento del problema, el rastreo del proceso causal más general es aquel que determina la respuesta a nuestra principal pregunta de investigación, de cómo evoluciona la legislatura a través del tiempo. Sin embargo, como se argumenta tanto en la explicación del

problema como en el marco teórico, la respuesta a esa pregunta la buscamos a partir del rastreo de los procesos de institucionalización y de cambio organizacional, que de acuerdo con la teoría aluden a medios y fines (Khalil; 1995: 449) y se desarrollan de manera ensamblada con factores determinantes compartidos. Así, el proceso de institucionalización lo rastreamos a partir del comportamiento de las cuatro variables emanadas de nuestras conjeturas teóricas (Huntington 1965, Polsby 1968, Ragsdale y Theis 1997), las cuales evaluamos con los indicadores emanados de la realidad empírica que se muestran en la figura 3.1 El rastreo de este proceso nos permitió identificar una serie de etapas que se muestran en el cuadro 6.1 y en las figuras 6.1 y 6.3.

El otro proceso rastreado, correspondiente al cambio organizacional, a partir del encuadre teórico de la TEP sustentada, entre otros por Mintzberg y Théorêt, (1976), Miller y Friesen (1980 y 1982), Tushman y Romanelli (1981), además de Gersick (1991), Greenwood y hinnings (1996) y Greiner (1998). Con base en las formulaciones de Rajagopalan y Spreitzer (1997) adoptamos la noción de que las variaciones en los cambios en el contenido de la estrategia de la legislatura se explican por las variaciones en los antecedentes organizacionales y ambientales. Igualmente, identificamos los elementos de las dimensiones interna (complejidad y coherencia) y externa (autonomía, capacidad de adaptación) con “los antecedentes organizacionales y ambientales” de la organización legislativa, respectivamente. Concluimos que, en efecto, la *dimensión externa* de la variable «institucionalización» contiene una parte significativa de los “antecedentes ambientales” y que la *dimensión interna* contiene parte significativa de “los antecedentes organizacionales” del cuerpo legislativo.

De esa manera quedó definido el puente teórico que relaciona a los factores ambientales y organizacionales de la institucionalización con el contenido de la estrategia organizacional, admitiendo que la posible clave de esta relación se explique por el hecho de que las instituciones y las organizaciones existen de manera embebida, por lo que la demarcación organización e institución resulta ciertamente tenue. Así, para Khalil (1995:449), “todo lo que necesitamos para mantener la separación de la organización/institución es la separación fin/medio”, lo que se entiende es una tarea compleja en una organización con los fines propios de una legislatura, es decir, el único sistema social con atribuciones y capacidades para reformar su reglas formales y modificar el ambiente legal en que se encuentra inmersa.

A partir de ello, vinculamos esta conceptualización con los elementos empíricos e identificamos a lo largo del tiempo el comportamiento de la legislatura, lo que hicimos a partir de la periodización genérica tomada de la TEP (en nuestro esfuerzo de rastreo de procesos), constatándola a partir de la evidencia empírica. De manera especial fue relevante identificar dos grandes etapas: a) la “de convergencia”, durante la cual el gobernador en turno ejerció sobre el congreso un férreo control, es decir, durante el largo periodo del sistema de partido hegemónico, y b) analizar si el fin del férreo control a partir de que se verifica la alternancia política en 1989, trajo consigo cambios radicales que cambiaron su estructura *arquetípica* (Greenhood y Hinning, 1996). Las figuras 6.1 y 6.3 describen la trayectoria de este proceso y la figura 6.10 muestra la evolución de los arquetipos organizacionales de la legislatura local.

Con el rastreo de ambos procesos dimos respuesta a las preguntas subyacentes en cada caso. Su síntesis permitió identificar el proceso más general y responder a la pregunta cómo evoluciona la

legislatura a través del tiempo, lo cual se aborda de manera amplia en el capítulo 6. De igual forma, dado la naturaleza dinámica de nuestro estudio, verificamos los procesos específicos ligados a las variables y los *micro* procesos que verificaron la evolución de indicadores como el presupuesto del congreso; su sistema de comisiones, los grupos parlamentarios y mesas directivas; la estructura administrativa, arquetipos y artefactos legislativos (PDL y acuerdos políticos) y el mismo instrumento legal que rige la organización del congreso y sus relaciones internas (LOPLBC). En la medida que hicimos nuestro el planteamiento de Einsensdat (1964) de que la institucionalización “encierra las propias posibilidades del cambio” y del cambio organizacional objeto de investigación, pareciera que se obnubila la permanencia y que en tratándose de la legislatura local, “lo único que nunca cambia es que todo cambia”. Ya “el profundo Heráclito” (Hegel *dixit*), Padre de la *antigua* dialéctica, nos ilustraba diciéndonos que *todo fluye*, en tanto que Hegel (1968:79), Padre de la dialéctica moderna, vino a recalcarlo postulando que *todo es devenir*.

3.10 Métodos y técnicas

3.10.1 Método analítico y sintético

A partir de la pregunta más general, como muestra la figura 3.2 desgranamos dos *macro* procesos (institucionalización y cambio), que se bifurca en una dimensión externa y otra interna, representativas de los antecedentes ambientales y organizacionales, respectivamente. En seguida pasamos a una partición más específica, concentrándonos en el comportamiento de las cuatro variables de institucionalización, conduciéndonos a un nivel de especificidad todavía mayor al *descomponerlas* en sus elementos indicadores, ambos contenidos en el cuadro 3.4. A partir de

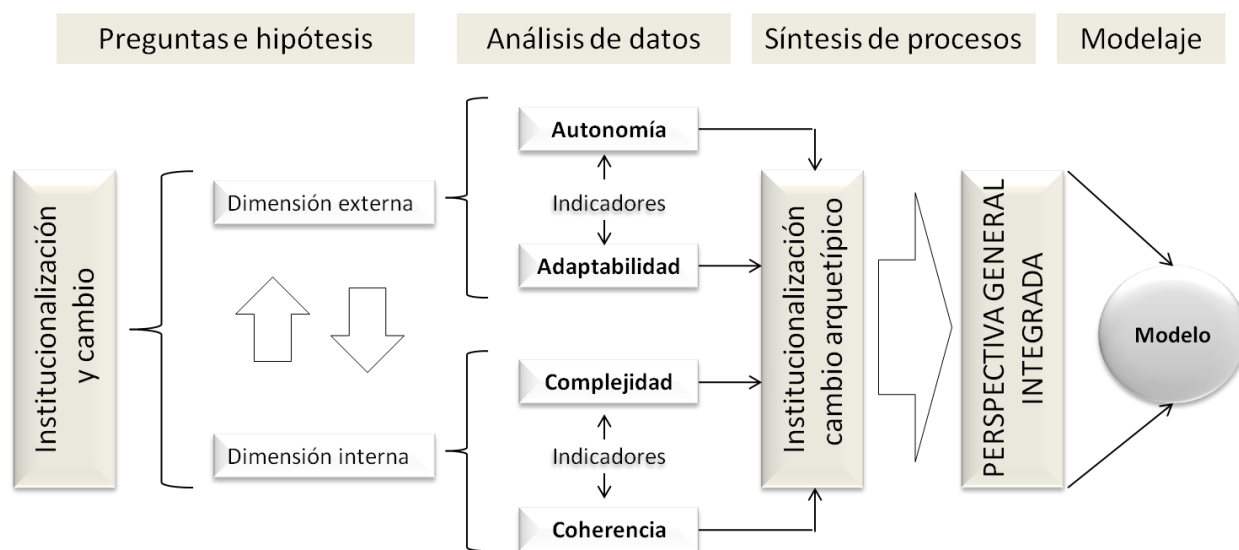
ese punto nos adentramos en el detalle de cada indicador y de los datos que determinan diacrónicamente su comportamiento. Desde lo particular emergimos a un nivel de análisis más agregado y con el apoyo de estos mismos indicadores y de los datos del *contexto político*, nos adentramos en reconocer los arquetipos legislativos (figuras 6.2 y 6.10) surgidos durante el proceso de cambio organizacional, que no se limita a ellos, pero si son sus elementos distintivos.

De nuevo escalamos hacia el plano abstracto –nuestro punto de partida- para vislumbrar y reconstruir las etapas y momentos del proceso de institucionalización y *las etapas y momentos* del cambio organizacional, los cuales se muestran en las figuras 6.1 y 6.3. Identificadas estas trayectorias regresamos a nuestra pregunta principal. Para su respuesta habíamos supuesto que se construiría por intermediación de las preguntas acerca del nivel de institucionalización alcanzado por la legislatura y acerca de cómo se relacionaba ésta con el cambio organizacional. Con ello accedimos a la respuesta a nuestra pregunta principal respondiéndonos que la legislatura evolucionaba a través del tiempo en un patrón de equilibrio puntuado, con periodos de convergencia y periodos de trastorno.

En otros términos, evolucionaba un tiempo de manera gradual hasta que su alineación con el ambiente se veía radicalmente trastocada. Entonces, se sucedían cambios radicales o revolucionarios que cambiaban su estructura. Identificada esta trayectoria general de la evolución de la legislatura, apoyados el análisis *sincrónico* que se realizó de todas las legislaturas del país en términos presupuestales, de su sistema de comisiones y de su tipo de gobierno (unitario o dividido; con alternancia o sin ella). A partir de ello, nos remitimos a los elementos que nos indujeron a adoptar a la de Baja California como nuestra unidad de estudio, con lo cual

dedujimos un modelo para interpretar la evolución de las legislaturas locales y sus procesos de institucionalización y de cambio organizacional.

Figura 3.4 Trayectoria del trazo de procesos causales y modelaje



Fuente: Elaboración propia

La descripción anterior -esquemática en la figura 3.2, desvela cómo en la medida que nuestros medios de investigación fueron siendo cada vez más penetrantes y fuimos paulatinamente descubriendo “lo simple debajo de lo complejo, después lo complejo debajo de lo simple, otra vez de nuevo lo simple debajo de lo complejo y así sucesivamente, sin que pudiéramos prever cual sería el último término” de esta ecuación (Poincaré: 1978:47). Como el mismo Henry Poincaré apunta, era indispensable detenernos en algún punto. Es necesario –nos dice el matemático francés- “detenerse cuando se ha alcanzado la simplicidad” (p.47). Y en la simplicidad nos detuvimos: cuando creímos contar con respuestas claras y sencillas a nuestras preguntas de partida y con la propuesta de un modelo que en su simplicidad encierra toda la

complejidad de los procesos causales rastreados y verificados. Su explicación se ofrece en el capítulo 6 y se esquematiza en las figuras 6.1 y 6.3.

3.10.2 Fuentes y Recogida de los datos

Figura 3.5 Recogida de datos y revisión de la literatura



Fuente: Elaboración propia

En general, las fuentes de datos para los estudios de caso, pueden ser: 1) la evidencia documental (que incluye el recurso a la información documentaria y la utilización de los registros de archivo, 2) la celebración de entrevistas abiertas con diversos actores, 3) la observación directa, realizando visitas periódicas “in situ”, pudiendo incluir la observación participativa a través de la interacción entre el investigador y la situación observada y 4) la observación de artefactos físicos, tecnológicos y culturales (Villareal y Landeta 2010).

El rastreo de procesos requiere de la recogida de grandes cantidades de datos; idealmente de un amplio rango de fuentes (Tansey; 2007:1). En el proceso de rastreo como el caso desarrollado,

tuvimos que examinar constituciones, leyes orgánicas, historias, documentos de archivo; realizar y transcribir entrevistas y consultar otras fuentes para constatar “la secuencia y los valores de las variables que intervienen (George and Bennett; 2005:6). La contrastación de nuestras hipótesis se realizó apoyándonos en *fuentes de información pertinentes* previamente identificadas, entendiendo aquellas fuentes que se refieren directamente a nuestro objeto de estudio (Dieterich, 1997:161). Ya que nuestra unidad de estudio ha sido la legislatura de Baja California, como se detalla en el siguiente apartado, nuestra fuente documental fundamental fue el poder legislativo mismo. Igualmente, los personajes de la élite política local entrevistados, fueron sus diputados y diputadas. La figura 3.3 compendia las fuentes de nuestros datos.

Instrumentos normativos

El estudio de los instrumentos normativos, como las constituciones políticas y las leyes orgánicas jugaron un importante papel en la identificación empírica de los procesos causales bajo estudio. Estudiamos las distintas versiones que han dado sustento al régimen local desde 1953 a la fecha y *todas* las versiones de leyes orgánicas del congreso (incluidos varios de los proyectos de dictamen), las cuales fueron estudiadas una por una y contrastadas de cara a los procesos rastreados, convirtiéndose en una referencia obligada a lo largo de todo nuestro trabajo. Ya que el congreso local no se caracterizó por su elevado grado de formalidad, pues dispuso de una primera ley orgánica hasta 1980, tampoco fue profusa en reglamentos, si bien en nuestras pesquisas en los archivos físicos, pudimos contar con una versión cuya vigencia temporal no fue posible constatar.

Sin embargo, contamos con una versión del Manuel de Organización de la XX legislatura que nos fue proporcionada por su Secretario de Servicios Administrativos del mismo congreso. Con la revisión de estos reglamentos y las distintas versiones de las leyes orgánicas, estuvimos en condiciones de reconstruir sus organigramas sucesivos y el sistema de comisiones, que fueron un elemento determinante para evaluar el nivel de complejidad con base en el crecimiento de sus unidades a que se refieren tanto Huntington (1965) como Polsby (1968). La evolución de la ley orgánica, como cuerpo normativo que define las reglas de convivencia interna en la legislatura y de solución de conflictos, junto a otros, también se constituyó en uno de los indicadores de adaptabilidad. El cuadro 4.57 muestra esta evolución.

3.10.3 Archivos físicos y de tipo electrónico

Nuestra fuente principal de datos ha sido el poder legislativo mismo. Dos fuentes particulares son importantes al respecto. Uno de ellos, es el archivo tradicional de tipo documental, el cual conserva un acervo histórico muy importante y documentación que se procesa durante la operación actual de cada legislatura. Sin embargo, se trata de un archivo que carece de sistematización y cuyo manejo se concentra en una o dos personas, lo que hace difícil y tardada la localización de testimonios que pueden ser de gran utilidad para estudios de este tipo. Una limitante, producto de la falta de sistematización, por ejemplo, es que no existe un archivo particular por cada una de las comisiones. Es decir, el “comes y te vas” (Fox *dixit*) se presenta aquí como concluyes y te vas para cada diputado, pero no existe responsabilidad asignada para que, conforme a la Ley de Entrega y Recepción de los Asuntos y Recursos Públicos, la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, entre otras, se mantengan y ordenen los

archivos de las comisiones, las mesas directivas y la JCP, entre otras entidades. Así las cosas, resultó muy complejo reconstruir los procesos rastreados que dependieron de esta fuente.

Como salvedad a lo anterior, el congreso mantiene en línea el Diario de los Debates del Congreso en el que es posible localizar todas las sesiones realizadas desde la XV legislatura (1995-1998) hasta la actualidad en http://www.congresobc.gob.mx/servicios_legislativos_2.html. Es preciso agregar que lo que hemos señalado para los archivos físicos es válido para este archivo electrónico. Un investigador puede encontrar en él casi *todo* lo que busca, pero hay que escudriñar sesión por sesión. En el pasado, las *versiones* de las sesiones, que recogen literalmente lo que en ella se expresa y que incorpora los documentos leídos o presentados aunque no se hayan leído, pero que el diputado ponente solicitó su inclusión íntegra en el acta correspondiente, eran relativamente breves. En las últimas legislaturas, especialmente durante la XX legislatura, tales versiones pueden contener más de mil páginas, aunque en descargo de esa misma legislatura es que comenzó a editar y poner en línea la Gaceta Parlamentaria que contiene una versión breve de sus actas, sin los alegatos parlamentarios.

Como el congreso local hasta ahora no cuenta con un sistema estadístico, hay que obtener versión por versión los datos que interesa, esto es particularmente cierto para legislaturas anteriores. Aún así, la versión electrónica del Diario de Debates del congreso fue una fuente invaluable para nuestro trabajo. Sin su existencia, hubiera sido imposible evaluar las dimensiones de adaptabilidad y coherencia, cuyos abundantes datos tienen esa procedencia. Las distintas versiones de la LOPLBC nos brindaron las fotografías del sistema de comisiones, lo que es importante. La película solamente pudimos mirarla a través del cristal del Diario de los Debates.

Por ese medio reconstruimos también las “historia” de las mesas directivas con su composición por partidos y las disputas para su integración. Igualmente, como se ha señalado, uno de nuestros indicadores de coherencia fue el nivel de consenso, el cual fue construido a partir de las votaciones unánimes de todas las sesiones realizadas por cada una de las legislaturas.

Otra de nuestras fuentes, fue el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (POGE) cuya versión digitalizada se puede localizar en http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/periodico_indice.jsp, desde 1903 a la fecha. El POGE, además de contener las publicaciones de todos los decretos de la legislatura, entre ellas las reformas a la constitución y a las leyes orgánicas, nos permitió reconstruir el proceso de evolución sufrido por el presupuesto de egresos del congreso desde su creación. Aunque existe duda en *algunos* de sus datos anuales para el periodo de convergencia, fue posible reconstruirlo legislatura por legislatura, constituyendo nuestro indicador de autonomía financiera. Estos datos hicieron posible un ejercicio de análisis sincrónico al realizar algunas contrastaciones entre las 32 legislaturas locales, e identificar indicios de la correlación entre el comportamiento presupuestal, el tipo de gobierno y la alternancia política que se abordan en apartado correspondiente. Al respecto se pueden consultar la figura 4.4 y los cuadros 4.8 y 4.12.

Una fuente adicional fue la Subsecretaría de Asuntos Legislativos del Gobierno del Estado; una unidad administrativa “espejo” de la legislatura. El ejecutivo atiende todo lo relacionado con el congreso a través de ella, excepto las controversias constitucionales y los vetos, que durante el gobierno de Osuna Millán, fueron función de su Dirección de Asuntos Jurídicos, cuyo titular funge como abogado del gobernador. De estas oficinas obtuvimos la información relativa al

comportamiento de los vetos, identificado también, como uno de los indicadores de autonomía del congreso. Los datos para un tercer indicador, basado en el éxito legislativo se obtuvo de la revisión de la literatura en López (2005).

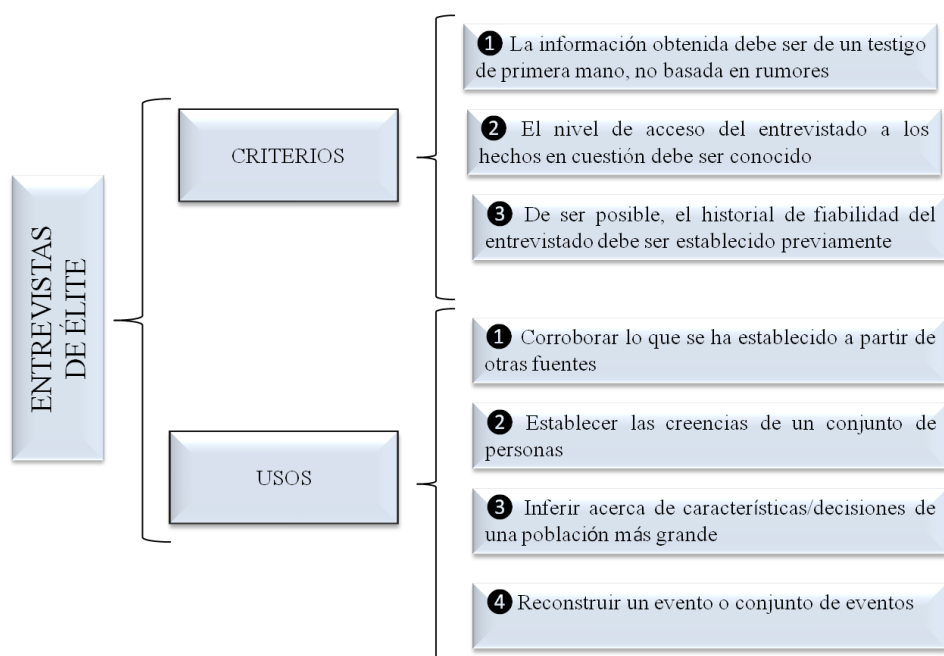
En resumen, mediante la revisión de los archivos, logramos documentar la evolución de la estructura del congreso durante todo el periodo de convergencia (1953-1989), identificamos los antecedentes genealógicos de su ley orgánica, reconstruimos el presupuesto anualizado a partir de la revisión de los POGE, algunos proporcionados por la oficialía de partes del mismo congreso, otros, en la página web del gobierno del Estado. Los archivos del congreso nos permitieron rastrear y reconstruir los distintos sistemas de comisiones existentes en cada etapa de su evolución. Nuestra experiencia ilustra la manera en la cual los materiales de archivo “pueden ser evaluados sistemáticamente para captar los cambios notables en las prácticas y categorías organizacionales” (Colivas y Powell, 2006:1).

3.10.4 Entrevistas a personajes de la élite local

Dada su naturaleza, nuestro estudio no contempló muestras aleatorias de ningún tipo. No fue necesario. En nuestro caso, el muestreo aleatorio podría ser una limitante más que una ayuda, al excluir por mera casualidad a algunos de los actores relevante para nuestro trabajo. En ese sentido, la naturaleza de nuestra investigación y la metodología de rastreo de procesos nos condujeron a utilizar la modalidad de entrevistas de élite, cuyos criterios y usos se muestran en la figura 3.4. Este tipo de entrevistas (Tansey; 2007) pretenden corroborar datos o consideraciones

de otras fuentes; identificar las creencias de un grupo de personas, inferir acerca de las características (o decisiones) de una población más grande y reconstruir uno o varios eventos. En la selección de las personas entrevistadas partimos de que formaban parte de la élite política y parlamentaria o por considerarlos expertos en el alguna de las vertientes objeto de estudio. Como es recomendable, en todos los casos valoramos previamente el nivel de acceso a la información y conocimos ampliamente la historia de fiabilidad de los entrevistados; todos ellos de Baja California, ninguno de los diputados está actualmente en funciones. El cuadro 3.1 da cuenta de las entrevistas realizadas y las trayectorias sumamente abreviadas de cada uno de ellos.

Figura 3.6 Entrevistas a personajes de la élite local, criterios de selección y usos



Fuente: Elaboración propia con base en Tansey 2007.

Las entrevistas se hicieron con base en un cuestionario semiestructurado, el cual se constituyó con preguntas que se derivaron de cada una de las variables de institucionalización ya referidas. Por tratarse de entrevistas a profundidad, el cuestionario fue solamente un punto de arranque, pues lo que buscamos propiciar es que los entrevistados se desarrollaran de manera libre y en

un ambiente de confianza. La importancia que tuvieron las entrevistas de élite en nuestra investigación, se pueden valorar a partir de las claves proporcionadas y las constataciones de hechos verdaderamente trascendentes para nuestro trabajo.

Por ejemplo, al preguntarle a un entrevistado (ex diputado local) si el congreso era más independiente del ejecutivo al contar con un presupuesto mayor, su respuesta fue: “es muy fácil hacer política con billetes”, refiriéndose a la actuación del titular del ejecutivo. Esta respuesta, por ejemplo, encendió una luz para identificar que el crecimiento del presupuesto del congreso durante el gobierno de Osuna Millán representaba un punto de inflexión respecto de toda la historia anterior de tres legislaturas, en las cuales la PRPCPE se había mantenido constante. Los datos corroboraron que durante la XIX legislatura, que aunque el PAN tenía una sobrada mayoría, la PRPCPE comenzó a elevarse desde el primer presupuesto aprobado por ella. Precisamente a ello se refería nuestro entrevistado, avezado conocedor de primer nivel de los entretelones de la vida política local.

Cuadro 3.1: Relación de participantes considerados en las entrevistas de élite			
Núm.	Tipo de puesto		
	Posición 1	Posición 2	Posición 3
	Gobernador	Presidente municipal	Notario Público
1	Gobernador	Diputado federal /Senador	Pte. de su partido
2	Diputado local/Senador	Presidente municipal	Pte. Cofetel
3	Diputado local	Director de prog y gasto/congreso	Oficial Mayor/Cong.
4	Diputado local	Secretario técnico com. legislativa	
5	Diputado local/ Pte. de la CRIPP	Presidente del Congreso	
6	Diputado local/Pte. de la CRIPP	Subsecretario de asuntos legs.	Funcionario federal
7	Diputada local	Regidora	Dirigente/partido
8	Diputado local	Operador de primer nivel del gob.	Pte. de su partido
9	Director Subsecretaría de asuntos legs.		
10	Subsecretario de asuntos legislativos	Regidor	
11	Analista político	Escritor	Académico
12	Analista político	Vocal del IFE	Académico
13	Director Subsecretaría de asuntos legs.	Director Jurídico del Congreso	Asesor jurídico/cong.
14	Diputado local en dos ocasiones	Diputado federal	
15	Diputado local		
Fuente: Elaboración propia			

Otro entrevistado, nos corroboró el impacto que tuvo en la capacidad de seguimiento a las iniciativas de ley por parte del ejecutivo, al hecho de que durante la XX legislatura se hubiera pasado de tres comisiones de dictamen a quince. Al preguntarle sobre ello, su respuesta fue: “nos traen como locos”, abundando en sus explicaciones. Es decir, históricamente el congreso ha carecido de capacidades técnicas y humanas para atender las distintas áreas que cubre la administración pública estatal, con este dato, pareciera que las cosas se invirtieron, al menos por algunos momentos. Dos de los diputados de la XVI legislatura, entrevistados por separado, nos comunicaron que para la designación de Alejandro González Alcocer como gobernador sustituto durante octubre de 1998, ningún momento y de ningún flanco recibieron presiones para tomar esa decisión, aunque el presidente Ernesto Zedillo había dejado clara su postura que debía ser una persona del mismo partido que en ese momento gobernaba a Baja California. Junto con otros elementos, este dato nos permitió calibrar que la autonomía de legislatura había desarrollado niveles mayores de autonomía. Esta fue la percepción de Jesús Blancornelas cuyo testimonio tomado del Diario de los Debates hemos transcrito en otro lugar de este trabajo.

Y así por el estilo, podríamos hilvanar una a una de las valiosas aportaciones de cada entrevistado. Para eso se realizan las entrevistas de élite. Y el punto no está en creerles o no, sino si sus testimonios y datos coinciden o corroboran datos o situaciones referidas por otras fuentes. En cuanto al número, en este tipo de entrevistas no existe parámetros; podría haber sido entrevistado un número menor, lo importante es lo que aportan y los requerimiento de metodología aplicada, en este caso del rastreo de procesos. Tal vez con más tiempo y recursos, las entrevistas con todos los ex gobernadores ayude a clarificar mucho más las relaciones entre poderes o con los coordinadores de los grupos parlamentarios para constatar la manera en que los

partidos controlan y en qué grado y a través de que mecanismo, pero serán otro tipo de investigaciones.

En todo caso, el uso de esta técnica nos ha permitido corroborar que

las entrevistas en general y las entrevistas de élites especialmente, son de gran relevancia para el rastreo de procesos en la investigación de estudios de caso. En particular, en la ciencia política, el proceso de rastreo con frecuencia implica el análisis de la evolución política en el más alto nivel de gobierno, y los actores de élite, entonces, a menudo son fuentes esenciales de información sobre los procesos políticos de interés. (Tansey, 2007:4).

No hay que echar al olvido que la estudiada es una organización realmente *sui generis*. Es el órgano representativo de los ciudadanos en el cual confluyen la mayoría de los partidos electorales, o como en el caso de la XXI legislatura, por primera vez todos los partidos electorales de Baja California, siete nacionales y dos locales. El congreso, es el órgano público más politizado que existe. Así que en su estudio no podían faltar algunos testimonios de personajes relevantes en la vida pública en general, y en la vida parlamentaria en particular, lo que logramos a partir de estas entrevistas de élite, que hay que reiterarlo: puede tener un importante papel en facilitar el método de rastreo de procesos, y proporcionar el tipo de datos que pueden ser críticos en el descubrimiento de los procesos y mecanismos que son centrales en las explicaciones causales amplias causales (Tansey, 2007:9).

3.10.5 Literatura

No es este el lugar para referir la revisión de la literatura realizada. Nada más queremos destacar que la importancia de aquella que representa un antecedente directo de nuestro trabajo y que contribuyó en nuestra reconstrucción de los procesos estudiados. En ese sentido, los trabajos de Guillén (1996) y de López (2005) y en menor medida los de Martínez (2001 y 2010) y Espinoza (2001). El trabajo de Guillén (1996) retrata de manera precisa el fenómeno de la alternancia política, identificando procesos en curso y a actores relevantes, especialmente los retos de éstos por enrumbarse en un nuevo modelo de régimen republicano y democrático que llamaba a las puertas de la entidad. En ese esfuerzo, Guillén desvela las tentaciones y las prácticas del ejecutivo “del cambio” respecto de un poder legislativo *emergiendo* a tumbos, al que, como en los viejos tiempos, se le escamoteaba su propio control de la agenda legislativa. Por su parte, el trabajo de López (2005), el único que –desde una perspectiva neo institucional y de elección racional- ha retratado ampliamente las nuevas relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo bajo el formato de gobierno dividido, así como la dinámica parlamentaria. Fue de mucha importancia para nuestro trabajo su enfoque histórico y sus valoraciones sobre la productividad legislativa del congreso *vis-à-vis* el ejecutivo y sus esfuerzos de periodización, denominadas por él como “etapa de sistema de partido hegemónico (1953-1988) y “etapa de sistema de partido predominante (1989-2001). De valiosa ayuda fue la aportación de Martínez (2001) para identificar algunas de las características de las legislaturas post-alternancia y Martínez (2010), para valorar las características del sistema electoral local.

Con todo lo anterior, concluimos nuestro reporte de cómo fueron obtenidos los datos que nos sirvieron para sustanciar las operacionalizaciones de cada uno de los indicadores de las variables de institucionalización. Cumplido con ello, concluimos este capítulo 3. Pasamos ahora al capítulo 4 en el que abordaremos la dimensión externa de la institucionalización de la legislatura local, compuesta por las variables «Autonomía» y «Adaptabilidad».

CAPÍTULO 4. INSTITUCIONALIZACIÓN EXTERNA

4.1 Introducción

Como lo establecimos en el mecanismo de esta investigación, para responder a la pregunta de cuál es el nivel de institucionalización de la legislatura local, identificamos la existencia de dos grandes dimensiones, la externa (que comprende las variables Autonomía y Adaptabilidad y la institucionalización interna, que integra las variables de Complejidad y Coherencia. En este capítulo 4 concentraremos nuestra atención en la institucionalización externa, por lo cual evaluaremos las variables autonomía y adaptabilidad, conforme a: 1) la evolución del presupuesto del congreso en términos de su participación relativa del presupuesto del congreso local en el presupuesto del gobierno del estado (PRPCPE, en adelante; 2) la tasa de éxito de la legislatura en la elaboración de leyes y 3) la capacidad del congreso para superar el veto del ejecutivo. Esta diferenciación nos impulsó desarrollar un análisis más exigente a partir de concebir a la variable *autonomía* bajo tres manifestaciones: a) La presupuestal y b) el control legislativa y c) El control político. Al diferenciar la variable independiente de esta manera, fue posible desarrollar un análisis más exigente de la autonomía, identificando algunos de los factores que favorecieron o limitaron su éxito

Con respecto a los presupuestos del congreso considerados, resulta pertinente aclarar dos de sus características. La primera, se refiere a que se trata del presupuesto asignado tal como se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, no al presupuesto ejercido. Este último, por regla general, tratándose del congreso, suele ser mayor al asignado debido a sus ampliaciones de rigor; ahí nunca hay subejercicios. La segunda precisión, es que en los montos del presupuesto del congreso hemos incluido el correspondiente a la CMH/OFS, debido a dos razones. Una que para todos los fines, la CMH/OFS, así se trate de un órgano con “autonomía técnica y de

gestión”, sigue siendo un órgano del congreso. Las políticas y el propio titular responden a los mandatos del pleno del congreso y en lo inmediato, al presidente de la Comisión de Fiscalización del Gasto Público. La otra es de carácter meramente técnico. Durante varios años después de iniciarla legislatura los montos asignados a la CMH fueron perfectamente distinguibles de los asignados a los diputados y a la Oficialía Mayor. Con el paso del tiempo, durante un importante número de años se publicaba agregados, por lo que no fue posible separarlos. De hecho, hasta 2005 a partir de un convenio entre ambos órganos técnicos se operó el traslado de bienes y el control de la nómina al OFS, antes administrados por la Oficialía Mayor.

Hechas estas precisiones, pasamos a evaluar la variable autonomía, para lo cual no hemos servido del siguiente orden. En un primer momento, haremos una breve identificación de las etapas de la evolución del congreso, pues será medular para insertar adecuadamente el análisis de cada indicador. En un segundo momento, analizaremos la evolución del presupuesto a través del desempeño diacrónico de la PRPCPE. En seguida, apoyados en la misma PRPCPE realizaremos un análisis comparativo de tipo sincrónico con ocho congresos legislaturas locales, identificando el tipo de gobierno (unitario o dividido) que ha prevalecido y separarlos conforme a los niveles presupuestales en cada caso buscando patrones de comportamiento. Terminado con este segmento, pasaremos a mostrar el comportamiento de la producción legislativa durante el periodo de convergencia y de manera específica del éxito legislativo logrado en distintos momentos por el gobernador y por los diputados. Identificaremos aquí el momento justo en que se invierte la histórica ventaja del éxito del ejecutivo sobre los diputados, que corresponde con la reorientación estratégica de la legislatura (su periodo de trastorno) y la consolidación del nuevo modelo de congreso. En seguida, y por último, realizaremos un análisis diacrónico del

comportamiento del veto desde la I a la XX legislatura. Por sus características tan especiales nos concentraremos en el comportamiento del veto y de la producción legislativa en esta última legislatura. Al finaliza, presentaremos al lector las conclusiones de la evaluación de la variable autonomía, objeto de este capítulo.

4.2 Autonomía

4.2.1 Etapas y momentos de su desenvolvimiento

Desde un punto de vista histórico, los estudiosos del congreso local han identificado dos grandes etapas en la corta vida de la legislatura (Martínez, 2001 y 2012 López 2007). La primera de ellas, justamente, se le ha localizado a partir del nacimiento de la legislatura en 1953, con vigencia hasta el momento de la alternancia política en el gobierno del Estado durante 1989; más específicamente, con la instalación de la XIII legislatura. Luego se identifica desde entonces una segunda etapa desde que dejó de existir la tradicional mayoría parlamentaria mantenida por el PRI desde los orígenes de la entidad hasta la actualidad. Toda vez que en nuestro estudio hemos rastreados dos procesos ensamblados uno al otro (el de institucionalización y el del cambio organizacional), nuestra periodización adquiere otras denominaciones y matices según el proceso del que partamos.

Desde la perspectiva organizacional, vislumbramos una etapa de convergencia para el periodo 1953-1989, la cual se conforma por dos momentos. El primero de 1953 a 1980 durante el cual el modelo (arquetipo) dominante fue el del partido hegemónico, tiempo durante el cual las

principales reglas eran de tipo informal. El segundo momento, de 1980 a 1989, sigue prevaleciendo el mismo modelo con sus mismas reglas, pero *empieza* a ser negado dialécticamente con la introducción de dos nuevos elementos: el incipiente pluralismo y la existencia de reglas formales para la operación del congreso y la relación entre sus miembros, que llega a *inhibir* las formas más burdas de relación del ejecutivo con el congreso. Con la alternancia se presenta un periodo de trastorno que conduce a una reorientación estratégica de la legislatura durante 1989-2001. Se funden, entonces, los procesos organizacionales con los políticos.

La estrategia de subordinación incondicional y acrítica que prevalecía, se ve superada por otra que busca la cooperación entre poderes y por lo mismo, contar con un margen decoroso de autonomía y con capacidades para cumplir con sus funciones constitucionales y sus responsabilidades representativas. El congreso se convierte en un poder, en un espacio atractivo para hacer carrera política o como peldaño para acceder a otros puestos. Después de la XVI legislatura, durante el periodo 2001-2010, se incuba un nuevo periodo de convergencia, ya no sobre la base del sistema de partido hegemónico, sino del bipartidismo (con algunos destellos pluripartidistas) bajo un contexto de gobiernos divididos, que ha resultado la forma de gobierno *dominante* desde la alternancia.

Los resultados electorales de las elecciones intermedias de 2010, vienen a significar un vuelco en la situación política del estado, que trastoca el dilema tradicional de la oposición durante los gobiernos divididos. El dilema tradicional de los partidos de oposición de cooperar u obstruir al ejecutivo, al contar la oposición con mayoría en el congreso, se trocó en un dilema entre poderes.

La intuición política le dijo al PRI que algo grande había sucedido; el gobierno también lo percibió, pero se negó a aceptarlo. René Mendívil, desde la presidencia del PRI, reclamaba:

Nosotros hemos solicitado que se reconozca al partido como la primera fuerza política en Baja California, que se reconozca a la fracción del PRI como la fracción mayoritaria en el Congreso del Estado y que se establezcan diálogos institucionales y de trabajo (Sergio Haro, Zeta).

Para el PRI “es antes y después del 4 de julio”, insistía su dirigente. Para el gobierno del PAN, que entonces contaba con el apoyo del presidente de México, estaba también muy claro: no aceptarían de ninguna manera ese reclamo. Esta contradicción se tradujo en sendas estrategias, ambas con las miras puestas en la “madre de todas las batallas”, la gubernatura del estado. Estas dos visiones sellaron la suerte de las relaciones interinstitucionales entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Hemos caracterizado a este como un nuevo y breve periodo de trastorno en la vida de la legislatura, equiparable por su forma e intensidad a la alternancia, pero no en su contenido.

Desde el proceso de institucionalización, identificamos una gran etapa de institucionalidad de *viejo tipo*. En una revisión más fina, en esta etapa distinguimos dos momentos. El momento del arranque y el de su consolidación. Para este estudio, el arranque de la legislatura se finca esencialmente en dos actos:

1) la instalación del congreso constituyente en marzo de 1953, cuya misión fundamental fue sentar las bases para la transformación del territorio en entidad federativa de la república mexicana y

2) la promulgación de la constitución (agosto de 1953) y la instalación de la I legislatura del Estado de Baja California, el 1 de octubre de 1953.

Durante este momento se define el marco jurídico del estado, la división local de poderes y el diseño inicial de la legislatura a partir de las atribuciones y funciones que establece la propia constitución. Es decir, se definen las reglas *formales* bajo las que supuestamente debía operar el naciente *poder* legislativo. Sin embargo, de manera paralela se fueron imponiendo las reglas *informales* que rigieron la vida del congreso, y lo convirtieron desde la segunda fase de su arranque en un apéndice del gobierno, sin voluntad propia, sin autonomía ni capacidades para asumir sus responsabilidades. Se consolida la vieja institucionalidad y las formas de relación entre poderes dictadas por la política real. Una de las reglas informales instituidas durante esa segunda fase precisamente que el gobernador sería el jefe político del PRI y, por supuesto de los diputados integrantes de la legislatura, que eran todos de ese partido.

La institucionalización de viejo tipo empieza a declinar a partir de 1980, año en que *comienza* a abrirse paso una etapa de preinstitucionalización bajo un nuevo modelo *tendiente* al pluralismo político. Con la alternancia en 1989 el congreso inicia un periodo de desmontaje de la vieja institucionalidad (desinstitucionalización) de las principales reglas que dieron vida al sistema de partido hegemónico. Este desmontaje concluye en 1998 antecedido por la promulgación (XIV

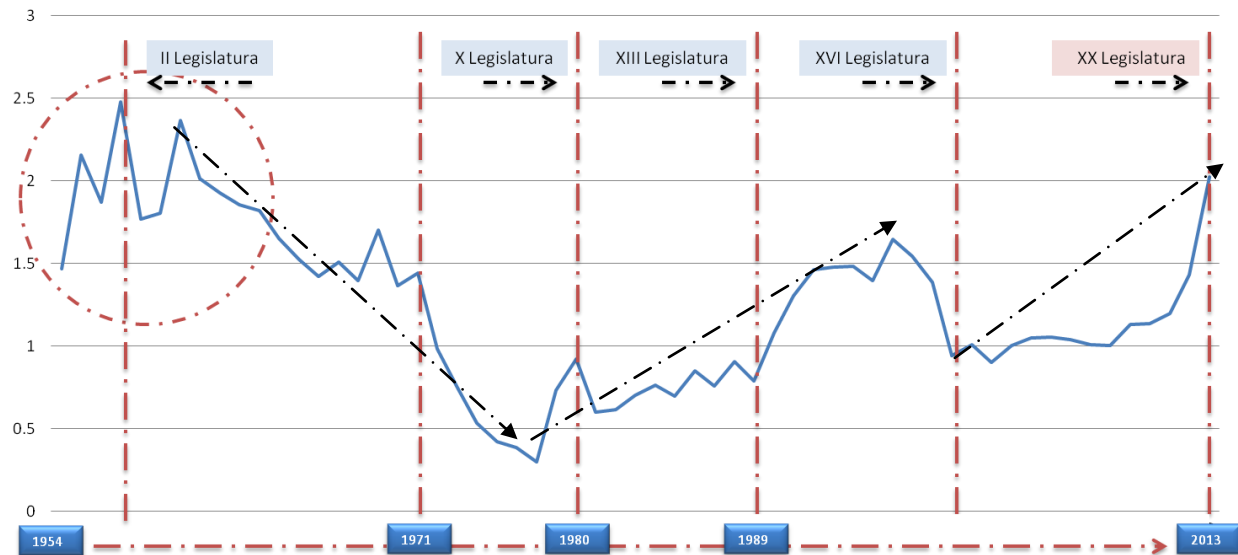
legislatura) e implementación (XV legislatura) de la LOPLEBC. Se implanta un nuevo modelo de congreso, que hasta entonces llega a ser realmente un poder, con muchas limitaciones, pero un poder independiente. La XVI legislatura consolida el modelo bajo un formato de gobierno dividido tripartita; la XVII y XVIII legislaturas completan su formalización. La XIX legislatura, conducida por una cómoda mayoría afín al gobierno, se desenvuelve esencialmente bajo el mismo modelo, sin realizar cambios importantes. Durante todo este lapso transcurre un primer momento de la etapa de semi institucionalización en la que se encuentra actualmente.

La XX legislatura –con todos su claroscuros- significó un nuevo avance en el nivel de institucionalización, una nueva sacudida precipitante, que en parte rompió *transitoriamente* con la estructura, pero sin pretensiones de establecer un nuevo modelo. Sólo profundizó el existente. Con los importantes cambios que se suscitaron durante la XX legislatura no se logra remontar la etapa de semi institucionalización, pero se inicia su segundo momento. Se trata de un peldaño superior durante el cual las variables de autonomía, adaptabilidad y complejidad, recibieron un nuevo impulso. La variable de coherencia tuvo momentos estelares con la superación de los vetos, la aprobación de la nueva ley orgánica y un mayor presupuesto, para languidecer conforme fue creciendo el proceso electoral de 2013 y con él las campañas negras que, como nunca envolvieron al congreso como un actor más del proceso electoral. De ello nos ocuparemos en este capítulo 4 y en el siguiente.

4.2.2 Autonomía y presupuesto

Siendo Baja California hasta 1953 solamente un territorio del país, aislado, además, de los principales centros productivos del país, su nivel de desarrollo era menor al de otras entidades. Así que pese a que la PRPCPE se mantuvo relativamente elevada durante el periodo 1954-1971 como se muestra en la figura 4.1, expresamos nuestras reservas. Por el contrario, creemos que se trató de un periodo de raquitismo en materia de recursos para el congreso y para el estado en general. Entonces, los diputados eran pocos, sus sueldos relativamente bajos, aunque consumían la mayor parte de su presupuesto; sólo existían dos comisiones (legislación y hacienda y administración) con un bajo volumen de trabajo y la legislatura estaba sujeta a los designios del gobernador; su estructura administrativa a lo largo de al menos ocho legislaturas fue muy limitada, como se documenta más adelante. Ni siquiera contaba con edificio propio. Sus sesiones se desarrollaban en “El Paraninfo”, un pequeño salón ubicado en el palacio de gobierno del estado de aquellos años, ocupado hoy por la rectoría de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Y precisamente, denotando el tipo de relación existente entonces entre el ejecutivo y el legislativo, el congreso ocupaba un espacio contiguo al despacho del gobernador. Era como una “oficina de al lado”; una dependencia más de la administración pública estatal, ventanilla en la cual se tramitaban las iniciativas del ejecutivo, se glosaban sus informes y se implementaban otro tipo de decisiones en que implicaban a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), sin que el congreso cumpliera a través de ella sus funciones de control presupuestal, al menos.

Figura 4.1: Participación porcentual del Presupuesto del Congreso en el Presupuesto Estatal (PRPCPE), 1954-2013



Fuente: Elaboración propia con base en el POGE.

Sin embargo, como se puede apreciar durante el periodo 1954-1971, que comprende las legislaturas I-VI, la PRPCPE resulta fuera de proporción. Durante los primeros 18 años de la legislatura presentaron un valor máximo de 2.36 %, un mínimo de 1.36 % y con un promedio de 1.78. Es decir, todas las mediciones del periodo son mayores y hasta el doble de la unidad. Difícilmente este fenómeno podría explicarse a partir de lo que en otras organizaciones se conoce como “inversión inicial”. Ciertamente, ante la decisión política de crear una nueva entidad, se hizo necesario invertir en diversos rubros y asumir determinados costos de operación. Sin embargo, por la composición numérica de las legislaturas comprendidas durante el periodo y los exiguos volúmenes de trabajo, dada la abdicación de sus funciones y su comportamiento como una legislatura esencialmente «rubber stamp» (figura 2.7), nos inducen a pensar que, siendo el presupuesto estatal tan reducido, hasta un magro presupuesto de la legislatura podría impactar la PRPCPE con los valores señalados.

Más adelante se brindan datos que nos permite caracterizar al congreso durante este lapso como una “ventanilla de trámite” de las iniciativas del gobernador, o en términos de la tipología vista con anterioridad que nos presenta Polsby (1975), una legislatura «rubber stamp», de aprobación automática (ver figuras 4.5 a 4.8). Una legislatura de este tipo no requiere de una vastedad de recursos para operar, pero tal vez si para apoyar la *eficacia* de quienes estampan el sello de goma entintado y, además, para que lo hagan diligentemente. En todo caso, dejamos constancia de nuestras reservas de tales datos, que son los publicados en el POGE para cada ejercicio fiscal. No vamos a especular si entonces el congreso local fue una especie de “caja chica” para otros fines distintos a sus funciones constitucionales.

Al respecto, en una somera revisión encontramos que durante las legislaturas I, II, IV, VI y VIII, los pagos directos a diputados (sueldos y dietas, gastos de representación, gastos confidenciales y primas de seguros de vida, esta última a partir de la II legislatura), representaron el 59.57%, 45.28%, 47.03%, 35.69% y 23.78% del total del presupuesto, respectivamente. Aunque como se observa de tales datos, ya partir de la VIII legislatura se presenta una reducción del monto de estas asignaciones directas de los diputados, al pasar de 59.57% durante la I legislatura a sólo el 23% en la VIII legislatura. Esta participación se reduce aún más durante la IX legislatura al pasar a el 11.03%. Sin embargo, esta reducción podría ser engañosa. Por primera vez en la corta historia presupuestal aparece una partida denominada “Compensaciones adicionales al personal que acuerde el congreso”. Su monto fue de 9.56 millones, representando el 38.86 % del presupuesto total del congreso, consistente entonces, en 24.6 millones de pesos.

Cabe resaltar que la presencia de tan sugerente partida se dio aparejada con el salto de su presupuesto de casi 500%, ya que el monto del presupuesto autorizado al congreso para su ejercicio fiscal 1976 (VIII legislatura) fue de sólo 5 millones, el cual pasó a 24.6 millones de pesos para el ejercicio fiscal de 1979 correspondiente a la IX legislatura. Ciertamente pudo deberse a la víspera de la “pluralidad contenida” que inició a partir de la X legislatura cuyas funciones iniciaban en octubre de 1980 y a los impactos de la crisis y devaluaciones del peso a partir de 1976, pero aún así el crecimiento porcentual es inusitado. ¿Hubo alguna dependencia del gobierno o el Poder Judicial gozaron de tan magnánimos presupuesto? Nuestra respuesta hipotética, amparada en los datos, es que no la hubo ni el poder judicial logró tales incrementos.

4.2.3 Legislaturas VII-XII

Luego viene un periodo de 1973 a 1989 durante el cual la PRPCPE, oscila entre un 0.3% a 0.98% y con un promedio durante los diez y siete años, de 0.689%, que comprende la legislatura VII a el primer año de gestión de la XII legislatura. En la figura 4.1 se aprecia una caída sistemática del nivel de la PRPCPE durante veinte años a partir de 1957 (II legislatura) a hasta 1977 (IX legislatura), año en que se hundió a su más bajo nivel durante toda la trayectoria histórica de la legislatura con tan sólo 0.387%. Precisamente, fue cuando el viejo modelo de institucionalización llegaba a su punto de menor legitimidad y desde el plano federal el régimen buscó recomponerse a partir de la reforma política nacional, que entre otras cosas, abrió las puertas del congreso a las oposiciones. Podemos observar, que a partir de entonces la PRPCPE empezó a crecer con un salto a partir de la X legislatura iniciada en 1980 al triplicarse la PRPCPE al alcanzar un nivel del 0.922%.

Fue el impacto presupuestal del cambio de modelo de la legislatura de uno monopartidista a otro de rasgos pluralistas. Una mayor membrecía y reglas formales en la vida parlamentaria, comenzaron a darle vida a una legislatura hasta entonces asfixiada por el control unipersonal del gobernador en turno, iniciando una etapa de *preinstitucionalización* de nuevo tipo. Y aunque durante los presupuesto asignados a las legislaturas XI (1983-1996) y XII (1986-1989) hubo menores niveles de PRPCPE que en 1980, la tendencia general fue de crecimiento, característica que como muestra la misma figura 4.1 se vio fuertemente alentada a partir de la alternancia, llegando la PRPCPE a niveles del 1.6477% durante la XV legislatura para iniciar de nuevo su declive durante su último año de gestión en 1998. A partir de entonces, la PRPCPE se mantuvo relativamente estable durante tres legislaturas (XVI, XVII y XVIII), oscilando en torno al 1%. Y de nuevo se manifiesta el ascenso presupuestal a partir del primer ejercicio fiscal de la XIX legislatura, tendencia fuertemente reforzada por la XX legislatura. La figura 4.2 identifica estas tendencias y las relaciona con los distintos gobernadores, cuestión que abordamos en siguientes apartados.

Bajo la premisa de que el presente es un estudio comparativo de la legislatura en si misma a largo de su historia, en los siguientes apartados analizaremos de qué manera y en que magnitudes se ve impactada su evolución presupuestal a partir de la alternancia y los gobiernos divididos desde 1989 a 2013. El análisis diacrónico de la legislatura de Baja California, en los siguientes apartados se complementa con el análisis comparativo de la evolución de la PRPCPE en ocho legislaturas locales (1999-2013), como Coahuila, Sonora, Sinaloa, México, Tabasco, Oaxaca, Jalisco y Baja California, identificando el ambiente político en las cuales se encuentran inmersas. Esto nos permitirá una mayor claridad sobre los procesos de la legislatura de Baja California, que

al final de cuentas son parte de una misma realidad nacional, en la que cada una de las legislaturas en sus distintos momentos de desarrollo ofrece aportes específicos.

Realizado el ejercicio de análisis diacrónico, lo complementaremos con otro de tipo sincrónico mediante el cual compararemos las PRPCPE del total de legislaturas de México y las erogaciones/legislador, en el que para fines ilustrativos hemos incluido al Senado de la República y a la Cámara de Diputados. Para ello, agruparemos a las legislaturas dependiendo de los niveles de sus PRPCPE y erogación/legislador. A fin de identificar una probable correlación entre los resultados de este ejercicio sincrónico con las condiciones del ambiente político en cada legislatura, los contrastaremos con aquellas que han vivido momentos de alternancia política y gobiernos divididos, lo que habrá de sumarse al estudio de las PRPCPE de las ocho legislaturas mostradas en la gráfica 3.3.

4.2.4 Alternancia, presupuesto y autonomía

4.2.4.1 Antecedentes políticos inmediatos

Durante 1988, el accionar de la Corriente Democrática desprendida del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, así como de varios de los partidos aglutinados en el Frente Democrático Nacional, al que se sumó el Partido Mexicano Socialista declinando la candidatura presidencial de Heberto Castillo en favor de Cárdenas, abrieron un parteaguas nacional y nuevas perspectivas para la democracia en México. Los partidos y el movimiento social que apoyaron a Cárdenas en Baja California lograron acreditar la derrota en las urnas del candidato del partido gobernante. Este ánimo campeó durante los meses posteriores a la

calificación de la elección en favor de CSG y se dieron varios acercamientos entre grupos y corrientes del naciente PRD con Ernesto Ruffo Appel calibrando la posibilidad de una candidatura común, encabezada por él. Las condiciones políticas impidieron esa alianza, entonces “perjura” para las dirigencias nacionales de ambos partidos. Entonces, tanto el PRD como el PAN lanzaron sus respectivas candidaturas a gobernador y otros puestos en juego.

Al final, el PRD sólo pudo alcanzar un poco más del 2% de la votación, alzándose el PAN con la victoria en la gubernatura, pero sin mayoría en el congreso. En 1989, se inicia un periodo de alternancia con Ruffo como el primer gobernador de la oposición en el país e inaugurando, también, el advenimiento de los gobiernos divididos. Dos novedades importantes para la vida política nacional y local, que se vinieron a sumar a experiencias de alternancia en el ámbito municipal ensenadense desde principios de los años ochenta, con el PST en 1983 y el PAN en 1986. Con ello quedó cerrado el largo ciclo del “carro completo” en Baja California iniciado en 1953, el cual dio lugar al primer gobierno unitario y una legislatura de unanimidad monocolor al servicio del gobernador, como lo demuestra la evidencia empírica en que nos hemos apoyado.

Toca en los siguientes apartados mostrar el comportamiento de la legislatura en un ambiente político diferente, con correlaciones y arreglos diferentes entre las fuerzas políticas en ella representados, todas sin idea de lo que el destino podía depararles. Ni el PAN como nueva fuerza política predominante había conocido el significado de la conducción de un gobierno estatal, ni la oposición priísta y la de los partidos de izquierda tenían idea de qué hacer ante el nuevo escenario. Como lo expresara en aquellos días el candidato triunfante “lo nuevo no acababa de

nacer y lo viejo no terminaba de morir”. Así se inició la XIII legislatura constitucional de Baja California.

4.2.4.2 Evolución del presupuesto y autonomía

Una evidencia del impacto de la alternancia en la legislatura se puede apreciar a partir de la evolución de su presupuesto durante sus primeros diez años. Solamente durante el lapso 1989-1997, el presupuesto del congreso se incrementó 13.15 veces. Con este salto presupuestal, la PRPCPE pasó de 0.79% en 1989 1.647% durante 1996 y a 1.54% durante 1997. O sea, un crecimiento de 2.08 y 1.94 veces, respectivamente. En una década de alternancia (1989-1999), el presupuesto del congreso se incrementó 23.45 veces, si bien durante la XVI legislatura (1999) después de que su PRPCPE alcanzó valores por encima de 1.6 en legislaturas precedentes, pasó a 0.9414 (Véase el cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 : Participación relativa del presupuesto del congreso local en el presupuesto del gobierno del estado (PRPCPE), 1973-1989			
Año	Presupuesto estatal	Presupuesto autorizado al congreso	PRPCPE
1990	713,061,779,522.00	7,700,342,428.00	1.0799
1991	910,331,523,813.00	11,853,878,120.00	1.3021
1992	1,109,521,078,833.00	16,201,834,985.00	1.4602
1993	1,349,036,805.00	19,967,000.00	1.4801
1994	1,569,601,652.72	23,286,000.00	1.4835
1995	1,766,015,756.00	24,624,000.00	1.3943
1996	2,295,647,461.67	37,820,000.00	1.6470
1997	2,980,955,003.51	45,990,000.00	1.5428
1998	4,070,894,605.29	56,422,403.00	1.3860
1999	8,710,141,214.57	82,000,000.00	0.9414
2000	10,836,757,050.88	110,000,000.00	1.0100
Fuente: Elaboración propia con base en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.			

Lo anterior únicamente se explica a partir de considerar que el congreso llevó a cabo toda una reorientación estratégica, superando aquella otra de subordinación acrítica y de abdicación de sus funciones constitucionales que la caracterizaron durante el largo periodo de convergencia. Con la reorientación y el desmontaje de la vieja institucionalidad, dejó de ser una *simple* ventanilla de trámite del gobernador. Comenzó a comportarse incipientemente como el poder que constitucionalmente era desde 1953, incrementó sensiblemente su volumen de trabajo, mejoraron sus capacidades y asumiendo funciones, como la de fiscalización, antes totalmente abandonadas. Tuvo que dotarse de nuevas reglas formales mediante la Ley Orgánica de Poder Legislativo de Baja California de 1995, que a diferencia de la ley orgánica del congreso promovida por Roberto de la Madrid en 1980, ponía énfasis en que era realmente un poder. La nueva ley vino a fortalecer su estructura interna y su sistema de comisiones, además de regular las relaciones entre los grupos parlamentarios. Durante la reorientación, también fueron creadas las leyes de fiscalización de las cuentas públicas y de presupuesto, contabilidad y gasto Público, fortaleciendo el marco de actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda a fin de mejorar la función de control del congreso.

4.2.4.3 Alternancia y crecimiento presupuestal

En seguida, se presenta el periodo (1990-1998), durante el cual crece la PRPCPE, alcanzado en promedio el 1.4%, con un valor mínimo de 1.0799 a un máximo de 1.6477. Este periodo comprende parte de la XII legislatura y a las legislaturas XIV y XV. La XV legislatura reformó la ley orgánica del poder legislativo para establecer en su articulado un tope al crecimiento de la PRPCPE hasta del 1.5 %. Toda vez que no encontramos evidencia de que situar la PRPCPE en

1.5% se haya basado algún estudio local o recomendación de algún organismo nacional o internacional, muy probablemente fue considerado el comportamiento que tuvo durante este periodo, ya que el promedio de la PRPCPE durante los tres años de la gestión de la XV legislatura fue de 1.528 %.

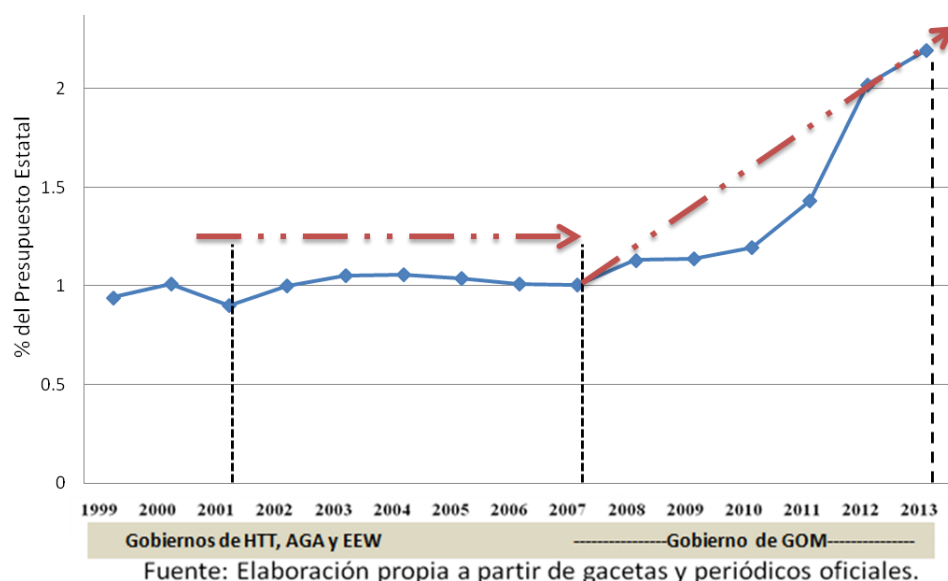
En términos presupuestales, la XVI legislatura es un caso atípico. Esta legislatura se sustrae de la tendencia de crecimiento de la PRPCPE de las legislaturas que le antecedieron. En los tres presupuestos que les tocó aprobar a los diputados de la XVI legislatura (1999-2001), la PRPCPE tuvo un valor mínimo de 0.94% a un máximo de 1.38% y su valor el valor promedio se redujo a 1.1%, dejando su sello como legislatura austera, al operar un giro en la tendencia al crecimiento del presupuesto del congreso. Resulta pertinente apuntar, que durante XVI legislatura se concluyó con la ampliación del inmueble ocupado por el congreso iniciada durante la XV legislatura, con lo que duplicó la superficie construida, con instalaciones más modernas y amplias. Esta nueva tendencia se mantuvo más o menos estable durante casi dos legislaturas más (XVII y XVIII) y el primer año fiscal de la XIX legislatura, que comprende el periodo 2001-2007, con una PRPCPE promedio de 1.1%, con un valor mínimo de 0.901 y un valor máximo de 1.057%.

4.2.4.4 Ascenso presupuestal y mayoría parlamentaria del partido en el gobierno

Con el segundo año de gestión de la XIX legislatura, la cual se caracterizó porque el partido del gobernador, en coalición con otros partidos (PES y PANAL) y contando con el apoyo de la diputada del PRD en decisiones importantes (con algunas excepciones), la PRPCPE comenzó a

incrementarse. Durante 2007 el presupuesto del congreso fue de 235, 789,930.00 (1.0% de PRPCPE), y para 2009, el último presupuesto aprobada por la XVII legislatura, fue de 320,553,959.00, que muestra una diferencia de \$84,764, 029.00 (35.94% más) y la PRPCPE pasó de 1.0% a 1.1380 %. Es decir, el presupuesto del congreso se incrementó casi lo mismo durante la XIX legislatura que durante las dos legislaturas que le antecedieron. Eso fue el inicio de una tendencia que cristalizó en el presupuesto per cápita más elevado del país. Véase la Figura 4.2 que muestra como este fue un fenómeno característico del último gobierno de PAN encabezado por Osuna Millán.

Figura 4.2. Comportamiento de la PRPCPE en Baja California, 1999-2013



Llama la atención que esta tendencia se haya iniciado durante la primera mitad del gobierno de Osuna Millán, y que haya sido bajo la confluencia de tres hechos. El primero, que tiene que ver con el entorno, que durante los mismo años de la gestión de la XIX legislatura, el PIB del estado haya tenido comportamientos negativos durante 2008 y 2009, con -0.32% y -8.29%,

respectivamente. El segundo, que congruentemente con estas tendencias macroeconómicas, al iniciar su gobierno el ejecutivo del estado haya presentado un programa de ahorro y austeridad del que supuestamente se hizo eco el legislativo para reducir los niveles de gasto y tercero, que la mayoría parlamentaria estuviera más que asegurada en favor del PAN, por lo cual, podían aprobar sin los demás el presupuesto del estado y el de la legislatura.

Ello nos brinda elementos para conjeturar que se trató de una política deliberada con el objeto de alcanzar elevados niveles de acuerdo, sobre todo respecto de aquellas iniciativas más apreciadas por el gobernador, como por ejemplo, entre otras, la reforma constitucional por el derecho a la vida, aprobada con el apoyo del grupo parlamentario del PRI, además de los aliados del PAN. O también, autorizaciones de endeudamiento público sin mucho “ruido parlamentario”, a veces trocados por aprobaciones de cuentas públicas. Recientemente el nuevamente diputado por el PRI, René Mendívil declaró a los medios que los elevados incrementos del presupuesto del congreso local durante la XX legislatura, en efecto, fueron negociados con el gobierno de Osuna Millán.

Al respecto, nos dice Salvador Morales Riubí, quien además de haber sido diputado durante la XV legislatura fue Presidente estatal del PAN:

En este gobierno claudicaron a la evidencia pública de la mala práctica, porque si un poder puede porque tiene las facultades de meterte en problemas, le das absolutamente todo lo que te pida. Eso no es justo para el resto de la ciudadanía por que estas tomando decisiones con dinero ajeno. ¿Cómo es posible que hoy la legislatura se aumente el 100%

del presupuesto? ¿Nada más porque tiene votos? Y que el ejecutivo diga: si como no. Esa práctica; es una práctica perversa. Esa es la anti política; o sea, hacer política a punta de billetes es muy fácil.

Cuadro 4.2: Participación relativa del presupuesto del congreso local en el presupuesto del gobierno del estado, 2007-2010			
Año	Presupuesto estatal	Presupuesto autorizado al congreso	PRPCPE
2008	25,082,538,049.18	283,687,054.00	1.1310
2009	28,168,545,491.37	320,553,959.00	1.1380
2010	30,614,409,580.00	361,336,475.00	1.1960
Fuente: Elaboración propia con base en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado			

Si el gobierno de Osuna Millán cedió a la tentación de “hacer política a punta de billetes” teniendo una sobrada mayoría durante la XIX legislatura, lo que se convirtió en “camino real” para correligionarios y opositores, en condiciones de minoría parlamentaria, como sucedió en la XX legislatura, dejó de ser tentación para convertirse en una aparente tabla de salvación política. Como la expresado el mexicano Samuel Ramos: “los intereses transigen; las pasiones jamás” (...).En las relaciones ejecutivo-legislativo prácticamente todo es negociable, especialmente en cuestiones de dinero que de momento parecen ser las soluciones más baratas. Existe poco espacio para dudar que el crecimiento del presupuesto durante el gobierno de Osuna Millán fue resultado de negociaciones de tipo “ganar-ganar”.

4.2.5 La sacudida electoral

4.2.5.1 Un nuevo momento

Como se ha documentado en otro lugar de este mismo trabajo, los resultados electorales de 2010, dibujaron un escenario político muy diferente al dejado por la elección de gobernador, gobiernos municipales y diputados, en la cual Guadalupe Osuna Millán, en coalición con el PANAL y el

PES, pudo aventajar al candidato del PRI, Jorge Hank Rhon, logrando la gubernatura, la mayoría de los ayuntamientos y mayoría de diputados. Los resultados electorales de 2010, cambiaron el escenario de manera radical: el PRI y sus aliados (PT, PVEM y PEBC), ganaron los cinco ayuntamientos y la mayoría de las diputaciones. Estos resultados arrojaron por primera vez en el estado y en el país un escenario *sui generis*: un gobierno dividido horizontal y verticalmente, nada común en el país.

Sin duda, ha sido el peor de los escenarios para el partido que ha gobernado el estado durante cuatro sexenios continuos y especialmente para el titular del ejecutivo, y el mejor para la oposición. A partir de ello, la legislatura y sus relaciones con el ejecutivo habrían de escenificar situaciones no vividas con anterioridad y sin referencia empírica en otros estados del país, ni siquiera en el ámbito federal. Los impactos de esta nueva correlación de las fuerzas políticas representadas en la legislatura, habrían de sentirse en muy diversos ámbitos desde los primeros días de su gestión: el proceso legislativo, la superación de las acciones de veto, reformas constitucionales no consensuadas con el partido gobernante, una disputa más cerrada por la agenda legislativa, manejo político institucional hacia la opinión pública, la rendición de cuentas, los procesos de aprobación del presupuesto del estado y la dotación de mayores recursos al poder legislativo. Esto último, lo veremos en seguida.

La XX legislatura inicia su gestión con una PRPCPE relativamente elevada si se compara con las legislaturas XII-XVII y similar a la PRPCPE alcanzada durante la XIX legislatura. Es una de las herencias que le deja la legislatura anterior bajo la hegemonía del PAN y sus aliados. Durante el primer ejercicio de la legislatura de aprobación del presupuesto estatal y especialmente el

suyo, se dejó sentir el nuevo entorno. El primer presupuesto del congreso, aprobada por la XX legislatura significó un aumento de \$113,407,483.00 millones de pesos, que representó un incremento del 31.38% del presupuesto del año anterior. Este incremento elevó la PRPCPE de 1.196% a 1.430%. Los presupuestos de la legislatura para 2012 y 2013, como se muestra en el cuadro 4.3, lo llevarían a montos de \$691,149,411.00 y \$814,669,520.00, para colocar la PRPCPE en 2.0210% y 2.195 %, respectivamente.

Cuadro 4.3: Participación relativa del presupuesto del congreso local en el presupuesto del gobierno del estado, 2007-2010			
2010	30,614,409,580.00	361,336,475.00	1.1960
2011	33,199,259,019.00	474,743,958.00	1.4300
2012	34,195,943,453.20	691,149,411.00	2.0210
2013	37,110,054,176.00	814,669,520.00	2.1950
Fuente: Elaboración propia con base en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado			

Con estas decisiones, compartidas por los grupos parlamentarios de *todos* los partidos representados en esta legislatura y sin voces internas opuestas a ellas, el congreso de Baja California se puso a la cabeza de las legislaturas estatales del país y de la federal en términos de la PRPCPE. Estos incrementos le han permitido mejorar el monto de las partidas de las comisiones legislativas, transformando a la mayoría de éstas en comisiones de dictamen, crear las Secretaría de Asuntos Administrativos y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, crear tres institutos, incrementar el presupuesto del OFS y el personal de los órganos técnicos, así como los apoyos directos a los diputados, tanto para el proceso legislativo como la gestión social.

En una declaración pública que deja muy claro que en los incrementos presupuestales han participado todos los grupos parlamentarios, el Coordinador de los diputados del PAN Rubén Alanís Quintero defendió de manera vehemente los incrementos al presupuesto 2012 de la legislatura en los siguientes términos:

Yo puedo hablar de resultados. Los resultados que den los órganos académicos creados por el Poder Legislativo para sustentar sus iniciativas y reformas, justifican el incremento al presupuesto del Congreso del Estado. (...) esto no tiene que ver con la cuestión de dietas o prestaciones para los legisladores, sino con la creación de los institutos de Estudios Legislativos y de Opinión Pública y Estudios Económicos.

(...) el dinero estaba siendo bien utilizado, pues aunque cuentan con sus secretarios técnicos, estos nuevos órganos aportarían una postura académica e imparcial en los temas, ello tomando en cuenta que hay siete fuerzas políticas en el Congreso. Yo te puedo hablar por los resultados de la Legislatura, si bien es cierto se crearon órganos, pero los resultados están ahí, hay acuerdos importantes, se ha logrado un consenso para redirigir algunas áreas de Gobierno que para el Congreso son prioridad, no sólo de una fracción” (El Informador de Baja California, 23 de marzo, 2012).

Sin embargo, en lo que pareciera un distanciamiento del candidato a gobernador por la alianza Unidos por Baja California (PAN, PRD, PANAL y PEBC) con la actuación del titular del ejecutivo en funciones, ha hecho público en un manifiesto su postura de reducir en 400 millones de pesos el presupuesto del congreso y destinarlos en apoyos al deporte, a madres solteras, a personas de la tercera edad, fondo de garantías agropecuarias, becas a estudiantes y para hacer gratuita la verificación vehicular. (El Mexicano, 16 de mayo de 20013, p.12A). No es propio del titular del ejecutivo asumir que el del legislativo es un espacio en el que él deba decidir cuáles son sus necesidades. Al margen de cualquier cosa, aunque sólo hubiera sido un pronunciamiento de su campaña electoral, se trata de una negación de la división de poderes. Por su naturaleza, sólo con una mayoría aplastante de la citada coalición y una gran docilidad de los integrantes de

la XXI legislatura, podría hacerse realidad. La experiencia ya informó que tal promesa de campaña no fue posible cumplirla ante la realidad del congreso emanado de las elecciones de julio de 2013, donde ningún partido tiene mayoría y el PAN solamente cuenta con ocho diputados.

4.2.5.2 Alternancia, gobierno dividido y presupuesto

Como se ha visto arriba, es claro que en términos meramente presupuestales la legislatura empezó a contar con mayores recursos a partir de la alternancia. De manera paralela al crecimiento de su volumen de actividad en sus rubros principales como el legislativo y el control, su presupuesto comenzó a crecer. Así tenemos que, durante 1987, antes de la alternancia, con 17 diputados y un presupuesto de \$753,711,659 (en el cual hemos considerado el reajuste monetario/inflacionario reduciendo tres cifras para hacerlo comparable con años posteriores) el erario público erogaba 44,335 pesos por año por diputado. Si bien en 1989, la erogación anual por diputado (EAD) sufrió un importante incremento al pasar a 205,661 pesos, durante 1990(XII legislatura), con el mismo número de diputados se incremento a \$452,961. En 1997(XV legislatura), con 25 diputados, la EAD fue de \$1, 839,600 pesos. Así, durante el periodo 1987-1997 la EAD se incrementó 54.6 veces.

Diez años después, al iniciar la XIX legislatura en 2007, se contó con un presupuesto de \$235,789,930 de pesos, siendo la EAD de \$9,431,597.2. El presupuesto de la legislatura ha continuado su crecimiento hasta alcanzar en 2013 la suma de 814 millones de pesos, con lo cual, durante ese año, por cada diputado, el erario público erogó la cantidad de 32 millones de pesos.

Con ello, es posible afirmar que la alternancia política a nivel estatal y el tipo de gobierno configurado en la mayoría de las ocho legislaturas transcurridas desde entonces (consideradas en el siguiente apartado), han influido en el comportamiento a la alza de su presupuesto. Además, la evidencia empírica muestra que el crecimiento de la erogación anual por diputado se presentó indistintamente de si el partido en el gobierno tenía o no mayoría parlamentaria, aunque no una mayoría calificada, consistente en tres terceras partes de sus integrantes. A pesar de que durante la XV legislatura, el gobierno del PAN alcanzó mayoría parlamentaria a partir de su propia bancada y la mantuvo durante la XIX legislatura, ahora en coalición electoral con el PANAL y el PES, ello no impidió el crecimiento de la EAD.

Una probable explicación es que el crecimiento del presupuesto del congreso ha sido promovido tanto por los diputados sin distinción de partidos por convenir a sus intereses y a su carrera política. Pero también, ha sido un instrumento de negociación y acaso de “ablandamiento” de voluntades legislativas, el cual se ha utilizado por el ejecutivo hasta para mantener tranquilos a sus propios correligionarios y asegurar la gobernabilidad del estado. Sobre todo, cuando responden al interés de grupos internos distintos a los del gobernador.

4.2.6 Presupuesto de la legislatura y tipo de gobierno

4.2.6.1 Análisis comparado presupuestal entre legislaturas locales

A fin de contar con elementos de comparación del presupuesto del congreso de Baja California, realizamos un ejercicio sobre el comportamiento de la PRPCPE en las legislaturas de Coahuila,

Sonora Sinaloa, Jalisco, Tabasco, México, y Baja California, de las cuales destacamos algunas de sus características más significativas en términos de alternancia y tipo de gobierno:

1. Coahuila: la alternancia no ha ocurrido ni se conocen los gobiernos divididos;
2. Oaxaca: alternancia reciente y gobierno dividido;
3. Tabasco: donde la alternancia acaba de ocurrir por primera vez en su historia;
4. Sonora: experiencia de gobiernos divididos de vieja data (1997) y alternancia reciente;
5. Sinaloa: alternancia y gobierno dividido a partir de 2011.
6. México: no ha habido alternancia, pero si gobiernos divididos;
7. Jalisco: alternancia y gobierno divididos, y
8. Baja California: primera entidad con alternancia y gobierno dividido desde 1989;

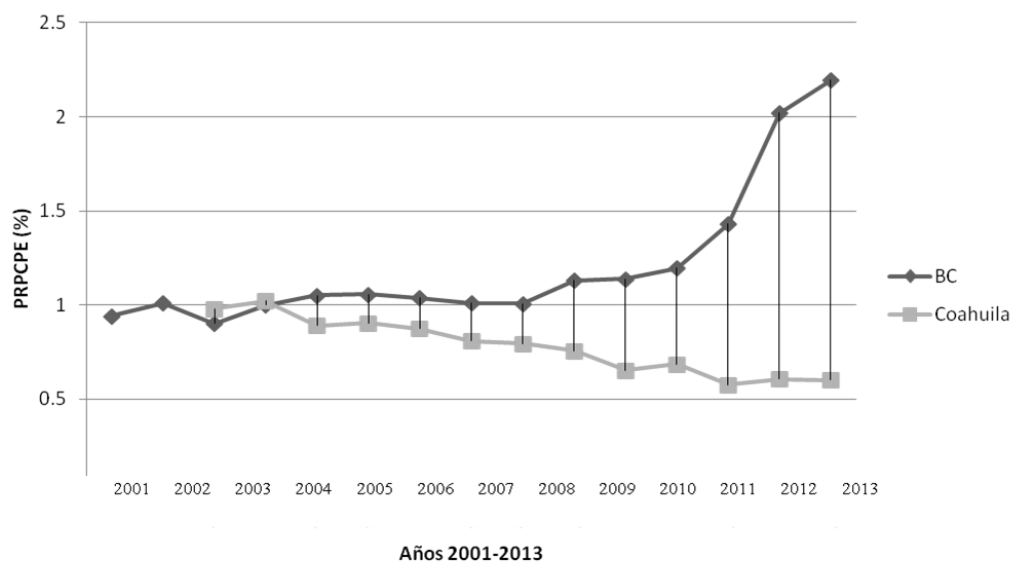
La figura 4.4 muestra el comportamiento de la PRPCPE de estas ocho legislaturas a lo largo de 1999-2013. En ella sobresalen los extremos. Por un lado, con la más baja PRPCPE la legislatura de Coahuila, en la cual no ha habido alternancia desde su creación hasta la fecha (179 años)¹, ni tampoco gobierno dividido, excepto la actual legislatura con un margen muy reducido ya que el PRI representa el 48.38% de las curules, pero mantiene una coalición con otros partidos.

La LIX legislatura de Coahuila se integró por 15 diputados del PRI, 2 del PAN, 2 del PANAL, 2 del PVEM y 2 del Partido Primero Coahuila, en ella el PRD quedó sin representación. Sin embargo, es pertinente destacar, que de 72 iniciativas presentadas por el gobernador desde diciembre de 2011 a la fecha (alrededor de 18 meses, que da 4 iniciativas/mes (o una por semana), una parte minoritaria de ellas está cursando el trámite legislativo, pero la mayoría de

¹ En su legislatura XVII el PRI contó con 20/31 diputados y actualmente se gestiona la LIX legislatura.

ellas han sido aprobadas por unanimidad, las menos por mayoría, lo que revela su control de la legislatura. Todo indica que el gobernador de Coahuila es el gran legislador de ese estado.

Figura 4.3. Comparativo de la PRPCPE entre Baja California y Coahuila, 2001-2013



Fuente: Elaboración propia.

El otro elemento a destacar es que a lo largo de trece años (2001-2013) la PRPCPE de aquella legislatura, alcanzó únicamente el valor de 1% durante 2002, manteniéndose por debajo largo del periodo, incluso con valores del 0.57% durante 2011 y con 0.6% durante 2012 u 2013. Ello refuerza la idea de que esa legislatura podría estar operando como ventanilla de trámite del gobernador y por lo tanto, que ni los legisladores del PRI, que hacen mayoría, ni los de la oposición, en condiciones de debilidad, demandan mayores recursos. Es probable que ante la realidad de un incipiente gobierno dividido y de imponerse como tendencia, el partido en el gobierno ceda ante las pretensiones de sus legisladores y aliados y de la débil oposición. Con ello, la PRPCPE podría incrementada durante las siguientes legislaturas, especialmente durante los momentos que tiene lugar la negociación del presupuesto estatal y otras decisiones que

requieren una mayoría calificada. La figura 4.3 nos permite apreciar las diferencias en PRPCPE entre la legislatura de Baja California y la de Coahuila

Como se demuestra con el cuadro 4.4, siendo Coahuila uno de los congresos más antiguos de país, cuenta con uno de los presupuestos más bajos. Clasificado en nuestro estudio en el rango presupuestal de 180-250 millones de pesos (Grupo 1), apenas logra colocarse por encima de seis entidades (Colima, BCS, Durango, Yucatán, Tamaulipas, Campeche), pero se encuentra por debajo de Tlaxcala, Querétaro y Nayarit. Un hallazgo relevante arrojado por estos datos, es que precisamente, en este grupo se localizan cinco de los ocho estados donde no ha habido alternancia política, Coahuila entre ellos. Solamente quedan fuera del Grupo 1 las legislaturas de Veracruz (Grupo 3), Quintana Roo (Grupo 2) y México (Grupo 4).

Cuadro 4.4: Grupo 1: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013		
Rango (millones de pesos)	Legislatura	Presupuesto
Igual o mayor a 180 Igual o mayor a 250	Aguascalientes	170'971,000
	BCS	132,505,941
	Yucatán	165,631,839
	Campeche	181,680,880
	Durango	182,326,900
	Tamaulipas	183,321,693
	Hidalgo	184,064,098
	Coahuila	212,639,000
	Tlaxcala	218,820,706
	Querétaro	238,331,584
	Nayarit	247,627,900
Fuente: Elaboración propia con base en los periódicos o gacetas oficiales de los estados		

En el otro extremo, se ubica a la legislatura de Baja California (Grupo 4). Como ya se ha visto en apartados anteriores, antes de 1989, los presupuestos de la legislatura fueron muy exiguos y su crecimiento anual muy moderado. A partir de la alternancia el presupuesto de la legislatura ha venido aumentando paulatinamente con saltos identificables durante la XV legislatura, cuya

PRPCPE se elevó a 1.64%, la que se vio reducida durante la XVI legislatura a menos de la unidad, para permanecer relativamente estable en 1% durante la XVII y XVIII legislaturas y el primer año de la XIX legislatura. A partir del segundo año de esta última legislatura, el presupuesto se empezó a elevar de manera considerable, pasando la PRPCPE al 1.13% en 2008, hasta llegar al 1.196% durante 2010, que fue el último presupuesto aprobada por esa legislatura.

Cuadro 4.5: Grupo 4: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013		
Rango en millones de pesos	Legislatura	Presupuesto
Mayor a 800	B. C.	814,669,520
	Jalisco	859,019,000
	México	1,406,114,252
	D.F.	1,843,408,379
Fuente: Elaboración propia con base en los periódicos o gacetas oficiales de los estados		

Desde 2008 a la fecha, el presupuesto del congreso local y la PRPCPE, no han dejado de crecer. La PRPCPE se elevó de 1.43%, a 2.02% y hasta 2.195%, durante los años 2011, 2012 y 2013, respectivamente. Sin duda, este comportamiento coloca al caso de la legislatura de Baja California, como un caso único por los montos del presupuesto y de la PCPCE alcanzados, pero no es un caso ajeno a otras legislaturas donde existen los gobiernos donde se ha verificado la alternancia y los gobiernos divididos.

Un elemento adicional de lo que está ocurriendo en la legislatura desde la alternancia, es que durante la década 1990-2000 su presupuesto creció 14.28 veces y, sorprendentemente durante 2001-2013 creció solamente 6.73 veces, a pesar de que su monto actual sea el más elevado históricamente y su PRPCPE sea la más elevada de todas las legislaturas del país, incluidos el Senado y la Cámara de Diputados, como se demuestra con los datos que ofrecemos en el cuadro 4.3. Lo que muestran estos datos es que la alternancia le imprimió al presupuesto un inusitado dinamismo, así como en el caso de la legislatura de Coahuila, todo parece indicar que la ausencia de alternancia y gobiernos divididos con capacidad de disputar la reorientación del gasto estatal,

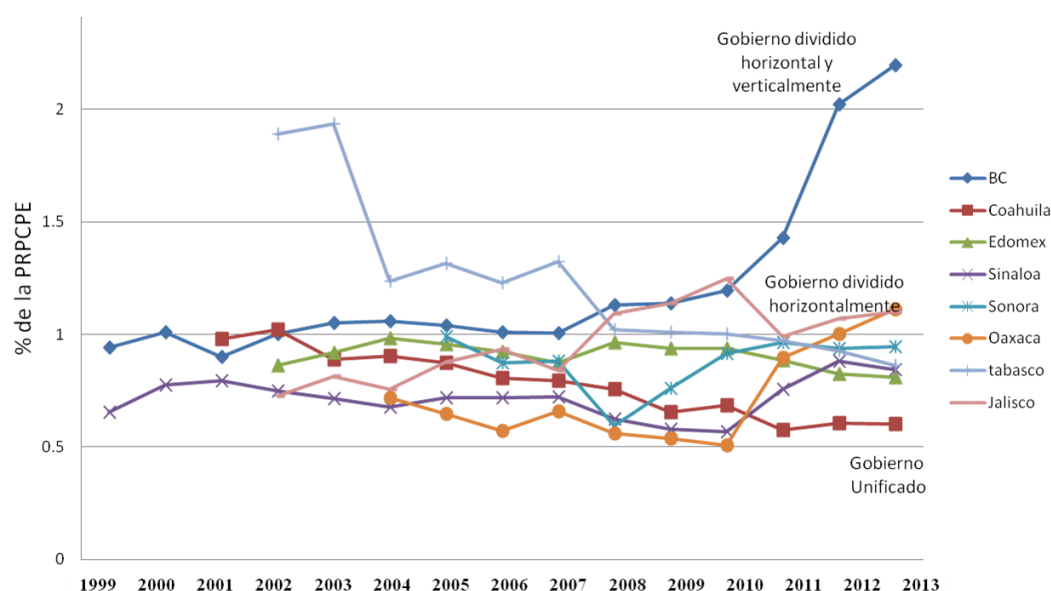
han mantenido su presupuesto como uno de los más bajos y su producción legislativa sujeta a la agenda del gobernador en turno.

Es de destacarse que a partir de 2010 en Baja California se presentó el fenómeno del gobierno dividido tanto horizontal como verticalmente, al perder el PAN la mayoría de las curules y todos los ayuntamientos, lo que perfila una situación *excepcional* en la vida nacional. Este fenómeno permite que los diputados de todos los partidos puedan hacer un frente común ante el ejecutivo en aquello que sea de interés común. En una legislatura de 25 diputados, en la cual cada uno de ellos preside una comisión legislativa, que todos cuentan con Módulos de Atención Ciudadana y necesitan recursos mediante los cuales, no les resulta difícil alcanzar acuerdos para mejorar los presupuestos que demandan tales espacios. Toda vez que ante la falta de reelección los legisladores han convertido la función de gestoría social en una herramienta fundamental para integrar equipos de trabajo, mantener contacto con sus electores y reproducirse políticamente, tampoco les resulta complicado construir acuerdos para mejorar las condiciones y el monto de recursos a disponer del presupuesto de desarrollo social del ejecutivo, como tampoco es complicado suscribir acuerdos en el seno de la Junta de Coordinación Política para mejorar sus sueldos y prerrogativas.

De una u otra forma, todo ello tiene como trasfondo la necesidad de los legisladores de ser autónomos y solventes financieramente para el logro de sus propósitos. Finalmente, es la organización legislativa la que representa a todos los legisladores sin distinguir sus colores y en los presupuestos jugosos todos están representados. La negociación será diferente cuando se trate de un gobierno unitario, de un gobierno dividido en el cual el pivote lo controla el gobernador o de un gobierno dividido (horizontal y verticalmente), sobre el cual el gobernador no ejerce

ningún control. Momentos importantes de negociación para los distintos actores legislativos, son aquellos temas de la agenda pública que para su desahogo es necesaria una mayoría calificada, la cual se convierte en una importante palanca donde los legisladores pivote logran importantes concesiones en distintos ámbitos. El presupuestal es uno de ellos.

Figura 4.4. Participación porcentual del presupuesto del congreso en el presupuesto estatal: B.C., Coahuila, Sinaloa, Sonora, Jalisco, México, Oaxaca y Tabasco, 1999-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de gacetas y periódicos oficiales.

En un gobierno unitario, los diputados del partido en el gobierno suelen disciplinarse a los dictados del gobernador, de él depende una buena parte de los recursos demandados por ellos. Lo mismo sucede en un gobierno dividido, cuyo pivote es controlado por el gobernador. Siendo el gobierno dividido (horizontal y verticalmente) el peor escenario para un gobernador, se entiende que ahora éste está en una situación de menor fortaleza. Esta circunstancia eleva relativamente el peso político de sus diputados afines, quienes realizan sus propias negociaciones con el grupo mayoritario o la coalición legislativa que gobierna al congreso. La XX legislatura

de Baja California, además de la presupuestal, ofrece otras evidencias de la revalorización de los diputados del partido en el poder ante un gobierno dividido horizontal y verticalmente.

De esta forma, la mera aprobación de presupuestos legislativos ajustados a sus necesidades, con o sin la venia del gobernador, es una expresión de autonomía de todos los legisladores, y por lo tanto de la legislatura, que se manifiesta como poder independiente. También es cierto, y no menos importante, que al contar los diputados con montos mayores en las partidas presupuestales a su disposición, estarán en mejores condiciones para ejercer su autonomía como grupo parlamentario y como diputados en lo particular. En parte esto explica que el Decreto 1, que de entrada ha dado lugar a justificar los elevados incrementos del presupuesto legislativo a partir de la creación de nuevas unidades de apoyo parlamentario y una reestructuración administrativa. Se trata de una decisión que ha sido compartida por los legisladores de todos los partidos. La superación de seis vetos del gobernador, lograda durante los primeros meses del gobierno de Osuna Millán, sólo fue posible porque sus propios diputados contribuyeron en ello. De ese tema nos ocuparemos más abajo.

4.2.6.2 Análisis comparativo y diacrónico y sincrónico

4.2.6.2.1 Legislatura de Sinaloa, ubicada en el Grupo 2

Hasta 2010, el estado de Sinaloa fue una fortaleza inexpugnable del PRI. En 2010, una coalición electoral entre el PAN y PRD logró desplazarlo de la conducción del gobierno estatal. Sin embargo, la nueva fuerza gobernante no logró mayoría en el congreso, configurándose una

situación de gobierno dividido con mayoría del PRI y sus aliados. Como se muestra en la figura 4.4, la PRPCPE de la legislatura, hasta 2010 se ubicaba apenas superior al 0.5%. Con la alternancia, esta característica creció desde ese año hasta alcanzar aproximadamente un 0.8% en 2012, declinando al 7%, aproximadamente en 2013. Todo indica que la alternancia y el gobierno dividido influyeren en el comportamiento presupuestal de la legislatura, lo que resulta lógico, pues al dejar de ser la legislatura una mera ventanilla de trámite, ha venido creciendo el volumen de trabajo de la legislatura atribuible a sus funciones sustantivas y con ello la demanda de recursos, más allá de ambiciones políticas y estrictamente personales de los legisladores.

Cuadro 4.6: Grupo 2: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013		
Rango en millones de pesos	Legislatura	Presupuesto
Mayor a 250 menor a 500	Puebla	293,943,484
	Chiapas	313'387,561
	Tabasco	315,000,000
	Chihuahua	348,176,150
	Zacatecas	356,521,635
	SLP	376,795,820
	Sinaloa	380,019,695
	Guanajuato	382,759,593
	Morelos	395,000,000
	Quintana Roo	447,782,260
	Guerrero	463,430,500
Fuente: Elaboración propia con base en los periódicos o gacetas oficiales de los estados		

Además, al contar con mayores grados de autonomía, suelen aparecer nuevas iniciativas o necesidades no contempladas, que también demandan recursos. En el caso de Sinaloa, por ejemplo, a partir de noviembre de 2011 aprobaron por consenso un Plan de Desarrollo Institucional, similar en intención y contenido los planes pioneros de Baja California y Nayarit, que aún con todas sus limitaciones actuales, apuntan en una dirección que permitirá a estas legislaturas reorientar y coordinar no pocos de sus esfuerzos y de sus procesos no conscientes de

institucionalización. El cuadro 4.6 muestra el lugar de la legislatura sinaloense, como parte del Grupo 2, en relación con su Presupuesto.

4.2.6.2.2 Legislatura de Oaxaca: Grupo presupuestal 3

El primer Congreso Constitucional del Estado de Oaxaca se remonta al 16 de octubre de1850, lo que representa 103 años más que el de Baja California. El Congreso del Estado de Oaxaca está integrado por 42 diputados, 25 Diputados electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 17 diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal. Como resultado del proceso electoral de 2010, que por primera vez permitió a una coalición encabezada por el PRD y el PAN, conformó la primera legislatura de la alternancia, compuesta por 11 diputados del PAN, 10 del PRD, 2 del PT, 3 del Partido Movimiento Ciudadano (antes convergencia), 1 del partido local Unidad Popular y con el grupo más numeroso, el PRI con 15 diputados, configurándose un gobierno dividido. Como en Sinaloa, la legislatura de Oaxaca, prácticamente desde su origen, actuaba como una ventanilla de trámite del ejecutivo. Por ello, su demanda de recursos era exigua. La figura 4.4 muestra niveles históricos de la PRPCPE alrededor del 0.5%, lo cual comenzó a cambiar a partir de 2010, precisamente con la alternancia y los gobiernos divididos. Ahora, la PRPCPE de la legislatura de Oaxaca se ubica alrededor del 1%, es decir, el doble que antes de la alternancia y los gobiernos divididos.

Cuadro 4.7: Grupo 3: Rango presupuestal, legislatura y presupuesto, 2013		
Rango en millones de pesos	Legislatura	Presupuesto
Mayor a 500 Menor a 800	Oaxaca	532,972,145
	Sonora	599,967,798
	Michoacán	631,182,000
	Veracruz	706,750,000
	Nuevo León	753,159,116
Fuente: Elaboración propia con base en los periódicos o gacetas oficiales de los estados		

4.2.6.2.3 Sonora: Grupo presupuestal 3

Según informa el sitio oficial del Congreso de Sonora (<http://www.congresoson.gob.mx/historia.php>), su origen se remonta a 187 años, cuando Sonora y Sinaloa constituyeron el Estado de Occidente. El Congreso Constituyente se instaló en 1824, expidió la Constitución Política en 1825 y concluyó en 1826. El I Congreso Constitucional se instaló en la ciudad de El Fuerte el 1º de marzo de 1826, peregrinó por Cósala y Concordia como consecuencia de sus disensiones internas, concluyendo por fijar la capital del Estado en la ciudad de Álamos; terminó sus funciones en 1828. Después de un largo predominio del PRI en la conducción del estado, a partir de 2011, el estado lo gobierna el PAN. La legislatura se compone de un total de 32 diputados y en la LX legislatura, el PAN cuenta con 14 diputados, el PRI con 11, el PRD con 2, el PANAL 2 y el PVEM 3 diputados, por lo que ningún partido cuenta con mayoría por sí mismo. El fenómeno del gobierno dividido no es nuevo en Sonora, pues de manera simultánea al ámbito nacional, desde 1997 los suyos han sido gobiernos divididos. De acuerdo con los datos de la figura 4.4 (2004-2013), el comportamiento de la PRPCPE ha oscilado dentro de un techo del 1% en 2004 alrededor del 0.6% durante 2008, para acercarse de nuevo al 1% durante las últimas dos legislaturas. La siguiente legislatura podría darnos más luz en cuanto a si la confluencia de la alternancia con el gobierno dividido, eleva la PRPCPE, como ha sucedido en otras entidades.

4.2.6.2.4 Legislatura de México: Grupo presupuestal 4

De acuerdo con las referencias de su sitio oficial (<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/3/antecedentes/origen.html>), su origen se remonta a la Nueva España (1820-1824), realizando sus congresos constituyente y constitucional durante

1824 y 1835, respectivamente. El Estado de México, es uno de los ocho estados en los que todavía no se practica la alternancia en el gobierno estatal. Existe toda una historia de extremo control del legislativo por parte del ejecutivo. Mediante un estudio de la relación ejecutivo-legislativo en el estado de México, para el periodo 1929-1975, Puente y Villagómez (2011) identifican tres rasgos fundamentales para el periodo:

1. La preeminencia del titular del ejecutivo la producción legislativa,
2. la abdicación de los miembros del poder legislativo para ejercer su derecho de iniciativa y
3. el sometimiento de los legisladores frente al poder político del Gobernador.

Los autores muestran que de 657 iniciativas presentadas en el Congreso durante los cuarenta y seis años que abarca el estudio, 619 (94%) de ellas fueron iniciadas por el gobernador en turno, mientras los legisladores presentaron 38 iniciativas que representan el 6%. Para el mismo periodo, también fueron aprobadas el 94% de las iniciativas del gobernador, que representa una elevadísima tasa de éxito. La tasa de éxito de los legisladores a lo largo de 46 años, fue menor con 79% apenas 30 iniciativas aprobadas de las 38 presentadas. El caso extremo documentado fue que el 100% de las iniciativas tramitadas por el Congreso durante los gobiernos de Del Mazo, Sánchez y Fernández, fueron presentadas por el titular del ejecutivo.” (p.42). Una evidencia adicional del sometimiento del legislativo mostrada por estos autores, se refiere a la celeridad con que cada legislatura aprobó la iniciativa de Ley de presupuesto de egresos de la entidad, dictaminadas antes de nueve días, con la única excepción del año fiscal de 1962 cuyo trámite tuvo una mayor duración. Todavía más: a lo largo de 21 años fue aprobado el mismo día en que fue presentada al congreso. Documentan también, que el resto de iniciativas de distinta

naturaleza enviadas por el gobernador al congreso para su trámite, corrieron con la misma “suerte”. Como acertadamente afirman los autores este dato exhibe el sometimiento del Congreso a la autoridad política del titular del Ejecutivo estatal. (pp.42-44).

Actualmente, el poder legislativo del estado de México está conformado por 75 diputados, 45 de ellos por representación por distrito (hay 45 distritos estatales) y 30 por representación proporcional. La LVI legislatura, que se integró a partir de las elecciones de 2006, quedó conformada con el PRI es la primera minoría, con 22 diputados, el PAN y el PRD están empatados como segundas minorías, cada uno con 20 diputados, quedando repartidos en otras fuerzas como el PVEM, el PT y Convergencia 6, 3 y 2 diputados, respectivamente. Actualmente, el PRI ha recuperado la mayoría con 39 diputados, mientras el PAN cuenta con 11, PRD 12, PANAL 5, PVEM 4, PT 2 y PMC 2. La figura 4.4 muestra el comportamiento de la PRPCPE de la legislatura mexiquense a lo largo de 2001-2013, la cual puede considerarse estable en un valor menor a la unidad (0.810, para 2013), aunque debido al elevado presupuesto estatal, se ubica en el Grupo 4, con un presupuesto de \$1,406,114.252 millones de pesos. Si este presupuesto se compara con el del Congreso de Baja California, se encuentra que existe una relación de 1 a 1.72, sin embargo, la relación de diputados es de 1 a 3. O sea, mientras la membrecía es 200% mayor, en el estado de México, su presupuesto no llega a ser el doble del de Baja California, lo que significa que es proporcionalmente mayor.

4.2.7 Niveles de gasto por legislador en un contexto nacional

Un dato adicional que permite comprender el desenvolvimiento de la legislatura de Baja California es identificar los niveles de gasto por cada diputado en un contexto nacional. Para

ello, se construyó el cuadro 4.8 el cual comprende la totalidad de las legislaturas estatales e incluye al senado y a la cámara de diputados. El ejercicio con fines comparativo consistió en una fotografía del momento actual de estas legislaturas, que para los casos a que se refiere la figura 4.4 y particularmente para la legislatura de Baja California, lo hacemos como una forma de complementar los datos ya analizados diacrónicamente.

Cuadro 4.8 Presupuesto general, presupuesto legislativo asignado y erogación por legislador, 2013						
Estado	Leg	Ppto. Estatal/Fed.	Ppto. congreso aprobado	PRPCPE ^(*)	Núm. de diputados	Erogación legislador
Aguascalientes	LXI	14,576'447,000	170'971,000	1.173	27	6,332,259
B. C.	XX	37,110,054,176	814,669,520	2.195	25	32,586,781
BCS	XIII	9,106,192,218	132,505,941	1.455	21	6,309,807
Campeche	LXI	15,647,226,361	181,680,880	1.161	35	5,190,882
Chiapas	LXV	66,869'989,698	313'387,561	0.468	40	7,834,689
Chihuahua	LXIII	50,174,631,589	348,176,150	0.694	31	11,231,488
Coahuila	LIX	35,161,034,000	212,639,000	0.600	25	8,505,560
Colima	LVII	8,550,284,000	88,208,007	1.031	25	3,528,320
D.F.	VI	144,142,928,190	1,843,408,379	1.278	66	27,930,430
Durango	LXV	18,802,736,491	182,326,900	0.969	30	6,077,563
Guanajuato	LVII	47,551,668,990	382,759,593	0.805	36	10,632,210
Guerrero	LX	41,102,175,700	463,430,500	1.127	41	11,303,183
Hidalgo	LXI	27,137,390,241	184,064,098	0.678	28	6,573,717
Jalisco	LX	74,549,204,018	859,019,000	1.099	39	22,026,128
México	LVIII	174,408,421,939	1,406,114,252	0.810	75	18,748,190
Michoacán	LXXII	56,717'989,597	631'182,000	1.113	40	15,779,550
Morelos	LII	21,179'515,000	395'000,000	1.865	30	13,166,666
Nayarit	XXX	15,528'301,000	247,627,900	1.594	30	8,254,263
Nuevo León	LXXIII	62,115,490,704	753,159,116	1.212	42	17,932,359
Oaxaca	LXI	48,021'012,287	532,972,145	1.110	42	14,284,947
Puebla	LVIII	58,571,565,201	293,943,484	0.502	41	7,169,353
Quintana Roo	XII	22,390,728,894	447,782,260	1.999	24	18,657,594
Querétaro	LVII	22,053,400,367	238,331,584	1.081	25	9,533,263
Sinaloa	LX	38,371,953,469	380,019,695	0.990	40	9,500,492
SLP	LX	31,005,737,832	376,795,820	1.215	27	13,955,400
Sonora	LX	42,591,879,996	599,967,798	1.410	32	18,748,993
Tabasco	LXI	36,566,739,442	315, 000,000	0.860	35	9,000,000
Tamaulipas	LXI	34,669,731,000	183,321,693	0.529	35	5,237,763
Tlaxcala	LX	11,908,476,355	218,820,706	1.837	32	6,838,147
Veracruz	LXII	90,042,600,000	706,750,000	0.784	49	14,423,469
Yucatán	LX	19,699,516,572	165,631,839	0.841	25	6,625,273
Zacatecas	LX	22,578,562,881	356,521,635	1.579	30	11,884,054
C.dips. ^(**)	LXII	3'956,361'600,000	6,529,590,684	0.160	500	13,059,181
Senado ^(**)	LXII	3'956,361'600,000	3,756,977,222	0.095	128	29,351,384
Dip+ Sen ^(**)	n.a	3'956,361'600,000	11,948,011,682	0.302	628	19,025,496
Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de presupuesto de egresos localizadas en los sitios web de los gobiernos y congresos estatales y los del Congreso de la Unión. (*) Participación relativa del presupuesto del Congreso y erogación por legislador.(**) No incluye la ASF.						

Al igual que los grupos presupuestales, que nos ha ilustrado sobre la relación entre presupuesto, alternancia y gobierno dividido, la erogación por legislador también puede hacerse por grupos a partir de los datos contenidos en el cuadro 4.8. Un primer grupo se ha conformado por las legislaturas con un rango de erogación/legislador mayor a 3.5 millones, pero menor a 7 millones y que cuentan con un promedio de 29 diputados. Se trata de nueve legislaturas, entre ellas tres identificadas entre aquellas donde no ha habido alternancia (Colima, Campeche, Hidalgo y Tamaulipas). De nuevo la legislatura de Colima, al igual que en el agrupamiento presupuestal donde se ubica con el presupuesto más bajo, aparece como la que eroga menos por cada legislador. La legislatura de Colima se integra por 25 diputados y eroga 3.5 millones al año por cada diputado. La siguen Campeche y Tamaulipas con 5.2 millones. Durango, BCS, Aguascalientes, Yucatán y Tlaxcala erogan por cada diputado un mínimo de 6 y un máximo de 6.8 millones de pesos.

Cuadro 4.9: Grupo 1: Erogación mayor a 4 millones, menor a 7 millones			Cuadro 4.10: Grupo 2: Erogación mayor a 7 millones, menor a 12 millones		
Estado	Núm. de diputados	Erogación legislador	Estado	Núm. de diputados	Erogación legislador
Colima	25	3,528,320	Puebla	41	7,169,353
Campeche	35	5,190,882	Chiapas	40	7,834,689
Tamaulipas	35	5,237,763	Nayarit	30	8,254,263
Durango	30	6,077,563	Coahuila	25	8,505,560
BCS	21	6,309,807	Tabasco	35	9,000,000
Aguascalientes	27	6,332,259	Sinaloa	40	9,500,492
Hidalgo	28	6,573,717	Querétaro	25	9,533,263
Yucatán	25	6,625,273	Guanajuato	36	10,632,210
Tlaxcala	32	6,838,147	Chihuahua	31	11,231,488
			Guerrero	41	11,303,183
			Zacatecas	30	11,884,054

El Grupo 2, con erogaciones/legislador entre 7.2 a 11.9 millones, tienen a la legislatura poblana como la de menor erogación y la zacatecana como la más elevada. En este grupo se localiza tanto la legislatura de Coahuila, ambas identificadas por la ausencia de alternancia en su entidad. Con ello, la mayoría de las legislaturas de las entidades caracterizadas por no haber tenido alternancia

concentradas en el Grupo 1 de menor presupuesto, en este nuevo agrupamiento, quedan comprendidas en los grupos 1 y 2 que son los de menor erogación/diputado, como se muestra en los cuadros 4.9 y 4.10.

El resto de las legislaturas de entidades caracterizadas por no haber tenido alternancia (Veracruz, Quintana Roo y México), se concentran el Grupo 3 con erogaciones/legislador de 14.4, 18.6 y 18,7 millones, respectivamente. Las nueve legislaturas del Grupo 3 tienen en promedio 4º diputados y una erogación/ legislador mínima de 13.1 representada por Morelos y una máxima, de 18.7 millones por diputado representada por el estado de México. El Grupo 4 se compone de tres legislaturas con erogaciones/legislador de 22, 27.9 y 32.6 millones, representadas por Jalisco, D.F. y Baja California, respectivamente. Por su nivel de erogación/legislador el senado de la república se ubica en este grupo con 29.3 millones, pero la Cámara de diputados se ubica en el Grupo 3 con una erogación/legislador de 13 millones. (Cabe señalar que para el Congreso de la Unión no se incluye el presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación).

Cuadro 4.11:Grupo 3: Erogación/diputado mayor 13 millones pero menor a 20 millones			Cuadro 4.12: Grupo 4: Erogación mayor a 20 millones, pero menor a 33 millones		
Estado	Núm. de diputados	Erogación legislador	Estado	Núm. de diputados	Erogación legislador
Morelos	30	13,166,666	Jalisco	39	22,026,128
SLP	27	13,955,400	D.F.	66	27,930,430
Oaxaca	42	14,284,947	B. C.	25	32,586,781
Veracruz	49	14,423,469			
Michoacán	40	15,779,550			
Nuevo León	42	17,932,359			
Quintana Roo	24	18,657,594			
México	75	18,748,190			
Sonora	32	18,748,993			

Más allá del uso eficiente, de su manejo transparente o la orientación que se dé a tales recursos para mejorar el desempeño de las legislaturas y de los diputados en particular, o de lo cuantioso o no de ellos, temas que escapan a los alcances de este trabajo, es importante reconocer que las

legislaturas y los diputados que se concentran en los Grupos 1 presupuestal y Grupo 1 erogación/diputado, son aquellos con menores posibilidades de alcanzar mayores niveles de autonomía y más elevadas etapas de institucionalización. Contar con presupuestos suficientes les proporciona a las legislaturas y a los diputados que las integran mayores capacidades reales. Más allá de las formalidades jurídicas constitucionales que le otorgan facultades y atribuciones al *poder legislativo*, habrá que responder la pregunta de si la legislatura es realmente un poder y si cuenta con capacidades para ejercer sus facultades y atribuciones.

Sin duda, los avances presupuestales de la legislatura de Baja California, lo colocan en un lugar especial en el concierto nacional. Es la legislatura con la mayor PRPCPE y sus erogaciones anuales por legislador también son mayores que ninguna otra legislatura. Incluso, estos indicadores están por encima del Senado y la Cámara de Diputados. Su composición y el hecho de que el partido en el gobierno no haya tenido bajo su control a los gobiernos municipales, le permitieron fortalecer más su autonomía.

4.2.8 Digresión teórica necesaria

Conceptualmente la autonomía “es quizás el más difícil de precisar de los criterios” de institucionalización (Huntington, 1965). Puede medirse –nos dice el mismo autor-, por el carácter distintivo de las normas y valores de la organización en comparación con las de otros grupos, por los controles existentes en la organización para el manejo del personal (cooptación, ingreso y purgas) y otros grupos; también, “*por el grado en que la organización controla sus propios recursos materiales*” (1965:405, cursivas nuestras). Polsby por su parte vincula el

crecimiento de la complejidad interna con el crecimiento de su autonomía y en el crecimiento de oficinas especializadas de los grupos parlamentarios y con “el aumento general de la prestación de diversos emolumentos y ayudas auxiliares para miembros en el espacio de forma oficina, sueldos, subsidios, ayuda personal y comité personal” (Polsby; 1968:153), que únicamente es posible obtener a partir de sus presupuestos.

Otros autores coinciden en que un elemento fundamental de la autonomía de la legislatura es que cuente con recursos propios. Peters (2000:8) ha sugerido que la operacionalización del concepto de institucionalización, puede hacerse en términos de presupuestos y fuentes autónomas de ingresos. En su trabajo, Ragsdale y Theis (1996) asumieron como uno de sus indicadores de la autonomía el crecimiento del presupuesto de la organización por considerarlo un mecanismo que le proporciona estabilidad y valor. Para estos autores, cuanto más grande es el presupuesto y resueltas las sus necesidades, el congreso será más estable. El crecimiento económico –nos dicen- “permite la supervivencia y el continuo desarrollo de la organización operativa. Con ello, es menos probable que sea suprimida y sustituida por otra unidad. Cuanto mayor sea el presupuesto, la organización desarrollará una mayor identidad diferenciada de otras organizaciones, ya que estará en mejores condiciones para llevar a cabo sus actividades”. Por lo tanto adquiere valor, que es una característica fundamental de toda institución (Selznick, 1993).

4.2.9 Un congreso sumamente autónomo

En el capítulo 3 desarrollamos el concepto de desinstitucionalización (Oliver, 1992) y en el capítulo 6, se ofreció evidencia que permitieron identificar su presencia en algunos momentos

en la historia de la legislatura local. Por ello, aquí solamente apuntaremos que los procesos descritos a través de los cuales la legislatura ha evolucionado en una institución cada vez más autónoma y más institucionalizada, también pueden ser revertidos. Quizás, vislumbrando algunos de estos riesgos, en entrevista con Raúl Soria, quien fungió como Subsecretario de Asuntos Legislativos durante el gobierno de Osuna Millán (la oficina ejecutiva “espejo” de la legislatura), reconoció que el congreso local

es un congreso sumamente autónomo, hablando del legislativo con el ejecutivo, en términos de división de poderes, no autónomo en cuanto a sus decisiones. Hay una situación muy especial. Este congreso, que es [de] mayoría priísta, acepta muchas sugerencias, siempre y cuando su líder principal las ‘compre’. Si su líder principal compra las sugerencias, pueden tener un buen cauce, si no, es casi seguro que hay fracaso. Y como no tenemos los votos suficientes, tenemos que buscar el apoyo del líder principal. Es importante mencionar que el líder principal del Congreso de Baja California, no está dentro del Congreso de Baja California. (Entrevista realizada en mayo de 2013).

El reconocimiento que hace el funcionario de la existencia de un “congreso *sumamente autónomo* (...) en términos de *división de poderes*”, pero “*no autónomo* en cuanto a sus decisiones” retrata de manera exacta la contradicción principal que envolvió a la XX legislatura. Aunque el aspecto principal de esa contradicción fue su autonomía, que creció como *nunca* en su historia de sesenta años. Especialmente se desembarazó de la pesada carga que ha significado casi siempre la influencia decisiva del gobernador sobre la agenda legislativa, que ahora tuvo a su alcance sólo *formas negativas* de control como los vetos (que utilizó de manera intensa y

discrecionalmente) y el recurso de las controversias constitucionales. En ambos casos, como veremos adelante, el gobernador Osuna Millán batió cualquier marca anterior, ocupando un lugar en la historia como el gobernador del país (y tal vez del Mundo), que con mayor intensidad buscado el control *negativo* de la agenda legislativa.

El aspecto secundario de la contradicción, su par dialéctico, es la *dependencia* o *subordinación* ante entes distintos a sus *normas y órganos de gobierno propios*. En ese sentido, un riesgo muy importante, es que la legislatura sea cada vez más autónoma respecto de otras instituciones, especialmente del ejecutivo estatal, pero que se *enajene* a intereses particularistas (Polsby, 1968), que le impidan ejercer su independencia (que, como se ha visto, es un producto histórico), en beneficio de la sociedad y de sí misma. Esta podría ser la manifestación de las viejas prácticas (su contenido) descritas en este capítulo, que intenta reestablecerse bajo nuevas formas (su continente) y con distintos personajes; es decir, el “vino viejo en odres nuevos”. Con esta sencilla y fácilmente comprensible metáfora, John Ocegan, un representante destacado del Cartismo, el primer movimiento obrero político a nivel mundial, reclamó ante sus oyentes el sufragio universal como instrumento imprescindible para devolver los filetes a sus verdaderos dueños, es decir, a aquellos que realmente los producían (Mess;1997:221).

Este dilema que tiene lugar en condiciones de una intensa competencia política en la que los contendientes principales (en tanto partidos y/o personajes determinantes en ellos), no dudan en intentar (a veces con relativo éxito) utilizar las instituciones como *herramientas desechables* (Selznick, 1993), negándoles su carácter de sistema social *imbuido de valor* y poniendo en riesgo su legitimidad, alcanzada a través de largos procesos como los desvelados en esta tesis. En

términos de Oliver 1992 y Greenwood et al 2008), se trata del riesgo de la erosión de la institucionalización, que en casos como el de Baja California, pareciera que se *desvía transitoriamente* en medio de una nueva sacudida hacia intereses particularistas, sin llegar a constituir una reversión de su trayectoria; sacudida que contradictoriamente, la alimenta con nuevos elementos, algunos vistos en este capítulo 4 y otros que mostraremos en los capítulos 5 y 6 de esta tesis.

Cabe advertir el daño que los inapropiados *usos del poder* pueden llegar a causar a las instituciones. Como aprecia Zárate (1995:47), los usos del poder en Baja California (que se manifiestan en ciertos excesos del gobernador, en los efectos del bipartidismo prevaleciente, el papel de los grupos de presión, las redes de intereses tejidos entre los principales actores políticos y la influencia de factores externo), no solamente ponen en riesgo la institucionalización del poder legislativo, también lo hacen respecto de otras instituciones como el poder ejecutivo. El riesgo es que puedan convertir sus espacios de actuación institucional y sus incommensurables recursos en “cuartos de guerra” (“todavía me queda pólvora, por si se ofrece”, expresó Osuna Millán, *El Sol de Tijuana* 8 de junio de 2013) para reproducirse unos, o para mantenerse en el poder otros. El dilema compartido por ambos poderes, sería, entonces, si sus principales representantes (el gobernador y el presidente del congreso), sirven a los intereses del partido del que provienen o a los intereses institucionales. Y si la sociedad se mantiene alejada de estas querellas, como algo que le es ajeno, es poco lo que puede hacerse para atemperar al menos sus excesos. En fin, son algunas de las cosas que emergen durante este largo y complejo proceso evolutivo del poder legislativo de Baja California, escudriñado en esta tesis.

Pasamos ahora a evaluar los impactos de los indicadores de éxito legislativo y del ejercicio de las acciones de vetos por el gobernador en la autonomía de la legislatura. Son dos formas en que se manifiesta el desarrollo de la capacidad de control del congreso sobre los reiterados intentos del gobernador por copar la agenda legislativa.

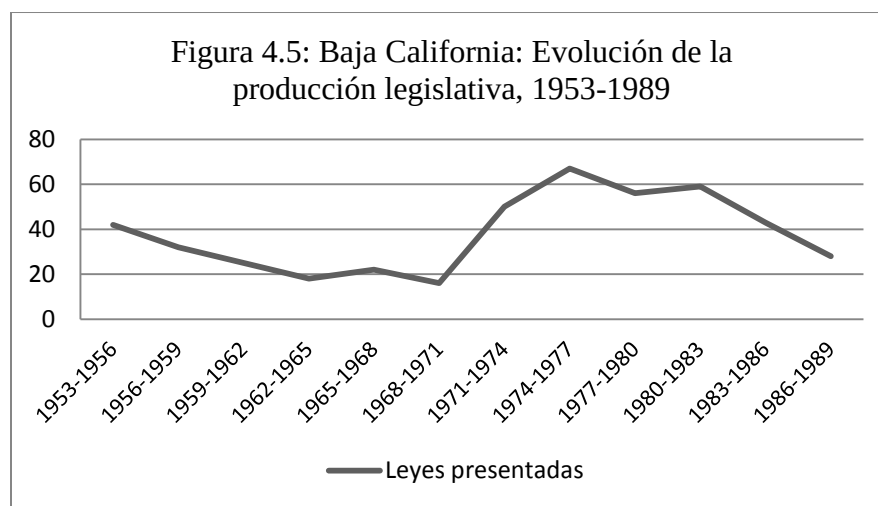
4.2.10 Control de la agenda legislativa y autonomía

4.2.10.1 Convergencia, alternancia y éxito legislativo

En los capítulos 2 y 3, conforme a la TEP, hemos definido e identificado el periodo de convergencia de la legislatura, al que identificado como aquel durante el cual el predominio del gobernador sobre el congreso fue indisputado e indiscutible. En este apartado, basados en la aportación pionera de López (2005) y apoyándonos en las figuras 4.5, 4.6 y 4.7, que describen el comportamiento de la producción legislativa del congreso a lo largo de diez y seis legislaturas, mostraremos cómo esta situación tendió a cambiar a partir de la etapa su preinstitucionalización. La figura 4.5 muestra el comportamiento general de la producción legislativa. Puede apreciarse una sensible tendencia a la baja a partir de 1977, tendencia que se ve reforzada a partir de la X legislatura (1980-1983), la primera que contó con diputados diferentes al PRI.

Ciertamente, en términos de votos, los diputados de la oposición eran como “conejos pardos en la noche”; no se veían ni contaban, pero al menos empezaron a convertir la sala del congreso en una caja de resonancia de una variedad de problemas de tipo social. Paralelamente y por encima de la mayoría automática de los diputados del PRI, a diferencia del pasado inmediato, ahora estaban dentro del congreso, podían enterarse de qué leyes se cocinaban y participar en los

debates. Comenzaba a ser claro que si el gobernador y sus diputados querían contar con un mínimo de legitimidad de sus quehaceres legislativos, estaban obligados a respetar las reglas parlamentarias básicas contenidas en Ley Orgánica del Congreso de 1980, que comenzaron a regir a partir de la X legislatura. Evidentemente, esto cambio las reglas del juego que predominaron durante todo el periodo de convergencia (1953-1980). Esta es una explicación de la tendencia a la baja de la producción legislativa del congreso. El trámite legislativo se volvió “engorroso” para el gobernador.



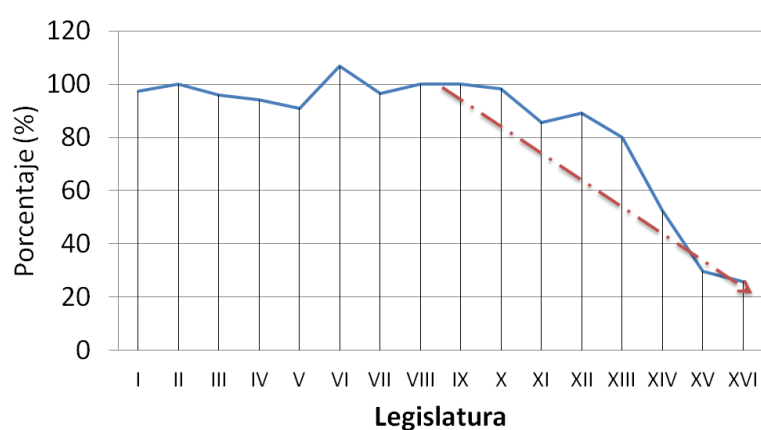
Fuente: Elaboración propia a partir de López, 2005.

Las figuras 4.6 y 4.7 nos permiten apreciar la evolución de la producción legislativa en términos del éxito legislativo del gobernador y los diputados. La figura 4.8 identifica el momento justo durante el cual se inició una tendencia que revirtió la preeminencia del gobernador sobre los diputados locales.

Podemos apreciar que durante la I legislatura de un total de 42 iniciativas presentadas, sólo fueron aprobadas 37 de ellas, de las cuales el 97.29% fueron iniciativas promovidas por el gobernador y el resto por los diputados. Durante la II legislatura el 100% de las iniciativas

aprobadas por los diputados fueron promovidas por el gobernador y ninguna por los diputados. Durante las siguientes tres legislaturas (III, IV y V), del total de iniciativas aprobadas (25,18, y 22), las promovidas por el gobernador ocuparon en promedio un 94%, el resto fueron de los diputados. De nuevo, durante la VI legislatura el 100% de iniciativas aprobadas fueron las promovidas por el gobernador.

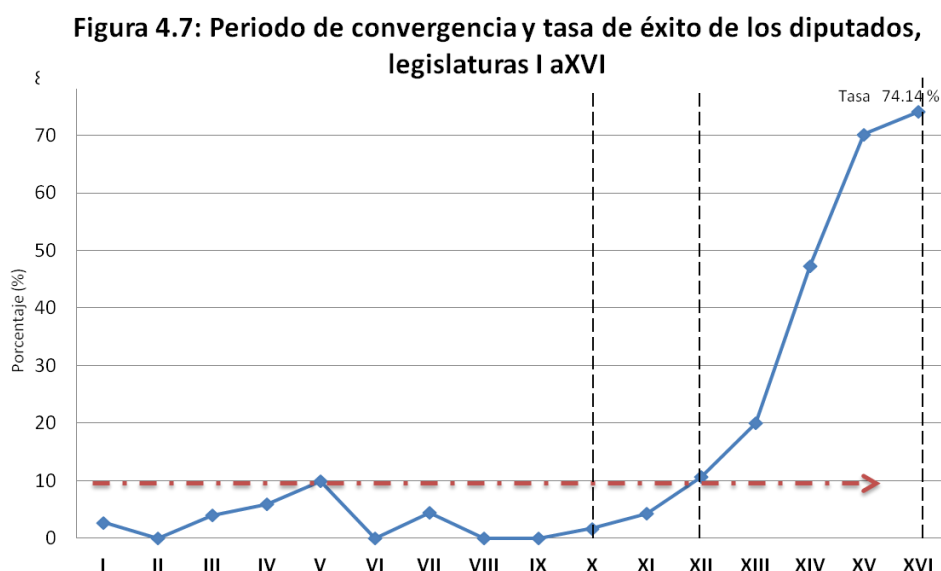
Figura 4.6: Periodo de convergencia y tasa de éxito del gobernador, legislaturas I a XVI



Fuente: Elaboración propia con base en López, 2007

Con ello también se redujo la producción total de la legislatura. Durante la segunda mitad del gobierno de Roberto de la Madrid (X legislatura), la producción legislativa fue de 59 iniciativas aprobadas al gobernador, cayendo a 42 y 25 durante la XI y XII legislaturas, que comprenden los cinco años del gobierno de Xicoténcatl Leyva Mortera y diez meses de Oscar Baylón Chacón. Este último, gobernador sustituto a partir de enero de 1989 por una decisión política del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari que puso de manifiesto que el congreso local seguía siendo una herramienta desechable (Seltznick, 1993). No solamente se redujo el número de iniciativas presentadas por el gobernador; también su tasa de éxito declinó al pasar de niveles del 100 y el 98 por ciento durante la IX y X legislaturas, al 86 y 89 por ciento durante las legislaturas XI y XII, respectivamente.

En parte, este comportamiento se explica debido al incipiente pluralismo con presencia del PAN, PSUM_PMS, PFCRN y PPS, entre otros que empezó a hacer mella en las unanimidades automáticas que habían funcionado durante la legislatura monocromática. El gobierno de Leyva-Baylón (1983-1989), fue el último de los gobiernos unitarios emanados de las primeras elecciones en la entidad para elegir gobernador y a los integrantes de la I legislatura. De la legislatura monocromática nacida de aquella elección, que prevaleció durante un largo periodo (1953-1980), se pasó a otra de incipientes tonalidades azuladas del PAN, al rosa mexicano del PPS y al rojo-dorado del PSUM-PMS, entre otros, a partir de 1980, propiciada por la reforma política de 1977 y los cambios habidos a partir de 1979 en la Cámara Federal de Diputados. Las izquierdas y derechas en el congreso poco podían hacer frente a las mayorías automáticas de los diputados del PRI, pero ahora podían asumirse como tribunos populares y denunciar ante la opinión pública local y nacional los “enjuagues” que antes pasaban por una ventanilla para su aprobación.

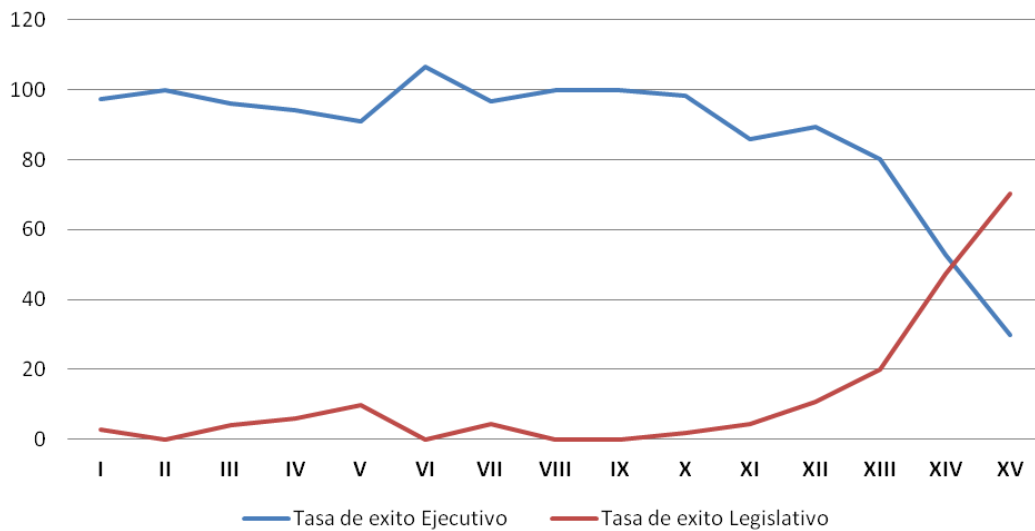


Fuente: Elaboración propia con base en López, 2007

También, toda vez que el procesamiento legislativo debe cubrir determinadas formalidades, entre ellas la fundamental que corresponde a la asamblea plenaria de los diputados aprobar los proyectos de ley y los decretos. Y si antes era sólo firmar y sellar de aprobado y la discusión en el pleno era únicamente un trámite más, que podía obviarse, de ser necesario. Lo necesario y conveniente, lo dictaba el gobernador. Llegó la alternancia de manera más o menos similar al comportamiento del crecimiento de la PRPCPE, crecieron la producción legislativa y el protagonismo de los legisladores locales, antes en la penumbra la mayoría de ellos, sin brillo, sin propuestas y sin libertad ni autonomía.

Las figura 4.7 y 4.8 nos muestran los cambios que se dieron a partir de la primera legislatura de la alternancia y cómo fue revertida la tradicional preeminencia del gobernador sobre los diputados como gran legislador. En la figura 4.7 es evidente el repunte de la producción legislativa exitosa de los diputados frente al mismo gobernador del PAN Ernesto Ruffo Appel, que no necesariamente dejó de influir en la agenda legislativa, sino que se concentró en los temas medulares que más interesaban a su gobierno (Guillén, 1996). La figura 4. 8 da cuenta de que el monto de “equilibrio” entre la producción legislativa exitosa del gobernador frente a los diputados se alcanzó durante la XIV legislatura, hasta situarse en niveles arriba del 70 por ciento en favor de estos últimos. Sin duda, lo que esto demuestra es que, al contar con una mayor autonomía y recursos (recuérdese el salto dado por la PRPCPE al 1.647 durante la XV legislatura que muestra la figura 4.1), el congreso logró una mayor capacidad de trabajo y también mayor control legislativo en los términos sugeridos por Sartori (1995).

Figura 4.8 Éxito legislativo Ejecutivo vs. Congreso,
1953-1998



Fuente: Elaboración propia con base en López, 2007

4.2.10.2 Agenda legislativa y veto

4.2.10.2.1 Antecedentes

Además del control que la legislatura debe ejercer sobre el protagonismo del ejecutivo como hacedor de leyes, debe enfrentar las acciones prohibitivas al alcance de aquél e intentar superarlas en el marco de la propia constitución local y el margen que permiten los juegos de sus fuerzas internas. Nos referimos a la facultad que la constitución local le reconoce al gobernador para “observar” los proyectos de ley o decreto aprobados por la legislatura. Tales observaciones corresponden con lo que en otras naciones se denomina lisa y llanamente el derecho de veto del ejecutivo.

Dada el escaso uso del veto por los gobernadores a lo largo de la historia de Baja California, haremos una muy breve referencia a los momentos de veto de las legislaturas anteriores,

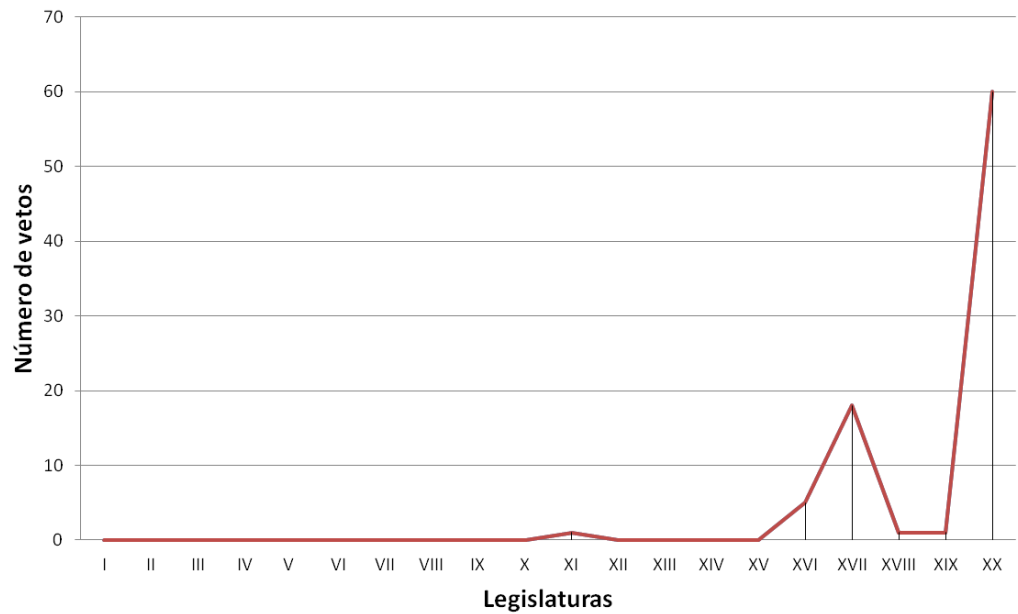
centrándonos en la XX legislatura, (2010-2013), la cual ha sido receptora de la mayoría de las acciones de veto que registra la historia de Baja California y del país. Nunca, en ningún congreso local (ni el congreso de la Unión), se había verificado tan intensa actividad prohibitiva sobre congreso alguno. Se trata de un síntoma inequívoco de cambios importantes en la relación ejecutivo-legislativo, como parte de un proceso histórico en la entidad, con manifestaciones muy particulares durante la gestión de la XX legislatura, inmersa en un ambiente político que se ha vuelto turbulento para el partido que gobierna.

La recurrencia de las amenazas de veto, los vetos efectivos y las controversias constitucionales (iniciadas tanto por el ejecutivo como por el legislativo), son manifestaciones particulares del problema general de quién controla la agenda legislativa. Una de sus cargas negativas es lleva a la judicialización del proceso legislativo, y en general, de la política con todo lo que ello implica. A lo largo de la breve historia del estado de Baja California, nacido apenas en 1953, el ejecutivo tuvo a su servicio al congreso local y, por supuesto, el control de la agenda legislativa. Entonces, el veto no era una figura importante, aunque estuviese contemplado en la constitución local. Sin embargo, la incidencia del veto, casi siempre es mayor bajo gobiernos divididos, que cuando el ejecutivo y el legislativo son controlados por el mismo partido (Douglas, 2008), que se presenta como asuntos de tipo meramente técnicos, atendidos diligentemente por esas mayorías afines. A partir de la alternancia política en Baja California en 1989, la disputa por el control de la agenda legislativa ha sido una constante, muy atenuada cuando el PAN ha logrado mayoría parlamentaria, pero sin desaparecer. Esta disputa se ha recrudecido con el advenimiento de un gobierno dividido horizontal y verticalmente, a partir de los resultados electorales de 2010

cuando el PRI logra mayoría parlamentaria y conquista los cinco gobiernos municipales. De esta disputa, vinculada con el ejercicio del veto, daremos cuenta en los siguientes apartados.

La figura 4.9 muestra el comportamiento de las acciones de veto del ejecutivo a lo largo de 1953 a 2013. Como lo mencionamos arriba, durante el periodo de convergencia no hubo necesidad de hacer uso de esta figura por parte del gobernador, simplemente porque no había quien osara aprobar un proyecto de iniciativa de cualquier tipo, si no contaba con la anuencia del ejecutivo. Ciertamente, la gráfica registra un sólo caso durante la XI legislatura que se debe al “retiro” de la iniciativa del propio gobernador sobre valores catastrales, debido a la irritación social que despertó “el impuesto al perro” como popularmente se le conoció por la amplitud de los gravámenes que incluía. De la irritación se pasó a la movilización y el gobernador, con un “mi carro tiene reversa”, tuvo que ceder en su pretensiones recaudatorias.

Figura 4.9 Ejercicio del veto legislativo 1953-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso y la Subsecretaría de Asuntos Legislativos.

4.2.10.2.2 Los vetos durante la era moderna del congreso

Desde entonces hasta principios de la XVI legislatura no hubo más acciones de veto. En este caso se trató de cinco proyectos de ley cuyos oficios con las observaciones, *extrañamente* fueron entregadas al congreso después del fallecimiento del gobernador Héctor Terán, quien presumiblemente había decidido en vida ejercer ese derecho. Para desencanto de un grupo importante de OSC, que se sumaron al Programa de la reforma del Estado durante la XV legislatura, uno de los proyectos vetados fue la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. Si algo fue claro es que desde la Secretaría General de Gobierno, algunos funcionarios simplemente nunca estuvieron de acuerdo en que fuera creado el Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, menos aún que en él hubiera una participación relevante de la sociedad, representada por los OSC. Esto fue más claro cuando durante los trabajos de la Mesa de Coordinación de Desarrollo Social, que presidía el diputado Alejandro Pedrín Márquez del PAN, todos sus integrantes con excepción del representante del Ejecutivo, no sólo no estuvieron de acuerdo en crear el citado concejo y que en él hubiera una importante participación de los representantes de los OSC, sino además, que lo pudiera presidir de manera alternada con el Ejecutivo. Con posterioridad, en una sesión de la Mesa Central de Coordinación para la reforma del Estado, presidida por el diputado Gilberto Flores del PRD, el ejecutivo retiró sus objeciones y se sumó al consenso, aprobándose la nueva ley casi al término de la XVI legislatura. Es decir, gracias a ese veto se impuso el *statu quo*. Los OSC y en general las actividades tuteladas por la nueva ley, tuvieron que esperar tres años más e invertir el doble de los esfuerzos de todos los actores implicados.

Tocó a Eugenio Elorduy ejercer en tres ocasiones el veto durante la XVII legislatura. El más importante de ellos, fue contra la aprobación de una nueva LOPLEBC promovida por la nueva mayoría encabezada por el PRI. El único diferendo u observación del gobernador fue que para el caso del la designación o remoción del titular de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), la decisión fuera por mayoría calificada. Al no contar la nueva mayoría con los diez y siete votos necesarios para superar el veto, durante los trabajos de la misma sesión, se presentó una nueva iniciativa de LOPLEBC –básicamente la misma que había sido vetada-, aprobando en ese mismo momento la dispensa de trámite legislativo para no correrle traslado a la comisión correspondiente y por mayoría simple se aprobó en bloque el nuevo instrumento

.....
Cuadro 4.13 Decretos a los cuales el EEW aplicó el veto de bolsillo
.....

1. Iniciativa de Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria a los Adultos Mayores de 70 años en Baja California;
2. Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Baja California,
3. Iniciativa de Ley de Imagen Pública y Publicidad Institucional para el Estado de Baja California;
4. Iniciativa mediante la cual se aprueba la adición de un cuarto párrafo al artículo 180 del Código Penal para el Estado de Baja California;
5. Iniciativa que reforma la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California;
6. Iniciativa que reforma diversos artículos y deroga otros de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California;
7. Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley del Servicio Civil para los Trabajadores de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California;
8. Iniciativa de Reformas al primer párrafo del artículo 114 del Código Penal del Estado de Baja California;
9. Iniciativa mediante el cual se adiciona un artículo cuarto al decreto 107, publicado en el periódico oficial del Estado de 20 de Julio de 1985.
10. Iniciativa de Reforma a los artículos 2 fracción VI, 3,6,10 fracción XV, 11 fracciones XIII y XV, 17,57 y Artículo Cuarto Transitorio de la Ley que Regula la Relación Administrativa de los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California;
11. Minuta de Proyecto de Decreto que reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

12. Iniciativa que reforma al artículo 82 del Código Penal del Estado de Baja California;
13. Minuta de Proyecto de Decreto que adiciona la fracción XXXIX-L del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
14. Iniciativa mediante la cual se autoriza al Ejecutivo del Estado a Desincorporar del Dominio Público del Estado e Incorporar al Dominio privado diversos lotes de terreno en el Municipio de Mexicali, Baja California;
15. Iniciativa de Reforma a la Fracción VII del artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

.....
Fuente: Diario de los debates del Congreso del estado.
.....

Se hizo uso de lo que en México se conoce en la jerga de la abogacía como una “chicana”. Por cierto, la RAE la define como “artimaña, procedimiento de mala fe, especialmente el utilizado en un pleito por alguna de las partes”. Sólo se le dio la vuelta al veto. Esto llevó a que el congreso no contara durante cierto tiempo con ley orgánica, lo que generó nuevas controversias, que no es dado abordarlas ahora en este espacio. Hay que agregar, que sumadas a las tres acciones de veto que hemos mencionado, el gobernador Eugenio Elorduy se guardó en el bolsillo quince decretos emitidos por la XVII legislatura, algunos de ellos de verdadera relevancia para la entidad (cuadro 4.13). En mayo de 2005, ya en la XVIII legislatura, el GPPRI intentó - sin éxito - rescatar estas iniciativas a partir de una propuesta de acuerdo económico para que el congreso en pleno solicitara al todavía gobernador Eugenio Elorduy darles el trámite correspondiente. En parte motivadas por esta experiencia la XX legislatura reglamentó el derecho de veto y a partir de entonces, los gobernadores no podrán utilizar sus bolsillos como congeladora legislativa.

Durante la XVIII legislatura únicamente hubo dos vetos, consistentes en observaciones meramente técnicas que fueron subsanadas por el pleno de acuerdo con lo establecido por la constitución. Y Durante la XIX legislatura, en virtud de la amplia mayoría alcanzada por el GPPAN en coalición con el PES y el PANAL y la sistemática colaboración del PRD, el gobernador Osuna Millán no tuvo fricciones con la legislatura. Así que no hubo vetos. Fue una

legislatura de plena *Pax* panista. La tormenta vino con los resultados electorales de 2010, al perder el PAN la mayoría del congreso y todos los gobiernos municipales.

4.2.10.2.3 Control negativo de la agenda legislativa y superación del veto

Como muestra el cuadro 4.27 abordado en nuestro análisis de la variable «adaptabilidad», el PRI y sus aliados (PEBC, PT, PVEM), lograron una amplia mayoría parlamentaria y comenzaron a ejercerla a plenitud. En ese contexto, desde los primeros días de la gestión de la XX legislatura, la organización legislativa se hizo presente como un *todo* y con toda su representación ante el poder ejecutivo. Ello tiene lugar como parte de la práctica legislativa de convenir su derrotero durante sus tres años de gestión, la cual se ha venido convirtiendo en regla no escrita de cómo debe operar el congreso; especialmente en las legislaturas en las que el partido del gobierno no ha contado con mayoría parlamentaria. Este tipo de acuerdos, generalmente escritos, se vienen desarrollando a partir de la XVI legislatura y comprenden la distribución, composición o creación de comisiones, la ocupación de la mesa directiva por periodo de sesiones y participación en los órganos técnicos, lo que regularmente se plasma en una reforma a la ley orgánica del congreso, en un convenio o acuerdo político. De ello damos cuenta de manera amplia en el apartado que analiza la variable «adaptabilidad» en este mismo capítulo.

Eso explica que el contenido del Decreto 1 de la legislatura, aprobado por los veinticinco diputados y diputadas (de todos los partidos, incluido el PAN), los primeros días del primer periodo ordinario de sesiones, haya sido sobre sustanciales reformas a su ley orgánica. Sin embargo, bajo ciertas consideraciones jurídicas y políticas, los legisladores decidieron que por

tratarse de su configuración interna y conforme el diseño federal, decidieron no enviarla para su publicación al ejecutivo, haciéndolo solamente en la gaceta parlamentaria.

Enseguida vino toda una avalancha de amenazas de vetos, vetos y controversias constitucionales. Para mayo de 2013, de una legislatura iniciada en octubre de 2010, el ejecutivo había vetado 39 iniciativas y promovido dos controversias constitucionales. Casi para finalizar la legislatura, el número de vetos se elevó a cuarenta y cinco, con el decreto de creación del Municipio de San Quintín. Se trata de un fenómeno no visto en la vida nacional a lo largo de la historia y tal vez en muchas de las naciones del mundo.

De los 39 vetos mostrado en el cuadro 4.12, seis de ellos (15.38%) fueron superados mediante mayoría calificada, lo que revela una relativa falta de coordinación del gobernador con el grupo parlamentario del PAN. En cuatro de ellos se atienden las observaciones enviadas por el ejecutivo, en dieciocho se dejó correr el plazo de 30 días sin atender las observaciones, en siete casos se intentó superar el veto sin conseguirlo y tres más se atienden observaciones y se negocia entre las partes. Sin duda, nos encontramos ante un acontecimiento extraordinario de la vida política e institucional del estado y del país. Si se quiere, ante una potencial candidatura de Baja California a ser merecedora de un premio Guinness. Nacif (2004b) ha postulado que una de las medidas de poder real de los congresos se demuestra con su capacidad para revertir el veto del ejecutivo. Cuando el congreso carece de autonomía, es hasta un absurdo pensar en superaciones de los vetos; en cambio, a medida que el congreso adquiere un mayor nivel de autonomía, lo que implica contar con presupuestos adecuados y desarrollar capacidades, además de la conjunción de las voluntades políticas, sólo entonces es posible que, se muestra el poder real del congreso ante la falta de cooperación entre poderes.

Como forma de comparación de la dimensión de lo que acontece en Baja California en materia de veto del ejecutivo, y ya que no existe forma de hacerlo en casos similares en México, vale la pena tener una referencia a partir de la experiencia internacional. Por ejemplo, en un estudio sobre los E.U. se documenta el uso del veto presidencial durante el periodo 1969-1998, con un total de 173 acciones, que representan en promedio 5.96 vetos por año. Le correspondió al gobierno de Gerald Ford ser el que más recurrió al control negativo de la agenda legislativa con 47 vetos durante todo su gobierno y el de Jimmy Carter el que menos utilizó el veto con 13 acciones de veto durante su gobierno (Conley y Kreppel, 2001:842). Si se considera que el periodo de gobierno en los E.U. es de cuatro años y que ninguno de ambos presidentes fue reelecto, el gobierno de Guadalupe Osuna Millán los supera con creces. Aún en el caso de Gerald Ford con 47 vetos durante su mandato, fueron aplicados 11.47 vetos por año, mientras que el gobierno de Osuna Millán, con 45 vetos hasta agosto de 2013, aplicó 15 vetos por año. Si se comparara con los gobiernos de Vicente Fox o el de Felipe Calderón los cuales ejercieron sus mandatos con gobiernos dividido, que contaron ambos solamente seis acciones de veto, o sea uno por año, tendríamos que el de Osuna Millán es 1500% veces mayor.

Cuadro 4.14: XX Legislatura: Iniciativas y comportamiento ante el veto					
Iniciativas		Presentadas	%	Aprobadas	%
Del ejecutivo		53	7.46	24	4.94
De los legisladores		633	90.41	461	95.05
De los ciudadanos		24	3.38	0	0.00
Total de iniciativas		710	100	485	100.00
Vetos		39	5.43		
Comportamiento del veto ^(*)					
Superados con mayoría calificada	No superado. Faltó mayoría calificada	Observaciones atendidas conforme al veto		Vencimiento del plazo constitucional	Negociado con controversia constitucional
6	7	4		18	1
Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Asuntos Legislativos					

Como es reconocido por los estudiosos del campo de la ciencia política, “el uso del veto por parte de un ejecutivo es un ejemplo ideal de control negativo de la agenda legislativa. El veto crea una oportunidad para bloquear la acción legislativa, pero no le da al ejecutivo el poder de modificar la legislación propuesta después del hecho”. (Douglas, 2008: 610). En efecto, salvo en casos muy contados en que el veto permitió la negociación, en la mayoría de ellos el ejecutivo prefirió afincarse en el *statu quo*, o en la inmovilidad legislativa. En 18 casos, que representan el 46.15% del total de vetos mostrados en el cuadro 4.12, las observaciones del gobernador no fueron atendidas, ya que los diputados dejaron correr el término de 30 días para no hacerlo. Seis de los vetos, que representan el 15.38%, fueron superados con una votación de súper mayoría, que incluyó votos del PAN y solamente en tres casos (7.69%) se atendieron las observaciones como muestra el cuadro 4.14.

Hay que destacar que el importante crecimiento de la producción legislativa y la participación de los actores con derecho de iniciativa. Por ejemplo, para el 2 de mayo de 2013 se habían presentado ante el pleno de la legislatura 710 iniciativas (acuerdo económico, adición, decreto, creación de leyes, reformas, abrogación y derogación) de las cuales fueron aprobadas 485 (68.31%). De las iniciativas presentadas únicamente 53 (7.46%) fueron del ejecutivo. De ellas se aprobaron únicamente 25, que representan del total aprobadas sólo el 5.15%. Cabe destacar que, aparte de las leyes de ingresos y de presupuesto de egresos, el ejecutivo solamente presentó una iniciativa para la creación de una nueva ley. Aunque la cifra de 39 vetos es impresionante, si se compara con las 710 iniciativas presentadas o las 465 aprobadas, significarían el 5.43% y el 8.04% del total, respectivamente.

Cuadro 4.14 bis Vetos totales aplicados por el ejecutivo durante la gestión de la XX legislatura, 2010- 2013		
Tipo de tratamiento	Núm.	Decreto/dictamen
Se atendieron las observaciones	7	Decretos: 1-31-47-72-180-240-515
Superación del veto	7	Decretos: 3-4-94-233-290-320-355
No reunió mayoría calificada	7	Decretos:225-238-404-406-423-424-429)
Se venció el plazo constitucional de 30 días sin que fueran atendidos	38	Decretos: 174-178-181-204-237-284-296-307 311-317-347-348-360-361-362-380-416-426 461-485-490-500-502-521-538-539-540-541 542-556-562-570-579-594-595-596-592. Dictamen:266
Pendiente de analizar	1	Decreto: 50
Total	60	
Fuente: Subsecretaría General de Gobierno		

Para finalizar la gestión el número total de vetos se elevó a 60. De ellos, 7 se resolvieron atendiendo las observaciones, y fueron superados por votación de mayoría calificada, de 38 se venció el plazo de 30 días que establece la constitución local y quedó un pendiente de analizar por la legislatura (ver cuadro 14.4 bis).

Con lo anterior cubrimos lo que nos propusimos al iniciar este capítulo 4. Cada uno de los indicadores ofrecidos por nuestros mecanismos fue contrastado con la evidencia empírica. Ahora estamos en condiciones de emitir un juicio sobre el comportamiento de la variable «autonomía» en el siguiente acápite de conclusiones, no sin precisar que la identificación de los niveles alcanzados por cada variable y la misma institucionalización es sólo una aproximación (Ragsdale y Theis, 1997)

4.2.11 Conclusiones

1. Con la evidencia mostrada, podemos concluir que en el Congreso de Baja California han ocurrido una serie de fenómenos a lo largo del tiempo que lo identifican en varios de sus rasgos con el resto de las legislaturas locales del país y del mismo Congreso de la Unión. Esto es particularmente cierto durante los dos momentos de su periodo de convergencia 1953-1989, especialmente respecto de las relaciones del congreso con el ejecutivo y el predominio de un modelo parlamentario monopartidista y abdicante de sus funciones constitucionales.
2. El congreso local se ha visto impactado por los cambios en el ambiente político y legal a partir de la reforma política de 1977, que propiciaron leves aunque importantes ajustes al modelo de la “vieja institucionalidad” monopartidista dominante e introduciendo elementos incipientes de un nuevo modelo orientado al pluralismo político y formalizando reglas de convivencia y de operación con la creación de la primera ley orgánica de 1980. Estos cambios demandaron un crecimiento de los recursos asignados al congreso local. Destaca, por ejemplo, que la PRPCPE se haya triplicado de 1978 con 0.3% a 0.9% en 1980.
3. El congreso ha tenido un comportamiento presupuestal en el que uno a uno de sus pasos deja un rastro mediante el cual es posible identificar tipo de congreso que es en cada momento. Salvo las primeras legislaturas en que aparecen altos niveles de PRPCPE, cuya consistencia hemos cuestionado arriba, sin embargo, es sintomática la tendencia a la baja de su presupuesto desde 1957 a 1977, año en que la PRPCPE se redujo a su mínimo histórico de

0.3%. Precisamente, se trata de todo que periodo que hemos reconocido con Tushman y Romanelli (1985) como un periodo convergente, los tiempos felices donde no hacía falta cambiar nada, si acaso cambios graduales que de ninguna manera atentaban contra las estructuras del sistema de partido hegemónico y las manifestaciones hiper presidencialistas locales. Como veremos en el capítulo 6, durante ese periodo se incubó y mantuvo por décadas una legislatura diseñada bajo el “arquetipo convergente” (ver figura 6.10). Entre otras, las características de este arquetipo (plantilla o modelo) fue su falta de autonomía, su baja capacidad adaptativa, estructura artesanal y muy limitada formalidad organizacional. Por el contrario, el arquetipo de la “estabilidad puntuada”, bajo el cual se despliega la legislatura después de la alternancia, tiene por características una creciente autonomía, alta capacidad adaptativa (lo que demostraremos adelante), una estructura compleja y alta formalidad organizacional, sin demérito de algunas características adhocráticas. Se trata de configuraciones emergidas durante la evolución de la legislatura en las que han interactuado las reglas informales y las formales. Durante la vigencia del arquetipo convergente, prevalecieron las reglas informales; durante el arquetipo de la estabilidad puntuada, han sido las reglas formales las que han estado predominando. Unas y otras han tendido hacia su institucionalización. Los acuerdos políticos (que incluyen formas de distribución de las comisiones, ocupación de puestos en el órgano político de gobierno o la asignación de las presidencias y puestos de las mesas directivas, entre otras) son ejemplo de las primeras. La dinámica parlamentaria, expresada en tipos y periodos de sesiones, tipos de votaciones para tomar acuerdos (como la mayoría calificada), entre otras, son ejemplos de las segundas. Y así, a cada paso y a cada momento de la legislatura, va dejando una huella que es posible seguirle su rastro a través del presupuesto. La PRPCPE sólo ha jugado las veces de una línea

rasante que se desplaza en paralelo con la evolución general del cuerpo legislativo y respecto del arquetipo correspondiente.

4. Con la alternancia el congreso los tres indicadores de autonomía mostraron un comportamiento en ascenso. Las figuras 4.1, 4.2 y 4.3, dan cuenta de la manera en que un congreso con mayor autonomía, más volumen de actividades y con mayor legitimidad social demandó mayores recursos. Así, se generó un círculo virtuoso entre autonomía y recursos disponibles. La autonomía alcanzada con la alternancia le permitió al congreso contar con mayores recursos; los recursos le permitieron espacios dignos, un sistema de comisiones desarrollado y con espacios para todos los diputados, la creación de grupos parlamentarios y con ello se mejoraron en general sus capacidades reforzando su autonomía.
5. La revisión diacrónica y comparada que hicimos con la PRPCPE de ocho legislaturas, nos permitió ubicar en ese espectro tanto el hecho de que el de Baja California es el congreso con la mayor participación porcentual de los presupuestos generales de las entidades comparadas, como su relación con el tipo de gobierno imperante. El contraste principales, lo realizamos con el congreso de Coahuila, el cual tiene características muy similares a las de Baja California en cuanto a indicadores macro económicos, poblacionales y la legislatura también se integra por 25 diputados. Sin embargo, difieren en dos cosas fundamentales. A diferencia de Baja California, en Coahuila no ha habido alternancia político en el gobierno estatal ni tampoco gobiernos divididos. Al compararlos con otros estados en la figura 4.4., se observa una probable correlación entre las tendencias al crecimiento de las PRPCPE, la alternancia y los gobiernos divididos. Por ejemplo, ese grupo de 8 legislaturas, Baja California cuenta con

la PRPCPE más elevada y la más reducida es la de Coahuila. Igualmente, en entidades donde nunca había habido alternancia –como en Sinaloa-, se comenzó a manifestar una tendencia al incremento presupuestal. Esto nos confirma que el indicador utilizado si nos permite asociarlo con la mayor o menor autonomía de las legislaturas. Si nos atuviéramos el comportamiento de ese indicador solamente, podríamos concluir que la de Baja California es la legislatura que registra una mayor autonomía, no exenta de los ciertos riesgos de los cuales aquí mismo hemos dado cuenta.

6. El ejercicio de comparación sincrónica que realizamos con el total de legislaturas del país respecto de la erogación anual por diputado (EAD), complementario al realizado al análisis comparado de la PRPCPE, nos permitió comprobar que el congreso de Baja California es el que realiza la mayor erogación por ese rubro, por encima de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, conforme a los criterios definidos. Bajo el mismo enfoque de considerar que la disposición de mayores recursos hace a la legislatura más autónoma, así también, la asignación de mayores recursos por diputado hace que estos puedan desarrollar de mejor manera sus trabajos a través del correspondiente sistema de comisiones.
7. La evidencia muestra con claridad que el congreso local se ha ido apropiando paulatinamente de un mayor control de la agenda legislativa. Muy lejos quedaron las legislaturas en las cuales el éxito del gobernador era del 100%, sin que diputados ni siquiera pudieran aspirar a ser promotores de una ley exitosa. Eso empezó a cambiar a partir de 1980, pero no fue sustancial el viraje. La alternancia fue la sacudida precipitante de toda una reorientación estratégica que implicó la desinstitucionalización (o desmontaje) del viejo orden de cosas.

Vino un nuevo impulso al crecimiento presupuestal, creció la producción legislativa y las posibilidades de ser legisladores reales, tocó las puertas del nuevo congreso que entonces, comenzó a ser un poder y a controlar mayores tramos de la agenda legislativa. El congreso se desplazó de una situación de absoluta carencia de autonomía durante todo el periodo de convergencia durante la que dominó la vieja institucionalidad, a una creciente autonomía con mayor capacidad de desahogo de la agenda legislativa.

8. Conforme a estudios como el de la Cámara de Representantes de California, una forma en que podría presentarse la independencia legislativa es el aumento de la propensión a aprobar proyectos de ley contra la voluntad del ejecutivo. Es decir, un órgano institucionalizado puede sufrir más vetos (Squire; 1991:1046), es un reflejo de la independencia legislativa. Y si como postula Nacif (2004b) una de las medidas de poder real de los congresos se demuestra con su capacidad para revertir el veto del ejecutivo, la evidencia que mostrada, permite asegurar que durante la XX legislatura el congreso se manifestó como un poder real. Por supuesto, sin autonomía no se concibe un poder real, en todo caso, puede ser un instrumento potente, una herramienta eficaz de otros, pero no un poder en sí mismo. Cuando el congreso carece de autonomía, es un absurdo pensar en que pueda revertir los vetos; en esa situación el ejecutivo no tienen necesidad de vetar. A medida que el congreso adquiere un mayor nivel de autonomía, lo que implica contar con presupuestos adecuados y desarrollar capacidades, además de la conjunción de las voluntades políticas, sólo entonces es posible que muestre su poder real. Desde el punto de vista meramente organizacional, más allá de partidismo, como reconoció en entrevista Raúl Soria, Subsecretario de Asuntos Legislativos durante el gobierno de Osuna Millán, el de Baja California se comportó durante la XX legislatura como “un congreso sumamente autónomo, hablando del legislativo con el

ejecutivo, en términos de división de poderes”. Esto es lo importante. Sin embargo, sería un error pensar que esa autonomía alcanzada respondió sólo a que el PRI y sus aliados tuvieron mayoría parlamentaria durante esa legislatura, que por supuesto fue determinante. Sin embargo, es importante reconocer que la autonomía alcanzada por el congreso es ya un producto *histórico*, que no tiene dueños. Así lo corrobora el rastreo de los procesos de institucionalización y de cambio organizacional objeto de esta tesis.

9. En breve: la evaluación que presentamos de la variable «autonomía» nos informa que desde la alternancia a la fecha, ha cursado un proceso continuo de crecimiento y fortalecimiento en las facetas aquí abordadas, pero que de ser evaluada mediante otras facetas igualmente válidas, como por ejemplo las capacidades del sistema de comisiones de la legislatura (que abordaremos bajo otro enfoque en seguida), mostraría igualmente su fortalecimiento. Y si a mayor autonomía mayor nivel de institucionalización, podemos entonces afirmar que el nivel alcanzado por la autonomía del congreso se manifiesta como un mayor nivel de institucionalización. Igualmente, corrobora que los cambios organizacionales implicados para la obtención de tales niveles se han expresado a la manera de un equilibrio puntuado y cristalizado en arquetipos de diseño organizacional característicos de los distintos momentos de esta y el resto de variables en estudio. Que esto es así se demuestra con las figuras 4.1 y 4.6, 4.7 y 4.8, que muestran los cambios a saltos diferenciados de los cambios graduales. El primero en relación con el presupuesto a través de la PRPCP y el segundo mediante la producción legislativa que en la figura se manifiesta en términos de la transición de predominio de los gobernadores *vis-à-vis* los legisladores.

Evaluada la variable «autonomía», pasamos a evaluar la variable «adaptabilidad», que se basa en indicadores relativos a la evolución del sistema de comisiones, la dinámica de las mesas directivas y los grupos parlamentarios, en tanto espacios de participación de los partidos, lo que se hace tanto en el contexto del tipo de gobierno emergido con los resultados electorales y de las relaciones con el ejecutivo del estado. Pasemos, pues, a ello.

4.3 EVALUACIÓN DE LA VARIABLE ADAPTABILIDAD

4.3.1 Introducción

En el capítulo 3 en el cual exponemos y justificamos la metodología aplicada para esta tesis, explicamos de manera amplia el concepto de adaptabilidad y los indicadores que para evaluarla sugieren muy diversos eruditos. Por ello, aquí haremos una introducción muy breve solamente para enmarcar el procedimiento de evaluación que de la misma hemos desarrollado. En seguida, expondremos en orden en que se desenvuelve nuestro ejercicio. Pasamos a ello.

El concepto de Huntington acerca de la adaptabilidad como duración (o permanencia), implica tanto la creación como la eliminación de unidades administrativas (Ragsdale y Theis, 1997). Por supuesto también quedan implicadas acciones de naturaleza intermedia complementarias a la creación o eliminación de tales unidades, que para nuestro caso, son las modificaciones de los órganos de un congreso. Se trata de característica adquirida de la organización para enfrentar los retos ambientales. Cuantos más retos y mayor edad, mayor será la capacidad de adaptación de una organización, lo que dependerá de la dinámica o turbulencia del ambiente. Si el ambiente en que se han desenvuelto la organización es estático, no necesariamente será adaptable esa organización ni sus procedimientos. Un ejemplo de ambiente estático fue el que se vio inmersa la legislatura local durante el periodo de convergencia (1953-1989), tema sobre el que abundamos en el capítulo 6, donde abordamos de conjunto los procesos de institucionalización y de cambio organizacional.

Para Capano (2003) la relación entre la coherencia interna y la adaptabilidad es esencial en la comprensión del cambio institucional de las legislaturas. Ante las presiones externas las

instituciones camerales tienen necesidad de adaptarse, y ese proceso de alineación con el ambiente, puede propiciar otros cambios en el marco de su coherencia interna. La capacidad de adaptación –agrega Capano-, nos recuerda que, como otras instituciones, las legislaturas no existen en el vacío. Están integradas en su entorno y desempeñan sus funciones interaccionando con otras instituciones y actores políticos. En esa interacción ganan o pierden influencia política de acuerdo a las circunstancias. (p.5).

Para nuestro caso, durante las últimas dos décadas, la legislatura ha mostrado suficiente capacidad de adaptación para crear, *modificar* y eliminar unidades y la capacidad de recuperación de las unidades históricas claves, sin importar quién tenga la mayoría. La adaptabilidad es, en efecto, “la válvula de seguridad de la institucionalización”, la organización está sujeta a cambios a través de las sucesivas legislaturas, las que pueden añadir y eliminar unidades, pero sigue desarrollando con el tiempo, ajustándose a estos cambios, y algunas de las nuevas unidades pueden convertirse en componentes permanentes de la organización. De hecho, el largo tránsito del sistema de Pleno al sistema de comisiones en cada legislatura, está plagado unidades que han sido creadas eliminadas. Igualmente, el surgimiento y desarrollo de los distintos órganos técnicos del congreso hasta su actual estructuración que denotan un importante grado de complejidad (que se aborda en el capítulo 5), han cursado el mismo proceso.

Ya es cotidiano que cada “generación” de miembros del congreso reforme la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPLBC). En una legislatura con gobiernos divididos, que ha sido la divisa de Baja California desde hace cinco lustros, una de las medidas para su gestión interna y asegurar su gobernabilidad tiene que ver con su grado de adaptabilidad frente al ambiente

político que se genera con los resultados electorales –un impredecible factor externo- que viene determinando la composición de la representación. Además, durante las últimas legislaturas (XVI-XX), se ha vuelto una práctica parlamentaria suscribir acuerdos políticos cuyo contenidos modulares pueden incorporarse al el cuerpo de la ley. No extraña, entonces, que ley orgánica vigente sea resultado de ese tipo de procesos de adición y resta.

En el caso de la legislatura objeto de estudio, en la que no ha existido –hasta ahora- la reelección, la adaptabilidad puede medirse a partir de los cambios en su estructura y procedimientos internos, expresados especialmente a través de su ley orgánica y la creación/eliminación diversas unidades administrativas. Una práctica que se viene observando en cada legislatura del congreso local desde la alternancia en 1989, es que, de manera previa a iniciar su gestión, se desarrollan trabajos de reforma a la ley orgánica. Es una forma de alinearse continuamente a los cambios ambientales y al tipo de gobierno emanado de las elecciones precedentes, que se reflejan en la composición cameral y los procedimientos internos en cada legislatura. Esto implica la integración de los órganos de gobierno y representación (CRIPP, JCP y Mesas Directivas), sus órganos de trabajo (comisiones, incluidas sus funciones e integración) y sus órganos técnicos (servicios de apoyo). La inmutabilidad o rigidez de la ley orgánica denotaría una gran falta de adaptabilidad; por el contrario, una reiterada práctica de ajustarla los términos que dicta la nueva correlación de fuerzas a partir de su máximo ordenamiento interno, demuestra un mayor grado de adaptabilidad.

Las innovaciones son un elemento adicional que habla de la adaptabilidad de la legislatura y su propensión al cambio. La legislatura de Baja California, por ejemplo, institucionalizó la reforma

del Estado mediante un proceso que llevó desde su adopción como programa desde la XV legislatura. Luego se constituyó como comisión especial durante la XVI legislatura, que fue transformada en una comisión permanente durante la XVII legislatura a la cual le confirieron facultades dictaminadoras durante la XVIII legislatura, hasta *sedimentarse* como una comisión permanente. Incluso, el haberles conferido facultades dictaminadoras a 15 comisiones permanentes, también es una evidente manifestación de su adaptabilidad, expresada como una medida descentralizadora del poder (ver cuadro 5.1). Fue un paso más en dirección de fortalecer el sistema de comisiones y de mejora y ampliación de la especialización y la profesionalización de los legisladores. Al respecto, existen estudios que sugieren que la descentralización del poder es una manifestación del uso de criterios universalistas y métodos automáticos, que se encuentra en los cuerpos legislativos (Squire, 1992:1027).

Puntualizado lo anterior, pasamos a identificar los indicadores mediante los cuales hemos evaluado la variable adaptabilidad. Los indicadores son las siguientes:

- 1) Variabilidad del número y tipo de comisiones y su asignación por grupo parlamentario;
- 2) Composición de las mesas directivas por los distintos grupos parlamentarios
- 3) La evolución del órgano político de gobierno, y
- 4) La evolución de su ley orgánica.

Utilizando el mismo criterio aplicado en el caso de la variable autonomía, para el caso de la variable adaptabilidad, consideraremos dos tipos: a) Adaptabilidad de los órganos de legislativos y b) Adaptabilidad de sus reglas de operación, vistas de conjunto. Ambos casos estarían

concebidos como un alineamiento del cuerpo legislativo con los cambios ambientales, particularmente en el caso de sus órganos a partir de los resultados electorales y el inicio de una nueva “cohorte” legislativa.

4.3.2 Procedimiento

La evaluación de la capacidad de adaptación de la legislatura de Baja California arrancó desde su “célula básica”, aquella que se relaciona con la cotidianidad del día a día del trabajo parlamentario. Se realizó a partir del análisis diacrónico de su sistema de comisiones durante 1953 a 2013, con acento en su comportamiento durante las legislaturas XV a XX, por las razones expuestas en el capítulo 3. Durante el ejercicio, enfatizamos en las modalidades que adopta el sistema de comisiones según sea el tipo de gobierno y la correlación de fuerzas entre los partidos en ella representados. De igual manera, se abordó el surgimiento, evolución y transformación de sus órganos de gobierno para el periodo 1995-2013 (las mesas directivas y su órgano político de gobierno (CRIPP o Junta de Coordinación Política a partir de la XX legislatura), en los cuales convergen las representaciones de los partidos políticos como elemento determinante. Finalmente, nos elevaremos a lo general desentrañando las adecuaciones que ha sufrido el marco jurídico para el gobierno interior del congreso, lo que haremos de conjunto a partir de sus sucesivas leyes orgánicas, o su caso, de su ausencia a lo largo casi todo el periodo de convergencia. Se trata de instrumento que formaliza y agrupa los procedimientos parlamentarios, desde aquellos meramente técnicos, los de implicaciones políticas y hasta los ritos y ceremonias parlamentarias.

4.3.3 Evolución de sistema de comisiones

Partimos de la consideración de que la doctrina reconoce que las asambleas legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. La atención de tales funciones y actividades las legislaturas las realizan normalmente a través de comisiones. Tales comisiones se definen "como organismos especializados, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades" (Valenzuela, 1998:166). Entonces, el sistema de comisiones es el conjunto de comisiones y las interrelaciones que se generan entre ellas y otros órganos del congreso en la atención de las funciones y actividades parlamentarias.

Hechas las anteriores definiciones, partiremos de la perspectiva organizacional Cox y McCubbins (1993:329) que advierten que todo sistema de comisiones se estructura a partir de los intereses y la influencia que los partidos mayoritarios llegan a tener en la organización cameral. Desde una perspectiva meramente organizacional nos dicen estos autores, que la forma en que desde los órganos de gobierno del congreso, los partidos intentan controlar las comisiones como subunidades organizacionales, es idéntica a la manera en cómo se gestiona en otras grandes organizaciones. Por ejemplo:

- a. Pueden ser creadas o desaparecidas en cualquier momento;
- b. Por el tipo de tareas que les son asignadas y la disponibilidad de recursos para que lleven a cabo o no tales tareas y

- c. la regulación de su personal y al prever la revisión y modificación de sus decisiones

Todas estas acciones pueden ser puestas en práctica a partir de los acuerdos políticos de todos sus componentes, las negociaciones específicas entre grupos o, en su defecto, como medidas de fuerza de las mayorías. Ello tiene que ver con el diseño organizacional a que nos referiremos en el capítulo 5 relativo a la dimensión de complejidad, jugando un papel importante las características adhocrática de su estructura. Desde el ápice estratégico es posible echar mano a esta cualidad para poner en práctica las tres formas de control señaladas arriba. A esas tres acciones básicas se le pueden sumar otros mecanismos micro administrativos para *eliminar* lo innecesario o lo que no convenga a los intereses en juego, *combinar* (vía comisiones unidas u otras formas), *cambiar* para simplificar (reducción del número de comisiones o de integrantes) o *mejorar* su operatividad mediante grupos de trabajo y unidades de apoyo técnico. Se trata de una práctica más o menos común en los congresos locales. Por ejemplo, el artículo 93 de la Ley Orgánica del Congreso de San Luis Potosí, señala que se integrarán tantas comisiones como se requieran para el cumplimiento de sus funciones, y puede incrementarlas [en su número], decrecerlas y subdividirlas de acuerdo con lo que exija el despacho de los asuntos de su competencia. Esto puede implicar un mayor número de comisiones dictaminadoras o disminuirlas. Durante la legislatura que transcurre (2013), los congresos de San Luis Potosí, Sonora y Chihuahua, cuentan con 21, 27 y 22 comisiones de dictamen y tanto la Cámara de Diputados como el Congreso de Guanajuato han reducido el número de comisiones.

Conscientes de estas posibilidades de cambios, los partidos de menor peso intentar ampliar al máximo la toma de decisiones a partir del método de consensos o por mayorías calificadas,

mientras que los partidos o coaliciones mayoritarias podrían ser propensos a decisiones que ponderen su mayor peso o mediante mayorías simples. Sin embargo, por razones de estabilidad de la legislatura y de legitimidad frente a la sociedad, los partidos de mayor tamaño también promueven los acuerdos por consenso. (En el capítulo 5 relativo a la variable «coherencia» se aborda con amplitud el papel del consenso como un artefacto legislativo utilizado como una especie de “contrato” en la gestión de gobiernos divididos).

La evidencia empírica muestra que un sistema de comisiones es imagen y semejanza de la correlación de fuerzas de la coalición interna y de la influencia de la coalición externa. Esto explica que las únicas comisiones de dictamen que existieron hasta la XVI legislatura (legislación y puntos constitucionales y Hacienda y Presupuesto) hayan estado presididas y/o bajo el control de los grupos parlamentarios mayores, como se mostrará adelante. También, que durante la XX legislatura, por ejemplo, el GPPRI haya tenido bajo su control el 60% del total de comisiones de dictamen y el 55% del total de comisiones como se muestra en la figura 4.18 a y b. Ello también explica que a lo largo de 18 años, desde la XV a XX legislatura entre el GPPAN y el GPPRI hayan acaparado el 86% del total de presidencias de las comisiones permanentes y que durante el mismo periodo el GPPRD solo haya ocupado el 8% de tales presidencias, lo cual denota una legislatura marcadamente bipartidista. (Ver figura 4,19 a y b).

Las formas de control sobre el sistema de comisiones variarán según la modalidad de gobierno en que la legislatura esté inmersa y especialmente de las relaciones de poder a su interior. El grupo o coalición parlamentaria que cuente con mayorías absoluta o calificada decide las modalidades de su configuración. Para el caso de la legislatura de Baja California, contar con

mayoría absoluta significa tener bajo control el 50 por ciento más uno de sus integrantes. En cuanto a la mayoría calificada dice el Artículo 35 de la constitución local vigente: “cuando en esta Constitución o en la Ley, se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado debe ser aprobada por mayoría calificada o por dos terceras partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos de los Diputados”.

En este capítulo demostramos que la configuración en cada legislatura y, particularmente la evolución del sistema de comisiones, está determinado por la correlación de las fuerzas políticas que realmente influyen en su desempeño, lo cual es el motor más importante que impulsa en estos ámbitos la adaptación de la legislatura. En otros términos, la configuración y evolución de tal sistema dependerá de la manera en que se relacionen las coaliciones externa e interna de la legislatura. “Una coalición externa dividida tenderá a fomentar una coalición interna politizada y viceversa. En efecto, la existencia de conflictos en una de estas dos coaliciones tiende a derramarlos sobre la otra, cuando un grupo influyente busca obtener el apoyo de los otros” (Mintzberg; 1993:384 y Mintzberg 1985). Por coalición externa nos referimos aquí a los actores que influyen en el comportamiento del congreso sin ser parte del mismo, por ejemplo, el ejecutivo, los partidos o grupos de interés.

En medio del conflicto, lo más seguro es que se impongan decisiones de fuerza en lugar de la prevalencia de criterios incluyentes y la construcción de consensos. De momento, el vector de mayor magnitud puede someter a sus adversarios, pero también poner en riesgo la estabilidad de su propio funcionamiento y de sus relaciones interinstitucionales. La XX legislatura es un claro ejemplo de cómo una coalición externa dividida –en pleno proceso electoral- alentó una el

enfrentamiento entre los elementos de la coalición interna. La XVII legislatura también es otro ejemplo, en la que también, en pleno proceso electoral, se polariza su vida interna como nunca había sucedido.(ambos casos los abordamos en este mismo capítulo en páginas posteriores). En lugar de generar los espacios para los acuerdos, esta circunstancia llevó a un fuerte enfrentamiento entre los representantes de los poderes ejecutivo y el legislativo, quienes en los momentos más álgidos parecían más defender sus respectivos intereses partidistas en detrimento de los intereses institucionales.

4.3.4 Sistema de comisiones (1995-2013) y elementos de contexto

En este apartado nuestra atención se concentrará en identificar la manera en que ha evolucionado el sistema de comisiones del Congreso de Baja California durante sus últimas siete legislaturas (XV, XVI, XVII, XVIII, XIX XX y XXI). Las siguientes razones arrojan suficiente luz acerca del por qué de nuestra elección:

- a) Sus gestiones tienen lugar después de la alternancia política en el estado, comprendiendo un lapso de dieciocho años (1995-2013);
- b) Como resultado de la reforma al artículo 14 de la constitución local el 4 de diciembre de 1994, el congreso pasó a constituirse a partir de la XV legislatura, por 25 diputados, 15 de Mayoría relativa y hasta 10 de representación proporcional;
- c) Tanto por reformas a su ley orgánica, como por la práctica parlamentaria *viva*, a partir de la XV legislatura comenzó a existir un verdadero sistema de comisiones, que inició su

configuración durante el periodo de transición comprendido durante el lapso 1989-1995, correspondiente a las gestiones de las legislaturas XIII y XIV.

- d) De manera paralela, con el nacimiento y relativa maduración del sistema de comisiones se consolidaron los Grupos Parlamentarios como los actores articuladores de la vida del congreso, coagulando como su *principal* órgano de gobierno a partir de la CRICP (XV legislatura), CRIPP (XVI-XIX legislaturas) y la JCP (XX legislatura).
- e) Durante estos 18 años se ensayan variadas modalidades de gobiernos divididos (cuadro 2.8), los cuales han tenido una influencia determinante en las características y la evolución tanto de los órganos de gobierno del Congreso como de su sistema de comisiones.
- f) Se verifican durante su transcurso los grandes jalones normativos y políticos (cambios en las reglas y mayor competitividad electoral) que le confieren cada vez más valor a la organización legislativa (Selznick, 1993). Es en ellas en las que se pueden encontrar los principales momentos estratégicos del poder legislativo de Baja California, es decir, su alineamiento con los cambios ambientales.

Como puede apreciarse, resulta necesario caracterizar cada legislatura implicada como elemento del contexto del sistema de comisiones en cada una de ellas, identificando las causas de sus configuraciones específicas. El mismo ejercicio será realizado en relación con los órganos de gobierno de la legislatura en conexión directa con las reformas en su ley orgánica. De manera previa presentaremos el marco formal e informal en los cuales se despliega el sistema de comisiones y revisaremos sus antecedentes desde la I a la XII legislatura. Al finalizar este recorrido haremos una valoración de conjunto la cual nos permitirá identificar las determinantes

y consecuencias de su evolución de comisiones como de sus órganos de gobierno, lo esperamos clarifique su importancia como indicadores que ilustran la dimensión de adaptabilidad de la legislatura.

4.3.5 Momentos de la configuración del sistema de comisiones

En ciertas ocasiones, el sistema de comisiones y la dinámica parlamentaria se resuelva con la aplicación “lisa y llana” de la ley; en otras, da pie a escabrosas negociaciones, a acalorados debates y a negociaciones para el acomodo de las representaciones que integran el Congreso, so pena de conflictos permanentes que inhiben su desempeño y pueden poner en riesgo la estabilidad política de la entidad. Cuando se ponen en el centro los intereses de los actores y los juegos de poder hacen su parte. Entonces las cosas pueden tomar rumbos insospechados. La estructuración del sistema de comisiones durante la XV legislatura, durante la cual hubo un gobierno unificado de mayoría panista, es un buen caso que nos ilustra sobre aquello que no está escrito (momento político informal), o sea, sobre las reglas informales producto de la tradición de la organización parlamentaria y también del momento político formal, el cual es definido por el marco normativo aplicable, contenido preponderantemente la Constitución y la Ley orgánica del Congreso. Las negociaciones informales pueden converger con las formales o llegar a sobreponerse a las formales.

4.3.5 1 Marco institucional que crea y regula el sistema de comisiones

Las comisiones del Congreso, son órganos de trabajo cuyo objeto es el estudio, consulta, supervisión, vigilancia, investigación, opinión o dictamen de los asuntos que la ley orgánica o la Mesa Directiva les atribuya o encomiende. El número, tipo y naturaleza de las comisiones son establecidas por la ley orgánica. De acuerdo a su denominación, a las comisiones les corresponden funciones en relación a las respectivas áreas de la administración pública estatal o municipal. La integración y funcionalidad de las mismas se hace de acuerdo a la Constitución del Estado y la ley orgánica del congreso.

La ley orgánica del congreso, vigente a partir de 2010, establece que las comisiones, una vez instaladas, funcionarán durante toda la legislatura. A las comisiones de dictamen legislativo les turna la Mesa Directiva las iniciativas que correspondan a su materia y son ellas las que dictaminan la procedencia o rechazo de las mismas; elaboran informes y opiniones, respecto de los asuntos que se les turnan y, además, ejercen las facultades de información, evaluación y control de acuerdo con su materia. En la legislatura de Baja California, como en otras legislaturas locales (Durango y San Luis Potosí, entre otras) las comisiones se pueden dividir hasta en tres en secciones, las cuales conservan el nombre de aquella y se les adiciona otra denominación que las distinga. En el ámbito latinoamericano, la Asamblea Legislativa de Costa Rica desde 1993 cuenta con Comisiones con Potestad Legislativa Plena (facultadas para legislar por mandato del Plenario no solo para emitir dictámenes) las cuales se sub dividen en primera, segunda y tercera, pudiendo a sus vez crear subcomisiones. Emulando estos modelos la XX legislatura de Baja California creó la Comisión de reforma del Estado Primera y la Comisión de reforma del Estado Segunda con facultad de dictaminar, pero sin potestad legislativa plena. En la

práctica, esta subdivisión solo sirvió para crear espacios adicionales en el sistema de comisiones para fines de negociación entre los grupos parlamentarios.

Además de las comisiones de dictamen, existen las comisiones ordinarias en el número que determine la asamblea de diputados. Este tipo de comisiones no tienen facultades para dictaminar. Al crearse se precisa su naturaleza, objeto y plazo de cumplimiento, número de integrantes y sus nombres y la composición de su Mesa Directiva. Tanto las comisiones de dictamen como las ordinarias cuentan con sus respectivos presupuestos de operación, espacios de trabajo y apoyo de asesores y secretaria, además de los apoyos de los órganos auxiliares a que nos hemos referido en otra parte de esta investigación. Las comisiones de ambos tipos se integran por tres diputados como mínimo y a más tardar treinta días después de instalada la legislatura. La JCP es el órgano que propone al pleno el sistema de comisiones que habrá de operar durante la gestión trienal de la legislatura que correspona. La ley orgánica vigente durante la XX legislatura contempla la creación de 26 comisiones. De ellas 15 son comisiones de dictamen y 11 ordinarias; por acuerdo del pleno se crearon dos comisiones ordinarias más elevándose su número a 28 comisiones.

El artículo 68 prevé la existencia de “comisiones unidas”, las cuales tienen carácter transitorio y se extinguirán cumplido el objetivo u objetivos que dieron cabida a su formación. Además (artículo 69), existen las comisiones de investigación y las especiales, las que también se constituyen con carácter transitorio, funcionan por acuerdo del Pleno del Congreso y solo atienden los hechos o asuntos que hayan dado origen a su integración. Estas comisiones se extinguen al cumplir su objeto o acuerdo del Pleno, incluso de forma anticipada. Igualmente si

al concluir el plazo previsto una comisión especial no ha cumplido su objeto, el Pleno puede prorrogarlo a propuesta de la Mesa Directiva de la Comisión.

El sistema de comisiones se conforma de las diversas comisiones con que cuenta de un congreso. Cada congreso tiene un sistema de comisiones propio. El tipo de sistema de comisiones que prevalece en un congreso es función de la historia de dicho órgano y de la tradición que se siga. La evolución de dicho sistema es exclusiva de cada congreso(Yamamoto; 2007:15). En un sentido más amplio, el sistema de comisiones, constituyen las mismas comisiones y sus *interacciones* entre sí, con la Mesa Directiva, la JCP y con instituciones y organizaciones implicadas.

Este sistema combina características centralizadas y formalizadas (sus comisiones dictaminadoras y ordinarias) con otras de naturaleza adhocrática, en el caso de las comisiones unidas y especiales, con un menor grado de formalización. Sin embargo, en muchas ocasiones las comisiones más formalizadas, para la obtención de sus productos dependen de la incorporación de grupos de trabajo *ad hoc* al tema de que se trate. En el capítulo 5 se describe la experiencia adhocrática de la XVI legislatura con la Unidad Técnica de Apoyo (UTA).

4.3.5 2 *Los momentos*

En la configuración del sistema de comisiones del congreso, en cada legislatura, existen dos momentos plenamente diferenciados en el tiempo y por las acciones realizadas por los actores. Un primer momento es informal y coincide con el otorgamiento de las constancias de mayoría y

la asignación de los diputados de representación proporcional por parte del órgano electoral. Un segundo momento se inicia a partir de la instalación de la legislatura correspondiente el 1 de octubre del año de la elección, seguida por la integración de sus órganos de representación y de gobierno. Al respecto, la ley orgánica del Congreso (artículo 13) establece que una vez instalada la Legislatura, se procederá a designar formalmente a los diputados integrantes del órgano de gobierno denominado Junta de Coordinación Política (JCP). A propuesta de ésta, a más tardar 30 días después de instalada la legislatura se definirán las comisiones y la integración de las mismas a propuesta de la JCP (por la CRICP o la CRIPP en la XV y XVI-XIX legislaturas, en sus gestiones).

El proceso informal de configuración del sistema de comisiones puede coincidir con la emisión de las constancias de diputados electos. Una de sus primeras fases se escenifica al interior de los partidos, lo que puede dar lugar a algunas filtraciones públicas de las aspiraciones de los diputados en lo personal. Otra fase dentro del momento informal se presenta con la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, los cuales suelen promover un proceso de auscultación entre los diputados que integran sus bancadas.

Luego se pasa a otra fase de consulta con los aliados (si los hubiera) y con los adversarios. Sobre todo en un gobierno dividido, y dependiendo de los liderazgos, es posible que un sistema de comisiones “proforma” sea configurado semanas o días antes de la instalación de la nueva legislatura, como parte de los probables acuerdos políticos entre todos los grupos parlamentarios (o los principales). Así sucedió durante la XVI legislatura y durante la XXI legislatura, con sendos acuerdos políticos que le dieron certeza a los grupos y estabilidad a la legislatura. En

ambos casos el contenido de tales acuerdos correspondió con las aspiraciones de los grupos firmantes, lo que permitió darle estabilidad a la legislatura durante sus tres años de gestión.

Un elemento importante es que, prácticamente los diputados electos, aún con algunos resabios y “heridas de guerra”, comparten la certidumbre de que la etapa de la competencia político electoral concluyó y se inicia otra en la tendrán que coexistir y contribuir al cumplimiento del rol de la institución ante la sociedad. En ello puede ser muy importante, en términos de aprendizaje, la experiencia de quienes ya fueron legisladores federales o durante anteriores legislaturas. Dos preguntas compartidas parecen bullir en las cabezas de las nuevas generaciones de diputados indistintamente de sus procedencias políticas: “¿qué esperan de mi como legislador los electores de mi distrito?” y “¿qué espera la sociedad del congreso como su órgano representativo?”, En otras palabras, cuál será el rol de cada individuo y cuál el rol de la organización-institución de la que forman parte (Ver Burke 1977, Sartori 1995 y García 2007).

En la legislatura local, nadie quiere regresar a aquellos “jueves de la fruta y la verdura” que privaron en buena parte de las dos primeras legislaturas de la alternancia (1989-1995). La incompetencia de las partes fue más que manifiesta: los desplazados del gobierno y de la mayoría parlamentaria no sabían cómo actuar en la oposición y los recién llegados tampoco sabían cómo actuar como gobierno y grupo dominante en el congreso. Hoy son más claros los roles de cada quien y las consecuencias de sus actos durante el momento informal y el formal.

El momento formal comienza con la instalación de la legislatura a partir del 1 de octubre, día en que conforme al artículo 22 de la constitución local, se inicia el 1er Período Ordinario de

Sesiones del Primer año del ejercicio legal. Una siguiente fase se identifica con formalización de la constitución de los grupos parlamentarios ante el Pleno, conforme su ley orgánica (Artículo 13) y la designación de su coordinador. A partir de ese instante, ya existe el órgano de gobierno (CRIPP o JCP), el cual se instala durante el primer pleno de la legislatura. Actualmente, según lo establece la misma ley orgánica del Congreso desde la XVII legislatura, la JCP se integra con cada uno de los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Congreso, así como por los diputados pertenecientes a partidos políticos que cuenten con un solo escaño. Este último aspecto fue incorporado por las reformas a la ley orgánica al iniciar la XVIII legislatura, la primera en albergar en su seno la representación de cinco partido, tres de ellos con un solo escaño (Ver Diario de los Debates, 6 de octubre de 2004).

La integración de la mesa directiva del congreso (artículo 42 de la ley orgánica), se establece mediante la propuesta de la JCP ante el pleno del Congreso, con los nombres de los diputados que integrarán la misma y el cargo que ocuparán. Por regla general, el órgano de gobierno pasa a consensuar previamente su propuesta; bien para cada periodo o para toda la legislatura, dependiendo de los acuerdos alcanzados durante la atapa informal. Si existe un gran acuerdo, lo más probable es sea parte del mismo una plantilla “proforma” de todas las mesas directivas a los largo de sus tres años de gestión (para periodos ordinarios y de receso), en la que se señalen las asignaciones que les corresponda a cada partido.

En el caso de las comisiones el procedimiento es muy similar. Si ya existe el sistema de comisiones “proforma” (aquella que muestra asignaciones tentativas en las comisiones, que se prepara con el fin de mostrar solamente una propuesta o una configuración probable del sistema

de comisiones), su aprobación por el pleno será de mero trámite; si no, puede iniciarse toda una batalla de los grupos y de los diputados en lo particular por alcanzar las mayores y mejores posiciones. Es atribución del órgano de gobierno presentar ante el pleno el sistema de comisiones que va a funcionar durante los tres años de gestión de la legislatura en curso. El acuerdo que crea las comisiones (artículo 58 de la ley orgánica), precisa su naturaleza, objeto y plazo de cumplimiento, número y nombre de sus integrantes y la composición de su Mesa Directiva. Enseguida, vendrá la instalación formal de las comisiones, el diseño de sus agendas y resolver los aspectos presupuestales y de apoyo técnico.

Definido el marco anterior, pasaremos ahora a describir la evolución general del sistema de comisiones desde la I a la XX legislaturas y en seguida caracterizaremos cada una de las legislaturas comprendidas en el periodo 1995-2013 en términos del contexto político electoral que les da origen, su composición política y la configuración de su sistema de comisiones. Al concluir estas caracterizaciones, haremos una valoración de conjunto del proceso, contrastando algunas de las teorías aplicables al caso a la luz de la evidencia empírica que aporta el presente trabajo.

4.3.6 El cambio del sistema de comisiones a través del tiempo

El cambio del sistema de comisiones del congreso de B.C. a través del tiempo, se puede apreciar de manera general en la figura 4.10, la cual muestra la permanencia de solo dos comisiones a lo largo de varias décadas cuando prevaleció el sistema de partido hegemónico y los gobiernos unificados del régimen priísta. Ciertamente la composición numérica de la legislatura fue una fuerte condicionante del correspondiente número de comisiones. Sin embargo, la situación de irrelevancia de la legislatura como poder autónomo, toda vez que como hemos visto había

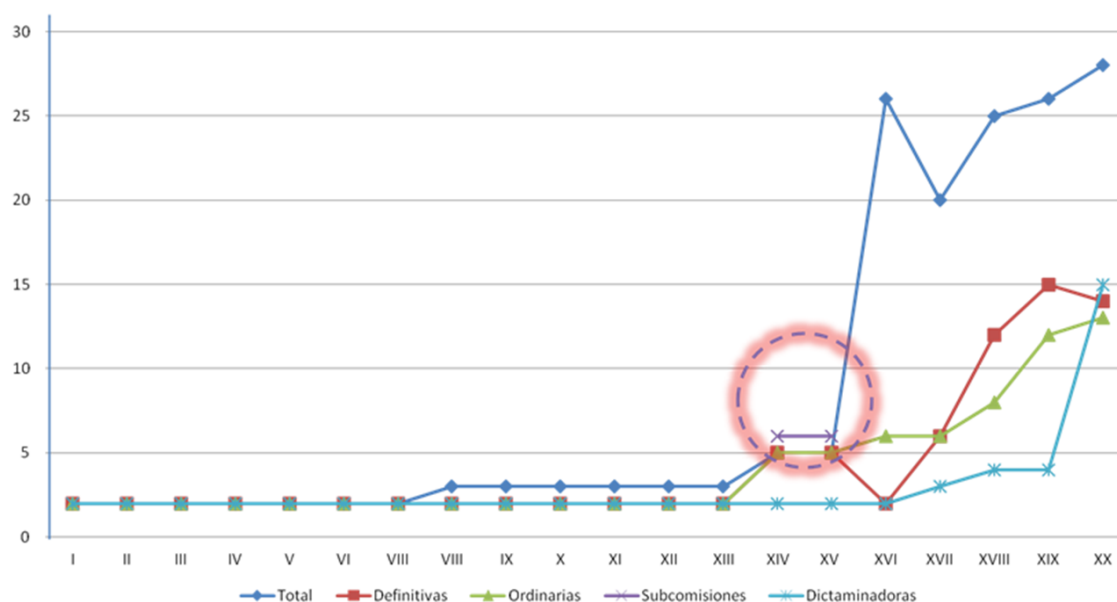
abdicado de sus funciones frente al ejecutivo, era el elemento determinante de su pequeñez y simplicidad. Una legislatura de mero trámite o “rubber stamp” le resultaba completamente funcional al gobernador en turno para sus fines. Si consideramos que en realidad el gobernador era el gran legislador como lo hemos documentado, lo que llevó a que durante cuatro legislaturas el 100 por ciento de las iniciativas aprobadas eran las suyas, la única capacidad que se necesitaba era la disposición de los integrantes de la legislatura para concurrir el día que fuesen citados y aprobar los puntos contenidos en la agenda correspondiente.

Por ejemplo, conforme a López (2007) durante las legislaturas VII (1971-1974) a XII (1986-1989), se presentaron 293 iniciativas, 285 de las cuales fueron promovidas el gobernador, es decir, un 97.26%. Igualmente, durante el periodo 1974-1980 (legislaturas IX y X), el total de las iniciativas presentadas ante el pleno del Congreso fueron de los gobernadores Milton Castellanos y Roberto de la Madrid. Bajo la misma tónica, durante la XI legislatura (1980-1983), de 59 iniciativas aprobadas 58 fueron Roberto de la Madrid. Durante el gobierno de Xicoténcatl Leyva Mortera (1983-1989), se presentó una leve tendencia a la baja en el peso legislativo del titular del ejecutivo, lo cual, sin embargo, no cambió en nada la naturaleza de la legislatura, excepto porque se empezaba a asentar la presencia del pluralismo, iniciado durante 1980, abordado al inicio de este mismo capítulo.

El comportamiento descrito en los párrafos anteriores, en parte explican por qué desde su nacimiento en 1953 hasta la VIII legislatura solo hayan existido las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Hacienda y Administración, sumándose la Comisión de Educación a partir de esta legislatura en 1974, es decir, 21 años después de su creación. El congreso se mantuvo con solo tres comisiones hasta la XIV legislatura (1992-1995), integraba por 19 diputados. No sorprende que el número de diputados y el mayor volumen de trabajo del

congreso en sus diversos ámbitos condujeran al desbordamiento del minúsculo sistema de comisiones de los gobiernos unificados de viejo tipo a partir de la creación de seis subcomisiones frente a cuatro comisiones, dos de dictamen y dos más de vigilancia. Estas últimas son una antigua tradición del Parlamento italiano, las cuales se remontan a 1850 y 1859. Su proliferación en aquel país se vinculó a la constante intervención del Estado en el campo económico, las cuales actuaban como organismos de control especial sobre la gestión financiera de entes públicos, generalmente dotados de autonomía frente a la administración pública (Tosi;1996:148).

Figura 4.10 Congreso de Baja California: Evolución del sistema de comisiones



Fuente: Elaboración propia

No extraña, entonces, que las dos comisiones de vigilancia del congreso hayan sido la Comisión de Vigilancia de la Oficialía Mayor y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, las cuales actuaron como organismos de control sobre esos dos órganos técnicos. Estas funciones de control se despliegan ahora sobre el Órgano de Fiscalización Superior y la

Secretaría de Administración y Finanzas/Oficialía Mayor por la Comisión de Fiscalización del Gasto Público y la Comisión Vigilancia de Administración y Finanzas, respectivamente.

A partir de la alternancia crece levemente el número de comisiones al pasar a cuatro (ver figura 4.10). Aumenta también el número de subcomisiones, que fueron la base para que se iniciara un sistema de comisiones moderno. Los seis años que comprende las legislaturas XIII y XIV, conformaron un periodo de transición entre un magro sistema de comisiones, propio de una legislatura irrelevante y sometida al poder ejecutivo, a otra que empezó a comportarse con mayores grados de independencia. Su paulatina transformación en un poder real, incrementó el volumen de las operaciones propias de su naturaleza de órgano representativo, demandando mayores recursos de muy diversa índole necesarios para su desarrollo corroborando el “teorema del volumen” de Emilio Durkeim, aplicado por Polsby (1968) en su estudio clásico acerca de la institucionalización de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

En él, su autor enfatiza acerca del desconocimiento que se tenía sobre las causas de la institucionalización, considerando que la mejor conjetura teórica en la literatura probablemente fuera la propuesta en el teorema de Durkheim que establece que: "La división del trabajo varía en proporción directa con el volumen y la densidad de las sociedades, y si en el curso del desarrollo social, ésta progresa de una manera continua, es porque las sociedades llegan a ser regularmente más densas y generalmente más voluminosas" (Polsby 1968). Sin duda, la alternancia política y cada una de las legislaturas que se han sucedido desde entonces, han ido heredando un órgano legislativo más denso, de mayor volumen y más complejo.

Inserta en un gobierno unificado, la XV legislatura fue la primera en integrarse por 25 diputados (seis diputados más que en la legislatura precedente, es decir, casi un tercio más grande que la anterior y más del doble que la existente 15 años antes), aunque heredó el mencionado sistema de cuatro comisiones, dos de dictamen y dos de vigilancia, que hacía las veces de una camisa de fuerza. Sin embargo, apenas iniciada su gestión en octubre de 1995, esta legislatura amplió a doce el número de comisiones permanentes. Con esta decisión nació un sistema de comisiones adecuado a las necesidades de las legislaturas de la alternancia; un sistema de comisiones propiamente dicho, aunque con grandes carencias. Como atinadamente observa Guillén, la infraestructura disponible, como recursos humanos y materiales de apoyo, cuerpo de asesores propios y de sus partidos, sencillamente no existían. Las condiciones operativas existentes en la legislatura, apenas le permitían cumplir parcialmente sus funciones. Tampoco existía “una tradición del trabajo legislativo constitutivo de una cultura del legislador como cuerpo autónomo y de su actividad creativa -que debiera comenzar a construirse en los propios partidos. Y por último, la carencia de experiencia política también forma parte de los elementos que contribuyeron a la debilidad del trabajo legislativo: la mayoría de quienes arribaron al congreso en 1989, sobre todo por parte del PAN, no tenían antecedentes en funciones públicas y, además, como ocurrió con prácticamente todos los miembros de la burocracia panista, carecían de un proyecto de gobierno construido en positivo y traducido a sus expresiones cotidianas. (Guillén;1993)

De nuevo, los resultados electorales de 1998 arrojan un gobierno dividido. La XVI legislatura (1998-2001) queda integrada con once curules del PRI y once del PAN y el PRD con tres. Las negociaciones *informales* llevaron a los partidos a pactar, entre otros asuntos, el aumento de las

comisiones de doce a veintitrés. También, bajo el paraguas del gobierno dividido, ahora con cinco partidos representados en el congreso, la XVIII legislatura (2004-2007) elevó a veinticinco las comisiones permanentes. Durante las legislaturas XIX, XX y XXI el número de comisiones permanente fueron superiores al número de diputados, situándose en veintisiete, veintinueve y treinta y una, respectivamente.

Hay que destacar que correspondió a la XVI legislatura atender y resolver en parte la mayor carencia de los propios legisladores y las comisiones, representada por los cuerpos técnicos de apoyo. Esta legislatura, además de generar procesos de transparencia y de incorporación de la sociedad para la designación del Oficial Mayor y el Contador Mayor de Hacienda, elevó a rango de Dirección de Asuntos Legislativos el antiguo departamento del mismo carácter, el cual históricamente dependió de la Oficialía Mayor. Se crea la figura del Secretario Técnico, adscrito a las comisiones y se asigna a la CRIPP una Unidad Administrativa, con un administrador y un secretario técnico por cada grupo parlamentario, lo que le confiere a este órgano de gobierno una estructura inexistente hasta entonces. Con ello se formalizó la asignación de una partida para cada grupo parlamentario debidamente acreditado conforme a la LOPLBC.

Durante posteriores legislaturas estos órganos de apoyo técnico han venido fortaleciéndose, mejorando las condiciones de trabajo, aunque la ausencia de Servicio Civil de Carrera Parlamentaria y ciertas prácticas políticas de “inocular” elementos partidistas en las estructuras del congreso, podría estar introduciendo desviaciones desfavorables a su institucionalización. Existen casos de funcionarios y asesores con sueldos bastante elevados, considerados empleados de confianza, que han recurrido a los tribunales y obtenido su plaza de base. Estas prácticas se

han hecho presentes a partir de la XVII legislatura (2001-2004). Hasta donde se conoce, la XX legislatura (2010-2013) podría llegar a ser un caso especial por el número y tipo de funcionarios identificados plenamente por su activismo político que se han basificado, los cuales podrían eternizarse en el órgano legislativo como “agentes” de un determinado partido.

Con ello se incubaba un posible problema que se hereda a las siguientes legislaturas, que tiene que ver con la falta de neutralidad de quienes ocupan puestos en los órganos de apoyo parlamentarios. Uno de los temas más abordados durante los últimos meses, incluso por organismos observadores de la sociedad civil, ha sido el sobresaliente incremento presupuestal del Congreso local durante 2011-2013. Una de sus características más señaladas es su abultamiento en las partidas de servicios personales. Junto a otras, esta es una razón que podría justificar la necesidad de una reforma a fondo del Poder Legislativo. Sin duda, deberá incluir la implantación del servicio profesional parlamentario como una de las acciones importantes para que la legislatura de Baja California logre mayores niveles de institucionalización.

Finalmente, como muestra la figura 4.10, históricamente existieron solo dos comisiones que contaban con facultades dictaminadoras. Esta característica permaneció imperturbable hasta 2003 con la creación de la Comisión de Fiscalización del Gasto Público durante la XVII legislatura, es decir, a cincuenta años de la creación del Congreso. Al iniciar la gestión de la XVIII legislatura en octubre de 2004, una nueva reforma a su ley orgánica le confirió carácter dictaminador a la Comisión para la Reforma del Estado, pasando a cuatro el total de comisiones de ese tipo. Con las nuevas reformas a la ley orgánica aprobadas por el consenso de sus veinticinco diputados en la XX legislatura (2010-2013), se aumentó el número de este tipo de

comisiones a quince, lo que ha llevado a cambios importantes de esta institución y a transformar sus relaciones con otras instituciones, especialmente con el ejecutivo como colegislador.

Aquí podríamos observar que si a la XV legislatura (1995-1998) se le debe la creación de un sistema de comisiones propiamente dicho y a la XVI legislatura la ampliación y consolidación de ese sistema, así como dotarla de mayores capacidades con la creación de los primeros órganos de apoyo, a la XVII haberlo plasmado en la ley orgánica y ampliar su horizonte con la incorporación de la figura de “la planeación legislativa”, a la XX legislatura se le debe la apertura de un proceso tendiente a consolidar la prevalencia del sistema de comisiones sobre el sistema de Pleno. En el fondo, estas medidas significan una mayor descentralización de las funciones parlamentarias, especialmente del poder de agenda y de dictamen, concentrado anteriormente en los presidentes de las únicas dos comisiones de esa naturaleza que existieron hasta 2003.

Las acciones descritas denotan que el proceso de institucionalización de la legislatura ha propiciado su fortalecimiento por vía de la creación de un sistema de comisiones que busca hacer posible que la legislatura cuente con capacidades reales en el cumplimiento de los objetivos que le son propios y las funciones que tiene a su cargo. Es evidente que la evolución del sistema de comisiones es una de las manifestaciones más trascendentes de la capacidad de adaptación del cuerpo legislativo. Igualmente, resulta evidente la influencia directa del fenómeno de la alternancia política y el tipo de gobierno en el desenvolvimiento de las comisiones. Pero va más allá. Hay quienes sugieren la existencia de una relación causal entre un sistema de separación de poderes y un poder legislativo con sistema de comisiones con el poder suficiente para formular

políticas (Kreppel 2004). Esta conjetura nos dice que un sistema robusto de comisiones, tiene impactos que trascienden el plano meramente operativo y procedimental para incidir en las relaciones entre poderes. Existen razones para creer que en un contexto de gobierno dividido puro, el impacto de tal sistema en las relaciones ejecutivo-legislativo es mucho mayor.

En lo que sigue analizaremos las configuraciones específicas del sistema de comisiones en cada una de las legislaturas comprendidas en el lapso 1995-2013, lo que haremos a contraluz del contexto en el cual surgen a partir de los resultados electorales y de su traducción en escaños del congreso.

4.3.7 La configuración del sistema de comisiones, 1995-2013

4.3.7.1 XV Legislatura (1995-1998)

Cuadro 4.15 Resultados de la elección de diputados, 1995

DISTRITO	TOTAL DE CASILLAS	PAN	%	PRI	%	PRD	%
I	115	18,459	49.07%	15,447	41.07%	1,173	3.12%
II	134	21,891	48.61%	18,929	42.03%	1,638	3.64%
III	150	27,616	52.13%	20,367	38.45%	1,501	2.83%
IV	88	11,826	42.30%	12,298	43.99%	1,955	6.99%
V	77	9,262	40.07%	11,744	50.80%	766	3.31%
VI	177	25,463	46.27%	22,830	41.48%	2,384	4.33%
MEXICALI	741	114,517	47.37%	101,615	42.04%	9,417	3.90%
VII	67	7,440	33.79%	11,737	53.31%	1,575	7.15%
TECATE	67	7,440	33.79%	11,737	53.31%	1,575	7.15%
VIII	138	21,458	49.89%	17,529	40.75%	1,441	3.35%
IX	107	16,297	48.72%	13,921	41.62%	1,052	3.14%
X	104	16,963	52.15%	13,123	40.34%	984	3.02%
XI	146	28,612	56.39%	16,976	33.46%	2,336	4.60%
XII	104	17,514	51.13%	13,582	39.65%	953	2.78%
XIII	310	46,446	46.93%	37,985	38.38%	7,028	7.10%
TIJUANA	909	147,290	50.28%	113,116	38.61%	13,794	4.71%
XIV	235	31,760	42.35%	31,481	41.98%	4,755	6.34%
XV	83	5,794	29.37%	9,696	49.15%	2,434	12.34%
ENSENADA	318	37,554	39.65%	41,177	43.47%	7,189	7.58%
TOTAL	2,035	306,801	47.10%	267,645	41.09%	31,975	4.91%

Fuente: Instituto Estatal Electoral, 1995.

Como se aprecia en el Cuadro 4.15, a la XV legislatura (1995-1998) le correspondió desenvolverse en el primer gobierno unificado después de la alternancia política ocurrida en 1989. El PAN ganó las elecciones para gobernador con un total de 324,901 votos (49.59%), frente al PRI con 270,006 (41.22%) y al PRD que obtuvo solamente 21,166 votos (3.23%). En las elecciones para diputados en los 15 distritos electorales, el PAN obtuvo 306,801 votos (47.10%), el PRI 267,645 (41.09%) y el PRD 31,975 (4.91%). (Ver cuadro 4.15). Emitidas las constancias de mayoría relativa y de representación proporcional, el GPPAN se constituyó con 13 diputados, el GPPRI con 11 y el PRD contó únicamente un diputado.

Cabe recordar que en las elecciones intermedias de 1992, el PRD logró conformar un grupo parlamentario con 4 diputados, que representó el 21% del total de curules, que entonces eran diecinueve. Entonces, el umbral para acceder a diputados de RP era del 2 por ciento. En la elección de 1995, por una menor votación solo obtuvo un diputado.

Al amparo de esta composición política de la legislatura, la parte *informal* del proceso de configuración del sistema de comisiones no fue relevante respecto de encuentros de negociación entre los partidos que integrarían la XV legislatura constitucional del Poder legislativo de Baja California. A pregunta expresa a Salvador Morales Riubí diputado durante la XV legislatura acerca de si previamente había llegado a algún acuerdo con los demás partidos nos dice:

Fuimos 13 diputados. No necesitábamos otro voto para obtener las mayorías elementales, hacia el interior del PAN Éramos 6 de Tijuana, 6 Mexicali y 1 de Ensenada, Rosarito todavía no tenía diputado. Había fuerzas que operaban y en caso de nosotros se convirtió en regionalización

Solamente la asumimos, hubo algunas reuniones de la bancada propiamente que están en un reglamento, no hubo ningún acercamiento. (...) nos sentamos con nuestros 13 votos a resolver lo que queríamos hacer o no en la legislatura. El gran pleito de la integración fue cuántos del PAN iba a estar en quién presidía las comisiones que queríamos integrar. Finalmente el coordinador de la bancada fue nombrado por el jefe estatal en un proceso interno muy desafortunado. Las decisiones de las comisiones más importantes las tenía el PAN. (Entrevista realizada en marzo de 2013).

Conforme al artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (POGE, 1995) que le heredó la XIV legislatura (1992-1995), la XV legislatura debía contar solamente con las 4 comisiones permanentes y 6 subcomisiones que se muestran en el cuadro 4.16.

Cuadro 4.16 Sistema de comisiones de la XV Legislatura		
Tipo	Comisiones	Subcomisiones
Ordinarias	Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias;	
	Legislación y puntos constitucionales	De Legislación Estatal. y De Legislación Municipal
	Presupuesto y estudios hacendarios	De Cuenta Pública; Presupuestos y Crédito Público; Asuntos Legislativos. y Administración Pública.
De vigilancia	de la Oficialía Mayor	
	de 1a Contaduría Mayor de Hacienda	
De Investigación y especiales	ad hoc	
Fuente: Ley Orgánica del Poder Legislativo (POGE, 1995). (*) Denominación nuestra para fines de clasificación.		

Este era un sistema de comisiones que mantenía aún algunos rasgos del régimen político prevaleciente hasta 1989. En esencia, mediante ese sistema operaron las dos primeras legislaturas después de la alternancia. Solo había dos comisiones denominadas entonces ordinarias, las cuales tenían atribuciones de aprobar dictámenes para su presentación ante el Pleno; las mismas que nació el Congreso de Baja California en 1953. Las subcomisiones fueron la forma mediante la cual, de manera tímida, se manifestó entonces la necesidad adaptar la organización del congreso

a las demandas de cambio de los nuevos tiempos. No era lo mismo un congreso previo a 1980 integrado por 11 diputados (IX legislatura), todos del PRI, a otro que lo duplicaba en dimensiones con 25 diputados de origen plural y bajo la influencia aún de la reorientación propiciada por la alternancia. Hasta la XVI legislatura estas comisiones se mantuvieron como las únicas con capacidades de dictamen.

4.3.7.1.1 Sistema de comisiones y discordia política

En términos generales, el sistema de comisiones contemplado por la ley orgánica de 1995 se integraba por las comisiones contenidas en el cuadro 4.16. Además, podía contar con las comisiones de investigación que fueran necesarias y las especiales, entre las que se contaban las protocolarias y de investigación, entre otras. Como ahí se muestra, las únicas dos comisiones dictaminadoras existentes podían subdividirse en dos y cuatro subcomisiones.

La ley orgánica vigente establecía que a más tardar 30 días de instalada la legislatura debía procederse a integrar las comisiones. Después de haber aprobado prácticamente todos sus acuerdos por unanimidad durante sus primeras sesiones, el primer gran diferendo entre los grupos parlamentarios del PRI, del PAN y el único de los diputados del PRD fue en relación con la integración de las cuatro comisiones legislativas contempladas hasta ese momento en la ley orgánica, apenas aprobada el 20 de septiembre por la legislatura precedente. La discordia se inició porque la CRICP no logró consensuar una configuración común de un sistema de comisiones, bastante simple entonces. La CRICP se integraba solamente por los coordinadores parlamentarios del PAN y del PRI. Entonces la ley orgánica vigente solo admitía la

incorporación en ese órgano de gobierno y concertación de aquellos partidos que contaran con al menos tres diputados. El cuadro 4.17 muestra las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios del PAN y del PRI ante el pleno del 12 de octubre.

De las propuestas alternativas presentadas por el GPPAN y el GPPRI se puede observar que la diferencia medular se concentra en la proporción de la representación de cada partido en las comisiones, no en las comisiones a ocupar, pues en ello privó la paridad. El GPRI por lo que se aprecia en su propuesta, buscó una integración en calidad de par con el PAN, es decir, contar con el mismo número de comisiones y una composición 50 a 50%, aunque el PAN contara con 13 diputados y el PRI solo tuviera 11, lo que le daba GPPAN el 52% de los votos, el GPPRI el 44% y el PRD el 4%. En todas las comisiones mostradas en el cuadro 4.17, excepto en la de Legislación y Puntos Constitucionales que incluía al PRD, el GPPRI es par con el GPPAN.

Cuadro 4.17 XV Legislatura: Propuestas de integración de las comisiones del GPPAN y GPPRI									
Comisión	Propuesta	Pte.	Srio	Vocal	Vocal	Vocal	Vocal	% PAN	% PRI
Hacienda y Administración	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	50.00	50.00
	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	33.33	66.66
Vigilancia de Oficialía Mayor	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	50.00	50.00
	PAN	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	50.00	50.00
Legislación y Puntos Constitucionales	PRI	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PAN	50.00	33.00
	PAN	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PAN	50.00	33.33
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	66.66	33.33
	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	66.66	33.33
Fuente: Diario de los debates, Sesión ordinaria del 12 de octubre de 1995.									

EL GPPAN intentó hacer valer su mayoría, concediéndole al PRI el 50% de las comisiones, pero asegurando mayoría en su composición, lo cual fue rechazado airadamente por su adversario. Ambas propuestas le negaban al PRD toda posibilidad de encabezar una comisión, incluyéndolo solo como vocal. En ello había acuerdo entre el GPPAN y el GPPRI: el PRD no crecería

artificialmente a costa de sus representaciones. Al final ninguno de los partidos cedió en su postura, aprobándose la estructuración propuesta por el GPPAN por mayoría de votos, 13 contra 12, pues en esa ocasión el PRD votó junto con el PRI. Esta primera votación mayoritaria, sin duda basada en el texto de la ley, desató un micro cisma con duración de varias horas de debate y sucesivos recesos de la asamblea plenaria.

4.3.7.1.2 Promesas de campaña del gobernador y sistema de comisiones

En el ánimo de sacar adelante su propuesta, de manera previa a la votación, el GPPRI apeló a los compromisos de campaña del candidato del PAN a la gubernatura, ya que, según sus apreciaciones, las posturas de los diputados del PAN eran “diametralmente opuestas al espíritu y contenido de sus ofertas de campaña sustentando una decisión política de corte autoritario”. En efecto, durante la campaña electoral el candidato del PAN a la gubernatura Héctor Terán, se comprometió a que la oposición ocupara posiciones en el congreso que le permitieran vigilar al ejecutivo. De no hacerlo sostenía el GPPRI en voz del diputado Daniel García Noriega:

[el PAN] será el responsable político de todos los conflictos y problemas que aquí se generen, tal y como lo son responsables de las deficiencias y desgastes de las anteriores legislaturas en donde ellos han predominado, nuestra lucha es por la *democracia parlamentaria*, [subrayado nuestro]. (...) ...vuelvo hacer un llamado al Partido de Acción Nacional, a su fracción parlamentaria, a motivar a esta fracción [del PRI] con una participación digna que reditúa al máximo al pueblo de Baja California, el costo de este

aparato legislativo. (Intervención del diputado Daniel García Noriega, sesión ordinaria del 11 de octubre de 1995, Diario de los debates).

En el mismo tenor se manifestó el diputado Abrahán Correa del PRD, quien expresó:

...si no hay verdaderamente voluntad política de que se cumplan compromisos de campaña, de que le demos mayor trascendencia al trabajo de esta legislatura, sería ocioso seguir pidiendo más tiempos, es evidente que no hubo acuerdo y no va haber acuerdo en la medida que la Fracción de Acción Nacional le diga al Grupo Parlamentario del P.R.I., lo único que pueden hacer ahorita es cambiarme los nombres de las propuestas de los espacios que le tocan al Revolucionario Institucional (...). Obviamente mi voto no va hacer a favor de la propuesta de Acción Nacional (Abraham Correa, diputado por el PRD. Sesión ordinaria del 11 de octubre de 1995, Diario de los debates, cuya sintaxis ha sido respetada en el texto de cita).

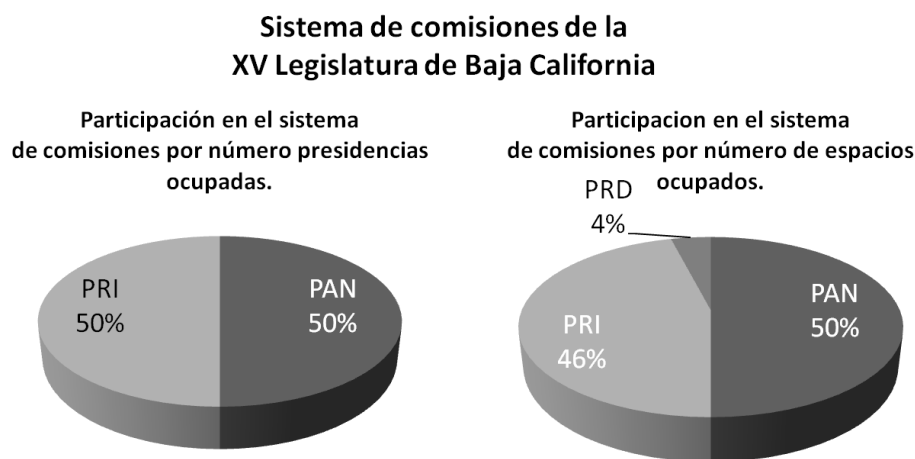
Después de un prolongado y poco sustancioso debate, aunque ilustrativo al poner en claro los intereses involucrados y el juego de las partes, finalmente, la propuesta de estructuración presentada por el GPPAN fue aprobada con 13 votos, 11 en contra de los diputados del PRI y una abstención del diputado del PRD. Sin embargo, las amenazas y la rispidez de estos debates tuvieron sus efectos: obligaron a la mayoría del congreso agrupada en el GPPAN a ofrecer alternativas complementarias al amparo de ley orgánica que preveía la ampliación del número de comisiones. Durante un pleno posterior el coordinador del GPPAN presentó una propuesta consensuada en la CRIPP (es decir, con el GPPRI), mediante la cual se incrementaban las

comisiones de cuatro a doce, o sea un 300%. En la asignación de integrantes en las nuevas comisiones, el GPPRI se vio altamente incentivado (y favorecido), pasando a presidir 6 de las 12 comisiones, es decir, el 50%, ligeramente mayor al 44% de su representación de 11 diputados. Siete de las comisiones fueron presididas por el GPPAN, o sea un 58.33%, arriba más de 5 puntos porcentuales de su representación de 13 diputados (52%).

El sistema de comisiones quedó integrado como se presenta en el cuadro 4.18. En él se muestra la condición paritaria entre los grupos parlamentarios del PAN y del PRI como titulares de las presidencias de comisiones obtenidas, el número de espacios ocupados en el sistema por los diputados (50), con un tamaño promedio de 3.84 diputados por comisión. Igualmente, muestra la participación relativa en el total del sistema del GPPRI y el GPPAN con 46% y 50%, respectivamente. Por su parte, la participación del PRD completamente marginal en el sistema de comisiones contando por el 4% del total de espacio, sin ninguna presidencia, ni secretaría de comisión alguna.

Cuadro 4.18 XV Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos								
Comisión	Prte.	Srio.	Integrantes	PRD	PRI	PAN	% PRI	% PAN
Vigilancia de la Cont. Mayor de Hacienda	PRI	PAN	6		2	4	33.33	66.66
Hacienda y Administración	PAN	PRI	6		3	3	50.00	50.00
Legislación y Puntos Constitucionales	PRI	PAN	6	1	2	3	33.33	50.00
Vigilancia de la Oficialía Mayor	PAN	PRI	6		3	3	50.00	50.00
Seguridad y Justicia	PRI	PAN	4		2	2	50.00	50.00
Educación y Cultura	PRI	PAN	2		1	1	50.00	50.00
Desarrollo Urbano	PRI	PRI	2		2		100.00	
Gestoría y Desarrollo Social	PRI	PAN	3	1	1	1	33.33	33.33
Desarrollo Agropecuario y Pesca	PAN	PRI	4		2	2	50.00	50.00
Relaciones Internacionales y Gubernamentales	PAN	PRI	2		1	1	50.00	50.00
Desarrollo Económico	PAN	PRI	4		2	2	50.00	50.00
Ecología y Salud	PAN	PRI	3		1	2	33.33	66.66
Régimen Interno y Concertación Política	Rotativa (¿)		2		1	1	50.00	50.00
TOTAL	13	13	50	2	23	25	46.00	50.00
Fuente: Elaboración propia con base en el Diario de los debates.								

Si cada curul representa el 4 por ciento del total de las 25 que integran la legislatura y el GPPRI obtuvo una presidencia de comisión por cada 4 puntos porcentuales de su representación, en una justa distribución al PRD se le debió asignar una presidencia. Pero de nuevo el PRD quedó marginado con solo dos vocalías, lo que se explica por la sobre representación del GPPAN (cuadro 4.18). El mayor o menor grado de participación en el sistema de comisiones es expresión de su influencia en la dinámica parlamentaria y, en general, de la vida del congreso. La presencia marginal del PRD en el sistema de comisiones habla de su escasa o nula influencia en el órgano legislativo como un todo durante la XV legislatura (Ver figura 4.11).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.11

Cabe destacar que la distribución de las comisiones fue el primer elemento de discordia entre el GPPAN y el GPPRI. Previamente, la mayoría de las votaciones realizadas en el pleno, habían sido unánimes, con más de veinte votos y pocas veces con un voto en contra o abstención del diputado del PRD. Sin duda, a pesar de algunos desencuentros ocasionales entre el GPPA y el GPPRI, la XV legislatura fue marcadamente bipartidista con ascendencia panista, que no solo tenía en su favor la mayoría absoluta, sino la enorme palanca su afinidad con el Ejecutivo. La configuración del sistema de comisiones de esa legislatura es un claro ejemplo de ello. Así lo hace ver durante su Informe de actividades el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, el

diputado José Manuel Salcedo Sañudo el Pleno del 30 de septiembre de 1998, quien informa que al finalizar la XV legislatura se había logrado una nivel de unanimidad en la aprobación de los dictámenes de las dos comisiones con esa facultad por arriba del 70 por ciento. .

4.3.7.1.3 Negociaciones bipartidistas

El informe presentado por el diputado Salcedo no hizo sino constatar “el sentido pleno de la negociación política *con el adversario*” (Guillén, 1996), a pesar de algunos inevitables roces, comenzó progresivamente “a consolidarse como práctica cotidiana e inevitable, producto de las nuevas circunstancias de pluralidad y no tanto de una genuina actitud de concertación que todavía [no era] cultura. En sí misma y a pesar de sus actuales limitaciones, esta tendencia es ya parte de los activos de la transición para el poder legislativo” (Guillén; 1996:119).

Estos elevados niveles de cooperación pueden explicarse a partir de los incentivos con que ha contado el GPPRI. Podría considerarse el primero de ellos la ampliación del número de diputados que integraban al congreso de 19 a 25, que por supuesto también fue un incentivo para PAN y para cualquier otra fuerza política con posibilidades de acceso a las curules. Un congreso más robusto, con un mayor número de comisiones y recursos, en un contexto nacional en el que se respiraba la necesidad de cambios en el sistema político y especialmente en las reglas para el acceso al poder, sin duda era un escenario favorable para el desarrollo de una actividad parlamentaria de mayor solidez. Además, las tradiciones lograron imponerse a la “modernidad” ofrecida por la alternancia y los diputados comenzaron a contar con recursos para la gestión social a través de la Dirección de Desarrollo Social del Ejecutivo.

Instalada la XV legislatura, el “estiramiento” de la ley orgánica del congreso para ampliar las comisiones de cuatro a doce y concederle al GPPRI seis de ellas fue un incentivo adicional de gran importancia política. Nunca antes en la historia de un congreso controlado por décadas por el PRI contaron con tantas comisiones, libertad de acción y recursos a su disposición. Conforme a la evidencia que hemos mostrado en otra parte de este mismo trabajo, la PPCPE del congreso comenzó a elevarse paulatinamente a partir de la alternancia. De 0.79 en 1989, pasó a 1.4 en 1992, nivel en el cual se mantuvo con un ligero incremento hasta 1994, reduciéndose ligeramente el último año de la XIV legislatura, pero elevándose hasta 1.64 durante el primer presupuesto aprobado por la XV legislatura para reducirse de nuevo 1.38 en su último ejercicio (Cuadro 4.1).

Ciertamente, la ampliación y modernización de las instalaciones físicas del congreso, en parte pueden explicar tal comportamiento, pero no podemos ignorar el impacto debido a los presupuestos asignados a las comisiones, cuyo número creció en 300 por ciento. Y desde luego, hay que incluir los apoyos para gestión social como partida disponible en el presupuesto del Ejecutivo. En respuesta a preguntas sobre esta partida asignada a los diputados durante la XVI legislatura, el ex gobernador Alejandro González Alcocer nos dijo: “Esa partida existía y existía con anterioridad; nosotros únicamente la regularizamos”, lo que revela que los diputados de la XV legislatura también gozaron de ella.

Aunque de distinta naturaleza, otro incentivo para los diputados de la oposición priísta, fue el documentado por Martínez (2010), quien observa que hasta la XIV legislatura el umbral mínimo para obtener un mandato de representación proporcional era del 1.5 por ciento de la votación total emitida en el estado, aumentando al 2.0 por ciento durante la elección de 1995. Este umbral

siendo todavía permisivo, dio un salto notorio a partir de las elecciones de 1998 ya que el mínimo se elevó al 4.0 por ciento, donde hasta la fecha ha permanecido. O sea, experimentó un aumento de 100 por ciento con relación al umbral de 1995 (Martínez;2010:142). Precisamente fue en la fracción b del artículo 15 de la Constitución local la que se estableció que para que cualquier partido tuviera derecho a contar con diputados de RP debía la obtener “por lo menos el cuatro por ciento de la votación estatal emitida en la elección de Diputados”. (A riesgo de desviarnos, creemos necesaria una digresión explicativa al respecto).

De acuerdo a la evidencia este prominente incremento del 100 por ciento en el umbral para acceder a diputados de RP nació del acuerdo entre los grupos parlamentarios del PAN y del PRI con el aval del ejecutivo del Estado. La evidencia en el Diario de los Debates del Congreso muestra que la iniciativa de reforma constitucional que le dio origen a este umbral restrictivo fue presentada conjuntamente por el GPPAN, el GPPRI y el gobernador Héctor Terán. Se trata de la Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversos preceptos de la constitución política del Estado libre y soberano de Baja California, en materia electoral. Esta iniciativa reformó 31 artículos, adicionó 11 y derogó dos fracciones del artículo 15 y una del artículo 38 de la Constitución Política del Estado.

Hay que recordar que en enero de 1995 tuvo lugar el “Acuerdo político nacional suscrito por todos los partidos políticos nacionales con registro ante el IFE”, el cual fue la base para la reforma electoral de 1996 (IIE, 2001: 54). Uno de sus impactos en Baja California fue el llamado “Acuerdo de Voluntades Políticas” que el 26 de Junio de 1997 suscribieron los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática conjuntamente con el Ejecutivo del Estado, que constituyó el antecedente de la reforma local. En ese “acuerdo de

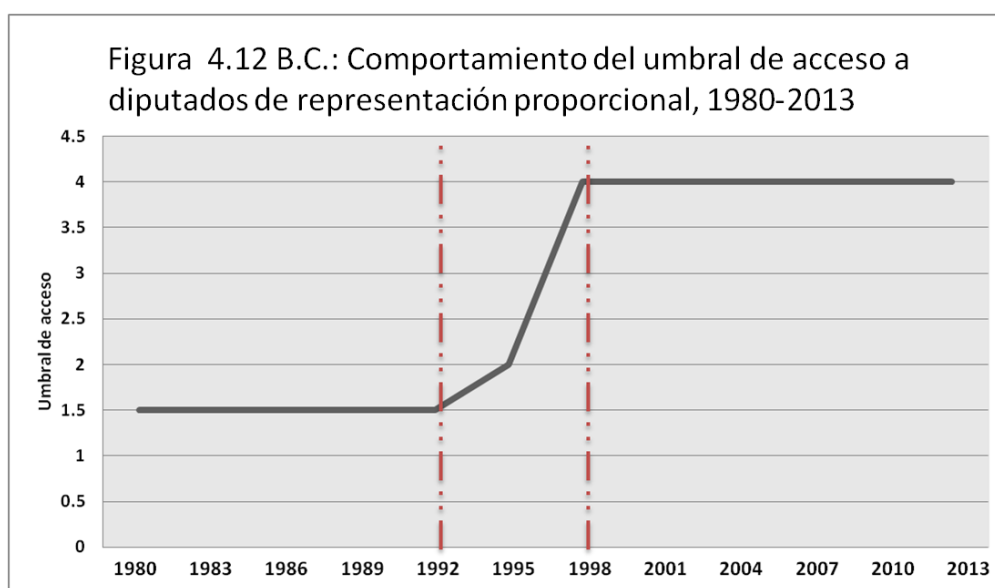
voluntades” se señalaron los aspectos políticos electorales fundamentales que habrían de regir la reforma electoral: autonomía plena e independencia de los órganos electorales, el financiamiento público a los Partidos Políticos, la integración y conformación del Tribunal de Justicia Electoral al Poder Judicial, el acceso equitativo de los Partidos Políticos a los medios de comunicación social y la revisión de las propuestas técnicas que en materia de redistribución, en su caso, presentara el Registro Estatal de Electores. Sin duda, una reforma definitoria del sistema electoral que rige hasta el presente. Aunque el único diputado perredista de la XV legislatura participó en la fase de reconocimiento de aspiraciones y voluntades, al final no suscribió la reforma, particularmente por estar en desacuerdo con el incremento en el umbral de acceso a diputados de representación proporcional.

El 3 de septiembre de 1997 se presentó ante el Pleno por la Comisión de Legislación y puntos Constitucionales el dictamen favorable. A juicio del diputado del PRD en la XV legislatura:

esta reforma desde que salió del Ejecutivo Estatal ya viene cocinada (...). Cuando se aprobó la Ley Electoral vigente por la XIV Legislatura, se dijo y coincidimos en ello, que era una Ley de avanzada, retomaba una serie de elementos que para ese tiempo no podían considerarse sino avances que permitían elecciones más creíbles y más justas,...). se optó por hacer el día de hoy una contrarreforma. (Diario de los debates, sesión de pleno del 3 de septiembre de 1997. Se ha respetado la sintaxis original).

La literatura académica ha demostrado que con un mayor umbral restrictivo, se pierde o descuenta un mayor número de votos de las fuerzas políticas de menor tamaño (y que por ello no alcanzan, o ven reducida su representación) en beneficio directo de los partidos políticos que

mantienen su representación en la Cámara (Aparicio y Márquez, 2010). Los partidos emergentes o de menor presencia política podrían verse obligados a formar coaliciones con los partidos más grandes para acceder a la representación parlamentaria, como parece sugerir su comportamiento durante las elecciones locales en Baja California, sin negarle importancia a la mayor competencia electoral.

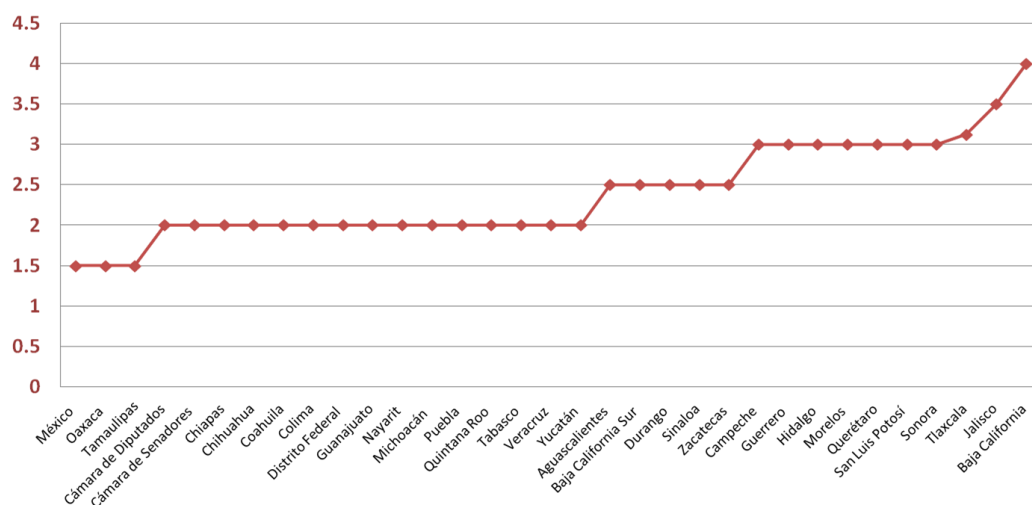


Fuente: Elaboración propia con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de B.C.

El umbral de acceso a las diputaciones de representación proporcional establecido en el sistema electoral de Baja California fue fijado en el 1.5 por ciento por la reforma constitucional realizada en 1979 por la IX legislatura mediante el Decreto 146 (POGE; 1979:48). Luego, la XIV legislatura al incrementar a 25 el número de diputados (15 de MR y 10 de RP), lo elevó al 2 por ciento mediante el Decreto 122 (POGE; 1994:6). Finalmente, el elevamiento del umbral al 4 por ciento se consumó el 3 de septiembre de 1997, publicándose en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado como Decreto número 105 el 6 de octubre de 1997 (POGE:1997:6). Con ello concluyó la permisividad de este umbral, convirtiéndose el más restrictivo de todas las

entidades federativas del país y en un determinante de la permanencia de un Congreso esencialmente bipartidista (Martínez; 2010).

Figura 4.13 Umbral de acceso diputados de representación proporcional por entidad federativa, 2013



Fuente: Elaboración propia con base Constitución General, constituciones y leyes electorales locales, 2013

La figura 4.12 muestra la evolución del umbral de acceso a diputados locales en B.C. desde 1980 a 2013. La figura 4.13 muestra el mismo umbral para todas las entidades federativas, siendo el menos restrictivo de 1.5 %, el de mayor aplicación nacional (la moda), el 2%, el umbral promedio (2.3%) y el más restrictivo del 4%, el cual, desde entonces, se aplica en el país *exclusivamente* en Baja California. No deja de ser paradójico que su imposición provenga de los “gobiernos del cambio” en connivencia con el PRI, cuando en estados en los que aún no se da la alternancia en el gobierno estatal, como los de Durango, Coahuila, Tamaulipas, Hidalgo, Veracruz, Colima y el estado de México, además de las cámaras de diputados y de senadores, sus umbrales fluctúan entre el 1.5 y el 2.5 por ciento. Se trató de una decisión que marcó la vida política de la entidad, con impactos muy difíciles de evaluar, pero lo que no hay duda es que trascienden el mero espacio del congreso, pues al inducirse de esta manera el bipartidismo, sus

impactos se extienden a todo el sistema político y social local. Concluida esta digresión, volvemos a la evolución del sistema de comisiones conforme al plan esbozado al inicio.

4.3.7.3 Aportes de la XV legislatura

En resumen, la XV legislatura puede considerarse la antecesora inmediata del congreso actual integrado por 25 diputados y la madre del actual sistema de comisiones, que superó en 300 por ciento el sistema utilizado por las dos legislaturas precedentes. Sería improbable que las ocho nuevas comisiones hubieran operado sin contar con un presupuesto, al menos similar a las cuatro ya existentes, por lo que seguramente la XV legislatura podría identificarse por ser la primera en dotar a las comisiones de presupuestos medianamente decorosos, con la debilidad de que aquellas no tenía precisada su agenda y sus ocupantes tampoco tuvieron la mayor claridad de qué hacer con ellas. Como ya lo observamos, durante la XV legislatura se registró una importante elevación de la PRPCPE por encima del 1.6%, muy alta si se considera el promedio durante las legislaturas XVI a XVIII con 1% en promedio para el periodo comprendido entre ellas. (Ver figura 4.1).

Además, hereda a las siguientes legislaturas una importante experiencia de contacto con la sociedad, de relaciones interinstitucionales y de método de procesamiento de agenda legislativa con la aprobación el 18 de marzo de 1996 del “Programa de Reforma del Estado y del Marco Jurídico de las Instituciones Públicas de Baja California” y su instrumentación a partir de estructuras denominadas mesas de consenso, una mesa central y varias mesas especializadas, a las que de manera relevante se incorporó a la UABC. Si sólo se juzgara por sus resultados en

piezas legislativas aprobadas, se concluiría que fue un programa fallido; si se le ve como una innovación parlamentaria y una parte del proceso de institucionalización, es algo digno de considerarse como un aporte, no exento de limitaciones. A la luz de la revisión que hemos hecho en otro lugar (Páez, 1999), el programa de reforma del Estado durante esta primera etapa, adoleció de tres grandes limitaciones: a) Excesiva centralización y rotación de la presidencia de la Mesa Central; b) Poco claridad de los tiempos y ritmos del procesamiento de la agenda y c) las presiones sistemáticas y el abandono temporal de los trabajos del GPPRI, quien tenía muy claro que su tema central era la reforma electoral.

Adicionalmente a esta legislatura se le deben reconocer reformas importantes en la legislación electoral como el fortalecimiento de la autonomía y la independencia de los órganos electorales, el financiamiento público a los Partidos Políticos, así como la integración y conformación del Tribunal de Justicia Electoral al Poder Judicial, entre otras, pero también, se le debe haber implantado el umbral de acceso a diputados de RP más restrictivo del país en el sistema electoral local. Es la cuota más importante de contribución al bipartidismo imperante en la vida política y en las instituciones de Baja California. Los resultados electorales de 2001 y 2010, son una prueba fehaciente de algunos de sus impactos en la conformación del congreso. En 2001 el PRI triunfó solamente en dos distritos uninominales y el PAN-PVEM en trece. En virtud de las características del sistema electoral y el restrictivo umbral de acceso para los partidos menores, una vez aplicadas las formulas de asignación de diputados de RP, el PRI obtuvo ocho diputados más, llegando a conformar un grupo parlamentario con diez curules. Este fenómeno se presenta de manera inversa durante las elecciones de 2010. El PRI obtiene el triunfo en 11 distritos uninominales y el PAN solamente en dos de ellos. Sin embargo, al PAN se le asignan 5

diputados de RP con lo cual completa un grupo de siete curules. Están claras, pues, las ventajas para los partidos grandes la existencia del umbral más restrictivo del país y sus concomitantes consecuencias.

4.3.8 XVI Legislatura (1998-2001)

4.3.8.1 Comisiones y gobierno dividido tripartidista

Tanto las legislaturas XIII, XIV y XVI, fueron legislaturas insertas en gobiernos divididos, teniendo como partidos mayoritarios el PAN y el PRI. Durante la XIII legislatura (1989-1992), el PRD expulsó de sus filas a Alejandro Moreno Berry (único diputado con que contaba) y «adoptó» a Catalino Zavala, diputado por el PARM (aunque su verdadera filiación venía del PRT de orientación trotskista), por lo que sus condiciones para incidir en la primera legislatura de la alternancia política se vieron muy limitadas. Este diputado, ya enfundado en el PRD, logró cierta notoriedad como “fiel de la balanza”, sin que pudiéramos ahora reconocer mayor trascendencia de tales acciones.

Durante la XIV legislatura (1992-1995), el PRD conformó el grupo parlamentario más numeroso en toda su historia de vida en Baja California, representando el 21 por ciento del total de curules. Sin embargo, tanto por afinidad de intereses entre el GPPAN y el GPPRI como por la claridad y habilidad de este último, el PAN optó por cogobernar con los diputados de ese partido. Los diputados del PRI daban atisbos de acomodarse a la nueva realidad política como partido de oposición, después su ininterrumpida hegemonía política en la entidad desde el nacimiento de la

legislatura en 1953. A pesar de su equilibrada naturaleza tripartidista, en los hechos, la XIV legislatura fue una legislatura bipartidista. Mucho ayudó la división entre los cuatro diputados del GPPRD y la carencia de una política adecuada a la situación que se vivía con la alternancia. De hecho hubo acercamientos del PRD directamente con Ernesto Ruffo desde antes de la elección de 1989 en la cual éste ganó la gubernatura; también los hubo poco antes de su toma de posesión y durante su primer año de gobierno, especialmente sobre la reforma electoral y la creación de la credencial con fotografía, pero el PRD parecía no tener claro el proceso desatado con la alternancia. El tajante rechazo de la Comisión Política Nacional del naciente PRD a la posibilidad de que pudiera concretar una alianza con Ernesto Ruffo como candidato común, marcó durante varios años la actuación local de ese partido y tal vez de la vida política en la entidad.

Durante la XV legislatura, la debilidad del PRD, la habilidad y la claridad de los intereses del GPPRI, así como la necesidad del PAN de mantener en niveles de estabilidad aceptables en la conducción de los trabajos de la legislatura, además de desavenencias al interior de su grupo parlamentario, de nuevo hicieron posible el predominio del bipartidismo. Por supuesto, no son descartables probables acuerdos desde la cúpula de ambos partidos considerando el nivel de acercamiento y los acuerdos nacionales entre Salinas y la dirigencia nacional del PAN a través de la Secretaría de gobernación.

Los resultados electorales de la elección intermedia durante 1998 (cuadro 20), configuraron una legislatura diferente a la XV, pero muy parecida a la XIV legislatura, cuando el PRD logró una cifra histórica de cuatro diputados. En efecto, con 237,436 (41.37%) el PAN, 222,483 (38.76%)

el PRI y 60.622 (9.86%) el PRD, la legislatura quedó conformada con tres diputados el PRD, quedando el PRI y el PAN empatados con 11 diputados.

Cuadro 4.20 Resultados de la elección de diputados, 1998

DISTRITO	TOTAL		LISTA	VOTOS	PAN		PRI		PRD	
	CASILLAS	COMPUTADAS			VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
I	139	139	69,802	33,102	15,092	45.59%	12,263	37.05%	1,835	5.54%
II	148	148	73,880	37,927	16,581	43.72%	14,498	38.23%	2,037	5.37%
III	137	137	72,026	38,383	18,159	47.31%	13,115	34.17%	2,029	5.29%
IV	130	130	68,808	33,550	16,728	49.86%	10,960	32.67%	2,094	6.24%
V	137	137	64,694	31,040	9,137	29.44%	16,109	51.90%	3,367	10.85%
VI	131	131	64,833	29,431	10,369	35.23%	13,093	44.49%	2,545	8.99%
MEXICALI	822	822	414,043	208,433	88,088	42.31%	80,038	38.34%	14,008	6.88%
VII	76	76	41,384	20,916	5,373	25.69%	9,192	43.95%	4,091	19.56%
TECATE	78	78	41,384	20,916	6,073	28.88%	8,192	43.86%	4,091	19.68%
VIII	155	155	84,671	39,627	16,870	42.57%	16,045	40.49%	3,627	9.15%
IX	171	171	86,114	39,380	16,893	42.90%	16,174	41.07%	3,045	7.73%
X	163	163	85,551	39,838	19,696	49.32%	14,392	36.04%	3,105	7.77%
XI	151	151	89,021	38,993	18,432	47.27%	12,581	32.28%	3,888	10.23%
XII	151	151	87,174	38,919	16,982	43.63%	15,916	40.90%	3,070	7.89%
XIII	148	148	86,813	33,965	13,946	41.06%	12,622	37.16%	4,163	12.26%
TIJUANA	848	848	618,344	290,822	102,818	44.64%	87,730	38.01%	20,898	8.10%
XIV	172	172	90,100	41,946	15,806	37.68%	14,386	34.30%	6,489	15.47%
XV	178	178	88,759	40,366	13,619	33.74%	16,637	41.22%	5,194	15.34%
ENSENADA	360	360	178,868	82,311	29,426	36.76%	31,023	37.88%	12,863	16.41%
XVI	140	140	81,518	36,496	13,753	37.68%	14,500	39.73%	4,742	12.99%
ROSARITO	140	140	81,518	36,496	13,753	37.68%	14,500	39.73%	4,742	12.99%
	2,337	2,337	1,236,148	678,878	237,438	41.37%	222,483	38.78%	68,622	9.86%

Fuente: Instituto Estatal Electoral, 1998.

Desde la teoría se ha sostenido (Elgie, 2001) que la gestión de los gobiernos divididos puede abordarse de tres formas: 1) Como medida temporal o de urgencia; 2) A la manera de una crisis política, y 3) Como una parte rutinaria del proceso político, siendo esta última la forma en que se asumió el advenimiento de un nuevo gobierno dividido por el gobernador Héctor Terán. En efecto, el 1 de octubre de ese año, con motivo de la presentación de su III Informe de Gobierno en la tribuna del Congreso, el Gobernador del Estado asumió este acontecimiento político en los siguientes términos:

El Ejecutivo Estatal ha reiterado y ha pugnado por la gradual reducción del exceso de facultades políticas o administrativas concentradas en el Gobernador del Estado. A todos nos toca la responsabilidad de fomentar congresos más vigorosos, judicaturas más independientes, Ayuntamientos más autónomos y sociedades más libres. En este

contexto, el Gobierno del Estado manifiesta su beneplácito ante el resultado de las recientes elecciones locales y reitera que *la nueva composición del Congreso Local es producto de la voluntad democrática de los ciudadanos expresada en las urnas* (Diario de los debates, 1 de octubre de 1998). El énfasis es nuestro.

A pesar de su deceso, a una semana de instalada la legislatura, esa postura permitió sentar bases importantes entre los distintos grupos parlamentarios y el propio ejecutivo para gestionar el naciente gobierno dividido, como veremos enseguida.

4.3.8.2 Acuerdo político y gobernabilidad

La XVI legislatura fue la primera en la cual se ensaya un gobierno dividido en un esquema realmente tripartidista. No solo por su composición sino por el tipo y alcance de los acuerdos previos a su instalación entre los tres partidos en ella representados. Precisamente, desde el 29 de septiembre de 1998 los coordinadores de los grupos parlamentarios suscribieron un importante acuerdo político, el cual también suscribió Héctor Terán como testigo de calidad. Este acuerdo, se convirtió en una especie de contrato de los grupos parlamentarios y el propio ejecutivo para gestionar el naciente gobierno dividido.

En mismo Acuerdo Parlamentario se asumía con carácter temporal algunas de sus medidas puestas en operación, en tanto se actualizaban sus normas internas. Se planteó que de manera previa a la reforma de la ley orgánica, se establecería *un nuevo diseño institucional*, procurando que se respetara la proporcionalidad establecida en el Acuerdo “en la integración de las mesas directivas de la Cámara de Diputados y en la propia organización e integración de las comisiones

y subcomisiones, así como las instancias encargadas de la fiscalización de los recursos económicos y materiales propios del poder legislativo”.

De entrada, este Acuerdo estableció que el objeto central de la XVI Legislatura sería llevar a cabo, en coordinación con los otros Poderes del Estado y la sociedad, una profunda reforma democrática de las instituciones públicas de Baja California y que su finalidad sería alcanzar los niveles de bienestar, convivencia, seguridad y democracia en la entidad. La agenda para la reforma del Estado se integraría en primera instancia con las propuestas de los grupos parlamentarios del Congreso del Estado, para después, en coordinación con los titulares de los otros Poderes, establecer una agenda integral definitiva. Los ejes centrales propuestos por los grupos parlamentarios fueron:

- Reforma de Poderes;
- Reforma Política;
- Seguridad Pública y Justicia;
- Fortalecimiento Municipal;
- Desarrollo Social;
- Desarrollo Económico;
- Desarrollo Urbano, y
- Asuntos Fronterizos.

A diferencia de la XV legislatura, que puso en manos de la mesa directiva del congreso la conducción de los trabajos para la reforma del Estado, la XVI legislatura, acordó crear una

Comisión Especial para la Reforma del Estado (CER). Esta Comisión tendría “como objetivo fundamental garantizar la estabilidad, permanencia y continuidad del proceso de reforma mediante mecanismos que aseguren la participación social y la consolidación de la credibilidad en las instituciones del estado”.

Igualmente acordó la red denominación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) por Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias (CRIPP), la cual fungiría como *órgano colegiado de gobierno del Congreso* del Estado para desarrollar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas. La CRIPP quedó integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y su estructura contó con un Presidente y dos Vice-presidentes. La presidencia de la CRIPP se asumió en forma concertada, de manera rotativa y alternada durante períodos de seis meses para cada Grupo Parlamentario, y, además, por primera vez en la historia de la legislatura este órgano de gobierno contó con una unidad permanente de asesoría, apoyo técnico y administrativo para el despacho de los asuntos de su competencia. A diferencia de la CRICP, la CRIPP, estaba compuesta por tres fuerza políticas y ninguna de ellas por si misma contaba con mayoría absoluta, por lo cual instituyó explícitamente el método del consenso para la toma de sus decisiones.

Bajo este acuerdo político, por primera vez el GPPRD logró una influencia relevante en la conducción del Congreso y en el diseño de las políticas públicas. Contó mucho la capacidad unitaria de los tres diputados perredistas y un liderazgo con altitud de miras, claridad del momento que se vivía y conciencia de sus capacidades y, por supuesto, de sus limitaciones y riesgos. Al respecto, Gilberto Flores, líder del GPPRD durante la XVI Legislatura, quien fuera a

su vez presidente de la Comisión para la Reforma del Estado, una de las comisiones más influyentes de esa legislatura, nos dice:

El Grupo Parlamentario del PRD en la XVI Legislatura, siempre tuvo la preocupación de que estas dos fuerzas mayoritarias, dominantes a lo largo de la historia, pudiera ponerse de acuerdo y excluirnos de todas las tareas trascendentes e importantes del futuro del Congreso.

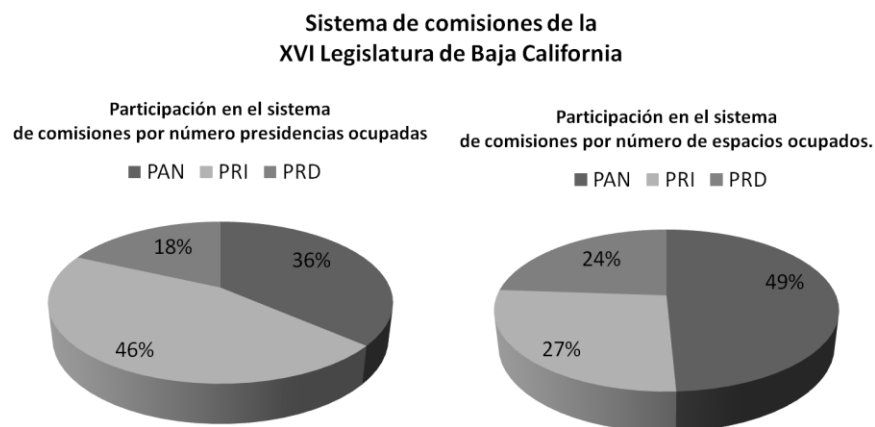
Era un cogobierno producto de la correlación de fuerzas. Se fue adquiriendo conciencia [de nuestra parte] conforme fueron pasando los días, de que había cierta voluntad del partido en el gobierno de respetar esa pluralidad y de transitar en un cogobierno donde esta fuerza minoritaria tuviera un impacto importante.(Entrevista realizada en enero de 2013)

Desde la academia se percibía (Martínez; 2006:64) que el GPPRD en la XVI Legislatura podría operar con gran autonomía y un gran espacio de maniobra, ya que todo parecía indicar –como sucedió–, que los grupos parlamentarios del PAN y del PRI no estaban en condiciones de lograr pactos y negociaciones duraderas y consistentes. El mismo autor observó que los gobiernos divididos que estuvieron presentes durante las dos legislaturas XIII y XIV, dadas sus composiciones diferentes a la XVI, asumieron distintos mecanismos de negociación para llegar a acuerdos y decisiones. Por ello, la lógica con la operó el GPPAN en tales legislaturas y las modalidades de los vínculos con los gobernadores en turno, tienen diferentes formatos y expresiones. Más adelante veremos cómo han sido gestionados por el Ejecutivo los gobiernos divididos y de qué manera el *un nuevo diseño institucional* implantado durante la XVI legislatura

se convirtió en un importante antecedente genealógico transmitido a subsiguientes legislaturas bajo contextos de gobiernos divididos (Ver la evaluación de la variable coherencia en el capítulo 5).

4.3.8.3 Características del sistema de comisiones

Como no existía mayoría absoluta menos calificada por parte de ninguno de los tres grupos parlamentarios, ni estaba acordada una coalición, de 23 comisiones (incluida la CRIPP) el PAN contó con 8, el PRI con 10 y el PRD con 4. La CRIPP, compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios, era rotativa cada seis meses. La naturaleza del gobierno dividido, permitió no solo dejar en manos de los opositores la mayoría de las presidencias de las comisiones; también permitió que en ninguna de ellas sobresaliera una sola fuerza. El PAN, por ejemplo, como partido gobernante en la entidad, solo tuvo el 36.36% de las comisiones frente 45.45% del PRI y 18.18% el PRD, y en ninguna de las comisiones a su cargo contó con mayoría (Cuadro 4.21). Ciertamente, de las dos únicas comisiones de dictamen legislativo existentes hasta entonces, una fue presidida por el PRI y la otra por el PAN, pero el GPPRD, por única ocasión en su historia local, presidió la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, antes generalmente ocupada por el GPPRI o el GPPAN, y además presidió la influyente Comisión Especial para la Reforma del Estado (CRE), bajo la cual estuvo a cargo el programa más importante de esa legislatura.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.14

Durante los primeros meses de la gestión de la XVI legislatura, la actuación del GPPRD osciló entre el acuerdo con el GPPAN y el GPPRI; pero su “especialidad” fueran los consensos que le resultaban entonces más convenientes, en lugar de acuerdos entre dos. El principal temor del GPPRD, como lo expresa Gilberto Flores Muñoz, era que ambos adversarios se pusieran de acuerdo para coger y marginar a los diputados del PRD. La experiencia reciente mostraba que durante la XIV y XV legislaturas los acuerdos entre el PRI y el PAN alcanzaron elevados niveles, casi excelentes, aunque no exentos de desencuentros. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de 1999, logró establecerse un acuerdo entre el GPPAN y el GPPRD para toda la legislatura.

Esta decisión tuvo diversas consecuencias en el desempeño de la legislatura, especialmente en la relación entre los grupos parlamentarios y el sistema de comisiones. Con ello se constituyó una coalición parlamentaria que podía expresarse como fuerza mayoritaria en las comisiones y en todos los ámbitos del congreso. Este fue el caso especialmente en la CRE encabezada por el diputado Gilberto Flores Muñoz, quien pudo conducir los trabajos del más importante programa de la legislatura. También se manifestó en la destitución de los presidentes de las comisiones de

Legislación y Puntos Constitucionales y la de Vigilancia de la Oficialía Mayor, las cuales eran presididas por los diputados priístas Manuel Ramos Rubio y David Rubalcaba Flores.

Cuadro 4.21 XVI Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos						
Comisión	Presidencia	integrantes	Coalición PRD-PAN 2000-2001	PAN	(%) PRD-PAN	PAN
Hacienda y Administración	PAN	5	3	2	60%	40%
Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	PRD	5	3	2	60%	40%
Leg. y Puntos Constitucionales	PRI	5	3	2	60%	40%
Vigilancia de la Oficialía Mayor:	PRI	5	3	2	60%	40%
Reforma del Estado	PRD	5	3	2	60%	40%
Justicia	PRD	5	3	2	60%	40%
Seguridad Publica	PAN	4	3	2	60%	50%
Educación y Cultura	PRI	3	2	1	66%	33%
Des. Urb., Vivienda y Obras Publicas	PRI	2	2	1	60%	50%
Gestoría y Quejas	PAN	2	1	1	50%	50%
Desarrollo Social	PAN	5	3	2	60%	50%
Part. Ciudadana (y fort. Mpal.)	PRI	2	1	1	60%	50%
Ganadería y Pesca	PRI	5	3	2	60%	40%
Agricultura y Desarrollo Rural	PRI	5	3	2	60%	40%
Desarrollo Económico	PRI	4	2	2	50%	40%
Turismo	PAN	2	1	1	50%	50%
Ecol., Medio Ambiente y Rec. Nat.	PAN	3	2	1	66%	33%
Salud y Bienestar Social	PAN	3	2	1	66%	33%
Equidad y Genero	PRI	1	1	0	00	00
Asuntos Fronterizos	PAN	3	2	1	66%	33%
Trabajo y Previsión Social	PRI	2	1	1	50%	50%
Asuntos Indígenas y Der. Humanos	PRD	3	2	1	66%	33%
Régimen Int. y Prácticas Parl.		3	2	1	66%	33%
TOTAL		77	61	33		

Fuente: Elaboración propia con base en Diario de los debates del Congreso del estado de Baja California.

Al inicio de la legislatura, el promedio de integrantes de las comisiones acordadas por el Pleno del 30 de septiembre de 1998, fue de 3.17 en tanto que el número de diputados participantes por comisión fueron 3. Bajo esta distribución el PAN como partido en el gobierno estatal tenía el control del 42.85 % en el sistema de comisiones. Establecida la coalición parlamentaria (PAN-PRD), esta pasó a contar en su poder a 14 de 23 comisiones y la correlación en cada una de ellas también viró en su favor a partir del 2000, como se muestra en la columna sexta del cuadro 9. Puede observarse que a partir de esta coalición, la participación de coalición gobernante en el sistema de comisiones pasó a un 79.22 % y si restamos a los dos presidentes del PRI destituidos por el pleno, el control del sistema de comisiones de eleva al 81.18% a favor del PAN y del PRD (Ver cuadro 4.21).

Habiendo sido declarado el Programa de la Reforma del Estado por los coordinadores de los grupos parlamentarios, como el programa más importante de la XVI legislatura, y así signada en el acuerdo político, su impacto en el desempeño de las comisiones fue más que evidente. Los presidentes de las comisiones de seguridad pública, de justicia, de desarrollo social, fortalecimiento municipal, medio ambiente, desarrollo económico y la misma CER, ocuparon las presidencias de las mesas de coordinación para la reforma del Estado cuyo ejes temáticos eran afines a sus respectivas denominaciones. Su desempeño a lo largo de la legislatura, giró en torno a los temas que desde la Mesa Central y la CRE les fueron asignados en función de los ejes acordados por las tres fuerzas políticas. En el capítulo 5 abundaremos sobre el papel del “Acuerdo político”, como uno de los artefactos legislativos más importantes que han dado cuerpo a la coherencia en la legislatura local.

4.3.9 XVII Legislatura (2001-2004)

4.3.9.1 El ambiente político

En alianza con el PVEM, el PAN ganó en el 2000 la presidencia de la República con Vicente Fox como candidato. Vigente ese ánimo aliancista, durante las elecciones locales de 2001 para reemplazar al gobernador, diputados y municipios, el PAN y el PVEM se constituyeron en la coalición electoral “Alianza Por Baja California (ABC)”, alcanzando un triunfo relativamente holgado. De nuevo el PAN ganó la gubernatura al obtener 266,175 votos (48.69%). El PRI obtuvo 200,363 votos (36.65%), el PRD 22,276 votos (4.15%) y el PT 21,6693 (3.97%). La

alianza PAN-PVEM obtuvo mayoría en los municipios de Tijuana, Ensenada, Mexicali y Playas de Rosarito, en tanto que el PRI obtuvo el triunfo solamente en el Municipio de Tecate.

Cuadro 4.22: Resultados de la elección de diputados, 2001

DISTRITO	CASILLAS	ABC	%	PRI	%	PRD	%	PT	%
I	148	14,115	47.61%	9,467	31.93%	1,062	3.58%	546	1.84%
II	156	17,615	50.00%	10,935	31.04%	1,709	4.85%	447	1.27%
III	143	18,135	51.46%	11,433	32.45%	1,984	5.63%	487	1.38%
IV	145	19,444	56.72%	10,300	30.05%	1,436	4.19%	0	0.00%
V	149	9,904	36.32%	12,015	44.06%	1,858	6.81%	437	1.60%
VI	162	12,173	41.41%	12,318	41.91%	1,814	6.17%	576	1.96%
MEXICALI	903	91,386	47.83%	66,468	34.79%	9,863	5.16%	2,493	1.30%
VII	88	6,916	32.23%	10,920	50.89%	1,401	6.53%	776	3.62%
TECATE	88	6,916	32.23%	10,920	50.89%	1,401	6.53%	776	3.62%
VIII	181	16,620	45.97%	12,773	35.33%	3,114	8.61%	1,342	3.71%
IX	188	16,146	47.67%	12,664	37.39%	1,286	3.80%	1,526	4.51%
X	177	18,949	52.63%	11,496	31.93%	2,029	5.64%	1,223	3.40%
XI	181	18,245	51.80%	11,123	31.58%	1,945	5.52%	1,829	5.19%
XII	180	16,320	48.14%	12,322	36.35%	1,778	5.24%	1,167	3.44%
XIII	207	14,889	41.94%	11,393	32.10%	3,807	10.72%	3,519	9.91%
TIJUANA	1,114	101,169	48.03%	71,771	34.07%	13,959	6.63%	10,606	5.04%
XIV	195	17,626	41.50%	14,023	33.02%	4,047	9.53%	2,741	6.45%
XV	207	17,686	41.85%	16,304	38.58%	3,569	8.45%	1,169	2.77%
ENSENADA	402	35,312	41.68%	30,327	35.79%	7,616	8.99%	3,910	4.61%
XVI	177	13,862	37.53%	12,527	33.92%	4,059	10.99%	1,346	3.64%
ROSARITO	177	13,862	37.53%	12,527	33.92%	4,059	10.99%	1,346	3.64%
TOTAL	2,684	248,645	45.64%	192,013	35.24%	36,898	6.77%	19,131	3.51%

Fuente: Base de datos del Instituto Estatal Electoral, 2001

Los resultados de las votaciones para elegir candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en los 15 distritos electorales arrojaron 248,645 votos (45.84%) para la Alianza por Baja California constituida por el PAN y el PVEM, 192,013 (35.24%) para el PRI y 36.77 (6.77%) para el PRD (Cuadro 4.22). La ABC triunfa en trece de los quince distritos de mayoría relativa, ganando el PRI solo dos distritos. Sin embargo, en virtud de las “bondades” del sistema electoral de Baja California en favor del segundo partido en captación de votos, el PRI logra conformar un Grupo Parlamentario de diez diputados (2 de MR y 8 de RP). El PRD alcanza dos diputados de representación proporcional y el PT, aunque cercano en votos, no logró superar el umbral del 4%

para hacerse de diputados de RP. Realizada la distribución de diputados la legislatura quedó integrada por 12 diputados del PAN, 10 del PRI, 2 del PRD y uno del PVEM.

4.3.9.2 *Dinámica interna*

La XVII Legislatura representa un caso especial en la vida del estado y del congreso local por el vuelco en su composición y transformación de legislatura de gobierno unificado (en coalición) a legislatura de gobierno dividido *emergente*. De manera temporal le fue funcional al ejecutivo, pero casi al término de su gestión se convirtió en uno de sus grandes problemas de gobernabilidad. No deja de sorprender que habiendo triunfado en 13 de los 15 distritos (el 86.66%), en un golpe de mano y por la incapacidad para lograr acuerdos entre el ejecutivo y una parte considerable de su bancada, se haya perdido la capacidad de decidir en el congreso ante una “nueva mayoría”, aparentemente emergida de la nada.

La Alianza por Baja California (PAN-PVEM), triunfadora en las elecciones, inicia la legislatura con mayoría absoluta. Sin embargo, su caótica conducción lo condujo a un final realmente trágico. No es muy claro que inició su debacle, a mediados del 2002, una de las diputadas panistas se declaró independiente (declarando su ambición por ser presidenta del congreso) y la diputada del PVEM se apartó del grupo del PAN. Con ello la mayoría panista-pevemista con la que inició la legislatura se puso en entredicho. Aquí cabe recordar que un segmento importante del GPPAN no mantenía afinidad política con el Gobernador Eugenio Elorduy, sino con uno de sus contrincantes en las elecciones internas de su partido, que habían concluido en medio de crispaciones y reclamos. Existen fundados indicios que hablan del rompimiento entre el

gobernador panista y un segmento importante de su grupo parlamentario, quien demandaba compensaciones de diverso tipo a cambio de su apoyo.

A partir de tales indicios hemos reforzado la idea de que la disputa se originó precisamente por concesiones solicitadas al Gobernador por integrantes del GPPAN, conocedores de las concesiones de índole diversas logradas por la oposición encabezada por el PRI. Estos acontecimientos demuestran es que los acuerdos entre el ejecutivo y los legisladores afines a su partido, no dependen solamente de la persuasión del titular del ejecutivo. Lo real es que estos desencuentros propiciaron que desde mediados de la gestión de esa legislatura hubiera un acercamiento “táctico” entre el Grupo Parlamentario del PRI y el Gobernador. Una diputada del PAN y la del PVEM de la coalición que llevó al triunfo al gobernador *extrañamente* comenzaron a votar junto con los diputados del PRI y un diputado del PRD creándose una “nueva mayoría” que tuvo importantes repercusiones en la legislatura, las relaciones de ésta con el gobernador y en la vida política del estado.

El punto de viraje entre la mayoría parlamentaria emergida de la elección constitucional y una nueva mayoría edificada mediante la maniobra política y una pésima gestión de las relaciones entre el gobierno y su propia bancada, se dio durante el mes de junio de 2003. Una vez conformada la “nueva mayoría” se suscitaron una serie de reformas a la ley orgánica recientemente aprobada días antes para afianzar el control de esa nueva mayoría sobre las decisiones del Congreso, de sus órganos de trabajo (comisiones) y órganos técnicos. La intención del PAN al promover una nueva ley orgánica era plasmar en ese instrumento normativo las nuevas condiciones de trato al resto de los partidos representados en el Congreso ahora que

contaba con mayoría absoluta a partir de su triunfo electoral en julio de 2001. Sin embargo, apenas fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el nuevo instrumento, ya estaba siendo reformado nuevamente por esa nueva mayoría parlamentaria emergente.

Lo anterior revela que las relaciones entre el gobernador y una parte importante de su propia bancada, durante la primera mitad de la gestión de esta legislatura, llegaron a ser tan ríspidas que llevaron al rompimiento entre ambos. La evidencia empírica que nos muestra Licea (2011:100) apoyado en Romero (2005), demuestra que la relación entre estos dos actores fue más conflictuada de lo que podía pensarse. En un sentido más amplio confirma aquellas teorías que establecen que entre los ejecutivos y sus grupos parlamentarios las relaciones no siempre son tersas. Como expresa Romero (2007:117) el apoyo del grupo parlamentario afín al ejecutivo “no siempre es gratuito ni desinteresado como predican otras teorías basadas en la persuasión”. La decisión del ejecutivo de compensar a los miembros del grupo parlamentario de su partido con espacios en el aparato de gobierno para elementos de sus equipos y apoyos especiales para sus gestiones, entre otras de las formas a su alcance, dependerá de los recursos con que cuente, que tanto puede ofrecer el grupo parlamentario, y los medios de coerción con que cuente este último para inducirlo a cumplir (p.117).

Lo real fue que durante la XVII legislatura la falta de concordia y cooperación entre el gobernador y su grupo parlamentario trastocaron el legítimo resultado electoral que les permitió contar con una mayoría parlamentaria. Los ecos de estas batallas siguen resonando en la vida política e institucional de Baja California, especialmente en las relaciones ejecutivo-legislativo, como se ha visto a lo largo de la XX legislatura, cuyo liderazgo *real* emana de aquellas gestas y

que, conforme a los liderazgos vigentes, trasciende hasta la XXI legislatura. Existe una línea de continuidad en la actuación parlamentaria del PRI (por ciento hegemonizado por la misma corriente política) que permite identificar determinados patrones de comportamiento. Estos patrones parecen tener una correspondencia con las actuaciones tácticas y las estrategias del ejecutivo panista en sus relaciones con el congreso, más que del GPPAN que parece no tener memoria de estos comportamientos.

La hegemonía de esta “nueva mayoría” comenzó a manifestarse en todos los ámbitos de la vida de la legislatura. En menos de 36 meses se sucedieron cinco oficiales mayores, varios directores de asuntos jurídico legislativos, al calor de las negociaciones y al amparo de las ambiciones personales se crearon nuevas unidades, como la Dirección de Programación y Gasto y se originó una primera “oleada” de basificaciones de personal eventual y de confianza. Además, ciertos actos violentos se hicieron presente con la toma de las instalaciones del OFS el 14 de junio de 2004 encabezados físicamente por el Presidente del Congreso. Estos hechos quedaron registrados en la picaresca de la política local como “la noche de las patadas” por los destrozos ocasionados, los cuales fueron puntualmente recogidos por los medios de comunicación.

4.3.9.3 Relaciones con el ejecutivo

En tan solo tres años de su gestión, la XVII legislatura ensayó las cuatro modalidades de acción identificadas por Cox y Morgenstern (2001) y por supuesto, tuvo su correlativo en el comportamiento del gobernador Eugenio Elourdy. En un primer momento se presentó como legislatura *subordinada*, aprobando de manera expedita el paquete de seguridad pública

promovido por el ejecutivo a través de su grupo parlamentario, el cual contó con un abierto y solícito apoyo del GPPRI. En otro momento pasó a ser negociadora (con una fuerte dosis del tipo *parroquial-venal*), cuyos beneficios fueron recogidos por quienes encabezaron el GPPRI, que fue también la tónica que la imprimió la “nueva mayoría” desde junio de 2003. A partir de junio de 2004, bajo la conducción esa “nueva mayoría”, pasó a ser una legislatura *recalcitrante* durante las elecciones intermedias para renovar el congreso y las presidencias municipales. Una legislatura recalcitrante es aquella en la que solo un escaso porcentaje de sus miembros apoyan al ejecutivo y por lo que rechaza en esencia todas las propuestas que más le interesan a aquél. Por el contrario, en la legislatura de mayoría subordinada un altísimo porcentaje de sus integrantes están en deuda con el ejecutivo y acepta en esencia cualquier propuesta que le haga el ejecutivo. La legislatura *negociadora* exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones y la parroquial-venal está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores menudos u otros beneficios (Cox y Morgenstern; 2001:376). De acuerdo con modelaje de estos autores, existe un comportamiento correlativo de parte del ejecutivo. El gobernador se nos presenta como figura dominante frente a una legislatura subordinada; como coalicionista ante la legislatura negociadora y con actuaciones *imperiales* con la modalidad de legislatura recalcitrante (ver cuadro 2.9 y figura 2.7).

A pesar de su inestabilidad (que la condujo al nivel de consenso más bajo con un 58%), tocó a la XVII legislatura reformar la constitución para introducir la figura del Plan de Desarrollo Legislativo, en cuyo centro se ubica la creación de una agenda legislativa común a todos los grupos parlamentarios. De igual manera, se promulgó la Ley de Fiscalización Superior. En el ámbito del sistema de comisiones, fue institucionalizada la Comisión para la Reforma del Estado

y de la Comisión de Hacienda y Administración nacieron la Comisión de Hacienda y Presupuesto y la Comisión de Fiscalización del Gasto Público, ambas con facultades dictaminadoras, con lo cual se dio un paso adelante del esquema que había prevalecido de contar desde la I legislatura, solamente con dos comisiones de dictamen, ya referidas arriba. Además como se ha mostrado en el cuadro 4.13, la XVII legislatura fue “castigada” por el veto de bolsillo del gobernador al congelar un paquete de 15 decretos. Como parte de éste se cuentan dos nuevas leyes como la de apoyo a adultos mayores y la de transparencia y acceso a la información pública. Esta última solo pudo ver luz hasta mayo del 2005, ahora patrocinada por uno de los diputados influyentes del GPPAN de la XVIII legislatura.

4.3.9.4 Características del sistema de comisiones de la XVIII legislatura

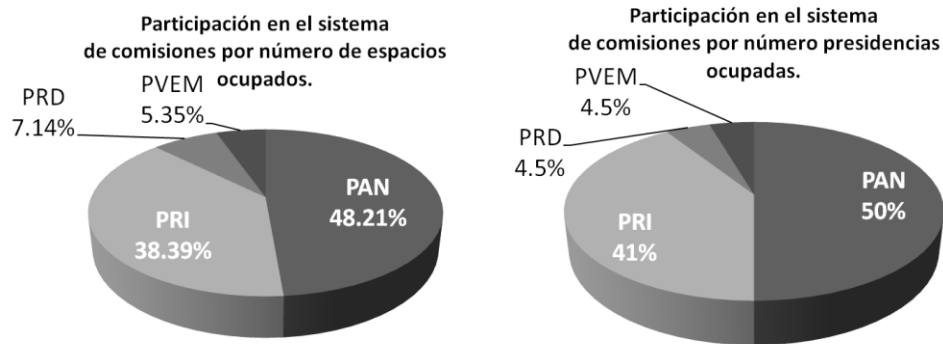
El sistema de comisiones de la XVII legislatura fue estructurado inmediatamente después de iniciar su gestión trianual como establece la ley orgánica correspondiente. Ya que la coalición entre el PAN y el PVEM logró mayoría parlamentaria, tocó a ellos, especialmente al GPPAN definir la configuración del sistema de comisiones tal como se muestra en el cuadro 4.23. Con 23 comisiones, incluida la CRIPP, se crearon 112 espacios de actuación para los diputados en los órganos de trabajo. De ellos 43 fueron ocupados por el GPPI y 54 por el GPPAN, tocando ocupar a los dos diputados del PRD 8 espacios y 6 para la diputada del PVEM. En promedio las comisiones se integraron con 4.77 diputados y cada diputado podía contar con 4.48 espacios en el sistema el cual ofrecía en total 112 espacios entre los 25 diputados.

Al revisar la participación de la coalición PAN-PVEM, podemos observar en la figura 4.15 que en conjunto controlaron 60 espacios que representan el 53.57% del total. Solamente el GPPAN

ocupó 54 espacios que a su vez representan el 48.21 de todo el sistema, mientras tanto el GPPRI ocupó 43 espacios que representaron el 38.39%. El PRD y el PVEM ocuparon solamente el 7.14 y el 5.35 del sistema, respectivamente. Si se analiza la participación de los grupos parlamentarios por el número de presidencias de comisiones, tenemos que GPPAN ocupó el 50% del total, el GPPRI el 41% y tanto el PRD como el PVEM, ocuparon el solamente el 4.5%. Revisados los datos anteriores, destaca la evidencia de que el sistema de comisiones de la XVII legislatura nuevamente estuvo bajo el control bipartidista del PAN y del PRI y que la distribución del total de espacios, así como las presidencias de las comisiones, con diferencias menores, son proporcionales al número de curules con que cuenta cada partido.

Cuadro 4.23 XVII Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos								
Comisión	Presidencia	integrantes	PRI	PRD	PVEM	PAN	(%) PVEM-PAN	% PAN
Hacienda y Administración	PAN	6	2		-	3		50
Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	PRI	5	2			3		60
Leg. y Puntos Constitucionales	PRI	6	2	1	-	3	-	50
Vigilancia de la Oficialía Mayor:	PAN	5	2			3		60
Reforma del Estado	PAN	6	2	1	1	2	60	40
Justicia	PAN	5	2			3		60
Seguridad Publica	PAN	6	2	1		3		50
Educación y Cultura	PAN	6	2	1		3		50
Desarrollo Urbano	PRD	5	1	1	1	2	60	40
Juventud y deporte	PRI	4	2			2		50
Desarrollo Social	PAN	5	2			3		60
Fortalecimiento Municipal	PRI	4	2			2		50
Agricultura y ganadería	PRI	5	2			3		60
Desarrollo Económico	PAN	6	2	1	1	2	50	33
Infraestructura portuaria	PRI	4	2			2		50
Ecol., Medio Ambiente y Rec. Nat.	PVEM	5	2		1	2	60	50
Salud, Bienestar Social y des. humano	PAN	5	2			3		60
Editorial, informática y Rel. Pub.	PRI	4	2			2		
Turismo	PAN	5	2		1	2	60	40
Asuntos Fronterizos	PRI	4	2	1		1	-	25
Trabajo y Previsión Social	PRI	4	2			2		50
Reglamentos y prácticas parlamentarias	PAN	3	¹			2		66
Régimen Int. y Prácticas Parlamentarias	Rotativa	4	1	1	1	1	50	25
TOTAL	23 (Incluida la CRIPP)	112	43	8	6	54	53.57	42.21
Fuente: Elaboración propia con base en el Diario de los debates, XVII Legislatura								

Sistema de comisiones de la XVII Legislatura de Baja California



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.15

Siendo las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Administración las únicas dictaminadoras al iniciar esa legislatura, la presidencia de la primera fue ocupada por el GPPRI y la presidencia de la segunda, por el GPPAN. Para entonces, existían dos comisiones de vigilancias, la de la Oficialía Mayor y la de la Contaduría Mayor de Hacienda, igualmente consideradas comisiones de importancia, fueron compartidas por los grupos parlamentarios del PAN y del PRI. Obsérvese que el cuadro 4.23 no contiene la Comisión de Fiscalización del Gasto Público, debido a que nuestro punto de referencia fue el momento justo a que se refiere la ley (treinta días después de instalada la legislatura) para la integración de las comisiones y entonces no existía.

4.3.10 XVIII Legislatura (2004-2007)

4.3.10.1 El ambiente político

De nuevo, los resultados de las elecciones intermedias de 2004 arrojan un gobierno dividido. En esta elección, ahora con 16 distritos de MR, el PAN concurre a las urnas solo y el PRI en la

coalición “Alianza para vivir seguros” en la que se incluyó al PT, PVEM y el PEBC. El PAN obtuvo en el estado un total de 254,593 votos, la “Alianza para vivir seguros” 232,939, el PRD 48,347 y Partido Convergencia, apenas 15,981 votos. De los cinco municipios el PAN ganó dos (Ensenada y Rosarito) y el PRI con su propio abanderado gana Tijuana y los municipios de Tecate y Mexicali en la Coalición Alianza para vivir seguro conformado con el PVEM y el PEBC. Realizada la asignación de diputados por el órgano electoral, incluido nueve de RP (1 PAN, 6 PRI y 2 PRD), finalmente la legislatura quedó integrado por 12 diputados del PAN, 10 del PRI, 2 del PRD 1 del PVEM y 1 para el PEBC. (Ver cuadro 4.24 y cuadro 4.36).

Con esta representación de los partidos en la legislatura regresa la modalidad de gobierno dividido. A diferencia de las legislaturas XV y XVII, pero de manera muy similar al tratamiento de nuevo dado a este tipo de gobierno durante la XVI legislatura, la XVIII legislatura se comenzó a configurar desde su momento informal. Al menos un mes antes, a iniciativa del PAN y del PRD, se iniciaron los trabajos para diseñar un documento mediante el cual se establecieran los puntos de coincidencia de los cinco partidos que ahora se integrarían al congreso, tres de los cuales habían conformado la coalición “Alianza para vivir seguro”. Se creó, entonces, el “Acuerdo Político para la Democracia y el Desarrollo de Baja California” cuyo contenido, además del planteamiento de diagnóstico y compromisos con la democracia y el desarrollo local, incluyó un proyecto de agenda legislativa común, un calendario para ocupar rotativamente por los grupos parlamentarios la Mesa Directiva del Congreso, una plantilla *proforma* de las presidencias de las comisiones que ocuparía cada grupo parlamentario, así como un amplio conjunto de reformas a la ley orgánica del congreso en las que se plasmaron una serie de compromisos y modalidades de actuación de algunas comisiones, de los grupos parlamentarios y

sobre las designaciones de los titulares de los órganos técnicos, que se elevaban a mayorías calificadas. Tal reforma fue aprobada por el pleno.

Cuadro 4.24 Resultados electorales por distrito, 2004.

Distrito	Partido Acción Nacional	Coalición "Alianza para Vivir Seguro"	Partido de la Revolución Democrática	Partido Convergencia
I	10,655	9,259	1,467	1,059
II	12,805	11,878	1,549	1,090
III	13,317	10,894	1,657	1,100
IV	14,322	11,049	1,797	1,575
V	8,665	9,793	3,238	632
VI	10,931	11,285	1,728	833
Mexicali	70,695	64,158	11,436	6,289
VII	9,553	9,353	1,472	1,092
Tecate	9,553	9,353	1,472	1,092
VIII	19,497	20,750	2,213	847
IX	17,707	19,003	1,593	533
X	22,373	18,567	1,835	800
XI	23,122	16,265	2,305	651
XII	18,490	17,272	1,728	708
XIII	25,221	22,248	2,825	1,242
Tijuana	126,410	114,105	12,499	4,781
XIV	14,180	14,585	10,427	1,364
XV	15,683	14,784	6,546	961
Ensenada	29,863	29,369	16,973	2,325
XVI	18,072	15,974	5,967	1,494
Rosarito	18,072	15,974	5,967	1,494
Estado	254,593	232,959	48,347	15,981

Fuente: IEE, 2004

Con sus características peculiares, pero compartiendo un gobierno dividido, tanto la XVI como la XVIII legislatura compartieron el mismo método de integración y de conformación de sus organismos internos, así como la adopción e institucionalización del método del consenso para la toma de acuerdos. Más allá de desajustes normales, ambas legislaturas experimentaron niveles de estabilidad bastante elevados, la primera con un nivel de consenso del 90% y la segunda con un 80%. Desde otro enfoque, podría decirse que desde el ejecutivo se compartió en ambos casos la misma modalidad de gestión del gobierno dividido, en lugar de verlo como una crisis o un momento político de emergencia. En ello también convergieron razones políticas y otras

meramente fortuitas. Y por supuesto, el trago amargo de la experiencia con la XVII legislatura, lo que seguramente tomó muy en cuenta el gobernador para sus relaciones con el congreso.

El GPPAN, que no contaba con mayoría absoluta, necesitaba al menos un voto para posicionarse en la conducción del congreso desde su instalación, por lo que propició acercamientos con el PRD. Por otra parte, el carácter fortuito tiene que ver con el hecho de que Francisco Blake Mora, coordinador del GPPAN, vivió indirectamente la experiencia de la XVI legislatura como asesor de la CRIPP y coincidentemente, el ex diputado Gilberto Flores del PRD de esa misma legislatura fue invitado a involucrase en el diseño de un esquema de gobernabilidad de la cámara, que tuvo por resultado el proyecto del mencionado acuerdo. Se trata de una ilustrativa evidencia que muestra cómo se transmiten las experiencias legislativas, casi de “labio a oído”, cuando se carece de estudios y sistematicidad de sus acciones a lo largo del tiempo. Son indicios de cómo cada legislatura se impregna de sus propios antecedentes genealógicos en tanto “entes vivos” organizacionales e institucionales (Hedlund et al. 2008). Corresponden con ese tipo de estrategias basadas en *prácticas informales*, que como la maleza pasan desapercibidas (Mintzberg y Jørgensen, 1995), pero que con el tiempo llegan a ser trascendentes en la vida de la organización legislativa; organización que como muchas otras, se desenvuelve entre sus tradiciones y sus aspiraciones de lo moderno (Huntington, 1971 y Guillén, 1993).

Y, en efecto, si alguien estaba convencido de que la XVIII legislatura alcanzara estabilidad, después de la amarga experiencia de lidiar con la XVII legislatura en su fase recalcitrante era el mismo gobernador Eugenio Elorduy. La XVIII legislatura regida por un amplio acuerdo político restituyó la institucionalidad extraviada durante el últimos meses de la gestión de la XVII

legislatura y adoptó una estrategia negociadora. A ello se sumó el beneplácito del gobernador quien también se despojó de su estrategia dominante implementada al inicio de su gestión sexenal. Entonces creyó que en lo fundamental tenía frente a sí a una legislatura dominada por contar con una mayoría parlamentaria afín y la aquiescencia del GPPRI. También tuvo que prescindir de su estrategia de tipo imperial adoptada frente a una legislatura recalcitrante en su ocaso, buscando evadir las acciones de ésta a partir del uso de sus poderes unilaterales, como el veto legislativo o las controversias constitucionales (Cox y Morgenstern; 2001:380).

Con la mayoría conformada por el GPPAN y el diputado Abraham Correa del PRD, concluyeron las noches de vigilia de gobernador y su equipo. Sobre todo, cuando gracias esa mayoría el diputado perredista presidía las mesas directivas del congreso, lo que hizo en tres ocasiones (ver cuadro 4.25), con ello se daba estabilidad a su mayoría afín en el congreso y a su propio gobierno: el gobernador Elorduy comprendió muy bien la lección. La cesión de estos espacios en la estructura de gobierno de la legislatura, es uno de momentos importantes para el refrendo o el rompimiento de los pactos entre grupos parlamentarios y/o legisladores en lo particular. Esto explica que algunos de los momentos de mayor tensión entre el GPPRI y el GPPAN hayan tenido lugar precisamente durante los plenos en que se conformaba la mesa directiva. No es casual, pues, que la declaración de “independencia” de la diputada Laura Sánchez Medrano haya coincidido con su ambición de ser presidenta de la mesa directiva, contando con el apoyo de los diputados del PRI, PVEM y un diputado perredista, con quienes conformó la citada “nueva mayoría”, que tanto dio por decir durante la XVII legislatura.

Cuadro 4.25 XVIII Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos							
Comisión	Presidencia	integrantes	PRD	PRI	PAN	(%) PRD-PAN	PAN
1. Vigilancia de administración y finanzas	PRD	6	(*)1	2	2	50	33
2. Agricultura, ganadería y pesca	PRI	3		2	1		33
3. Asuntos fronterizos	PRI	4		3	1		25
4. Comunicación social y rel. publicas	PRI	6	(*)1	3	2	50	33
5. Derechos humanos y equidad	PAN	3		1	2		66
6. Desarrollo social	PAN	5	(*)1	1	3		60
7. Desarrollo urbano	PAN	4	1	0	2	75	50
8. Educación, cultura ciencia y tecnología	PEBC	5	(*)1	1	2	60	40
9. Asist. Social, asuntos indígenas y grupos vulnerables	PAN	3		1	2		66
10. Fortalecimiento municipal	PRI	6	(*)1	3	2	50	40
11. Des. económico y asuntos portuarios	PAN	5		0	2		40
12. De justicia	PAN	4		1	3		75
13. De juventud y deporte	PRI	3		2	1		33
14. Planeación para el des. legislativo	PAN	4		2	2		50
15. Salud, bienestar social y d. humano	PAN	3		1	2		66
16. Seguridad publica	PAN	4		1	3		75
17. De trabajo y previsión social	PRI	4		2	2		50
18. Vialidad y transporte	PAN	3		1	2		66
19. De infraestructura y vivienda	PRD	4	1	0	3		75
20. Desarrollo sostenible	PVEM	4	1	1	1		25
21. Turismo	PRI	5		2	3		75
22. De reforma de estado	PRI	6		2	3		50
23. Legislación y puntos constitucionales	PRI	7		3	4		57
24. Hacienda y presupuesto	PAN	6		3	3		50
25. Fiscalización del gasto público	PAN	6	(*)1	2	3	66	50
26. Régimen int. Y practicas parlamentaria	Rotativa	5	1	1	1		
TOTAL		118	(*)6	41	57		

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario de los debates, sesión ordinaria del 4 de noviembre de 2004. (*) Se considera a uno de los dos diputados del PRD, quien estableció acuerdo con el GPPAN desde el inicio de la legislatura.

4.3.10.2 Características del sistema de comisiones

Por su parte, la XVIII legislatura muestra un gobierno dividido con un mayor pluralismo, pues al PRD, con dos diputados se le han sumado el PVEM y el PEBC en su calidad de partido local, cada uno de ellos con un diputado, mientras que el PAN contó con 11 diputados y el PRI 10. Esta es una situación más inestable de la legislatura que obliga a la búsqueda de consensos como en la XVI legislatura, primero para atender todos aquellos temas que requieren de una mayoría calificada y segundo, para la aprobación de todo un cúmulo de temas, como el presupuesto de

egresos, por ejemplo, en las cuales basta la mayoría absoluta. En ambas legislaturas, sin embargo, el dilema central de colaborar o no hacerlo, es un dilema entre partidos, lo que hace menos compleja la situación.



Figura 4.16

Como se ha mencionado arriba, el sistema de comisiones de la XVIII legislatura fue estructurado como modelo proforma durante el momento informal del proceso al diseñar el citado Acuerdo para la Democracia y el Desarrollo, definiendo su configuración como se muestra en el cuadro 4.25. Con 26 comisiones, incluida la CRIPP, se crearon 118 espacios de actuación para los diputados en los órganos de trabajo. De ellos 41 fueron ocupados por el GPPI y 57 por el GPPAN, tocando ocupar a los dos diputados del PRD 10 espacios y 5 tanto para el PEBC como para el PVEM. En promedio las comisiones se integraron con 4.53 diputados y cada podía contar con 4.72 espacios en el sistema el cual ofrecía en total 118 espacios entre los 25 diputados (ver figura 4.16).

4.3.11 XIX Legislatura (2007-2010)

4.3.11.1 *El ambiente político*

A la manera de un péndulo regresó a la vida del congreso el formato de gobierno unificado en julio de 2007, año de cambio de la gubernatura, de la legislatura y los ayuntamientos. Los resultados electorales le permitieron a la coalición encabezada por el PAN (integrados el Panal y el PES, partido local este último) contar con 15 de los 25 diputados, erigiéndose como la coalición ordenadora de las cosas en el congreso.

4.3.11.2 *Características del sistema de comisiones*

El cuadro 4.26, que incluye a la CRIPP, nos permite ver que el sistema de comisiones de la XIX legislatura generó un total de 140 espacios de trabajo a los legisladores de todos los partidos, que la composición promedio de cada comisión fue de 5 integrantes y que cada legislador potencialmente podría ocupar hasta 5.6 espacios. El GPPAN por si solo ocupó 67 espacios del total, correspondiente al 47.85 %, y el GPPRI-PVEM ocuparon 53 espacios, que representaron el 37.85% del total. Sumados los espacios ocupados por la Coalición PAN-PES-PANAL, fueron 83, que representaron el 59.28% del sistema. El PRD con una diputada, solo ocupó 5 espacios, representando solamente el 3.57% del total disponible.

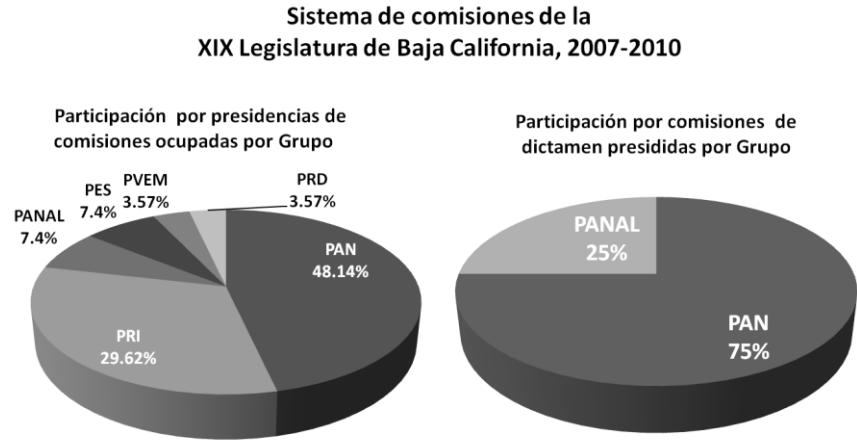
En lo que se refiere a las presidencias de las comisiones, sin incluir a la CRIPP por haber sido rotativa, el GPPAN ocupó trece de ellas que representaron el 48.14%, el GPPRI ocupó 8 que representaron el 29.62%. Tanto el PRD como el PVEM, ocuparon solamente una presidencia de comisión y el PANAL y el PES ocuparon dos presidencias de comisión, correspondiéndoles el 3.57% y el 7.4%, respectivamente (ver figura 4.17).

Cuadro 4.26 XIX Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos									
Comisión	Presidencia /Srio	integrantes	PRI-PVEM	PRD	PANAL	PES	PAN	(%) PES-PANAL-PAN	PAN %
Hacienda y presupuesto	PAN/PAN	6	(*)2			1	3	66	50
Fiscalización del Gasto Público	PANAL/PAN	6	(*)2		1		3	66	50
Leg. y Puntos Constitucionales	PAN/PAN	6	2				4		66
Vigilancia de administración y finanzas	PAN/PRD	6	1	1			4		66
Reforma del Estado	PAN/PES	5	1	1	1	1	1	60	20
Justicia y seguridad pública	PAN/PRI	5	2				3		60
Asuntos portuarios y pesca	PAN/PRI	5	(*)2				3		60
Educación, Cultura y ciencia y tec.	PANAL/PRI	6	2		1		3	66	50
Desarrollo Urbano y vivienda	PAN/PAN	5	(*)2				3		60
Equidad y género	PAN/PRD	5	1	1			3		60
Desarrollo Social	PES/PRI	6	(*)2			1	3	66	50
Energía y recursos hidráulicos	PAN/PRI	5	(*)2		1		2	60	40
Agricultura y ganadería	PRI/PAN	4	(*)2		1		1	50	25
Desarrollo Económico	PAN/PRI	5	(*)2				3		60
Vialidad y transporte	PRIPAN	6	(*)3				3		50
Desarrollo sustentable	PVEM/PAN	4	2				2		50
Salud, Bienestar Social y des. humano	PAN/PRI	3	(*)1		1		1	66	33
Comunicación social y Rel. Públicas	PRD/PAN	5	1	1	1		2	60	40
Turismo	PRI/PAN	6	3				3		50
Juventud y deporte	PRI/PAN	4	2				2		
Asuntos Fronterizos	PRI/PAN	6	(*)3				3		50
Instructora	PAN/PANAL	5	2		1		2	60	40
Fortalecimiento municipal	PES/PRI	5	(*)2			1	2	60	40
Declaración de procedencia	PRI/PAN	5	2				3		60
Infraestructura y vías de comunicación	PRI/PAN	4	(*)2		1		1	50	25
Asist. Soc., gpos. Indíg., gpos. Vuln. y DH	PAN/PVEM	3	1			1	1	66	33
Trabajo y Previsión Social	PRI/PAN	4	(*)2				2		50
Régimen Int. y Prácticas Parlamentarias	Rotativa	5	2	1	1	1	1	60	20
TOTAL		140	53	5	10	6	67		
Fuente: Elaboración propia basada en Diario de los debates, XIX Legislatura 11de octubre de 2007. (*) Incluye solamente a diputados del PRI .									

La XIX legislatura contó con 4 comisiones de dictamen, de las cuales el GPPAN ocupó 3 y el PANAL 1, la de Fiscalización del Gasto Público. No solo ello, el GPPAN también ocupó la presidencia de la Comisión de Vigilancia de Administración y Finanzas, la cual regía los trabajos de la Oficialía Mayor, lo que significaba el control de los recursos del Congreso. No solo ello. Si se revisa la última columna del lado derecho del cuadro anterior, es posible apreciar que en 17 de 27 comisiones, el GPPAN por si mismo contó con 50 % o más de integrantes. Los escenarios dispuestos por estos arreglos en el sistema de comisiones durante la XIX legislatura en un contexto de gobierno unificado, ponen en relieve la respuesta de la organización a los cambios ambientales. Este comportamiento organizacional se ratifica con mayor crudeza durante la XX

legislatura ahora bajo el contexto de un gobierno dividido horizontal y verticalmente, como lo veremos adelante.

Lo anterior es una evidencia muy clara de la relación existente entre los resultados electorales y su traducción a escaños en la conformación del sistema de comisiones. Esto es más ostensible al comparar la configuración del sistema de comisiones entre esta legislatura y aquellas, como la XVI y la XVIII legislaturas en las que si existió un gobierno dividido y el partido gobernante era una de las minorías parlamentarias.



Fuente: Elaboración propia.
 Figura 4.17

4.3.12 XX Legislatura (2010-2013)

4.3.12.1 El ambiente político

Los resultados electorales locales de 2010 favorecieron al PRI y a sus aliados. Con 323,070 votos, que representaron el 44.10% de la votación válida emitida, el PRI-PVEM alcanzó 15 curules, mientras que el PAN en alianza con el PES y el PANAL, que durante las elecciones de 2007 habían logrado 15 curules, vio reducido su votación a solo 289,492 votos, el 39.52% de la votación válida, reduciéndose también su contingente parlamentario. Realizados los conteos y

aplicadas las formulas para asignar diputados por RP, la XX legislatura quedó conformada de la siguiente manera: 6 diputados del PAN, 13 del PRI, 1 del PRD, 1 del PVEM, 1 del PEBC, 1 del PT y 2 del PANAL (ver cuadro 4.36), con lo cual emergió aquella modalidad de gobierno dividido que Lujambio denomina “pura”. O sea, un gobierno cuyo partido afín ha pasado a ser una minoría en el congreso y la oposición es la mayoría. Adicionalmente, hay que agregar que el PRI ganó en los cinco municipios lo que le confirió una característica adicional a la modalidad de gobierno dividido considerado puro, dándole a la legislatura una mayor independencia respecto del ejecutivo.

Cuadro 4.27 Resultados electorales, 2010

2010 (Resultados finales)	PAN+ PANAL+PES	PRI+ PVEM	PRD	CONV+PT	BC	Votos totales	Lista Nominal	Participación
%Votación	39.52%	44.10%	4.61%	4.32%	4.43%			31.78%
Votación	289,492	323,070	33,750	31,624	32,478	732,602	2,305,244	
DIPUTADOS	7	15	1	1	1	0	0	

Con ello, lo que se configuró fue un gobierno dividido horizontalmente (sin mayoría afín al gobierno panista) y verticalmente (sin gobernar uno solo de los ayuntamientos, miembros del constituyente permanente), lo cual representa un escenario político inédito para Baja California e incluso para el país, aunque anteriormente Chihuahua y Tlaxcala vivieron situaciones parecidas. Al iniciar la legislatura, la oposición priísta por sí misma alcanzó la mayoría absoluta al contar con trece curules, sumando 16 con las curules de sus aliados (PVEM y PT y el PEBC agregado después). El PAN apenas alcanzó seis curules, pudiendo sumar las dos del PANAL y una del PRD, con quienes mantuvo una relación muy estrecha. Con esta configuración del tradicional dilema que se presentaba a los partidos de oposición de colaborar o no con el ejecutivo (propio de las modalidades de gobierno dividido), fue desplazado por un dilema entre poderes. ¿Acaso el gobernador Osuna Millán debió reconocer como su homologo Héctor Terán que *“la nueva composición del Congreso Local [fue] producto de la voluntad democrática de los ciudadanos*

expresada en las urnas”? (Intervención de Héctor Terán en la tribuna del congreso el 1 de octubre de 1998, Diario de los debates). Pero no fue así.

El gobierno de Osuna Millán no descifró la nueva realidad política representada por un gobierno dividido horizontal y verticalmente. Por ello fue incapaz de diseñar una modalidad de gestión adecuada a esa inédita realidad. El gobernador estuvo en posibilidad de contar con una legislatura negociadora, pero apenas iniciada la gestión de esta legislatura y emitido su Decreto 1 (en octubre de 2010), después de fracasar en sus intentos de dividir al principal grupo parlamentario (denunciado en su momento ante los medios), recurrió a una estrategia imperial haciendo uso de sus poderes unilaterales, en este caso la promoción de una controversia constitucional contra el poder legislativo. Hubo una sobre reacción del gobernador resultado de un mal diagnóstico, lo que condujo a judicializar tempranamente lo que debió ser una relación política e institucional.

La situación llegó a tal grado que, en un primer momento, el gobernador no solo se enfrentó con el GPPRI y sus aliados en el congreso, sino con los diputados de su propio partido, pues el Decreto 1 fue aprobado por unanimidad. En esos momentos, el gobernador Osuna no tenía frente a su gobierno a una legislatura recalcitrante: tenía a todo el poder legislativo actuando autónomamente (con ciertos excesos alimentado por una errónea interpretación de sus facultades), pero al fin y al cabo un poder legítimo, no una extensión de los dominios del gobernador, como lo fue durante la mayor parte de la XIX legislatura cuando contaba con una mayoría holgada en su favor. Y vaya que esta mayoría fue ejercida como se muestra con su comportamiento al decidir la configuración del sistema de comisiones y por supuesto también

respecto de la ocupación de presidencias y otros cargos en las mesas directivas de cada periodo de sesiones como se demuestra en uno de los siguientes apartados.

Cuadro 4.28 Reforma política en Baja California, elementos medulares (30 de septiembre 2011)	
Elementos	Descripción
Gobierno de Coalición	Se faculta al Gobernador para optar por este modelo dentro de los 90 días siguientes a la instalación de cada legislatura, acordando las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento al Congreso del Estado.
Acotamiento de Fuero Constitucional	La sanción de juicio político será destitución e inhabilitación entre 6 meses a 20 años. En delitos graves, el procedimiento de desafuero se desahoga en un plazo no mayor de 60 días. En demandas del orden civil no existe inmunidad procesal.
Sanción a representantes que incumplan promesas	Los candidatos registrarán ante el Instituto Electoral sus promesas de campaña. De acceder al cargo, el Instituto dará seguimiento al cumplimiento y emitirá informes anuales, debiendo remitirlos al Congreso del Estado.
Revocación de Mandato	Se establece como un derecho de los ciudadanos revocar el mandato de los servidores públicos de elección, por responsabilidad política, responsabilidad penal, incapacidad total y permanente para ejercer el cargo.
Ratificación de Gabinete	El Congreso ratificará al Secretario de Desarrollo Social y al Contralor General de Gobierno. Cuando opte por el Gobierno de Coalición, el Gobernador someterá a cada uno de los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal por separado a ratificación del Congreso del Estado por mayoría simple de los miembros presentes.
Mecanismos de participación ciudadana	Se incorporan en la Constitución instrumentos y mecanismos de participación ciudadana: Consulta Popular, Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Ciudadana. Se plantea el mecanismo de Consulta Popular para ser convocada en temas de amplio interés estatal a solicitud del Gobernador, Dos tercios del Congreso o del dos por ciento de los ciudadanos. El Instituto Electoral será el Órgano que organice la consulta.
Iniciativa Preferente	Se otorga el derecho al Gobernador de remitir al inicio de los períodos ordinarios dos iniciativas para trámite preferente que serán votadas antes de concluir el período.
Mecanismos de Control	Informe presencial del Gobernador, con derecho a réplica de los Grupos Parlamentarios. Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal, estarán obligados a acudir a comparecer, bajo protesta de decir verdad, ante el Pleno o Comisiones. Se contempla la Moción de Censura, que podrá consistir en apercibimiento o remoción del cargo en contra de los funcionarios ratificados por el Congreso.
Sindicatura Social	Se contempla que le sea asignada la Sindicatura Social al partido político que obtenga la primera minoría en la elección a Presidente Municipal.
Candidatura Común	Se incluye en la Constitución del Estado la figura de candidatura común.
Creación del Distrito para Rosarito	Crear el XVII Distrito Electoral para Playas de Rosarito, garantizando la representación de todos los Ayuntamientos en el Congreso.
Eliminación de Veto de Bolsillo	El Ejecutivo observará los decretos del Congreso en 15 días. Transcurrido ese plazo se publica en el Periódico Oficial dentro de los 15 días siguientes. Vencido el plazo anterior el Presidente del Congreso ordenará su publicación
Examen Antidoping a candidatos y funcionarios.	Los candidatos a ocupar un puesto de elección popular, se sujetarán a un examen antidoping y los que resulten electos se someten a examen anual obligatorio. Con carácter obligatorio antidoping a todos los servidores públicos de primero y segundo nivel de los Ayuntamientos y del Gobierno del Estado, así como a los funcionarios del Poder Judicial.

El dilema pasó a ser entre la colaboración o el enfrentamiento entre poderes. Se inclinó hacia la confrontación acicateado por un contexto político polarizado en dos grandes “familias de partidos” en disputa por la conducción de la entidad en las elecciones de 2013. Una de ellas, “Unidos por Baja California “(CUBC) encabezada por el Partido en el gobierno, el PAN, que sumó al PRD, PANAL y PEBC y la otra Compromiso por Baja California (CCBC) encabezada por el PRI e incluyó al PT, PVEM y al PES. El PMC fue el único partido de la entidad que, por razones ajenas a su voluntad, quedó fuera de una u otra coalición.

Tan tuvo el gobernador la oportunidad de contar con una legislatura negociadora, así fuera de alto perfil, se demuestra con los productos de la reforma política que fue posible alcanzar de común acuerdo cuyo contenido medular se expone en el cuadro 4.28. No es nuestra intención abundar sobre los alcances y trascendencia de la reforma, permítasenos tan solo decir varios de sus contenidos realmente representan un reimpulso a una agenda de cambios que en algún punto del camino fue olvidándose como compromiso democrático de los gobiernos del PAN a partir del gobierno de Eugenio Elorduy.

4.3.12.2 Características del sistema de comisiones

La conformación de la legislatura impacta en todos los ámbitos de la vida del congreso, de manera preponderante en sus relaciones interinstitucionales, especialmente con el Ejecutivo y sus entidades. A pesar de ser una de las áreas más estandarizadas, la fiscalización también se ve impactada de muy diversas maneras. Igualmente, cambia la función de gestoría y los recursos dedicados a ella, así como su grado de transparencia. En lo interno, siendo los grupos parlamentarios y las comisiones el alma de la vida parlamentaria, también se ven afectadas por

estos acontecimientos inéditos en la vida política local y nacional. Centrémonos por ahora en las características del sistema de comisiones emanado de este proceso.

Cuadro 4.29 XX Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos						
Comisión	Pte.	integrantes	Integrantes de la mayoría/PRI		(%) de la mayoría/PRI	
Comisiones de dictamen						
Asuntos Front., Com., Des. y Fom. Econ. e Ind. y Comp	PRI	7	3	3	42.85	42.85
Des. Mtrp., Conurb., Infraest., Com. y Transp.	PRI	5	3	3	60.00	60.00
Educ., Cultura, Ciencia y Tecnología	PRI	7	4	4	57.14	57.14
Energía y Recursos Hidráulicos	PAN	5	3	3	60.00	60.00
Equidad y Género	PAN	3	2	2	66.66	66.66
Fiscalización del Gasto Público	PRI	9	7	6	77.77	66.66
Gob., Legislación y Puntos Const.	PRI	7	5	5	71.42	71.42
Hacienda y Presupuesto	PRI	8	4	4	50.00	50.00
Jurisdiccional	PRI	5	2	¹ 2	40.00	40.00
Justicia	PRI	8	4	4	50.00	50.00
Medio Amb., Rec. Nat. y Des. Sust.	PAN	4	2	1	50.00	25.00
Reforma del Estado	PVEM	6	4	2	66.66	33.33
Reforma del Estado Primera	PAN	4	2	2	50.00	50.00
Salud	PRI	6	4	4	66.66	66.66
Seguridad Pública	PEBC	7	4	4	57.14	57.14
Comisiones Ordinarias						
Administración y Finanzas	PRI	8	6	5	75.00	62.50
Agric., Ganadería, Asuntos Port. y Pesca	PRI	6	4	4	66.66	66.66
Comunicación Social y Rel. Públicas	PT	5	4	3	80.00	60.00
Derechos Humanos	PRD	6	3	2	50.00	40.00
Asuntos indígenas	PT	5	3	2	60.00	40.00
Desarrollo Social	PRI	7	6	5	85.71	71.42
Des. Urbano, Vivienda y Ord.Territorial	PRI	5	³	3	60.00	60.00
Familia, Grupos Vuln. y Protección Civil	PAN	5	³	3	60.00	60.00
Fortalecimiento Municipal	PRI	6	⁴	4	66.66	66.66
Junta de Coordinación Política	Rotativa	7	3	1	42.85	14.28
Juventud y Deporte	PAN	4	3	1	75.00	25.00
Trabajo y Previsión Social	PANAL	5	3	3	60.00	60.00
Turismo	PRI	7	5	4	71.42	57.14
		167	103	89		
Junta de Coordinación Política	Rotativa	7				
		174				
TOTAL						
Fuente: Elaboración propia, Diario de los debates						

Para empezar, poco después de su instalación el 1 de octubre de 2010, esta legislatura aumentó el número de comisiones permanentes a 28 (que al poco tiempo se elevó a 31) excluyendo la JCP y 15 de ellas asumieron facultades dictaminadoras. De estas 28 comisiones, la mayoría que

¹ Mayoría del PAN.

gobernó el Congreso (PRI, PT y PVEM), ocupó la presidencia de 18 comisiones, que representan el 64.28%. De 15 presidencias de comisiones dictaminadoras, 10 de ellas (66.66%) quedaron en manos de diputados del grupo en el poder. Solamente el PRI contó con 15 presidencias de comisiones (53.57%); de ellas 9 dictaminadoras, que representaron el 60% (Cuadro 4.29).

El PAN llegó a contar solamente con 4 comisiones dictaminadoras, pero en 2 de ellas el PRI tuvo la mayoría y en otra existió empate entre ambos partidos. Al PEBC se le asignó la presidencia de una comisión de dictamen, pero con mayoría del PRI. La distribución de las comisiones corresponde con aquella realizada al inicio de la legislatura. Por ello, en la identificación que hacemos del sistema de comisiones, no se consideran los cambios ocurridos a partir del acto de transfuguismo del diputado Gregorio Carranza, quien tomó la decisión de abandonar el PANAL para alinearse al GPPRI. Tampoco se considera el cambio del único diputado proveniente del PEBC, el cual durante el último año de la legislatura decidió declararse “diputado independiente”.

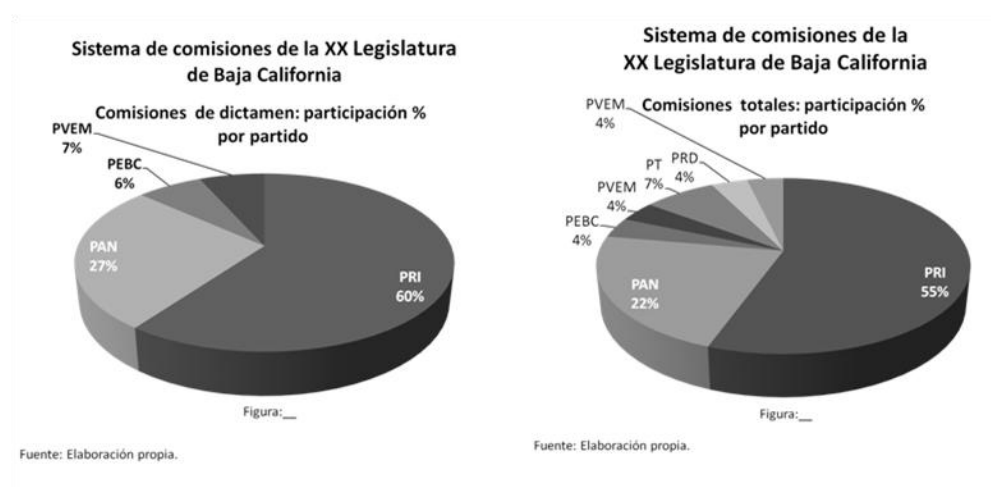


Figura 4.18 (a y b)

El sistema de comisiones se configuró con un total de 174 espacios de participación para todos los diputados, donde en promedio cada comisión se constituyó con 6 diputados y había hasta

6.29 espacios disponibles en comisiones por cada diputado. De estos espacios, la coalición mayoritaria contó con 3.68 espacios. En términos porcentuales la coalición mayoritaria acaparó el 67.66 por ciento del total de espacios en las comisiones del sistema. El GPPRI por si mismo ocupó el 53.29 por ciento del total de estos espacios. De 27 comisiones (sin incluir la JCP) la coalición mayoritaria ocupó 18 comisiones, que representan el 66.66 del total, en tanto que únicamente el GPPRI ocupó 15, representando el 55.55 por ciento del total. La participación del GPPRI en el total de espacios disponibles fue del 78.76%. El GPPAN contó solamente con 6 comisiones, que representan solamente el 21.43 por ciento del total. El PRD, PANAL y PEBC, ocuparon una sola comisión, que representa el 3.7 por ciento para cada partido.

Hay que considerar que la Junta de Coordinación Política (JCP) se integra con cada uno de los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Congreso, así como por los diputados pertenecientes a partidos políticos que cuenten con un solo escaño. Aunque la JCP expresa de alguna manera la pluralidad del Congreso del Estado, es el voto ponderado de sus integrantes decide sus resoluciones. O sea, en este órgano de gobierno la participación del GPPRI, que contó con 13 diputados, tuvo un peso del 52% en las decisiones, mientras que el PAN, con solo 6 diputados, solo tuvo un peso de 24%. De un total de siete votos que integran la JCP, debido a la ponderación el PRI mantenía 3.64 de ellos, es decir, más de la mitad, mientras el PAN como segundo partido con mayor representación, contó únicamente por 2.92 de votos. En última instancia tener o carecer de la presidencia rotativa no inhibe al PRI de su capacidad de decisión de este órgano de gobierno. En otras palabras, el PRI tuvo asegurada la mayoría absoluta de la JCP para hacer prevalecer sus intereses en todo tipo de decisiones de mayoría absoluta.

4.3.13 XXI legislatura

4.3.13.1 El ambiente político

Los resultados electorales de julio de 2013 (ver cuadros 4.36 y 4.30) arrojaron nuevamente un congreso inmerso en un gobierno dividido, pero ahora con la más alta fragmentación partidista que se haya conocido en la historia política de Baja California y probablemente del país. Según se muestra en los cuadros 4.30 y 4.36, se trata de una tendencia que se ha venido desarrollando desde 2001, muy ligado el fenómeno de las alianzas establecidas por los partidos. Entonces, al influjo de la coalición nacional que llevó a la presidencia de la república Vicente Fox, en Baja California el PAN y el PVEM marcharon en coalición por la gubernatura llevando como candidato a Eugenio Elorduy, mientras el PRI al igual que el PRD marchaban sin alianza con otros partidos y el PT y Convergencia (ahora PMC) formaban su propia coalición.

Cuadro 4.30 Resultados de las elecciones 2013

RESULTADOS ELECTORALES FINALES DE CÓMPUTOS DISTRITALES															
DISTRITO	GOBERNADOR					MUNICIPIES					DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA				
	CAUBC	CCBC	MC	NR	NULOS	CAUBC	CCBC	MC	NR	NULOS	CAUBC	CCBC	MC	NR	NULOS
I	15,914	14,235	2,389	134	1,278	16,321	13,738	2,650	119	1,098	14,974	13,599	3,881	148	1,296
II	20,006	17,573	2,729	186	1,315	20,425	16,720	2,987	121	1,126	17,887	17,704	4,227	43	1,453
III	17,272	14,439	2,141	251	1,175	17,624	14,131	2,333	168	1,027	16,454	14,961	2,526	208	1,082
IV	28,962	22,807	4,190	232	1,692	29,322	22,141	4,630	193	1,514	28,692	21,348	5,726	264	1,726
V	20,823	18,099	1,351	94	1,607	21,117	17,620	1,521	93	1,606	21,498	17,034	1,649	111	1,689
VI	27,938	27,588	3,550	59	2,077	28,411	26,875	3,823	194	1,823	26,125	28,158	4,589	257	2,004
VII	14,083	17,674	1,282	144	1,043	14,518	16,959	1,216	104	879	13,234	17,234	2,346	133	1,124
VIII	33,371	31,503	3,372	236	2,384	29,388	36,117	3,025	186	2,065	30,352	32,312	5,264	260	2,601
IX	19,636	17,669	1,727	212	1,285	17,664	20,081	1,435	190	1,159	17,848	18,740	2,288	225	1,419
X	30,926	23,027	2,603	324	1,837	26,004	29,064	2,275	208	1,380	28,195	24,590	3,816	310	1,808
XI	32,152	26,026	3,114	287	1,950	28,652	30,252	2,704	218	1,781	30,219	25,912	4,818	317	2,192
XII	20,359	17,834	1,858	240	1,351	17,819	20,921	1,594	189	1,160	18,450	18,420	3,051	256	1,492
XIII	68,502	60,910	6,484	505	3,726	62,413	67,342	6,261	464	3,541	65,355	60,946	8,991	610	4,126
XIV	24,968	32,898	3,927	250	2,366	20,341	36,939	3,986	226	2,119	24,196	31,249	5,505	294	2,829
XV	30,541	37,231	3,369	306	2,595	26,943	40,625	3,560	272	2,513	30,468	35,471	4,840	320	2,789
XVI	20,753	24,018	2,653	156	1,422	18,380	26,423	2,670	190	1,277	18,743	22,210	6,538	172	895
XVII	16,662	14,378	1,350	108	907	18,145	13,007	1,351	67	875	15,530	14,679	2,180	91	902
TOTAL	442,868	417,909	48,089	3,724	30,008	413,487	448,955	48,021	3,202	26,943	418,220	414,567	72,235	4,019	31,427

Realizado los cómputos correspondientes a la elección de agosto de 2013, la XXI legislatura del Congreso del Estado, quedó conformada como se muestra en los cuadros 4.30 y 4.31. Tal

composición muestra una legislatura muy fragmentada. Por primera vez en la historia del Congreso, todos los partidos participantes en el proceso electoral están representados, al menos con una curul, que son los casos del PRD y el PES. La coalición Unidos por Baja California (CUPBC) encabezada por el PAN triunfó en la gubernatura, obtuvo dos de los cinco municipios y doce diputaciones de un total de 25. Por su parte, la coalición Compromiso con Baja California (CCPBC) encabezada por el PRI, obtuvo tres municipios y 11 diputaciones, en tanto que el PMC contará con dos diputaciones. Otra vez, por sexta ocasión desde 1989 que tuvo lugar la alternancia, estamos frente a un formato de gobierno dividido, aunque la modalidad bajo la que ahora se presenta es muy distinta a las legislaturas precedentes, especialmente respecto de la XX legislatura. De nuevo, también, el dilema central en cuanto a colaborar u obstruir se desplaza a la cancha de los grupos parlamentarios. Ante su elevada fragmentación, su gestión representa un serio reto para el gobernador y un desafío a los liderazgos de los grupos parlamentarios.

La XXI legislatura del Congreso del Estado ha emanado del proceso electoral más polarizado que haya habido en la historia de la entidad. La polarización se dio en varios planos. Por primera vez en política de Baja California se enfrentaron dos grandes coaliciones en la disputa por la gubernatura, cinco ayuntamientos y 17 diputaciones por el principio de MR y 8 por RP. La CUBC se integró por el PAN como principal partido y PRD, PANAL y el PEBC que es un partido local, la cual llevó como candidato a la gubernatura a Francisco Vega de la Madrid y la CCBC, la cual tuvo como principal partido al PRI e integró al PT, PVEM y el PS como partido local, llevando ésta a Fernando Castro Trenti como candidato a gobernador. El PMC contendió sin alianza de ningún tipo, postulando a sus propios candidatos. En realidad, este último partido exploró la posibilidad de coaligarse al igual que el resto en la etapa de preparación del proceso

electoral, sin embargo, no pudo superar algunos impedimentos de la normatividad electoral, no quedándole otra alternativa que marchar solo.

Cuadro 4.31 Resultados electorales de los comicios para elegir gobernador, julio de 2013			
Partido / Coalición	Candidato	Votos	Porcentaje
Unidos por Baja California (PAN, PRD, PANAL, PEBC)	Francisco Vega de Lamadrid	442,868	47%
Compromiso por Baja California (PRI, PVEM, PT, PES)	Fernando Castro Trenti	417,909	44%
Movimiento Ciudadano	Felipe Ruanova Zárate	48,089	5%
	Candidatos no registrados	3,724	1%
	Votos nulos	30,008	3%
Total		942,598	100%
Fuente: Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Baja California.			

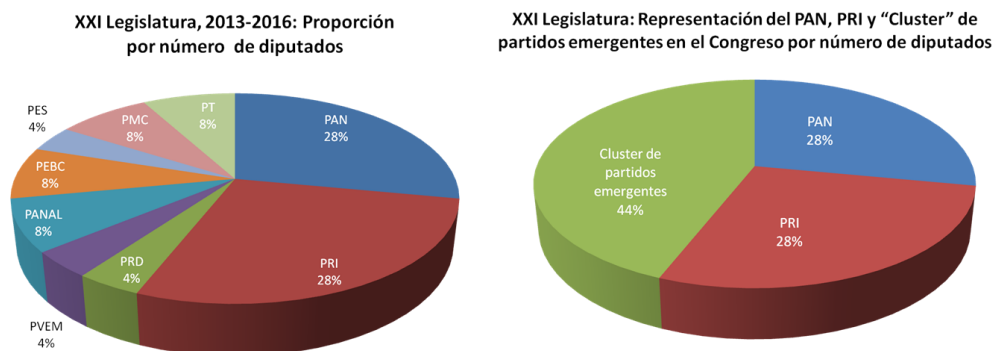
4.3.13.2 Resultados electorales y nueva configuración de la legislatura

Finalmente, como muestran los cuadros 4.30 y 4.31, los resultados de la elección para gobernador favorecieron a la CUBC por 442,868 votos, que representaron el 47% de la votación legalmente válida, mientras que la CCBC obtuvo 417,909 votos, lo que representó el 44% de los votos emitidos. En la disputa por los gobiernos municipales la CUBC alcanzó el triunfo en Mexicali y Rosarito, en tanto que la CCBC salió victoriosa en Tijuana, Ensenada y Tecate. En cuanto a las diputaciones la figura 4.20 y el cuadro 4.36 muestran la nueva configuración de la representación de los partidos en la legislatura, la cual ofrece algunos elementos nuevos:

- a) Al incorporar el total del espectro político electoral de la entidad, la XXI legislatura será la más pluralista y fragmentada que se haya conocido, con los riesgos de gobernabilidad que le son inherentes a este tipo de configuraciones;
- b) Por primera vez en la historia los partidos diferentes al PRI y al PAN suman el 44% de la representación con un total de 11 diputados, que no les confiere capacidad para

eventualmente legislar como bloque debido a sus diferencia, pero si para apoyar aspectos de reforma política orientados a mejorar el marco jurídico, como por ejemplo, la reducción del umbral para acceder a diputados de RP que es un interés común a todos ellos;

- c) El PRI ve reducido su representación a 7 diputados (28%) al nivel más bajo en toda su historia como partido en la entidad;
- d) El PAN apenas logra remontar las 6 curules que tuvo durante la XX legislatura, al alcanzar 7 (28%) de ellas, que es una muy reducida representación si se toma en cuenta que es el partido que gobierna la entidad;
- e) Como en las legislaturas XIX y XX, el PRD tendrá un solo diputado (4%), siendo superado tanto por el PT, el PMC y PEBC que duplican su representación de 1 diputado en la legislatura anterior a 2 en la actual. Esta circunstancia es importante para el PRD como tercer partido nacional porque reduce las posibilidades de interlocución con el propio gobierno por el que denodadamente luchó electoralmente en la CCBC.



Fuente: Elaboración propia, con datos del IEEPC, 2013.

Figura 4.19 (a y b)

Como la evidencia lo ha mostrado en los casos de las legislaturas examinadas, veremos en seguida, el sistema de comisiones de la XXI legislatura no puede sino reflejar estos cambios propiciados el nuevo ambiente político en la entidad, pero que no queda al margen de la influencia de los partidos que encabezaron las coaliciones electorales (CUBC y CCBC), especialmente la del PAN como el partido afín al gobernador.

4.3.13.3 Acuerdo de gobernabilidad y sistema de comisiones

Conscientes de estas nuevas circunstancias, el 29 de septiembre de 2013 los grupos parlamentarios y diputados de partidos representados en el Congreso, abrevando de experiencias similares de las legislaturas XVI y XVIII, suscribieron el *Acuerdo de Gobernabilidad para la Transición y Trabajo de la XXI Legislatura del Congreso del Estado de Baja California*. El propósito reconocido al Acuerdo fue

definir los consensos políticos esenciales, que permitan a la XXI Legislatura establecer un mecanismo de relaciones internas entre las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara, basado en el respeto, la tolerancia, la inclusión, y la construcción de metodologías de diálogo encaminados a concretar reformas al marco jurídico de acuerdo y exclusivamente a las legítimas aspiraciones y demandas de la sociedad bajacaliforniana, como aquellas que permitan un avance sustancial en el régimen democrático de gobierno y en la promoción de la equidad social, el combate a la pobreza y la rendición de cuentas de las diversas instituciones públicas.

1. Sobre esta premisa se establecen los siguientes compromisos:

2. Integración por consensos de Mesa Directiva del Congreso que fungirá para el primer periodo ordinario de sesiones (1ro de octubre de 2013 al 31 de enero de 2014) y de las mesas directivas para toda la gestión de la legislatura.
1. Presentar ante el pleno el Acuerdo de creación e integración de comisiones de dictamen y ordinarias de la XXI.
2. Acuerdo de calendario de la Glosa del 6to informe del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

Acuerdo para designar a los titulares de los órganos técnicos

Cuadro 4.32 XXI Legislatura: Sistema de comisiones y representación de los partidos											
Comisiones de dictamen	Pte./Srio.	Vocales									
		PRI	PAN	PEBC	PT	PMC	PRD	PES	PANAL	PEVM	Total
Asuntos Front., Com., Des. y Fom. Econ. e Ind. y Comp	PRI/PAN	2	2								6
Des. Mtrp., Con., Infraest., Com. y Transp.	PEBC/PRI	2	2								6
Educ., Cultura, Ciencia y Tecnología	PANAL/PRI		1		1						4
Energía y Recursos Hidráulicos	PRI/PANAL	1	1								4
Equidad y Género	PAN/PRI	1	2								5
Fiscalización del Gasto Público	PES/PAN	2	1		1		1				7
Gob., Legislación y Puntos Const.	PRD/PES	2	1	1							6
Hacienda y Presupuesto	PAN/PRI		2		1	1		1			7
Jurisdiccional	PT/PAN	2	1			1	1				7
Justicia	PMC/PRD	1	2					1			6
Medio Ambiente y Des. Sustentable.	PANAL/PVE M	1	1	1							5
Reforma del Estado	PVEM/PAN	1	1		1	1	1				7
Reforma del Estado Primera	PAN/PRI	2	2					1			7
Salud	PAN/PT	1		1		1					5
Seguridad Pública	PMC/PRI	1	2	1							6
Comisiones Ordinarias	7	20	21								88
Administración y Finanzas	PAN/PT	1		1		1			1	1	7
Agríc., Gan., Asuntos Port. y Pesca	PRI/PMC	1	1			1			1	1	7
Comunicación Social y Rel. Públicas	PEBC/PMC	2	2		1						7
Derechos Humanos	PAN/PRI			1	1			1	1		6
Desarrollo social y Asuntos indígenas	PAN/PRI	1	1		1				1		6
Des. Urb., Vivienda y Ord.Territorial	PAN/PRI			1	1						4
Familia, asuntos religiosos y prot. civil.	PRI/PANAL	1	1								4
Fortalecimiento Municipal	PRI/PAN		1		1						4
Juventud y Deporte	PRI/PANAL		1			1				1	5
Trabajo y Previsión Social	PRI/PAN	1	1								4
Turismo	PRI/PEBC	1	1								4
Der. de las pers. con disc., ter. edad y niñez	PT/PANAL	2	1	1							6
Junta de Coordinación Política	Rotativa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
		31	32	9	10	8	4	5	5	4	161
Mas presidencias y secretarías:		16	14	3	4	4	2	2	6	2	
		47	46	12	14	12	6	7	11	6	161

Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta Parlamentaria Núm. 2,10 de octubre de 2013.

De conformidad con ello, las comisiones quedan constituidas por un presidente, un secretario y el resto son vocalías. Con base la matriz presentada en el citado acuerdo se ha elaborado el cuadro 4.32.

4.3.13.4 Comisiones coaliciones y partidos

Una primera observación sobre estos arreglos es que se trata de un sistema prácticamente idéntico al diseñado por la XX legislatura. Ello se explica en razón de la composición política de la XXI legislatura que impide la modificación de la ley orgánica heredada de su antecesora, que se convirtió en la «línea roja» establecida por el PRI en su negociación con el PAN, por ser estos los partidos que negociaron tales arreglos. El sistema se integró al instalarse la legislatura por 28 comisiones (sin incluir a la JCP), quince de ellas dictaminadoras, el resto ordinarias, a las que se suma la Junta de Coordinación Política (JCP). Se presentan ajustes menores respecto del sistema que funcionó durante la XX legislatura, los cuales se refieren a las denominaciones de las comisiones ordinarias, como por ejemplo, la Comisión de Desarrollo Social, que se le agrega “y asuntos indígenas”, y la Comisión de familia, grupos vulnerables y protección civil, que se cambia “grupos vulnerables” por “asuntos religiosos”.

En atención a intereses *particulares* de los grupos, desde el Acuerdo de Gobernabilidad se establece que los presidentes de esta última comisión y la de fiscalización serán intercambiables:

Se acuerda que la Presidencia de la Comisión de Fiscalización de Gasto Publico será presidida por el Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez [diputado por el PES]

de la fecha de aprobación del presente acuerdo hasta el día 10 de marzo de 2015 fecha en que ocupara su lugar la Diputada María Del Carmen Frías. De igual forma se acuerda que la Presidencia de la Comisión de Familia, Asuntos Religiosos y Protección Civil, será presidida por la Diputada María Del Carmen Frías [diputada por el PRI] de la fecha de aprobación del presente acuerdo hasta el día 10 de marzo de 2015 fecha en que ocupara su lugar el Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez. (Gaceta Parlamentaria Núm. 2;2013:19).

En cuanto a su amplitud, el sistema se configuró con un total de 161 espacios (incluidos 9 de la JCP), 13 menos que en la XX legislatura, lo que se explica por el menor número de integrantes de las comisiones que es de 5.75 en promedio por comisión (161/28) si se incluye a la JCP o de 5.62 sin ella (152/27), cuando en la XX legislatura fue de 6 en promedio. Igualmente, el sistema generó 6.44 espacios en promedio por diputado (161/25), incluyendo la integración de la JCP. De conformidad con el Acuerdo de gobernabilidad suscrito por los integrantes de la XXI legislatura, las comisiones se distribuyeron como la indican el cuadro 19. El cuadro 20 muestra la distribución del total de espacios generados por el sistema de comisiones por coalición y por partido, reflejando una participación casi idéntica a la proporción de votos alcanzada en las urnas que se exhiben en el cuadro 4.30 y 4.31.

Esto confirma que la estructuración del sistema de comisiones no solo no es ajena a la influencia de los resultados electorales, sino que parece responder directamente a ellos. Así ha sido así en todos los sistemas de comisiones de las legislaturas de la alternancia, analizadas en esta sección, especialmente en los casos de gobiernos divididos que han contado con acuerdos de gobernabilidad democrática, que en principio buscan darle estabilidad a la operación de la

legislatura, pero que pueden tener un mayor alcance político contribuyendo a la gobernabilidad democrática de la entidad. Los acontecimientos vinculados a las experiencias de las legislaturas XVII y XX confirman esta afirmación en las que no hubo acuerdos previos, como también su contraparte representados por las legislaturas XVI y XVIII en las que si los hubo.

Cuadro 4.33 Distribución de espacios en el sistema de comisiones por coalición y por partido									
Concepto	Coalición Unidos por B.C.				Coalición Compromiso por B.C.				PMC
	PAN	PEBC	PRD	PANAL	PRI	PT	PES	PVEM	
Escaños	7	2	1	2	7	2	1	1	2
Espacios	46	12	6	11	47	14	7	6	12
Espacios/escaño	6.57	6	6	5.5	6.71	7	7	6	6
% de espacios	28.57	7.45	3.72	6.83	29.19	8.69	4.34	3.72	7.45%
Total	75 espacios		46.58%		74 espacios		45.96%		
Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Parlamentaria									

Del contenido de los cuadros 4.32 y 4.33 se puede observar el impacto que los resultados electorales ha arrojado un sistema de comisiones para la XXI legislatura, el cual resulta atípico en términos *cuantitativos*, si se compara con cualquiera de los sistemas configurados en las legislaturas anteriores. Un elemento nuevo es que tanto el GPPRI como el GPPAN han visto reducida su participación histórica en el sistema a niveles ínfimos, menores al 30%. En los casos del resto de los partidos, aunque han hecho valer su peso específico a partir de su número de escaños, pero no impidió que tanto el GPRI como el GPPAN mantengan una cuota de sobre representados. Por ejemplo, al convertir escaños por espacios en el sistema de comisiones estos grupos se sitúan por encima de la media que es de 6.3 espacio/escaño con 6.57 y 6.71 por ciento, respectivamente. Por el contrario, cinco de los siete partidos restantes (PRD, PANAL, PVEM Y PMC) se sitúan en proporciones menores a esa media. Por supuesto, existe la probabilidad de que la limitada presencia de estos partidos constriña sus aspiraciones a una mayor de representación, en particular en el sistema de comisiones y en general, en las muy diversas actividades parlamentarias. Es decir, no basta con querer, también hay que poder.

Por otra parte, desde el punto de vista *cualitativo* es posible identificar un patrón similar a las distribuciones de los espacios de los sistemas de comisiones practicados por las legislaturas XVI y XVIII. Se trata de legislaturas, que al igual que la XXI legislatura, fueron impactadas por los resultados electorales que arrojaron gobiernos divididos. En reconocimiento a ese nuevo ambiente político, en las tres legislaturas los grupos parlamentarios promovieron “acuerdos de gobernabilidad” para darle estabilidad y coherencia a sus trabajos. Correspondió a la XVI legislatura diseñar esa aportación innovadora, pues si se revisan ahora los elementos constituyentes del Acuerdo de gobernabilidad democrática suscrito el 28 de septiembre de 1998, se verá que se ha venido configurando como un *modelo de integración* de los órganos directivos y de trabajo de las legislaturas, especialmente de aquellas que actúan bajo ambientes de gobierno dividido.

Pareciera que la XXI legislatura no solo habrá de asumir tal modelo de integración sino que a decir de su Acuerdo de gobernabilidad del 29 de septiembre de 2013 se proponen recuperar los modelos de participación, metodologías de consulta y construcción de consensos sociales y ejercicios legislativos exitosos practicados en las legislaturas precedentes. Igualmente han enfatizado su compromiso de “poner en práctica un Programa de Reforma del Estado, en el que se incorporen aquellos temas e iniciativas que contribuyan a profundizar y consolidar la transición democrática, proponiéndose fortalecer los órganos de trabajo y operativos que les permita su cumplimiento eficiente”. Remitimos al lector al capítulo 5 en el cual al sustanciar uno de nuestros indicadores de la variable «coherencia» abordamos con amplitud el tema.

4.3.13.5 XXI legislatura y la tradición de las coaliciones electorales

Cuadro: 4.34 Partidos y coaliciones contendientes, 2001-2013		
2001	2007	2013
PRI	PRI, PVEM, PEBC	PRI,PVEM,PES, PT
PAN y PVEM	PAN, PANAL y PES	PAN, PANAL, PEBC y PRD
CV y PT	CV y PT	PMC (sin coalición).
Fuente: Memorias del Instituto Electoral y Participación Ciudadana, distintos años		

Aunque data de años anteriores (ver cuadro 4.31), el fenómeno de las coaliciones se reprodujo de manera ampliada durante 2007, año durante el cual se enfrentaron dos grandes coaliciones, ambas compuestas por tres partidos; fueron encabezadas por el PAN y el PRI y tuvieron como candidatos a la gubernatura a Guadalupe Osuna Millán y a Jorge Hank, respectivamente. Tanto en 2001 como en 2007 triunfaron las coaliciones encabezadas por el PAN, lo que sucedió también en las elecciones de 2013. Ya vimos arriba algunas de las características de las legislaturas XVII y XIX emergidas de estas coaliciones. En estos casos se ha manifestado una tendencia del PVEM a hacer su propio juego político en la legislatura. Incluso, en la XVIII legislatura, el PVEM que marchó en alianza con el PRI y el PEBC durante las elecciones intermedias, sin romper de manera abrupta con el PRI, vio por sus propios intereses y, aunque con bajo perfil, promovió sus iniciativas con relativo éxito.

El fenómeno de las coaliciones parece estar perfilando una tendencia desde 2007 a hacer del Congreso local, un congreso conformado por “familias de partidos” encabezadas por los partidos con un mayor caudal de votos. Este fenómeno también se ha manifestado durante las elecciones intermedias. Las elecciones de 2010 y la conformación de la XX legislatura, es un caso que arroja mucha luz de estos procesos. Esta tendencia llegó a su máxima expresión durante 2013 (cuadro 4.34). Es esa ocasión, salvo el PMC por impedimentos ajenos a su voluntad, todos los

partidos registrados se congregaron en dos grandes coaliciones, cada una conformada por cuatro partidos, tres de ellos nacionales y uno local.

Parece ser que, además del efecto del elevado umbral que empuja a los partidos de menor peso a coaligarse, el sistema electoral podría estar presionando a los partidos de menor peso electoral a coaligarse con los partidos mayores para asegurar al menos una curul. Sin embargo, la mayor competencia política también ha estado incentivando este fenómeno que se presenta como tendencia nacional, aún en aquellos estados donde el umbral es menos restrictivo. La evidencia muestra que al menos durante el ciclo de seis años que, justamente coinciden con las elecciones para gobernador en Baja California, en casi la totalidad de las entidades federativas, excepto en tres (Durango, Hidalgo y Sonora) se conformaron coaliciones o alianzas electorales triunfadoras (cuadro 4.35). Incluso, ahí donde el triunfo lo obtuvo un solo partido, como en el estado de Hidalgo, tuvo que enfrentar como adversario electoral a una coalición en la que participaron el PAN y el PRD.

Como se puede apreciar, salvo en lugares como el DF, Guerrero, Tabasco y Morelos, las coaliciones no se han definido por aspectos ideológicos. A excepción del PRD, que hasta ahora su dirección nacional no ha autorizado alianzas con el PRI en ninguna entidad federativa (lo que ha ratificado su congreso nacional realizado en noviembre de 2013), el PT y el PANAL han formado coaliciones indistintamente con el PRI o el PAN. Durante el periodo contenido en el cuadro, en los últimos años el PVEM ha perfilado una cierta exclusividad de sus alianzas y coaliciones con el PRI: de 32 casos que aquí se presentan, en 17 ha marchado junto con el PRI. Por su parte el PANAL, ha hecho coaliciones en 3 ocasiones con el PAN y en 10 ocasiones con

el PRI, que también perfila una tendencia similar, aunque en Baja California, hasta ahora, el PANAL solo ha realizado alianzas con el PAN.

Cuadro 4.35: Alianzas y coaliciones locales triunfadoras, 2006-2012			
Entidad	Año	Ejecutivo	% de votos
		Partido/Coalición gobernante	
Aguascalientes	2010	PRI-PVEM –PANAL	47.66
B. C.	2007	PAN, PANAL y PES	50.43
BCS	2011	PAN-PRS	40.35
Campeche	2012	PRI-PVEM	56.21
Chiapas	2012	PRI-PVEM-PANAL	67.14
Chihuahua	2010	PRI-PVEM-PANAL-PT	55.50
Coahuila	2010	PRI-PVEM-PANAL-Primero Coah.-PSD	60.10
Colima	2009	PRI-PANAL	50.90
D.F.	2012	PRD-PT-PMC	63.55
Durango	2010	PRI	46.50
Guanajuato	2012	PAN-PANAL	48.30
Guerrero	2011	PRD-PT	55.97
Hidalgo	2008	PRI	51.00
Jalisco	2012	PRI-PVEM	38.41
México	2011	PRI-PVEM –PANAL	61.97
Michoacán	2011	PRI-PVEM	35.44
Morelos	2012	PRD-PT-PMC	43.29
Nayarit	2011	PRI-PVEM –PANAL	45.74
Nuevo León	2009	PRI-PVEM-PD-CRUZADA CIUD.	49.00
Oaxaca	2010	PAN-PRD-PT-CD	50.11
Puebla	2010	PAN-PRD-PANAL-CD	50.40
Quintana Roo	2010	PRI-PVEM –PANAL	52.42
Querétaro	2009	PRI-PANAL	47.44
Sinaloa	2010	PAN-PRD-CD	51.80
SLP	2009	PRI-PVEM-PSD	45.38
Sonora	2009	PAN	47.60
Tabasco	2012	PRD-PT-PMC	50.41
Tamaulipas	2010	PRI-PVEM –PANAL	61.58
Tlaxcala	2010	PRI-PVEM	46.47
Veracruz	2010	PRI-PVEM-PRV	43.54
Yucatán	2007	PRI-PVEM-Partido Alianza por Yucatán	49.92
Zacatecas	2010	PRI-PVEM –PANAL	43.19
Fuente: Datos obtenidos en distintas páginas de Wikipedia.			

De hecho, las grandes coaliciones locales se inician durante el gobierno de Ernesto Zedillo en 1999 Tlaxcala en (PRD-PT-PVEM) y en Nayarit (PAN-PRD-PT-PRS y en 2000 Chiapas en (PAN-PRD-PT-PVEM-PSN-PCD-PAS-PC). Durante el gobierno de Fox, en 2001, tanto Michoacán en (PRD-PT-PVEM-OSN-PAS-PC) como en Yucatán (PAN-PRD-PT-PVEM) y en

2003 en Guerrero (PRD-PT-PRS), la alternancia se logra por medio de coaliciones electorales. (Espinoza; 2011:54)

La relevancia de ello, es que los resultados de estos procesos tienen un gran impacto en la conformación de las legislaturas. El caso de Baja California es muy ilustrativo, como se muestra en el cuadro 4.36. Puede apreciarse que durante las elecciones de julio de 1995, en las que estuvieron en juego la gubernatura, municipios y diputaciones, ninguno de los partidos que logró representación en el congreso lo hizo en alianza con otras fuerzas políticas. Lo mismo sucedió durante las elecciones de 1998, que arrojaron un gobierno dividido con representación tripartidista en el congreso (PAN, PRI y PRD), que parecía ser la tendencia a imponerse desde la XIV legislatura. Sin embargo, la coalición formada por el PAN y PVEM en 2001 llevó a la representación parlamentaria a este último, el cual desde entonces hasta hoy ha sabido mantener su representación aunque con una curul.

El mismo cuadro 4.36 muestra que durante la XVIII legislatura la representación partidaria se elevó a cinco institutos políticos. Durante la XIX legislatura, gracias a la alianza PRI-PVEM-PEBC, tal representación se elevó a siete partidos, manteniéndose de manera similar durante la XX legislatura bajo la modalidad de gobierno dividido puro. De siete partidos representado durante la XIX y la XX legislatura, la representación de los partidos se ha elevado a nueve durante la XXI legislatura. El total del espectro político electoral de la entidad ahora está representado en el congreso. Es posible que este fenómeno no se hubiera presentado sin las amplias coaliciones a que ha empujado la mayor competencia política. Como lo muestran los resultados electorales, la CUPBC encabezada por el PAN obtuvo 442,868, frente a 417,909 de la

CCPBC encabezada por el PRI, es decir, la diferencia fue de solo 24,959 votos, que no es solo sino una de las manifestaciones locales del incremento en la competencia electoral desde la alternancia en el gobierno en 1989.

Con todo ello, la legislatura de Baja California ha conocido de una rica experiencia que va desde los gobiernos unificados de un solo partido o en coalición y de gobiernos divididos con representación bipartidista o tripartidista y en todos ellos el dilema de colaborar con la fuerza gobernante u obstruirla, había estado al seno de los grupos parlamentarios de los partidos, como estará durante la gestión de la XXI legislatura. Tocó a la XX legislatura un contexto diferente. De los resultados electorales de 2010 emergió un nuevo tipo de gobierno, el gobierno dividido puro, acerca de lo cual hubo muy poca claridad de cómo gestionarlo, tanto del gobierno del PAN, como del PRI en su calidad de líder de la coalición interna dominante en el Congreso. Salvo la experiencia internacional, particularmente la de los Estados Unidos y de algunos países de América Latina [como en Chile, por ejemplo con su sistema electoral binominal (Baer; 2008) o en Brasil con sus gobiernos de coalición (Borges et al. 2013)], no existen referentes locales o nacionales de los cuales se puede abreviar, ni siquiera en el Congreso de la Unión.

Ni el gobierno o la coalición dominante de la legislatura estuvieron a la altura de la nueva tesitura política. Es posible que la coalición opositora haya estado más cerca de descifrar el dilema de los nuevos tiempos. Ello a juzgar por la iniciativas desplegadas en varios ámbitos, como la reforma política abrazada por todas las fuerzas políticas y el gobierno; además, iniciativas como mejorar las capacidades técnicas del Congreso, transformándolo estructuralmente y dotándolo de un sistema de comisiones más descentralizado, así como de un

mayor presupuesto. Sin embargo, llegados los tiempos electorales, la opacidad de no pocos de sus actos en el manejo presupuestal y su negativa a ser fiscalizado por Órgano de Fiscalización Superior, mostraron una tendencia a la utilización partidista de los muy diversos recursos institucionales. Al final, la XX legislatura, cuya mayoría era la legítima representación de uno de los tres poderes del régimen político, concluyó con 60 vetos, 7 de ellos superados e inmersa en el enfrentamiento más grave que legislatura alguna haya tenido con el titular del Ejecutivo y de éste con aquella desde la creación de ambos en la entidad.

Cuadro 4.36 Baja California: Legislatura, tipo de gobierno y dilema de la representación política, 1995-2016														
Partido	XV 1995-1998		XVI 1998-2001		XVII 1998-2001		XVIII 2004-2007		XIX 2007-2010		XX 2010-2013		XXI 2013-2016	
	Núm. dips.	%	Núm. dips.	%	Núm. dips.	%	Núm. dips.	%	Núm. dips.	%	Núm. dips.	%	Núm. dips.	%
PAN	14	56	11	44	12	48	10	40	12	48	6	24	7	28
PRI	10	40	11	44	10	40	10	40	8	32	13	52	7	28
PRD	1	4	3	12	2	8	2	8	1	4	1	4	1	4
PVEM					1	4	1	4	1	4	1	4	1	4
PANAL									1	4	2	8	2	8
PT									1	4	1	4	2	8
PEBC							1	4			1	4	2	8
PES									1	4			1	4
PMC													2	8
Total	25	100	25	100	25	100	25	100	25	100	25	100	25	100
Sistema de partido	Bipartidista		Tripartidista		Pluripartidista		Pluripartidista		Pluripartidista		Pluripartidista		Multipartidista	
Tipo de gobierno	Unitario		Dividido		Unitario		Dividido		Unitario		Dividido puro		Dividido	
Mayoría	PAN		Ningún partido		Coalición (PAN)		Ningún partido		Coalición (PAN)		Coalición (PRI)		Ningún partido	
Dilema: colaborar u obstruir	Entre partidos		Entre partidos		Entre partidos		Entre partidos		Entre partidos		Entre poderes		Entre partidos	
Fuente: Elaboración propia, datos del Diario de los debates del Congreso de Baja California y el IEEPCBC														

Como se ha señalado, la XIX legislatura se desarrolló en un ambiente de gobierno unificado, con una cómoda ventaja para el partido del gobernador de al menos 16 votos seguros de 25. Esto hizo que esa legislatura tuviera como contraparte a un gobernador «dominador», el cual fue capaz de apropiarse de los temas fundamentales de la agenda legislativa. No solo no tuvo oposición, sino por el contrario de la aquiescencia de los diputados de todos los partidos coaligados (PANAL, PES y PAN), encabezados por este último. Durante la XX legislatura el gobernador pasó de golpe una postura «negociadora» a la instalación de la legislatura a otra de

tipo «imperial» en noviembre de 2010, para pasar de nuevo al tipo negociador, hasta que frente al proceso electoral su táctica «imperial» se correspondió plenamente con la del grupo dominante de la legislatura. El campo de las relaciones interinstitucionales ocupado por ambos poderes se convirtió en un campo de batalla que vibraban como diapasones sincrónicos al ritmo de la campaña electoral. La estrategia de la legislatura, recalcitrante en lo fundamental, tuvo su contraparte en la estrategia de tipo imperial del gobernador.

En esa lógica concluyó la XX legislatura. Como ninguno otro gobernador Osuna Millán hizo uso de sus poderes unilaterales “bateando” uno a uno los proyectos de iniciativas aprobados por la mayoría de los diputados, bien mediante el veto legislativo o promoviendo ante la SCJN las controversias que fueran necesarias. Los últimos meses de la gestión de la legislatura fueron los de mayor enfrentamiento al haber alcanzado el grupo mayoritario del congreso la mayoría calificada con el ya señalado acto de transfuguismo del diputado Gregorio Carranza del PANAL, antes aliado del PAN, pero que en pleno proceso electoral decidió regresar al PRI, del que a su propio decir, formó parte en otro momento.

Existe una enorme semejanza del gobierno de Osuna Millán con el Elorduy Walter en la estrategia «imperial» utilizada por ambos para inutilizar la legislatura. Eugenio Elorduy mantuvo su luna de miel con una legislatura «dominada», incluso antes de tomar posesión en su gobierno, la cual se extendió al menos un año para ensayar eventualmente con una legislatura que parecía se «negociadora», con algunos tintes «parroquiales venales» fomentados desde el ejecutivo con el beneplácito de una diligente nueva mayoría. Pero concluida la luna de miel, Eugenio Elorduy adoptó una estrategia imperial que la cual buscó enfrentar a una legislatura que

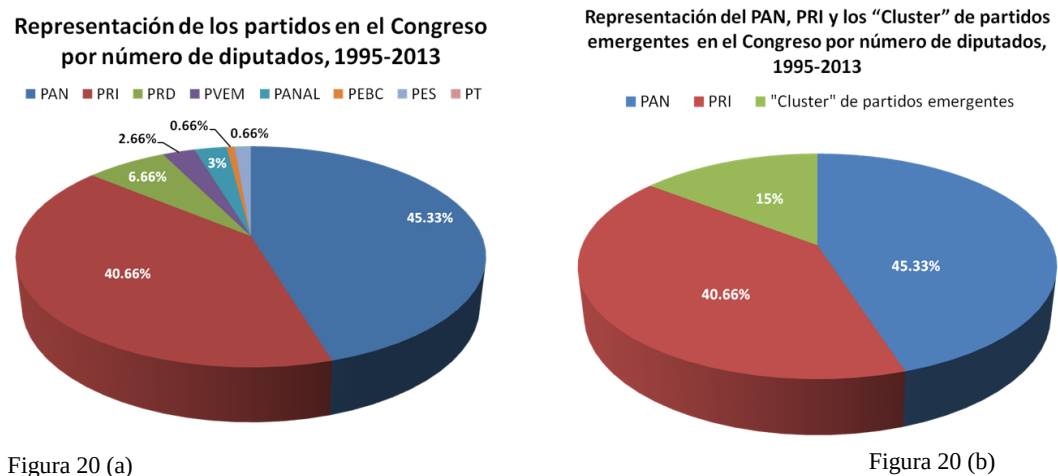
amenazó con volverse recalcitrante, para pasar a los llamados de la reconciliación. Por su parte Osuna Millán tuvo una larga “luna de miel” durante los tres años de gestión de la XIX legislatura, «dominada» en lo fundamental. Luego, vivió un brevísimo periodo negociador con la XX legislatura que permitió consensuar la reforma política, para pasar a un comportamiento errático que combinaba el parroquialismo venal, la negociación y la respuesta imperial, con algunos tibios intentos de recomponer vía pactos conciliatorios su relación con el congreso en noviembre de 2011.

Como Elorduy, durante casi nueve meses Osuna Millán adoptó una estrategia imperial sistemática buscando con ello paralizar e inutilizar los poderes de la legislatura. Lo que logró a un costo enorme para las instituciones y la sociedad, aunque funcionarios de primer nivel de su gobierno nieguen los costos y califiquen las actuaciones de los poderes como actos normales de la democracia. Como hemos documentado en otra parte de este mismo trabajo, el número de vetos aplicados por el gobierno de Osuna Millán probablemente es un record mundial, no igualado por gobernante alguno en el país, ni por Gerald Ford en sus momentos de mayor enfrentamiento con el congreso de los Estados Unidos (Ver cuadro 4.13). Con tales respuestas pareciera olvidarse que “la esencia de la competencia política es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho de cualquier persona o grupo a desafiar a los que detentan el poder público y reemplazarlos en los principales puestos de autoridad”(Valenzuela; 2008:22).

4.5.13.6 Nueva configuración: representaciones históricas del PAN y PRI a la baja

El cuadro 4.36 muestra con meridiana claridad la reducción de la representación históricamente mayoritaria del PRI y del PAN en el Congreso. Obsérvese que para el periodo 1995-2013 el

PAN contó con 68 curules que es una representación promedio de 11.33 diputados por legislatura, que significan el 45.33% de un total de 150 curules. Si bien durante la XXI legislatura el PAN aumentó de 6 a 7 curules, pasando de 24% durante la XX legislatura y 28% durante la XXI, hay una pérdida de su representación histórica de 4.3 curules, o en términos relativos, el 17.33% respecto de su tendencia histórica.



En un análisis idéntico, podemos constatar que la representación histórica del PRI durante el mismo periodo fue de 10.16 curules por legislatura, que representaron el 40.6% del total de las curules de todo el periodo. Sin embargo, durante la XXI legislatura su grupo parlamentario cayó a solo 7 diputados, lo que representa una pérdida de 3.16 diputados, o en términos relativos el 12.62% de representación y un tercio de su promedio histórico. En cambio, sumados el total de curules del “cluster” de partidos distintos al PAN y al PRI para el lapso 1995-2013, apenas sumaron la cantidad de 22, lo cual representa una participación histórica durante el periodo del 15%, a razón de solo 3.66 curules por legislatura. En cambio, en la XXI legislatura este “cluster” alcanza a sumar 11 diputados, que representan el 44% del total de curules. Hay un incremento de su presencia histórica en el congreso de 10.6 curules y una diferencia relativa de 35.85 %.(Ver figura 4.21).

Estos datos bien se explican a partir de considerar que el esquema bipartidista ideado e instrumentado por el PRI, el PAN y el Ejecutivo con la reforma constitucional de 1997, que elevó un 100% el umbral para acceder a los diputados de RP, del 2 al 4%, ha entrado en crisis. Podría estarse imponiendo una suerte de “ley de rendimientos decrecientes” de las «ganancias parlamentarias» de los partidos de mayor presencia histórica. En otros términos, la mayor competitividad electoral, que debido al esquema bipartidista impuesto en el Congreso limitó la representación de los partidos emergentes, estaría ahora desbordando aquellos diques de contención ante la pérdida real de influencia en la sociedad por parte de la bisagra bipartidista construida por PRI en acuerdo con el PAN y su gobierno hace dieciséis años. Desde luego, el fortalecimiento de esta tendencia incrementa la fragmentación al interior de la legislatura y puede llegar a convertirse en un complicado problema de gobernabilidad, a menos que exista la disposición de los partidos y del gobierno de confeccionar un acuerdo político que rija su gestión y que le permita asegurar su estabilidad.

Observa Nacif (2004:10) que el país se ha convertido en una democracia presidencial que opera bajo la modalidad de gobierno dividido desde 1997, resultando altamente probable que la democracia mexicana vaya a operar de manera regular en el futuro bajo tal modalidad de gobierno, debido al sistema electoral mixto mediante el cual se integra la legislatura. La experiencia de Baja California encaja plenamente en esta perspectiva, pues se trata de una democracia local bajo un diseño presidencial, que ha operado bajo diversas modalidades de gobiernos divididos durante casi cinco lustros con un sistema electoral similar al nacional, pero con el más restrictivo de los umbrales de acceso a las diputaciones de representación

proporcional. Esta democracia presidencialista establecida en el diseño constitucional local, ha operado bajo la modalidad de gobierno dividido durante cinco de las últimas ocho legislaturas.

La XXI legislatura (20013-2016), que empieza a despuntar en el cercano horizonte político estatal, en medio de dos coaliciones polarizantes, se desempeñará en un contexto de gobierno dividido y una composición multipartidista que la ha puesto a prueba inmediatamente después de su instalación el 1 de octubre del presente año. Uno de sus primeros escollos, como la configuración de sus órganos de gobierno y su sistema de comisiones ya ha sido superado a partir del Acuerdo de Gobernabilidad aprobado por todos los grupos parlamentarios y diputados, que será objeto de atención en el capítulo 5, junto con los acuerdos similares de tomados por las legislaturas XVI y XVII.

4.3.14 A manera de conclusiones

Con lo anterior, podemos concluir que, en efecto, la legislatura realiza continuamente un alineamiento con el ambiente, que se manifiesta a través del indicador de variabilidad en el sistema de comisiones (número, tipos de comisiones y su asignación por grupos parlamentarios). El comportamiento de la variable adaptabilidad a través de este indicador, nos informa que ante los cambios en el ambiente político, que se expresa en diversas modalidades de gobierno dividido (Lujambio, 1996), la organización realiza arreglos internos en el número de comisiones y en su tipo y que la configuración específica que adquiere a cada momento, está influido por su diseño original, pero lo determina su composición política.

A partir de 1998, en virtud de que el cuerpo legislativo logró consolidar un sistema de comisiones moderno y sobre todo adecuado a las necesidades de su cada vez mayor pluralismo interno, se manifiesta un comportamiento dual en las asignaciones de las comisiones a cada fuerza política él representada. Mientras un ambiente de gobierno dividido tiende a concentrar el mayor número de comisiones en el partido o coalición mayoritaria, en ocasiones sobre representados, los ambientes de gobierno dividido tienden a una distribución más equitativa que el confiere una mayor estabilidad al sistema mismo y a la legislatura.

Los casos extremos de ambientes de gobierno unificado, como la XIX legislatura en la cual el grupo parlamentario en coalición con otras fuerzas llegó a contar hasta con 16 de 25 curules, vuelven más ostensible la tendencia a la centralización del poder. El partido mayoritario o coalición aseguran no solo el mayor número de comisiones sino aquellas que tienen una mayor influencia en la agenda legislativa y como consecuencia, en el diseño de las políticas. Sucede lo mismo en los casos extremos de ambientes de gobiernos divididos. Tal fue la situación que se presentó durante la XX legislatura, un ejemplo paradigmático de gobierno dividido horizontal y verticalmente, que desplaza del ámbito de los partidos al tradicional dilema de cooperar u obstruir al gobierno, al ámbito de los poderes. El PAN en un gobierno unificado de holgada mayoría o el PRI, en un gobierno dividido de holgada mayoría no difieren en su comportamiento a la hora de asegurar los órganos de trabajo que les permitan la mayor influencia en las políticas.

Los casos medianamente equilibrados de ambientes de gobierno unificados, como el de la XV legislatura, sin dejar de buscar asegurar su preponderancia, tienden a ser menos excluyentes porque sus exiguas mayorías les previenen de evitar exageradas tensiones internas, so pena de

rupturas que puedan trastocar tales mayorías como en el caso de la XVII legislatura. Sus consecuencias trascienden los órganos de trabajo para situarse en límites que ponen en riesgo la gobernabilidad del sistema político estatal. En contrapartida, los casos de ambientes divididos equilibradamente tripartidistas o moderados, como fueron los casos de las legislaturas XVI y XVIII, tienden a una distribución consensuada de las presidencias y demás puestos ofrecidos por el sistema de comisiones.

En un gobierno dividido de tripartidismo equilibrado, como muestra la experiencia de la XVI legislatura, no solo configuran distribuciones del sistema de comisiones incluyentes, sino que trasciende a los órganos de gobierno, ofreciendo, incluso, modelos de actuación y artefactos legislativos que se transmiten más allá de una legislatura. Con estos aditamentos aportados por las fuerzas instituyentes, el órgano legislativo se ve favorecido para adaptarse en cada caso bajo prácticas probadas y legitimadas que cada vez parecen darse por sentadas. El hecho de que la XXI legislatura simplemente adoptara con mínimos ajustes el modelo original del artefacto “Acuerdo político”, habla precisamente de ello y es una importante manifestación del proceso de institucionalización. No olvidemos que un elemento central de tal artefacto es el acomodo de los diputados de cada partido en la estructura del congreso y el sistema de comisiones más diversificada y descentralizado de sus estructuras.

Dicho en términos simples, conforme a la experiencia de la legislatura de Baja California, *ahora* resulta inconcebible que un diputado no cuente con la presidencia de alguna comisión por irrelevante que ella pudiera parecer. Y esto que ahora *se da por sentado*, durante el periodo de convergencia la regla era todo lo contrario: escasos eran los diputados que presidían comisiones.

Todavía durante el periodo de transición (1989-1995), que solo existían cuatro comisiones para ser distribuidas en 19 legisladores, les correspondería únicamente el 21% de comisión a cada uno. Ahora se da por hecho que hay un diputado para cada comisión y una comisión (a veces hasta dos) por diputado.

Rasgdale y Theis (1996) afirman para el caso de la oficina de la presidencia que cada vez más a partir de su institucionalización en 1970 es la presidencia la que hace a los presidentes. En el caso de Baja California, desde la XVI legislatura son las presidencias de las comisiones las que cada vez más hacen a los diputados, lo que denota que ha llegado a ser una práctica institucionalizada, tal vez no al grado de congresos como el de los E.U., pero si duda es una práctica institucionalizada, que se da por sentada. Sin comisión no hay recursos, ni juego político y aquí incluíamos a la CRIPP-JCP que para estos fines es una comisión, en la que generalmente se concentra los diputados de mayor influencia, es decir, los coordinadores de los grupos parlamentarios. Así, pues, desde estos meandros legislativos, la variable «Adaptabilidad» conspira en favor una mayor institucionalización de la legislatura local.

Las relaciones del gobernador con la legislatura y sus miembros tienen facetas muy diversas. Una de ellas es la relación con su grupo parlamentario afín: 1) Estas relaciones pueden fincarse en un equilibrio de preferencias, niveles de colaboración o convertir en rehén a su propio grupo parlamentario (Vidal, 2007); 2) otra faceta, se presenta respecto del trato hacia la legislatura como poder institucional, que puede llegar a ser de tipo parroquial-venal, negociadora o dominante-imperial (Morgester, _) y 3) una tercera faceta, tiene que ver con el método de gestión de los gobiernos divididos. El gobernador puede concebir a los gobiernos divididos

como 1) un asunto propio de la normalidad democrática, 2) como algo temporal que urge atender, pero sin mayores implicaciones, o 3) como crisis política (Elgie, 2001). En la adopción de una u otra modalidad en cada una de esas facetas, o una buena o mala combinación de ellas, el gobernador puede asegurar o poner en riesgo la relación con sus diputados afines o con la legislatura en su conjunto y la gobernabilidad del régimen político. El sistema de comisiones se relaciona a veces de manera directa; otras veces indirectamente con las decisiones del gobernador en estos ámbitos.

Múltiples intereses y contactos del ejecutivo y sus dependencias se concretan a través o por intermediación de las comisiones legislativas; de ahí la importancia de quienes preponderan en el sistema. Por ejemplo, tres temas de gran interés del ejecutivo son: a) El presupuesto, ampliación de partidas y desincorporaciones; b) Las cuentas públicas y c) Temas de la agenda legislativa del interés directo del gobernador. Todos esos asuntos son cribados por las comisiones. Existe una comisión en cada uno de los casos. Por supuesto que es importante para el gobernador quiénes y de qué partido son sus presidentes y su composición. Incluso, aún siendo de su propio partido, no le resulta indiferente quiénes serán los presidentes de las comisiones más importantes, sobre todo las dictaminadoras. Dicho de otra manera, el gobernador puede ser un factor externo importante de cómo se configura el sistema de comisiones. La limitación de sus influencias se determina por el tipo de gobierno, el número y tipo de aliados y la fortaleza de los liderazgos de cada uno los grupos, y desde luego, el liderazgo de su grupo parlamentario afín. Esto último fue muy claro durante la XVII legislatura, ya que no existió un solo diputado que despuntara en la conducción de su grupo parlamentario, con la templanza y el tino de atemperar los excesos del mismo

gobernador, conducir a los compañeros y enfrentar los arrebatos de la oposición, aún como “nueva mayoría, de haber sido el caso.

Expuestas nuestras conclusiones respecto de cómo la evolución del sistema de comisiones expresada por el su indicador de variabilidad (número, tipos de comisiones y su asignación por grupos parlamentarios) ha contribuido a una mayor institucionalización del Poder Legislativo de Baja California, pasamos a considerar los respectivos aportes de la evolución de órganos representativos que son sus mesas directivas del congreso.

4.3.15 Composición de las mesas directivas por los distintos grupos parlamentarios

4.3.15.1 Determinantes de la operación básica de la legislatura

La operación básica de la legislatura federal se realiza a partir de subdividir su gestión anual en periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios. El artículo 65 de la Constitución General de la República Mexicana (CGR) establece que el Congreso Federal deberá realizar dos periodos de sesiones ordinarias, los cuales durarán el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados por la misma Constitución. Además, conforme al artículo 67 de la CGR, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente, ocupándose únicamente del asunto o asuntos señalados en la convocatoria respectiva, emitida por esa misma comisión. Los periodos de sesiones ordinarias son conducidos por la Mesa Directiva del Congreso y los extraordinarios por su Comisión Permanente (artículo 67), la cual queda al frente del órgano legislativo entre los periodos de sesión ordinarios.

Los congresos locales operan bajo la misma dinámica y criterios similares señalados en el párrafo anterior. En el caso de Baja California la Ley Orgánica del Poder Legislativo vigente (LOPLEBC), establece que el ejercicio de las funciones del Congreso se lleva a cabo mediante legislaturas, períodos y sesiones. Al respecto, dice su artículo 9:

Una Legislatura se constituye por el desempeño de las funciones de los Diputados durante tres años. Los Períodos, se constituyen por la realización de una serie continuada de sesiones durante un determinado lapso de tiempo y la sesión, “es la reunión oficial de los integrantes del Pleno del Congreso del Estado, en el recinto parlamentario denominado “Benito Juárez García” o el lugar habilitado como recinto parlamentario mediante acuerdo aprobado por mayoría calificada.

El diseño original del Congreso de Baja California con su dinámica de periodos y sesiones fue proveído por la Constitución de 1953, la cual en su artículo 22, al igual que en el Congreso Federal, establecía la realización dos períodos ordinarios de sesiones durante cada año. El primero del 1ro. de octubre al 31 de diciembre, y el segundo del 1ro. de marzo al 31 de mayo, determinando que

“en el primer período se ocupará, preferentemente, del exámen (sic), discusión y aprobación de los presupuestos de egresos del Estado y de los Municipios, correspondientes al siguiente ejercicio fiscal, así como de decretar los impuestos y percepciones necesarios para cubrirlos”. Y el segundo período se ocuparía,

“preferentemente, del exámen (sic), discusión y aprobación de las cuentas públicas del año anterior, tanto del Estado como de los Municipios. En ambos períodos ordinarios – agrega-, “la legislatura del Estado estudiará y votará las iniciativas de leyes o decretos que se presenten, y resolverá los demás asuntos que le corresponden”. Véase el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (POGE), Núm. 23;1953.

Conforme al artículo 23 de la misma Constitución de 1953, fuera de estos periodos el Congreso podía celebrar sesiones extraordinarias “cuando fuera *convocado por el Ejecutivo* [énfasis añadido] o por la Comisión Permanente; debiendo ocuparse [...] solo de los asuntos para los cuales se haya hecho la convocatoria. Acerca de esta última, señalaba el artículo 38 que “la víspera del día en que deban terminar las sesiones ordinarias, el Congreso nombrará para el tiempo de su receso, una Comisión Permanente compuesta de seis diputados en ejercicio, de los cuales tres funcionarán como propietarios y tres quedarán como suplentes”.

De acuerdo con la LOPLEBC de 1995, para el desahogo de la agenda parlamentaria, podrían realizarse seis tipos de sesiones:

Cuadro 4.37 Tipología de las sesiones del Congreso de Baja California	
Previas	Las que se desahogan antes de iniciarse un periodo ordinario o extraordinario de sesiones o de receso. Su único objetivo es la elección de los miembros de la Mesa Directiva.
Ordinarias	Aquellas que se celebran en la fecha fijada en el calendario de los periodos ordinarios o de receso.
Extraordinarias	Se celebran fuera de los periodos ordinarios establecidos en la constitución política del estado;
Solemnes	- En la que se declara el primer periodo ordinario de sesiones y concurre el Gobernador del estado para presentar el informe a que se refiere la Constitución en su artículo 49; - Concurra el Presidente de la República; - Rindan protesta los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y - Se impongan presea o reconocimientos instituidos por el Congreso del estado o por acuerdo del Pleno.
Públicas	Todas las sesiones del Congreso, con excepción de las que se indiquen como privadas.
Privadas	Para tratar asuntos en los que el Congreso se erija como Jurado de Sentencia o las que determinara el Pleno del Congreso a moción de uno o varios de sus integrantes o a petición de los titulares de los poderes ejecutivo y judicial o de los ayuntamientos.
Fuente: Elaboración propia con base en la LOPLEBC de 1995, artículos 115 a 112.	

Esta tipología se mantiene hasta la actualidad con mínimas variantes, conforme a lo establecido por el Artículo 104 de la LOPLEBC vigente. De la misma forma, la dinámica determinada constitucionalmente desde la I legislatura del Congreso del Estado en 1953, en términos generales, se mantiene en la actualidad.

Como hemos señalado en otro lugar de este mismo trabajo, a partir la alternancia una de las primeras medidas que toma la legislatura para adaptarse a los resultados electorales, al tipo de gobierno que de ellos emerge y a la correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios, ha sido sentar las bases para darle estabilidad a su operación. Esto se ha logrado por la vía de la imposición de la mayoría, que no admite negociaciones previas, o bien a partir de acuerdos entre sus integrantes. Estos pueden ser meramente políticos sin demérito de su acatamiento por las parte aunque sin expresarse en la ley, como sucedió durante la XVI legislatura, o una combinación de acuerdos políticos y reformas legislativas, lo que aconteció al iniciar la XVIII legislatura. En el caso de la XXI legislatura el llamado Acuerdo de gobernabilidad, es un acuerdo político de alcances menores, que se ha basado en la LOPLBC aprobada durante la XX legislatura respecto de las comisiones y en el artículo 22 respecto de la dinámica legislativa determinada por los periodos de sesiones.

En las tres legislaturas ha habido un *documento formal* en el que se enunciaron propósitos comunes para toda la legislatura, desde una agenda legislativa, tratamiento a su estructura tanto en sus órganos de gobierno, el sistema de comisiones como en su segmento técnico y administrativo; además, el acuerdo de la distribución de las presidencias de las comisiones y de los puestos en las mesas directivas del Congreso para todos los periodos de sesiones y de receso.

Sin embargo, solo la XVIII legislatura elevó el acuerdo al marco constitucional y en el cuerpo de la LOPLEBC. En efecto, el Decreto 1 de la XVIII legislatura fueron reformas a la Constitución, destacando la del artículo 22 relativo a los periodos de sesiones [POGE, T. CXI No. 45, 20 de octubre de 2004] y su y Decreto 2 fue una amplia reforma a la LOPLEBC, constituida por 51 artículos reformados, un capítulo re denominado, 9 adiciones y 8 derogaciones. (POGE; T.CXI, No. 50, del 19 de noviembre de 2004). Hasta ahora, la XXI legislatura solo ha realizado reformas a dos artículos de la LOPLEBC. De las características, determinantes y trascendencia de estos “Acuerdos de gobernabilidad”, que han cobrado vida durante el lapso estudiado, nos ocuparemos en otro lugar de este mismo trabajo, los cuales consideramos elementos que le dan una mayor la coherencia al rol general de las legislaturas y en particular, al rol de los legisladores.

En lo que sigue, analizaremos la dinámica del congreso determinada por su diseño constitucional y legal, que lo restringe a actuar con base en periodos de trabajo perfectamente delimitados, denominados “Periodos de sesiones”, los cuales son conducidos por mesas directivas, que son órganos representativos de la institución, muy formalizados estructuralmente y sujetos a procedimientos establecidos, entre otros, su obligada elección en el pleno de diputados convocado exclusivamente con ese propósito. En tales mesas directivas se expresa regularmente la pluralidad política, pero también la correlación de fuerzas internas determinada por la composición de la legislatura y las coaliciones o acuerdos entre los grupos parlamentarios. Visto de conjunto, el proceso de conformación de las mesas directivas de a lo largo de la vida de la legislatura, también es un reflejo de su capacidad de adaptación a los cambios del ambiente externa, específicamente del ambiente político que se genera con los resultados electorales o cambios en el ambiente constitucional y legal.

4.3.15.2 Dinámica del congreso, 1995-2013

En el cuadro 4.38 puede apreciarse que la dinámica del Congreso a partir del diseño constitucional basada en los periodos de sesiones de cada legislatura ha sido esencialmente la misma. Destacan solo tres de las siete legislaturas consideradas las cuales han aumentado de dos a tres los periodos ordinarios, eliminando los llamados periodos de receso. De estos registros resalta que durante las legislaturas en las cuales el PAN ha contado con mayoría (por sí mismo o una influencia determinante en alianza o coalición con otros partidos), como en los casos de las legislaturas XV, XVIII y XIX, solamente han sido dos los periodos de sesiones.

Cuadro 4.38: Periodos de sesiones: Legislatura de Baja California, 1995-2013								
Tipo	Periodo	XXI	XX	XIX	XVIII	XVII	XVI	XV
Ordinarias	Primero	1/10-31/01	1/10-31/01	01/10-31/01	1/10-31/01	1/10-31/01	1/10-31/01	1/10-31/01
	Segundo	1/02-31/05	1/02-31/05	01/04-31/07	1/04-31/07	1/02-31/05	01/04-30/06	01/04-30/06
	Tercero	1/06-30/09	1/06-30/09	n.e	n.e	01/06-30/09	n.e	n.e
Receso	Primero	(*)	n.e	01/02-31/03	1/02-31/03	n.e	01/02-31/03	01/02-31/05
	Segundo	(*)	n.e	01/08-30/09	01/08-30/09	n.e	01/07-30/09	01/07-30/09
Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución política del Estado de Baja California y el Diario de los debates del Congreso del Estado de Baja California. (n.e.) No existió y (*) por definirse.								

Contrariamente, en aquellas donde la oposición ha logrado influencia importante o decisiva, como en la XVII (por un golpe de mano), la XX a partir de la coalición PRI, PT, PEBC y PVEM y en la XXI legislatura determinado por su composición que hizo inalcanzable una mayoría calificada para modificar la constitución, los periodos de sesiones se han elevado a tres. Las circunstancias en que se integra la XXI legislatura, la llevaron a adoptar este esquema de tres periodos de sesiones ordinarias que establece el artículo 22 de la constitución local, sin menoscabo de realizar las sesiones extraordinarias que sean necesaria.

Desde las oposiciones se ha buscado que el congreso cuente con un mayor número de periodos de sesiones, incluso, hasta la eliminación definitiva de los llamados “periodos de receso”.

Existen fuertes indicios de que la preferencia por un menor número de sesiones procede de la influencia del Ejecutivo que relaciona directamente el mayor número de sesiones del congreso con una mayor “agitación política”, cuando no inestabilidad en el estado. No es una idea nueva. Al respecto, cabe recordar que la Constitución de 1917 estableció un solo periodo de sesiones durante cada año de ejercicio legal del congreso. Sobre el particular, ciertos juristas han opinado que, entre otras cosas, esta disposición constitucional obedeció a que entonces prevaleció la idea de que un mayor número de sesiones ocasionaba una fecundidad legislativa poco deseable y “convertía al Congreso en un peligroso rival del Ejecutivo, amenazando el equilibrio entre los poderes”, (Arellano; 2012).

Conforme a la Constitución local vigente, durante los períodos ordinarios, la legislatura del Estado estudia y vota los dictámenes de las cuentas públicas y modificaciones presupuestales, que sean presentados a su consideración, así como las iniciativas de leyes, decretos o acuerdos económicos y los demás asuntos que le correspondan. En cada uno de estos períodos se ocupa “de manera preferente de las iniciativas que el Gobernador del Estado haya señalado con ese carácter y de los asuntos que señale su ley orgánica”. Durante el Primer Período Ordinario de Sesiones, concluida la glosa del informe, el Congreso del Estado puede solicitar durante los siguientes 15 días al Gobernador ampliar la información mediante el procedimiento de «Pregunta Parlamentaria», lo que se hace por escrito, contando un plazo de 30 días para su respuesta. Los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo o de las entidades paraestatales, al comparecer ante el congreso rendirán sus informes bajo protesta de decir verdad.

En el ejercicio de sus funciones hacendarias y de finanzas, en el primer período ordinario examina, discute, y en su caso, modifica y aprueba las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios, así como los presupuestos de egresos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y de los organismos públicos autónomos. En el segundo período ordinario de cada año, el congreso atiende una de sus facetas de su función de control, concluyendo la revisión, análisis, dictaminación y, en su caso, aprobación de las cuentas públicas recibidas en el ejercicio anterior. Señala el artículo 88 de la LOPLEBC vigente que “en los tres períodos ordinarios, la Legislatura del Estado estudiará y votará los dictámenes de las cuentas públicas y modificaciones presupuestales, que sean presentados a su consideración, así como las iniciativas de Leyes, decretos o acuerdos económicos; y resolverá los demás asuntos que le correspondan, conforme a la Constitución”.

Todos estos trabajos y otros derivados de las amplias funciones del congreso, finalmente desembocan en las sesiones plenarias de los diputados, denominado coloquialmente “ el Pleno”. Entonces, las mesas directivas entran en acción, ya que son el único órgano con facultades para dirigir los trabajos de esa asamblea, sin menoscabo de la influencia determinante que en ella tiene el órgano político de gobierno, integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios, de los que nos ocuparemos adelante.

4.3.15.3 Mesas directivas del congreso

La estructura de actual de la Mesa Directiva del Congreso se definió desde la Ley Orgánica del Congreso del Estado de B.C. de 1980 (artículo 22), la cual se mantuvo con la Ley del Poder Legislativo del Estado de B.C. de 1995 (artículo 28). Y, salvo por la adición de la figura del

“Secretario escrutador”, agregada durante la XX legislatura (artículo 41) y refrendada por la XXI legislatura, su estructura sigue siendo la misma hasta la actualidad.

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California vigente a la fecha, al órgano de gobierno denominado Mesa Directiva (artículo 38 de la LOPLEBC) le corresponde la conducción del Congreso. Este órgano se integra (art. 41 LOPLEBC) con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Prosecretario y un Secretario Escrutador. Una parte importante del gobierno del Congreso se concentra en su presidente y su secretario, pues estos dos funcionarios tienen su representación legal ante todo género de autoridades y en ellos descansan una amplia variedad de funciones que son determinantes en el funcionamiento del poder legislativo.

La integración de la mesa directiva se hace en el Pleno a propuesta del órgano político de gobierno [CRIPP o JCP], en la cual se incluyen tanto los nombres y como los cargos que ocuparán los diputados que la integren. Por lo general, se trata de una propuesta que ha sido consensuada entre los distintos grupos parlamentarios. Cuando no es así, el Pleno debe decidir por una de las alternativas que se presente. Históricamente la elección de las mesas directivas de los distintas legislaturas se había hecho con mayoría absoluta [50 por ciento más uno] de los integrantes de la legislatura. Sin embargo, por convenir a los intereses de la mayoría de esa legislatura dominada por el GPPRI, apenas unas semanas antes de concluir la gestión de la XX legislatura fue reformada la LOPLEBC, para que la mesa directiva del 1er periodo ordinario de sesiones del 1er año de ejercicio constitucional de la XXI legislatura fuera electa por mayoría calificada, es decir, por 17 diputados en vez de 13. En su defecto, podría nombrarse una mesa

directiva integrada por legisladores «Decanos», entendiendo por estos aquellos que ya hubiesen sido legisladores, sin precisar si solo de la legislatura de Baja California o también de la federal. Este «golpe de timón» podría haber llevado a un diputado del PRI a presidir la primera mesa directiva de la XXI legislatura, ya que la reforma -vetada por el Gobernador-, estableció que el presidente debía ser el «Decano» de mayor edad y, precisamente tal característica es coincidente con un diputado priísta. Ante el acuerdo de gobernabilidad adoptado por los grupos parlamentarios y partidos con un solo escaño, esta posibilidad fue conjurada.

El nombramiento de la Mesa Directiva se realiza antes del inicio del periodo de que se trate, en una sesión que se denomina “previa” (Art. 42). Sus integrantes desempeñan los cargos únicamente durante el período por el cual hayan sido designados (Artículo 43), pudiendo continuar durante periodos subsiguientes, incluso en los mismos puestos. Esto último es poco común que suceda en los periodos ordinarios, incluso para puestos distintos al presidente. En cambio la *tradición parlamentaria* en Baja California, es que la misma mesa directiva conduzca los trabajos durante los periodos extraordinarios. Por ejemplo, durante la XVI legislatura, la misma Mesa Directiva de la Comisión Permanente designada para el tercer periodo del tercer año de gestión [1 de junio-30 de septiembre de 2001] llegó a conducir hasta once sesiones extraordinarias, aunque cubriendo las formalidades del procedimiento parlamentario de su elección en cada uno de ellos.

Formar parte de una mesa directiva es una distinción para cualquier diputado. Más allá de ello, resulta crucial para cada grupo parlamentario su inclusión en el órgano directivo, sobre todo para estar informado de los asuntos que se ventilan y ejercer cierto control sobre las mayorías, que

pueden ceder a tentaciones excluyentes, autoritarias o atentar contra la autonomía del poder legislativo frente al Ejecutivo u otro ente externo. Como se ha dicho, los puestos claves en la mesa directiva son el de presidente y el de secretario, aunque comúnmente es sobrevalorada la figura del Vicepresidente, el cual, al igual que el Prosecretario, solo ejercen sus funciones en caso de ausencia del Presidente o el Secretario, respectivamente. Fiel a la tradición presidencialista de México, en el presidente se concentran las más importantes y determinantes funciones del congreso, tanto de su operación, legitimidad y legalidad de muchos de sus actos.

4.3.15.4 Funciones del presidente de las mesas directivas

De acuerdo al Artículo 51 de la LOPLEBC vigente, corresponde al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso las siguientes atribuciones:

A) Durante el desahogo de sus sesiones:

1. Presidir, abrir y clausurar las sesiones así como prorrogarlas y suspenderlas por causa justificada;
2. Declarar que no hay quórum legal para sesionar, cuando es visible su falta;
3. Exhortar a los diputados ausentes para que concurran a las sesiones, apercibiéndolos de los plazos que establece la Constitución Local en su Artículo 24, para el llamado a los diputados suplentes;

4. Informar a la Asamblea sobre la justificación de las ausencias de los diputados a las sesiones y someter a su consideración los casos de faltas injustificadas de los diputados para los efectos correspondientes;
5. Cumplir el orden del día aprobado por el Pleno del Congreso;
6. Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deban recaer en éstos, así como turnar a las Comisiones el estudio de los asuntos que les corresponda;
7. Conducir los debates, las deliberaciones y declarar las votaciones;
8. Conceder o negar el uso de la palabra de conformidad al orden que señala el Artículo 129 de la LOPLEBC vigente;
9. Hacer uso del voto de calidad que le asiste en los casos de empate en las votaciones y proclamar los resultados de la misma; mandar desalojar el recinto parlamentario en casos de desordenes del público presente en el recinto parlamentario;
10. Requerir a los diputados que se presenten armados al recinto parlamentario a que se desarmen y en caso de negativa, compelerlos para que lo abandonen, no permitiéndoles el uso de la palabra ni participar en las votaciones, en tanto permanezcan en el mismo.

B.- Acordar con el Secretario los asuntos en cartera. Firmar con el Secretario, decretos, acuerdos, oficios, fe de erratas, informes y todo comunicado que expida el Congreso del Estado, así como el acta de la sesión anterior inmediatamente después de aprobada y toda iniciativa o convenio de coordinación, colaboración y cooperación técnica que se promuevan con el Congreso de la Unión, con los Congresos de las demás Entidades Federativas, con los otros Poderes del Estado y sus Ayuntamientos; Instituciones; firmar con el Secretario, los nombramientos de los Servidores

Públicos del Congreso del Estado; otorgar poderes generales o especiales en los procedimientos judiciales, laborales o de cualquier otra índole en los que el Congreso del Estado sea o pudiera ser parte actora, demandada, tercerista o coadyuvante, así como para nombrar delegados en los Juicios de Garantías; y Velar por el respeto del fuero constitucional de los Diputados;

C.- Citar a sesiones cuando menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo el caso de sesiones extraordinarias. Citar a la totalidad de los Diputados para las sesiones de la Glosa del Informe de Gobierno del Ejecutivo del Estado, así como a los servidores públicos que habrán de atenderlas; requerir a las comisiones para que presenten dictamen o informe de estudio sobre los asuntos que se les hubieren encomendado, exhortándolas para que lo hagan en el plazo establecido en el Artículo 124 de la LOPLEB y, en su caso, señalarles un término para presentarlo; si la omisión persiste, turnar el asunto a la comisión que para ese efecto designe la Asamblea, la cual deberá proceder a dictaminar o presentar informe de estudio según corresponda en el plazo que la misma Asamblea establezca;

D.- Nombrar la comisión o comisionado para representar al Congreso del Estado en ceremonias culturales, científicas, literarias, deportivas y de cualquier otra naturaleza, a la que hubiere sido invitado el Congreso y se considere oportuno asistir; nombrar a las Comisiones Especiales, cuyo objeto fuere de ceremonia o cortesía; representar al Congreso del Estado en actos o ceremonias oficiales, así como delegar su representación en otro Diputado;

E.- Declarar al Congreso en Jurado de Sentencia en los casos de juicios políticos; remitir al Ejecutivo del Estado el Proyecto de Presupuesto Anual del Poder Legislativo en el plazo que

para el efecto establece la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California; hacer la Declaratoria de Incorporación Constitucional, mediante el recuento de los votos que emitan los Ayuntamientos de conformidad con el Artículo 112 de la Constitución Local; preservar la inviolabilidad del edificio del Poder Legislativo y del recinto parlamentario, así como las demás que se deriven de la normatividad aplicable.

Con tal carga decisional resulta evidente la concentración del poder en el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso. Es una oportunidad de oro para el diputado en particular que la ocupa. Desde esa posición, más allá de la consabida presencia en los distintos ámbitos institucionales, sociales y en los medios de comunicación, el diputado presidente puede influir de manera muy importante para desahogar su agenda política personal. Por supuesto que también es importante para el grupo parlamentario de procedencia por la interlocución que se logra con el resto de poderes, especialmente con el Ejecutivo y desde tal posición pueden ser alcanzados algunos de los fines del partido de procedencia

4.3.15.5 Composición de las mesas directivas

Por lo señalado, resulta indudable que la integración de las mesas directivas del Congreso es un elemento neurálgico de las relaciones entre sus integrantes. A diferencia de las comisiones, cuya integración comúnmente es resultado de una sola decisión, la integración de las mesas directivas es una sistemática sucesión de actos sujetos a la formalidad del arreglo constitucional y de su ley orgánica, pero también al clima político, a la correlación de fuerzas en un momento determinado

y a la existencia de acuerdos políticos entre sus miembros para toda su gestión. O también, por los desacuerdos y vuelcos políticos, como sucedió durante la XVII legislatura.

No solamente es tema de la agenda entre los grupos parlamentarios al inicio de cada periodo de sesiones; es también un asunto que, en primer lugar, se dirime al interior de cada bancada. En el caso de la bancada afín al gobierno, no es de sorprender la influencia del gobernador. Ser integrante de la mesa directiva es atractivo por los reflectores que atrae, por la interlocución con muy diversos actores, pero sobre todo, porque confiere privilegios y poder, especialmente concentrado en su presidente. La escases de puestos en juego y las ambiciones desmedidas de algunos parlamentarios, hacen que cada uno de los espacios directivos y representativos sea férreamente disputado. Las jurisdicciones de las mesas directivas – como las de las comisiones-, no son estancos rígidos. Más bien se asemejan a turbulentos campos de batalla en los que los emprendedores de políticas –los diputados-, tratan de expandir su territorio de actuación, lo cual tiene "importantes consecuencias políticas" (King 1994 en Krutz 2001).

Se trata de arreglos institucionales sujetos a continuos ajustes en función de cambios ambientales, de la influencia de coaliciones internas y externas y de los intereses particulares de sus integrantes. Una ventaja excepcional del congreso frente a cualesquiera otras organizaciones, es que está investido de poderes para diseñar por sí mismo tales arreglos y cuenta con la capacidad de hacerlo en cualquier momento, si es la voluntad de sus partes, o meramente de su parte mayoritaria. En el Congreso confluyen las representaciones de intereses de la sociedad de muy diversa índole y los propios de los legisladores, a veces muy ligados a grupos de poder cuya influencia, de alguna manera, está presente.

No es casual, entonces, que en las llamadas «sesiones previas», las cuales giran exclusivamente en torno a la composición de las mesas directivas, surjan algunos de los debates más acalorados; tampoco, que sean momentos de ajustes y replanteamientos de sus relaciones internas, de abandono en “masa” de tales sesiones por los legisladores agraviados o la amenaza de hacerlo. Los procesos de integración de las mesas directivas de cada periodo legislativo ponen en perspectiva la capacidad para construir consensos y la honra de acuerdos pactados. La ingobernabilidad de una legislatura puede fincarse en los malos arreglos en la composición de sus mesas directivas y en la forma de gestionar sus sesiones plenarias, que se deposita en buena medida en su presidente. El propio rol de la legislatura y de sus integrantes puede verse erosionado por avasallamientos de mayorías excluyentes o sujetas a intereses extraparlamentarios, que ponen en riesgo la coherencia y los compromisos institucionales. En una institución, en la que deben pervivir como rasgos dominantes la pluralidad y la diversidad, “nadie quiere empujar la carreta para que otro la maneje” (Roberto Pérez de Alba, diputado priísta; Diario de los Debates, 30 de enero de 1996). Sin embargo, al no estar legislado acerca de la composición de las mesas directivas, como tampoco en cuanto a la asignación del número o tipo de comisiones que los grupos parlamentarios o los diputados no coordinados debieran ocupar, todo ello que queda a discreción de las mayorías parlamentarias, sean de un solo partido, o de una coalición.

Consideramos que un abordaje diacrónico de la evolución de estos procesos puede arrojar suficiente luz para comprender desde su principal órgano representativo la capacidad de la legislatura para adaptarse a los cambios del entorno y los juegos de poder e intereses que se

expresan en su interior. En lo que sigue, brindaremos elementos para comprender el comportamiento del Congreso y sus integrantes en la conformación de las mesas directivas a lo largo de 132 periodos de sesiones y 18 periodos de receso durante el lapso 1995-2013, que abarca la gestión de seis legislaturas completas. Los datos que se presentan fueron obtenidos directamente de la revisión de las versiones de actas que ofrece el Diario de los Debates del Congreso local, especialmente de sus sesiones previas. Esta revisión se complementa con una aproximación de la ruta que presumiblemente habrá de seguir la XXI legislatura, la cual ha iniciado su gestión el 1 de octubre de 2013. Lo haremos bajo la hipótesis de que el *Acuerdo de Gobernabilidad para la transición y trabajo* firmado por los grupos parlamentarios y los diputados “no coordinados” al iniciar su gestión asegura la participación de todos los grupos parlamentarios y diputados no coordinados en las mesas directivas.

4.3.15.6 XV legislatura

4.5.15.6.1 Antecedentes

En el apartado dedicado al sistema de comisiones caracterizamos a esta legislatura, por lo cual no vamos repetirlo aquí. Remitimos al lector al cuadro 4.36 en el cual pueden consultarse algunas de estas características. Es pertinente recordar que las dos primeras legislaturas después de la alternancia en el gobierno estatal se desarrollaron en un contexto de gobierno dividido. Fue la primera experiencia de este tipo en el país, que tuvo que esperar a conocer este fenómeno político hasta 1997 cuando en la Cámara de Diputados el PRI se convirtió en una de sus minorías parlamentarias. Por su parte, a la XV legislatura le tocó operar en un contexto de gobierno

unificado, pues los resultados electorales de julio de 1995 le permitieron al PAN la constitución de un grupo parlamentario integrado por 13 diputados.

Este hecho político marcó la gestión de esta legislatura; el GPPAN buscó en todo momento hacer valer su mayoría y gobernar el Congreso a partir de esta premisa. Desde su primer día de instalación se comenzó a perfilar el trato que daría a las minorías parlamentarias, el GPPRI con 10 diputados y el PRD con uno. Correspondió a la XV legislatura aplicar por primera vez la LOPLEBC creada por su antecesora, la cual establecía en su articulado la existencia de la Comisión de Régimen Interno y Practicas Parlamentarias (CRIPP). Debido a su naturaleza y su composición, esta Comisión debía quedar instalada desde la primera sesión ordinaria de la legislatura. Solamente los diputados del PRI y los del PAN pudieron integrarse como grupo parlamentario, quedando excluido el PRD que contaba con un diputado solamente. Por su composición de solo dos coordinadores de grupo parlamentario, la CRIPP nació con el problema de que cuando se presentaban temas que no compartían en si ambos partidos, siempre había empate, nulificando de hecho las funciones de ese importante órgano de gobierno. Por supuesto que existía la suficiente suspicacia política como para entender que ante la falta de acuerdo había que trasladar los asuntos a otra instancia.

El diferendo, entonces, se llevaba a la asamblea del Pleno. Esto sucedía en los casos de la integración de las MD. Aunque la LOPLEBC de 1995 no obligaba a que fuera la CRIPP la que definiera la propuesta de integración de la MD para su presentación ante el Pleno, se convirtió en una “costumbre parlamentaria” que lo hiciera, aunque sucedía solamente cuando existía consenso entre sus dos integrantes. De no lograrlo, lo más seguro eran los ríspidos debates y las

amenazas de unos de abandonar el pleno y de los otros de aplicar la ley, incluso llamar a los suplentes. A pesar de estos incidentes, el GPPRAN y el GPPRI llegaron a entender que se necesitaban mutuamente y la legislatura concluyó con elevados niveles de consenso respecto de la aprobación de dictámenes de las dos comisiones dictaminadoras que entonces existían. El GPPAN supo hacer lo necesario para no ceder un milímetro en sus posiciones y conservar su preponderancia tanto en las comisiones, como en la composición de las mesas directivas.

Cuadro 4.39: XV Legislatura: Periodos de sesiones y presidencias ocupadas por los Grupos Parlamentarios							
Periodo	Tipo	Vigencia	Fecha	Presidente	Secretario	Vice presidente	Pro secretario
1er./1er año	ORD	01/10-31/01	30/09/95	PAN	PRI	PAN ^(*)	PRD ^(*)
1er./1er año	REC	01/02-31/03	30/01/96	PAN	PRI	PRI	PAN
2do/1er año	ORD	01/04-30/06	28/03/96	PAN	PRI	PRI	PAN
2do/1er año	REC	01/07-30/09	27/06/96	PRI	PAN	PAN	PRI
1er./2do año	ORD	01/10-31/01	13/02/97	PAN	PRI	PAN	PRI
1er./2do año	REC	01/02-31/03	31/01/97	PAN	PRI	PAN	PRI
2do/2do año	ORD	01/04-30/06	30/08/97	PRI	PAN	PAN	PRD
2do/2do año	REC	01/07-30/09	30/06/97	PRI	PAN	PAN	PRD
1er./3er año	ORD	01/10-31/01	30/09/97	PAN	PRI	PRI	PAN
1er./3er año	REC	01/02-31/03	29/01/98	PAN	PAN	PRI	PRI
2do/3er año	ORD	01/04-30/06	31/03/98	PAN	PRI	PRI	PAN
2do/3er año	REC	01/07-30/09	30/06/98	PAN	PRI	PRI	PAN
Periodos extraordinarios							
Periodo	Tipo	Vigencia	Fecha	Presidente	Secretario	Vice presidente	Pro secretario
1er /1er año	EXT	n.a	08/08/96	PRI	PAN	PAN	PRI
1er/2do año	EXT	n.a.	30/09/96	PAN	PRI	PRI	PAN
1er/2do año ^(*)	EXT	n.a.	13/02/97	PAN	PRI	PRI	PAN
2do/2do año	EXT	n.a	03/09/97	PRI	PAN	PAN	PRD
3er/2do año	EXT	n.a	29/09/97	PRI	PAN	PAN	PRI
4to/2do año	EXT	n.a	05/12/97	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
1er/3ro año	EXT	n.a	25/03/98	PAN	PRI	PRI	PAN
2do/3er año	EXT	n.a	16/07/98	PAN	PRI	PRI	PAN
3ro/3er año	EXT	n.a.	06/08/98	PAN	PRI	PRI	PAN
4to/3er año	EXT	n.a	13/08/98	PRI	PAN	PAN	PRI
5to/3er año	EXT	n.a.	10/09/98	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
6to/3er año	EXT	n.a	17/09/98	PAN	PAN	PRI	PAN
Privada Ext.	EXT	n.a	18/07/97	PRI	PAN	PAN	PRI
Fuente: Elaboración propia a partir del Diario de los Debates del Poder Legislativo de B. C.							
(*)Error de registro en el Diario de los Debates							

El cuadro 4.39 muestra la dinámica operativa de la XV legislatura la cual se desarrollo en 6 periodos de sesiones ordinarias, 6 periodos de receso y 13 periodos extraordinarios (dos de ellos

sin registro de sus respectivas mesas directivas no considerados aquí), en el cual se muestra la composición de las MD que condujeron sus procesos. Puede observarse que 9 de las presidencias de los 12 periodos (de sesiones ordinarias y de receso) fueron ocupadas por diputados del PAN. Igualmente, se observa que cuando un diputado del GPPAN ocupaba la presidencia, invariablemente el GPPRI ocupaba la Secretaría. De igual forma, los tres periodos durante los cuales un diputado del GPPRI ocupaba la presidencia, invariablemente la secretaría la ocupaba un diputado del GPPAN. Fuera uno u otro el caso, invariablemente al PRD ocupó el puesto de prosecretario y solamente en cuatro ocasiones, de un total de 23 mesas directivas, lo que revelaba una postura excluyente de los grupos parlamentarios numéricamente mayores.

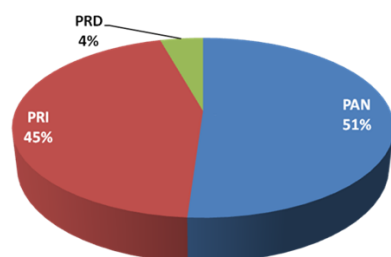
El cuadro 4.40 muestra la dinámica de la XV legislatura de manera resumida. Los datos corroboran que el GPPAN monopolizó las presidencias durante los periodos de sesiones ordinarias con un 83.33 por ciento de las presidencias, o sea, 5 de un total de 6, mientras que el GPPRI ocupó solo el 16.66%. En el caso de los periodos extraordinarios de sesiones, de nuevo el GPPAN acaparó la mayoría de las presidencias con el 66.66 por ciento, o sea, 4 de 6, ocupando el GPPRI las dos restantes, que representan el 33.33 por ciento. Además, considerando los 4 puestos importantes de las mesas directivas (omitiendo suplencias o vocalías existentes en los periodos de receso y extraordinarios), durante los tres años de ejercicio legal de la legislatura, que comprenden desde el 30 de septiembre de 1995 al 30 de septiembre de 1998, se contabilizan un total de 92 espacios a ocupar por los diputados de los tres partidos. De ellos, los diputados del GPPAN ocuparon 47 puestos (48.91%) y de un total de 23 presidencias ocuparon 15 de ellas (65.22%), en tanto que diputados del GPPRI ocuparon 41 puestos (44.56%) y 8 presidencias de

mesas directivas (34.78%). El único diputado del PRD, durante los tres años ocupó solo 4 puestos (4.34%); todos como prosecretario y ninguna presidencia o secretaría.

Cuadro 4.40: XV Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 1995-1998								
Periodo	Espacios	PAN	%	PRI	%	PRD	%	TOT
ORD	Presidencia	5	83.33	1	16.66	0	-	6
	Puestos	12	50.00	10	41.66	2	8.33	24
REC	Presidencias	4	66.66	2	33.33	0	-	6
	Puestos	12	50.00	11	45.83	1	4.16	24
EXT	Presidencias	6	54.54	5	45.55	0	-	(*)11
	Puestos	23	52.27	20	45.45	1	2.27	44
Total	Presidencias	15	65.21	8	34.78	0	-	23
	Puestos	47	51.08	41	44.56	4	4.34	92
Fuente: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de B. C.								

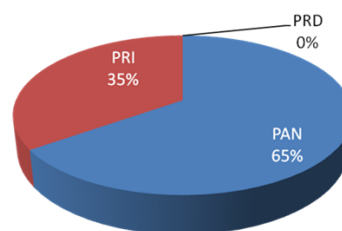
Con lo anterior queda documentado que el comportamiento de los grupos parlamentarios en la ocupación de espacios en las mesas directivas durante la XV legislatura se relaciona con el hecho incuestionable de que el grupo que cuenta con la mayoría de escaños influye de manera determinante en su distribución. No sucedió lo mismo, por ejemplo, durante la XIV legislatura constituida por 19 diputados, en la cual la MD del primer periodo ordinario del primer año de su ejercicio (1992), fue presidida por un diputado del PRD. Entonces el grupo parlamentario de este partido se componía de 4 legisladores, 7 del PRI y 8 del PAN. Las elecciones de 1995, las primeras realizadas en México por un gobierno estatal nacido de la alternancia, favorecieron al candidato del PAN a la gubernatura y arrojaron en su favor la mayoría de los diputados del Congreso. Una mayoría que Ernesto Ruffo Appel buscó afanosamente para su gobierno en 1989, pero que no pudo lograr, y tampoco alcanzó en las elecciones intermedias durante 1992. La ciudadanía no le concedió mayoría legislativa durante su mandato de seis años, pero en cambio le concedió la oportunidad de ensayar por primera vez en México la manera de cohabitar con las oposiciones en un gobierno sin mayoría en el Congreso.

Figura 4.21 (a) XV legislatura. Posiciones de los partidos en las mesas directivas, 1995-1998



Fuente: Elaboración propia, Diario de los Debates del Congreso de Baja California

Figura 4.21 (b) XV legislatura. Presidencias de las mesas directivas por partido, 1995-1998



Fuente: Elaboración propia, Diario de los Debates del Congreso de Baja California

Si consideramos que en esta XV legislatura el GPPAN contó con 13 curules de 25, o sea el 52% y el GPPRI contó con 11 curules, es decir, el 44%, los datos del cuadro 4.41 muestran que existió una sobre representación del PAN en las mesas directivas de los periodos ordinarios y de receso con el 75% de las presidencias (9 de 12), lo cual se logró a partir de la sub representación del PRI y del PRD. Puede apreciarse que durante los periodos de sesiones extraordinarias se manifiesta un GPPAN más dispuesto a compartir con el GPPRI las presidencias de las MDs. En este caso, de 11 presidencias el GPPAN ocupó 6, que representan el 54.54 por ciento y el GPPRI 5 presidencias, que equivalen al 44.55 por ciento.

4.3.15.6.2 Conflicto por los puestos de la mesa directiva

En páginas anteriores hicimos notar que las sesiones previas, convocadas con el único objetivo de integrar las MDs, cuando no se concretaban acuerdos antes de sus realización, eran los momentos en que afloraban las diferencias que llegaban dirimirse mediante ríspidos debates y amenazas de unos abandonar el pleno y de los otros de aplicar la ley, hasta llamar a los suplentes, sin que se presentara ese extremo. Distintas manifestaciones de esta conflictividad se pueden encontrar en las versiones de las sesiones previas en el Diario de los Debates de la legislatura,

como el caso que presentamos, ilustrado por sus propios protagonistas. Valgan los siguientes pasajes para ilustrarlo.

Un diputado del GPPAN de la legislatura que se aborda, manifestaba su desazón en la tribuna del congreso por la falta de acuerdo a la hora de elegir la Comisión Permanente (el órgano que dirige al congreso en periodos de receso) para el primer periodo de receso del primer año de ejercicio legal, diciendo:

Es esta sesión del día de hoy una sesión [es] por demás importante en el trabajo legislativo de este XV Congreso(sic), porque hemos de decidir quiénes serán de (sic) los compañeros diputados quienes integren la Mesa Directiva y bueno, toda la responsabilidad que va recaer en el próximo período.

(...)

Hemos tenido cuatro meses en los que la propuesta invariablemente para llegar a acuerdos ha sido de parte de Acción Nacional, hemos tenido cuatro meses en donde Acción Nacional ha sido quien ha hecho el trabajo de fundamentar una propuesta para llegar a un acuerdo, han sido cuatro meses muy difíciles, en donde hemos manifestado la voluntad de trabajo político.

Los invito a que hagamos un esfuerzo de tolerancia, un esfuerzo de participación, en donde *reconozcamos aquello que como derecho tenemos y reconozcamos aquello que como derecho tiene el otro*[énfasis añadido], vamos a construir juntos un esquema democrático, de mejoramiento en un ambiente de pluralidad para Baja California. (Diputado Salvador Morales Riubí, Diario de los debates: 30 de enero de 1996).

Por su parte, quien fungía en esos momentos como presidente de la Mesa Directiva, también del GPPAN, expresó:

así como los compañeros del P.R.I. quieren ocupar la presidencia, también los compañeros del P.A.N. la quieren ocupar, y *ahí está la disyuntiva, esa es la gran problemática*. (Énfasis nuestro). Diputado José Cervantes Govea, Diario de los debates del 30 de enero de 1996.

Después de un ríspido debate, entre llamados a la responsabilidad y amenazas de aplicar la ley orgánica por parte del Presidente de la Mesa Directiva, los diputados del PRI abandonaron la sesión. A pesar del vacío hecho por el GPPRI, la Comisión Permanente fue designada por los 13 votos de los diputados del PAN y la abstención de dos diputados: uno del GPPRI (que no se retiró del salón de sesiones) y el único del PRD en la legislatura.

Este último, a petición expresa del Presidente de la Mesa Directiva para que razonara su abstención, Diputado Abraham Correa manifestó:

¿Si siempre en todos los períodos durante todo el tiempo que estemos en esta Legislatura, ustedes van a ser Presidentes de estos, de estos períodos ordinarios o de receso? ¿Siempre va a ser la misma situación? ¿Eso es lo nuevo que hay en esta Legislatura de Baja California? ¿Esos son los nuevos tiempos que nos plantea Acción Nacional para los bajacalifornianos? ¿Esos son los tiempos modernos aquí en nuestro Estado? ¿Esos son la nueva civilidad política que nos planteaban sus candidatos en la campaña? ¿Esa es la

concertación? ¿Esos son los acuerdos que hay aquí en Baja California para gobernar este Estado? Con esa pregunta este pues dejo mi intervención, obviamente mi abstención es obvia, muchas gracias. (Diario de los debates del 30 de enero de 1996. En todos los casos se ha respetado la sintaxis, excepto ajustes menores en corchetes).

Si se revisa el cuadro 4.40, podrá constatarse que la MD elegida en esta sesión corresponde al periodo de receso del 1 de febrero al 31 de marzo de 1996, cuya composición por grupos parlamentario se presenta en su tercera línea. La MD electa por 13 votos quedó presidida por un diputado del GPPAN, dos diputados del GPPRI -como Secretario uno y Vicepresidente el otro- y en calidad de Prosecretario otro miembro del GPPAN, con la exclusión total del PRD. Tenemos aquí un GPPAN ejerciendo todo su poder como grupo mayoritario en el Congreso para asegurar el control de su órgano directivo y representativo a partir de la presidencia.

Lo que no es claro si la imposición de su mayoría obedeció solo la indisposición política de que un diputado del PRI u otro del PRD pudieran ocupar la presidencia o, como expresó el entonces presidente de la MD que también los diputados del PAN la querían ocupar, constituyéndose su ambición en “*la gran problemática*” que impidió compartir el espacio demandado. Es decir, que por cuestiones de mero protagonismo personal de sus miembros se pusiera en riesgo la estabilidad del propio Congreso, mostrando un débil liderazgo del coordinador de la bancada y ciertas fisuras en el GPPAN con una probable connotación regional entre diputados de Tijuana y diputados de Mexicali.

4.3.15.7 XVI legislatura

4.3.15.7.1 Antecedentes

Al igual que la XIV y XV legislaturas, la XVI legislatura se integró solo por la representación del PAN, el PRI y el PRD. Esta legislatura se vio inmersa en una situación de “empate” entre el GPPAN y el GPPRI al contar ambos partidos con 11 curules de 25 (44%), mientras el GPPRD contó con tres curules (12%). Esta composición fue determinante en su dinámica a lo largo de sus tres años de gestión, particularmente por la iniciativa política de establecer un Acuerdo de Gobernabilidad para toda la legislatura, antes de su instalación formal. Entre otros elementos este Acuerdo incluyó alternar la ocupación de la presidencia de todas las mesas directivas durante los periodos de sesiones ordinarias los de la Comisión Permanente, además de ocupar de manera plural el resto de puestos. No se previeron los periodos de sesiones extraordinarias, pero al momento de integrarlas, también sus mesas directivas fueron consensuadas para dar cabida a la representación plural y equitativa.

Los cuadros 4.41 y 4.42 muestran la dinámica operativa de la XVI legislatura consistente en 6 periodos de sesiones ordinarias 6 periodos de receso y 32 periodos extraordinarios y desglosa la composición de las mesas directivas que condujeron sus procesos. Al considerar los 4 puestos importantes de las mesas directivas, omitiendo suplencias o vocalías (para los casos de los periodos de receso y extraordinarios), tenemos que desde el 30 de septiembre de 1998 al 30 de septiembre de 2001, se generaron 176 espacios a ocupar por los diputados de los tres partidos que la integraron (PAN, PRI y PRD).

Los datos del cuadro son ilustrativos del impacto que acuerdos de esta naturaleza tienen en la dinámica del Congreso, expresado aquí por la ocupación de los espacios directivos para la conducción de los trabajos de la Asamblea Plenaria de los diputados. Y si bien muchos de los acuerdos se construyen en los espacios de concertación de los coordinadores de los grupos parlamentarios (CRIPP o JCP, según la legislatura de que se trate), es en la Asamblea donde finalmente se concretan. Más allá de las suspicacias presentes entre los grupos parlamentarios de los distintos partidos, la participación en las MDs es expresión de poder y estatus para los miembros individuales y espacio importante tanto para vigilar el cumplimiento de acuerdos, distribución de recursos y atemperar cualquier intento de exclusión o autoritarismo.

Por supuesto, tanto la participación en las mesas directivas como el trabajo en las comisiones, forma parte de la escuela parlamentaria. Además, el proceso legislativo, que se inicia con el proyecto de iniciativa no concluye con su aprobación en el Pleno. La presidencia y la secretaría de la mesa directiva deben darle seguimiento hasta su promulgación por el Ejecutivo, o en su caso, recibir las observaciones (veto) y ser conducto para su solventación o su superación con el voto de una mayoría calificada. Adicionalmente, como se ha visto arriba, la representación oficial del Congreso –especialmente su presidente–, atiende muchos otros asuntos parlamentarios que trascienden los trabajos del Pleno. De ahí, pues, su importancia.

4.3.15.7.2 Composición de las mesas directivas durante periodos ordinarios

El cuadro siguiente es similar al presentado para el caso de la XV legislatura. En él, se pueden identificar dos comportamientos diferenciados. Si se revisan los doce periodos de sesiones

ordinarias y de receso, dirigidos uno y otro por una mesa directiva, es posible identificar que en los 48 puestos generados durante la gestión trianual de la legislatura 18 (37.5%) son ocupados por el GPPAN, otros 18 (37.5%) por el GPPRI (37.5%) y 12 (25%) por el GPPRD. En el caso de las 12 mesas directivas, el cuadro 4.41 muestra que cada uno de los tres grupos parlamentarios ocupó 4 presidencias, dos durante los periodos de sesiones ordinarias y dos durante los periodos de receso (Véase también las figuras 4.24 y 4.25).

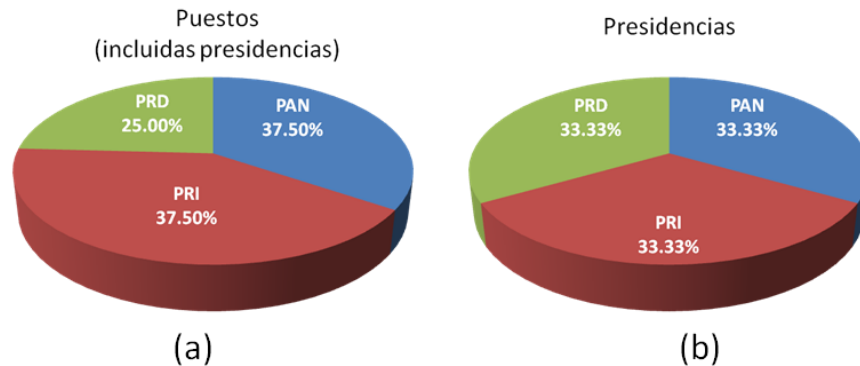
Cuadro 4.41: XVI Legislatura: Periodos de sesiones ordinarias y de receso Puestos directivos ocupadas por los Grupos Parlamentarios							
Periodo	Tipo	Vigencia	Fecha	Presidente	Secretario	Vice presidente	Pro secretario
1er./1er año	ORD	01/10/98-31/01/99	30/10/98	PRI	PRD	PAN	PAN
1er./1er año	REC	01/02/99-31/03/99	31/01/99	PRD	PAN	PRI	PRI
2do/1er año	ORD	01/04/99-30/01/99	31/03/99	PAN	PRI	PRD	PRI
2do/1er año	REC	01/07/99-30/09/99	30/06/99	PRI	PAN	PRD	PAN
1er./2do año	ORD	01/10/99-31/01/00	31/09/99	PRD	PRI	PAN	PAN
1er./2do año	REC	01/02/00-31/03/00	31/01/00	PAN?	PRD	PRI	PRI
2do/2do año	ORD	01/04/00-30/01/00	31/03/00	PRI	PRD	PAN	PAN
2do/2do año	REC	01/07/00-30/09/00	30/06/00	PRD	PRI	PAN	PRI
1er./3er año	ORD	01/10/00-31/01/01	30/09/00	PAN	PRD	PRI	PRI
1er./3er año	REC	01/02/01-31/03/01	31/01/01	PRI	PAN	PAN	PRD
2do/3er año	ORD	01/04/01-30/01/01	30/06/01	PRD	PRI	PAN	PAN
2do/3er año	REC	01/07/01-30/09/01	31/06/01	PAN	PRD	PRI	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de B.C.

En cuanto al comportamiento de los actores durante los periodos de sesiones extraordinarias, cualquier observación superficial podría llevar a la conclusión errónea de que el GPPAN se impuso al resto, ya que de los 32 periodos realizados el GPPAN ocupó la presidencia de 16 mesas directivas (50%), el GPPRI 9 (28.12%) y el GPPRD 7 (21.87%). Sin embargo, a partir de los datos contenidos en las actas de las sesiones previas en las cuales se decidió la composición de las mesas directivas, se constató que lo que privó fue el consenso y la aquiescencia de los grupos parlamentarios. Desde luego, esta circunstancia no le resta importancia que para el GPPAN tuvo presidir el órgano representativo y de gobierno del Congreso local durante esos 16 periodos de sesiones extraordinarias.

Figura 4.22 (a) XVI legislatura. Puestos (a) y presidencias (b) ocupados en las mesas directivas por los grupos parlamentarios, 1998-2001.

(Periodos ordinarios y de receso)



Fuente: Elaboración propia, Diario de los Debates del Congreso de Baja California

Por ejemplo, puede apreciarse que los 13 periodos extraordinarios que se muestran en el cuadro 5b transcurrieron entre el 19 de julio y el 26 de septiembre de 2001 (a cuatro días de concluir la legislatura), que de ellos solo uno presidió el GPPRI y que los 12 restantes los presidió un diputado del PAN y que durante estos mismos periodos, la composición por partidos fue idéntica: Presidía un diputado del PAN, el Secretario era un diputado del PRD y diputados del PRI ocupaban la Vicepresidencia y la Prosecretaría. Revisando el Diario de los Debates se constató que, incluso, estos puestos fueron ocupados por los mismos diputados.

Ello se explica por el hecho de que durante la XVI legislatura se instituyó la “costumbre parlamentaria” (así se expresaba textualmente en las propuestas de la CRIPP) de que si se abría un periodo de sesiones extraordinarias, la mesa directiva que dirigiría sus trabajos sería la misma que existía para la Comisión Permanente. Todo ello ocurría en un ambiente de confianza que es poco común encontrar en las agitadas vidas políticas de los parlamentos, prueba del nivel de coherencia alcanzado por los integrantes del cuerpo legislativo casi al finalizar su gestión. Las votaciones para designar estas mesas directivas se ubican por encima de la mayoría absoluta de

trece diputados y en ocasiones la unanimidad, lo que confirma elevados niveles de acuerdo entre los grupos parlamentarios.

Cuadro 4.42: XVI Legislatura: Puestos directivos ocupadas por los Grupos Parlamentarios durante los periodos de sesiones extraordinarias							
Periodo	Tipo	Vigencia	Fecha	Presidente	Secretario	Vice presidente	Pro secretario
1er/1er año	EXT	n.a	12/03/99	PRD	PAN	PRI	PRI
2do/1er año	EXT	n.a	13/07/99	PRI	PAN	PRD	PAN
3ro/1er año	EXT	n.a	11/08/99	PRI	PAN	PRD	PAN
4to/1er año	EXT	n.a	16/08/99	PRI	PAN	PRD	PAN
5to/1er año	EXT	n.a	25/08/99	PRI	PAN	PRD	PAN
6to/1er año	EXT	n.a	06/09/99	PRI	PAN	PRD	PAN
7mo/1er año	EXT	n.a	07/09/99	PRI	PAN	PRD	PAN
1er./2do año	EXT	n.a	22/02/00	PAN	PRD	PRI	PRI
2do/2do año	EXT	n.a	31/02/00	PAN	PRD	PRI	PRI
3ro/2do año	EXT	n.a	16/03/00	PAN	PRD	PRI	PRI
4to/2do año	EXT	n.a	30/03/00	PAN	PRD	PRI	PRI
5vo/2do año	EXT	n.a	27/0700	PRD	PRI	PAN	PRI
6to/2do año	EXT	n.a	09/08/00	PRD	PRI	PAN	PRI
7mo/2do año	EXT	n.a	16/08/00	PRD	PAN	PRI	PRI
8vo/2do año	EXT	n.a	28/0800	PRD	PRI	PAN	PRI
9no/2do año	EXT	n.a	19/09/00	PRD	PRI	PAN	PRI
10mo/2do año	EXT	n.a	26/09/00	PRD	PRI	PAN	PRI
1er/3er año	EXT	n.a	08/02/01	PRI	PAN	PAN	PRD
2do/3er año	EXT	n.a	12/03/01	PRI	PAN	PAN	PRD
3er/3er año	EXT	n.a	19/07/01	PAN	PRD	PRI	PRI
4to/3er año	EXT	n.a	24/07/01	PAN	PRD	PRI	PRI
5to/3er año	EXT	n.a	01/08/01	PAN	PRD	PRI	PRI
6to/3er año	EXT	n.a	09/08/01	PAN	PRD	PRI	PRI
7mo/3er año	EXT	n.a	16/08/01	PAN	PRD	PRI	PRI
8vo/3er año	EXT	n.a	20/08/01	PAN	PRD	PRI	PRI
9no/3er año	EXT	n.a	30/08/01	PAN	PRD	PRI	PRI
10mo/3er año	EXT	n.a	04/09/01	PAN	PRD	PRI	PRI
11vo/3er año	EXT	n.a	04/09/01	PAN	PRD	PRI	PRI
12vo/3er año	EXT	n.a	05/09/01	PAN	PRD	PRI	PRI
13vo/3er año	EXT	n.a	18/09/01	PAN	PRD	PRI	PRI
14vo/3er año	EXT	n.a	20/09/01	PRI	PRD	PAN	PAN
15vo/3er año	EXT	n.a	26/09/01	PAN	PRD	PRI	PRI
Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates del Congreso..							

El cuadro 4.42 muestra la dinámica operativa de la XVI legislatura del 30 de septiembre de 1998 al 30 de septiembre de 2001, consistente en 6 periodos de sesiones ordinarias 6 periodos de receso (durante los que se instala una Comisión Permanente) y 32 periodos extraordinarios. En él se se desglosa la composición de las mesas directivas que condujeron al Congreso en esos momentos. Si se consideran loa 4 puestos de las mesas directivas, omitiendo suplencias o vocalías (para los caso de las comisiones permanentes y periodos extraordinario), tenemos que se

generaron 173 puestos a ocupar por los diputados de los tres partidos que la integraron (PAN, PRI y PRD).

El PAN, con 11 curules (44% de 25), ocupó 18 espacios durante los periodos ordinarios y de receso y 42 durante los extraordinarios, sumando un total de 58 (33.14%). Si se considera el total, el PAN ocupó 20 veces la presidencia, es decir, el 37.04 %. El PRI, también con 11 curules (44%), ocupó 18 espacios durante los periodos ordinarios y de receso y 55 durante los extraordinarios, sumando un total de 73 (41.71%). Por su parte el PRD, con 3 curules (12%), ocupó 12 espacios durante los periodos ordinarios y de receso y 32 durante los extraordinarios, sumando un total de 44 (25.14%). Si solo se consideran las presidencias de los periodos ordinarios y de receso los tres grupos parlamentarios ocuparon por igual 4 presidencias. Ello fue posible por el Acuerdo del 28 de septiembre de 1998 de los tres grupos parlamentarios, el cual solo pudo concebirse y concretarse a partir de la existencia de un gobierno dividido que emanó de los resultados electorales de julio de 1998. Con el propósito de alinearse el cambio en el ambiente político, la legislatura giro hacia la convergencia de los grupos parlamentarios, adoptando como principio básico para la toma de decisiones el método del consenso, lo que entre otras cosas, formalizó en el mencionado Acuerdo.

De haberse previsto el número de periodos extraordinarios, no es descartable que, conforme al espíritu de ese acuerdo, también se hubieran pactado. Es importante destacar que, salvo el segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la legislatura (ver cuadro 4.43), en el que el GPPAN y el GPPRD intentaron sin lograrlo desplazar al GPPRI, la distribución establecida en el acuerdo fue puntualmente respetada. Ello a pesar de que el GPPRI rompió

públicamente con los trabajos del Programa de reforma del Estado más o menos de noviembre de 2000 a marzo de 2001 en medio de toda una campaña mediática. El Programa de la reforma del Estado, conducido por la Comisión para la reforma del Estado, que presidió un diputado del PRD, había declarado por los tres grupos parlamentarios como el programa más importante de la legislatura.

Cuadro 4.43 XVI Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 1998-2001								
Periodo	Espacios	PAN	%	PRI	%	PRD	%	TOT
ORD	Presidencia	2	33.33	2	33.33	2	33.33	6
	Puestos	10	41.66	8	33.33	6	25.00	24
REC	Presidencias	2	33.33	2	33.33	2	33.33	6
	Puestos	8	33.33	10	41.66	6	25.00	24
EXT	Presidencias	16	50.00	9	28.12	7	21.87	32
	Puestos	40	31.49	55	43.31	32	25.20	127
Total	Presidencias	20	37.04	13	24.07	11	20.37	54
	Puestos	58	33.14	73	41.71	44	25.14	175
Fuente: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Baja California.								

4.3.15.7.3 Mesas directivas: conflicto en medio del acuerdo

Al verificar la elección de cada una de las mesas directivas constatamos que solo en una ocasión por parte del GPPAN-GPPRD hubo un intento de trastocar al acuerdo previo, el cual fue impedido por la oportuna intervención del Coordinador del GPPRI, invocando el Acuerdo previo pactado:

vengo a esta Tribuna hacer valer el Acuerdo Político suscrito por los tres Grupos Parlamentarios firmado el veintiocho del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, teniendo como testigo de honor a don Héctor Terán Terán, Gobernador Constitucional del Estado y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, Marco Antonio Jiménez Carrillo en cuyo punto tercero señala lo siguiente de las Mesa Directivas del Congreso del Estado, las Mesas Directivas se

integrarán de conformidad a lo estipulado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y además se atenderán los siguientes criterios, la Presidencia se rotará de manera alternar entre los tres Grupos Parlamentarios, se formulará un calendario para establecer los períodos que le correspondan a cada Grupo Parlamentario fijando como base dos Períodos Ordinarios y dos Presidencias de la Comisión Permanente para cada uno, en cada Mesa Directiva se garantizará que estén representados los Grupos Parlamentarios del Congreso del Estado, los miembros de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política durante su ejercicio no podrán formar parte de las Mesas Directivas del Congreso del Estado. (Diputado Jaime Martínez Veloz, Diario de los Debates). Se ha respetado la sintaxis original).

4.3.15.8 XVII legislatura

Cuadro 4.44 XVII legislatura: Integración de las mesas directivas durante los tres años de gestión							
Leg	Periodo	Vigencia	PTE.	Vicepresidente	SRIO.	Prosecretario	Sesión
XVII	1er/1er año	01/10/01-31/01/02	PAN	PVEM	PRI	PRD	30/09/01
XVII	2do/1er año	01/02/02-31/05/02	PRI	PRD	PAN	PVEM	31/01/02
XVII	3ro/1er año	01/06/02-30/09/02	PRD	PRI	PAN	PVEM	31/05/02
XVII	1er/ 2do año	01/10/02-31/01/03	PVEM	PAN	PRI	PRD	30/09/02
XVII	2do/ 2do año	01/02/03-31/05/03	Indep./PAN	PRI	PRD	PVEM	31/01/03
XVII	3ro/ 2do año	01/06/03-30/09/03	PRI	PVEM	PAN	PAN	31/05/03
XVII	1er/3er año	01/10/03-31/01/04	PAN	PRI	PRI	PAN	30/09/03
XVII	2do/3er año	01/02/04-31/05/04	PAN/RUEDA	PRD	PAN	PRI	31/01/04
XVII	3ro/3er año	01/06/04-30/09/04	PRI	PVEM	Indep/PAN	PRI	31/05/04
Periodos extraordinarios							
XVII	Desahogo de dictámenes de comisiones y Acuerdo Parlamentario						11/06/03
XVII	Sesión previa 1er Período Ord. De Sesiones 3er Año de Ejercicio Legal						01/10/03
XVII	Amparos vs Magistrados; elección de Concejeros Ciudadanos del CEE y Magistrados del TJE.						14/10/03
XVII	Desahogo de dictámenes de comisiones						19/11/03
XVII	Toma de Protesta de Magistrados del TJE del Poder Judicial del Estado de Baja California.						15/12/03
XVII	Desahogo de dictámenes de comisiones						06/07/04
Fuente: Elaboración propia con base en el Diario de los Debates del Congreso de Baja California.							

Esto ocurrió en la sesión del 31 de marzo de 2000 en la que se elegiría la mesa directiva para el segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de esa legislatura, presentándose una planilla propuesta por el GPPAN-GPPRD (que incluía a diputados del PRI, pero no en la presidencia) y otra por el GPPRI (en la que un diputado del PRI encabezaba la Mesa Directiva,

pero incluyendo a diputados del PAN y del PRD), obteniendo el triunfo esta última con el apoyo de dos diputados del PAN. No fue del todo clara motivación de estos diputados, aunque se ha conjeturado que pudo existir alguna intervención desde el Ejecutivo a fin de evitar que se alterara la *pax* parlamentaria.

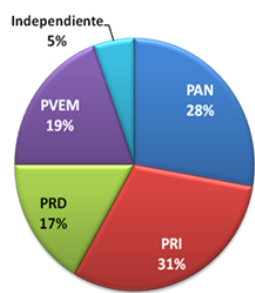
4.3.15.8.1 Antecedentes

La XVII legislatura adoptó una dinámica diferente a las legislaturas que le antecedieron. En lugar de dos periodos ordinarios de sesiones por año de ejercicio legal, realizó tres, eliminando los llamados periodos de receso, y por lo tanto, las comisiones permanentes y sus mesas directivas. Además, prácticamente prescindió de los periodos de sesiones extraordinarias. En el Diario de los Debates del Congreso local sólo se registran seis sesiones extraordinarias durante esta legislatura, pero como se consigna en el cuadro 4.44, una de ellas es realmente sesión previa, por lo que se reducen a cinco sesiones de ese tipo. Igualmente, a diferencia de las dos legislaturas precedentes (XV y XVI), la XVII legislatura no eligió nuevas mesas directivas para los trabajos de las sesiones extraordinarias, ya que fueron conducidas por los diputados de las mesas directivas de los periodos ordinarios en que se realizaban.

En tal virtud, los puestos directivos a ocupar por los diputados de los cuatro partidos en ella representados durante los 9 periodos de sesiones (tres por año), fueron solamente 36 y de ellos 9 fueron presidencias. Once de los 36 puestos fueron ocupados por el GPPRI (entre ellos 3 presidencias, el 33%), el GPPAN ocupó 10 puestos (3 presidencias), el GPPRD ocupó 6 puestos (una presidencia), el PVEM 7 puestos (una presidencia) y la diputada del PAN, que se declaró

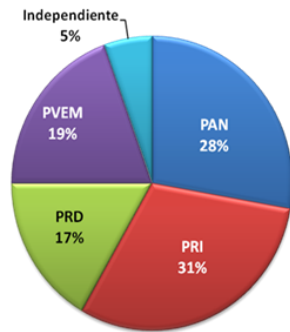
independiente durante 2003, ocupó 2 posiciones, entre ellas una presidencia. Con esa deserción, a la que se sumó la diputada del PVEM, el GPPAN perdió la mayoría de los diputados.

Figura 4.23 (a) XVII legislatura. Presidencias de los partidos en las mesas directivas, 2001-2004



Fuente: Elaboración propia, Diario de los Debates del Congreso de Baja California

Figura 4.23 (b) XV legislatura. Posiciones de los partidos en las mesas directivas, 2001-2004



Fuente: Elaboración propia, Diario de los Debates del Congreso de Baja California

Cuadro 4.45 XVII Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2001-2004												
Periodo	Espacios	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PVEM		Indp.	%	TOT
ORD	Pte.	3	33.33	3	33.33	1	11.11	1	11.11	1	11.11	9
	Puestos	10	27.77	11	30.55	6	16.66	7	19.44	2	5.55	36
Fuente: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Baja California.												

4.3.15.8.2 Disputa por la presidencia de la MD

Como ya se ha mostrado, la XVII legislatura inició con mayoría del PAN (con doce curules) en alianza con el PVEM (una curul), que si bien se trató de una mayoría precaria, le permitió al partido en el gobierno asegurar la conducción del Congreso, lo que hizo sin un acuerdo formal con la oposición. El GPPAN puso distancia de la experiencia de la XVI legislatura basada en el acuerdo político previo, orientándose a la semejanza con sus homólogos de la XV legislatura, que representa el camino de la sistemática medición de fuerzas y el riesgo continuo de la inestabilidad del Congreso y las posibilidades de ingobernabilidad del gobierno del Estado en su conjunto.

Sin embargo, se presentaron aciagos días para la XVII legislatura y entonces la diputada Coordinadora del GPPAN apeló a supuestos acuerdos en la conformación de las mesas directivas al iniciar la legislatura, en especial la del 2do periodo ordinario de su 2do año de gestión, afirmando que la presidencia durante el mismo correspondía a un miembro del GPPAN. El contrapunto estuvo a cargo de un diputado perredista, entonces aliado con el GPPRI y la diputada del PVEM en la llamada “nueva mayoría”, quien adujo que no “pueden argumentar acuerdos que se hicieron en las circunstancias, sí es que se hicieron, muy diferentes a la que vivía ahora el Congreso. Al final se impuso la “nueva mayoría” quedando como presidenta una diputada que había abandonada al GPPAN.

Esta fue una de tantas disputas entre la nueva mayoría y el GPPAN. Casi al finalizar la gestión de esta XVII legislatura, se llevó a la defenestración de siete diputados panistas, a quienes aplicaron el día 14 de junio de 2004 el artículo 24 de la LOPLBC que se refiere al abandono de las sesiones del Congreso, instantes después de que esa nueva mayoría tomaba por asalto las instalaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. Poco después, ante la amenaza de utilizar este órgano en contra de los intereses del gobernador, éste obtuvo mediante controversia constitucional una suspensión de la SCJN. Acto seguido Eugenio Elorduy aplicó el veto de bolsillo a más de una docena de decretos que le fueron enviados para su publicación por el congreso (ver cuadro 4.13), anulando de *facto* la función legislativa del órgano constitucionalmente facultado para ello tres meses antes del término de su gestión.

El gobernador practicó todas las modalidades de estrategias que dispone el ejecutivo en su relación con las legislaturas (Cox y Morgestern 2001). Podemos decir que durante los tres años de gestión de la XVII legislatura, las estrategias del gobernador en relación con este órgano legislativo, un primer momento, fue de pleno dominio, negociadora en otros, las cuales combinó con ciertas dosis de parroquialismo-venal y, finalmente, la estrategia de tipo imperial frente a una nueva mayoría recalcitrante que amenazaba sus intereses en la parte más álgida del proceso electoral durante 2004. Para entonces el grupo parlamentario afín al gobernador se encontraba totalmente diezmado, sin liderazgo e incapaz de cualesquiera iniciativas a favor de su gobernador. Se trata de saldo muy negativo si se toma en cuenta que los resultados electorales de las elecciones de 2001 favorecieron a la alianza PAN-PVEM con la gubernatura, la mayoría de los gobierno municipales y mayoría parlamentaria.

4.3.15.9 XVIII legislatura

4.3.15.9.1 Antecedentes

Un día antes de iniciar sus trabajos, los diputados de la XVIII legislatura suscribieron un documento de compromisos de los Grupos Parlamentarios en ella representados, denominados “Acuerdo de gobernabilidad para la consolidación de la democracia y el desarrollo de Baja California”, suscrito el 30 de septiembre del 2004. Como lo consigna el Diario de los Debates de la sesión de pleno del 4 de noviembre de 2004, como parte del referido Acuerdo, el Presidente de la Mesa Directiva, presentó una iniciativa para reformar cincuenta artículos, re denominar el

capítulo cuarto del título sexto, realizar diez adiciones y derogar la fracción II del artículo 40 y siete artículos completos, es decir, un total de 68 modificaciones.

Algunos de los aspectos más trascendentes de la iniciativa se refieren a una sensible ampliación de las facultades de la CRIPP. Este órgano de gobierno fue incorporada en la LOPLBC por la XIV legislatura sin ejercerla, iniciada con cierta timidez durante la XV legislatura (la Mesa Directiva como órgano de gobierno simultáneo, ya que su presidente era a la vez presidente de la CRIPP), fortalecida de manera importante durante la XVI legislatura, sin formalizarla en la propia ley y formalizada más tarde por la XVII legislatura, esencialmente con las mismas características en su antecesora. El fortalecimiento de la CRIPP consensuada por todos los grupos parlamentarios de la XVIII legislatura, fue un impulso equivalente a la decisión política de los diputados de la XVI legislatura.

La concentración de tanta carga decisional en la CRIPP por el consenso de todos los partidos representados, fue la confirmación del enorme poder de los partidos en todos los ámbitos de la vida del Congreso. Al igual que la XVI legislatura, la XVIII legislatura decidió adoptar el método del consenso para la toma de decisiones, redujo a 2 en vez de 3 (ley de 1980) el número de diputados que podía conformar un Grupo Parlamentario (PRD) e incorporó a diputados “no coordinador” o independientes como parte de ella, en un ánimo integrador. Por supuesto que si esto fue posible se debió al incertidumbre de los grupos mayoritarios (PRI y PAN con 10 y 11 diputados, respectivamente) ante su incertidumbre ante el hecho de que nadie tenía mayoría, lo cual también se manifestó en la distribución de las presidencias y cargos en las mesas directivas.

Cuadro: 4.46 XVIII Legislatura: Representación partidaria en la integración de la Mesa Directiva							
Leg	Periodo	Sesión	PTE.	SRIO		Vice Presidente	Pro secretario
2004-2005	1ro/1er año	30/09/04	PRI	PAN		PRD	PEBC
2005	2do/1er año	31/03/05	PRD	PAN		PAN	PAN
2005	1ro/2do año	30/09/05	PAN	PRI		PEBC	PVEM
2006	2do/2do año	31/03/06	PRI	PAN		PAN	PRI
2006-2007	1ro/3er año	30/09/06	PAN	PRI		PVEM	PRD
2007	2do/3er año	31/03/07	PAN	PRI		PEBC	PRI
Comisión permanente							
AÑO	PERIODO	Fecha	Pte.	Srio.	Vocal	Vocal	Vocal
2005	1ro/1er año	31/01/05	PAN	PRI	PAN	PRD	PRI
2005	2do/1er año	31/07/05	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI
2006	1er/2do año	31/01/06	PRD	PAN	PAN	PRI	PRI
2006	2do/2do año	31/01/06	PEBC	PAN	PRD	PAN	PAN
2007	1er/3er año	01/02/07	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN
2007	2do/3er año	31/01/07	PAN	PRD	PAN	PEBC	PRI
Periodos extraordinarios							
Leg.	Periodo extraord.	Sesión	PTE.	Srio	Vice Presidente		Pro secretario
2005	1er/1er año	8/02/05	PAN	PRI	PRD		PRI
2005	2do/1er año	15/03/05	PAN	PRI	PEBC		PAN
2005	3er/ 1er año	15/08/05	PRI	PAN	PRI		PAN
2005	4to/ 1er año	16/08/05	PRI	PAN	PRI		PAN
2005	5to/1er año	16/08/05	PRI	PAN	PAN		PAN
2005	6to/1 Año	27/09/05	PRI	PAN	PRI		PAN
2006	1ro/2 año	14/02/06	PRD	PAN	PRI		PAN
2006	2do/2 año	22/03/06	PRD	PAN	PAN		PRI
2006	3er/2do año	31/03/06	PRD	PAN	PAN		PRI
2006	3er/2do año	08/08/06	PEBC	PAN	PRD		PAN
2006	4to/2do año	14/08/06	PEBC	PAN	PRD		PAN
2006	5to/2do año	15/08/06	PEBC	PAN	PRD		PAN
2006	6to/2do año	12/09/06	PEBC	PRI	PRD		PAN
2007	1ro/3er año	01/03/07	PRI	PAN	PAN		PAN
2007	2do/3er año	15/03/07	PRI	PRI	PAN		PRI
2007	3er/3 año	14/8/2007	PAN	PRD	PRBC		PRI
2007	4to/3er año	29/08/07	PAN	PRD	PRI		PEBC
2007	5to/3er año	04/09/07	PAN	PRD	PEBC		PAN
2007	6to/3er año	25/09/27	PAN	PRD	PEBC		PRI
Fuente: Elaboración propia. Diario de los Debates del Congreso de B.C.							

Fuente: Elaboración propia, Diario de los Debates del Congreso de B.C.

El Decreto número 2 de la XVIII legislatura fue la reforma al artículo 22 de la constitución local para que Congreso del Estado tuviera cada año de ejercicio constitucional, dos períodos de sesiones ordinarias comprendiendo del primero de octubre al último día de enero de cada año y del primero de abril al último día de julio; y períodos en los que funcionaría la Comisión Permanente, los que abarcarán del primero de febrero al último día de marzo y del primero de agosto al último día de septiembre[POGE, TOMO CXI No. 45, 20 de octubre de 2004]. Con ello, la XVIII legislatura adoptó una dinámica diferente a la legislatura que le antecedió. En lugar de

tres periodos ordinarios de sesiones por año de ejercicio legal, realizó solamente dos, incorporando los periodos de receso, y por lo tanto, las comisiones permanentes y sus mesas directivas. Además, echó mano significativamente de los periodos de sesiones extraordinarias.

4.3.15.9.2 Las mesas directivas

Durante los 6 periodos de receso se generaron 30 puesto en las mesas directivas que los condujeron y entre ellos 6 presidencias. El GPPAN ocupó dieciséis de esos puestos (53.33%), y dos presidencias (33.33%), en tanto que el GPPRI ocupó ocho puestos (26.66 %), y dos presidencias (33.33%). Por su parte, el PRD ocupó únicamente 4 puestos y una presidencia y el PEBC ocupó dos puestos y una presidencia. El partido con nula representación en las mesas directivas durante este tipo de periodos fue el PVEM.

El cuadro 4.46 concentra la distribución de las presidencias y otros puestos en las mesas directivas ocupados por los grupos parlamentarios durante todos los periodos de sesiones y de receso para el trienio 2004-2007. Bajo el nuevo contexto de la legislatura, las 6 presidencias generadas durante los periodos ordinarios, el GPPAN ocupó 3 (50%), el GPPRI 2 (33.33%), 1 (16.66%) el GPPRD. Tanto el PEBC como el PVEM no ocuparon la presidencia en ninguna de las mesas directivas durante estos periodos. De un total de 24 puestos, el GPPAN ocupó 9 (37.50%), e l GPPRI ocupó 7 (29.16%), el GPPRD 3 (12.50%), el PEBC 3 (12.50%) y 2 el PVEM (8.33%).

Durante los 6 periodos de receso se generaron 30 puestos en las mesas directivas que los condujeron y entre ellos 6 presidencias. El GPPAN ocupó dieciséis de esos puestos (53.33%), y dos presidencias (33.33%), en tanto que el GPPRI ocupó ocho puestos (26.66 %), y dos

presidencias (33.33%). Por su parte, el PRD ocupó 4 puestos (13.33%) y una presidencia(16.66%) y el PEBC ocupó 2 puestos (6.66%) y una presidencia (16.66%). El partido con nula representación en las mesas directivas durante los periodos de nuevo fue el PVEM. Hubo 19 periodos sesiones extraordinarias que generaron 19 presidencias y 76 puestos. De ellos, el GPPAN ocupó 6 presidencias y 34 puestos, el GPPRI ocupó 6 presidencias (31.57%) y 21 puesto (27.63%), el GPPRD ocupó 3 presidencias (15.75%) y 12 puesto (17.78%) y el PEBC ocupó 4 presidencias (21.04%) y 9 puestos (11.84%), en tanto que el PVEM no ocupó ninguna presidencia ni puesto alguno.

Cuadro 4.47 XVIII Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2004-2007												
Periodo	Espacios	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PEBC	%	PVEM	%	TOT
ORD	Presidencia	3	50.00	2	33.33	1	16.66	0	-	0		6
	Puestos	9	37.50	7	29.16	3	12.50	3	12.50	2	8.33	24
REC	Presidencias	2	33.33	2	33.33	1	16.66	1	16.66	0	-	6
	Puestos	16	53.33	8	26.66	4	13.33	2	6.66	0	-	30
EXT	Presidencias	6	31.57	6	31.57	3	15.75	4	21.04	0	-	19
	Puestos	34	44.73	21	27.63	12	17.78	9	11.84	0	-	76
Total	Presidencias	11	34.37	10	31.25	6	18.75	5	15.62	0	-	32
	Puestos	59	46.82	35	27.77	19	15.07	11	8.73	2	1.59	126
Fuente: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Baja California.												

Vista de conjunto, la dinámica parlamentaria durante toda la gestión de la XVIII legislatura generó 32 presidencias y 126 puestos. De ellos el GPPAN ocupó 11 presidencias (34.37%) y 59 puestos (46.82%), el GPPRI ocupó 10 presidencias (31.25%) y 35 puestos (27.77%), el GPPRD ocupó 6 presidencias (18.75%) y 19 puestos (15.08%), el PEBC ocupó 5 presidencias (15.62%) y 11 puestos (8.73%) y el PVEM ocupó solo 2 puestos (1.59%) y ninguna presidencia.

4.5.15.9.3 mesa directiva y gobierno dividido

Estos datos son reveladores en cuanto a la influencia del gobierno dividido en la configuración de la legislatura. Así como vimos durante el gobierno unificado en el que se desarrolló la XV

legislatura, que le permitió sobre representarse en los órganos de trabajo y las mesas directivas, el gobierno dividido empuja a las representaciones parlamentarias a la negociación y la confluencia, como lo vimos en el caso de la XVI legislatura. La XVII legislatura, el GPPAN con un 44% de la representación total de 25 curules, se limitó a ocupar solo el 34.37% de las presidencias y con una ligera sobre representación en los puestos de 2.84% al ocupar el 46.82 % de ellos. Algo similar sucedió en el caso del GPPRI, que contando con el 40% de las curules, solo ocupó el 31.25 de las presidencias y el 27.77% de los puestos.

Ello permitió que el GPPRD con solo dos diputados ocupara el 18.75% de las presidencias y el 15% de los puestos, en tanto que el PEBC con 1 diputado, ocupó el 15.62% de las presidencias y el 8.73% de los puestos. En estos dos casos, su desproporcionada representación respecto de número de curules ocupadas, se debió al sostenimiento de sus acuerdos con los partidos de mayor representación; el PEBC con el PRI y uno de los diputados del PRD con el GPPAN. La baja representación del PVEM de solo 1.59% de los puestos y ninguna presidencia, obedeció a que, habiendo participado durante el proceso electoral en coalición con el PRI y el PEBC, en único diputado de ese partido en su ejercicio como legislador optó por una postura relativamente independiente respecto de sus antiguos aliados.

Sin duda, el tipo de gobierno es una determinante de la configuración de las legislaturas, de la manera en que se estructura cada uno de sus órganos (de trabajo, de gobierno y técnico administrativos) y, por supuesto, también, del tipo de relaciones entre los poderes, específicamente del gobernador con los diputados de todos los partidos representados en el congreso. En este sentido, después aciaga experiencia del Eugenio Elorduy con la XVII

legislatura, sus relaciones con la XVIII legislatura fueron más cercanas a la relación negociadora que a la sumisión, que no la hubo.

Además del contexto de gobierno dividido, el liderazgo de la bancada del PAN fue más sólido que el de la XVII legislatura y menos dependiente del ejecutivo. La carrera política del líder principal del GPPAN no dependía en nada del gobernador Elorduy; dependía de su relación con el presidente Felipe Calderón, lo que le daba a él y al mismo grupo parlamentario, un margen de actuación muy grande respecto de los designios de un gobernador que tendía al extremismo en su trato con los diputados, como se vio durante la XVII legislatura. El otro elemento fue que una parte importante del GPPAN, alrededor de su 50% eran más afines a Francisco Vega, a quien le debían más que al mismo gobernador. Otro elemento fue que tanto entre los diputados del PRI, PRD y PEBC, había cuadros políticos con largas trayectorias, pero con un mayor sentido del acuerdo y la construcción de consensos, aún durante los momentos más álgidos del proceso electoral de 2007 en el cual se disputó la gubernatura, los cinco gobiernos municipales y las 25 diputaciones de la siguiente legislatura.

Como se ha mostrado en otro lugar de esta misma investigación, de nuevo el PAN retuvo la gubernatura con José Osuna Millán como candidato (que enfrentó a Jorge Hank Rhon), ganó la mayoría de los municipios y una amplia mayoría de las diputaciones en coalición con el PANAL y el PES, un partido local de corte muy conservador.

4.3.15.10 XIX legislatura

4.3.15.10.1 De nuevo el gobierno unificado

Como se muestra en el cuadro 4.48, con la XIX legislatura retorna el tipo de gobierno unificado, en esta ocasión con una mayoría para el partido afín al gobernador y sus aliados (PES y PANAL), en acuerdo con la única diputada del PRD, que le permitieron un caudal permanente de 16 votos (64%), mientras el GPPRI contaba apenas con 8 diputaciones, a la que se sumaba el PVEM con una diputación más (36%). Con esta configuración el gobernador estuvo en condiciones de promover exitosamente su agenda y al interior del congreso asegurar que la mayoría afín mantuviera bajo su férula los principales órganos legislativos, como sucedió durante los tres años de gestión de esta legislatura, que puede considerarse una legislatura dominada con algunos rasgos negociadores frente a temas muy puntuales, especialmente con sus aliados y de manera excepcional con su contraparte priísta y aliados, en temas relevantes en los que había necesidad de reformas constitucionales y se requería de una mayoría calificada. O bien, buscando sustraer el voto adicional requerido a partir de mellar la disciplina partidaria de los opositores a partir de concesiones particulares, lo que le resultaba de menor costo que acordar con todos ellos como bloque compacto.

Existe un indicio importante del papel que jugó el presupuesto del congreso para asegurar estabilidad y acuerdos con propios y extraños. Como se ha evidenciado mediante los datos contenidos en los cuadros 4.2 y 4.3 y las figuras 4.1 y 4.2, el presupuesto del congreso, cuya participación relativa en el presupuesto del gobierno del estado, se había mantenido constante desde el último año de gestión de la XV legislatura, observa un salto importante con el primer

presupuesto del congreso aprobado por esta legislatura, sucediendo el mismo fenómeno en las dos subsiguientes. Dado que a diferencia de otras legislaturas, como la XV y la XVII que realizaron determinadas obras civiles, lo más probable es que estos incrementos en el presupuesto de la XIX legislatura haya tenido que ver más como parte de los incentivos internos a los grupos parlamentarios y a los diputados mediante concesiones particulares, propios del parroquialismo-venal. Las concesiones pueden ser muy diversas: aumentos a los presupuestos de las comisiones, mayor disponibilidad de recursos para los módulos de gestión, un mayor número de asesores o el mejoramiento directo en dietas y sueldos. A ello podrían sumarse respuestas favorables para grupos sociales afines y otras menos transparentes.

4.3.15.10.2 Gobierno unificado y mesas directivas

La XIX legislatura adoptó una dinámica idéntica a la legislatura que le antecedió, es decir, realizó solamente dos periodos de sesiones ordinarias, manteniendo los periodos de receso, y por lo tanto, las comisiones permanentes y sus mesas directivas. Además, echó mano de los periodos de sesiones extraordinarias que necesitó. Y ya que la configuración de la legislatura permitió al partido del gobernador y sus aliados contar con una presencia determinante durante los tres años de gestión de la XIX legislatura, por supuesto ese peso político se dejó sentir en la distribución de las comisiones ya vista y en las presidencias y puestos en las mesas directivas que veremos en seguida.

El cuadro 4.48 da cuenta puntual de los espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario en cada uno de sus periodos de sesiones, 2004-2007. Puede apreciarse que el

GPPAN 4 de 6 presidencias de periodos de sesiones ordinarias (66.66%) y sus aliados más cercanos (PES y PANAL), ocuparon una presidencia cada uno (que suman el 33.33%), mientras que el GPPRI con 8 diputaciones, no ocupó una sola presidencia de tales periodos, mucho menos el PRD con una sola diputación. En cuanto a los 24 puestos generados por las mesas directivas de esos mismos periodos, el GPPAN ocupó 12 (50%), y tanto el PRD, y el PES ocuparon 3 puestos cada uno (que suma 37.5%). El GPPRI solo ocupó solo 2 puestos (8.33%) y el PVEM solamente un (4.16%).

Durante los periodos de receso, el GPPAN ocupó 3 de 6 presidencias (50%) y 13 de 30 puestos (36.66%), mientras que el GPPRI ocupó solo 2 (33.33%) y 5 puestos (16.66%), en tanto que el PANAL ocupó una presidencia (16.66%) y 6 puestos (20%), mientras que tanto el PES, PRD y PVEM, ocuparon cero, 2 y 5 puestos respectivamente y ninguna presidencia. Durante los periodos extraordinarios, de un total de 19 presidencias y 76 puestos generados, el GPPAN ocupó 12 presidencias (63.15) y 31 puestos (40.78%), en tanto que el GPPRO ocupó 4 presidencias (21.05%) y 10 puestos (13.5%) y el PANAL ocupó 3 presidencias (15.78%) y 17 puestos (22.36%). Por su parte, el PRD y el PES llegaron a ocupar 10 (13.15%) y 2 (2.63%) puestos, respectivamente y ninguna presidencia. En suma, de un total de 31 presidencias y 130 puestos generados por los distintos tipos de sesiones y los periodos de receso, el GPPAN ocupó 19 presidencias (61.29%) y 56 puestos (43.07%), el GPPRI ocupó 6 presidencias (19.35%) y 17 puestos (13.07%), en tanto que el PANAL ocupó 5 presidencias (16.12%) y 26 puestos (20%) y el PES una presidencia (3.22%) y 5 puestos (3.84%) y, finalmente, el PRD ocupó 15 puestos (11.53%) y cero presidencias a lo largo de los tres años de gestión de la legislatura.

Gobierno unificado y sobre representación

Cuadro 4.48: XIX Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2007-2010														
Periodo	Espacios	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PVEM	%	PANAL		PES		TOT
ORD	Presidencia	4	66.66	0	-	0	-	0	-	1	16.66	1	16.66	6
	Puestos	12	50.00	2	8.33	3	12.50	1	4.16	3	12.50	3	12.50	24
REC	Presidencias	3	50.00	2	33.33	0	-	0	-	1	16.66	0	-	6
	Puestos	13	36.66	5	16.66	2	6.66	4	13.33	6	20.00	0	-	30
EXT	Presidencias	12	63.15	4	21.05	0	-	0	-	3	15.78	0	-	19
	Puestos	31	40.78	10	13.15	10	13.15	6	7.89	17	22.36	2	2.63	76
Total	Presidencias	19	61.29	6	19.35	0	-	0	-	5	16.12	1	3.22	31
	Puestos	56	43.07	17	13.07	15	11.53	11	8.46	26	20.00	5	3.84	130
Fuente: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Baja California.														

De los datos anteriores se desprende que el GPPAN, que contó con 12 diputaciones de 25 que se compone la legislatura, lo que le da un peso relativo del 48%, se hizo de una sobre representación del 13.19 % en las presidencias de las mesas directivas, que equivalen a 4 presidencias adicionales. En cuanto a puestos, el GPPAN que ocupó solo el 43.07%, mantuvo una sub representación de 5 puestos, que parece ser cedió *generosamente* al PRD, que de contar con una solo diputación que representa el 4% del total de diputados, tuvo 15 puestos (11%), lo que le confiere una sobre representación de 9.8 puestos. Por su parte, el PANAL, con dos diputaciones tuvo la representación de 5 presidencias (16.12%) y 26 puestos (20%), lo que le da una sobre representación del 8.12% y 12% respectivamente. Por su parte el PVEM alcanza una sobre representación de 4.46 en puestos y el PES queda representado proporcionalmente con cinco puestos.

Vista desde la perspectiva de la alianza PAN-PANAL-PES, que en la configuración de la legislatura sumaron solo 15 diputaciones, que representan el 60% del total de 25 que la integran, resulta más evidente la sobre representación. Por ejemplo, de las 31 presidencias y los 130 puestos generados en la gestión de tres años de la XIX legislatura, la coalición de partidos ocupó 25 presidencias y 87 puestos, que representan el 80.64% y el 66.92%, respectivamente. O sea, en el caso de las presidencias la sobre representación es superior al 20% y en el segundo de 6.92%.

Si sumáramos al PRD, que aunque no fue en alianza con el PAN durante las elecciones como el PANAL y el PES, pero que de hecho se coaligó con el partido en el gobierno, a juzgar por la mayoría de sus votos y las canonjías recibidas, la sobre representación se reflejaría solo en los puestos ocupados por esta “coalición parlamentaria” de cuatro partidos. Los puestos ocupados pasaría a ser 97 en total, que representan el 74.61%, con solo el 64% de las curules, lo que da una sobre representación del 10%, o sea de 13 puestos.

Todo ello demuestra la influencia que pueden llegar a tener de los resultados electorales en la configuración y posterior desenvolvimiento de la legislatura, en este caso, en los niveles de representación de cada uno de los grupos parlamentarios en las mesas directivas de los distintos periodos de sesiones, muy ligadas al control específico y operativo de la agenda parlamentaria en las asambleas plenarios de las que depende su desahogo y el éxito o fracaso de las iniciativas promovidas por los diversos actores, entre ellos el gobernador del estado que suele tener intereses muy definidos en asegurar una adecuada conducción de estos procesos a través de su partido afín y sus aliados.

4.3.15.10.3 Conflicto por las mesas directivas

Ante la presencia de un gobierno unificado, una mayoría afín al gobernador y la ausencia de un acuerdo entre los grupos parlamentarios acerca del gobierno del Congreso, especialmente respecto de la manera de alternar las presidencias de las Mesas Directivas, surgen los conflictos y la Asamblea plenaria se convierte en campo de batalla. Desde el primer periodo de sesiones del primer año de gestión de la XIX legislatura, la Alianza del PAN, PES y PANAL, así como el

acuerdo particular con el PRD, ante la falta de consenso en la CRIPP, llevaron a la presentación de dos planillas para ocupar los puestos de la primera a Mesa Directiva. Como se puede apreciar en el cuadro_, la MD fue presidida por el PAN y las siguientes dos por el PANAL y el PES.

Con motivo de sentirse excluidos y alegando falta de respeto por los acuerdos establecidos, tanto el GPPRI y el diputado del PVEM, en el pleno del 31 de marzo de 2008 hicieron notar su inconformidad. Ese día, el GPPRI a través de su coordinador, el diputado Alcides Beltrones, sostuvo:

...hemos respetado el acuerdo para que fuera primero el Grupo Parlamentario del PAN y después el del PANAL, quienes tuvieron la responsabilidad de conducir los trabajos del Congreso, en el mismo tenor correspondía al Grupo Parlamentario del PRI presidir el trecho del Segundo Período Ordinario de Sesiones; pero el cálculo político y la cerrazón impuesta desde la oficina del Gobernador del Estado ha orillado a los diputados que hacen mayoría, a votar en contra del acuerdo pactado con antelación. Los diputados del Grupo Parlamentario del PRI rechazamos la ilegal intervención del señor Francisco Blake Mora, Secretario de Gobierno, en la vida interna del Poder Legislativo y declaramos públicamente que *deja de ser interlocutor válido* [énfasis añadido], frente a los grandes retos que en materia de reforma a las leyes fundamentales del Estado se avecinan. (Diario de los debates, sesión de pleno del 31 de marzo de 2008).

Por su parte el diputado Juan Macklis Anaya del PVEM, en el mismo tenor, expuso:

hago uso de esta Tribuna para fijar mi posición en torno a la abstención a la elección de la Mesa Directiva que fungirá para el segundo período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de esta XIX Legislatura.

Hasta este día la XIX Legislatura del Congreso del Estado se ha distinguido por ser un órgano plural en donde convergen las voluntades de la ciudadanía a través de la representación de cinco partidos políticos que han intentado transitar en un camino de acuerdos, diálogo y consensos que permita que la labor del legislador sea enfocada al bienestar de la ciudadanía y no a los intereses de cada partido; sin embargo, el día de hoy el bloque mayoritario del Estado, encabezado por el hoy Secretario de Gobierno han dejado muy claro que ellos son los que mandan en este Congreso, que la intervención del Ejecutivo en las decisiones internas del Poder Legislativo es un hecho irrefutable.

Con estas acciones sólo queda manifiesto la intención de bloquear el crecimiento democrático de un Poder Legislativo que por excelencia debe de ser autónomo en su toma de decisiones y que no debe de permitir la injerencia de otros actores en la vida interna. (Diario de los debates, sesión de pleno del 31 de marzo de 2008).

Ni el GPPAN o sus aliados dieron respuesta a ninguno de estos señalamientos, que seguramente eran posturas conocidas en el seno de la CRIPP, por lo tanto esperadas; no se quiso ahondar en el tema, y se les hizo el vacío. Este posicionamiento, como otros que hemos mostrado, que se presentan en momentos de decisiones importantes como es la designación de las mesas directivas, muestran que detrás de la aparente cordialidad parlamentaria, los intereses se

manifiestan y las tensiones llegan a acumularse, expresándose como reproducción de las prácticas excluyentes, sobre todo al cambiar la correlación de fuerzas, lo que sucedió en la legislatura siguiente, volviendo el contexto de gobierno dividido.

4.3.15.11 XX legislatura

4.3.15.11.1 Antecedentes

Como se muestra en el cuadro 4.50, con la XX legislatura retorna el tipo de gobierno dividido, en esta ocasión con una mayoría para el PRI y sus aliados (PT, PVEM y PEBC), con una representación de 16 votos (64%), mientras el GPPAN contó apenas con 6 diputaciones y dos su aliado (PANAL), sumando ambos partidos un 32%. Ya hemos visto atrás lo que esta conformación de la legislatura significó respecto de la distribución de las comisiones legislativas. La amplia mayoría del PRI y sus aliados les permitió realizar importantes transformaciones en muy diversos ámbitos del congreso, entre ellos el relativo al fortalecimiento y modernización del congreso, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a. Restructuración administrativa. Se llevó a cabo la desaparición de la Oficialía mayor dando paso a la creación de la Secretaría de Servicios Administrativos y la Secretaría de Servicios Parlamentarios. La primera encargada de la parte contable, de recursos humanos y materiales y de dotar a la institución de lo necesario para su operación. La segunda, encargada entre otras funciones de dar seguimiento a las iniciativas presentadas

hasta agotar el proceso legislativo con la publicación de los decretos, así como el apoyo a la operación propiamente legislativa, entre otros, el desarrollo de los plenos.

- b. Dotación de capacidades. Fueron creados el Instituto de Estudios Legislativos, Instituto de Opinión Pública e Instituto de Economía y Finanzas Públicas. (Cabe precisar que en enero de 2012 el congreso tomó la decisión de que estos dos últimos se fusionaron para dar nacimiento a uno solo denominado.
- c. Fortalecimiento legislativo. Durante la XVI y XVII legislaturas, solo existían dos comisiones dictaminadoras (la Legislación y Puntos Constitucionales y la de hacienda). Durante la XVII legislatura se pasó a contar con 4 comisiones facultadas para dictaminar iniciativas, lo cual se mantuvo durante la XIX legislatura. El PDL plantea la necesidad de que durante la XX legislatura haya 14 comisiones con facultades de dictamen (p.70), lo que supone una redistribución de la carga decisional antes concentrada y una mayor capacidad operativa de estos órganos de trabajo.
- d. Fortalecimiento del régimen interno y participación de las fuerzas políticas representadas en el congreso a partir de instituir que la Junta de Coordinación Política se integrara por todos los partidos representados, independientemente del número de diputados. Ello supone una mejora en la coordinación, la toma de acuerdos y la gobernabilidad interna del congreso.

Desde luego, estas decisiones van de la mano de otros que no son nada sutiles, como por ejemplo, una mayor disponibilidad de presupuesto que hemos documentado en otro lugar de este mismo trabajo.

4.3.15.11.2 Reforma constitucional, septiembre de 2011

A un año de su gestión, la XX legislatura diseña y aprueba una importante reforma constitucional, que incluyó diversos apartados de los artículos 5,8,11,12,14,15,18,22,27, 49, 79 y 94, adiciones a los artículos 5, 11, 12, 22,27, 36,40,49,79,92,93 y 94 y la derogación del inciso c) de la fracción I del artículo 14. Los párrafos segundo y décimo tercero y décimo cuarto del artículo 34, así como el párrafo segundo de la fracción V del artículo 49, se llevó a cabo una importante reforma política con los temas que se muestran en el cuadro 4.28.

4.3.15.11.3 Dinámica parlamentaria y mesas directivas

El cuadro 4.49 muestra que la XX legislatura, a diferencia de XIX y XVIII, pero de manera idéntica a la XVII legislatura, basó su dinámica en el modelo que contempla solo periodos de sesiones ordinarias y periodos de sesiones extraordinarias, omitiendo los llamados periodos de receso. Con ello, esta legislatura solo realizó un total de 14 periodos de sesiones, 9 periodos ordinarios y 5 periodos extraordinarios. En términos de presidencias y puestos de las mesas directivas, los periodos de sesiones ordinarias generaron un total de 9 presidencias y 44 puestos. El GPPRI ocupó 5 presidencias (55.55%) y 18 puestos (40.90%). El GPPAN, al igual que el PT, PEBC y el PANAL, solo ocupó una presidencia; el PRD y el PVEM no ocuparon ninguna. En cuanto a puestos, el GPPAN solo ocupó 6 de ellos (13.66%), mientras que el PEBC ocupó 8

(18.18%), 5 el PT (11.36%) y tanto el PRD como el PVEM solo ocuparon un puesto (2.27%). En cuanto a las presidencias de los cinco periodos extraordinarios, el GPPRI ocupó 2(40%), el GPPAN solo 1 al igual que el PANAL y el PEBC, no ocupando presidencias alguna el PRD ni el PVEM. En cuanto a puestos ocupados durante estos periodos, el GPPRI ocupó 8 (33.33%), el GPPAN 3 (12.50%), 3 el PANAL (12.50%), 4 el PEBC (16.66%), 3 el PT (12.50%) y tanto el PRD como el PVEM ocuparon solamente un puesto cada partido (4.16%).

Cuadro 4.49 XX Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2004-2007															
Periodo	Espacios	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PVEM	%	PANAL		PEBC		PT	TOT
ORD	Pte.	1	11.11	5	55.55	0	-	0	-	1	11.11	1	11.11	1	9
	Puestos	6	13.63	18	40.90	1	2.27	1	2.27	5	11.36	8	18.18	5	44
EXT	Pte.	1	20.00	2	40.00	0	-	0	-	1	20.00	1	20.00	0	5
	Puestos	3	12.50	8	33.33	1	4.16	1	4.16	3	12.50	4	16.66	3	24
Total	Pte.	2	14.28	7	50.00	0	-	0	-	2	14.28	2	14.28	1	14
	Puestos	9	13.23	26	38.23	2	2.94	2	2.94	8	11.76	12	17.64	8	68

Fuente: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Baja California. De total de las 14 presidencias generadas durante toda la legislatura, el GPPRI ocupó 7 (50%) y tanto el HPPAN como el PT y el PEBC ocuparon 2 y el PRD y el PVEM, ninguna. De 68 puestos generados, el GPPRI ocupó 26 (38.23%), el GPPAN 9 (13.23%), 12 el PEBC (17.64%), 8(11.76%) tanto el PT como el PANAL; el PRD y el PVEM ocuparon solo 2 puestos cada uno (2.94%) durante los tres años de la legislatura.

Si el conteo se realiza por coalición el PRI y sus aliados (PEBC, PT y PVEM), ocuparon 10 presidencias (71.42%) y 48 puestos (70.58%), mientras que el PAN y sus aliados (incluido el PRD), ocuparon 4 presidencias (28.57%), aunque una de esas presidencias fue ocupada por un diputado tráfuga del PANAL gracias el GPPRI. Estos mismos partidos ocuparon 19 puestos que representaron el 27.94%.

De lo anterior se desprende que a partir de contar con una mayoría absoluta de curules, el PRI y sus aliados tuvieron un elevado control de las presidencias y los puestos generados durante los tres años de ejercicio de la XX legislatura. No solo eso; lograron hacerse de una sobre representación de más del 7.42 % en presidencias y 6.58% en puestos directivos, si se consideran 16 diputaciones del PRI y sus aliados y 9 diputaciones del PAN y sus aliados. Tal sobre representación significaron 1 presidencia y dos puestos menos para el PAN y sus aliados. Este elemento, sumado a la evidencia respecto del alto grado de ocupación de presidencias y puestos de las comisiones, así como contar con mayoría en la JCP en la que privó el voto ponderado como norma para la toma de decisiones, nos permite apreciar el alto grado de control por parte del PRI en la casi totalidad de la vida del órgano legislativo.

En una situación como esta, puede resultar muy tentador perder de vista que el congreso es una institución y utilizarlo como una herramienta para fines que podrían no ser propiamente aquellos que se desprenden de la misión y los objetivos institucionales. Nos encontramos frente al hecho de que un partido de oposición que percibe posibilidades reales de ganar la gubernatura en las elecciones en curso, tiene menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia (Lujambio 2001b).

Más allá de la estrategia imperial instrumentada por el gobierno de Osuna Millán para enfrentar a la que consideró una legislatura recalcitrante, pareciera ser que al calor de una campaña electoral –en la que “todo se valía”–, se privilegiaron objetivos de naturaleza partidista frente a los institucionales, lo que en ciertos aspectos podría ser válido para el mismo titular del ejecutivo.

4.3.15.12 XXI Legislatura

4.3.15.12.1 Antecedentes

Ya en el segmento relativo a las comisiones legislativas y en el cuadro 4.36, hemos dado cuenta de los elementos que hacen excepcional a la XX legislatura, especialmente por su alto grado de fragmentación partidaria y por las condiciones que prevalecen respecto de baja presencia grupos parlamentarios que han sido tradicionalmente los más grandes numéricamente y quienes han definido el rumbo actual del congreso. Igualmente, referimos que esta nueva versión de gobierno dividido había presionado para que se suscribiera un acuerdo de gobernabilidad que le diera estabilidad a los trabajos de la legislatura, y más allá de ello, para evitar probables situaciones que desbordaran la gobernabilidad en la entidad. Por ello, en este segmento nos concretaremos a identificar de qué manera se expresa el mencionado acuerdo de gobernabilidad en la distribución de presidencias y puestos de las mesas directivas.

Antes, hay que señalar que la fragmentación de la legislatura ha propiciado que a fin de asegurar su instalación y se iniciaron sus trabajos, la tendencia ha sido marchar con acuerdos mínimos, lo que ha conducido, por ejemplo, que a diferencia de otras legislaturas y a partir de la postura del GPPRI, esta se vea situada ante a un marco jurídico relativamente inamovible, salvo aquello que se obtenga de los consensos.

En virtud de ello, prevalecerá la dinámica legislativa basada en tres periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias pero sin recesos, al igual que durante la XX legislatura. Con base en

ello y al acuerdo de gobernabilidad suscrito entre los partidos de las coaliciones Unidos por B.C. (CUBC) y compromiso por B.C. (CCBC) y el PMC, las presidencias y puestos de las mesas directivas fueron asignadas a cada coalición o partido de acuerdo a su número de curules. Toda vez que no es posible conocer *a priori* el número de periodos de sesiones extraordinarias que habrán de realizarse durante la gestión de la XX legislatura, se realizó una distribución como punto de partida con base en los tres periodos ordinarios que conforme al artículo 22 de la constitución local deben realizarse.

4.3.15.12.2 Mesas directivas, presidencias y puestos

De un total de 9 presidencias y 36 puestos, si se considera cada coalición, la CUBC ocupará 4 presidencia (44.44%) y 14 puestos (38.88%) y la CCPB igualmente ocupará 4 presidencias (44.44%); y 18 puestos (50%). Al hacer el desglose de esta última por partido, se tiene que el PRI ocupará 2 presidencia (22.22%); 7 puestos (19.44%), el PT 1 presidencia (11.11%) y 4 puestos (11.11%); el PVEM 5 puestos (13.88%) y ninguna presidencia y el PES ocupará 1 presidencia (11.11%) y 3 puestos (8.33%). Por su parte, el PMC que no estuvo integrado a ninguna de las dos coaliciones, ocupará 1 presidencia (11.11%) y 3 puestos (8.33%).

Cuadro 4.50 XXI Legislatura: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 2013-2016															
Periodo	Espacios	CUBC	%	PRI	%	PES	%	PVEM	%	PT		PMC			TOT
ORD	Pte.	4		2		1		0		1		1			9
	Puestos	13		6		3		5		4		3			
	Puestos														
Fuente: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Baja California.															

4.3.15.13 Distribución de los espacios en las mesas directivas, legislaturas XV a XX

El cuadro 4.51 muestra de manera resumida legislaturas los espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones para el periodo 1995-2013. Este

seguimiento a lo largo de siete legislaturas (XV-XX), nos permitirá identificar de manera general el proceso evolutivo de la legislatura en un tramo de su historia en durante el cual se entrecruzan las dos modalidades de gobierno ensayadas en los distintos sistemas legislativos.

Cuadro 4.51 Legislaturas XV-XX: espacios ocupados en las mesas directivas por Grupo Parlamentario según periodo de sesiones, 1995-2013

Periodo	Espacios	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PVEM	%	PANAL		PEBC		PES		PT		TOT
ORD	Presidencia	18	43.90	13	31.70	4	9.75	1	2.44	(*)2	4.88	1	2.44	1	2.44	1	2.44	41
	Puestos	59	34.91	56	33.13	21	12.42	5	2.95	9	5.32	11	6.50	3	1.77	5	2.95	169
REC	Presidencia	11	48.83	8	28.57	3	12.50	0	-	1	4.16	1	4.16	0	-	0	-	24
	Puestos	49	44.54	34	30.90	13	11.81	4	3.63	6	5.45	2	1.81	0	-	0	-	110
EXT	Presidencia	41	47.67	26	30.23	10	11.62	0	-	(**)4	4.65	(**)5	5.81	0	-	0	-	86
	Puestos	121	36.55	114	34.41	56	16.91	7	2.11	(**)20	6.04	(**)13	3.92	2	0.60	3	0.91	331
Total	Presidencia	70	46.35	47	31.12	17	11.25	1	0.66	7	4.63	7	4.63	1	0.66	1	0.66	151
	Puestos	240	38.40	203	32.48	90	14.44	22	3.52	34	5.44	23	3.68	5	0.80	8	1.28	625

Fuernte: Elaboración propia. Datos del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Baja California.
(*) No incluye 1 presidencia y 2 puestos de una diputada del PAN declarada independiente durante la segunda mitad de la XVII legislatura
(**) Incluye a diputados de estos partidos que practicaron transfuguismo

Cubierta la contrastación del indicador “composición de las mesas directivas por los distintos grupos parlamentarios, pasamos contrastar el indicador “evolución del órgano político de gobierno que alberga a los grupos parlamentarios.

4.3.16 Evolución del órgano político de gobierno del congreso

4.3.16.1 Origen y evolución

Ya hemos identificado desde una perspectiva histórica de conjunto, el proceso general cursado por la legislatura de Baja California. Igualmente, en las páginas precedentes nos enfocamos a identificar las características particulares de tal proceso en el ámbito de sus sistemas de comisiones, enfatizando el impacto que en ellos tiene el tipo de gobierno. Igualmente, identificamos la manera en que ha sido influida la capacidad de adaptación de la legislatura a partir del comportamiento de la composición de las mesas directivas desde la XV a la XXI legislaturas. Toca abordar la evolución de su órgano político de gobierno, que es un proceso paralelo, de gran influencia sobre los órganos de trabajo (comisiones) y directivos del congreso.

Como establece la ley orgánica del Congreso, una vez emitidas las respectivas constancias del órgano electoral a los legisladores electos, el primer acto formal de la legislatura es su instalación para iniciar con el primer periodo ordinario de sesiones de su primer año de ejercicio legal. Dos aspectos son centrales en este primer acto a) la elección de la Mesa Directiva que habrá de funcionar durante su primer periodo ordinario de sesiones, la cual por regla general, incluye la representatividad y la pluralidad de las fuerzas políticas al interior del Congreso y b) la inscripción de los grupos parlamentarios existentes y el reconocimiento de sus coordinadores, a lo que anteceden las decisiones de los partidos, conforme a sus estatutos.

El acuerdo del pleno de los diputados acerca de este segundo aspecto, es la premisa para la creación del órgano político de gobierno del congreso, integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios y denominado de distintas maneras a lo largo de su existencia a partir de 1995: Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias (CRIPP), o Junta de Coordinación política (JCP) a partir de la XX legislatura. Por supuesto, no han sido meros cambios denominativos; en cada caso se expresa de alguna manera los procesos de adaptación de la legislatura en el ámbito de las relaciones entre los distintos grupos parlamentarios y los niveles de complejidad y coherencia a los que se ha arribado, como parte del macro proceso de institucionalización del órgano legislativo.

4.3.16.2 El origen

El origen de la figura jurídica de los grupos parlamentarios en el congreso local, se ubica en la Ley del Congreso del Estado de Baja California de 1980. Esta primera ley orgánica, se originó por la iniciativa del gobernador Roberto de la Madrid cuyo objeto fue cumplir con el mandato de la reforma política nacional de 1977 (figura 4.24). Esta reforma, además de reconocer constitucionalmente a los partidos políticos como “entidades de interés público” creó la figura de los diputados de representación proporcional. Al respecto, el dictamen emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la IX legislatura (1977-1980), dejó suficientemente claro que la motivación que tuvo el gobernador para promover esa iniciativa fue concretar la reforma política local. Además –como expresa el dictamen-, se hizo para que ese nuevo instrumento constituyera “una garantía de respeto a los próximos Diputados de Minoría”, que formarían parte de la X legislatura, ya que ella no habría diputados de primera y de segunda categoría”. Con esa primera ley orgánica –continúa el dictamen- “se harían más claros y diáfanos los elementos legales con que contarían los presuntos diputados que constituirían la nueva legislatura”. Se le concibió como un instrumento que atajaría la creación de “problemas innecesarios por no contar con una norma que estableciera con más precisión la constitución del Colegio Electoral”, al aumentar el número de diputados en mayoría relativa de once a doce, y dos de de minoría. Así que la referida comisión consideró oportunas las nuevas disposiciones, ya que la Ley sería “una garantía para que exista un trato igual hacia todos los diputados que van a constituir la Décima Legislatura” (Véase la Exposición de motivos del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso de Baja California de 1980).

Esta ley, incorporó la figura de los grupos parlamentarios dedicándoles el Título VI con un capítulo único integrado por cuatro artículos. En estos se establece que “los diputados al

Congreso del Estado, podrán organizarse en grupos parlamentarios para sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo por medio de la orientación de criterios comunes en las disposiciones y deliberaciones (artículo 105). Se estableció que para la constitución de un grupo parlamentario de la misma afiliación de partido, sería requisito esencial que lo integraran cuando menos tres diputados, y para darlos por constituidos tendrían que presentar ante la directiva del congreso:

- a). Acta en la que constara la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre adoptado y lista de sus integrantes; y b). Nombre del diputado que haya sido propuesto como líder del grupo parlamentario (artículo 6). Tal documentación debía entregarse “una vez instalado el Congreso y durante el primer periodo ordinario de sesiones de la Legislatura”. De ser procedente, la Asamblea haría la declaratoria de constitución de los grupos (artículo 107). Cumplido ese paso los líderes de los grupos parlamentarios serían los conductos para realizar las tareas de coordinación con la directiva y las comisiones del congreso (Artículo 108).

4.3.16.3 Órgano de gobierno y convergencia

La ley orgánica del congreso de 1980 fue el primer ordenamiento que definió atribuciones, funciones y estructura del congreso local, elevando su nivel de formalización organizacional y abriendo algunos diques para su mayor desarrollo. A pesar de su control monopartidista y la consabida sujeción al titular del ejecutivo; sin duda, fue un paso adelante en la evolución de la legislatura. Sin embargo, aunque fue creada la figura de los grupos parlamentarios, ante el extremo control ejercido por el régimen sobre el proceso electoral y sus resultados, las

probabilidades de que pudiera constituirse en esos momentos un grupo parlamentario distinto al del PRI, eran prácticamente nulas. La X legislatura solo llegó a contar con dos diputados de partidos opositores; uno del PAN (Héctor Terán) y otro del PCM (Félix Vega). Al no poder constituirse grupos parlamentarios adicionales al partido hegemónico, se alejaba toda posibilidad de que la legislatura se recreara a partir de un juego democrático a su interior y de que en efecto, coadyuvaran “al mejor desarrollo del proceso legislativo por medio de la orientación de criterios comunes en las disposiciones y deliberaciones”, como reza el artículo 105 de la citada ley. De la misma forma se anulaba toda posibilidad de que la legislatura contara con mecanismos de coordinación permanentes, lo que solo pudo suceder a partir de la alternancia, con la creación de las primeras comisiones de concertación política, como veremos adelante.

Pero era solo el inicio de un momento distinto en la vida de la legislatura, al que hemos denominado del “pluralismo contenido”. Durante el periodo de *convergencia*, existió un grupo único el cual operaba con una estructura muy artesanal, casi en la plena informalidad. Esa primera ley orgánica del congreso, auspiciada por la reforma política nacional, al menos permitió que hubiera reglas formales y que, por cuestiones procedimentales, en la tribuna del congreso se escucharan voces distintas a las de los diputados del PRI. Como durante el periodo convergente el sistema de comisiones era muy rudimentario, la legislatura no contó con una división natural del trabajo basado en las experiencias de cada diputado y en las demandas del medio externo. Su precario componente administrativo (tecnó estructura), se concentraba en el Oficial Mayor, y en parte, en el Contador Mayor de Hacienda; su labor llegaba a confundirse con la reducida base operativa.

En estas condiciones, la creación inicial de los grupos parlamentarios no podía sino responder a estas mismas circunstancias. Tanto por no contar con el número de diputados requeridos para formar un grupo parlamentario como por la falta de voluntad del partido hegemónico, ni siquiera era posible pensar en una comisión de concertación política, mucho menos en un órgano de gobierno con la representación de todos los partidos. El único órgano de gobierno eran las mesas directivas, con los ajustes del caso, equivalentes locales a la Gran Comisión del Congreso General, la cual operaba bajo el control vertical absoluto de la mayoría priísta, dejando al resto de los partidos representados en el congreso sin posibilidades de jugar en serio su propio rol.

Con la alternancia sobrevino un periodo de *divergencia* (trastorno) y se inició una reorientación estratégica. Llegaron los gobiernos divididos para no irse y la competencia política se tornó real; el ambiente de la legislatura comenzó a hacerse cada vez más complejo y cambiante. Con bastante timidez y salpicada por las reminiscencias de la tradición priísta –que seguía ahí-, la división de poderes y la autonomía del poder legislativo comenzaron a cobrar relevancia y dinamismo. Igualmente, ante la ausencia de los gobiernos unificados tradicionales y la desaparición del gran legislador, la producción legislativa de los diputados comenzó a crecer (como se muestra en la figuras 4.7 y 4.8) a demandar espacios de actuación incluyentes, mayores recursos y a propiciar estructuras más complejas. Se hizo necesario descentralizar el poder legislativo, concentrado anteriormente en el gobernador (o en la mesa directiva hegemonizada por el PRI). Esta medida se fue perfilando con el crecimiento del número de comisiones (incluida la de concertación política) y por la evidencia de un mayor éxito legislativo para los diputados en detrimento del éxito del gobernador. Los grupos parlamentarios comenzaron a emerger como componentes fundamentales de la vida del congreso y dieron lugar

al advenimiento de un órgano político de gobierno plural. De manera resumida el cuadro 6.1 y esquemáticamente las figura 61 y 6.3 dan cuenta de este complejo proceso.

4.3.16.4 El ensayo de la CRIIP durante la XV Legislatura

El único órgano de gobierno del congreso durante las legislaturas XIII y XIV fue su mesa directiva. En parte, por la tradición porque en ella se centralizaban las decisiones de la legislatura, lo que contribuyó a convertirlo en el pasado en una herramienta eficaz para los fines del régimen político imperante; en parte, también, porque no existía ley orgánica ni otro órgano legislativo legitimado que pudiera disputarle ese papel. Con el cambio en las condiciones político-ambientales y el acto de *audacia* de los diputados de la XIV legislatura de abrogar la ley orgánica del congreso de 1980 dos semanas antes del término de su gestión el 12 de septiembre de 1995, esta característica cambió con la creación de la primera ley moderna del poder legislativo, que incluyó la creación de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias (CRIIP). Fue una versión legislativa que recogió algunos de los avances alcanzados en la cámara de diputados bajo las reglas de 1994. En Baja California se trabajaba entonces en el dismantelamiento (desinstitucionalización) de las reglas que sustentaron al viejo régimen. La nueva ley orgánica fue solo una entre la ráfaga de cambios que se sucedieron para alinear al congreso a las nuevas condiciones político-ambientales. Los sucesivos gobiernos divididos (1989-1995) contribuyeron con ello. El congreso federal vivió este proceso con una menor intensidad y con mayor tardanza: hasta las elecciones intermedias de 1997, cuando el PRI pierde su mayoría parlamentaria.

Sintetizando la experiencia de la legislatura previa y la de ella misma, la XIV legislatura plasmó en esa nueva ley orgánica las reglas para la organización interna del congreso. Uno de sus aspectos centrales estuvo orientado a los grupos parlamentarios, abordado en sus artículos 77, 78 y 79. El artículo 78 de la nueva ley, mantuvo la condición establecida por la ley orgánica de 1980 que para conformar un grupo parlamentario era necesario contar mínimamente con tres diputados. El PRD, que formó un grupo de cuatro diputados durante la XIV legislatura, solo contó con un escaño durante la XV legislatura. Debido a ello, solo fueron constituidos los grupos del PAN y del PRI. Ya que el artículo 45 establecía que serían los coordinadores de los grupos parlamentarios quienes integrarían la CRIPP, el PRD quedó fuera de ese órgano de concertación política durante la XV legislatura, durante la cual se estrenaba ese órgano de concertación política.

Y el PRD, que solo contaba con el diputado Abraham Correa, no pudo incorporarse a CRIPP, a pesar de su petición ante el Pleno aunque concurriera sin derecho a voto. La desoída demanda del diputado del PRD vino a encontrar respuesta tres legislaturas más tarde con el *Acuerdo para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico*, suscrito por los tres grupos parlamentarios y dos diputados “no coordinados” que conformaron la XVIII legislatura, como veremos adelante.

A pesar de la existencia de los gobiernos divididos durante el mandato de seis años de Ernesto Ruffo, nunca fue diseñado un modelo propiamente dicho de integración de los órganos directivos y de trabajo del congreso local. La CRIPP apenas empezó a funcionar al iniciar la XV legislatura, gestionada bajo el contexto del primer gobierno unificado que existió después de la alternancia. Para el naciente órgano de concertación de los partidos, la XV legislatura fue de

ambigüedades y de ensayo-error. La ambigüedad provino del hecho de que la mesa directiva, cuyos puestos como los hemos documentado en este mismo trabajo fueron ocupados mayoritariamente GPPAN, seguía siendo el único órgano de gobierno *real* del congreso, porque así convenía a los intereses de la mayoría panista. El ensayo-error resultaba inevitable debido al periodo de aprendizaje de los miembros del congreso frente a la operación de un órgano sin precedentes. Como solo había dos grupos parlamentarios, la CRIPP se integraba por los coordinadores del PRI y del PAN. Si no había acuerdo entre ellos los temas “reventaban” en el pleno con los consabidos escándalos. Precisamente, una de las preocupaciones compartidas por los legisladores de todos los partidos al iniciar la esta XV legislatura fue dignificar sus ejercicio y para ello, terminar con el espectáculo de los “jueves de la fruta y la verdura” ocurridos durante no pocos plenos en su antecesora. Los diputados de todos los partidos estaban conscientes de la importancia de legitimarse socialmente y pugnaban por ella, cada quien a su manera.

Como lo demostramos arriba, la XV legislatura transcurrió bajo el sello del bipartidismo, lo cual se reflejó tanto en las decisiones fundamentales como en la estructuración y ocupación de espacios en los órganos de gobierno y de trabajo del congreso y en la extrema marginación a que se orilló al único diputado del PRD. Esto explica que a pesar de que el GPPAN contó con la mayoría absoluta, la XV legislatura haya tenido un saldo favorable en la construcción de consensos: más del 70% de los dictámenes de las únicas dos comisiones facultadas para emitirlos, fueron aprobados por unanimidad. Por supuesto, el interés por los consensos era mutuo por parte del PRI y el PAN ya que una de las comisiones de dictamen (legislación y puntos constitucionales) era presidiada por un diputado del PRI; y la otra, (Hacienda, administración y presupuesto) la presidía un diputado del PAN. El dilema era muy simple: o había acuerdo en el

seno de las comisiones, o los temas se ventilaban en el pleno, donde los representantes de los medios acechan en busca de la nota del día siguiente.

4.3.16.5 La XVI Legislatura y la CRIPP

La acumulación de experiencias y el trazo de linderos normativos más cercanos a las nuevas realidades políticas a las que se enfrentaba el congreso, permitieron que la XVI legislatura diseñara un modelo de integración organizacional, el cual, con los ajustes del caso, sigue perdurando. Fue producto del acuerdo entre los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD. Dadas las características políticas y a los liderazgos que en ella confluyeron, además de aspectos meramente circunstanciales, correspondió a esta legislatura aportar los elementos básicos del modelo, y lo más importante, practicarlo exitosamente durante toda su gestión.

El Acuerdo de gobernabilidad democrática y reforma del Estado suscrito por los grupos parlamentarios de la XVI legislatura el 28 de septiembre de 1998, comprendió un amplio conjunto de temas, entre ellos el fortalecimiento del órgano político de gobierno. Fue una interesante combinación de “ajuste de cuentas” con el pasado inmediato y de creativa continuidad, poco usual en las sucesiones legislativas. De entrada, por primera vez la CRIPP fue identificada *explícitamente* como el órgano de gobierno colegiado del Congreso del Estado, lo que no se reconoció en la LOPLEBC de 1995 ni lo hizo la XV legislatura. Congruentemente con tal definición, se le encomendó desarrollar un amplio conjunto de funciones (legislativas, políticas y administrativas), entre otras, las siguientes:

- Suscribir los diversos acuerdos para su desahogo en el Pleno;
- Proponer al Pleno los integrantes de las comisiones, subcomisiones y comités;
- Proponer al Pleno el proyecto de presupuesto anual del Congreso del Estado;
- Proponer al Pleno la designación del Contador Mayor de Hacienda, el Oficial Mayor, el Director de Asuntos Jurídicos y el Director de Comunicación Social;
- Dar a conocer al Pleno los integrantes de la Mesa Directiva en cada uno de los períodos de sesiones permanentes y sesiones extraordinarias;
- Proponer al Pleno las políticas de comunicación del Congreso del Estado;
- Contribuir con la Mesa Directiva a organizar los trabajos del Congreso del Estado;
- En los casos donde no exista normatividad expresa, esta Comisión establecerá acuerdos iniciales sujetos a la aprobación por el Pleno, y
- Las demás que le confieran la Ley y las disposiciones reglamentarias. (Entre ellas las relacionadas con la designación de los titulares de los órganos autónomos, magistrados, consejeros de la judicatura y otras autoridades administrativas).

En cuanto a sus características, se estableció que la CRIPP

- Se integraría por los coordinadores de los grupos parlamentarios;
- Contaría con un presidente y el resto de coordinadores ocuparía en puesto de vice-presidentes;
- Su presidencia se asumirá en forma concertada, sería rotativa y alternada durante períodos de seis meses para cada grupo parlamentario,

- Los miembros de la CRIPP durante su ejercicio, no podrían formar parte de las mesas directivas, y
- Para el despacho de los asuntos de su competencia contaría con una unidad permanente de asesoría, apoyo técnico y administrativo. Esta iniciativa derivó en las subsiguientes legislaturas en asignaciones de apoyos directos a los grupos parlamentarios en lo individual.

Este acuerdo de gobernabilidad tuvo impactos en muy diversos ámbitos. De manera especial, pudo palparse su influencia en la estabilidad del congreso y la dinámica parlamentaria, tanto por su impacto en la estructuración del sistema de comisiones y como en las mesas directivas para la conducción de los periodos de sesiones. En el capítulo 5 se aborda con cierta amplitud el papel de este tipo de acuerdos en el desenvolvimiento de la variable «consenso». Respecto de la CRIPP, valga decir que fue el órgano de gobierno y de conducción política de todo ese proceso bajo el modelo mencionado, si bien con algunos ajustes por los acuerdos construidos en el camino por el GPPAN y el GPPRD.

Vale la reflexión de que a diferencia de la legislatura precedente, que tuvo el benéfico influjo de una importante reforma electoral nacional en 1996, la XV legislatura recibió el estimulante influjo del parteaguas del gobierno dividido en la Cámara de Diputados en 1997 que transformó la vida del órgano legislativo. Entonces, no hubo espacio para las ambigüedades. La CRIPP, representativa de la pluralidad de aquella Cámara, sustituyó al órgano de gobierno del viejo régimen -la llamada Gran Comisión-, simplemente porque el Partido Revolucionario Institucional perdió su mayoría absoluta en el Congreso. Con ello se inició la era de los gobiernos divididos en México. La novedad del fenómeno, nos dice Lujambio colocó a México

en un proceso de enorme incertidumbre política. Tantos años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y la construcción de acuerdos parlamentarios. Los partidos políticos mexicanos iniciaron una compleja curva de aprendizaje:

no conocen las consecuencias electorales que pueden producir sus conductas cooperativas o no cooperativas en el Congreso; la prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores obstaculiza los compromisos de largo aliento y mantiene en niveles muy precarios el nivel del debate y la deliberación parlamentaria en un momento de expansión del poder de la Legislatura; reconocen abruptamente que algunas cláusulas constitucionales que pasaron desapercibidas por décadas producen hoy más incertidumbre que certeza institucional y procesal. En fin: la novedad y las dudas que la acompañan parecen abrumar a la clase política mexicana de finales del siglo XX. Más de medio siglo de monopartidismo no pasó en balde (Lujambio 2001b:252).

Esa compleja curva de aprendizaje comenzó a vivirse en Baja California a partir desde 1989, no sin altas y bajas, o ambigüedades obligadas o interesadas, sobre todo en momentos en que el esquema de los gobiernos unificados volvía a hacer sonar sus campanas y aturdir a más de alguno de los protagonistas en el gobierno. La XVI legislatura representó un verdadero punto de inflexión en la *institucionalización* de la pluralidad política al reconocer a la CRIPP como su principal órgano de gobierno. Por supuesto, la CRIPP no sustituyó a la mesa directiva pero la colocó más en el ámbito de la representación pública y la formalidad jurídica. Desde otra perspectiva, también se trató de un punto de inflexión en la distribución del poder interno y de las relaciones con el ejecutivo. El presidente de la mesa directiva ya no podía situarse por encima de los partidos y sus grupos, ni en las decisiones internas ni en sus relaciones

interorganizacionales, como sucedió durante toda la etapa de convergencia. Esto fue cierto especialmente en sus relaciones con el gobernador, que a partir de entonces trataría con un órgano de gobierno plural y sujeto a acuerdos.

La XVI, que como la XV legislatura se vio ante la disyuntiva de reproducir la estructura vertical interna que había heredado de la tradición priísta o reformarla, no vaciló en optar por la reforma. Ciertamente, para el GPPAN como grupo mayoritario durante la XV legislatura, los incentivos de optar por la reforma no fueron los suficientemente atractivos, pues más que ganar, podría perder el control que ejercía sobre las decisiones del congreso. En cambio, en el contexto de gobierno dividido, optar por una reforma que colocaba al nivel de pares a los grupos parlamentarios del PAN, PRI y el PRD, significaba un gran incentivo común para estos dos últimos partidos. Para el grupo parlamentario del PAN y su gobierno, en condiciones en que no contaba con la mayoría absoluta, el incentivo mayor fue mantener la gobernabilidad del estado a costa de hacerlo de manera compartida. Y si había alguna duda, el fallecimiento del gobernador Héctor Terán y su sustitución por Alejandro González Alcocer, vinieron a despejarla. No era lo mismo un gobernador legitimado por los votos de los ciudadanos en las urnas que un gobernador legitimado por los votos de los diputados de los tres partidos representados en el congreso. De alguna manera esa deuda tuvo que saldarse durante el transcurso de la XVI legislatura.

4.3.16.6 La CRIPP en la XVII Legislatura

De nuevo el GPPAN se convierte en mayoría al iniciar la XVII legislatura. Este acontecimiento se expresa en una reducción de las amplias facultades que le fueron conferidas a la CRIPP durante la XVI legislatura al amparo del mencionado acuerdo político. El redimensionamiento de la CRIPP se hizo mediante la reforma a la LOPLEBC (Dictamen 90) aprobada con 23 votos el

25 de junio de 2002, es decir, con el concurso del GPPRI. Este último incorporó una amplia lista de reservadas en el texto finalmente aprobado, las cuales fueron presentadas y aprobadas en el mismo pleno sin mayor trámite, en tanto que se rechazaban las reservas presentadas por el diputado Catalino Zavala del PRD. Así que la versión de esa ley orgánica nace del acuerdo, a todas luces visto, entre el PRI y el PAN (Ver Diario de los debates del 25 de junio de 2002).

Todo parece indicar que en el redimensionamiento de la CRIPP prevaleció la misma lógica que acompañó a la mayoría panista durante la XV legislatura. Entonces, como los hemos documentado, el ejercicio del poder que tal mayoría permitió que el GPPAN ocupara el mayor número de mesas directivas y comisiones y con ello, por supuesto, un mayor control del congreso. Fortalecer la CRIPP en esas condiciones – además empatada-, era abrir mayores posibilidades de control por parte de los grupos minoritarios, o en el peor de las cosas, en momentos en los cuales el voto en ese órgano de gobierno no era ponderado, ser “mayoriteado” por ellos, para el caso de la XVII legislatura.

Un ejemplo del impacto de tales cambios puede tenerse en el hecho de que durante la XVI legislatura, la CRIPP con toda su autoridad promovió mecanismos de designación de todos los titulares de los órganos técnicos como el Oficial Mayor, Contador Mayor de Hacienda, Directores de Asuntos Jurídico-legislativos y Director de Comunicación Social, pues esa era una de sus facultades. En el cuerpo de la mencionada ley de 2002 (artículo 59, fracción VI) se establecía como facultad de la CRIPP en ese ámbito, únicamente “proponer al Pleno del congreso una terna de candidatos para ocupar el cargo de Director de Comunicación Social”, dejando fuera de su influencia el resto de titulares de los órganos técnicos. Posteriormente, la

XVIII legislatura bajo el gobierno dividido dejó en manos de la CRIPP proponer ante el pleno – aunque de hecho lo decidió previamente-, todos los titulares de los órganos técnicos, incluido el titular del OFS, lo que ya se establecía en el artículo 46 de la LOPLBC de 1995 en su fracción IV y que esa legislatura no tuvo posibilidades de hacer efectivo pues esa versión de la ley prácticamente comenzó su vigencia a partir de la instalación de la XV legislatura.

Sin duda, los cambios en la LOPLBC debidos al Dictamen 90 del 25 de junio de 2002 promovidos por el PAN y el PRI, significaron un retroceso para la CRIPP. Dicho en otros términos, la evidencia indica que los gobiernos unificados tienden a concentrar las decisiones fundamentales en los ámbitos de mayor control de la mayoría parlamentaria afín al gobierno, en tanto que en los gobiernos divididos, los grupos de menor peso en curules, buscan concentrar tales decisiones en los espacios de concertación. Estos últimos tratan siempre que las mayorías calificadas y el consenso prevalezcan sobre la imposición buscando con ello evadir la tentación autoritaria del aplastamiento de las mayorías automáticas, de rancia tradición parlamentaria en la vida local.

Sin embargo, con el súbito cambio en la correlación interna de las fuerzas, que dejó al GPPAN con solo 12 votos, se formó nueva mayoría a la que nos hemos referido ampliamente en otro lugar de este mismo trabajo. Entonces, la CRIPP (a veces con el GPPAN incluido, otras veces sin él), pasó a ser el órgano principal del Congreso. La nueva mayoría *era* la CRIPP sin el GPPAN; en otros términos, era el espacio de concertación política del GPPRI, una diputada del PVEM, otra independiente y un diputado del PRD, desnaturalizando su origen. Durante algunos meses intentaron acordar en el ámbito de la CRIPP-*institucional* con el GPPAN, después, poco a

poco la CRIPP-*nueva mayoría* se convirtió en el espacio ideal para la toma de decisiones, las que se trasladaban al pleno donde se imponía a rajatabla la mayoría de 13 votos. Si algo caracterizó a esta nueva mayoría de los 13 votos fue su temeridad para aprobar a granel dispensas del trámite legislativo en una serie de decisiones fundamentales. Conforme declinaba la gestión de la XVII legislatura, ese tipo de prácticas se fue convirtiendo paulatinamente en la *especialidad* política de la nueva mayoría.

Sin entregar previamente los documentos de las iniciativas, con su simple lectura a nombre de la CRIPP, venía en seguida la solicitud y aprobación de la dispensa del trámite por tratarse de asuntos de “obvia y pronta resolución” por 13 votos y la aprobación del dictamen por los mismos votos. Como acto reflejo el GPPAN votaba en contra y, casi invariablemente, un diputado del PRD que no formó parte de aquella nueva mayoría, se abstenía a pesar de que previamente había debatido y se posicionada en contra.

A esa mayoría se refirió su líder en los siguientes términos:

hay una expresión mayoritaria, que está dando un nuevo rumbo a la dirección política administrativa, con bases constitucionales de uno de los tres poderes públicos de la entidad, este es un acuerdo que constituye distintas representaciones partidarias, ahí se dio un consenso, integrantes de cuatro diversos partidos políticos, que han dejado al margen las orientaciones estrictamente partidarias para construir una dirección orientada a rescatar, a darle el impulso, el valor del cambio a una institución del tamaño de la envergadura y de la importancia del Poder Legislativo (...) detrás de esta determinación

está el peso del consenso de una dirección sostenida con los votos de los que son más y los que son hoy. Diputado Fernando Castro Trenti, Diario de los debates, sesión de pleno del 9 de enero de 2003. (Se ha respetado la redacción y sintaxis original).

Sin duda, como la muestra la evidencia, los tres años de la gestión de la XVII legislatura están plagados de importantes enseñanzas. Es el caso de una legislatura que se instala con el pleno dominio del gobernador sobre sus decisiones, a lo que contribuye de alguna manera el GPPRI, que transita a una situación de ambivalencia de legislatura *dominada-negociadora* por la voluntad política del gobernador, en beneficio del GPPRI y en detrimento del GPPAN. Finalmente, bajo el férreo control de una nueva mayoría radicalizada, se torna en una legislatura *recalcitrante*. Alentada en sus orígenes por el Ejecutivo, al término de la gestión de esa legislatura, esa nueva mayoría tuvo que enfrentar la respuesta *imperial* del gobernador Eugenio Elorduy, personaje político que antes supo negociar y brindar alternativas, incluidas las *parroquiales-venales*, a cambio de que su agenda legislativa fuera coronada por el éxito, sin importar el origen de los votos

En cada una de las modalidades de la legislatura y en todo momento, la CRIPP estuvo en el ojo del huracán. Así, se sucedieron una CRIPP concertadora (entre los grupos que albergaba), que es su función institucional; otra CRIPP negociadora y parroquial (en sus relaciones con el gobernador) y otra más, excluyente (en los plenos, en la composición de las comisiones y designación de los titulares de los órganos técnicos), golpeadora (defenestración de 7 diputados del PAN) y recalcitrante en sus relaciones con el gobernador en el nadir de la legislatura, ya bajo

el influjo de la agitada vida política en la entidad con las elecciones intermedias de agosto de 2004, todo lo cual hemos documentado en otro espacio de este mismo trabajo.

4.3.16.7 La CRIPP en la XVIII legislatura

Al igual que durante la XVI legislatura, producto *del Acuerdo político para la consolidación de la democracia y el desarrollo de Baja California* que suscribieron tres grupos parlamentarios (PRI, PAN y PRD) y dos diputados representantes de partido (PVEM y PEBC), la XVIII legislatura (también bajo un gobierno dividido), promovió un mayor fortalecimiento del órgano político de gobierno, incorporando en el cuerpo de la ley como parte de ese órgano, a todos los partidos representados en el congreso, así tuvieran un solo diputado, hasta entonces denominados “diputados no coordinados.

Y si en la XVII legislatura fueron cuatro los partidos políticos con representantes, en la XVIII legislatura se elevaron a cinco con la incorporación de PEBC, aliado entonces al PRI. Un tanto atendiendo a esta circunstancia de mayor pluralismo, y por supuesto como causa de fondo la existencia del gobierno dividido, pareciera que la XVIII legislatura fue imbuida por el mismo espíritu que animó a la XVI legislatura respecto de la CRIPP, lo que se reflejó en la amplia reforma a la LOPLEBC (hecha, rehecha y desecha en tres ocasiones por la legislatura precedente) del 4 de noviembre de 2004 (POGE núm. 50, T. CXI; 2004).

Así el artículo 28 relativo a la CRIPP fue reformado y adicionado, de manera tal que este órgano se vio nuevamente redimensionado y fortalecido. Primero, se redujo a dos los diputados de la

misma afiliación de partido que podía constituir un solo grupo parlamentario y se formalizó la inclusión de los diputados pertenecientes a partidos políticos con un solo escaño en el Congreso, los cuales fueron considerados en la ley como “diputados no coordinados”. Se trató de un ajuste a las reglas del congreso que tuvieron validez antes de este crecimiento de su pluralidad interna. En cierto sentido, es una adaptación de la legislatura a los cambios ambientales producto de una mayor competencia política. La CRIPP fue conformada por un Presidente, un Secretario y Vocales, dejando establecido que la presidencia de ésta Comisión y la de la mesa directiva del Congreso no podrían coincidir en diputados del mismo grupo parlamentario ni en diputados de partidos políticos que cuenten con un solo escaño en el Congreso. En el cuerpo de la ley queda establecido que “atendiendo a su naturaleza”, la CRIPP tomaría “sus acuerdos y resoluciones mediante el *consenso* de todos sus integrantes”. Solo en caso contrario, su presidente haría llegar al pleno del congreso las posiciones y propuestas tal y como fueron asumidas por sus autores o promotores.

A diferencia de la XVII legislatura que en su reforma a la LOPLEBC del 22 de junio de 2002, redujo las facultades explícitas de la CRIPP, la XVIII legislatura mantuvo las facultades tradicionales de la misma desde 1995, incorporando *explícitamente* en el cuerpo de la ley otras funciones y facultades a su cargo, como por ejemplo:

- Revisar y proponer al pleno del congreso las propuestas de nombramiento o remoción, en su caso, de todos los titulares de los órganos técnico administrativos, incluido el titular del Órgano de Fiscalización Superior, las cuales serían recibidas de las comisiones correspondientes a aquellos;

- Revisar y proponer al Pleno del Congreso, el dictamen relativo a la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Justicia Electoral, Consejeros de la Judicatura electos por el congreso, consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral, Procurador de Justicia del Estado, Procurador de Derechos Humanos del Estado y demás servidores públicos conforme a la constitución local y las leyes respectivas, que le remita la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales;
- Revisar y presentar al Pleno del Congreso, el dictamen relativo a la licencia del Gobernador, Diputados, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, Consejeros de la Judicatura electos por el Congreso y demás servidores públicos conforme a la Constitución Local y las Leyes respectivas, que le remita la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales;
- Revisar los proyectos de Reglamentos que se deriven de la LOPLEBC.
- Revisar el proyecto de presupuesto anual de egresos del congreso y ponerlo a consideración del Pleno;

El acuerdo político previo a su instalación, que se tradujo en la amplia reforma a la LOPLEBC, llevó a la CRIPP a un plano superior de su preponderancia en el poder legislativo. La CRIPP pasa a convertirse en el centro neurálgico de la toma de decisiones, reduciendo las funciones de las mesas directivas, aún con toda su importancia, a aquellas delimitadas por la formalidad jurídica, como la representación oficial y la legitimización de la documentales públicas a nombre del poder legislativo. Con ello se alcanzó la cima del largo proceso mediante el cual los partidos, a través de sus representantes, pasan a ser institucionalmente determinantes en la vida del

congreso, con todas las implicaciones, como aquella que tiene que ver con la partidización de sus decisiones administrativas como la designación de los funcionarios a que se refiere el artículo 28 de la LOPLEBC que hemos enlistado arriba. En la medida en que tales designaciones son por mayoría calificada, en un contexto de gobierno dividido, como el presentado en la XVIII legislatura, resultó inevitable hacerlo mediante cuotas asignadas a los partidos con una mayor representación y hacia aquellos que pudieran desempeñar el rol de “voto trece” o “voto bisagra”, que en estos casos, se apoyan en sus aliados para obtener algún puesto, dentro o fuera de la estructura administrativa parlamentaria.

Si se nos permite una breve digresión, hay que decir que de acuerdo con algunos estudiosos (Santaolalla y Pauner; 2010; 13-14), las designaciones parlamentarias de este tipo, suponen algo funcionalmente nuevo. Ya que en estos actos el congreso no legisla, controla al gobierno ni aprueba los presupuestos del Estado, constituyen algo distinto, que estos autores califican “como parte de la función de dirección política que corresponde a la representación popular”. Mediante estas designaciones, las legislaturas *impulsan* el funcionamiento del aparato estatal, y en cierta medida y en algunos aspectos, lo dirigen.

Este tema lo abordamos con cierta amplitud en el apartado dedicado a la variable coherencia del capítulo 5.

4.5.16.8 La CRIPP en la XIX legislatura

Con la enorme diferencia de que el contexto de la XIX legislatura vuelve a ser de gobierno unificado (igual que en la XV y XVII legislaturas), ahora con seis actores y una aplastante

mayoría en favor del PAN y sus aliados electorales, los espacios de actuación y la conformación de la CRIPP, mantienen esencialmente el esquema de la legislatura anterior. En cierta medida, se trata de un contrasentido por ser un arreglo para el contexto de gobierno dividido bajo el que se desempeño la legislatura precedente. Además de sus aliados logrados durante el reciente proceso electoral, el GPPAN logró atraerse a la única diputada del PRD, con lo cual reforzó su hegemonía en la CRIPP. Como lo hemos documentado esta nueva correlación entre los grupos parlamentarios se dejó sentir en la mayoría de las decisiones del congreso, como por ejemplo, la configuración del sistema de comisiones y la conformación de cada una de las mesas directivas, además del control de la agenda legislativa y la designación de los funcionarios a que nos hemos referido en la sección anterior.

Por supuesto, esta nueva correlación, también impactó las relaciones con el resto del gobierno, especialmente con el ejecutivo representado ahora por Guadalupe Osuna Millán, que vino a significar un verdadero alivio después del final traumático de su anterior gobierno de mayoría (2001-2004) y el sobresalto de la toma violenta del congreso por la nueva mayoría encabezada por el PRI que impidieron ceremonia de entrega del último informe de Eugenio Elorduy en octubre de 2007.

4.3.16.9 El órgano de gobierno en la XX y XXI legislatura

La XX legislatura mantuvo esencialmente las mismas condiciones que las dos legislaturas precedentes para que pudieran constituirse en grupos parlamentarios los diputados con igual afiliación de partido y sostener desde ese espacio los principios y lineamientos de sus respectivos

Cuadro 4.52 Atribuciones explícitas e implícitas del órgano político de gobierno(CRIPP/JCP), legislaturas XV-XXI, 1995-2013							
Legislaturas →	XV (CRIPP)	XVI (CRIPP)	XVII (CRIPP)	XVIII (CRIPP)	XIX (CRIPP)	XX (JCP)	XXI (JCP)
A) Proponer ante el pleno:							
• Integración de la mesa directiva	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
• Integración de comisiones permanentes	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
• Presupuesto del congreso	Si(*)	Si(*)	Si	Si	Si	Si	Si
• Nombramiento o remoción de titulares de órganos técnicos	Si	Si	Si/p	Si	Si	Si	Si
• Designación de magistrados	No	SI	Si	Si	Si	Si	Si
• Designación consejeros de la Judicatura	No	n.e.	Si	Si	Si	Si	Si
• Designación de funcionarios de organismos autónomos	No	n.e.	Si	Si	Si	Si	Si
• Designación del procurador a partir de terna propuesta por el ejecutivo	No	n.e.	Si	Si	No	No	No
• Licencia al gobernador y diputados	No	n.e.	Si	Si	Si	Si	Si
• Licencias magistrados, consejeros y otros funcionarios.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
• Creación de órganos de apoyo adicionales	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	Si
B) Otras actividades							
• Aprobación de reglamentos	No	No	No	Si	Si	Si	Si
• Organizar los trabajos del Plan de Desarrollo Legislativo	No	No	No	No	Si	Si	Si
• Consensuar la agenda legislativa	No	No	No	Si	Si	Si	Si
• Designar al presidente y tres secretario del Instituto de Estudios Legislativos	n.a.	n.a	n.a	n.a	n.a	Si	Si
• Elaborar calendario de sesiones de cada periodo	n.e.	Si	n.e.	Si	Si	Si	Si
• Facultades de interpretación y aplicación de la ley reglamentos	Si	Si	Si	Si	n.e.	n.e.	n.e.
• Disposición de locales y asesores por grupo parlamentario	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Fuente: Elaboración propia con base en las leyes orgánicas del poder legislativo, 1995 a 2010. (n.e.) Si, pero no es explícita; (n.a.) No aplicable (Si/p) parcialmente (*) La CRIPP aprobaba el presupuesto.							

partidos, así como para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo por medio de la orientación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones (Artículo 27 de la LOPLEBC). Como sucedió a partir de la XVIII legislatura, para constituir un grupo parlamentario durante la XX legislatura se requirió que al menos fueron dos diputados, la entrega del acta en la que constara la decisión de sus integrantes de constituirse como tal, especificando

su denominación y la lista de sus integrantes y el nombre del diputado que hubiese sido designado como su coordinador (artículo 28). La solución de las controversias relativas a la aplicación de este artículo, quedaron en el marco de las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos.

Adoptando la denominación que la Cámara de Diputados le dio a su órgano político de gobierno desde hace años, con la reforma a la LOPLEBC de octubre de 2010, durante la XX legislatura se elimina la CRIPP y se crea la “Junta de Coordinación Política” (JCP). Al igual que su antecesora, la JCP “se integra con cada uno de los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Congreso, así como por los diputados pertenecientes a partidos políticos que cuenten con un solo escaño”. Este órgano expresa la pluralidad del congreso y sus resoluciones se toman por el voto ponderado de sus integrantes que concurre a ella en calidad de representantes de su grupo parlamentario, procurando el máximo consenso posible.

En busca de los equilibrios entre las diversas fuerzas políticas, se retoma la fórmula utilizada desde la XVI legislatura, estableciendo en la LOPLEB que la presidencias de la JCP, de la Mesa Directiva y la del Órgano Colegiado del Instituto de Estudios Legislativos (creado durante la XX legislatura), serían rotativas sin que pudieran recaer en diputados del mismo grupo parlamentario. A diferencia de otras legislaturas, las funciones y atribuciones de la JCP no se presentan en la LOPLEBC en un apartado especial; aparecen diseminadas a lo largo de su articulado

Cuadro 4.53 Evolución de la estructura de los órganos de gobierno y el sistema de comisiones del Congreso de Baja California

Ley orgánica	Órganos de gobierno y representación		Órganos de trabajo (Sistema de comisiones)
	Mesa Directiva (MD)	Grupos parlamentarios (CRICP, CRIPP y JCP)	
1980 a 1989 X-XI Legislatura	No se reconoce de manera <i>explícita</i> como órgano de gobierno; tampoco existe órgano de gobierno a partir de los grupos parlamentarios. La MD representa al órgano legislativo y coordina los trabajos del pleno.	Autoriza y regula la creación de Grupos Parlamentarios a partir de tres diputados por partido. Solo existía el grupo del PRI, a cuyo líder se le asignaron la dirección de las acciones que propiciaran el mejor desarrollo de las labores del Congreso. No existió un espacio de concertación política.	Solo había tres comisiones; dos de ellas con carácter dictaminador (Legislación y Puntos Constitucionales y Hacienda y Administración), las cuales existían desde la I legislatura. Además, existieron dos comités.
1989 a 1995 XIII-XIV legislatura	Explícitamente reconocida como órgano de gobierno del congreso; inicia la vida de los grupos parlamentarios, en una fase todavía incipiente.	Se inicia una vida propiamente parlamentaria con dos grupos durante la XIII legislatura y tres durante la XIV legislatura en un contexto de gobierno dividido.	Se incrementa de facto su número a cuatro y se amplía a seis las subcomisiones de las dos únicas comisiones dictaminadoras.
1995 XV legislatura	Es el principal órgano de gobierno del Congreso. Su presidente presidía la CRICP(*), que no era del todo aceptada por el GPPAN, que tenía mayoría de diputados.	Crea la CRIPP con funciones relativamente limitadas, pero abre un parteaguas en la vida del Congreso. Se mantiene una relativa dualidad con la Mesa Directiva. En parte por la novedad de ese órgano como por tratarse de un gobierno unificado	Se crea el primer sistema de comisiones propiamente dicho al aumentarlas de cuatro a doce. Con ello, crece el presupuesto general del congreso y especialmente el destinado a las comisiones a la par que la gestión social de los diputados.
XVI-XVII legislaturas (1998-2004)	Se reduce sus atribuciones, quedando como un órgano esencialmente representativo y de conducción de los trabajos en la Asamblea.	La CRIPP se convierte en el principal órgano de gobierno, con funciones políticas, parlamentarias y administrativas, a partir de un acuerdo político (1998) que tuvo vigencia por tres años y después por su ley orgánica (2002 y 2003).	Se crean 23 comisiones, entre ellas la CRIPP, por primera vez reconocida El año 2002 se amplían a tres las comisiones de carácter dictaminador.
XVII-XIX legislaturas (2004-2007)	Mantiene a la MD con atribuciones disminuidas frente al órgano político de gobierno, centrada en la representación institucional y la preparación de los debates del Pleno en coordinación con la CRIPP.	La CRIPP se consolida con más y nuevas atribuciones. Se incorpora a todas las representaciones políticas a pesar de contar con un diputado. Tres grupos parlamentarios y dos diputados representantes de partido quedan integrados a ese órgano.	Llega a contar con 26 comisiones, incluida la CRICP. Pasa a cuatro el número de comisiones de dictamen: a) se crea la comisión de fiscalización del gasto público durante la XVII legislatura y b) se dota de facultad de dictamen a la comisión de la reforma del estado durante la XVIII legislatura.
XX-XXI legislaturas (2010-2017)	Se mantiene a la MD como órgano de gobierno y además de la JCP(**), se agrega en 2010 el órgano de gobierno del Instituto de investigaciones legislativas. La XXI legislatura mantiene las estructuras de la XX legislatura.	La influencia de los partidos es preponderante. Se fortalece a la JCP como el órgano de gobierno indiscutible. Se pondera el voto a partir de la representación numérica de cada grupo parlamentario, tocando el PRI el 56%, quien controla la JCP durante la XX legislatura y difuminándose su control durante la XXI legislatura.	Durante la XX legislatura, el número de comisiones aumenta a veintinueve. Las comisiones dictaminadoras pasan de cuatro a quince. El sistema de comisiones se vuelve más complejo; aumenta su descentralización. El esquema de la XX legislatura es reproducido de manera puntual por la XXI legislatura al basarse en el mismo marco normativo.

Fuente: Elaboración propia con información del Periódico Oficial del Gobierno del Estado y Diario de los debates del Poder legislativo de Baja California. (*) Comisión de Régimen Interno y Concertación Parlamentaria (**) Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias (***) Junta de Coordinación Política.

El cuadro 4.52 muestra las atribuciones explícitas e implícitas del órgano político de gobierno a través del tiempo, lo que constata su creciente importancia en la vida del congreso y la amplitud de sus funciones. Por su parte, el cuadro 4.53 permite apreciar las similitudes y diferencias entre las distintas modalidades adoptadas por el órgano político de gobierno en una amplia gama de facultades desde la XV legislatura a la XXI y su desenvolvimiento frente al desarrollo del sistema de comisiones y las mesas directivas. Ya hemos dicho que durante el periodo de convergencia no existieron condiciones que hicieran posible contar con espacios de concertación, simplemente porque todos los diputados eran del PRI y porque la disciplina partidista hacia el gobernador suplía cualquier deliberación. La CRIPP solo se justificó hasta que la competencia política fue siendo mayor y la legislatura albergó en su seno distintas representaciones partidistas. Si no existían los grupos parlamentarios, tampoco era necesario un espacio de concertación. Los grupos parlamentarios nacen en la ley de 1980 solo como figura jurídica; de igual forma, aunque durante la XIV legislatura si se conformaron tres grupos parlamentarios, la CRIPP solo alcanzó su *estatus* de órgano de concertación dos semanas antes de la conclusión de la gestión de esta legislatura. Durante la XV legislatura a la CRIPP se le llegó a asociar de manera errónea con la Gran Comisión del congreso federal. En parte por eso, pero también por el cálculo político del PAN de no compartir con el GPPRI la conducción del congreso, en esa legislatura la CRIPP no fue asumida como un órgano de gobierno. Conforme a la LOPLEBC de 1995, que le era aplicable, solo se reconocía como órgano de gobierno a la mesa directiva del congreso, que fue el espacio de actuación más socorrido de la mayoría panista.

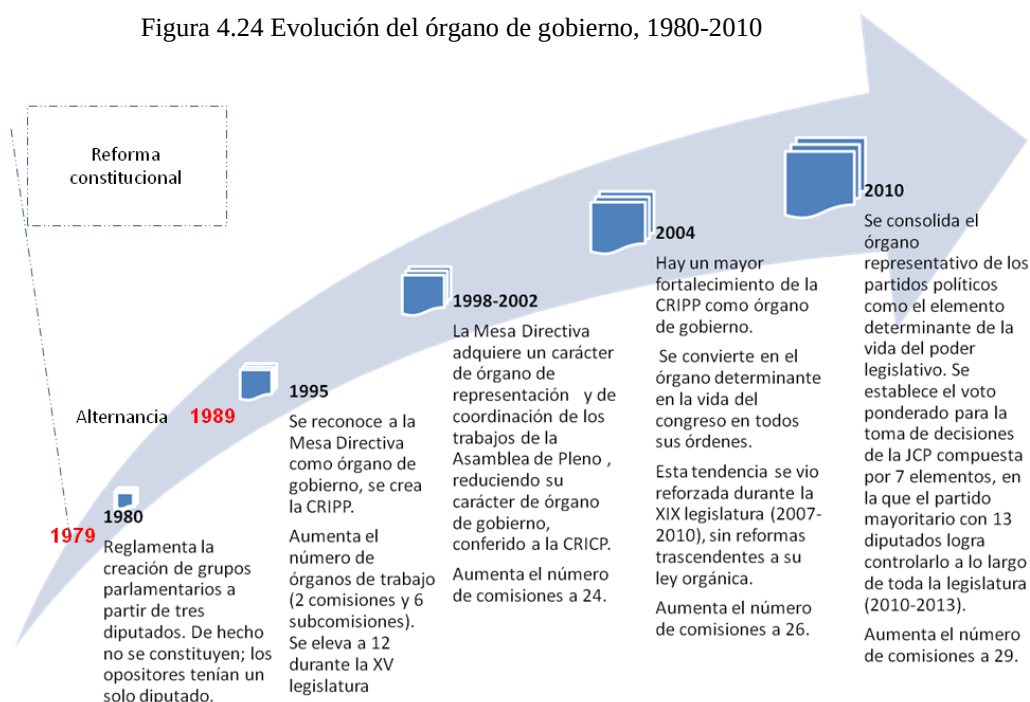
Ello no impidió durante la XV legislatura comenzara a asomarse cierta ambigüedad entre la mesa directiva como órgano de gobierno y el órgano de concertación política (CRIPP), creado

por la nueva ley. La XVI legislatura es la primera en reconocer a al CRIPP de manera explícita como órgano de gobierno, aunque por razones políticas no lo hizo en el texto de la ley. Sin embargo, desde entonces la CRIPP y con posterioridad la JCP se convirtieron en el elemento determinante de gobierno del congreso, aunque durante la XX legislatura a la mesa directiva se le considera también un órgano de gobierno, al igual que el del Instituto de Estudios legislativos.

En cuanto a la toma de decisiones internas, durante ciertas legislaturas, a pesar de los consensos, ha privado la regla de la mayoría en las decisiones fundamentales (XV legislatura), el consenso sin ponderaciones del peso de cada grupo parlamentario (XVI y XVIII) y la ponderación del peso de cada grupo (XX legislatura). Esto permitió que durante la XX legislatura el GGPRI tuviera el control indiscutible del congreso por contar por sí mismo con mayoría absoluta de diputados o mediante la suma de votos con sus aliados.

Respecto del órgano de gobierno de la XXI legislatura, hay que decir que, salvo que durante los siguientes meses realicen una reforma a la LOPLEBC, habrá de regirse por la misma normativa que privó durante la XX legislatura. Lo novedoso será su composición numérica al quedar integrado con los seis coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PEBC, PT, PANAL y PMC, más los diputados “no coordinados” del PRD, PES y el PVEM. Más allá del aspecto meramente cuantitativo se encuentra en la JCP habrá de expresarse cotidianamente la enorme fragmentación política de la legislatura, lo que sin duda complicará la toma de acuerdos, pudiendo poner en riesgo la estabilidad del congreso y del gobierno local en general.

Figura 4.24 Evolución del órgano de gobierno, 1980-2010



4.3.16.10 A manera de conclusión sobre el acápite

Como se muestra en la figura 4.24 y los cuadros 4.52 y 4.53, la evolución del órgano político de gobierno es una manifestación clara de la evolución de la legislatura en su conjunto. Sin embargo, a diferencia del sistema de comisiones y las mesas directivas del congreso, que son formas organizacionales que siempre han existido, aún durante el periodo de convergencia, el órgano político de gobierno es un producto típico de la mayor competencia y la creciente pluralidad política. Así fue en el congreso federal donde se originó desde 1994, aunque sus momentos estelares solo se hicieron presentes con la pérdida de la mayoría por parte del PRI a partir de 1997.

A lo largo de esta exposición, hemos demostrado que el reconocimiento y entronización de la CRIPP-JCP es un reflejo de la capacidad de adaptación del congreso, tanto para el caso de cada

legislatura y su tipo de gobierno, como expresión de toda su trayectoria histórica. Impensada durante el periodo de convergencia (incluso en la etapa de preinstitucionalización), los grupos parlamentarios y la CRIPP son un cuerpo que nacen para albergar la pluralidad y para fortalecer la influencia de los partidos en la vida del congreso, reconocidos por la Constitución como “entidades de interés público” a partir de 1977.

El suyo, es un largo camino iniciado durante 1980 con el reconocimiento de la figura de los grupos parlamentarios en la Ley Orgánica del Congreso; con el aprendizaje y los *ensayos* de concertación política durante las legislaturas XIII y XIV. La decisión de esta última de incorporar la existencia de la CRICP en la *nueva* ley del Poder Legislativo del Estado de Baja California de septiembre de 1995, aunque sin concederle todavía carácter de órgano de gobierno, fue una decisión trascendente.

Su operación por primera vez en la historia del congreso durante la XV legislatura, en medio de un mar de ambigüedades, tuvieron su remate en la decisión de los diputados de la XVI legislatura de hacer de la CRIPP un órgano de gobierno de una gran influencia política, legislativa y administrativa. Este impulso solo pudo presentarse en una legislatura en la cual, la concertación entre los grupos parlamentarios fuera una verdadera necesidad política con el formato de gobierno dividido tripartita. La misma necesidad política, con su variantes, presentó de nuevo durante la XVIII legislatura y la XXI legislatura, apenas iniciando su gestión.

Como apunta Lujambio (2001:264-265), el gobierno dividido provocó que las bancadas parlamentarias, particularmente las de los tres partidos más grandes experimentaran “una

tensión, mucho más notoria que en el pasado, entre la cohesión negociada y la disciplina sin más”. La transición democrática –continua-, ha producido “un cambio importante en la conducta de los partidos parlamentarios”. Al contar los sectores de la oposición con poder parlamentario, tenía ahora necesidad de usarlo de la mejor manera y con conciencia de las probables consecuencias de sus decisiones en los procesos electorales. En nuestro caso, en la búsqueda de ese mejor uso, la bancada del PAN se debate entre una cooperación con el gobierno que le es afín y su compromiso institucional por fortalecer un poder distinto; la del PRI, que por primera vez perdió el gobierno en 1989 y el control mayoritario de la legislatura, debate como nunca antes qué debe hacer para que su partido recupere el poder sin desdibujar su rol parlamentario. El PRD, con sus altas y sus bajas en la arena electoral y parlamentaria (oscilando entre 1 a 4 diputados como máximo), se debate entre ser una fuerza constructiva y contar con una personalidad propia en medio de las dos fuerzas principales, que suelen ponerse de acuerdo en beneficio de sus propios intereses y a costa de los partidos menores. Este proceso se tornó más complejo para ese partido con el arribo de nuevos actores parlamentarios: cuatro partir de 2001, cinco en 2004, siete en 2010 y nueve en 2013, que representan el espectro total de todos los partidos electorales de la entidad. Y también porque su presencia parlamentaria ha venido de más a menos. Desde la XVIII legislatura solo ha contado con un solo diputado y durante la XXI legislatura fue superado tanto por un partido local (PEBC que tiene dos curules) y por partidos nacionales PT y PMC, ambos también con dos curules.

Frente al horizonte de sesenta años de vida de la legislatura local, con su largo periodo de convergencia de 36 años y la institucionalización de viejo tipo que lo caracterizó, resultan más o menos evidentes los cambios que ha tenido que hacer para adaptarse a los nuevos ambientes y

lograr mayores niveles de legitimidad. Sin embargo, no son tan evidentes, por lo que no fácil identificar los ajustes adaptativos que la legislatura tuvo que realizar durante sus etapas de preinstitucionalización y semi institucionalización, lo que en las páginas precedentes hemos puesto en claro. Y no resulta sencillo porque son cambios más complejos y que se presentaron a manera de una ráfaga, constituyendo toda una reorientación estratégica. No solo fue la amplitud, sino la profundidad de los cambios, que cambiaron la estructura. Nuestros datos corroboran el postulado de Mintzberg y Jørgensen en cuanto a que

la formación de estrategias indican que la mayoría de las organizaciones experimenta largos periodos de continuidad integrada, interrumpidos por breves periodos ocasionales de cambio cuantitativo ("revoluciones estratégicas"), aunque en algunas organizaciones más creativas los dos tipos de periodos tienden a ocurrir en ciclos más equilibrados. (1995:38)

De sostener una estrategia legitimadora, incondicional y acrítica, que la llevó a la abdicación de sus responsabilidades constitucionales y irrelevancia política, la legislatura comenzó a adoptar una estrategia que puso en el centro la consolidación de su autonomía y el desarrollo de capacidades y de cooperación negociada, buscando una relación más estrecha con sus representados, mayor legitimidad y formas de cooperación no subordinada con otras entidades externas, principalmente las practicadas con el Ejecutivo. ¿En qué medida, bajo qué procesos y en qué tiempos se han alcanzado esos objetivos estratégicos? Más adelante esta tesis aporta elementos que hacen posible *avanzar* algunas respuestas tentativas.

Vimos, por ejemplo, en el caso del indicador de adaptabilidad que nos ocupa en este apartado, que los cambios de denominación del órgano de gobierno político del congreso, no fueron meros cambios denominativos. De alguna manera, estos procesos de adaptación de la legislatura en el ámbito de las relaciones entre los distintos grupos parlamentarios y los niveles de complejidad y coherencia a los que se ha arribado, fueron parte del macro proceso de institucionalización del órgano legislativo

Así, el contraste del indicador con la evidencia nos permitió corroborar que las CRIPP-JCP como cuerpo, es la condensación de un conjunto de reglas y prácticas, algunas plasmadas formalmente en la LOPLBC y otros informales que cada vez más se dan por hecho. Esto, junto con los procesos rastreados sobre la evolución del sistema de comisiones y de las configuraciones de las mesas directivas, como órganos de trabajo y representativo, respectivamente, nos permiten afirmar que la variable «Adaptabilidad de los órganos de legislativos» analizada, ha sido uno de los motores del nivel de institucionalización actual de la legislatura local.

4.3.17 Adaptabilidad en el sistema normativo

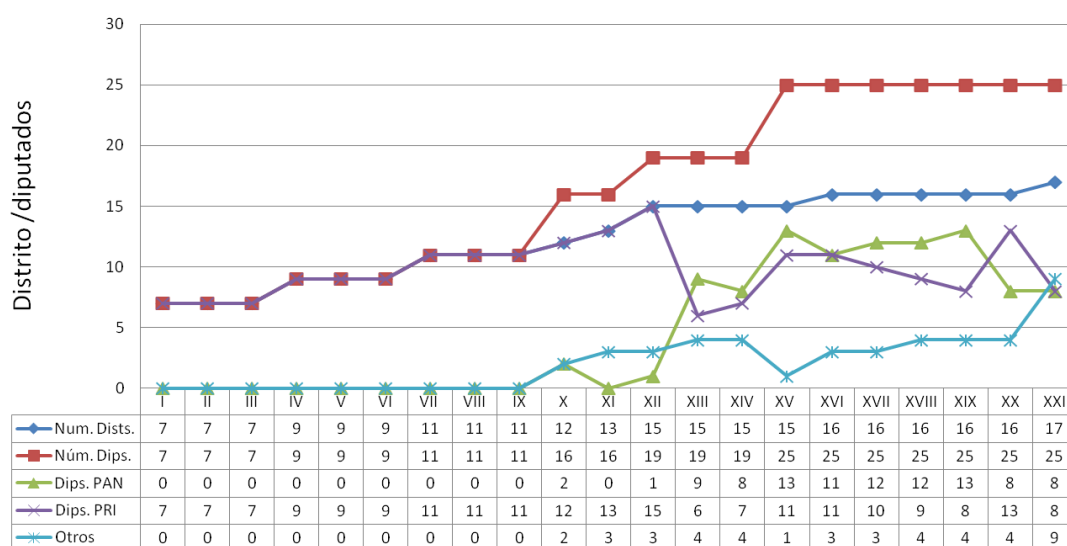
Para el congreso de Baja California, como para el resto de los congresos locales del país, es más o menos clara la influencia del ambiente externo institucional en su estructuración. Durante los años de irrelevancia del poder legislativo local (1953-1989), la actuación del cuerpo legislativo estaba determinada por la voluntad del gobernador. A su vez, en términos generales, el gobernador se regía por los trazos del modelo nacional imperante en las relaciones ejecutivo-legislativo, lo cual reproducía en el ámbito local. Aunque también su estructuración y dinámica

parlamentaria se acoplaban al ambiente, no eran tiempos de turbulencia ambiental; la estabilidad del régimen parecía estar diseñada a toda prueba. Los cambios externos eran tan limitados y esporádicos, que la organización legislativa había muy poco que alinear. Los períodos convergentes “se ajustan a las situaciones felices, de permanecer al lado del ganador”. (Thushman et al.1993:874).

4.3.17.1. Ley Orgánica del Congreso de Baja California de 1980

Por eso, la primera Ley Orgánica del Congreso de Baja California de 1980 fue creada debido a cambios en el ambiente institucional a partir de las fuerzas normativas desatadas con la reforma constitucional de 1977 que creó el sistema mixto de representación, con legisladores electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Esta reforma permitió la pluralidad política en el Congreso de la Unión, sin que con ello cambiara su esencia de poder dominado por el Ejecutivo y el predominio de un solo partido. De igual manera, la ley orgánica del congreso local de 1980 admitió la presencia de diputados de la oposición pero la esencia del poder legislativo siguió siendo la misma: un poder irrelevante, sujeto a los dictados del gobernador tal cual una oficina de trámites bajo su jurisdicción y poder y dominado por una mayoría monopartidista. Por eso, le hemos denominado a ese instrumento “ley de la pluralidad política, limitada y contenida”, hija del ambiente político y normativo nacional. Las condiciones políticas locales tuvieron muy poco que ver en su nacimiento. Sin embargo, ofrecieron un marco institucional, que una vez puesto en práctica, propició cambios que fueron importantes para el órgano legislativo, que comenzó a salir de la asfixia en que se le tenía. Hemos documentado las transformaciones siguientes:

Figura 4.25 Núm. de distritos, membrecía y diputados por partido



Fuente: Elaboración propia

- Aumentó el número de diputados de 11 a 16 (figura 4.29);
- La PRPCPE, que durante 1977 mantuvo el nivel más bajo de sus historia, sufrió un incremento considerable al pasar de 0.3% a 0.9% (figura 4.1).
- La estructura organizacional se abrió tímidamente con la creación de subcomisiones legislativas (figura 4.10).
- Incrementó el debate público a partir de que se definieron y *reconocieron* los derechos procedimentales de sus miembros, asegurando la participación de todos sin reparar en sus orígenes de MR o RP.
- Generó un tímido mecanismo de *control legislativo*, ejercido por los legisladores de la oposición, con lo que se atemperó el protagonismo legislativo del gobernador, que a partir de su vigencia tuvo que reducir su activismo como hacedor de leyes (figuras 4.6 y 4.8).

Dicho sea de paso, estos son los elementos que nos han llevado a identificar desde la *perspectiva organizacional* un *segundo momento* del periodo de convergencia, que comprende desde el inicio de la X a la XIII legislatura. Igualmente, desde la *perspectiva institucional* a este mismo lapso lo hemos identificado como la primera fase de la etapa de preinstitucionalización de la legislatura, un *habitus* a manera de un sistema de disposiciones adquiridas por medio del aprendizaje implícito o explícito (Bordieu, 2003), que comprende temporalmente desde el inicio de X en 1980 y se extiende hacia el fin de la XVI legislatura en 2001.

4.3.17.2 Ley orgánica del Poder Legislativo de Baja California, 1995

La Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California de 1995 es hija de la alternancia, de la mayor competencia política y de los gobiernos divididos de la localidad. También, en cierta medida, es parte de las fuerzas miméticas y la búsqueda de legitimidad al adoptar algunos de los cambios introducidos en la ley orgánica del Congreso de la Unión, que eran dados por buenos y avanzados en aquellos momentos. Esta segunda ley fue conformándose con las experiencias de las legislaturas XIII(1989-1992) y XIV(1992-1995). Fue esta última, la que la diseño y aprobó, dejándola como herencia a la XV legislatura, ya que fue promulgada el 20 de septiembre de 1995, es decir, a diez días de concluir con su gestión trianual.

Cuadro 4.54 Evolución normativa del Congreso de Baja California, 1980-2010				
Núm.	Legislatura	Fecha	Denominación: Ley orgánica del	Influencia del Ejecutivo
1ra.	XII	20/09/1980	Congreso del Estado de B.C.	Total  Nula
2da.	XIII-XIV-XV	13/09/1995	Poder Legislativo del Estado de B.C.	
3ra.	XVI-XVII	25/06/2002	Poder Legislativo del Estado de B.C.	
4ta.	XVIII y XIX	04/11/2004	Poder Legislativo del Estado de B.C.	
5ta.	XX	06/10/2010	Poder Legislativo del Estado de B.C.	
Fuente: Elaboración propia, POGE y Gaceta Parlamentaria del Congreso de B.C.				

A diferencia de la ley orgánica de 1980, esta nueva ley significó el alineamiento de la organización legislativa con el ambiente político local, el cual había cambiado paulatinamente desde 1983 y de manera drástica durante 1988-1989. En 1988 el candidato a la presidencia del PRI perdió las elecciones ante Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional y del PMS; en 1989, se alza con el triunfo a la gubernatura el PAN con Ernesto Ruffo Appel a la cabeza, conquista los municipios de Tijuana y Ensenada. No logró la mayoría de las diputaciones, pero se convirtió en el grupo parlamentario mayor (o la principal minoría), con lo que dio un vuelco la dinámica parlamentaria y el congreso inició un proceso de transformaciones paulatinas. Las legislaturas XIII y XIV operaron bajo las reglas *formales* de la misma ley de 1980, pero esta última, a fines de su gestión en 1995 aprobó la primera ley orgánica “de la alternancia política”, la cual no alcanzó a aplicarla. Correspondió a la XV y XVI legislaturas su aplicación.

A partir de ella, se operaron algunas transformaciones que cambiaron al congreso. Bajo consideraciones políticas y que buscaron darle estabilidad a sus trabajos, ambas legislaturas decidieron incrementar el número de comisiones, dando paso al primer sistema de comisiones que registra su historia, elevándolas a doce la XV legislatura y a veintitrés la XVI legislatura. La Ley *vigente* en ambas legislaturas contemplaba solo cuatro comisiones y seis subcomisiones (ver figura 4.10), pero se ampararon en la reforma al artículo 44 realizada por la XV legislatura (POGE, T. CIJ Núm. 51 del 13 de octubre 1995) que adicionó la fracción VII que agregó la frase “las demás que se consideren necesarias” y multiplicaron el número de comisiones.

4.3.17.3 Ley orgánica del Poder Legislativo de Baja California, 2002-2003

En retrospectiva podemos reconocer que si a la XIV legislatura se le debe la creación de la primera ley orgánica moderna del congreso y a la XV legislatura la creación del primer sistema de comisiones con la amplitud necesaria para atender los temas de política pública *tete-á-tete* con el ejecutivo, a la XVI legislatura se le debe haber ampliado el marco de actuación de los grupos parlamentarios y consolidar el sistema de comisiones, crear los cuerpos de apoyo técnico-parlamentarios e instituir el método del consenso para la toma de decisiones, lo que por supuesto, no eliminó las controversias, tan propias de la naturaleza del cuerpo legislativo.

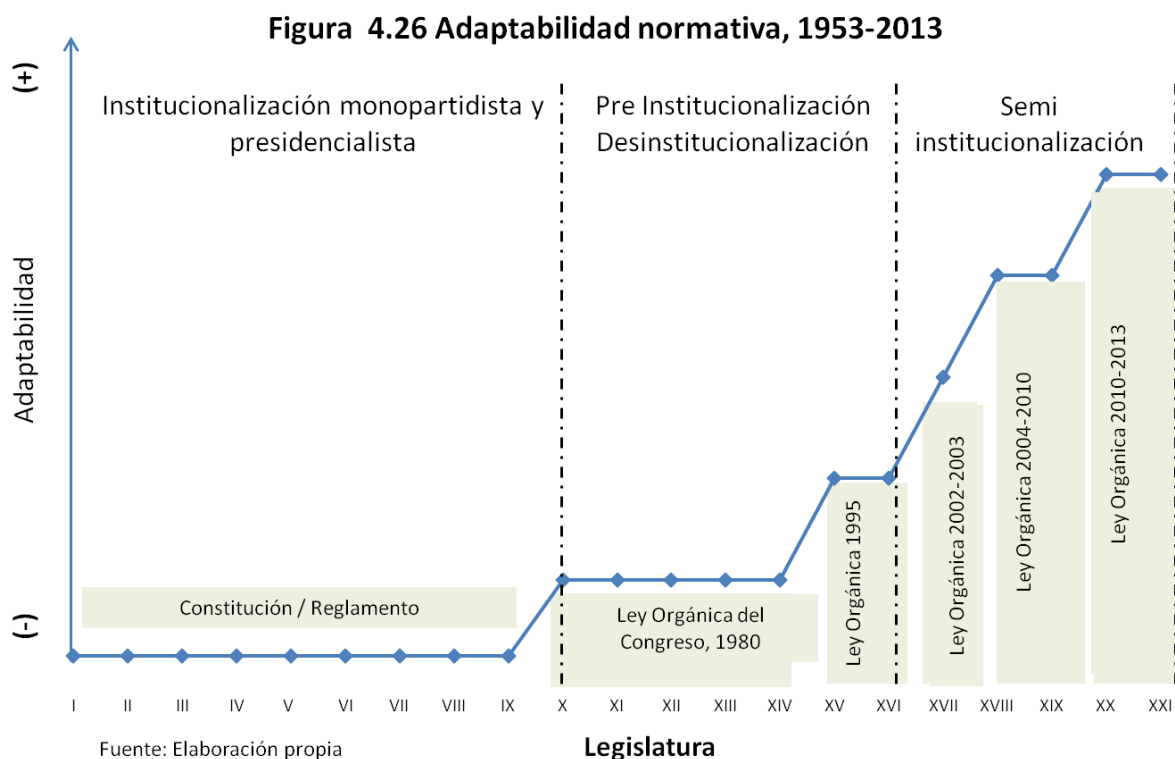
Cabe señalar que la XVI legislatura fue muy prolija en iniciativas de ley para reformar su propio marco jurídico, pero ni una sola de ellas fue dictaminada, especialmente por petición del GPPRI que con ello buscaba mantener la estabilidad alcanzada con el Acuerdo de Gobernabilidad comentado arriba. Correspondió a la XVII legislatura desahogar un cúmulo de iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo promovidas por todos los grupos parlamentarios durante la legislatura anterior. En una de esas iniciativas se proponía la creación de un Instituto de investigaciones legislativas, creado diez años más tarde por la XX legislatura.

Así que la tercera ley orgánica (XVI-XVII legislaturas) nació como resultado de una mezcla de cambios ambientales internos y externos. Su diseño fue un proceso prolongado a lo largo de tres legislaturas (XV, XVI y XVII). Sus principales aportes tienen que ver con los cambios estructurales introducidos durante la XVI legislatura por la vía del *Acuerdo de gobernabilidad democrática y reforma del Estado suscrito entre los Grupos Parlamentarios de la XVI Legislatura del H. Congreso de Baja California* del 28 de septiembre de 1998. Mediante ese

Acuerdo, el sistema de comisiones pasó de 12 a 23, se sentaron las bases para la operación compartida de las mesas directivas y la CRIPP se constituyó definitivamente como órgano de gobierno.

4.3.17.4 Ley orgánica del Poder Legislativo de Baja California, 2004 a 2010

La XVIII legislatura emprende una importante reforma que amplía a cuatro las comisiones de dictamen, establece el consenso como el principal método para la toma de decisiones, consolida a la CRIPP como órgano de gobierno con mayores atribuciones y la abre a la pluralidad en su seno, ahora de con cuatro partidos nacionales (PAN, PRI, PRD y PVEM) y uno local (PEBC). La XIX legislatura incorpora la operacionalización del Plan de Desarrollo legislativo, presentando su primera versión. La XX legislatura, como se ha documentado, a partir del Decreto 1, introduce una importante reforma: un mayor número de comisiones (de 25 a 31), más comisiones dictaminadoras (de 4 a 15), creación del Instituto de Investigaciones Legislativas, sustitución de la Oficialía Mayor por dos secretarías (asuntos administrativos y asuntos parlamentarios), cada una con dos nuevas direcciones, cambio de denominación del órgano de gobierno (de CRIPP a JCP) y sobre todo, la defensa de la autonomía legislativa a partir de que el Ejecutivo se viera impedido a vetar los cambios en la Ley orgánica del Congreso. (Por separado, pero complementariamente, la XX legislatura logra reglamentar el veto de bolsillo a partir de cambios en la constitución local, estableciendo la obligación del ejecutivo de publicar los decretos que le sean enviados por el congreso en un término de 15 días).



4.3.17.5 Ambiente y leyes orgánicas del congreso

No es sorprendente que durante todo el periodo de convergencia (y de predominio de la institucionalidad del presidencialismo y del partido hegemónico) hayan sido las reglas generales de la Constitución local y cierta reglamentación originada durante el Constituyente en 1953, las que rigieron la vida interna del congreso. La primera ley orgánica del congreso de Baja California fue creada a partir de la reforma constitucional de 1977 que creó el sistema mixto de representación, con legisladores electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Esta reforma permitió la pluralidad política en el Congreso de la Unión, sin que con ello cambiara su esencia de poder dominado por el Ejecutivo. De igual manera, la ley orgánica del Congreso de 1980 admitió la presencia de diputados de la oposición pero la esencia del poder legislativo siguió siendo la misma: un poder irrelevante, sujeto a los dictados del

gobernador tal cual una oficina de trámites bajo su jurisdicción y poder. Esta fue de la ley de la pluralidad política, limitada y contenida; hija del ambiente político y normativo nacional. Las condiciones políticas locales tuvieron que ver muy poco con su nacimiento.

La figura 4.30 presenta la evolución de la normatividad de la legislatura en las distintas etapas de su institucionalización. El trazo de la curva es solo una representación de los momentos de tales cambios normativos donde subyacen otros procesos concomitantes. En ella puede apreciarse que durante todo el periodo de convergencia y de la antigua institucionalidad (presidencialista y monopartidista), debido a la existencia de un ambiente estático y a la discrecionalidad en la toma de decisiones, la organización legislativa al contar con una estructura muy artesana y con un ínfimo nivel de formalización, se expresó en instrumentos normativos también muy rudimentarios. Entonces, la coherencia interna del congreso (expresada en consensos y unanimidades inducidas), no la dictaban tanto las normas, como la disciplina partidaria, la lealtad al gobernador - su indiscutible jefe político- y el “nacionalismo revolucionario, como ideología de la revolución mexicana, sustentada por el partido gobernante, precisamente hasta la presidencia de Carlos Salinas. Fueron los tiempos de vigencia de la institucionalidad del monopartidismo y el presidencialismo local.

Con la vigencia de la ley orgánica de 1980, comienza a despuntar la preinstitucionalización de *nuevo tipo* comprendiendo un tramo más o menos amplio de la evolución de la legislatura con siete legislaturas implicadas y toda una década (1980-2001). A pesar de los avatares de la XVII legislatura, durante la primera parte de su gestión y después con la nueva mayoría, la ley orgánica fue objeto de cambios importantes, sobre todo que formalizaron un conjunto de

aspectos *practicados* durante la XV y XVI legislaturas. Y así, durante las legislaturas XVII y XIX conforme a lo señalado arriba hasta llegar al momento actual, con una nueva ley producto del consenso de sus diputados y de la mayor coherencia de la legislatura, como se demuestra en la segunda parte de este capítulo 5. Algo muy importante a destacar, es que conforme a lo mostrado por el cuadro 4.54, de manera indirecta también este indicador nos informa del crecimiento de la autonomía. Como sabemos, si la ley de 1980 nació bajo el influjo de cambios nacionales, pero finalmente iniciada por el gobernador, lo que muestra la elaboración de las posteriores leyes orgánicas es que la influencia del ejecutivo se fue extinguiendo paulatinamente, al grado de ser absolutamente nula su intervención respecto de la orgánica actualmente vigente. Tanto fue el desacuerdo del gobernador, que bajo los argumentos de “duplicidad de funciones” y por no acatar el “principios de racionalidad del gasto” estrenó su retahíla de vetos aplicados durante la XX legislatura (ver figura 4.9). No solo ello, llevó el caso a una controversia constitucional (SCJN, 2013).

Durante la preinstitucionalización del congreso fueron dos leyes, las leyes que rigieron al congreso, la de 1980 y la de 1995 comprendiendo las gestiones de seis legislaturas cuyas implicaciones características fueron explicadas arriba. Durante la semi-institucionalización, que comprende cuatro legislaturas y una que transcurre actualmente, han sido creadas tres nuevas versiones de la LOPLEBC. O sea, en un lapso de 30 años el congreso ha contado con cinco versiones de su principal instrumento normativo, con un inmenso número de cambios en su articulado, que van desde reformas, adiciones y derogaciones.

Podemos decir en breve, entonces, que la capacidad adaptativa de la legislatura -expresada en la creación de nuevas unidades de trabajo como sus comisiones bajo la influencia de ambientes dinámicos y complejos y en el proceso de adecuación de sus órganos representativo (MD's) y político (CRIPP-JCP)- también se ha revelado en su capacidad para crear y modificar su marco normativo. Los elementos brindados, se esquematizan en la figura 4.30. Ahí se muestra la evolución normativa de la legislatura desde que tenía una estructura rudimentaria (en su etapa de la vieja institucionalidad), hasta que alcanza cierto grado de complejidad y llega a contar con mayor pluralidad interna, un mayor número de órganos, más complejos (etapa de preinstitucionalización), hasta llegar a ser totalmente una organización compleja. A partir de aquí, se ha objetivado, dándose por sentada y albergando la mayor de las pluralidades internas y habiendo desarrollado una gran complejidad organizacional. De esta manera, podemos resumir que los indicadores con que hemos evaluado la variable «Adaptabilidad», informan de que ésta ha alcanzado niveles mayores de dinamismo, apuntalando la institucionalización del congreso, conforme la teoría que nos hemos dado en nuestro marco teórico.

5.10 Dimensión coherencia

5.10.1 El concepto de coherencia

Como lo señalamos en el capítulo 3, el concepto de coherencia al estudio de lo político fue utilizado por primera vez por Downs (1957), seguido por Huntington (1965 y 1968). Su importancia en las organizaciones ha sido suficientemente enfatizada por Huntington, quien la identifica con la unidad, espíritu, moral y disciplina, indispensables en gobiernos y regimientos, ya que tanto en la guerra como en la política las aptitudes para la coordinación y la disciplina son cruciales” (1965:405). Aunque Polsby no utilizó el concepto de coherencia como criterio de institucionalización, si identificó como una de las características de una organización institucionalizada, como su tendencia a utilizar criterios universalistas (en lugar de criterios particularistas) y métodos automáticos (en lugar de métodos discrecionales)” para la toma de decisiones. En ese mismo tenor, Putnam (1976: 115, referido por García 2007), sostiene que la coherencia implica un acuerdo no sólo “sobre lo que ha de hacerse y sobre cómo ha de hacerse”.

En una extensión del concepto sostiene García (2007:62) que la coherencia es un acuerdo que va más allá de los procedimientos internos que han de ponerse en práctica para contribuir al eficaz desempeño de las legislaturas y para resolver sus conflictos internos. El acuerdo representado por la coherencia es extensivo al qué hacer y el cómo hacerlo respecto del conjunto de funciones que tienen las legislaturas como parte del sistema político. En ese sentido, sostiene Peters (2000), la coherencia también representa la capacidad de la institución para tomar

decisiones acerca de sus tareas esenciales y creencias y para filtrar las desviaciones de las mismas.

Cuadro 5.5 Operacionalización de la variable coherencia: Modalidades e indicadores	
Tipo de coherencia	Indicador
1) Funcional	Prevalencia de las mayorías calificadas
	Grado de consenso en votaciones nominales en el pleno
2) Tecnológica-instrumental	Utilización de los <i>artefactos</i> legislativos:
	• Acuerdo político y
	• Plan de Desarrollo Legislativo
3) Organizacional	Grado de inclusión en: Comisiones y Mesas Directivas
Fuente: Elaboración propia	

5.10.2 Operacionalización del concepto y orden de exposición

Con base en las formulaciones anteriores, definimos coherencia como la expresión del consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales de la legislatura y de sus procedimientos para resolver las disputas que se suscitan a su interior. En un acercamiento todavía más operativo, la coherencia legislativa la definimos como los niveles de acuerdo entre los miembros del congreso acerca de lo que ha de hacerse y sobre cómo debe hacerse. A fin de hacer más penetrante nuestro análisis, a partir de los indicadores utilizados, identificamos tres tipos de coherencia: funcional, organizacional y tecnológica-instrumental (figura 3.2 y cuadro 5.5). En ese sentido, hemos operacionalizado la variable coherencia conforme a lo explicado en el capítulo 3 (figura 3.2) y como se describe en el cuadro 5.5 donde el tipo “coherencia funcional” se ha evaluado a partir de los indicadores “mayorías calificadas” y “grado de consenso” en las votaciones nominales en las sesiones plenarias. Para el tipo “coherencia organizacional” utilizamos el grado de inclusión de los miembros del congreso en las comisiones legislativas y las mesas directivas, y finalmente, en el caso del tipo “coherencia tecnológica-instrumental”, se evaluó a partir de la utilización de los artefactos legislativos como el “Acuerdo político” y el Plan de Desarrollo Legislativo.

Como se muestra en el cuadro 5.5, a partir de indicadores como el papel de las mayorías calificadas, los niveles de consenso alcanzados por los diputados en el pleno y el grado de inclusión-exclusión de los puestos en las comisiones y las mesas directivas, a nuestro juicio permite valorar los niveles de acuerdo sobre lo que se hace a partir de las funciones constitucionales y legales de la legislatura. Desde un enfoque diacrónico, a partir de su ley orgánica y el marco constitucional correspondiente, documentaremos el papel que ha venido jugando la «mayoría calificada» (o supermayoría) como mecanismo integrador y propiciador de consensos al interior de la legislatura. Consideramos que en la medida que la recurrencia de mayorías acerca al consenso sustancial requerido por una organización efectiva, ayudando resolver las disputas internas, en tanto mayor se utilice mayor será el grado de unificación y coherencia de la legislatura.

Igualmente, al apoyarnos la identificación del uso de los *artefactos* creados por la legislatura como los acuerdos de gobernabilidad interna y el Plan de Desarrollo Legislativo (PDL), nos proporciona una base para la comprensión de cómo los grupos parlamentarios y los legisladores en particular han gestionado sus relaciones internas y el uso dado a la “tecnología parlamentaria” a su disposición. De acuerdo con la Sociología de la ciencia y la tecnología, los sistemas tecnológicos incluyen una amplia variedad de artefactos. Entre ellos se pueden contar los físicos, los organizacionales y hasta los artefactos meramente legislativos (Huges; 2012: 52).

Así que no resulta un despropósito concebir el consenso (elemento fundamental de la coherencia), como un artefacto de la cultura legislativa, diseñado para ayudar a negociar las

relaciones entre los grupos parlamentarios y los legisladores en lo particular. En ese sentido, los acuerdos políticos al interior del congreso (que actúan como reglas informales) y los planes de desarrollo legislativo (que lo hacen como reglas formales), los consideramos «artefactos concomitantes» al consenso. Cualquier artefacto que funcione como un componente en un sistema (p.e. el legislativo), al interactuar con otros artefactos, contribuyen de manera directa -o a través de otros componentes- a la meta común de ese sistema (Huges: 2012:46). Los artefactos se acompañan mutuamente y actúan de forma conjunta o *ensamblada* (Newmann, Smith, Allensworth y Bryk, 2001).

Hechas estas precisiones, pasaremos a la contrastación empírica de la variable coherencia en el mismo orden que muestra el cuadro 5.5. Esto es, se desarrolla primero lo relativo al tipo de coherencia funcional (con los indicadores identificado en la columna derecha), en seguida, el tipo de coherencia tecnológica-instrumental (con los acuerdos políticos y el PMD como indicadores) y, finalmente, el tipo coherencia organizacional con el grado de inclusión de los miembros del congreso tanto en las comisiones legislativas como las mesas directivas. En la parte final del capítulo se presenta un apartado de conclusiones.

Antes de pasar a abordar el tipo coherencia funcional, a manera de antecedente, presentaremos un breve encuadre sobre algunas características de la coherencia durante periodo de convergencia 1953-1989. Esto es necesario en tanto que consideramos apropiado *concentrarnos* en el grupo de legislaturas transcurridas desde 1995 a 2013, lo que está motivado por la disponibilidad de los datos y por las razones de cierta homogeneidad de estas legislaturas post

alternancia, cuyas características en común se presentan en el capítulo 3. Hechas estas aclaraciones y precisiones, pasamos al objeto de este capítulo.

5.10.3 Coherencia y periodo de convergencia 1953-1989

Una de las características de las legislaturas institucionalizadas es que en la toma de sus decisiones sobre sus actividades internas tiende al uso de criterios universalistas en lugar de criterios estrechos. Igualmente, las legislaturas institucionalizadas rechazan los métodos discrecionales, adoptando los automáticos (Polsby, 1968), predecibles y legitimados socialmente. Precisamente lo contrario fue lo que privó durante 1953-1980, periodo el cual a partir de Tushman et al. (1993) hemos denominado periodo de convergencia del sistema presidencial local de división de poderes, el cual abordamos con amplitud en los capítulos 2 y 6 de esta tesis.

La discrecionalidad y la carencia de “criterios universalistas” en la toma de decisiones, fueron característicos de ese largo periodo de convergencia (1953-1980) en la que se vio inmersa la legislatura local. Fue así, tanto por la ausencia de un instrumento normativo, como por el imperio de las reglas informales impuestas al órgano legislativo por el sistema político imperante. En el capítulo 2 y en el 6, hemos abordado con amplitud las condiciones que hicieron posible que la legislatura abdicara de sus funciones constitucionales en favor del gobernador, por lo que no vamos a detenernos en ello. Sin duda, producto de tales condiciones en las legislaturas transcurridas durante ese periodo, existió un gran consenso de qué hacer y cómo hacerlo, de cómo resolver sus disputas internas y cómo asumir sus funciones como parte del sistema de división de poderes. Hay que decir, que en efecto, las cosas fueron así a partir de la estrategia de

dominación dirigida a la legislatura y la estrategia de subordinación asumida dócilmente por las legislaturas.

Hubo fuerte razones para ello. Durante el periodo 1953-1980, todos los diputados locales pertenecían al PRI y su jefe era el gobernador, a quien por disciplina partidista le aprobaban en tiempo record sus iniciativas. El gobernador era el *factótum* de la política local, capaz de dispensar puestos en cualquier espacio bajo su jurisdicción. Para los diputados del PRI era absolutamente normal la abdicación del poder legislativo que personificaban frente al ejecutivo. Además, pesaba mucho el no poder reelegirse para un período inmediato que su carrera política dependiera del gran dispensador de puestos públicos y otras prebendas. Bajo estas condiciones, los diputados del PRI también tenían un elevado grado de “coherencia”. Además de disciplina, había “oficio político”. Ellos sabían perfectamente *qué* estaban autorizados a hacer y también *cómo* debían hacerlo, y por supuesto, también sabían *cuando* hacerlo (“el que se mueve no sale en la foto”, Fidel Velázquez *Dixit*). Pero era otro tipo de “coherencia”; no era un acuerdo entre pares, o entre adversarios siquiera. Se asemejaba más a una especie de “síndrome de Estocolmo” político, el hijo complaciente frente al padre severo y dominante.

La reforma política nacional que trajo a los diputados de representación proporcional y la primera ley orgánica del congreso de 1980, con todas sus limitaciones, ya comentadas en capítulos precedentes, introdujo un importante entramado jurídico que sentó las bases para que cambiar en algo las cosas. La iniciativa presentada por el gobernador y aprobada por el congreso sin mayores cambios, respondió a las expectativas despertadas por la reforma política nacional, pero a juzgar tanto por su exposición de motivos y por el texto del dictamen de aprobación de la

iniciativa, no incorporó de los diputados al más mínimo debate sobre sus implicaciones. Es fácil darse cuenta al leer la exposición de motivos de tal iniciativa, que localmente fue ajena a cualquier espíritu reformista y los comentarios expuestos por los diputados en el texto del dictamen de aprobación, no reflejan el más mínimo gesto de aquella medida significara algo importante para la vida política de la entidad o del congreso.

Por lo tanto, hay que considerar que detrás de la noción de institucionalización subyace la correspondencia del desarrollo de la legislatura con un modelo republicano y democrático de división de poderes, ajeno al autoritarismo. Desde ese enfoque, la coherencia es incoherencia, al alejarse de los mismos postulados de la carta magna local y la nacional. La coherencia al interior del congreso durante todo el periodo de dominación del PRI estuvo determinada por los mismos elementos que mantenían la cohesión y la disciplina de ese partido hegemónico. Al sobrevenir la alternancia, la cual significó una modificación radical de las condiciones ambientales en la que la organización legislativa se había desenvuelto por décadas, se puso en claro que la organización legislativa ya no podía alcanzar un nivel sostenible de rendimiento sustentada en el esquema del presidencialismo autoritario, con todo lo que eso implicaba. Con un nuevo liderazgo (que no se constituyó de un golpe), la legislatura se vio obligada realizar un reordenamiento fundamental de sus actividades.

Concebido desde la teoría, tal reordenamiento correspondió con una *reorientación* estratégica; un reenfoque de los asuntos en que se encuentra avocada la organización legislativa, estableciendo un nuevo rumbo en sus actividades (Tushman y Romanelli; 1985:176 y 177) y el establecimiento de un nuevo tipo de relación con el medio, que mostraron su capacidad de

adaptación. No fue producto de un plan preconcebido por las mentes más lúcidas de los nuevos legisladores; fue un proceso emergente (Mintzberg, 1991).

5.10.4 Marco jurídico, mayorías calificadas y consensos

5.10.4.1 Antecedentes locales de la mayoría calificada

Una de las fuentes que han contribuido elevar el nivel de coherencia interna en la legislatura local ha sido el incremento de asuntos que deben resolverse por mayoría calificada. Se trata de una mayoría consistente en dos tercios del total de diputados que la conforman. Tal mayoría, de acuerdo con la constitución local, equivale al voto de diecisiete de los veinticinco diputados, o el 68 por ciento. Es un fenómeno relativamente nuevo, pero que ha ido en aumento durante las últimas cinco legislaturas. Veámoslo.

En la revisión que realizamos del texto de la constitución del estado de 1953, encontramos que solamente existen dos casos en los cuales se requiere de una votación de mayoría calificada. Uno de ellos se refiere a la probable declaración de procedencia de juicio político en contra el gobernador (artículo 92). El otro asunto se en relación a la modificación de la constitución local, que conforme al artículo 112, también requiere de dos terceras partes de la votación de los diputados. Es claro que el entorno y la composición política de la legislatura no hacían necesario el uso de «supermayorías». La coherencia se sustentaba en la disciplina de los diputados hacia su partido –el PRI- y las reglas informales que le permitían al gobernador ser jefe político del estado y jefe de su propio partido.

La primera Ley Orgánica del Congreso del Estado de 1980 –creada por iniciativa del ejecutivo– reconoce de manera explícita la diferencia entre mayoría simple y mayoría absoluta, identificando la primera como la mayoría de los diputados presentes y la segunda del total de los integrantes del congreso (artículo 91). Sin embargo, en ninguna parte de su articulado aparece el concepto de «mayoría calificada» para la toma de alguna decisión. Por el contrario, tanto en los casos de la elección de la mesa directiva (artículo 7, fracción II) como la designación de la comisión permanente, sólo se requería la mayoría de los diputados presentes. Únicamente tratándose de la aprobación de la dispensa del trámite legislativo por “urgencia y obvia resolución”, la ley establece que deberá aprobarse por la mayoría de los integrantes del congreso. Lo que de todo ello se desprende es que la ley orgánica de 1980, que inició su vigencia durante la X legislatura, fue diseñada pensando en facilitarle los procesos legislativos a la mayoría priísta hegemónica. Desde la perspectiva del gobierno hubiera sido un lujo innecesario; el PRI por si mismo contaba con la mayoría calificada, pues ni constitución, las leyes electorales o la orgánica del congreso, lo impedían ese nivel de control del órgano legislativo, mucho menos la correlación de fuerzas. La oposición parlamentaria era entonces muy exigua; el PAN y el PCM, por separado, solo contaba cada uno con un diputado, el resto (13) eran del PRI.

Tres legislaturas más tarde sobrevino la alternancia y con ella los gobiernos divididos. El primer gobierno estatal panista, encabezado por Ernesto Ruffo, comprendió las legislaturas XIII y XIV las cuales se rigieron por la misma ley orgánica de 1980, constituyéndose como un periodo de transición y aprendizaje. Durante este lapso se inició la reorientación estratégica del congreso, emergiendo como un poder y ampliando sus márgenes de actuación independiente. Sin embargo,

en términos *formales* no concretaron grandes transformaciones al interior de la legislatura, aunque se introdujo cierto “orden en la casa” y se sentaron bases importantes para su posterior transformación. Una de las medidas más trascendentes que tuvo lugar más tarde, fue la promulgación de una nueva ley orgánica [POGE número 45, tomo CIJ del 13 de septiembre de 1995], la cual no pudo aplicar la XIV legislatura porque concluía su gestión, pero la heredó a la XV legislatura, integrada esta última por 25 diputados, en lugar de 19 de la legislatura precedente.

5.10.4.2 Mayoría calificada y marco legal, 1995

La nueva Ley orgánica del Poder Legislativo, fue forjada a partir de la experiencia de la legislatura durante los dos gobiernos divididos comprendidos en el lapso 1989-1995. Es un producto típico de la alternancia; un importante esfuerzo por normar la organización del congreso y las relaciones entre los grupos parlamentarios, alejándose de los métodos discrecionales y estrechos que prevalecieron durante el largo periodo de convergencia. Si bien el artículo 153 de esta nueva ley definió con precisión los tres tipos de mayorías a que sometería la aprobación de sus acuerdos, incluyendo la mayoría calificada con dos terceras partes del total de diputados, no presenta ningún caso de aplicación de esta modalidad. Las designaciones de los titulares de órganos de apoyo administrativo y de control, como la Oficialía Mayor y la Contaduría de Hacienda (artículos 168 y 172), la designación de la mesa directiva independientemente del periodo de que se tratara (artículo 29) y la dispensa del trámite legislativo (artículo 126), serían realizadas por mayoría simple. Esta carencia muestra que al finalizar la XIV legislatura e iniciar la primera legislatura bajo contexto de gobierno unificado, a

pesar de la alternancia, se hacia presente la tentación de mantener viva la tradición priísta del “mayoriteo”. De hecho, durante la XV legislatura (1995-1998) fue tema recurrente, tanto que en un informe presentado al finalizar la gestión de esa legislatura, el presidente de la mesa directiva, expuso datos específicamente para demostrar que durante esa legislatura, a pesar de acusaciones en contrario, el “mayoriteo” no había existido, lo que párrafos abajo documentamos

Como lo hemos documentado en el capítulo 4 de esta tesis, esta tradición se hizo presente con relativa fuerza durante los dos primeros periodos de sesiones de la XV legislatura. Esto fue así, especialmente respecto del control de las presidencias y puestos en las mesas directivas, las cuales todavía eran el órgano de gobierno indiscutible del congreso. La CRIPP apenas estaba naciendo. Y ante el hecho de la existencia del gobierno unificado, el PAN se atrincheró en la mesa directiva, haciendo valer su poder de mayoría con trece curules. Y ya que la flamante ley orgánica de 1995 –al igual que su antecesora de 1980–, únicamente autorizaba la creación de grupos parlamentarios a los partidos que contaban con al menos tres diputados, solo pudieron conformarse los grupos parlamentarios del PRI y PAN. El PRD, que solo tenía un diputado quedó fuera de la CRIPP y a pesar de solicitar su incorporación como invitado, no fue aceptado, como se ilustra con el Diario de los debates en otro lugar de este trabajo. Entonces, para todos los fines el primer antecedente genealógico de la CRIPP se conformó únicamente por los grupos parlamentarios del PAN y el PRI. Pactar los asuntos del congreso en la CRIPP, para la mayoría panista casi significaba ir a informar y rendirles cuentas a los diputados del PRI. De ahí su preferencia por centralizar muchas de las decisiones del congreso en las mesas directivas, al menos durante los primeros periodos de sesiones de su gestión.

A pesar de ello, en un contexto nacional de reformas electorales avanzadas, de creación y ciudadanización del IFE, de cambios en el congreso y las confluencias entre los principales actores políticos, la realidad se fue imponiendo en las relaciones internas en el congreso y con el ejecutivo. Tanto cambiaron las relaciones entre ambos partidos en el congreso conforme se fue desarrollando la XV legislatura, que al finalizar su gestión, se informa que los niveles de consenso alcanzados en el pleno para la aprobación de los dictámenes de las comisiones de Hacienda y Administración y de Legislación y Puntos Constitucionales fueron bastante elevados. El diputado José Manuel Salcedo Sañudo, presidente de la Mesa Directiva de la Sesión Previa de la Honorable XVI Legislatura, informa:

...podemos hablar de la cantidad de acuerdos que la Legislatura que hoy concluye resolvió por mayoría, de cuantos por unanimidad y de cuantos, como se les suele llamar peyorativamente por mayoriteo, [...] podremos concluir que el mayoriteo que nos imputan no pasa del tres por ciento del total de los acuerdos y que la unanimidad representa inédita y responsablemente más del 70 por ciento de los acuerdos, situación que no sucede en otros Congresos del País. [...] de un total de 449 dictámenes de la Comisión de Hacienda y Administración, 328 de ellos que equivale al 73% fueron aprobados por unanimidad de votos y sólo 13 dictámenes de esos 449 que equivale al 2.8% se aprobaron por mayoría simple de un sólo grupo parlamentario. De igual forma de un total de 180 dictámenes presentados por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales [...] 129 de ellos que equivale[n] al 72% se aprobaron por unanimidad y sólo 3 dictámenes que equivale[n] al 1.09% se aprobaron por mayoría simple de un sólo grupo parlamentario. (Diario de los debates del 30 de septiembre de 1998).

Para el ponente, la única interpretación que nos ofrece de estos datos es que, por parte de los integrantes de la XV legislatura existió un esfuerzo responsable y decidido “para buscar el consenso por encima de las diferencias, confrontando ideas y exponiendo argumentos para lograr en la medida de lo posible las mejores decisiones en beneficio de la ciudadanía”. Más allá de esta interpretación, lo que realmente aconteció es que las nuevas realidades políticas y la necesidad del gobierno del PAN de contar con los votos de los diputados de la oposición, especialmente del PRI por ser la minoría mayor y por lo que seguía representando nacionalmente, pusieron de relieve que los viejos métodos de comando y control, tan propios de la tradición priísta, no funcionaban en las nuevas condiciones. Fue la conjunción de los votos del PRI y los del PAN lo que permitió las reformas constitucionales en legislaturas precedentes en un contexto gobiernos divididos. Lo mismo sucedió durante la XV legislatura ante la frágil mayoría panista de trece votos, ahora con un gobierno unificado; el primero en la etapa de la alternancia.

Así que si al inicio de esa XV legislatura el dilema entre cooperar o confrontar se resolvió temporalmente por este último elemento, con el transcurso de su gestión se asentaron los intereses y las relaciones entre ambos partidos. Tal vez el *impulso* más bipartidista que haya existido en la historia del Congreso de Baja California, se presentó durante la gestión de la XV legislatura. Ello fue así a partir del elevamiento del umbral para acceder a diputados de RP, del 2 al 4%, asunto documentado ampliamente en otro apartado de este mismo trabajo. Ver figuras 4.12 y 4.13. Por supuesto que lo anterior no es un obstáculo para reconocer que, en efecto, tales niveles de consenso fueron un fenómeno inédito en la historia de la legislatura; una manifestación clara de que las partes integrantes de la legislatura alcanzaban un mayor grado de

coherencia, como rasgo distintivo de su evolución adaptativa, expresada en sus procesos de institucionalización y cambio. Fueron los mayores indicios de que el «trastorno» producido por la alternancia parecía superarse, restableciéndose un nuevo equilibrio; antes sustentado en el control hegemónico del congreso por parte del PRI; ahora por la cohabitación bipartidista entre el PRI y el PAN.

5.10.4.3 Derechos procedimentales y mayoría calificada

El Artículo 147 de la LOPLEBC vigente, establece que las decisiones de mayoría que toma la legislatura pueden ser en las modalidades de simple, absoluta o calificada. De acuerdo con ese instrumento, *mayoría simple*, es aquella en la que la decisión se toma por más de la mitad de los diputados que asistan a la sesión. La *mayoría absoluta* es aquella mediante la cual las decisiones la toman más de la mitad de los diputados que integran el Congreso del Estado. Las decisiones por *mayoría calificada*, son aquellas correspondientes a las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del Estado. La importancia jurídica y política que esta último tipo de mayoría ha llegado a tener a lo largo de tiempo en la entidad, se demuestra por el hecho de que a partir de octubre de 2007 fue reformado el artículo 35 la Constitución Política local mediante el Decreto No. 106, definiendo que, cuando en la misma Constitución o en la Ley, se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado “debe ser aprobada por mayoría calificada o por dos terceras partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos de los Diputados” (POGE Núm. 48; 2007:91).

No ha sido producto el azar que esta reforma se haya realizado a una semana de instalada la XX legislatura del Congreso del estado. Como ya se ha documentado en este mismo trabajo, la composición de esa legislatura, producto de los resultados electorales inmediatos, dio por resultado un gobierno dividido horizontal (puro) y verticalmente, al perder el partido del ejecutivo la mayoría de curules y de los gobierno municipales: una situación excepcional en la historia política de la entidad, un “cambio de marco sin precedentes” (Tushman et al.1986:42) de lo que nos ocuparemos en un apartado posterior.

Las decisiones que toma del congreso por mayoría calificada es una de sus fuentes de coherencia, aunque tiene algunas implicaciones, criticadas por sus detractores. La constitución local y la ley orgánica del congreso de Baja California, son los dos instrumentos normativos fundamentales que definen los casos en los cuales la legalidad del acto legislativo o parlamentario debe sujetarse a decisiones de mayoría calificada. Sin llegar a ser exhaustivo, un listado de éstas se presenta en el cuadro 5.6 donde resulta evidente la importancia que la mayoría calificada ha llegado a tener en la vida pública de Baja California y para acercar las posturas e intereses de los actores. La experiencia internacional, especialmente la estadounidense, ofrece una amplia variedad de ejemplos de significado político e institucional del uso de la mayoría calificada en la vida parlamentaria. De ella nos ocuparemos brevemente para ilustrar el caso que nos ocupa.

A este tipo de votaciones por encima de la mayoría absoluta (que generalmente se considera a partir del total que compone la cámara), es a lo que en el medio parlamentario en los Estados Unidos se les ha denominado «supermayoría». Sustentado en el principio del respeto a los derechos de las minorías, en el Senado de los Estados Unidos existen ciertos tipos de votos de

super-mayoría, aunque no especificados explícitamente en su Constitución. Tales supermayorías pueden ser de tres quintas partes (60 de 100) o de dos tercios (66.66 de 100).

Cuadro 5.6 Procedimientos legislativos y mayorías calificada, en la constitución y la ley		
Ordenamiento	Asunto	Observaciones
CPELSBC		
Artículo 5	Designar al Contralor General del IEEyPC	
Artículo 6	Elección de consejeros propietario y suplente del Instituto Estatal de Transparencia.	Candidatos del gob.
Artículo 21	Designación de Consejeros Electorales del C.G.E.	Propuesta JCP
Artículo 27	Elegir y resolver respecto a su reelección o no reelección, renunciaciones y remociones de los tres magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	
Artículo 27	Crear o suprimir municipios, fijar, delimitar y modificar la extensión de sus territorios.	
Artículo 35	Definición de mayoría calificada	
Artículo 37	Designar y remover al Auditor Superior de Fiscalización	Propuesta JCP
Artículo 55	Elección, ratificaciones, vacantes y licencias de magistrados (numerarios y supernumerarios) del TJEB.	
Artículo 58	Nombrar, ratificar o no ratificar y remover a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia	
Artículo 58	Nombrar magistrados numerarios y supernumerarios del TJE.	
Artículo 64	Designación de dos consejeros del Consejo de la Judicatura	Propuesta JCP
Artículo 86	Suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros y designar munícipes o de Concejos Municipales	Gob. propone a munícipes y al consejo
Artículo 93	Erigirse en Jurado de Sentencia y emitir su fallo	
Artículo 112	Adiciones o reformas a la constitución local	
Artículo 9 C/Ley PDH	Designación del Procurador de los Derechos Humanos	Propuesta JCP
LOPLBC		
Artículo 9	Para sesionar en lugar diferente al recinto oficial	Propuesta JCP
Artículo 10	Para modificar, reformar, derogar o abrogar la LOPLBC (*)	
Artículo 12	Elegir la primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura (*)	Propuesta JCP
Artículo 40	Crear nuevos órganos de apoyo parlamentario y administrativo.	Solicitud JCP
Artículo 42	Elección de la Mesa Directiva para cada periodo de sesiones	Propuesta JCP
Artículo 52	Remover al Pte. de la mesa directiva por no observar la LOPLBC	Propuesta JCP
Artículo 55	Crear comisiones legislativas, incluidas las de dictamen	Propuesta JCP
Artículo 59	Creación de comités y comisiones de investigación y especiales	Propuesta JCP
Artículo 77	Nombrar y remover al Srio. de Servicios Administrativos	Propuesta JCP
Artículo 77 Bis	Nombrar y remover al Srio. de Servicios Parlamentarios,	Propuesta JCP
Artículo 80	Nombrar y remover al Contralor Interno	Propuesta JCP
Artículo 83	Nombrar y remover al Director General de Asuntos Jurídicos	Propuesta JCP
Artículo 83 Ter	Nombrar y remover al Director de Prog. y Gasto Interno	Propuesta JCP
Artículo 83 Quinquies	Nombrar y remover al Director de Comunicación Social	Propuesta JCP
Artículo 83 Sexies	Nombrar y remover a titulares de la Biblioteca y del Instituto de Opinión Ciudadana, Estudios Económicos y Sociales.	Propuesta JCP

Fuente: elaboración propia (*) Reformas de junio de 2013.

Son procedimientos implícitamente inherentes al artículo I, sección 5 de la constitución estadounidense, que establece: "Cada cámara puede determinar las reglas de sus procedimientos"

Se trata de una facultad constitucional afirmativa, mediante la cual el Senado se impone una serie de requisitos adicionales de «supermayoría», a veces llamada «mayoría extraordinaria». Son excepciones al principio general del procedimiento parlamentario mediante el cual los senadores comúnmente deciden sus cuestiones por mayoría simple de votos (Oleszco; 2008:1).

Basada en la experiencia de varias de sus legislaturas estatales asociadas, la National Conference of State Legislatures (NCSL) sostiene que con las reglas de «supermayoría» se pretende prevenir la "tiranía de la mayoría", así como fomentar la deliberación y el compromiso a partir de obligar a los promoventes de una iniciativa a reunir los votos suficientes para alcanzar una mayoría calificada (NCSL, 2013). Este tipo de mayorías es común en el caso de las reformas constitucionales (que al parecer es una norma mundial), ya que se piensa que las constituciones no deben ser modificadas sin una cuidadosa deliberación. Además, en varios estados de la Unión Americana, el aumento de los impuestos también requiere de «supermayorías» parlamentarias. Algunos estudiosos de los congresos consideran que el uso de la regla de «supermayoría» en este caso particular, ha sido un triunfo de los electores; o sea, una forma de control social sobre el aumento de impuestos. Su adopción en este caso, es una manifestación de la capacidad de adaptación de la legislatura ante los cambios ambientales en materia de ingresos (Squire; 2012:318), que la obliga a construir consensos.

Sin embargo, conforme el uso reiterado de estas supermayorías ha ido cobrando una mayor relevancia, especialmente en el senado estadounidense, también ha arreciado su crítica. Por ejemplo, el senador Udall nos dice que en virtud de la "regla de obstruccionismo" ("filibuster" en el idioma inglés), de limitar el debate o poner fin a una maniobra obstruccionista, solo es posible

con una supermayoría de tres quintas partes, o de 60 senadores. Conforme a lo expresado por este congresista, durante los últimos años, el uso del “filibusterismo” para obstruir el funcionamiento del Senado, se ha convertido en la norma. (Udall, 2010). Esta preocupación es compartida por Paul Krugman (premio Nobel en economía, 2008), para quien la exigencia universal de mayorías, contrariamente a lo que se oye a menudo, no es una tradición de larga data, sino algo desarrollado recientemente, “sobre todo desde que los republicanos pasaron a ser minoría.” Coincidente con quienes sostienen que “la supermayoría da a la política estadounidense un sesgo de centro-derecha”, y avalando las propuestas del senador Udall (“Udall está en lo correcto”), se pronuncia por arreglar el Senado, pues de lo contrario – concluye-, “nos dirigimos hacia un estado de república bananera plena” (Krugman, 2010).

Para el lector interesado en profundizar en los orígenes y límites de las reglas de la llamada «supermayoría», puede consultar a Schwartzberg (2013) quien nos ofrece una interesante perspectiva histórica trasladándonos en el tiempo al funcionamiento de la jerarquía de la iglesia católica. Estos hallazgos nos remiten al trabajo de otros estudiosos, quienes se han preguntado hasta dónde llega la influencia de los sínodos de antigua Iglesia Cristiana en la operación de los parlamentos. Incluso, van más allá preguntándose si podría considerarse como uno de los probables antecedentes genealógicos de las legislaturas (Hedlund et al. 2008:21). Es la misma perspectiva desarrollada por Squire (2012), quien considera que las 50 legislaturas y el mismo congreso estadounidense se encuentran arraigados en los cuerpos legislativos que los precedieron desde la primera legislatura.

Desde luego, no es nuestra intención ahondar más en este aspecto, sino solo dejar apuntado que junto a la importancia que juegan las mayorías calificadas para sentar en la mesa de negociaciones a las mayorías partidistas o de las coaliciones parlamentarias en los gobiernos unificados para reducir sesgos partidistas interesados, existe la otra vertiente en la cual las minorías puedan llegar a obstruir la operación del congreso. Y por supuesto, no se trata de un debate nuevo, pero si queremos enfatizar que mantiene plena vigencia, incluso, en congresos plenamente institucionalizados como el estadounidense. Considerar estas experiencias y aprender de ellas, podría ser importante para comprender los procesos que se desarrollan en congresos de menor data y complejidad, como el de Baja California. Sobre todo si consideramos que algunos de los factores que contribuyen al desarrollo de capacidades y de poder de las asambleas legislativas, “de hecho, parecen trabajar como 'modelos' de ingeniería institucional: Aquello probado en un parlamento [plenamente institucionalizado], puede usarse fácilmente por otros parlamentos emergentes, evitando sus propios procesos de búsqueda a través de ensayo y error” (Hedlund et al. 2008:21). No escapa a estos mismos autores el reconocimiento de que existe otro tipo de elementos de fortalecimiento de los parlamentos, que no pueden importarse de la experiencia ajena, sino que responde a precondiciones de las capacidades parlamentarias específicas y al contexto en el cual se desempeña.

Cabe recordar que desde la creación de su ley orgánica de 1995, una práctica habitual en la legislatura de Baja California es que, al inicio de cada legislatura -incluso días antes-, los grupos parlamentarios definen los ajustes que deban sufrir las reglas del juego, algunos se expresan en acuerdos políticos, otros en reformas a la ley orgánica, o en ambos. En ciertos casos, como por ejemplo, a las legislaturas XVIII y la XX, estos ajustes pueden elevarse a cambios

constitucionales. Al final de cuentas, de lo que se trata es de establecer las reglas y procedimientos aplicables al proceso legislativo a partir de los cambios políticos y, específicamente, de la correlación de fuerzas que, por regla general, se vincula al tipo de gobierno que emerge en cada elección, excepto en coyunturas inesperadas. Dicho en otros términos, se ponen de acuerdo “sobre lo que ha de hacerse sobre cómo ha de hacerse” (Putman; 1976:115), referido por García (2007). O sea, un acuerdo que, en lo relativo a las legislaturas, concierne tanto a sus funciones como parte del sistema político, y también “a los procedimientos internos que han de ponerse en práctica para contribuir al eficaz desempeño de las primeras y para la resolución de conflictos intraorganizativos” (García; 2007:62).

Aquí, en relación con el tema objeto de este apartado, sobresalen las legislaturas XVI y XVIII, ambas desempeñadas en un contexto de gobierno divididos. Estas dos legislaturas, además de suscribir sendos acuerdos de gobernabilidad, instituyeron el método de consensos en la toma de decisiones, dejando como última instancia decisiones excluyentes alcanzadas por mayoría simple o absoluta. Desde luego, con las precisiones que obliga el caso, la XXI legislatura también puede incluirse y estudiarse como parte de esta misma vertiente.

5.10.5 La primacía del consenso

Los datos de la figura 5.14 nos muestran de manera comparada los niveles de consenso alcanzado durante las legislaturas XV a XX. Lo primero es que se trata de niveles elevados que muestran algunos altibajos explicables por las características de cada legislatura. Si contáramos con los datos de las votaciones durante todo el primer momento de periodo de convergencia, que

privó hasta 1980, lo más probable es que el reino de las unanimidades ha sentado su imperio. Igualmente, los datos nos mostrarían un alto nivel de disensos durante el segundo momento del periodo de convergencia periodo hasta la alternancia (1980-1989), cuando la mayoría automática del PRI y sus aliados, lo resolvía todo y los partidos de oposición no tenían voluntad de cooperar con el gobierno, excepto los entonces llamados partidos “paraestatales.

Observando el comportamiento desde la XV legislatura a la XIX legislatura, podemos constatar que en lo general existe un elevado nivel de unanimidad, la que puede explicarse tanto por la similitud cada vez mayor de las plataformas políticas de los partidos, el acuerdo básico en presentar una “buena cara” ante la sociedad en busca de legitimidad (Gonzalez, 2010) y por supuesto, la capacidad para tejer acuerdos de los grupos mayoritarios al interior del congreso, en ocasiones muy vinculados al interés del gobernador porque así sean las cosas. La XV legislatura contó en promedio con un 71.5% de unanimidad en los dictámenes llevados al plano por sus dos comisiones facultadas para ello. Por su parte, la XVI legislatura eleva el nivel de consenso hasta el 90%, lo cual parece corresponder al hecho de que se trató de una legislatura con formato de gobierno dividido de *equilibrio tripartida*, además pactado mediante el artefacto Acuerdo Político, el cual jugó un papel determinante. El caso de inestabilidad extrema lo presenta la XVII legislatura con gobierno unificado, sobre todo durante la segunda mitad de su gestión al cambiar a gobierno dividido, lo que la condujo a reducir los niveles de consenso al mínimo histórico del 58%. Con la XVIII legislatura, de nuevo los niveles de consenso se elevaron, ahora al 80% por ciento, continuando su ascenso para alcanzar al 93% durante la XIX legislatura, esta última en un gobierno unificado y contando la coalición parlamentaria encabezada por el GPPAN con una sobrada mayoría absoluta, aunque sin asegurar la mayoría calificada.

Por supuesto que destaca que el nivel más elevado de unanimidad se haya alcanzado en un gobierno unificado con una mayoría sobrada favorable al gobernador. En el capítulo anterior dimos cuenta que el crecimiento del presupuesto hasta llegar a los elevados montos actuales, tuvo como su primer salto, precisamente durante la XIX legislatura, por lo que lo más lógico es que tal nivel de acuerdo fue lubricado con mayores prerrogativas a los legisladores. Como dato, cabe agregar que en entrevista para esta investigación, la diputada Ana María Fuentes, al criticar las transformaciones realizadas durante la XX legislatura, dice que:

en la legislatura actual, vemos a una mayoría contraria al gobierno y no están muy bien las relaciones legislativas gobierno-congreso, esta tomado el congreso por el PRI, y así se le está permitido hacer transformaciones abusivas dentro del mismo congreso. Vemos que el presupuesto que se tenía en la XIX legislatura aumento el doble o triple en la cantidad de recursos económicos para el congreso actual. Eso es un abuso, como es posible que hoy los diputados, si en ese tiempo cuando estábamos nosotros teníamos 750 mil pesos para la comisión, ahorita es el triple lo que tienen para la comisión. Y aparte, llegaron a acuerdo en donde (sic) el gobierno del estado les diera todo el dinero gestión social al congreso. Ahí los diputados tienen 2.5 millones y medio para gestorías. (Ana María Fuentes, Diputada de la XIX Legislatura del Congreso el Estado por el PRD. Entrevista realizada durante febrero de 2013).

Si durante la XVIII legislatura el presupuesto para cada comisión era de 60 mil pesos, con el testimonio de la diputada Fuentes, creemos que no queda espacio para dudar que el presupuesto fue utilizado durante el gobierno de Osuna Millán como parte de una estrategia condescendiente

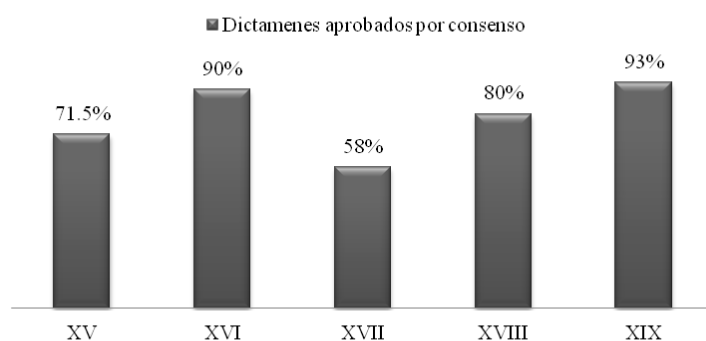
con el *parroquialismo venal*. Esto es más elocuente si consideramos que durante esa legislatura el PAN tuvo 12 diputados más dos escaños de sus coaligados (PES y Panal) y el voto del PRD, que sistemáticamente votaba junto con la coalición parlamentaria afín al gobernador (ver cuadro 4.36). Igualmente, en otra lugar de este misma investigación aportamos la evidencia de que también durante la XX legislatura el elevado presupuesto del congreso fue negociado entre los diputados del PRI y el gobernador, según denuncia pública del diputado priísta René Mendívil, no desmentida por ninguna fuente.

A pesar de esta circunstancia, los datos anteriores echan por tierra cualquier idea acerca de que en las legislaturas, por tratarse de un órgano colegiado de muy diversas representaciones políticas, su comportamiento típico sea el enfrentamiento y la ausencia de acuerdos. Por el contrario, lo que se muestra es un cuerpo que a pesar de su diversidad interna y trascendiendo los contextos en que se desenvuelve cada una de ellas (gobierno unificado o gobierno dividido) la tendencia es a mantener elevados niveles de consenso, que es una de las medidas de coherencia institucional. Por otra parte, excepto el caso de la XVII legislatura (2001-2004), que paso de gobierno unificado a gobierno dividido al perder el GPPAN la mayoría absoluta y por haberse visto inmersa en un conflicto permanente, lo que se observa es una tendencia a mantener elevados niveles de consenso, en este caso, de unanimidad.

Para nuestro caso, apoyado en estos datos es posible concluir que las decisiones del pleno de los diputados locales de Baja California, desde la XV legislatura a la XIX legislatura, han sido mayores al 58% en todos los casos. Que se presenta un solo caso extremo de mínimo nivel de unanimidad con el 58% en la XVII legislatura, pero que por otra parte se han presentado niveles

de unanimidad del 93% en el caso del XIX legislatura, con un promedio para las seis legislaturas de 78.5%. Este valor nos indica que la legislatura de Baja California tiene un nivel medio en cuanto a aprobación por unanimidad de sus dictámenes ante el pleno. Si consideramos el elevado y reiterado uso de la mayoría calificada para un número importantes de asuntos y lo vemos en conjunto con los niveles de unanimidad mostrados en la figura 5.14, podemos concluir que el tipo de coherencia funcional presenta características que la ubican en nivel medio-alto.

Figura 5.14 Dictámenes aprobados por consenso



Fuente: Elaboración propia, Diario de los debates del Congreso del Estado de B.C.

Sin embargo, queda aquí la constancia del contrapunto entre el comportamiento de la XVI legislatura con formato de gobierno dividido tripartito equilibrado, en la cual la fuente *principal* de su elevado nivel de consenso fue el “Acuerdo Político”, en tanto que durante la XIX legislatura, con formato de gobierno unificado con mayoría de la coalición parlamentaria afín al gobernador, en la que todo indica que el origen de su elevado nivel de consenso (93%), pudo haber sido el uso parroquial-venal del presupuesto estatal, con la venia del gobernador.

5.10.6 Gobierno dividido, acuerdo político y coherencia

5.10.6.1 Uso de los artefactos legislativos

Como lo hemos documentado, en buena medida los cambios en el ambiente externo sientan las bases para la configuración de las legislaturas del congreso. Si los resultados electorales arrojan una composición en la cual el partido que gobierno tiene mayoría absoluta por sí mismo, necesitará menos de la cooperación de resto de los grupos parlamentarios, excepto para decisiones de mayoría calificada. La distribución de las comisiones también se determina por tales resultados, esto es, por la correlación de fuerza y las coaliciones parlamentarias que de ella puedan derivar. Y ya que el artículo 15, fracción IV de la constitución local establece que ningún partido político o coalición podrá tener más de diecisiete diputados, si la bancada afín al ejecutivo no cuenta con mayoría calificada sólo o en coalición, tendrán que practicarse formas de cooperación con los otros grupos. Esta decisión incidirá en las relaciones con el ejecutivo del estado en virtud de éste tiene su propia agenda legislativa, la cual no siempre es coincidente con la de la legislatura. El cálculo lo hace cada grupo desde antes de la integración de la legislatura; el ejecutivo sopesa su propia participación y generalmente induce tales formas de cooperación interpartidarias.

Ya hemos mencionado que para el despegue de sus trabajos, los grupos parlamentarios negocian todo un paquete: el orden en que ocuparán la presidencia de la Mesa Directiva cada fuerza representada en el congreso y las presidencias de las mesas directivas de las Comisiones permanentes. Ya que la ley prohíbe que un mismo partido encabece la Mesa Directiva y la CRIPP/JCP, el acuerdo de negociación también incluye a ésta. Como parte de ese paquete está la

definición de quiénes integrarán las comisiones y qué posiciones ocuparán. Estos arreglos pueden ser formales o informales. Los acuerdos formales para gestionar los gobiernos divididos han tendido a convertirse en instrumentos institucionalizados. Así sucedió durante las legislaturas XVI, XVIII y XXI; tanto la XII como la XIV legislaturas que transcurrieron en gobiernos divididos y atravesaron un periodo de aprendizaje, no establecieron acuerdo formal alguno. No existe antecedente de que durante alguna legislatura en un contexto de gobierno unificado se haya recurrido al acuerdo político mediante un documento formal. Por supuesto que a lo largo de cada legislatura la negociación es un continuo y pueden existir acuerdos informales, aunque la mayoría de ese tipo de acuerdos es muy puntual, en cambio el acuerdo político objeto de estudio nuestro, se diseña para toda la legislatura.

Con sus matices, durante las tres legislaturas en las que el PAN ha tenido mayoría absoluta la divisa ha sido el doble juego de ejercer su mayoría, a veces imponiéndose o buscando consensos, otras veces interviniendo la negociación con el gobernador. Así sucedió, sobre todo, durante la XIX legislatura en la que contó con una mayoría sobrada, en menor grado en la XV legislatura con mayoría precaria y por un breve periodo durante la XVII legislatura pues su mayoría fue fallida y cuyas consecuencias fueron documentadas ampliamente en otro lugar de este trabajo. El acuerdo político, como artefacto de la cultura y la tecnología parlamentarias, prácticamente ha sido institucionalizado en la gestión de los gobiernos divididos a partir de la XVI legislatura, con la sola excepción de la XX legislatura, que fue un gobierno dividido de naturaleza diferente.

El otro artefacto utilizado es el Plan de Desarrollo Legislativo, que hasta ahora se ha concentrado esencialmente al diseño y gestión de la agenda legislativa, aunque sus alcances como documento

formal son mayores y sus consecuencias prácticas podrían ser de mayor trascendencia pensando en un horizonte de varias legislaturas y no de una sola, como ahora sucede. De ese artefacto nos ocuparemos más adelante. Por ahora, nos concentraremos en el origen y usos del Acuerdo Político como un artefacto que facilita la construcción de consensos y que contribuye en elevar la unidad de la organización legislativa y su grado de coherencia

5.10.6.2 Origen del Acuerdo Político como artefacto del consenso

5.10.6.2.1 El antecedente inmediato

Aunque durante la XV legislatura existió el primer gobierno unificado nacido después de la alternancia política en la entidad, existieron dos elementos de su gestión que tuvieron un importante impacto en el qué hacer y en el modo de hacer las cosas de la XVI legislatura. El más importante de ellos fue su programa de reforma del Estado (*el qué hacer*) y su instrumento operativo fundamental conocido como “mesas de consenso” (*el cómo hacerlo*). Si se juzgara solo por los resultados del programa de reforma del Estado de la XV legislatura en términos de creación de nuevas leyes o reformas logradas, sería considerado como un verdadero fracaso. Sin embargo, desde una perspectiva de proceso y bajo la consideración de que el congreso es una organización que innova y aprende, tanto el Programa como sus instrumentos (las mesas de consensos), fueron una importante y creativa innovación que rompió con los viejos moldes de “hacer las políticas” *desde* la visión y *en* el claustro legislativo.

Mediante ese programa, a partir de 1996 la XV legislatura se volcó hacia la sociedad como nunca había sucedido en legislatura alguna. La UABC y otras instituciones de educación superior

y de investigación científica se convirtieron en actores directos en la hechura de las políticas. Lo mismo sucedió con un importante grupo de OSC, quienes proveyeron al congreso del primer anteproyecto de la Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, dándole un importante realce a los trabajos de la Mesa de Consensos Especializada en Desarrollo Social, por mencionar solo algunos de los aspectos relevantes.

5.10.6.2.2 Origen y contenido del primer Acuerdo Político

Con estos antecedentes, en una decisión insólita, en la primera sesión de la Comisión para la Reforma del Estado (CER) de la XVI legislatura (integrada por dos diputados del PRI, dos del PAN y uno del PRD, su presidente), acordaron retomar y darle continuidad programa de reforma del Estado de la XV legislatura. Esa determinación resultó fiel al espíritu y a la letra del *Acuerdo de gobernabilidad democrática y reforma del Estado suscrito entre los Grupos Parlamentarios de la XVI Legislatura del H. Congreso de Baja California* del 28 de septiembre de 1998, (referido genéricamente como “Acuerdo de gobernabilidad”). Desde agosto de ese año, los grupos parlamentarios comenzaron los acercamientos, presentando cada uno sus respectivas aspiraciones para, finalmente, incluir en su contenido:

1. El decreto en el que se establece que el objetivo central de la XVI Legislatura sería *“llevar a cabo, en coordinación con los otros Poderes del Estado y la sociedad, una profunda reforma democrática de las Instituciones Públicas de Baja California”*;
2. La creación de una Comisión Especial para la Reforma del Estado (CRE) cuyo objetivo fundamental sería “garantizar la estabilidad, permanencia y continuidad del proceso de

reforma mediante mecanismos que aseguraren la participación social y la consolidación de la credibilidad en las instituciones del estado”.

3. La CRIPP fungiría, como órgano de gobierno colegiado del Congreso del Estado para desarrollar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas.
4. Este órgano de gobierno tendría las siguientes características:
 - a) Se integraría por los coordinadores de los grupos parlamentarios y contaría para su funcionamiento con un Presidente y Vice-presidentes;
 - b) Su presidencia se asumiría concertadamente, sería rotativa y alternada durante períodos de seis meses para cada grupo parlamentario;
 - c) Contaría con una unidad permanente de asesoría, apoyo técnico y administrativo para el despacho de los asuntos de su competencia, y
 - d) Se institucionalizaría el método del consenso. A pesar de las diferencias numéricas entre los grupos parlamentarios, el voto a su interior no sería ponderado.
5. Las mesas directivas serían integradas atendiendo lo establecido por la LOPLEBC vigente, pero además los siguientes criterios:
 - a) La Presidencia se rotaría de manera alterna entre los tres grupos parlamentarios;
 - b) Se calendarizarían los períodos de sesiones que le corresponderían a cada Grupo Parlamentario, fijando como base dos períodos ordinarios y dos presidencias de la Comisión Permanente para cada uno;
 - c) En cada mesa directiva se garantizaría la representación de los grupos parlamentarios del Congreso del Estado, y

- d) Los miembros de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias durante su ejercicio no formarían parte de las Mesas Directivas del Congreso del Estado.
6. Respecto de “la Profesionalización de los Órganos Técnicos y Auxiliares del Congreso del Estado”: la CRIPP propondría al Pleno del Congreso del Estado los nombramientos del Oficial Mayor; el Contador Mayor de Hacienda; al Jefe de Contabilidad y Finanzas; al Director del Departamento Jurídico, y al Director de Comunicación Social. Estos últimos tres, hasta entonces, habían sido solo departamentos adscritos a la Oficialía Mayor. Para la designación de los titulares de estos puesto, se llevó a cabo un “concurso por oposición” en el cual se involucraron de manera importante representantes de la academia para evaluar a los aspirantes sobre cuya base, finalmente, se designó a sus titulares.

En esta determinación subyacía la simpatía y el interés de hacer política al interior y hacia afuera del congreso poniendo un fuerte acento a la construcción de consensos, que fue un elemento conceptual central en el mencionado Acuerdo. Hacia afuera del congreso se convocó nuevamente a muy diversos actores a participar en seis mesas de coordinación para la reforma del Estado, idénticas en su espíritu y en gran medida en su operación a las mesas de consenso ideadas por la XV legislatura originadas a su vez a partir de una experiencia parecida del Congreso del Estado de Jalisco (Páez, 1999). Hacia el interior del congreso se expresó en un amplio nivel de coherencia en los trabajos parlamentarios, no exentos de roces e incluso, confrontaciones, pero solucionadas en el marco de ese Acuerdo de gobernabilidad democrática.

En el capítulo 4 hemos documentado ampliamente el cumplimiento de este acuerdo tanto en lo que se refiere a la ocupación de los puestos generados por el sistema de comisiones y los generados cada una de las mesas directivas de los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones.

5.10.6.2.3 Persistencia del modelo

En otro lugar de este mismo trabajo ya hemos documentado las condiciones de contexto en las cuales se desempeñó la XVI legislatura durante su gestión (1998-2001). Igualmente, fue documentada su composición por partido y número de curules ocupadas por cada uno de ellos, resultando una situación de empate entre el GPPAN y el GPPRI con 11 curules, y el GPPRD con tres (ver cuadro 4.36). Estas circunstancias y la presencia de cierto ambiente político nacional y local proclive al cambio, a la tolerancia política y la construcción de consensos, como una expresión del rechazo a las viejas prácticas priístas de imposición de mayorías automáticas, sentaron las bases para que la legislatura local ensayara por primera vez un modelo de organización y relaciones políticas por los partidos en ella representados en condiciones de gobierno dividido.

Definido esencialmente en el Acuerdo de gobernabilidad abordado en párrafos anteriores, el modelo probó su eficacia durante la gestión de la XVI legislatura, siendo retomado *con los* ajustes pertinentes por la XVIII legislatura, también bajo un gobierno dividido, pero con una mayor pluralidad a su interior, al contar con la representación de cinco partidos. En cierta medida, el modelo ha sido asumido por la XXI, si bien sujeta a una serie de restricciones del marco jurídico, decididas de manera *interesada* por la mayoría priísta predominante durante la

XX legislatura y a la enorme fragmentación política al albergar en su seno nueve partidos que representan el total del espectro político que se expresa electoralmente en la entidad. Para una mayor claridad de lo que esta situación representa, véase el cuadro 4.36 en el cual se muestra un comparativo con las seis legislaturas previas.

Cuadro 5.7 Contornos del modelo y coherencia durante las legislaturas XVI y XVII			
	XVI Legislatura	XVIII Legislatura	Observaciones
Denominación	Acuerdo de gobernabilidad democrática y reforma del Estado	Acuerdo político para la democracia y el desarrollo económico.	El acuerdo durante la XVI legislatura fue firmado como testigo de calidad el gobernador Héctor Terán
Fecha	28 de septiembre de 1998	29 de septiembre de 2004	La intervención del gobernador se redujo sólo a su visto bueno.
Objeto	Reformar el marco jurídico y las instituciones públicas y llevar a cabo una profunda reforma del estado.	Reformar el marco jurídico para coadyuvar con el desarrollo económico y democracia de la entidad.	Fue importante la postura del gobernador Héctor Terán y la de AGA en relación con el modelo de integración y sus propósitos jurídico políticos. No fue el caso de EEW, que lo asumió con cierta frialdad.
Toma de decisiones	Método del consenso	Método del consenso	La XVIII legislatura lo incorporó en la LOPLBC
Órganos de gobierno (CRIPP)	Ocupación alternada en la presidencia y vicepresidencias.	Ocupación alternada en la presidencia. Incorporación de todas la fuerzas políticas.	La XVIII legislatura reforma la LOPLBC para que los grupos parlamentarios se integren por 2 diputados y todas las fuerzas políticas formaran parte de la CRIPP.
Órganos de trabajo	Integración proporcional por parte de los grupos parlamentarios.	Integración proporcional por parte de los grupos parlamentarios y diputados no coordinados.	Durante la XVI legislatura las comisiones se ampliaron a 23 y durante la XVIII, cada diputado ocupó la presidencia de una comisión.
Integración de las mesas directivas	Ocupación alternada de las presidencias e integración plural por cada puesto	Ocupación alternada de las presidencias e integración plural por cada puesto	En ambas legislaturas, especialmente en la XVII el GPPAN logra hacerse de cierta sobre representación.
Grado de cumplimiento	Muy elevado	Elevado	El GPPAN se orientó a sacar ventaja de su situación de primera minoría con 12 curules. Le apostó al “Voto 13”, con la cooperación de un diputado del PRD y en ocasiones del PVEM o cierto “transfuguismo” pactado con el PRI.
Cambios en la ley orgánica	No los hubo. Fue un acuerdo de pleno, pero no se expresó en la Ley.	Además de ser un acuerdo de pleno, se tradujo en una amplia reforma a la LOPLBC.	Uno de los aspectos más relevantes en ambas legislaturas fue concentrar un amplio poder decisonal en la CRIPP.
Cambios en la Constitución	No.	Si.	Sin embargo, hay que precisar que los cambios constitucionales fueron mínimos.
Fuente: Elaboración propia			

El cuadro 5.7 muestra los niveles de coincidencia entre las legislaturas XVI y XVIII, en lo que consideramos representa los elementos del modelo basado en un acuerdo político, indistintamente de su denominación, pero mediante el cual, se define de manera consensuada por los actores (grupos parlamentarios o coaliciones electorales), el qué hacer, lo cual se perfila en el objetivo general del Acuerdo y la agenda legislativa y del cómo hacerlo, que se expresa en la manera en que se resuelve la ocupación de la estructura organizativa de la legislatura por la nueva bancada.

Cuando hablamos de la estructura a ocupar, nos referimos al grado de participación de cada uno de los grupos tanto en la parte propiamente parlamentaria donde se localiza el ápice estratégico de la organización (mesas directivas, CRIPP o Junta de Coordinación Política), sus grupos de trabajo (identificado en lo fundamental con su sistema de comisiones permanentes) y el segmento ocupado por los órganos de apoyo administrativo y parlamentario, donde sobresalen el OFS, la Secretaría de Servicios Administrativos y la Secretaría de Servicios Parlamentarios. Estos órganos –cuya actuación *debiera* ser apartidista-, no escapan al sistema de cuotas establecido en beneficio de los partidos. Cobra mayor relevancia en condiciones donde la correlación de fuerzas permite que una de ellas designe a los titulares de esos órganos, pasando a controlar por ese medio los recursos públicos del congreso en favor de uno de los partidos (o coalición parlamentaria).

Esto sucede normalmente cuando el contexto es de gobierno unificado, como fueron los casos de las legislaturas XV legislatura y XIX y que no pudo ser durante la XVII legislatura ante el errático accionar de la mayoría panista *fallida*, cuyos primeros movimientos se orientaron hacia

un fugaz control partidista del congreso. O para irnos al extremo, como era antes de la alternancia cuando privaba la exclusión de los partidos diferentes al PRI, lo que puede ejemplificarse con las legislaturas X a XII, pues hasta entonces el congreso albergó a diputados provenientes de agrupamientos distintos al partido hegemónico. Antes, todos eran diputados del PRI.

Otro elemento definitorio del modelo fue la adopción de manera determinante y explícita del método del consenso para la toma de decisiones. La XVI legislatura lo asentó en su Acuerdo de gobernabilidad el cual fue ratificado por el pleno, adquiriendo el carácter de decreto, aunque nunca alcanzó carácter de ley. Por su parte, la XVIII legislatura incorporó algunos de sus elementos a la LOPLEBC con las reformas de noviembre de 2004. En ambos casos, la implantación del modelo no implicó postrarse ante la parálisis parlamentaria, inhibiendo la expresión de las mayorías simples o absolutas. El ejercicio de la mayoría (cual espada de Damocles), solo sería una consecuencia de que, una vez puestas en la mesa de negociación (las comisiones, la CRIPP o el pleno) las aspiraciones de todos, no fuera posible construir un acuerdo representativo de los intereses de las partes. Si algo demuestra la entronización de este método en la vida del congreso local es que no propició la parálisis, en cambio limitó los alcances de la obstrucción deliberada por diferencias de enfoques o intereses de los grupos parlamentarios. Esto se ve corroborado con los niveles de consenso alcanzados durante las legislaturas XVI y XVIII (Ver figura 5.14).

A diferencia de la XV legislatura, que estrenaba un marco jurídico que la obligó a integrar por primera vez en la vida del congreso a la CRIPP y que debido a su mayoría prefirió mantenerla de

muy bajo perfil frente a las mesas directivas, la XVI legislatura no vaciló en institucionalizarla como su principal órgano de gobierno, dotándola de amplias facultades políticas, parlamentarias y administrativas. Fue durante la XVI legislatura cuando por primera vez contó con grupos parlamentarios propiamente dichos. Durante su gestión, dado su carácter rotatorio y alternado, la CRIPP se convirtió en el espacio de *todos*, elevando su coherencia frente a las tareas institucionales. Esto explica que la CRIPP tuvo a su disposición recursos de diverso tipo, incluida una unidad de apoyo administrativo con un secretario técnico, el cual sería rotativo conforme a quien presidiera el órgano de gobierno. Es probable que la creación de esa unidad de apoyo haya sido un exceso burocrático, pero lo relevante fue que a partir de entonces los grupos parlamentarios comenzaron a recibir recursos humanos y financieros administrados por su coordinador. De acuerdo con la información proporcionada en entrevista por el diputado perredista Gilberto Flores Muñoz, los grupos parlamentarios, en tanto parte integrante de la CRIPP recibían 25 mil pesos por cada diputado, lo cual se utilizaba para su propia operación, incluida la contratación de asesores adicionales a los secretarios técnicos. (Y muy importante: hasta entonces las comisiones no contaban con una partida como comenzó a suceder a partir de la XVII legislatura).

Y si en la XVI legislatura no hubo espacio para el titubeo en cuanto a fortalecer a la CRIPP, la XVIII legislatura vino a profundizar el fortalecimiento de su poder político, parlamentario y administrativo, por encima de las mesas directivas que se mantuvieron como espacios representativos para la atención de los ceremoniales y formalidades parlamentarias y la representación legal atribuidas por la propia LOPLBC y como un importante instrumento integrador. Puesta en ese camino a partir de 1998, la CRIPP/JCP ha llegado a ser el *factótum* de

la vida del congreso. Una somera revisión de la exposición de motivos de la reforma a la LOPLEBC aprobada por la XVIII legislatura así lo deja ver. Tal trayectoria se constata en la actualidad si revisamos la ley orgánica vigente. Por ejemplo, el cuadro 5.6 da cuenta del papel jugado por la JCP (antes CRIPP) en la atención los temas que ahí se consignan, lo cuales dependen de decisiones de mayoría calificada, pero en muchas otras materias objeto de la ley orgánica: parece que en la vida del congreso todos los caminos llevan a ella.

Otro aspecto que es importante destacar, es que a pesar de los acuerdos políticos, los intereses de los grupos parlamentarios siguen vivos y pueden hacerse presentes en cualquier momento a lo largo de la gestión de una determinada legislatura, sobre todo cuando la correlación de fuerzas entre los principales partidos no es tan pronunciada a favor de alguna de ellas. La tentación por revertir las exiguas mayorías por parte de quien se sabe en minoría, siempre está presente. Algo similar sucede en quien ha construido una mayoría precaria, con la diferencia de una curul. Por ejemplo, durante la XVIII legislatura el GPPAN se orientó a sacar ventaja de su situación de primera minoría con 12 curules. Le apostó al “Voto 13”, con la cooperación de un diputado del PRD y en ocasiones del PVEM o a cierto “transfuguismo” disimulado y pactado con el PRI. Este último partido (con diez diputados) nunca dejó de intentar cambiar la correlación de fuerzas en su favor buscando romper las alianzas del GPPAN o incidiendo en la vida interna del PAN y del PRD, a veces apoyándose en el cierto tipo de parroquialismo legislativo. Algo similar ocurrió durante el primer año de la XVI legislatura. Tanto el GPPAN (con 11 curules) como el GPPRI (también con 11 curules), buscaron atraerse a los diputados del GPPRD (3 curules), pero al decidir este último cursar los siguientes dos años en acuerdo con el GPPAN, la situación interna alcanzó una situación de equilibrio hasta el término de la gestión de esa legislatura.

Ciertamente, hubo decisiones compartidas solo por los partidos ahora coaligados, sin embargo se mantuvieron en un elevado nivel los acuerdos con el GPPRI, como se demuestra con las figura 5.17.

5.10.6.2.4 Acuerdo político durante la XXI legislatura

Aunque la XXI legislatura logró instalarse sin mayores sobresaltos gracias al *Acuerdo de Gobernabilidad para la transición y trabajo de la XXI legislatura*, en cuyo centro se identifica la distribución de la estructura del congreso entre los diferentes partidos en él representados, es temprano para vislumbrar si después de la experiencia de la XX legislatura, le será posible remontar el deterioro de las relaciones entre los grupos y entre poderes y su enorme fragmentación que convoca a la movilidad y al desequilibrio. Las características sobresalientes del Acuerdo, son las siguientes:

- a) Como los acuerdos suscritos durante las legislaturas XVI y XVIII, el acuerdo de la XXI legislatura, ni duda cabe, es producto de la situación política y la composición del congreso arrojada por los resultados electorales;
- b) Política y conceptualmente es de menor riqueza y profundidad que los anteriores textos;
- c) Se habla de manera abstracta de recuperar experiencias exitosas del pasado, pero sin definiciones concretas.
- d) Hay ausencia de propósitos comunes de mayor aliento y ausencia de un espíritu reformista como sucedió durante la XVI y XVIII legislaturas, aunque en menor medida

durante esta última. Los conceptos contenidos en su misma denominación confirman su naturaleza más *instrumental* en lo inmediato que de propósitos trascendentes.

- e) En forma similar, la estructura fue distribuida a manera de cuotas, pero las dos principales fuerzas políticas parecen imponerse al resto; lo que deja abierto el espacio para que haya recomposiciones de las mayorías: en el Acuerdo subyace un débil equilibrio que tiende a la inestabilidad.
- f) Por primera vez en la historia de la entidad, una legislatura no ha tenido la libertad de ajustar el marco jurídico interno a sus necesidades específicas; el GPPRI y sus aliados, de manera políticamente ventajosa, le impusieron a la XXI legislatura un *corsé* normativo con la reforma a la LOPLBC de junio de 2013: ahora solo puede reformarse con una supermayoría de dos terceras partes de sus miembros, esto es, por 17 diputados.
- g) A diferencia de la XVI y la XVIII legislaturas, las presiones provenientes del ejecutivo podrían ser de mayor recurrencia y grado a juzgar por los movimientos hasta ahora conocidos, tanto por la influencia percibida para influir en la integración del GPPAN como el retiro *prematureo* del Presidente del CDE de ese partido, en quien recae el derecho de designar al coordinador parlamentario conforme al reglamento correspondiente del mismo PAN.

Si la moneda está en el aire para probar que el Acuerdo Político si funciona como artefacto del consenso y la coherencia durante la XXI legislatura, no hay duda de que si funcionó de origen durante la XVI legislatura, sirviendo como modelo a la XVIII legislatura, en la que también funcionó. Este artefacto, es ya un patrón recurrente en tres de las seis legislaturas transcurridas desde 1995 a la fecha, es decir, el 50 por ciento. Si diferenciamos entre gobiernos divididos y

gobiernos unificados, el patrón o modelo comprende el cien por ciento de los gobiernos divididos transcurridos desde ese año, exceptuando el gobierno dividido puro durante la XX legislatura, con otras características, que hasta ahora, ha sido un caso atípico en la historia de la legislatura local. Esta recurrencia permitiría analizar la evolución del congreso en función de las variables «grado de consenso» y «grado de polarización», acercándonos a un modelo de gestión de los gobiernos divididos como se muestra en el cuadro 5.8.

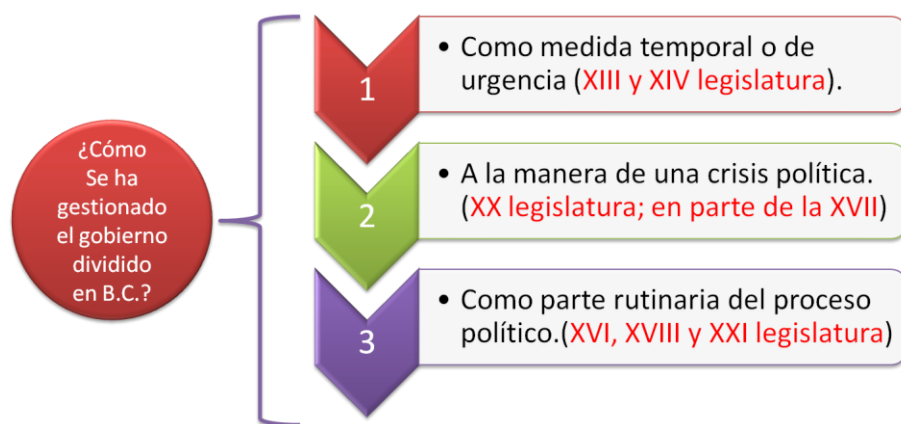
Cuadro 5.8 Acuerdo político y polarización en la legislatura de B.C., 1989-2013					
Leg.	Acuerdo político previo	Postura del GP del partido en el gobierno (PAN)	Gestión	Grado de polarización	
				Nivel	Ocurrencia
XIII	Inexistente	No se basta solo	Temporal	Alta	Continua
XIV	Inexistente	No se basta sola	Temporal	Media	Esporádica
XV	Inexistente	Se basta solo	Mayoría	Media	Esporádica
XVI	De gobernabilidad	No se basta solo	Rutina	Baja	Esporádica
XVII	Inexistente	Se basta solo/ No se basta solo	Mayoría	Baja/muy alta	Baja/Permanente
XVIII	Para la democracia	No se basta solo	Rutina	Muy baja	Esporádica
XIX	Inexistente	Se basta en coalición	Mayoría	Baja	Esporádica
XX	Inexistente	No se basta solo ni en coalición	Crisis	Muy alta	Permanente
XXI	De gobernabilidad	No se basta solo	Rutina	Media	(En proceso)

Fuente: Elaboración propia

Aunque relativamente cierto, los gobiernos unificados por lo general no representan ningún problema para el partido que gobierna, ante una mayoría precaria de su grupo parlamentario afín, tal ventaja puede ser revertida como sucedió durante a la mitad de la gestión de la XVII legislatura elevando el nivel de polarización del ambiente interno, ampliamente documentado al evaluar la variable «Adaptabilidad» en el capítulo anterior. En los casos de los gobiernos divididos es evidente que el gobierno no se basta solo. Necesita de los demás para lograr una gobernabilidad democrática. Es aquí donde el artefacto del acuerdo político juega un papel relevante. Ello va a depender del enfoque que el gobierno dé a la gestión del gobierno dividido (Elgie, 2001). Como se muestra en el cuadro 5.8, puede estar en minoría es un asunto meramente temporal, como una crisis o como parte de la rutina de la normalidad democrática a que está expuesto.

GESTIÓN DEL GOBIERNO DIVIDIDO EN BAJA CALIFORNIA

Figura 5.15 (Desde la práctica)



Fuente: Elaboración propia ROPD, 2013

La figura 5.15 muestra los modelos de gestión adoptados por el gobierno del PAN, frente a los gobiernos divididos, sobresaliendo un patrón en la gestión de los gobiernos divididos no puros en los que el artefacto Acuerdo Político ha sido fundamental. Como lo hemos documentado, el gobierno de Osuna Millán no descifró el nuevo cuadro político, que significó que durante la XX legislatura el dilema de “cooperar o enfrentar” entre partidos, se convirtió en un dilema de cooperación o enfrentamiento entre poderes. Era demasiado. De ahí su comportamiento errático. En un primer momento buscó socavar la correlación de fuerzas al interior del congreso haciendo guiños a ciertas facciones priístas, luego amenazó con utilizar el veto y la controversia constitucional, más tarde busca un acuerdo de los tres poderes y al final la única estrategia fue de tipo imperial (Cox y Morgestern, 2001). A ello nos hemos referido con cierta amplitud en capítulo anterior y desde un punto de vista conceptual en el capítulo 2.

5.10.6.2.5 Estabilización del artefacto legislativo y liderazgo político

La estabilización del Acuerdo Político como artefacto legislativo que funciona, no ha sido un hecho aislado que simplemente se originó en 1998 durante la XVI legislatura, sino todo un proceso de quince años (Pinch y Bijker; 1984:416 y ss.). Su estabilización no ha resultado únicamente de la percepción del grupo social representado en la legislatura de que el artefacto ayuda a resolver problemas. Otros grupos sociales relevantes (Pinch y Bijker; 1984:414), entre los cuales se cuentan al ejecutivo, ayuntamientos, el poder judicial y del público interesado, también lo perciben de esa manera. Aunque relativamente lejanos, *nadie* desea un retroceso a los tiempos de los debates estériles escenificados durante el periodo de aprendizaje durante los aciagos debates escenificados durante la XIII y la XIV legislaturas y a las momentos de mayor confrontación durante la XVII legislatura. Fueron años durante los cuales el disenso estuvo presente de manera reiterativa y estridente. Después de todo, aprender cuesta.

Existen indicios de que otro artefacto legislativo (las mesas de consenso), pudieran tener entre las motivaciones para su creación -en marzo de 1996- estos juicios de la opinión pública. En el Diario de los debates de la XV legislatura, es posible constatar que una preocupación común de los partidos en ella representados era “rescatar la dignidad del congreso” frente a una mirada ciudadana cada vez más crítica. Y para ello, era necesario elevar los niveles de acuerdo entre las principales fuerzas políticas en él representado, o dicho en términos de Huntington (1965), alcanzar un “consenso sustancial” en cuanto a los límites funcionales de la legislatura y “acerca de los procedimientos” para resolver las disputas que se suscitaban dentro de ella. Las mesas de consenso en tanto artefactos legislativos tuvieron por objeto mejorar la coherencia interna y la percepción social que se tenía sobre el congreso, buscando acrecentar la legitimidad externa de sus actos.

De ahí que la legislatura se volcara hacia la sociedad, de manera particular, a las universidades y OSC. Sin duda, las mesas de consenso fueron un antecedente importante para la innovación representada por los Acuerdos Políticos y una parte sustancial del comportamiento de la XVI legislatura. Así, el artefacto “mesa de coordinación” (que suplió a la de consensos de la XV legislatura), interactuó de manera ensamblada (Newmann, Smith, Allensworth y Bryk, 2001) con el artefacto “Acuerdo Político”, contribuyendo a las metas comunes de la legislatura (Huges: 2012:46), en este caso elevando su coherencia interna y mejorando su legitimidad social y política. Algunos estudios (Madda et al; 2007) muestran que a través de la invención, uso y estabilización de los artefactos, también es posible identificar los tipos de liderazgos.

Sin duda, tanto los liderazgos como el ambiente político fueron determinantes en la invención y práctica de estos artefactos legislativos, particularmente durante la XVI legislatura. El ambiente político fue determinante, especialmente el local, aunque la influencia nacional fue un acicate muy importante. La XVI legislatura ha sido la más estable que ha existido en un contexto de gobierno dividido; la única que en la *práctica* obedeció a una lógica tripartidista, pues aunque durante la XIV legislatura el GPPRD alcanzó cuatro diputados, la carencia de una visión clara del quehacer parlamentario y de cohesión interna, lo inhabilitó políticamente. Por el contrario, el GPPRD durante la XVI legislatura -con tres diputados-, mantuvo una elevada cohesión interna y se convirtió en uno de los factores de estabilidad junto a los grupos del PAN y el PRI con once diputados cada uno.

Otro componente importante fue la preocupación compartida por los líderes de los tres grupos parlamentarios de actuar como con “visión de Estado” frente a los retos de la legislatura y su coherencia interna. El texto del Acuerdo de Gobernabilidad pone en claro tal preocupación

común y el elevado nivel de cumplimiento de lo pactado en la conformación de las mesas directivas y las comisiones, su compromiso por elevar la coherencia interna por encima de los disensos. Una mirada al texto del Acuerdo Político aprobado por la XVIII legislatura permitirá ver que se compartieron preocupaciones trascendentes, las cuales se encuentran ausentes del texto del Acuerdo aprobado durante la XXI legislatura, lo que expresa la existencia de liderazgos y ambientes políticos muy diferentes.

5.10.7 Legitimidad de las instituciones, mayoría calificadas y consensos parlamentarios

Conforme la legislatura ha alcanzado mayores niveles de institucionalización, sus funciones tradicionales han tendido a contar con una mayor relevancia en la vida social, económica y política en la entidad. Además, otras funciones prácticamente inexistentes o irrelevantes han cobrado presencia. Tal es el caso de la llamada función de legitimación, la cual se expresa en los nombramientos o designaciones parlamentarias de órganos constitucionales o de relevancia constitucional (ver cuadro 5.6). Esta competencia tiene que ver con el papel capital que cumple la legislatura en la estructura del sistema parlamentario como representante de los bajacalifornianos. Como establece Pauner (2010:57):

Es este carácter especialmente representativo de que disfruta el Congreso el que justifica la facultad de nombramiento de algunos altos cargos del Estado, contribuyendo así a una *función de legitimación e integración* [subrayado por Pauner]. Se trata de una función política con la que se intenta evitar que los titulares de tales órganos provengan del nombramiento gubernamental o de la cooptación en el seno de las respectivas

instituciones y, por el contrario, que sus designaciones sean respaldadas con la legitimidad democrática del congreso.

De acuerdo con Pauner, “el nombramiento parlamentario avalado por la designación por una mayoría cualificada confiere a los nombrados una *legitimidad de origen* que debe venir acompañada de una *legitimación de ejercicio* mediante una actuación guiada por la independencia de criterio (Pauner;2010:68), aunque –agrega Pauner-, una segunda cuestión que se ha revelado muy polémica respecto a los cargos de designación parlamentaria es la posibilidad de someterlos a control político tras su nombramiento.

Pero más allá del carácter legitimador que la intervención del congreso tiene al nombrar a estos funcionarios y la creciente importancia que han llegado a tener los órganos constitucionales autónomos, se identifica el interés manifiesto de los grupos parlamentarios de beneficiarse de espacios públicos mediante las cuotas establecidas. “Las formaciones parlamentarias primero acuerdan el modo en que se reparten entre ellas los puestos que es preciso cubrir y, una vez asignadas las cuotas, deciden con libertad quiénes van a ocupar esos puestos” (Santaolalla y Pauner; 2010:11). Nos dice Pauner que uno de los sistemas que más ha seguido el principio de «partidización» es Portugal. En ese país la práctica asegura, en principio,

un reparto tendencialmente paritario de las magistraturas entre los grupos parlamentarios tradicionales pero los dos partidos mayoritarios (Partido Socialista y Partido Socialdemócrata), aun teniendo la mayor cuota, no llegan a monopolizar las designaciones estando también garantizada la participación de los restantes partidos con

representación parlamentaria significativa (Partido Comunista y Partido Popular) (Pauner, 2010:65).

Bajo estas condiciones, para Santaolalla “más que lograr candidaturas de consenso, suprapartidistas, de personalidades independientes, el sistema ha derivado en un reparto de las vacantes por cuotas de partido. El consenso se construye no sobre el conjunto de los candidatos propuestos sino sobre la adjudicación de cuotas, que luego cada partido administra con amplia discreción” (2010:27).

La votación calificada obliga a acercar las posiciones de los grupos parlamentarios, especialmente de los grupos o coaliciones con capacidad numérica para cumplir con la norma. El objetivo de esta exigencia –no dice Pauner-, “es el de forzar la negociación y el acuerdo entre los grupos parlamentarios que intervienen en el proceso de elección de los candidatos a cargos públicos haciendo primar el valor específico del propuesto sobre la afinidad ideológica con uno u otro partido. (Pauner; 2010:66).

Por ejemplo, en un estudio sobre las confirmaciones de los nombramientos del poder judicial por parte de congreso estadounidense, concluye Wible (2005:925) que la obstrucción [filibuster] resulta más problemática que el uso de las mayorías calificadas, debido a que exacerba el comportamiento de los grupos parlamentarios y evita el consenso. Una regla de mayoría verdadera –afirma el autor- “probablemente los obligaría a la moderación y consenso”. Para Wible resulta inevitable que en este ámbito, sea la política lo que finalmente prevalezca, expresada en este caso por la alineación de las mayorías electorales que eligen miembros del

Congreso y al titular del Ejecutivo. Sin embargo, añade Wible, existe la pregunta abierta de si el balance de las fuerzas políticas debido a los resultados electorales tiene un mayor peso sobre el valor de la diversidad, logrado a través de un proceso de confirmación mayoritario y sobre la importancia de contar un sistema judicial convencional compuesto por juristas respetados por todos (Wible; 2005:928), es decir, investidos de una mayor legitimidad.

En todo caso, lo que tanto Pauner, Santaolalla como Wible plantean es parte de un importante debate, que tiene que ver con la eficacia con que operan las instituciones y su relación con los partidos representados en el congreso, que ha hecho de esta facultad legitimadora una fuente de ventajas políticas aseguradas y fortalecimiento de sus estructuras e influencia. Hasta dónde las instituciones y la sociedad deberán cubrir un pago por “derecho de legitimación”, precisamente a una de las instituciones más cuestionadas por la sociedad, es una pregunta no respondida.

El otro artefacto utilizado para ordenar el qué hacer y elevar los niveles de coherencia de la legislatura es el Plan de Desarrollo Legislativo, hasta ahora orientado esencialmente al diseño y gestión de la agenda legislativa, pero que encierra un importante potencial, tanto para el congreso en lo particular, como para el resto de poderes, los municipios y la sociedad. De su origen y desarrollo nos ocuparemos en lo que sigue.

5.10.8 Plan de desarrollo legislativo artefacto legislativo

5.10.8 .1 Antecedente y trascendencia

La legislatura de Baja California fue la primera en el país que introdujo la figura del PDL. En la actualidad, es una de las pocas en el país que cuentan con este artefacto o equivalente, como los casos de las legislaturas de Nayarit y Sinaloa. A pesar de las limitaciones de la reforma constitucional que le dio origen durante la XVII legislatura, es uno de sus artefactos que, junto con otros, ha contribuido a elevar sus niveles de coherencia. Su antecedente se remonta a la XVI legislatura (1998-2001). Durante esa legislatura el diputado Sócrates Bastida del GPPAN promovió una iniciativa para reformar y adicionar la LOPLBC a fin de incorporar en ella todo un capítulo relativo a la “planeación legislativa” y la creación de un instituto de esa misma naturaleza, pero no alcanzó a ser dictaminada durante la legislatura de la cual formó parte.

Durante la XVII legislatura la iniciativa tuvo un dictamen desfavorable. Sin embargo, el concepto fue retomado y redimensionado por el diputado Francisco Rueda, dando origen a la reforma constitucional correspondiente y a la creación de la figura del «plan de desarrollo legislativo» (PDL). Durante la XVIII legislatura se pretendió darle énfasis al tema al ser creada una Comisión de Desarrollo Legislativo, presidida por el diputado Francisco Blake Mora, aunque solo se avanzó en el diseño de una agenda legislativa común cuya importancia radicó en que se trató de un primer ejercicio plural y unitario en la conformación de ese instrumento. La primera versión del PDL fue construida durante la XIX legislatura con el concurso de todos los grupos parlamentarios y los diputados no coordinados, representando un importante avance que dotó al congreso de un instrumento rector, ayudando a romper el círculo vicioso de recomenzar de nuevo *todo* en cada legislatura. Además, este artefacto provee de reglas universales que contribuyen a reducir los niveles de discrecionalidad en las actividades parlamentarias (Polsby, 1968). Por si mismo, el PDL no asegura la unidad de dirección ni una visión estratégica de la

institución, pero es un elemento que coadyuva en ello de manera importante y confiere mayor coherencia a la práctica parlamentaria.

5.10.8.2 Marco constitucional

La base legal de este artefacto se localiza en los artículos 38 y 39 de la constitución local, los cuales establecen respectivamente que:

- a. El Plan de Desarrollo Legislativo se aprobará en el segundo período de sesiones del inicio de una Legislatura y deberá contener la Agenda Legislativa Básica, la cual se elaborará bajo los principios de economía funcional, eficiencia y democrático y,
- b. El Plan de Desarrollo Legislativo se elaborará, controlará y coordinará conforme a los procedimientos y plazos que establezca la Ley, este caso la LOPLBC.

El PDL es “el documento rector y guía en materia de planeación y gestión legislativa de una legislatura (el artículo 16 bis de la LOPLBC). Dicho Plan establece las directrices a que deberá sujetarse el congreso local para definir objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de legislación, fiscalización del gasto público, medición del desempeño y resultados de los programas de gobierno, gestión comunitaria y modernización institucional del Poder Legislativo”. Este artefacto, que tiene como elemento fundamental una «agenda legislativa básica» (ALB), y se asienta en los principios de *economía funcional* (que busca garantizar una mayor racionalidad en la toma de decisiones, horrando tiempo y esfuerzo en la realización de la

Agenda Legislativa), *eficiencia* (para garantizar la mayor producción legislativa con el menor esfuerzo posible, aprovechando al máximo los recursos materiales, humanos y económicos disponibles y *democrático* (buscando garantizar la participación equitativa de todos los grupos parlamentarios en la toma de decisiones, y asegurar la inclusión de las demandas de la sociedad en la elaboración de la Agenda).

5.10.8.3 Base legal y procedimiento de implementación

De acuerdo con la LOPLBC, la conducción de los trabajos de elaboración del PDL corresponde a la JCP, conforme a los siguientes los plazos y procedimientos:

1. Durante los meses de octubre y noviembre del primer período de sesiones del inicio de una legislatura, cada diputado a través de su coordinador del grupo parlamentario enviará sus propuestas para elaborar la ALB;
2. La ALB será consensuada y acordada por los integrantes de la JCP antes de concluir el primer período de sesiones de inicio de la legislatura, para ser incorporada al Plan;
3. Los integrantes de la JCP deberán procurar que el anteproyecto de PDL se encuentre completo al iniciar el segundo período de sesiones de la legislatura;
4. El PDL deberá aprobarse por el Pleno antes de concluir el segundo período de sesiones y remitirse inmediatamente al ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado;
5. Para el control, seguimiento y evaluación del PDL, el congreso podrá utilizar los indicadores que considere necesarios para el proceso de toma de decisiones;

6. El congreso publicará periódicamente los resultados de la aplicación del PDL, mediante los medios impresos y electrónicos disponibles;
7. Para mejorar los procedimientos de elaboración, control y evaluación del PDL, el congreso podrá celebrar convenios de coordinación con las instituciones y organismos que considere necesario, y
8. Para garantizar la continuidad en materia de planeación legislativa, la legislatura entrante tomará en consideración los avances, evaluaciones, resultados y acciones por concluir, que se contemplaron en el PDL aprobado por la legislatura saliente.

5.2.8.4 Limitaciones del PDL

A partir de la XIX legislatura se ha contado con un documento consensuado que responde a esta necesidad. Una de sus limitaciones es que no se ha desarrollado ningún mecanismo que la vincule con el presupuesto de la legislatura y de las comisiones. Igualmente, aunque se perfilan los temas, no se precisan los métodos de desahogo, los ritmos de trabajo y los actores involucrados. Otro problema fundamental es que hasta ahora ha sido la “agenda del congreso” el corazón de tal artefacto y lo que podría contribuir a una mayor coherencia y legitimidad es su conversión en “la agenda legislativa de la sociedad”, lo que implicaría el involucramiento de todos los entes con capacidad de iniciativa legislativa, entre ellos, los actores sociales incluidos mediante la figura de iniciativa popular (ciudadana). Otra limitante durante la implementación del PDL es que se *asienta* en una concepción funcionalista limitada a lo legislativo, dejando de lado una perspectiva estratégica de ese instrumento lo que obligaría, además, a evaluar sus resultados con transparencia. Es bueno que el congreso se mida con el mismo rasero que se

miden las demás instituciones sujetas a la Ley de presupuesto local y la de fiscalización; incluso, que vaya más allá.

La revisión de la versión de PDL publicada por la XX legislatura, nos permite apreciar que en términos generales está construido sobre las mismas bases del PDL de la legislatura precedente. Lo nuevo es el contexto. Esto es, si la XIX legislatura fue de gobierno unificado, favorable al partido en el gobierno, la XX legislatura se fincó en una histórica derrota electoral del partido en el gobierno, al perder los cinco gobiernos municipales de la entidad y la mayoría de diputados frente al PRI. Es decir, el partido que ocupa el gobierno estatal se enfrentó durante la XX legislatura a una mayoría absoluta y calificada de legisladores que le fue desfavorable. Al perder los gobiernos municipales y la mayoría de diputados, se presentó un tipo de gobierno dividido horizontal y verticalmente. O sea, el peor escenario político que haya tenido lugar desde 1989, cuando tuvo lugar la alternancia a favor del PAN.

Este contexto opera a favor de un PDL más ambicioso y orientado a un mayor fortalecimiento de la institución legislativa. Al respecto el PDL que su composición plural marcó una nueva etapa del poder Legislativo. “Como nunca antes –señala su texto-, la representación partidista es más completa, compuesta por 13 diputados del Partido Revolucionario Institucional, 6 del Partido Acción Nacional, 2 del Partido Nueva Alianza, 1 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del PT, 1 del Partido Verde Ecologista y 1 del Partido Estatal de Baja California; situación que conlleva a la convergencia de diversas corrientes políticas y formas de analizar o entender la responsabilidad del trabajo parlamentario” (PDL;2011:69).

EL PDL ha quedado como un artefacto de uso muy limitado ya que tanto la XIX como la XX legislaturas que han contado con él, solo lo han hecho como una formalidad, aunque su papel ha ido ganando una mayor presencia y peso en la dinámica parlamentaria. El PDL podría redimensionarse y dejar de ser un artefacto inerte para asumir toda su potencialidad. Podría incorporar elementos presupuestales, de consulta a la sociedad (como se hace por el Congreso del estado de Nayarit) o incluso, convertirse en la agenda legislativa que incorpore las iniciativas de todos los actores. Para ello, habría que reformar de nuevo la Constitución e introducir los elementos necesarios.

Con lo anterior cubrimos el tipo “coherencia tecnológica-instrumental” y pasamos a evaluar el tipo “coherencia organizacional”, centrado de manera particular en el grado de Inclusión / exclusión de sus propios miembros en la estructura organizacional legislativa.

5.10.9 Inclusión / exclusión en la estructura organizacional legislativa

5.10.9.1 Tamaño de la organización y carga de trabajo

Después de reconocer que no es mucho lo que se sabe sobre las causas de la institucionalización, Polsby (1968) sostiene que la mejor conjetura teórica que se tenga, muy probablemente, sea la de Emilio Durkheim a partir de su «teorema de la densidad» propuesto en su *De la division du travail social* escrito en 1893. Conforme al teorema durkheimiano, la división del trabajo varía en relación directa con el volumen y la densidad de las sociedades. La causa determinante de esta tendencia “se encuentra en el incremento del tamaño y densidad de las poblaciones con el habitual —si no invariable— y concomitante incremento de la interacción social” (Merton; 1999: 203). Una traducción complementaria del teorema de densidad —añade Polsby-, “sería que a

medida que las organizaciones crecen en tamaño, tienden a desarrollarse internamente en las formas previstas por la teoría de la institucionalización” (Polsby; 1968:164).

En este marco, aquellas legislaturas que no cuentan con una mínima carga de trabajo, tampoco tendrán necesidad fortalecer la interacción entre sus miembros, como sucedió en el congreso local durante el periodo de convergencia en que predominó la “vieja” institucionalidad, pudiendo ser equiparado con el arquetipo A o “sello de coma” (ver capítulo 2 y figura 6.7). Y si debido a ese escaso desarrollo, la necesidad de mejorar tal interacción no tiene sentido –nos dice Polsby-, entonces la coordinación que se produce por medio de la división del trabajo, las normas y reglamentos, entre otras cosas, sería muy poco probable que se desarrollaran. Así que para que la «densidad» y el «volumen» puedan considerarse como causantes del proceso de institucionalización, tendrán que ser resueltos previamente determinados aspectos en relación al tamaño de la organización y su carga de trabajo (p.165).

En los capítulos anteriores, hemos presentado la evidencia del proceso mediante el cual la legislatura local incrementó su tamaño, densidad y sus concomitantes interacciones sociales (Merton; 1999), desde su nacimiento a la actualidad. Entre otros elementos, lo ilustramos con el crecimiento de su presupuesto, de cada uno de sus organigramas, que develan mayor complejidad de su estructura y de la evolución de su principal espacio de trabajo y coordinación basado en el Pleno, que tuvo necesidad de descentalizarse a un sistema de comisiones. De manera particular, mostramos la evidencia del comportamiento de este sistema a lo largo de su historia, pero con énfasis especial, durante las últimas siete legislaturas, lo que a su vez revela un pronunciado crecimiento de las interacciones de sus elementos y de la necesidad de la

coordinación por medio de la división del trabajo, las normas y procedimientos (Polsby, 1968). A la luz de ello, no sorprende que la legislatura haya contado con su primera ley orgánica (y sin reglamento formal alguno), hasta iniciado su X legislatura en 1980 y que, como hemos demostrado en otro apartado, durante las legislaturas precedentes hayan existido solo dos comisiones y tres a partir de la XVIII legislatura (ver figura 4.10 y 5.2).

Y esa división del trabajo, más allá de lo acontecido en sus órganos de apoyo administrativo, parlamentario y de control (SSA, SSP y OFS), se expresó en el redimensionamiento de sus órganos representativos y de gobiernos (mesas directivas y CRIPP/JCP), de las interacciones entre ambos y con sus órganos de trabajo –las comisiones-, que aumentaron de número abarcando un abanico mayor de la agenda pública, con nuevas atribuciones y mayores recursos. Para que la organización legislativa mejorara su eficacia en estos órganos, requirió de un consenso sustancial en cuanto a sus límites funcionales y los procedimientos adoptados para resolver sus disputas internas (Huntington, 1965). Después de un periodo de aprendizaje (Lujambio, 1995) relativamente prolongado (1989-1998), y de ensayos y errores, ese consenso llegó ser compartido por aquellos que desarrollan una actividad en el sistema social legislativo.

Partiendo de esta base y a partir de la evidencia del sistema de comisiones estudiado en el apartado de la dimensión de «adaptabilidad» vista en el capítulo 4, en lo que sigue, mostraremos cómo ese mínimo consenso se expresa en el rol funcional de los legisladores que ocupan las comisiones permanentes. Igualmente, mostraremos de qué manera se expresan los niveles de consenso, es decir, el acuerdo de cómo hacer las cosas, en el contexto organizacional centrado en las comisiones, que es una manera indirecta de identificar los niveles de coherencia interna.

5.10.9.2 Una comisión para cada diputado; un presupuesto para cada comisión

Durante el seguimiento que hemos dado a la evolución del congreso local, identificamos diversas etapas plenamente diferenciadas, entre ellas aquella que con Tushman y Romanelly (1985) hemos denominado “de convergencia”, cuyo primer momento comprende desde su creación en 1953 a 1980, al iniciar su gestión la X legislatura, entró en vigencia su primera ley orgánica y se incubó el pluralismo político a su interior. En su trascurso hemos identificado momentos de incipiente organizacional (véase las figuras 5.5, 5.6, 5.7 y 5.8) de manejo discrecional y ausencia de procedimientos universales (Polsby, 1968), de control hegemónico de un solo partido, centralización de funciones, carencia de espacios para la concertación y órganos parlamentarios diseñados para ello y ausencia de un sistema de comisiones, propiamente dicho. Entonces, la coherencia de la legislatura, hasta la inclusión de diputados de partidos distintos al oficial, se subsumía plenamente en la *disciplina* y la *cohesión* en torno al partido gobernante. También, hemos documentado de qué manera la alternancia, como *sacudida precipitante* (Greenwood, et al. 2002:60), trajo consigo un periodo de *trastorno*. Entonces, la organización legislativa se deslizó hacia una *reorientación estratégica*, la cual se tradujo, entre otras cosas, en el crecimiento inusitado de su volumen de actividades, antes limitadas o centralizadas en la burocracia estatal y la persona del gobernador.

Hemos identificado los momentos justos durante los cuales el viejo sistema de pleno, funcional al interés político otrora hegemónico, cedía su paso a un incipiente sistema de comisiones y subcomisiones durante la XIV legislatura (con tres comisiones y seis subcomisiones),

robustecido durante la XV legislatura (con doce comisiones), ampliado y perfeccionado durante la XVI legislatura (con 23 comisiones), para alcanzar su institucionalización durante las legislaturas XVII y XVIII (con 26 comisiones, ahora al amparo de un marco jurídico), con un renovado impulso durante la XX legislatura (con 31 comisiones, quince de ellas dictaminadoras), como se muestra en las figuras 4.10 y 5.2. Igualmente, dimos cuenta de la creación de los grupos parlamentarios y de su órgano político de gobierno, así como evolución del presupuesto general del congreso local, expresado en términos de su participación relativa en el presupuesto estatal (ver figura 4.1.y 4.2). Todo ello, a la par con la evolución de su marco institucional, expresada en reformas constitucionales, una nueva ley orgánica acorde a los nuevos tiempos y otros arreglos legales para atender, entre otras, su función de control presupuestal y, en general, de la operación del gobierno local.

Así, el crecimiento del volumen de actividades, una elevada densidad y complejidad, las variaciones en la división del trabajo y la mayor disponibilidad de recursos, en conjunto, le brindaron diversos artefactos a los miembros de la legislatura local. Ello les permitió contar con capacidades superiores en el cumplimiento de su rol individual como representantes populares y el rol político y social de la legislatura determinado por sus funciones constitucionales. Todo ello ha marchado de la mano de una mayor unidad y coherencia internas, mejorando la certeza y estabilidad en el funcionamiento de la legislatura y de sus relaciones interorganizacionales, especialmente hacia el ejecutivo como su colegislador constitucional. Ya hemos dado cuenta del papel que han desempeñado algunos artefactos, como los acuerdos políticos y los planes de desarrollo legislativos. Consideramos que el sistema de comisiones también ha dado su aporte al

consenso sustancial y a la coherencia de la legislatura, en lo que ha contribuido la forma en que se ha configurado. ¿De qué manera lo ha hecho? Pasamos a ello.

Cuadro 5.9 Comisiones permanentes por diputado en las legislaturas locales de México				
Congreso	Legislatura	Diputados	⁽¹⁾ Comisiones	Comités
Baja California	XXI	25<	⁽³⁾ 27	n.e.
Coahuila	LIX	25>	21	2
Quintana Roo	XV	25<	⁽¹⁾ 26	n.e.
Sonora	LX	30<	31	n.e.
Nuevo León	LXXXIII	42>	⁽¹⁾ 21	3
Chihuahua	LXIV	33=	⁽²⁾ 33	n.e.
Sinaloa	LXI	40>	⁽¹⁾ 27	n.e.
Nayarit	XXX	30>	23	4 com. Esp.
Jalisco	LX	38=	38	6
Durango	LXVI	30<	⁽⁴⁾ 38	n.e.
Guanajuato	LXII	36>	⁽¹⁾ 21	n.e.
México	LVIII	75>	36	4
Tabasco	LXI	35>	27	n.e.
Zacatecas	LXI	30<	31	n.e.
Tamaulipas	LXII	36>	30	5 com esp.3
Veracruz	LXIII	48>	33	4 com esp
SLP	LX	27>	9 prntes ; 6 jurisd	2 esp/ 4 comites
Hidalgo	LXII	30=	30	n.e.
Aguas Calientes	LXII	27>	26	2
Colima	LVII	21>	25	
Michoacán	LXXXII	40>	20	5
Baja California Sur	XV	21<	25	
Querétaro	LVII	26>	25	
Tlaxcala	LX	32>	26	2
Morelos	LII	30>	28	2
Campeche	LXI	35>	26	2 Com esp/
Guerrero	LX	41>	6	4 esp/4 ctes
Chiapas	LXV	40<	42	5 Esp
Yucatán	LX	25>	13	
DF	VI	66>	38	9 Esp/9 ctes
Oaxaca	LXII	42>	39	
Puebla	LIX	41>	35	5

Fuente: páginas Web de los congresos (1) No incluye al órgano de gobierno (2) Todos son dictaminadoras y no incluye al órgano de gobierno (3) Catorce son dictaminadoras; no incluye al órgano de gobierno (4) 32 son dictaminadoras; no incluye al órgano de gobierno.

Gonzalez (2010), observa en ocho legislaturas estatales objeto de su estudio, entre ellas la XVII y XVIII de Baja California, que una de sus características generales es la fuerte centralización de los trabajos de las comisiones en su presidente. Sin embargo, el autor no aporta ninguna explicación de las causas de ese fenómeno que podrían ser distintas en cada congreso local. Para

el caso de Baja California, de entrada, hay que identificar un fenómeno: desde la XVIII legislatura en Baja California, que -al menos-, cada diputado preside una comisión. Durante la XVI legislatura un diputado del PRI y otro del PRD llegaron a presidir dos comisiones; en la XIX legislatura el único diputado del PES (partido local), también presidió dos comisiones y en la XXI legislatura que actualmente transcurre, una diputada del PAN y otro del PRI presiden dos comisiones, sin menoscabo del derecho de cada diputado de presidir su propia comisión, lo que ahora se da por sentado.

Visto este fenómeno en el contexto nacional (mostrado en el cuadro 5.9), existen 23 legislaturas (incluida la Asamblea del D.F.) en las que el número de diputados es superior al de las comisiones, dos legislaturas donde son equivalente y siete, entre ellas la legislatura de Baja California, cuyo número de comisiones es mayor al número de diputados. En algunas legislaturas, además de las comisiones permanentes existen comisiones especiales en ocho casos y comités en nueve de ellas. Se trata de una característica muy importante que hay que tener en cuenta para cualquier análisis del comportamiento de cada legislatura, de su evolución e institucionalización.

Más allá de las querellas políticas “externas” e inter grupos parlamentarios, en la legislatura de Baja California cada diputado tiene la certeza de que cuenta con un espacio de actuación y recursos para asumir a plenitud su rol de representante popular. Si bien se le puede privar de ciertas decisiones y/o papeles protagonistas (como no ser presidente de la Mesa Directiva del congreso, por ejemplo), ya no es posible excluirlo del proceso legislativo y del vínculo con sus representados, como sucedió en el pasado, a menos que ocurriera algo grave. No solamente está

en condiciones de asumir su rol como representante popular, también cuenta con el espacio para construir futuro en su carrera política, sobre todo cuando la reelección hasta ahora había estado impedida legalmente.

A pesar del control que puede ejercerse sobre los legisladores en lo individual por los líderes de sus propios grupos o por parte de la CRIPP/JCP en tanto órgano de gobierno, esta característica de la división del trabajo le confiere relativa estabilidad a los trabajos de la legislatura. Los comparten intereses comunes con sus colegas y, más allá de su ideología o procedencia política y social, están plenamente integrados en el cuerpo legislativo. La aplicación cada vez mayor de “criterios universalistas en lugar de criterios particularistas, y métodos automáticos en lugar de métodos discrecionales” (Polsby, 1968), que pueden ser reglas informales, como aquellas que establecen que “cada legislador cuenta con una comisión; cada comisión se le asigna un presupuesto similar en todos los casos y cada diputado presidente ejerce el correspondiente a la comisión que preside y, además, selecciona y maneja los correspondientes recursos humanos, juegan un papel determinante para mantener la coherencia. Son algunas de sus “reglas del juego”; procedimientos utilizados “para resolver las disputas que se suscitan dentro de ellos” (Huntington, 1965) y que “contribuyen al eficaz desempeño de sus funciones constitucionales” (García, 2007). O como lo concibe el pionero de los estudios sobre institucionalización legislativa, son “códigos impersonales que suplen preferencias personales como prescripciones para el comportamiento” (Polsby; 1968; 145).

Si algo explica que durante la XX legislatura se haya aprobado por consenso el Decreto¹ que reformó la ley orgánica del congreso para crear nuevos órganos legislativos (como las secretarías

de asuntos administrativos y la de asuntos parlamentarios, y el instituto de investigaciones legislativas), en contra de la postura opuesta del gobernador que hizo uso de la controversia constitucional para ceder días más tarde, es la cohesión de los legisladores, su espíritu de cuerpo. Es el mismo espíritu que prevaleció para superar en siete ocasiones los vetos legislativos del gobernador; algo nunca visto en la historia nacional, tanto en el plano federal como local, que la bancada afín al ejecutivo se sumara a la oposición para derrotar a su jefe político (cuadro 4.14).

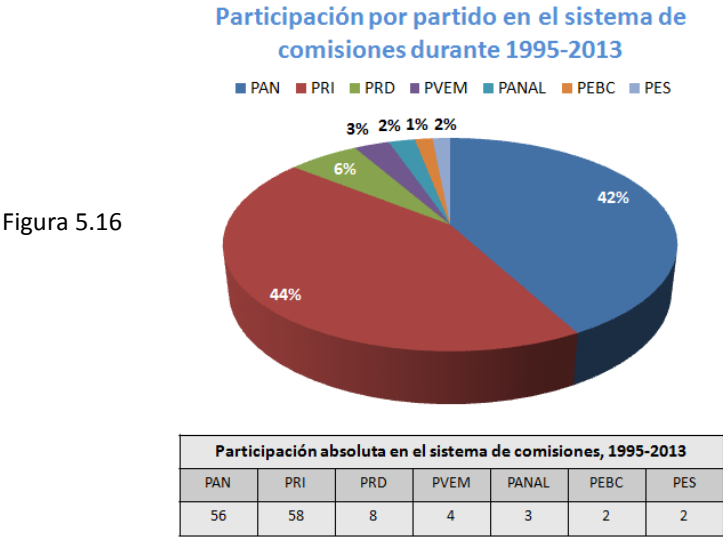
Algo similar sucedió con el caso del presupuesto para el ejercicio fiscal 2013, el más elevado *per cápita* que congreso local alguno pudiera tener. Su monto fue criticado acremente por el Observatorio Ciudadano A.C. (encabezado por un empresario mexicalense, quien fue dirigente estatal del PRI), crítica hecha suya por el candidato de la Coalición “Compromiso por Baja California” formada por el PAN, PRD, Panal y PEBC, comprometiéndose a reducir el presupuesto del congreso en 300 millones de pesos. Como en los viejos tiempos cuando el congreso era una dependencia del ejecutivo y no existía la división de poderes. Aunque un bloque integrado por cinco partidos políticos (PRI, PVEM, PT, MC y PRD), propuso mantener el mismo presupuesto para el ejercicio fiscal 2014 (*El Mexicano*, 13 de Diciembre de 2013, p. 1A),¹ finalmente, producto de la negociación y la presión pública encabezada por el Observatorio Ciudadano A.C. y un segmento del sector empresarial, se redujo en 150 millones de pesos, los cuales serán reasignados al presupuesto del ejecutivo, pero etiquetados en rubros acordados con el congreso (*El Sol de Tijuana* del 11 de diciembre de 2013).

¹ Que repita el Congreso su presupuesto, nota de Héctor Eduardo PADILLA

La realidad es que el incremento del presupuesto del congreso de 2013 (muy criticado por su elevado monto), fue consensuado entre los diputados de todos los partidos. Según la denuncia pública de René Mendívil presidente de la JCP de la XXI legislatura y ex dirigente estatal del PRI (no desmentida), también fue negociado con el gobierno de Osuna Millán. De paso, Mendívil calificó al ex secretario general de gobierno de ser “de memoria corta”, pues –a su decir-, tales negociaciones fueron encabezadas por él (*El Sol de Tijuana* del 14 de diciembre de 2013, nota de Adán Mondragón). Adicionalmente, existen evidencias de la defensa a ultranza del monto del presupuesto 2013 por parte del coordinador de los diputados del PAN, al unísono con el coordinador de los diputados del PRI, lo que manifiesta que, al margen del grado de cohesión al interior de cada bancada, está presente la coherencia institucional, en estos casos revelándose como consenso del Pleno de los diputados.

Son manifestaciones concurrentes con las actividades que los diputados realizan por medio de las comisiones a su cargo, hay que considerar que el grueso del presupuesto del congreso se aplica en la esfera legislativa, especialmente en esos órganos de trabajo. Ahora bien, conforme a la evidencia que mostramos en el apartado de adaptabilidad, a pesar de algunos excesos por parte del GPPAN y del GPPRI, que tienden a sobre representarse, a menos que sobrevenga algún cambio drástico en el futuro, ahora ya no es posible excluir de las comisiones ni de los recursos vinculados a ellas a ninguno de los partidos representados en el congreso. La figura 5.17, por ejemplo, muestra la participación acumulada en las presidencias de las comisiones en términos relativos y absolutos por cada partido durante seis legislaturas (1995-2013). Lo que resalta de inmediato es el carácter bipartidista de la legislatura también en este aspecto, pero los partidos están incorporados en el sistema de comisiones, especialmente el PRD, que salvo durante la XV

legislatura, ha venido ocupando presidencias y puesto en distintas comisiones alcanzando un 6% histórico del total de puestos, seguido por el PVEM (3%) que logró su primera representación en la legislatura hasta el 2001. Otros partidos como el PANAL (2%) incorporado en la legislatura y sus comisiones a partir de sus alianzas con el PAN. Tanto el PES(1%) como el PEBC(1%) al recurrido a alianzas en algún momento con el PAN y en otros con el PRI para acceder al congreso. La presencia del PT en la legislatura se ha concretado a partir de alianzas con el PRI y el PCD, que sin alianzas logró dos diputados durante la XXI legislatura.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, conforme a datos de la Oficialía mayor, hasta la XVIII legislatura las comisiones disponían de una partida de \$60 mil pesos mensuales. Según los datos proporcionados por la Unidad de Transparencia del congreso, el monto mensual asignado a cada comisión durante el último año de la XX legislatura llegó a 250 mil pesos, sin embargo, en entrevista con la diputada Ana María Fuentes, se reconoce que durante la XIX legislatura recibieron hasta 750 mil pesos por comisión y que durante la XX legislatura la cifra se elevó hasta 2.5 millones de pesos. Y hay que decir que el único facultado para ejercer dicho recurso es su presidente de manera unipersonal, siendo también responsable de documentar con comprobantes fiscales su uso adecuado conforme a la ley de presupuesto del estado. Lo mismo sucede con la contratación de

los secretarios técnicos y asesores. Los recursos para cubrir sus emolumento son asignados del presupuesto del congreso, pero es el presidente de la comisión quien decide de manera discrecional a quien contratar y en qué gastar lo asignado presupuestalmente. Y si el resto de los diputados que integran la comisión no cuestionan esta práctica, se debe a que es una regla informal que en la operación de las comisiones se ha dado por sentada. Siendo los 25 diputados presidentes de alguna comisión, la aplicación de la regla los beneficia a todos por igual.

No existe ninguna norma que obligue a que cada legislador presida una comisión, tampoco para definir las modalidades del manejo presupuestal, pero la negociación política previa que subyace en ese arreglo es una práctica legitimada (Oliver, 1992), que se da por sentada (Seltznick, 1993), es decir, institucionalizada. Desde la XV legislatura existe el consenso entre los grupos parlamentarios sobre su significado, valor y validez, lo cual es una condición fundamental para avalarla como práctica institucionalizada (Oliver; 1992). Solo el disenso político o intereses en conflicto, que en medio de una crisis alteraran la unanimidad del acuerdo sobre la distribución actual de las comisiones y la modalidad del manejo de sus recursos, podría convertirse en un antecedente para su *desinstitucionalización* (Oliver; 1992:569). O en todo caso, podría provenir de un replanteamiento –también consensuado– del diseño actual del congreso que redujera el número de comisiones, por ejemplo, creando subcomisiones y comités. Así se hizo en 1946 en el congreso de los E.U. con la vigencia de la Legislative Reorganization Act y en el mismo congreso mexicano. El texto de la ley orgánica de 1979 de este último, contemplaba sólo 22 comisiones ordinarias, pero una reforma en 1994 lo aumentó a 41, destacando la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con claras funciones de gobierno y de conducción política (Garita, 2005).

Por ahora es algo impensable para la legislatura local la reducción del número de comisiones. Y ello es así porque es un procedimiento no discriminatorio; todos los diputados son beneficiarios de estas prerrogativas. Si en algo ha existido consenso entre los legisladores locales de Baja California (y seguramente de otras legislaturas estatales en México), es en mejorar tales prerrogativas y la disposición creciente de recursos. Con todo, es un procedimiento parlamentario que le ha conferido una mayor coherencia a la legislatura. Es una de las bases sobre la que se ha construido la legislatura bipartidista con que cuenta Baja California, la única real.

Un elemento adicional es la partida relativa a “gestoría social” la cual se dispone en beneficio de cada diputado, pero que es entregada a los diputados en su calidad de presidentes de una de las comisiones, aunque no sea intrínsecamente su presupuesto. Con este recurso son financiados los módulos de atención ciudadana que dispone cada diputado y la partida de “apoyos sociales”, esta última a partir del presupuesto 2013 aprobado por la XX legislatura. Una posible explicación de este espacio de encuentro entre legisladores tan disímolos políticamente, es que ante la ausencia de la reelección, los trabajos a través de las comisiones y la gestión social, y los recursos correspondientes, son dispuestos de tal manera que sirvan a la reproducción política de sus beneficiarios. Ante la ausencia de un servicio civil de carrera, el personal de las comisiones (excepto sus secretarías) y el de los módulos, se integra por apoyadores de los entonces candidatos y cuadros políticos del partido del que se provenga. Entra en juego en ello la teoría la ambición; en nuestro caso de una ambición *progresiva* la cual, de acuerdo con Schlesinger (1966:10), referido por Peralta (2006:30), se identifica con el deseo de un político de lograr un

puesto más importante al que ahora ocupa, característica compartida por la generalidad de quienes ocupan una curul en la legislatura local.

La presencia de estas ambiciones, indirectamente ejerce una influencia favorable al elevamiento de la coherencia interna, que se traduce en la búsqueda en común de prerrogativas bajo un principio de equidad, pues con un diputado que se oponga, ante todo si amenaza con denunciarlo públicamente, el acuerdo “no vuela”, como a veces se expresa en el *argot* parlamentario. Conscientes de ello, en el pasado reciente se recurrió a las sesiones privadas, las cuales fueron eliminadas, aunque el pleno no aborda “las tripas” presupuestales, por lo que los medios y el público en general, solo se enteran del monto general aprobado y su diferencia con el presupuesto anterior, lo que le otorga un aire de opacidad deliberada. Esta práctica trae a recuerdo la “partida secreta” de que dispuso el congreso durante sus primeras legislaturas, lo cual hemos documentado en otro apartado.

5.10.10 Conclusiones

Nos propusimos identificar el comportamiento de la variable “coherencia” a partir del papel jugado por la mayoría calificada en la toma de decisiones y los niveles de consenso en el pleno con base en las decisiones unánimes (coherencia funcional); el grado de utilización de los artefactos legislativos “acuerdo Político” y el PDL (coherencia tecnológica-instrumental) y el grado de exclusión/inclusión en las comisiones y en las mesas directivas, llamada esta última coherencia organizacional. La contrastación de los indicadores seleccionados, nos arroja las siguientes conclusiones:

1. Se advierte que la “coherencia” durante el periodo de convergencia durante el cual se impusieron el hiperpresidencialismo y el sistema de partidos hegemónico locales, no tuvo nada que ver con proceso de institucionalización de un modelo republicano y democrático ni por ello con fortalecer a la legislatura como un elemento fundamental del sistema de división de poderes. La “coherencia” estaba determinada por la lealtad al gobernador y la disciplina partidista, partiendo de la premisa de su abdicación a favor de un ente externo y en la instrumentación de una estrategia de subordinación y legitimación acrítica hacia el gobernador. Por lo tanto, el que los legisladores priístas consensuaran en el quehacer y en el cómo hacerlo, no representaba un impulso a la institucionalización de la legislatura, pensada como elemento fundamental del sistema político, sino en su contrario: un poder irrelevante.
2. Se constata que durante todo el periodo de convergencia (1953-1989) y el periodo de transición (1989-1995), el marco institucional del congreso no contempló el concepto de “mayoría calificada”. Nuestra indagación muestra que la utilización de esta figura se ha presentado con mayor fuerza durante los gobiernos divididos y que su uso ha venido siendo recurrente a partir del gobierno dividido de carácter tripartito que se presentó durante la XVI legislatura. En la legislatura local se ha impuesto una tendencia histórica creciente del uso de esta figura, especialmente patrocinada por los grupos parlamentarios o diputados no coordinados que, de esta manera buscan no ser excluidos de las grandes decisiones en la legislatura. La detección de este creciente proceso de institucionalización de la toma de decisiones por mayoría calificada es una medida indirecta de coherencia institucional. El cuadro 5.6 da cuenta de esta tendencia.

3. Los datos muestran que aunque el grado de consenso expresado por el número de votaciones unánimes en el pleno, ha sufrido altas y bajas, oscilando entre un mínimo de 58 por ciento en la XVII legislatura (2001-2004) a un máximo de 93 por ciento durante la XIX legislatura (2001-2004). En promedio, se alcanza un 78.5 por ciento durante las legislaturas consideradas, que se sitúa a una distancia importante de su mínimo, por lo que consideramos que el nivel de consenso basado en las decisiones nominales tomadas por el pleno de la asamblea legislativa, alcanza un nivel alto medio, con una tendencia a mantenerse elevado. Cabe resaltar que ambos extremos coinciden en contextos de gobiernos unificados y que durante la XVI legislatura de gobierno dividió tripartito, se alcanzó un 90 por ciento de consenso. El de la XVII legislatura –uno de estos extremos- fue un periodo durante el cual se deterioraron grandemente relaciones entre sus miembros. Primero, la mayoría panista-pevemista se impuso al resto de representaciones y más tarde la “nueva mayoría” excluyó al PAN y a un diputado del PRD. Luego, vino el enfrentamiento frontal con Eugenio Elorduy, elementos que explican el bajo nivel de consenso.
4. A lo largo de la práctica parlamentaria durante su historia moderna, las legislaturas han ido innovando de muy distintas maneras. Una de ellas ha sido la creación de cierto tipo de artefactos para gestionar la coherencia y los consensos. Nos hemos ocupado aquí de dos de ellos: a) Los Acuerdos políticos y b) el PDL. Este último, originado mediante una reforma constitucional durante la XVII legislatura inició su operatividad durante la XVIII legislatura con la elaboración de la Agenda legislativa común de la legislatura, y la elaboración del Plan propiamente dicho a partir de la XIX legislatura, a lo que dio continuidad la XX legislatura. Con ello el PDL se consolidó como un artefacto institucionalizado. El “Acuerdo político”, hasta ahora, ha sido un artefacto informal.

Utilizado por primera vez durante la XVI legislatura, posteriormente durante la XVIII legislatura y actualmente por la XXI legislatura, ya se ha convertido en una suerte de modelo de “contrato” para la gestión de los gobierno divididos. Conforme a la definición que adoptamos al inicio de capítulo, el “Acuerdo Político” es un artefacto que da certeza y estabilidad a los acuerdos y a la construcción de consensos. La recurrencia en su uso como práctica informal que tiende a darse por sentada (es decir, institucionalizada), constata la tendencia del crecimiento de la coherencia durante las legislaturas consideradas.

5. En cuanto al artefacto “Plan de Desarrollo Legislativo”, se constata que se trata de un producto histórico originado como concepto desde la XVI legislatura (1998-2001), incorporado como norma constitucional durante la XVII legislatura (2001-2004) y concretado como instrumento de gestión durante las legislaturas XVIII (2004-2007) al elaborar la primera agenda común de los grupos parlamentario y XIX (2007-2010) traducirlo en instrumento formal escrito. En la utilización de este aparato, se observan dos cosas: a) su continuidad y uso práctico por las distintas legislaturas y b) su uso todavía limitado al quedarse en buena medida como una formalidad y bajo una perspectiva inmedatista de la gestión de tres años; por lo que se necesita redimensionarlo como un instrumento estratégico al que hay que asignarle objetivos de mayor calado.
6. En cuanto al grado de inclusión/exclusión en el sistema de comisiones y en las mesas directivas (abordados con amplitud desde otro enfoque en el capítulo 4), la evidencia muestra que a partir del principio informal adoptado por la legislatura, de “un diputado para cada comisión y una comisión para cada diputado”, se ha convertido en un elemento que le confiere coherencia institucional a la legislatura. En un análisis comparado con las

legislaturas locales del país (cuadro 5.9), constatamos que se trata de una práctica que se viene imponiendo en todas ellas. No estuvo a nuestro alcance recabar los datos que identificaran cuál fue la legislatura que inició esta práctica, aunque a partir de sus tempranos procesos de alternancia y de gobierno dividido, no dudamos en la posibilidad de que Baja California haya sido la primera o de las primeras legislaturas en hacerlo.

7. No obstante, se observa que algunas de las prácticas en las que se advierte una gran coherencia entre los distintos grupos parlamentarios, giran, precisamente, en fortalecer el presupuesto institucional y sus prerrogativas, aunque resulta destacable como dato histórico para el país y la localidad la superación del veto del gobernador Osuna Millán por siete ocasiones, que contó con la participación de todos los grupos parlamentarios, incluido el PAN.
8. Cabe agregar, que si bien no es este el espacio para indagar si es un presupuesto desproporcionado (¿respecto de qué?), sobre su grado de transparencia o si su manejo es honesto y eficiente, sino más bien buscamos identificar cómo y hasta dónde se expresa la unidad de los legisladores en torno a propósitos comunes, es decir, su “espíritu de cuerpo” institucional. Sin embargo, es conveniente anotar que en un régimen democrático, el concepto de coherencia -como característica de institucionalización-, debe llevar implícita la idea de que el desarrollo de la legislatura se orienta hacia un modelo republicano y democrático (en el que ésta juega un papel fundamental), donde deben confluir virtudes como el manejo honesto de los recursos públicos y la transparencia, por lo que debieran erradicarse formas tradicionales de actuación, como el patronazgo y las políticas del “pork barrel”, cuyo origen e implicaciones se abordan en el capítulo 2. De esta manera, los mayores niveles de coherencia *deberían* ser razón de

fortalecer ese modelo y las virtudes que le son propias no en retrotraer tradiciones del viejo régimen que a la larga, en vez de impulsar, erosionen y reviertan lo alcanzado por su institucionalización. Finalmente, sin que en nada lo justifique, estamos frente a una realidad que ilustran la tesis de Durkheim (2001a) en cuanto a que las instituciones “ya están hechas” y la de Huntington (1984) en el sentido de que la modernidad nos excluye las tradiciones, sino que son su complemento.

9. Con todo lo anterior, resulta sustentable asegurar que la variable “coherencia” en los tres tipos estudiados mediante los indicadores seleccionados, ha venido acusando un mayor nivel a partir de prácticas informales y formales, pero que muestran tendencias hacia su mayor institucionalización.

Con estas conclusiones terminamos el presente capítulo que cierra la parte de esta investigación orientada a escudriñar la institucionalización de la legislatura como *variable*, que como hemos visto durante los capítulos 4 y 5, apunta hacia su desarrollo ascendente. Pasamos ahora al capítulo 6, lugar donde estudiamos la institucionalización de la legislatura como *proceso*, completando nuestro rastreo de manera paralela con el proceso de su cambio arquetípico, que como hemos sostenido a partir de la naturaleza de las instituciones y las organizaciones, los concebimos como procesos ensamblados.

5. INSTITUCIONALIZACIÓN INTERNA

5.1 Introducción

El definir en el capítulo 3 el mecanismo causal de esta investigación, reconocimos en la institucionalización tanto un *proceso* como una *variable*. Su estudio como proceso se ha abordado de manera conjunta con el proceso de cambio organizacional en el capítulo 6. Su evaluación como variable fue objeto de los capítulos 4 y 5. Postulamos que la institucionalización como variable cuenta con dos dimensiones, identificadas como su parte *externa* (que comprende las variables autonomía y adaptabilidad), ambas abordadas en el capítulo 4 y su parte *interna*, que integra a las variables complejidad y coherencia, materia del presente capítulo. A partir de ello, en este capítulo nuestra atención se concentró en el examen de la institucionalización interna de la legislatura local, por lo cual evaluaremos las variables complejidad y coherencia, conforme a los indicadores asignados a cada una de ellas. En la primera parte de este capítulo abordaremos el comportamiento de la variable complejidad y en una segunda parte, la variable coherencia. Cabe precisar que la institucionalización interna

Nuestro plan de abordaje al respecto, se hará bajo el siguiente orden. Primero, a fin de insertar en su contexto las unidades estructurales bajo estudio, desde la teoría de la organización identificaremos los rasgos fundamentales el diseño organizacional de la legislatura, haciendo énfasis en la doble naturaleza de su configuración (“divisional” y “adhocrática”). En un segundo apartado abordaremos la evolución del sistema de comisiones, enfatizando su transición del antiguo sistema de pleno y sus impactos en la estructura de los servicios de apoyo. En este mismo apartado abordaremos el desarrollo de la complejidad a partir de la creación de nuevas

unidades administrativas para lo cual nos apoyaremos en los organigramas históricos de la legislatura.

A través de estos organigramas, mostraremos los datos que evidencian el tránsito de la estructura de legislatura local, de una considerada artesana (o muy simple), a otra de una relativamente elevada complejidad, pasando por las fases de complejidad baja y media. Después, procederemos a hacer una revisión de conjunto de los grandes momentos del desarrollo de la complejidad de la legislatura para el periodo 1953-2013, que comprende sesenta años de su existencia. Al final, presentaremos algunos patrones de comportamiento de esta variable y determinadas regularidades temporales, valorando los factores determinantes del proceso general mediante el cual se despliega la complejidad en la organización legislativa. Finalmente, responderemos a la pregunta implícita de si con el desarrollo alcanzado hasta ahora, la variable complejidad se ha convertido en un consistente impulso de la institucionalización de la legislatura local.

5.2 Definiciones operativas

En el capítulo 3 se presenta una revisión conceptual de la variable complejidad, por lo que remitimos al lector interesado en ello al citado capítulo. Nos concentraremos en sus definiciones operativas. Partamos de la tesis principal sostenida por Huntington (1965) en relación con esta variable, en el sentido de que cuanto más compleja una organización, más elevado es su nivel institucional. En su planteamiento, Huntington identifica que la complejidad se manifiesta: a) Por la multiplicación de subunidades organizativas, en el plano jerárquico y funcional, y b) por la diferenciación de varios tipos de esas subunidades. Un elemento muy importante postulado por

Huntington es la relación de dependencia entre el número y variedad de esas unidades y el desarrollo de la capacidad de la organización “para obtener y conservar la fidelidad de sus integrantes”, con lo cual se vincula a la complejidad con la coherencia institucional. Al respecto, Polsby (1968) sostiene que la complejidad interna de una legislatura puede observarse de tres maneras:

- a) Mediante el crecimiento de la autonomía e importancia de sus comisiones;
- b) Mediante el crecimiento de agencias especializadas de apoyo a los grupos parlamentarios y
- c) En el aumento general de diversos emolumentos y apoyos auxiliares a los legisladores en forma de oficinas, salarios, *staff* de apoyo y personal de las comisiones.

Por su parte Squire (1992), en su estudio sobre la institucionalización de la Asamblea de Representantes de California, identifica los siguientes indicadores de la complejidad en las legislaturas:

1. El número de las comisiones
2. El crecimiento en número e importancia de los subcomisioness
3. Un aumento en la legislación introducida y una capacidad mejorada para digerirlo, y
4. Los cambios en las estructuras de los grupos parlamentarios.

A la luz de las definiciones conceptuales presentadas en el capítulo 3 y las precisiones operativas hechas en los párrafos anteriores, en esta investigación la medición de su complejidad como una

de las variables de la institucionalización de la legislatura local, se realizó contrastando los siguientes indicadores:

- a) Cambios en las comisiones (tipo y número), y
- b) Creación y evolución de unidades de trabajo.

Desde luego, no desestimamos la advertencia de Polsby (1968) respecto a que pudiera ser engañoso considerar al número de comisiones como un indicador de institucionalización a partir de la experiencia de la Cámara de Representantes y del Senado de los E.U. que con la Reorganization Congress Act de 1947 sufrieron una reducción importante. Sin embargo, en nuestro caso no ha sido solamente el número lo que se hemos considerado, sino nuestra indagación contempló: a) la evolución del sistema de comisiones (órganos de trabajo) y su predominio sobre el sistema de pleno, el cual respondió a una estructura más simple y para una organización cameral deliberante y, b) el proceso de mayor complejidad de los órganos de apoyo del congreso, que también han tenido que tomar decisiones descentralizadoras, o han sido resultado de ellas.

En ambos casos, se trata de procesos en los que aparecen como una diada inseparable la complejidad y la descentralización. La creación de un sistema de comisiones con sus propios órganos de representación, agendas particulares, capacidad de dictaminar y presupuesto, es un proceso de descentralización del Pleno, al que se le redujo parte de su carga decisional. A su vez la creación de mayores unidades, ya sean órganos de trabajo de apoyo o directivos, vuelve más compleja a la legislatura e impulsa a la vez la descentralización de la carga decisional.

Precisamente por ello, creímos pertinente precisar el concepto de descentralización utilizado en esta investigación, el cual enfocamos desde la perspectiva de la teoría de la configuración, lo que hacemos en seguida.

5.3 El concepto de descentralización

A fin de evitar confusiones al referirnos al concepto «descentralización» en esta investigación, lo haremos desde un punto de vista organizacional, eludiendo cualquier discusión centrada en el derecho administrativo, que lleva a diferenciar la naturaleza jurídica de un «órgano desconcentrado» y un «organismo descentralizado». Este último caso presupone no únicamente autonomía técnica y de gestión, sino también jurídica y, por lo tanto, para poseer bienes propios, mientras que el primero caso únicamente puede contar con autonomía técnica y de gestión sin capacidad jurídica propia al depender de una «cabeza de sector». Entonces, entenderemos por «descentralización» simplemente *la difusión del poder en la toma de decisiones* (Mintzberg, 1993:380). En contrapartida, las situaciones en que en una organización como la legislativa, todo el poder decisional se concentra en un sólo punto o persona, entenderemos que se trata una *estructura centralizada*.

La descentralización (o difusión) del poder puede oscilar entre un menor grado a grados elevados. La legislatura local, por ejemplo, durante el periodo de convergencia hasta 1980 podría caracterizarse como un tipo de estructura centralizada vertical y horizontal ya que todo el poder residía en el ápice estratégico, que era la persona del gobernador, o en su defecto, el presidente del congreso quien actuaba como su intermediario (Cuadro 5.1). Dadas las características de la descentralización pura (Tipo D) –antítesis de la centralización–,

consideramos que se trata de un extremo descentralizador, el cual no se ha presentado en la legislatura local en ningún momento de su historia, excepto si se refiere a la Asamblea del Pleno.

Cuadro 5.1 Centralización y descentralización		
Tipo de estructura	Definición	Su presencia en la legislatura
Centralización vertical y horizontal	Todo el poder permanece en el ápice estratégico	Todo el periodo de convergencia (1953-1989)
A) Descentralización horizontal limitada (selectiva)	El ápice estratégico comparte parcialmente el poder con las [comisiones legislativas] y la tecnoestructura.	Modalidad que otorga poder a las comisiones. Usada temporalmente para ciertos grupos de apoyo técnico (UTA) y asesores, en cumplimiento de tareas para las comisiones.
B) Descentralización vertical limitada (paralela)	Los titulares de las unidades basadas en el “mercado” se les delega el poder para controlar gran parte de las decisiones relacionadas con sus unidades.	El caso del OFS es un ejemplo, así como las secretarías de apoyo parlamentario y administrativo.
C) Descentralización vertical y horizontal,	La mayor parte del poder permanece en el núcleo de operaciones, en la base de la estructura;	Este tipo ha estado presente de manera temporal para atender casos muy específicos.
D) Descentralización pura	El poder es compartido de manera más o menos equitativa por todos los miembros de la organización.	Es el caso del pleno.
Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg 1993.		

En cambio ha sido común identificar la descentralización horizontal limitada o selectiva (Tipo A) como una práctica de la legislatura. Sin embargo, para que esto sucediera, tuvo que transitarse, por ejemplo, del viejo sistema de Pleno en el que era realmente el Presidente del Congreso el que concentraba el poder decisional, a la creación de los grupos parlamentarios, órganos políticos de dirección (CRIPP-JCP) y a un sistema de comisiones robusto y moderno. El tipo B) está presente en la delegación hacia el Órgano de Fiscalización Superior (OFS), así como las secretarías de apoyo parlamentario y administrativo, por ejemplo. El tipo C de

descentralización sólo ha estado presente de manera temporal para atender casos muy específicos.

Pasamos, pues, a abordar los temas anunciados conforme al orden definido arriba.

5.4 El diseño organizacional de la legislatura

Tanto Polsby (1968) como Tosi (1996), sostienen que el crecimiento y complejidad de los órganos parlamentarios es consecuencia directa del aumento cualitativo de sus funciones y de sus cargas de trabajo. Apunta Tosi, que la vastedad de funciones a cargo de las legislaturas en México, lo mismo que ha ocurrido en otras naciones, ha vuelto complejas las estructuras de las Cámaras del Congreso de la Unión en México. Tal complejidad se manifiesta en nuevas y diversas modalidades de organización, que por lo general son muy similares a las utilizadas en las legislaturas del mundo, debido a que comparten la misma materia de trabajo y esencialmente las mismas funciones. La existencia tal diversidad de formas de organización, se explica como lo hemos visto en el capítulo 1, porque, además de sus funciones más difundidas, como las de legislar, fiscalizar y de gestión ciudadana (figura 2.9), las legislaturas deben asumir funciones financieras, administrativas, políticas, y jurisdiccionales y de información, que además pueden depender unas de las otras (Garabito y Cervantes, 2004)

En el caso de la legislatura de Baja California, también podemos encontrar numerosas formas de organización, la mayor parte de ellas mostradas en su organigrama actual (figura 5.13). Ahí aparecen sus órganos de gobierno (la Asamblea plenaria, Mesa Directiva, Junta de Coordinación

y órgano colegiado de gobierno del Instituto de Investigaciones legislativas), sus órganos de trabajo, compuesto por treinta y una comisiones (quince de ellas con facultades de dictamen, de vigilancia de administración y finanzas, entre otras) los grupos parlamentarios, los órganos auxiliares (Secretaría de Asuntos Administrativos, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, Dirección General de Asuntos Jurídico-legislativos, Dirección de Programación y Gasto Interno, Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas y la Contraloría Interna), el Órgano de Fiscalización Superior, de por sí de una gran complejidad y dimensiones, más aparte, un módulo de atención ciudadana por cada diputado a partir de la XVI legislatura (1998-2001) y dos institutos de investigaciones, a partir de la XX legislatura (2010-2013). El diseño organizacional de la legislatura no ha sido planeado por ninguna mente brillante en lo individual. Como mostraremos adelante, es una estructura que ha emergido a lo largo de su evolución; transformándose al calor de cada elección que la recrea, renueva o conserva y de las características en general del ambiente político e institucional local y nacional y de sus propios procesos internos, incluidas las negociaciones entre sus miembros.

A partir de la definición que nos informa que la estructura de una organización es “la totalidad de maneras distintas en las que el trabajo ha sido dividido en labores diferentes para después lograr la coordinación entre tales tareas” (Mintzberg; 1993:373), en este apartado, nos ocuparemos de mostrar la división del trabajo adoptada por la legislatura en la realización de sus tareas e identificaremos su principal mecanismo de *coordinación* de esas tareas. Apoyados en la perspectiva desarrollada por Mintzberg (1993) y en el trabajo de Lunenburg (2012) identificaremos los elementos fundamentales del diseño organizacional de la legislatura a partir de sus dimensiones básicas.

5.4.1 Configuración de la legislatura local

Apoyándonos en el organigrama oficial del Congreso (POGE del 10 de junio de 2011) y en su ley orgánica, nos basamos en el modelo de la configuración de la estructura organizacional de Mintzberg, para identificar la estructura actual en la legislatura local y perfilar una caracterización general, que nos ayude a ver de conjunto la evolución de la dimensión de complejidad. En defensa del modelo que sugiere, Mintzberg destaca lo limitado de los enfoques que se basan en la idea de que existe "una mejor forma" de cómo diseñar la estructura organizacional, y por el otro, el modelo de la contingencia que se sustenta en el principio de que "todo depende de". En contrapartida, el autor sugiere un tercer enfoque.

Figura 5.1 Estructura organizacional de la legislatura



Fuente: Elaboración propia a partir de Lunenburg, 2012.

El enfoque que propone –afirma– podría denominarse "obtener todo junto", o enfoque de "la configuración" (Mintzberg; 1993:370-371), ampliamente discutido en el capítulo 2. El modelo ofrecido por el autor contiene seis configuraciones organizacionales descentralizadas y una

centralizada. Aquí se presenta la denominación de cada una de ellas, seguida entre paréntesis por su principal forma de descentralización: a) Empresarial (centralizada horizontal y verticalmente); b) Máquina (descentralización horizontal limitada); c) Profesional (descentralización horizontal; e) diversificada o divisional (descentralización vertical limitada); f) Innovadora (descentralización horizontal selectiva) g) Misionera (descentralización) y h) Política (varía). Se trata de configuraciones que no son excluyentes. Las organizaciones pueden adoptar una u otra. Es común que incorporen simultáneamente elementos de dos de ellas.

Nosotros logramos identificar dos configuraciones las cuales creemos que coexisten en la organización cameral local: a) la diversificada o divisional, cuyo principal mecanismo de coordinación es la descentralización vertical limitada y b) la innovadora o adhocrática, que tiene por su principal mecanismo de coordinación la descentralización horizontal selectiva. Así, bajo este enfoque, en la legislatura habría dos configuraciones organizacionales operando de manera dominante, ambas descentralizadas (vertical limitada y horizontal selectiva), ambas portadoras de una forma *principal* de coordinación. En el caso de la estructura divisional sería la “estandarización de la producción” y la adhocrática adoptaría la “adaptación mutua”. En la primera, la parte clave de la organización es la línea intermedia y en la segunda el personal de apoyo, es decir, los cuerpos de apoyo técnico (Garita, 2005).

En tanto que no es nuestro propósito ofrecer al lector un diseño organizacional completo, nuestro ejercicio comprende únicamente la identificación de los aspectos claves de la estructura organizacional de la legislatura, asimilándolas con las configuraciones ofrecidas por el Mintzberg con atención especial a la organización innovadora o adhocrática, la relación entre

complejidad y descentralización, así como las relaciones entre ambiente, estructura, complejidad y poder.

El modelo adhocrático propuesto por Mintzberg (1976 y 1993) es una configuración compuesta por cinco elementos básicos: 1) ápice estratégico; 2) tecnoestructura; 3) línea intermedia; 4) personal de apoyo y 5) núcleo operativo. Llevado este modelo a la organización legislativa como se presenta en la figura 5.1, podemos observar sus partes fundamentales, en la cual su *ápice estratégico*, que representa los órganos que conducen y vigilan la totalidad del “sistema congreso”, se concentra en los órganos de gobierno, que van desde la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y el órgano de gobierno del Instituto de investigaciones legislativas. Sin dejar de reconocer que el Pleno es la máxima instancia de decisión, no consideramos parte del ápice estratégico dado su carácter deliberativo.

Toda organización, por modesta que sea, requiere al menos de un administrador de tiempo completo que ocupe el *ápice estratégico*. Es el pináculo desde donde se vigila la totalidad del sistema (Mintzberg; 1993:371). En un sentido *amplio*, quienes se encargan de la vigilancia de todo el sistema congreso, son la Junta de Coordinación Política (JCP), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y la Mesa Directiva como órgano representativo, a quienes pueden sumarse tanto el órgano colegiado del Instituto de Investigaciones Legislativas y los presidentes de las comisiones, especialmente quien presida la Comisión de Vigilancia de Administración y Finanzas. En sentido *restringido*, el ápice estratégico se concentraría en la presidencia de la JCP y la presidencia de la Mesa Directiva, que como el resto de la estructura, dependen del pleno de los 25 diputados, equivalente a una asamblea de accionistas de

una organización empresarial donde todos poseen las mismas acciones, en número y valor. (En la vida real esto no es tan cierto. Algunos el voto de cada legislador valga igual, algunos legisladores tienen fuertes liderazgos que su presencia y voto, puede tener un mayor peso).

Cuadro 5.2: Estructura organizacional de la legislatura de B.C	
Característica	Localización en la legislatura
Núcleo de las operaciones	Operadores de servicios parlamentarios donde se incluye a taquimecanógrafas, abogados, coontadores, asesores, etc.
Ápice estratégico	Sus órganos de gobierno: Mesa Direcciva, Junta de Coordinación Política, coordinadores de grupos parlamentarios, presidentes de comisiones y órgano de gobierno del Instituto de investigaciones legislativas. (Art. 37 LOPLEBC)
Línea intermedia	Órganos de trabajo: integrantes de comisiones Órganos de Apoyo Parlamentario: Secretario de Servicios parlamentarios, director general de asuntos jurídicos y directores de los institutos. Órganos de Apoyo Administrativo: Secretario de Servicios Administrativos, contralor interno, director de programación y gasto interno, director de comunicación social y biblioteca. (Art. 40 LOPLEBC) Órgano de fiscalización: Auditor general (Art. 41 BIS de la LOPLEBC).
Tecno estructura	Secretarios técnicos de las comisiones, asesores internos y externos, abogados, auditores, directores de área, etc.
Apoyo Administrativo	Servicios de apoyo administrativo y parlamentario; gestoría social a través de los módulos de los diputados y servicios de atención al pleno y al público y otros servicios. (Ver cuadro1).
Ideología	Estructuras y procesos de la producción legislativa; imagen que presenta la legislatura desde la óptica del ciudadano. La cultura legislativa es un elemento importante del conjunto de la <i>cultura jurídica</i> .
Fuente: Elaboración propia a partir de Mintzberg (1993b)	

Su *núcleo de operaciones*, son las personas que se encuentran en la base de la organización; aquellas que desempeñan el trabajo básico de la producción parlamentaria (que incluye la producción legislativa propiamente, las acciones de fiscalización y la gestoría comunitaria como sus elementos más importantes) y de proveeduría de servicios. A este núcleo operativo lo hemos identificado con los operadores de servicios parlamentarios y administrativos, además de los contables y jurídicos, que donde se incluye a taquimecanógrafas, abogados, contadores y asesores. Son personas que de alguna manera se encuentra soportando el proceso legislativo, la

revisión de las cuentas públicas y los vínculos con la sociedad en sus distintas formas (cuadro 5.2).

Muy cerca de este núcleo se ubica la *línea intermedia*, que es una jerarquía de autoridad entre el núcleo de operaciones y el ápice estratégico. Forman parte de esta línea los integrantes de las comisiones (órganos de trabajo), las personas responsables del apoyo parlamentario, como el Secretario de Servicios Parlamentarios, el Director General de Asuntos Jurídicos y directores de los institutos, así como el personal directivo de apoyo administrativo (Secretario de Servicios Administrativos, contralor interno, director de programación y gasto interno) y otros funcionarios como el director de comunicación social y el contralor.

La *tecnoestructura*, que es uno de los resultados de que la organización parlamentaria se haya vuelto más compleja, esencialmente se integra por analistas. Estas personas también pueden desempeñar determinadas tareas administrativas, mediante las cuales planean y controlan de manera formal el trabajo de otros. Con frecuencia se les denomina "staff". Forman parte de ella los secretarios técnicos de las comisiones, asesores internos y externos de los grupos parlamentarios, abogados, auditores y ciertos directores de área (que no actúan como titulares de las divisiones), entre otros. A ella se suman las personas que se localizan en unidades administrativas, como recursos materiales, mensajería, atención al pleno y servicios de atención al público en el edificio sede del congreso y control administrativo. La parte ideológica o cultural se presenta como si fuera una envoltura no física de las unidades mencionadas, impregnando a la organización en la que se ha cimentado; abarca sus tradiciones, creencias y ceremoniales. Es el componente no material que la distingue del resto de las organizaciones; "la que le infunde cierta

vida en el esqueleto de su estructura” (Mintzberg, 1993). (La figura 5.1 y complementariamente el cuadro 5.2, muestran de manera esquemática y resumida este acercamiento).

Esbozada esta identificación genérica de la (s) configuración (es) de la legislatura, el tipo de descentralización que predomina en cada caso y la (s) forma(s) de coordinación principales, pasaremos a contrastar estas definiciones con la experiencia viva de la legislatura local.

5.4.2 Caracterización de la organización legislativa

5.4.2.1 La faceta adhocrática

Debido a sus características políticas, a las reglas institucionales plasmadas en la constitución y en su ley orgánica y en la costumbre parlamentaria, la legislatura de Baja California se comporta como un sistema abierto, que interactúa regularmente con su medio. Es también una organización innovadora, que aprende; compleja, policéntrica, dinámica y de carácter dual. La legislatura está inmersa en un ambiente político e institucional del cual tiene que aprender continuamente, lo que es una verdadera necesidad de sobrevivencia. Tiene que ser una organización innovadora, que nade en el ancho mar de la continuidad, la permanencia y cambio; necesita “reinventarse” cada tres años. El carácter policéntrico y dinámico de la legislatura le viene de que cuenta con tres distintos tipos de órganos de gobierno, tres centros de mando: mesa directiva, junta de coordinación política y el órgano de gobierno del instituto de investigaciones legislativas.. Todos ellos, sin excepción, están sujetos a la rotación de sus representantes. Como se verá adelante, la legislatura se sustenta en una configuración organizacional de carácter dual

(combinando algunas características adhocráticas con las divisionales), sin que nadie en la individual pueda atribuirse su diseño. Ha sido resultado de una mezcla de visiones, intereses y decisiones que se han presentado en distintos momentos y circunstancias, donde el mimetismo e isomorfismo institucional, en ciertos aspectos, han jugado un papel importante.

Por ejemplo, ese mimetismo se ha expresado en que algunas de las decisiones de legislatura anteriores, como la adopción de la figura de la CRIPP por la XIV legislatura, que entonces era una novedad ofrecida por el modelo de la Cámara de Diputados. Este órgano fue creado desde 1994 y comenzó a competir con la Gran Comisión, que fue el instrumento de control hegemónico del PRI en aquel órgano legislativo. Otras decisiones importantes tomadas durante la XX legislatura, como la adopción del modelo administrativo de dos secretarías y la Junta de Coordinación Política, también proviene del isomorfismo institucional, que ante todo busca legitimidad en las decisiones y que a veces es sólo una moda. De hecho, desde del Instituto Belisario Domínguez del Senado existe una recomendación a tabula rasa para todas las legislaturas locales del país para que adopten el modelo de dos secretaría bajo el argumento de que “es una tendencia nacional”.

Cierta parte muy importante de la estructura de la legislatura, como su sistema de comisiones y sus aparatos de apoyo, se identifica en no pocos aspectos relativos a la configuración adhocrática (propia de una configuración de organización innovadora). Es la configuración que más se aproxima a la dinámica de las comisiones y a sus grupos de apoyo; en ella, la principal forma de coordinación es la adaptación mutua, y se funda en una descentralización selectiva más o menos intensa. La organización adhocrática es

una estructura altamente orgánica, con poca formalización del comportamiento, [orientada a] trabajos especializados mediante la capacitación formal; con tendencia al agrupamiento de los especialistas en unidades funcionales para efectos de orden interno y, sin embargo, ubicados, en términos operativos, por proyecto en pequeños equipos. Así, dependen de los comités de trabajo, y de la integración de varios tipos de gerentes para promover la adaptación mutua, que es el mecanismo clave de la coordinación dentro y entre esos equipos; además de una descentralización considerable hacia y al interior de cada uno de los equipos, mismos que se localizan en varios lugares en la organización, e involucran diversas combinaciones de gerentes de línea, personal de apoyo y expertos operativos. (Mintzberg, 1993b:820).

La idea de que un segmento de la estructura del Congreso puede identificarse con una adhocracia, ha sido planteada anteriormente por Garita (2005:78) en su estudio sobre la Cámara de Diputados en México, quien parafraseando a Mintzberg, nos dice que los cuerpos de apoyo parlamentario son una especie de *adhocracia* que tiene que atravesar las fronteras de la especialización convencional para llevar la organización a una configuración innovadora en la que los expertos funcionales (desplegados en equipos multidisciplinarios de *staff*, operarios y directivos) llevan a cabo proyectos innovadores o el perfeccionamiento y especialización de tareas y procedimientos, y se enlacen mediante una coordinación de adaptación mutua, combinando más democracia con menos burocracia (Mintzberg, 1991 en Garita 2005). Se trata de una forma orgánica y de adaptación de la organización capaz de fusionar los expertos profesionales con diversas habilidades y conocimientos en los equipos de proyectos *ad hoc* para

la solución de problemas complejos y a menudo altamente inciertos. En ella el aprendizaje y la creación de conocimiento se producen dentro de los equipos profesionales que a menudo están compuestos de personal de diferentes organizaciones (Lam; 2004:19).

Sin embargo, la evidencia hasta ahora sugiere que adhocracias completas siguen siendo escasas ya que suelen limitarse a las subunidades organizativas que participan en trabajos creativo, a la manera del llamado trabajo *skunk* (Lam; 2004:21). Literalmente el trabajo *skunk* –refiere la autora- significa “los trabajos del zorrillo”. Es un término usado en ingeniería y campos técnicos para describir a un grupo dentro de una organización al que se le otorga un alto grado de autonomía, que no está sujeto a las burocracias y al cual se le ha encargado el cumplimiento de trabajos en proyectos avanzados o secretos. En la medida que los intentos por sostener el modelo adhocrático por largos plazos y en organizaciones *grandes* no ha probado su eficacia, lo que en ellas predomina es la combinación de configuraciones.

En trabajo *skunk* puede identificarse con una práctica común en el desempeño de las comisiones legislativas y sus equipos de trabajo. Desde luego, las comisiones están sujetas a formalidades de procedimiento, pero sin duda como *órganos de trabajo legislativo*, cuentan con una amplia autonomía respecto de la mesa directiva (incluso de la CRIPP-JCP). Además, cuentan con facultades para integrar grupos de trabajo de cualquier tipo y con muy diversos actores relacionados con su agenda, designar enlaces, incorporar a ciudadanos a las tareas legislativas, reunir expertos externos e instalar más de una de ellas como comisiones unidas para temas correlacionados. En este tipo de espacios las reglas *operativas* pueden ser determinadas por ellas mismas o acordadas con otras comisiones, lo que hacen con un enorme margen de autonomía.

Adicionalmente, la burocracia parlamentaria localizada en las secretarías de apoyo administrativo y parlamentario sólo *apoya*; no tienen jurisdicción sobre los equipos de las comisiones, quienes, en efecto, pueden gozar de una alta autonomía en la realización de sus trabajos.

Una comisión legislativa, puede echar mano de múltiples métodos para el desahogo de su agenda; convocar y organizar a grupos y personalidades interesadas en temas específicos de su agenda, o de la agenda general del congreso. Las comisiones pueden promover formas organizativas *ad hoc*, con una amplia agenda y actores sociales muy diversos, institucionales y políticos. La experiencia de las mesas de reforma del Estado, las de consensos instaladas durante la XV legislatura y especialmente la Mesa Central de Coordinación y las mesas especializadas, durante la XVI legislatura (en las que participaron los tres poderes públicos, los ayuntamientos, partidos políticos y grupos de la sociedad civil, fuente de muchas enseñanzas), fueron de naturaleza adhocrática. En torno a estas estructuras adhocráticas, se congregó a elementos de la tecno estructura de todas las instituciones involucradas. Esta fue la experiencia directa de la Comisión Especial para la Reforma del Estado durante la XVI legislatura, pero muchas otras comisiones durante el proceso de diseño de una política pública, han podido tener experiencias similares. Los tiempos demandan conducir los asuntos públicos de la mano de los ciudadanos y las comisiones son un instrumento excelente para cumplir con ese principio.

5.4.2.2 Una experiencia adhocrática ilustrativa

Una experiencia adhocrática importante, que no ha sido documentada hasta ahora, originada durante el Programa de Reforma del Estado de la XVI legislatura (1998-2001), fue la creación

de una Unidad Técnica de Apoyo de la Mesa Central de Coordinación (UTA por sus siglas), caracterizada por ser un órgano de carácter eminentemente técnico cuyo antecedente fue un organismo similar, creado *ad hoc* para apoyar a la Mesa de Coordinación Especializada en Fortalecimiento Municipal y Participación Ciudadana; ahí emergió como modelo. Desde entonces se le identificó como UTA. Originalmente se integró por personas nombradas por los cabildos de los ayuntamientos de la entidad, por los secretarios técnicos tanto de esa mesa especializada y de la Mesa Central de Coordinación. La UTA fungió como soporte técnico y de coordinación, preparando los trabajos que hicieron posible la reforma constitucional en fortalecimiento municipal el año 2000, incluidas autonomía, atribuciones, funciones, entre otros temas de los numerosos asuntos que le fueron encomendados. La UTA fue un organismo interinstitucional e interdisciplinario que amplió su integración con representantes de los Ayuntamientos, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de la Secretaría Técnica de la Mesa Central de Coordinación. A sus trabajos podían concurrir secretarios técnicos de las comisiones y/o asesores de los grupos parlamentarios, incluso, en algunos temas, como reforma política o electoral, hasta asesores de los partidos políticos.

Junto a estas dos características, la UTA podría destacarse por su capacidad de respuesta rápida, en la construcción de consensos en torno a determinadas iniciativas: *esa fue su especialidad*. La UTA representó una expresión concreta de la coordinación operativa que requiere un organismo parlamentario como la Mesa Central de Coordinación. Principalmente porque lo que está detrás de organismos de esa naturaleza es un complejo de relaciones interinstitucionales e intereses muy diversos y con ritmos de trabajo que pueden llegar a ser muy lentos. De ahí lo pertinente que resultó un organismo *ad hoc* como la UTA, que en esencia era una suerte de “fuerza de

tarea”, dispuesta para *todo* y en cualquier momento. Algo interesante de esta experiencia es que, en ningún caso, hubo contrataciones de personal adicional al existente en las comisiones legislativas o de las instituciones involucradas más allá del congreso.

Ilustrada la faceta adhocrática de la legislatura, pasamos a ilustrar su faceta divisional.

5.4.2.3 Faceta divisional de la estructura

Por otra parte, la legislatura se nos revela como una estructura donde su método dominante es de tipo divisional, lo que vale para sus órganos de apoyo parlamentario, administrativo, jurídico, de comunicación y relaciones públicas y su órgano de fiscalización. El organigrama del congreso que se presenta en figura 5.13, muestra la agrupación de las distintas unidades que lo integran y su grado de complejidad, destacando el agrupamiento en tres tipos distintos de órganos como sus órganos de gobierno, de trabajo y de apoyo parlamentario y administrativo. Igualmente, puede apreciarse que el Órgano de Fiscalización Superior (OFS) no aparece como un órgano técnico de apoyo, dada su autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, recursos, funcionamiento y resoluciones. Sin embargo, en tanto no sea un organismo constitucional autónomo, el OFS seguirá siendo un órgano técnico del congreso que está bajo la coordinación de las comisiones de Fiscalización del Gasto y de Presupuesto y Hacienda, o las que en su momento se determinaran.

Pero además, hay que destacar que desde la creación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley de Fiscalización de las cuentas públicas por la XIV legislatura, el

órgano de control legislativo (Contaduría Mayor de Hacienda y OFS), se ha ido convirtiendo en una organización compleja por sí misma, sumada a la complejidad general del congreso como se muestra en su organigrama. Sin duda, por la naturaleza de sus funciones (especialmente contabilidad pública gubernamental y sistemas de auditorías) y el marco legal institucional en que está inscrito, el OFS es el órgano más formalizado del congreso. Sus procesos están certificados, cuenta con un reglamento desde 2005, manuales y toda una serie de lineamientos y obligaciones debido a su colaboración con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la fiscalización de recursos federales, entre otros, el Ramo 33. La crítica hacia este tipo de entidades se ha orientado a sus niveles de transparencia y a su modelo de revisión anualizada (Merino, 2019).

Una idea del grado de complejidad del congreso se puede tener si se considera al OFS como una de sus unidades divisionales. Tan sólo la estructura de la “unidad divisional” OFS (figura 5.12), conforme a su organigrama de 2013, se integró por un auditor general, un sub auditor, por siete direcciones, una subdirección de auditoría, veintitrés departamentos y tres unidades administrativas al nivel de las direcciones (como las de asuntos jurídicos, gestión de calidad, general de administración) y una plantilla de personal de 792 empleados de confianza y 56 empleados de base para mayo de 2013. Su presupuesto durante 2006 fue de \$73.7 millones de pesos, pasando casi a duplicarse en 2013 con 153 millones de pesos. De éstos últimos 137 millones corresponde al pago de servicios personales.

Identificadas las probables configuraciones que *prevalecen* en el órgano legislativo y sus atributos, bajo cuya luz resultan más claros sus procesos de transformación, en lo que sigue

revisaremos de qué manera han desarrollado sus características de complejidad la estructura propiamente legislativa (representada por su sistema de comisiones) y las estructuras de apoyo parlamentario, lo que haremos de manera diacrónica confrontando los cambios en el ambiente organizacional e institucional.

5.5 Complejidad y comisiones legislativas

5.5.1 Las comisiones

Cuadro 5.3 Ejemplos de sistemas de comisiones en distintos parlamentos	
De Europa continental	Basados en el modelo parlamentario de Westminster (Inglaterra)
– Comisiones legislativas permanentes – Comisiones permanentes no legislativas – Comisiones no permanentes – Comisiones mixtas – Comisiones de investigación – Comisión de toda la Cámara – Comisiones internas	– Comisiones legislativas – Comisiones especiales – Comisiones permanentes – Comisiones mixtas – Subcomisiones
Fuente: Yamamoto, 2010.	

Los parlamentos del mundo se integran en comisiones. Una comisión parlamentaria es un grupo de legisladores designados por la legislatura, al que se le encomiendan determinadas tareas. Una comisión ofrece un entorno que facilita el examen pormenorizado de los proyectos de ley, la supervisión de las actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos. Desde una perspectiva analítica nos dicen Eulau y McClauggage (1985:396), las comisiones legislativas pueden definirse como una unidad institucionalizada, especializada e interactiva, intersticial y estructuralmente más o menos similar a un colectivo de acción que interviene entre miembros individuales, el legislador en la comisión y la legislatura como "totalidad" que los

integra. Una parte significativa de la labor parlamentaria se lleva a cabo ahora en las comisiones más que en el pleno de la cámara (Yamamoto, 2010).

Para García y Sánchez (2002), junto con los grupos parlamentarios, las comisiones legislativas constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las legislaturas. Son unidades que a diferencia del pleno cuentan con formas de trabajo más ordenadas, que permiten una mayor producción yendo a fondo en los temas que les son encargados e introduciendo racionalidad mediante la especialización de los legisladores. De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder legislativo de Baja California 2013, las comisiones del congreso, son órganos de trabajo que se integran de conformidad con la Ley, y cuyo objeto lo constituye el estudio, consulta, supervisión, vigilancia, investigación, opinión o dictamen de los asuntos que les sean atribuidos. Estas comisiones pueden ser muy diversas como las que presenta el cuadro 5.3 que muestra los tipos de comisiones según dos modelos parlamentarios. Su número y tipo pueden variar dependiendo de las dimensiones de las legislaturas, del número de legisladores y las materias que deba atender conforme a sus funciones y atribuciones. Entre otras, existen las comisiones permanentes, temporales, de investigación, jurisdiccionales o especiales.

5.5.2 Comisiones legislativas en Baja California

De acuerdo con la LOPLBC, la legislatura local cuenta con 15 comisiones de dictamen legislativo, las que atienden las iniciativas que correspondan a su materia y dictaminan su procedencia. Una novedad presentada en la XX legislatura (2010-2013), es que mediante acuerdo del Pleno las comisiones se pueden dividir en secciones. Las secciones conservan el nombre de la comisión original con una denominación adicional que las distingue. La comisión propone a la Mesa Directiva

la forma de integración de las secciones, su materia y duración, pudiendo subdividirse hasta en 3 secciones. Es una modalidad parecida a la antigua práctica de las subcomisiones, presentes durante las legislaturas XI-XIV.

También cuenta con 10 comisiones ordinarias que el Pleno establece a propuesta de la Junta de Coordinación Política. Este tipo de comisiones tienen facultades para dictaminar. En el acuerdo que las crea se precisa: naturaleza, objeto y plazo de cumplimiento, número y nombre de sus integrantes, la composición de su mesa directiva. Existen también las comisiones de investigación y las especiales las cuales se constituyen transitoriamente por acuerdo del Pleno del Congreso y solamente para los hechos o asuntos que hayan motivado su integración (Artículo 69).

Conforme a lo anterior, tanto por su número, naturaleza, materias y disposición presupuestal, la legislatura de Baja California cuenta ya con un sistema de comisiones muy importante, cuyo proceso de conformación veremos en seguida.

5.5.3 Número de comisiones y complejidad

Algunos eruditos (Squire, 1992) identifican el número de comisiones con la complejidad de la legislatura y su grado de institucionalización. Sin embargo, aunque el número de comisiones, subcomisiones o secciones sea importante, en ciertos casos, podría no tener la importancia que se le atribuye como uno de los elementos de la complejidad del órgano legislativo en su conjunto. Existen casos en los cuales su número puede variar en virtud de negociaciones coyunturales o a partir de reformas al régimen interior de las legislaturas, sin que ello sea relevante respecto al proceso de institucionalización. El mismo Polsby (1968) hace notar la

necesidad de ser cautelosos en relación con este indicador, ya que puede ser variable en el tiempo, sin que necesariamente su mayor o menor número sea representativo de la complejidad por sí mismo, o de la institucionalización de la legislatura.

Un ejemplo de cómo la reducción de comisiones puede significar un avance en su proceso de institucionalización lo ofrece la experiencia el Congreso de los Estados Unidos. Por ejemplo, el 2 de agosto de 1946, presidente Harry S. Truman firmó la Ley de Reorganización Legislativa de 1946, promovida por el Comité Mixto de la Organización del Congreso (encabezado por el Senador Robert M. La Follette Jr. de Wisconsin y el Representante Almer Monroney de Oklahoma). Esta ley, que significó un hito en la historia legislativa de ese país, simplificó el hasta entonces extenso y complejo sistema de comisiones, reduciendo de 48 a 19 en la Cámara de Representantes y de 35 a 15 en el Senado, (USHR, 2013). Este ejemplo muestra que la dimensión de la complejidad no se refiere a una de las facetas sino como característica de la organización en su conjunto.

El ejemplo contrario de cómo el incremento en el número de comisiones es un avance en su proceso de modernización e institucionalización es el Congreso de la Unión de Diputados de México. El texto de su ley orgánica de 1979 consideraban sólo 22 comisiones ordinarias, pero una reforma de 1994 aumentó su número a 41. Entre ellas destaca la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con claras funciones de gobierno y de conducción política (Garita, 2005). El caso de Baja California es también un claro ejemplo de cómo el mayor número de comisiones ha sido una manifestación de su mayor institucionalización. Como vimos en el capítulo 4 y retomaremos brevemente aquí, de sólo tres comisiones existentes hasta 1989, nueve

años después, se pasó a 23. El cuadro 5.7 da cuenta del lugar destacado que ocupa la legislatura local en el concierto nacional por su número total de comisiones y por cada diputado.

Sin embargo, hay razones para considerar la legislatura de Baja California fue la primera en el país en la que el número de comisiones llegó a ser igual al número de diputados. Esta situación excepcional, tuvo su *antecedente* en el acuerdo político entre los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PRI conformados durante la XVI legislatura (1998-2001). Fue una decisión que marcó a la legislatura hasta la actualidad. De ello ha derivado una serie de consecuencias, que ahora están en el centro del debate, especialmente su presupuesto, tema tratado al contrastar los indicadores de la variable «autonomía». En impacto que esa decisión ha tenido en la elevación del nivel de coherencia de la legislatura, se aborda más adelante en este mismo capítulo.

5.5.4 El sistema de comisiones

Las comisiones existentes en una legislatura en sus diferentes modalidades, conforman un *sistema de comisiones*. Cada parlamento tiene un sistema propio, el cual se va configurando de acuerdo con su historia particular (Yamamoto, 2010:16). El sistema de comisiones no ha existido desde el origen de los parlamentos. Generalmente es resultado de un largo proceso de evolución, del crecimiento de sus funciones y del volumen de actividades de la legislatura. Las actividades y las representaciones políticas llegaron a ser tan amplias y diversas, que el viejo sistema de pleno se fue descentralizando paulatinamente hasta que se conformaron pequeñas unidades con un alto grado de autonomía y representatividad política, contribuyendo con la integración y la gobernabilidad interna.

Al revisar el proceso de configuración del sistema de comisiones para el caso de la legislatura de Baja California, es posible reconocer su existencia hasta después de acontecida la alternancia política, los gobiernos divididos y la presencia de la pluralidad de los partidos. En un congreso monocolor, con diputados de un sólo partido político (PRI), no podía reconocerse la existencia de un sistema de comisiones propiamente dicho, pues al excluir a los partidos opositores eliminaba de tajo su propia esencia. Durante la época del partido hegemónico únicamente había dos comisiones, la de legislación y puntos constitucionales y de hacienda y administración, a las que fue incorporada la de educación a partir de 1980 (ver figuras 4.10 y 5.2).

Como documenta Lujambio (2001; 53), en los 29 congresos existentes en 1974 apenas había 369 escaños. Los congresos tenían un promedio de 12 escaños, aunque había otros con 7 escaños, como el de Nayarit y el de Colima. Eran cabildos municipales, no congresos locales. En 1975 de las 31 Cámaras que había, en 27 todos los diputados eran del PRI. Eran los tiempos en que en Baja California se desarrollaba la gestión de Milton Castellanos y el Congreso se integraba con 11 diputados, también, todos ellos del PRI. En efecto, el Congreso de Baja California era una especie de cabildo municipal, además, caracterizado por la abdicación de sus funciones constitucionales básicas; sin un sistema de comisiones más allá de lo que resultara funcional al gobernador, beneficiario de tal abdicación. Por supuesto, tampoco había debates de ninguna especie, porque no hacía falta. Incluso, el congreso compartía el mismo espacio físico del gobernador, ubicado a su diestra para aprobar lo que se ofreciera, en el esquema de “obvias y prontas resoluciones” que implica dispensar el proceso legislativo.

Identificado este contexto histórico, no sorprende que el inicialista de la primera Ley Orgánica del Congreso del Estado de B.C, haya sido el gobernador Roberto de la Madrid. Bajo el influjo de fuerzas coercitivas nacionales desatadas con la reforma política de 1977, la ley fue promulgada en septiembre de 1980, estableciendo en su Artículo 33 que ese órgano legislativo contaría únicamente con tres comisiones: legislación y puntos constitucionales, Hacienda y Administración y la de Educación, aunque de esta última no se precisaban sus atribuciones. Esto se complementaba con el artículo 34, el cual establecía que “el congreso podría “aumentar el número de las comisiones permanentes según lo exigiera el despacho de las comisiones de los asuntos, definiendo, además la naturaleza de sus comisiones especiales. Estas últimas serían aquellas que eligiera el Congreso “conforme la naturaleza y urgencia de los asuntos, las cuales funcionarán exclusivamente para el despacho de ellos” (artículo 35).

De ello, son de resaltarse dos cosas:

La primera, es que en el Congreso del Unión los legisladores federales fueron los inicialistas de su propia ley orgánica en 1977, estableciendo en dos de sus párrafos: a) la facultad del Congreso de expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento interno, b) que tal ley no podía ser vetada ni necesitaría de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia (Riva Palacio; 2007:188). Estos hechos fueron diferentes en Baja California. Para empezar el inicialista de la ley orgánica del Congreso fue el propio gobernador, quien no solamente no incorporó el párrafo del texto federal indicado aquí como inciso (b), sino que en su artículo 66 plasmó una especie de “iniciativa preferente” temprana que obligaba a dictaminar sus iniciativas en un término de quince días, limitando la autonomía de la legislatura y dejando a los diputados como

legisladores de segunda categoría, ya que para sus iniciativas no se fijaba algún plazo para emitir dictamen.

Como se vio en el capítulo anterior, diez legislaturas después (1980-2013), estas ausencias en el marco jurídico local sirvieron de argumento a la SCJN para emitir una resolución de la primera controversia constitucional entre el poder legislativo y el gobernador en octubre de 2010. La controversia se originó a partir de que la XX legislatura del Congreso de Baja California, de manera unánime, reformó su propia ley orgánica, creando más comisiones y una serie de nuevos órganos técnicos y declarando erróneamente su validez sin enviarla al Ejecutivo para su sanción, con el argumento de que por tratarse de su propia configuración orgánica, no era procedente sujetarse a ello. Por mayoría de votos la Corte resolvió bajo un enfoque que privilegió la vigencia del federalismo, que no podía aplicarse el modelo nacional sobre el marco jurídico local, y por lo tanto, el gobernador de Baja California, si es competente para vetar la ley orgánica del Congreso (SCJN,2013).

Mientras que en el Congreso de la Unión se propiciaban cambios en su estructura para albergar a 400 diputados (100 de minoría), la ley orgánica del Congreso de Baja California, creada por iniciativa del gobernador, restringía la participación de la oposición al contemplar sólo tres comisiones permanentes para iniciar con la X legislatura en 1980 con quince diputados. Hasta 1989, la legislatura XIII siguió contando únicamente con tres comisiones y varias subcomisiones. Aunque la XIII y XIV legislaturas trabajaron diversas reformas a la ley orgánica del Congreso, no lograron *formalizar* nuevas comisiones. La corresponde a esta última concretar una nueva ley orgánica semanas antes de concluir su gestión.

Durante la XV legislatura (1995-1998), en la segunda ley orgánica, aprobada por la XIV legislatura, se incorporan cambios para dar espacio a los veinticinco diputados recién electos, aumentando a 4 las comisiones y *formalizando* 6 subcomisiones, creando la CRIPP y fortaleciendo los órganos técnicos, especialmente la CMH. Durante esta legislatura el PAN contó con mayoría parlamentaria por sí mismo, sin necesidad de alianza o coaliciones con otros partidos para gobernar el congreso, excepto para decisiones en las que se requería mayoría calificada, que conforme a la constitución local, significa el voto de 17 diputados presentes en la asamblea. Los resultados electorales durante 1998, dejaron empatado al PRI y al PAN con 11 diputados y 3 diputados del PRD. De nuevo un gobierno dividido. Como resultado del Acuerdo de Gobernabilidad, durante la XVI legislatura se fortalece a la CRIPP, se crean 23 comisiones, se fortalecen los órganos técnicos auxiliares, entre ellos de nuevo a la CMH, se designaron a los titulares de la OM, el Departamento Jurídico y Coordinador de Comunicación Social mediante una especie de concurso al que se presentan diversos aspirantes.

El Decreto 1 de la XX legislatura aprobado unánimemente en octubre de 2010, correspondió a una cuarta ley orgánica mediante la cual se sentaron las bases para que en 2013 (si se excluye a su Junta de Coordinación Política), se llegara a contar con 31 comisiones a ocuparse por 25 diputados. De ellas, 15 son comisiones dictaminadoras, 14 ordinarias, ambas con carácter permanente, y una especial encargada de vigilar correcto uso de recursos estatales y municipales durante los procesos electorales. Los dos saltos son muy claros; uno cuantitativo y el otro cualitativo. De sólo 3 comisiones permanentes creadas por la primera LOGEBC en 1980, se pasó a 13 comisiones para fines de 1995 y a 31 comisiones en 2013. De la I a la XVI legislatura

únicamente existieron dos comisiones dictaminadoras. Durante 2002, la XVII legislatura aprobó la tercera ley orgánica, creando la Comisión de Fiscalización a la cual se le otorgaron facultades de dictaminación. La XVIII legislatura le confirió atribuciones dictaminadoras a la Comisión para la Reforma del Estado y la XX legislatura creó 10 comisiones dictaminadoras más, haciendo un total de 14 comisiones de ese tipo. Ambos cambios abonan a la complejidad de la legislatura, pero además, tienen un impacto muy importante en la dinámica parlamentaria y en sus relaciones con el ejecutivo.

En entrevista con Martín Ríos Garay, Director de Planeación Legislativa de la Secretaría General de Gobierno, respecto del significado de los cambios en la estructura del congreso a partir del gobierno dividido horizontal y vertical, nos dice:

Creo que con esta nueva legislatura derivado precisamente con la conformación del congreso, en donde la fracción dominante, es un partido de oposición al partido que encabeza el poder ejecutivo. Fue *una dinámica que se elevó al 200%* en relación a pasadas legislaturas, porque es un poco más complicado construir una agenda común puesto que son pensamientos distintos en cuanto a cual es el rumbo a seguir. Y puedo decirte que prácticamente *en esta legislatura se incrementó el número de iniciativas en un 300%*. Creo que actualmente estamos hablando de 480 iniciativas que se han presentado desde que inició la administración a la fecha [mayo de 2013]. (Las cursivas han sido añadidas).

Al preguntarle sobre el impacto que estos cambios han tenido sobre el ejecutivo, expresa:

Eran 4 comisiones dictaminadoras: Hacienda [y Presupuesto], Legislación [y Puntos Constitucionales], Fiscalización [del Gasto Público] y Reforma del Estado. Creo que subió a 14 comisiones dictaminadoras. ¿Qué ocasiona? (...). Anteriormente el director con aproximadamente 2 personas a su cargo se programaba para atender las cuatro comisiones dictaminadoras, hoy esta misma dirección se tiene que programar para atender las 14 comisiones dictaminadoras, pero requiere forzosamente el auxilio de la dirección de estudio y la dirección de planeación, por que en ocasiones resulta que están convocando 4 comisiones de manera conjunta y hay que estar presente. Eso implica forzosamente que la dirección de seguimiento tenga que ser más creativa en la manera de atender las comisiones y cuando se empalman los horarios hay que atenderlo con el otro personal, el personal de planeación o el de estudios; te origina también que el numero de dictámenes se eleve considerablemente en relación a la XIX legislatura, porque a lo mejor la XIX legislatura sesionaba 3 veces al mes. Hoy aquí se multiplica. Precisamente hoy en el pleno se atendieron 6 dictámenes de la comisión de salud, 6 dictámenes que en su momento fueron discutidos en la comisión correspondiente, o sea si se te incrementa totalmente el trabajo y tienes que ser más creativo y se tiene que tener mayor capacidad de síntesis para ver los temas ante el mismo incremento.

El problema que Ríos Garay nos muestra desde su práctica de funcionario especializado en asuntos legislativos, Lujambio (2001) desde la teoría nos plantea que ahí donde un partido tiene el poder (Ejecutivo) y el otro partido tiene el otro poder (el de mayoría parlamentaria) lo que existe no es un dilema de coalición entre partidos, sino entre poderes. El dilema del tipo de

gobierno dividido puro como este, es de cooperación por excelencia (p.49). Kreppel (2003), por su parte, sin llegar a concluir que existe una relación causal entre una sistema de separación de poderes (e independencia del congreso frente al Ejecutivo) y un poder legislativo con un fuerte sistema de comisiones y con el poder suficiente para formular políticas, los datos de su estudio tampoco subestiman esa tesis. En todo caso lo que esta conjetura nos dice es que un sistema robusto de comisiones, tiene impactos que trascienden el plano meramente operativo y procedimental del procesamiento legislativo, incide en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. En un contexto de gobierno dividido puro, el impacto de sistema robusto de comisiones en las relaciones entre los poderes, es mucho mayor. Incluso, siguiendo la línea de pensamiento de Krepper, podría estar relacionada con la mayor recurrencia del veto por parte del ejecutivo.

5.5.5 La transición del sistema de pleno al sistema comisiones

En términos de la teoría de la organización legislativa, nos encontramos ante el fenómeno de la transición entre una legislatura basada esencialmente en un sistema de pleno (con sólo dos comisiones), a otra que basa su desempeño en un sistema de comisiones, que en la actualidad llega a 31 comisiones. Esta transición tuvo como punto de partida la reforma política de 1977 que posibilitó mediante la figura de los “diputados de partido” una mayor pluralidad en el Congreso de la Unión y en los congresos locales. Tal reforma se estrenó en Baja California durante los comicios locales de 1980, mientras que en el estado de México, desde 1974 se había iniciado el primer sistema de diputados de representación (Lujambio, 2001:p.51-52). Después de tres legislaturas (1980-1989) a partir de la reforma, no se registraron avances relevantes en cuanto al fortalecimiento del congreso local y sus comisiones. Sólo pudo desplegarse a partir de

la primera legislatura de la alternancia (1989-1992). Su mayor impulso se alcanzó a partir de la XIV legislatura (1992-1995), cuyo aporte de una nueva ley orgánica, denominada “del Poder Legislativo”. Como si esa ley orgánica anunciara el advenimiento de algo nuevo, abrió toda una veta de fortalecimiento de este *poder emergente* a partir de crear un sistema de comisiones más o menos robusto y los grupos parlamentarios, superando el inoperante sistema de pleno del periodo de convergencia del sistema de partido hegemónico.

La prevalencia del sistema de pleno en el pasado le resultó muy cómoda al ejecutivo para ejercer un control burocrático sobre el proceso legislativo durante todo el periodo de convergencia. Como expresa Lujambio (1996) de manera tradicional el poder legislativo en México había basado su “eficacia” en una subordinación al poder ejecutivo, estatal o nacional, y una delegación a éste de las facultades propiamente legislativas. El mantenimiento de tal tipo de control – continua Lujambio-, se complicó al haber un mayor número de partidos y comisiones con capacidad de influir en la agenda legislativa.

Tan sólo con la creación de 31 comisiones durante la XX legislatura, estamos ante un hecho extraordinario que se refuerza si consideramos que 14 de ellas tienen carácter dictaminador. Es un fenómeno incipiente, que si lo observamos con lente crítica, rebasa todas las posibilidades reales de atención de estos órganos de trabajo por el número de diputados si no se desarrolla a la vez un importante refuerzo y mejoramiento de su *staff* y sus órganos de apoyo. Tendencialmente, estos cambios proyectan al poder legislativo a otros estadios de su institucionalización, convirtiéndolo en un poder más autónomo, con mayores cargas de trabajo, requiriendo una estructura más compleja y demandando más recursos. Esa es una de sus

consecuencias lógicas, alumbradas también por la teoría (Mintzberg 1993b, Polsby 1968 y Tosi 1996).

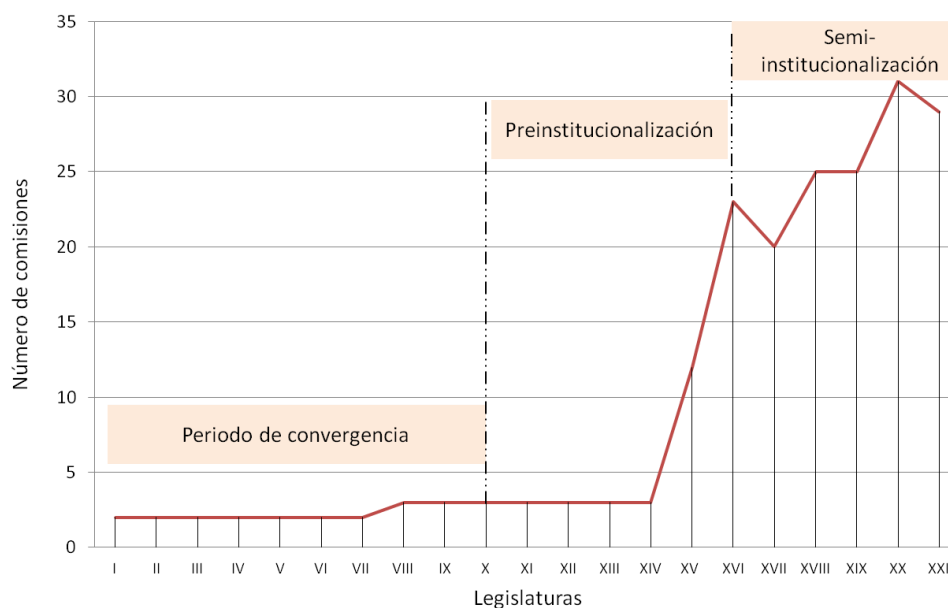
5.5.6 Evolución del sistema de comisiones de la legislatura durante 1953-2013

Es posible apreciar los momentos principales de la constitución de un sistema de comisiones propiamente dicho, no exento de limitaciones y defectos. Sin duda, la transformación se relaciona con una mayor independencia de la legislatura respecto de la influencia ejercida por el ejecutivo y con el crecimiento de sus actividades parlamentarias de todo tipo. Obsérvese en las figuras 4.1 y 5.2 (que muestran la evolución del sistema de comisiones de la legislatura durante 1953-2013), que desde el nacimiento de la legislatura sólo hubo las dos comisiones, lo cual se prolongó hasta la VIII legislatura, cuando sin estar establecida en ley alguna, se creó una comisión adicional (Educación), formalizada hasta 1980 con la primera ley orgánica. Es posible apreciar en la gráfica, que el despegue de la legislatura en términos de comisiones, en este caso, se inicia durante la XIII legislatura, que es la primera legislatura conformada inmediatamente después de acontecer la alternancia política en el gobierno estatal.

Ante la ausencia de una ley orgánica que diera cabida a esta nueva realidad, la legislatura XIV creó seis subcomisiones constituyéndose en un momento de transición. Reformas constitucionales, a las leyes electorales y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California durante la XIV legislatura, generaron el marco jurídico para la existencia de un congreso integrado por 25 diputados, cuyo efecto inmediato fue la demanda de más comisiones. La creación de las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público y la Ley de Fiscalización

de las Cuentas Públicas durante las legislaturas XIII y XIV, permitieron un verdadero despliegue de la función de control, aumentado de manera sensible el número de dictámenes y promoviendo un mayor desarrollo en los órganos de apoyo, especialmente la CMH, incluso, el crecimiento de las actividades de fiscalización condujo a la partición de la tradicional Comisión de Hacienda y Administración para crear la Comisión de Fiscalización del Gasto Público. Al aumentar cualitativamente las funciones de la legislatura, nos dice Tosi (1996) una de sus consecuencias es el crecimiento y complejidad de sus órganos. También lo contrario es cierto: el crecimiento y complejidad de los órganos del congreso puede aumentar cualitativamente las funciones de la legislatura.

Figura 5.2 ↓ Convergencia, preinstitucionalización y comisiones permanentes



Fuente: Elaboración propia.

Un elemento adicional es el explosivo crecimiento de las iniciativas de ley promovidas por los diputados (ver figura 4.8), sobre todo si se toma en cuenta que durante 6 legislaturas antes de la alternancia, el número de iniciativas aprobadas a los diputados fue igual a cero (López, 2007). Es

muy clara la coincidencia del despegue legislativo a partir de la XII legislatura, en la cual durante sus inicios seguía predominando el éxito del gobernador, aunque la diferencia para alcanzar el equilibrio fue entonces mínimo. Esta situación cambió a partir de la XIV legislatura, sin embargo, durante la XV legislatura, la diferencia se volvió insalvable para el ejecutivo, gracias a un sistema constituido entonces por 12 comisiones. El Poder Legislativo ahora sí empezaba a legislar a partir de sus propias iniciativas, en lugar de maquilar para el gobernador como sucedió a lo largo de doce legislaturas de las veintiuna de su vida. Como se puede deducir de las figuras 4.6, 4.7 y 4.8 el incremento en el activismo parlamentario de los legisladores, se dio en sincronía con el crecimiento de las comisiones legislativas, el aumento del presupuesto y la paulatina mejora de los órganos de apoyo parlamentario y administrativo, que también vieron crecer sus actividades, personal y disposición de nuevos edificios y mayores recursos. Y con ello, también vino una mayor demanda de servicios de apoyo parlamentario de diverso tipo, lo que abordaremos en seguida.

5.5.7 Los impactos

Nos informa Garita (2005) que a pesar de haberse establecido en la ley orgánica en 1994 el apoyo profesional en las cámaras del congreso mexicano, fue un concepto difuso que se fue construyendo desde la provisión de una serie de servicios básicos que apoyan la función de los legisladores y que pueden agruparse en los cinco rubros presentados en el cuadro 5.4.

Asumir ese cúmulo de tareas por los órganos de apoyo del congreso, implica el desarrollo de múltiples interacciones que solamente pueden ser atendidas por una organización cada vez más

compleja, tanto más al considerar otros tipo de servicios como los de asesoría interna y externa, a veces muy especializada que únicamente se encuentra en las universidades y centros de investigación o en profesionales independientes, según la naturaleza de la temática implicada. La figura 5.1 muestra la que consideramos conforme a Mintzberg(1993) configura la *línea intermedia* de la estructura organizacional de la legislatura de Baja California, aunque también, debido a su diseño en su ley orgánica, en ella se implica una segmento de la *tecnoestructura* ubicada en los servicios de apoyo a comisiones en la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.

Si bien la conducción general de los procesos legislativos recae en sus componentes identificados aquí como su ápice estratégico (cuadro 5.4), su motor es el sistema de comisiones. De hecho, formando parte de este sistema, nos encontramos con una de las comisiones, existentes en todos los congresos locales y la Cámara de Diputados, con diferentes denominaciones, su órgano de poder y de gobierno más importante. Nos referimos a la Comisión de Régimen Interno y Practicas Parlamentarias, la cual se creó en México a partir de la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General en 1979, denominada ahora en las legislaturas del país Junta de Coordinación Política (o un nombre parecido), pero con funciones idénticas. En todas partes, esta comisión se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y en Baja California su ley orgánica (Art. 38) la define como su órgano de gobierno.

La existencia de este tipo de comisión y sus atribuciones, nos revela la importancia del sistema de partidos en el comportamiento de las legislaturas, en la conducción de sus procesos y en la configuración de sus procedimientos. Y si bien el sistema de comisiones ha implicado un

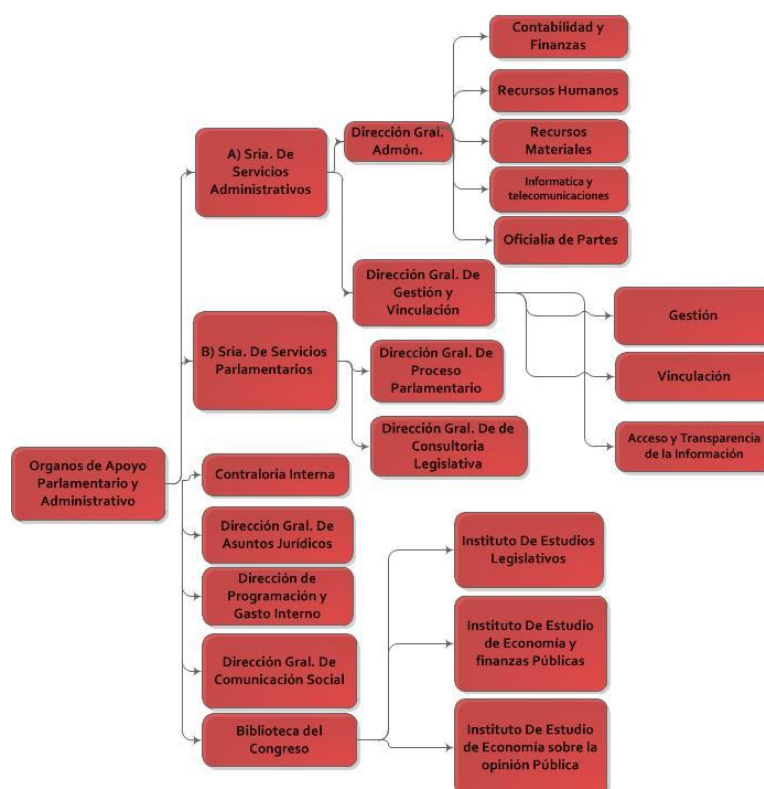
proceso de descentralización comparado con el sistema de pleno, la existencia de comisiones del tipo de la CRIPP, tiende a la centralización al depositar en ella una amplitud de funciones que pueden llegar a restarle autonomía al resto de comisiones.

Cuadro 5.4: Servicios básicos de apoyo la función de los legisladores				
Financieros	Documentales y editoriales'	Materiales	Sociales:	Indirectos.
Pago de dietas; retribución del personal de apoyo directo a diputados (asistentes y srias.; viáticos para el desempeño de las actividades dentro y fuera del país; apoyos de transporte terrestre para viajar a sus lugares de origen; y franquicia de correo, de comunicación telefónica y de entrega de paquetería.	Servicios: a. biblioteca; b. de archivo; c. de asesoría y documentación nacional y extranjera; e. informáticos; f. de prensa y relaciones públicas; g. captura y edición y h. entrega del Diario de los Debates;	Disposición: a. de un local de oficina dentro del recinto; b. de personal administrativo; c. de salas para sesionar; d. servicios de fotocopiado, de grabación en audio, video, fotografía, impresión de documentos, ediciones de folletos y libros; e. de vehículos y mensajería; y, servicios logísticos en reuniones de trabajo, dentro y fuera del recinto.	Servicios médicos menores en el recinto, y mayores conforme a los requerimientos específicos; servicios de gestoría para el trámite de pasaportes oficiales y privados; y, promoción de actividades artísticas y culturales; apoyos a módulos de atención distrital.	Prestaciones sociales para los trabajadores; estímulos al personal; y, celebración de homenajes para los trabajadores en fechas específicas; negociaciones contractuales con los sindicatos; atención de juicios laborales
Fuente: Elaboración propia con base en Garita, 2005.				

Como documenta (Guillén, 1996), a pesar de los avances, las legislaturas posteriores a la alternancia política en el gobierno estatal en 1989 no se libraron del todo de la tutela del ejecutivo, que tendió a acaparar los temas torales de la agenda legislativa. Y durante los gobiernos de Elorduy y Osuna Millán (en sus primeros tres años de gobierno por ser unificado), pareció revivir ese protagonismo. Sin embargo, el punto de inflexión entre lo que fue el “sistema de comisiones” de la época del partido único al sistema de comisiones de la alternancia, se relaciona con el crecimiento de sus actividades legislativas de distinto tipo y el reordenamiento orgánico interno que propiciaron. El incremento en el volumen de actividades se demuestra con un verdadero inicio de la revisión de las cuentas públicas, que pasó propiamente de cero a

prácticamente auditar la mayor parte de las entidades verificables a partir de la XV legislatura (1995-1998).

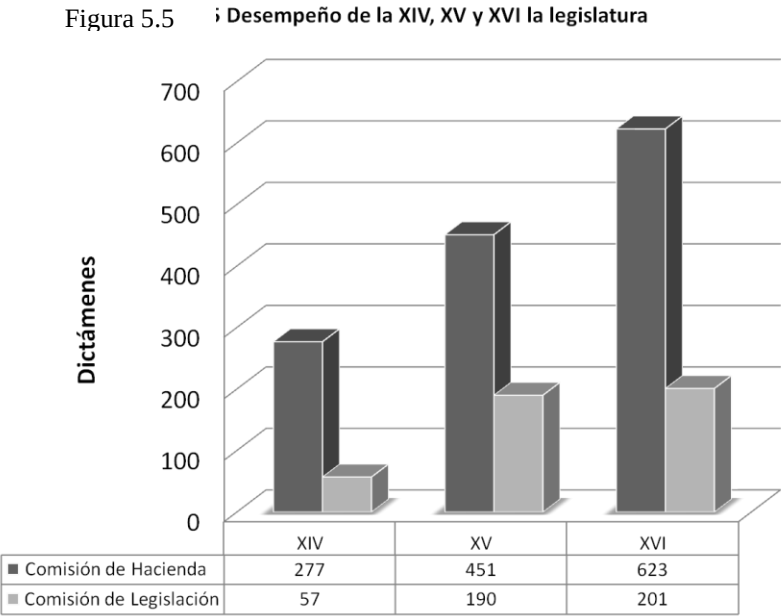
Figura 5.5 Estructura de los órganos de apoyo en la legislatura de B.C.



Fuente: Manual de organizaciones y funciones SAA, 2013-06-21

La figura 5.5 muestra el crecimiento del número de dictámenes de las dos comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y la de Hacienda y Administración durante las legislaturas XIV, XV y XVI. En ella, es muy evidente la creciente tendencia al crecimiento en los dictámenes, que tan sólo de la XIII a la XVI legislatura hay un aumento de dictámenes superior al 100 por ciento. En el caso de los dictámenes de la comisión de legislación y puntos constitucionales, pasa de 57 durante la XIII legislatura a 201 durante la XVI legislatura, un incremento superior al 250%. Es la magia de un sistema de comisiones, todavía muy joven, pero robusto, que es en sí mismo un elemento de complejidad de la legislatura, pero también un reflejo de la complejidad de la organización en su conjunto. Por ejemplo, la comisión de

hacienda de la XVI legislatura, nunca hubiera podido emitir el número de dictámenes presentados si la CMH no hubiera sido fortalecida con más recursos, personal y espacios físicos adecuados.



Fuente: Gaceta legislativa del PLEBC, Núm. especial, septiembre, 2001.

Otra fuente (López 2007) nos informa que la actividad específicamente legislativa inició un importante viraje a partir de 1989. La figura 4.6 muestra de qué manera las iniciativas de los diputados comenzaron a tener éxito, habiendo sido el Ejecutivo el “gran legislador” durante toda la historia anterior de la legislatura. Es un dato muy importante viniendo de una tradición en la que durante las legislaturas II, III, VIII y IX los diputados procesaron las iniciativas del gobernador, pues el 100% de las iniciativas aprobadas durante los años que comprenden esas cuatro legislaturas fueron aquellas iniciadas por el titular del ejecutivo. Igualmente, durante las legislaturas VI y XII, aunque los diputados presentaron 1 y 2 iniciativas, respectivamente, ni una sola fue aprobada, pero si las 15 y 28 presentadas por el ejecutivo durante las mismas legislaturas. Durante seis de las doce legislaturas transcurridas durante 1953-1989, los

legisladores abdicaron *totalmente* de sus atribuciones a favor de la persona del gobernador del estado.

5.5.8 Ambiente y estructura organizacional del congreso

Desde la teoría se manifiesta que entre más dinámico sea el medio ambiente de una organización, más orgánica (menos burocratizada) será su estructura (Mintzberg, 1993). Esta proposición también puede ser válida para identificar la correspondencia entre un ambiente estático y una estructura burocrática. Podemos afirmar, entonces, que entre más estático el medio ambiente de una organización, más burocrática y centralizada su estructura. Como hemos mostrado, la legislatura de Baja California, como cualquier otra, no es una institución estática. Evoluciona y se desarrolla internamente reaccionando a su ambiente político más amplio, porque la legislatura es solamente una parte del sistema político como un todo y su papel está definido en términos de otras instituciones” (Kreppel; 2003:2 y Mezey y Olsen 1991).

La evidencia empírica aportada, muestra que la legislatura de Baja California mantuvo una estructura burocrática y funcionalista desde su nacimiento hasta el momento de la alternancia, los gobiernos divididos y la pluralidad a su interior, esta última propiciada por las fuerzas coercitivas institucionales. Ello se explica por la persistencia de un ambiente estático y repetitivo. Los resultados electorales eran muy predecibles: siempre ganaba el PRI. También era predecible que el control del congreso estaría en manos de ese mismo partido.

Ante la ausencia de la oposición todas las iniciativas podían aprobarse y convertir el proceso legislativo en un mero trámite y a los diputados en tramitadores de quien ocupaba realmente el

pináculo de la organización, como la parte más influyente de su coalición externa, encabezada por el gobernador. Aunque con algo de “ruido parlamentario”, todavía durante el breve periodo de pluralismo contenido (1980-1989), seguían siendo predecibles muchos de los acontecimientos a los que entonces se encontraba vinculada la legislatura. Las cosas empezaron a ser distintas desde la escisión de la CD del PRI en 1987. El ambiente político nacional comenzó a ser turbulento y el ambiente local experimentó importantes cambios. A los triunfos del PST con Ojeda en 1983 y los de Ernesto Ruffo en 1986, ambos en el municipio de Ensenada, se vino a sumar la derrota del candidato del PRI en la elección presidencial de 1988.

Durante los tiempos de la paz del “carro completo”, de las unanimidades y del “diálogo” monocolor, en donde de antemano todos sabían el resultado, no había necesidad de una estructura orgánica; la estructura burocrática era la de mayor funcionalidad y eficacia para los fines del sistema presidencialista local y el régimen de partido hegemónico. Con la alternancia, los gobiernos divididos y la mayor competencia política, el medio ambiente de la legislatura comenzó a hacerse cada vez más complejo. Aunque con timidez, cobraron cierta relevancia la división de poderes y la autonomía del poder legislativo.

Igualmente, ante la ausencia de los gobiernos unificados tradicionales y la desaparición del “gran legislador”, la producción legislativa de los diputados comenzó a crecer y a demandar mayores espacios de actuación y recursos. Se hizo necesario descentralizar el poder legislativo concentrado anteriormente en el presidente del congreso y el pleno que ese mismo funcionario controlaba. Este proceso descentralizador se fue perfilando con el crecimiento del número de comisiones y se evidenció a partir de que el éxito legislativo fue siendo cada vez mayor para los

diputados frente a las iniciativas del gobernador. Cierta promesa con la separación de poderes del naciente gobierno panista y la presencia inédita de los gobiernos divididos fueron acotando al presidencialismo local. La evidencia de la paulatina reducción de la contribución del ejecutivo al volumen de legislación aprobada por la legislatura local, a juicio de Nacif “es el indicador más importante que muestra que en ausencia de gobiernos unificados es insostenible seguir hablando de presidencialismo” (2004:16), es decir, del presidencialismo exacerbado.

Como sostiene Mintzberg: “La razón principal para descentralizar una estructura es que toda la información que se requiere para la toma de decisiones no puede ser comprendida ni depositada en una sola cabeza. Cuando las operaciones de una organización están basadas en un cuerpo complejo de conocimientos, por lo general surge la necesidad de descentralizar el poder de decisión” (1993). Este proceso dual (complejidad/ descentralización), en un primer momento condujo a un fortalecimiento incipiente del sistema de comisiones, el cual paulatinamente tendió a prevalecer sobre el sistema de pleno, tan favorable a los fines burocráticos de los gobiernos unificados del pasado. La evidencia empírica nos permite identificar un momento de transición durante las legislaturas XIII y XIV (figura 4.8), las dos primeras legislaturas después de la alternancia, ambas con gobiernos divididos.

Pasamos ahora al rastreo de la complejidad a partir de los sucesivos organigramas de las legislaturas y del OFS. Al final presentaremos algunos patrones del comportamiento de la variable e indicios de sus regularidades temporales de saltos en su desarrollo, finalmente, apuntaremos un conjunto de conclusiones preliminares.

5.6 La complejidad a través del tiempo

En lo que sigue, a través de los organigramas sucesivos del congreso local, demostraremos cómo su estructura pasó primero de una estructura simple y artesana (durante sus primeras legislaturas) a otro tipo tendiente a la complejidad que a partir de la XI legislatura, mostrando un mayor desarrollo, sin llegar a contar todavía con una estructura compleja.

5.6.1 Organigramas: pistas de la complejidad estructural

El concepto de un organigrama, en el que se muestra la existencia de los puestos, cómo se agrupan y quién informa a quién, tiene siglos. Ya en las iglesias del Medievo español se usaban diagramas para describir su jerarquía. Sin embargo, el uso generalizado del organigrama se presenta a partir de la Revolución Industrial (Daft; 2010:90). El organigrama es la única forma en que se ve la estructura en la que está implícita toda esta actividad. El organigrama del órgano legislativo

1. Es su representación gráfica, la cual nos permite observar su estructura interna.
2. En él se representa de manera visual las actividades y procesos de la legislatura.
3. Mediante su organigrama, tanto sus miembros como cualquier persona interesada, pueden tener una idea general de la estructura y los procesos del congreso, y
4. Su diseño muestra las diferentes partes que integran a la legislatura, cómo se relacionan entre sí y cómo cada posición se relaciona como un todo. El organigrama, también nos

permite identificar los puestos, la jerarquía de los mandos y de qué manera fluye la información.

Expresados estos antecedentes del origen de los organigramas y su caracterización, a continuación, mostraremos un conjunto de organigramas de la legislatura local que comprenden el periodo 1953-2013.

5.6.2 Simplicidad organizacional durante la I legislatura

A través del organigrama de la legislatura local al momento de su arranque (1953-1956), podemos observar la existencia de una estructura muy rudimentaria. Con las dos comisiones tradicionales (Legislación y Puntos Constitucionales y Hacienda y Administración), prácticamente las mismas existentes durante todo el periodo de convergencia. Asimismo, contaba con dos órganos técnicos (la Contaduría Mayor de Hacienda y la Oficialía Mayor) en las que, por lo limitado de sus estructuras, lo más probable es que se confundían las funciones de los operarios con los directivos. Su representación hace pensar que en ese momento en el órgano legislativo “todo mundo hacía de todo”, desdibujándose los linderos entre los distintos puestos.

Figura 5.5 Estructura orgánica del poder legislativo de Baja California, 1953-1956



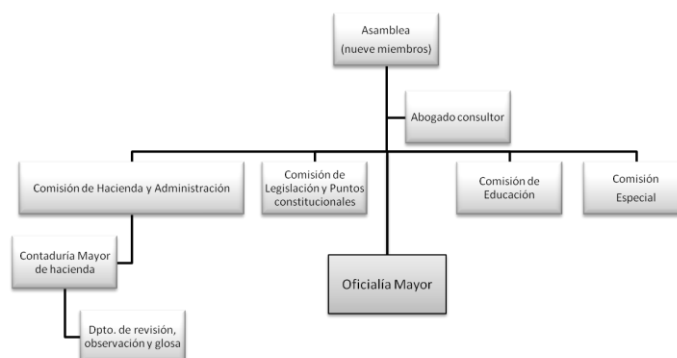
Fuente: Constitución Política del Estado de Baja California, 1953 y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

Esencialmente se contaba con dos tramos de control; la Asamblea, dado su carácter esencialmente deliberativo por lo que no actuaba propiamente como parte de la estructura. Precisamente esa era la característica principal de la legislatura: su carácter deliberativo y por ello la centralización de casi todas sus actividades en el Pleno, y por ende, en el presidente del congreso, que era el enlace con el titular del ejecutivo. En el texto de la Constitución existía un “sistema” de comisiones adecuado al número de diputados y a la dimensión de la legislatura. En la vida real, aunque la Constitución local lo estableciera y el organigrama contuviera dos comisiones y nominalmente la existencia de una “comisión especial”, el sistema de comisiones no operaba como tal. No hacía falta en tanto que el gran legislador era el gobernador.

5.6.3 Artesanía organizacional durante la IV Legislatura

El organigrama representativo de la estructura de la IV legislatura, no presenta grandes cambios respecto del anterior. A las comisiones tradicionales dictaminadoras, y a las especiales se les añade una comisión de educación, pero sobre la cual no encontramos evidencia en los archivos del congreso de que realmente haya operado desde entonces. Es por ello que en nuestra contabilidad hemos asumido que fue hasta la X legislatura (1980-1983) que realmente existió una tercera comisión legislativa. La Oficialía Mayor siguió representada sin una base operativa, por lo que se entiende que el Oficial Mayor era una especie de “super secretario” común de los diputados. Por supuesto, para entonces, tampoco los diputados contaban con oficiales administrativos propios.

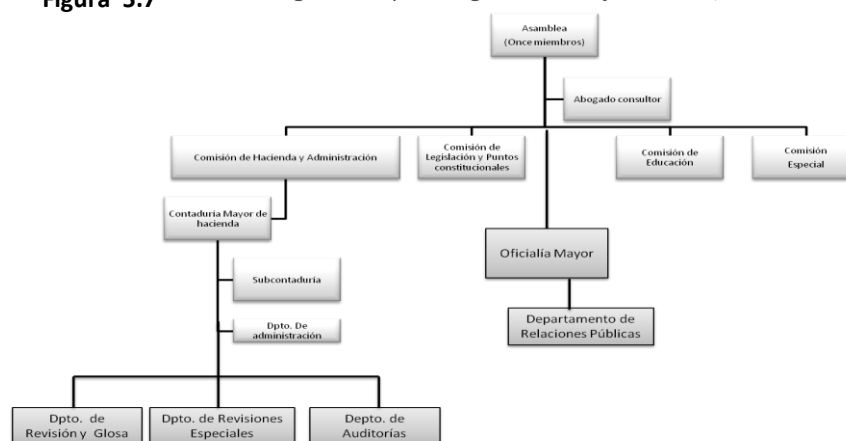
Figura 5.6 Estructura orgánica del poder legislativo de Baja California, 1962-1965



Fuente: Constitución Política del Estado de Baja California, 1953 y Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, s.f.

Tampoco se muestran novedades respecto de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), que sigue contando únicamente con un departamento de revisión y glosa. Al parecer, eso era lo único que hacía glosar la documentación que le presentaban y desde luego, como tarea infaltable, contribuir con la glosa de los informes del gobernador, *tradición presidencialista* que se ha mantenido esencialmente bajo el mismo formato desde entonces hasta la actualidad. Por lo demás, es una práctica cuestionada en sus beneficios hasta por los propios diputados que las conducen. ¿Qué queda después las glosas a los informes? Las comparecencias de los funcionarios y el correspondiente ejercicio deliberativo, hasta ahora, sin mayores consecuencias.

Figura 5.7 Estructura orgánica del poder legislativo de Baja California, 1977-1980



Fuente: Constitución Política del Estado de Baja California, 1953 y Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

5.6.4 Complejidad en la IX y X legislaturas

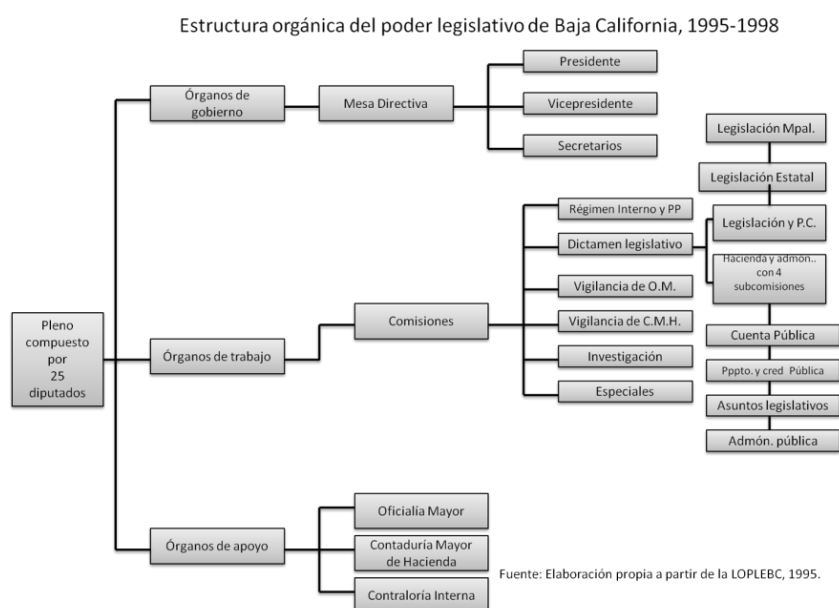
Como se observa, el organigrama de la IX legislatura sigue manteniendo las mismas comisiones existentes durante la IV legislatura, con la diferencia que la comisión de educación comenzó a operar realmente a partir de la X legislatura. La novedad es el crecimiento de los órganos técnicos que han adicionado algunas unidades, especialmente la CMH. Llama la atención la importancia otorgada ahora a las relaciones públicas del congreso con la creación del departamento correspondiente, dependiente de la oficialía mayor. La CMH comienza a mostrar una cara más acorde con su naturaleza. Además del departamento de revisión y glosa se han añadido los departamentos de auditorías y el de revisiones especiales. Ahora hay tres tramos de control, que indica una tenue tendencia a la complejidad estructural en medio de esa extrema simplicidad. Además, durante 1980 la CMH contó con una ley orgánica y el reglamento correspondiente, lo que presumiblemente le permitió una mayor formalización de sus procedimientos y operaciones.

5.6.5 Nuevo marco institucional y complejidad en la XV y XVI legislaturas

El organigrama presentado en la figura 5.8, reconstruido a partir de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California de 1995, debido a la fuente, no alcanza a mostrar el desarrollo de los órganos técnicos ya existentes como la CMH y la OM, al menos muestra la creación de una Contraloría Interna, que en ese tiempo se integraba por la representación de los diputados de más alto nivel. Esto es, se dio una gran importancia en virtud de que al concluir la XIV legislatura se suscito un cierto escándalo público por el auto otorgamiento de “bonos de marcha” de los

diputados. Aunque hubo quienes lo rechazaron, quedó en el imaginario social que se había incurrido en una conducta de corrupción, inaceptable por lo tanto. Precisamente, una de las primeras medidas de la XV legislatura fue la prohibición de tales bonos a partir de una reforma a la ley de presupuesto. Eso hizo aparecer la figura de la Contraloría Interna y que se integrara por diputados, convirtiéndose con posterioridad en un órgano técnico de control interno cuya titularidad quedó en manos de un funcionario designado por el Pleno de diputados.

Figura 5.8



El organigrama muestra el cambio en el sistema de comisiones, que llegó a ser de 4, las dos tradicionales y dos de vigilancia. A las dos comisiones dictaminadoras se les adhirieron seis subcomisiones, que era algo que ya se venía haciendo desde la XIII legislatura, pero sin formalizarlas. Con ese organigrama inició sus trabajos la XV legislatura, pero muy pronto tomó la decisión de ampliar a doce el número de comisiones (ver figura 4.10) motivado por el incremento del volumen de trabajo, ahora con 25 diputados, y por las presiones del GPPRI, que exigía más espacios en la estructura, lo que hemos documentado ampliamente en el capítulo 4.

Después de ello, salvo que se tendió a fortalecer el trabajo de la CMH, aunque aquí apoyándose en algunas áreas del ejecutivo, no hubo un mayor desarrollo de la estructura.

Por los datos que hemos mostrado en capítulos anteriores, es claro que los mayores niveles de complejidad de la estructura del congreso fueron alcanzados con la alternancia política en el gobierno estatal, a partir de las medidas de reorientación estratégica iniciadas durante 1989 (ver capítulo 6). Sin embargo, la estructura siguió siendo relativamente la misma durante la XIII y XIV legislaturas, dando importantes saltos durante la XV y XVI legislaturas.

Durante estas dos legislaturas:

- 1) Se implementó un nuevo marco jurídico casi al finalizar el año de 1995, dando cabida a una estructura más robusta que las precedentes;
- 2) Se incrementó el número de diputados de 19 que eran durante la XIV legislatura a 25 durante la XV legislatura, es decir, un 31.57% mayor;
- 3) Durante la XVI legislatura fueron creados los grupos parlamentarios propiamente dichos con sus respectivas unidades técnicas y comenzó el trabajo regular de la CRIPP, que fue reconocida como el órgano de gobierno del congreso;
- 4) Se incrementaron los volúmenes de trabajo de las comisiones dictaminadoras (figura 6.4);
- 5) Creció de manera muy importante el número de comisiones; aunque la LOPLBC de 1995 contempló solamente 4 comisiones, la XV legislatura las aumentó a 12 y la XVI legislatura a 23;

- 6) La PRPCP alcanzó un máximo histórico, elevándose de 1.080% en 1990 al 1.647% en 1996;
- 7) Se asumió por primera vez la fiscalización de las cuentas públicas, dando vida a las leyes de presupuesto, responsabilidades de los funcionarios públicos y la ley orgánica de la CMH, fortaleciendo de manera importante este órgano de control, con más presupuesto y personal, lo que explica el ritmo ascendente del número de dictámenes de la Comisión de Hacienda (figura 5.5);
- 8) La OM también creció durante la XV legislatura y durante la XVI legislatura, sus funciones de comunicación y de asesoría fueron descentralizadas, creando las direcciones de comunicación social y de asuntos jurídico-legislativos, que dejaron de depender del oficial mayor, pasando a depender directamente de la CRIPP y
- 9) Durante la XVI legislatura fueron creados los grupos parlamentarios propiamente dichos, con sus respectivas unidades técnicas.

En razón de todo ello, la estructura del congreso alcanzó un nivel medio de complejidad durante la XVI legislatura. La evidencia nos muestra que este primer nivel de complejidad relevante tuvo como motores principales un nuevo marco institucional, el crecimiento de las comisiones, la entronización de la CRIPP como órgano de gobierno (que desde la XVI legislatura comenzó a tomar decisiones sin cortapisa alguna) y la disponibilidad de recursos, incluida obra pública para duplicar el espacio físico utilizado desde mediados de los setenta del siglo pasado.

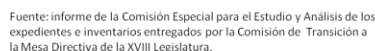
5.6.6 Complejidad en la XVIII legislatura y el OFS

Aunque la estructura de la legislatura continuó su proceso hacia una mayor complejidad durante las legislaturas XVII (2001-2004), XVIII (2004-2007) y XIX (2007-2010), a diferencia de las legislaturas XV (1995-1998) y XVI (1998-2001), lo que las distinguió durante estas tres legislaturas fue el gradualismo de sus medidas. Durante la XVII legislatura fue creada la Comisión de Fiscalización del Gasto Público con facultades dictaminadoras, elevando a 3 el número de comisiones de ese tipo; se creó la Dirección de Programación y Gasto Interno como un órgano técnico autónomo de la OM e igualmente, fortaleció el marco institucional para la revisión de las cuentas públicas. El desbarajuste interno (varios titulares, despidos, extrema politización e ingredientes de violencia y escándalo) que debido a las disputas entre diputados (nuevas vs. antiguas mayorías) prevaleció en la CMH, impidió un mayor avance de ese órgano de control.

La XVIII (2004-2007) legislatura le confirió facultades dictaminadoras a la Comisión de la Reforma del Estado, le dio mayor impulso al OFS y lo descentralizó administrativamente de la OM. Hasta entonces, el manejo de la nómina y los recursos humanos y materiales dependían de este órgano técnico administrativo. Mediante convenio, esas y otras actividades fueron trasladadas al OFS durante el 2005. En términos estructurales la CMH seguía contando para ese año con una estructura de mediana complejidad. Una idea clara de ello se muestra con estructura presentada por el organigrama de la figura 5.10, que comienza a dar muestra de que ha alcanzado –como unidad divisional del congreso- un mediano nivel de complejidad. Se crean más y nuevos departamentos, se especializa en términos de normatividad, se extiende territorialmente, se otorga atención directa a los municipios y su área administrativa comienza a desarrollarse.

[illegible]

Figura 5.10 Organigrama de la Contaduría Mayor de Hacienda
XVII legislatura, 2001-2004



610

compleja. Los organigramas de 2004 y 2013 dan una idea muy clara de los cambios ocurridos durante esos años. Aunque la XIX legislatura contó con muy amplios recursos, al romper con la tendencia que se había impuesto desde la XVI legislatura, pasando por la XVII y la XVIII de mantener la PRPCP alrededor del 1%, no realizó grandes transformaciones, pues prácticamente todas sus medidas fueron de tipo incremental. Aún así, el OFS se las ingenió para desarrollarse a partir del presupuesto local, al que complementó con recursos federales mediante convenios con la Auditoría Superior de la Federación y la Asociación Nacional de Órganos de Fiscalización (ASOFI).

5.6.7 Reforma legislativa y complejidad en la XX

5.6.7 .1 El dictamen 1

En términos de la estructura del congreso local, la XX legislatura significó una fuerte sacudida no vista desde la XV y la XV legislaturas. El Decreto 1, consistente en una profunda reforma a la LOPLBC fue el detonante de esa revolución estructural. Aunque fue una iniciativa política de la entonces mayoría encabezada por el GPPRI, la idea de llevar a un nuevo peldaño la estructura del órgano legislativo fue compartida por todos los grupos parlamentarios y los diputados “descoordinados”, es decir, los diputados de un sólo partido que no alcanzaran a formar un grupo parlamentario.

Esta reforma, abordada en el capítulo 4, fue rechazada de manera tajante por el Ejecutivo, llegando incluso al veto, fue defendida hasta sus últimas consecuencias por todos los diputados, incluidos los del PAN, afines al gobernador. En lo que fue calificado como una intromisión en

los asuntos internos se conjuntaron los intereses y aspiraciones de todas las representaciones que respondieron al ejecutivo de manera unánime para superar el veto, quien argumentó que la reforma a la ley orgánica generaba “dualidad de funciones” y violaba el principio de “racionalidad del gasto público”.

5.6.7.2 Impactos en la estructura y la complejidad

Los cambios estructurales más relevantes que esta reforma propició fueron los siguientes:

- 1) Un incremento del número de comisiones de 25 a 31, 15 de ellas con facultades dictaminadoras, de suyo, una decisión muy trascendente;
- 2) Transformación de la tradicional CRIPP a Junta de Coordinación Política
- 3) Desaparición de la OM para crear las secretarías de servicios administrativo y de asuntos parlamentarios, lo que dio cabida a la creación de nuevas direcciones al amparo de cada una de ellas;
- 4) Creación de tres institutos de investigación (legislativa, opinión pública y asuntos financieros y economía), pretensión reducida con posteridad a su mínimo;
- d) Fortalecimiento del OFS e incremento importante de su presupuesto;
- 5) Creación del órgano de gobierno del Instituto integrado por diputados, y
- 6) Fortalecimiento de la gestión social.

Por supuesto, estas decisiones tuvieron consecuencias en el presupuesto. Ya hemos documentado el comportamiento de la PRPCPE durante tres gobiernos del PAN y cómo durante el de Osuna

Millán este indicador se elevó en más del 100% al pasar de un valor de alrededor de la unidad a más del 2% (figura 4.2). Igualmente hemos mostrado la evidencia que con ello el congreso local se colocó en el primer lugar de PRPCPE de todos los congresos locales del país, incluso por encima del Senado y la Cámara de Diputados (cuadro 4.8). También, presentamos la evolución de la PRPCPE de 8 congresos locales (figura 4.4), que muestran en conjunto lo que detonó el Decreto en términos estructurales y presupuestales. Con ello, la complejidad de la estructura del congreso pasó a un peldaño superior, seguramente por encima del promedio de las legislaturas locales, sobre todo tomando en cuenta que existen congresos de gran antigüedad –27 con un promedio de 150 años, entre ellos 17 con 176 años de constituidos- como el del estado de México y Jalisco, por ejemplo- que han alcanzado importante niveles de desarrollo, más allá de que en el primero no haya habido alternancia hasta hora (pero si gobiernos divididos) y que el segundo haya conocido la alternancia y vivido un número importante de experiencias de gobiernos divididos.

5.6.7.3 Rudeza del mimetismo

Sin embargo, hay que señalar que, si bien la reforma contenida en el Decreto 1 es representativa de los intereses y visiones de todos los diputados, es también una expresión muy particular de cierto mimetismo normativo rudimentario. Es más o menos evidente que la reforma es una cierta calca del diseño del Senado. Por ejemplo, la creación de dos secretarías de servicios en lugar de una como en la Cámara de Diputados. Además, como ya se dijo arriba, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República ha venido recomendando el mismo modelo para todas las legislaturas locales que le solicitan asesoría bajo el argumento de que es la tendencia que se

viene imponiendo (Rivas, y Martínez 2011). Esto planteará la necesidad de nuevos rediseños que respondan de manera más real a la evolución de la estructura local.

Más allá de ello, estos cambios son una reafirmación de la tendencia hacia una mayor complejidad de la estructura iniciada a partir de 1980 con el incremento de la membrecía del congreso de 11 durante la IX legislatura a 16 durante la X legislatura, con su correspondiente aumento de PRPCPE (figura 4.1). Con la alternancia y la reorientación estratégica cobijada por ella, el proceso siguió su curso, creciendo la membrecía a 19 diputados y sus productos, explosionándose durante la XV y la XVII legislatura, tanto por la nueva membrecía que pasó a 25 diputados y el importante crecimiento estructural y presupuestal que hemos evidenciado arriba.

Visto en sus detalles este proceso durante el cual se ha desplegado la variable complejidad de institucionalización, pasamos en seguida a exponer nuestras reflexiones de conjunto al respecto.

5.7 Una visión de conjunto

La revisión que hemos hecho acerca de la presencia de la dimensión de la complejidad en la organización legislativa, como una de las variables de institucionalización, se sintetiza en la figura 5.11. En ella se muestran cuatro grandes momentos de la evolución de la complejidad de la estructura del órgano legislativo a lo largo de sus sesenta años (1953 a 2013) y una a una de sus veinte legislaturas hasta ahora transcurridas, como expresión de su desarrollo organizacional y de las respuestas de la organización a cambios ambientales y a sus propios procesos internos.

La flecha punteada solamente pretende indicar una tendencia histórica de cuatro momentos característicos de la evolución de la complejidad estructural de la legislatura, no una relación lineal.

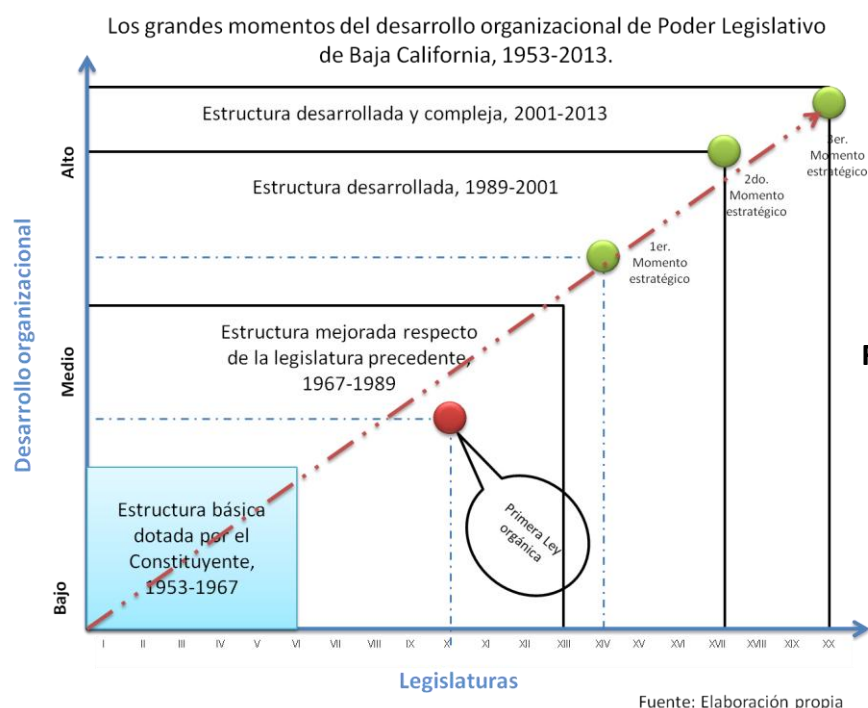


Figura 5.11

5.7.1 Primer momento 1953-1967

La estructura del congreso es bastante simple: con siete (1953) a nueve (1967) diputados, sin experiencia alguna, sin espacios físicos adecuados para desarrollar sus funciones constitucionales; dos órganos de trabajo, representados por las comisiones de Hacienda y Administración y Legislación y Puntos constitucionales y dos unidades divisionales como la CMH y la OM, con grandes limitaciones en cuanto a recursos humanos y materiales. En términos presupuestales, cerca del 50% de su presupuesto era canalizado para el pago de sueldos, dietas, gastos de representación y gastos *confidenciales* de los legisladores. No existía ley orgánica ni reglamentos formalizados y legitimados. Es una etapa de incipiente desarrollo

organizacional, que se enmarca durante el periodo de convergencia y la vigencia de la “vieja” institucionalidad fincada en la “línea” del gobernador y la disciplina partidista.

5.7.2 Segundo momento 1967-1989

Durante este momento, la legislatura se integra por 11 diputados; las comisiones legislativas llegan a ser *nominalmente* tres a partir de 1974. A las dos iniciales se les ha sumado la comisión de educación y se ha dado un leve fortalecimiento a la OM y a la CMH, como puede apreciarse en el organigrama representativo para esos años que se ofrece en la figura 5.7 y sus presupuestos (POGE). Su desarrollo organizacional sigue siendo bajo durante las casi cuatro legislaturas (VII-XI), con un *ligero* desplazamiento a un desarrollo medio, si se considera que ya contaba con una ley orgánica durante 1980. Igualmente, la CMH también empezó a contar con su propia ley orgánica y reglamento y ahora, al final de este momento, llegan a ser 15 diputados. Con todo, su estructura sigue siendo simple, pues algunos de los objetivos buscados con la ley orgánica seguían sin concretarse, por ejemplo, la ausencia de grupos parlamentarios, el control de todos los órganos estaban en poder de un sólo partido; además, el legislador principal seguía siendo el gobernador.

5.7.3 Tercer momento 1989-2001

Durante el inicio de esta etapa se presenta un salto en el desarrollo organizacional del congreso. Se inicia una reorientación estratégica y el desmontaje de la “vieja” institucionalidad del régimen presidencialista y del partido hegemónico. La reorientación busca sustituir el modelo precedente

por otro de tipo republicano y democrático. Aumentó el número de diputados 19 a 25, el número de comisiones pasa a 25, se lleva a cabo una importante reforma a la ley orgánica, se crean las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la de Fiscalización de Cuentas Públicas; se crea la CRIPP, lo cual confirma la presencia y la madurez en los grupos parlamentarios y crece la presencia social de la legislatura con sus mesas de reforma del Estado. Su desarrollo organizacional se ubica como medio, tiene un importante crecimiento de su volumen de trabajo, tanto el estrictamente legislativo como el de dictámenes de cuentas públicas, más sesiones de pleno, el número de comisiones y desde luego, el presupuesto se ha elevado considerablemente para soportar las nuevas estructura y mejorar los emolumentos de los mismos legisladores.

Durante el lapso 1989-1997, el presupuesto del congreso se incrementó 13.15 veces. La PRPCPE pasó de 0.79% en 1989 1.647% durante 1996 y a 1.54% durante 1997. O sea, 2.08 y 1.94 veces, respectivamente. Si se toma como referencia la década 1989-1999, el presupuesto autorizado del Congreso se incrementó 23.45 veces, al pasar de 3.5 millones 82 millones de pesos. Históricamente la participación porcentual del presupuesto autorizado del congreso, que fue de 0.790 en 1989, nunca más se ha situado por debajo de ese nivel, que por cierto, en los últimos años, congresos como el de Coahuila han mantenido porcentajes menores (figuras 4.3 y 4.4)

Durante este momento, el poder legislativo de Baja California ya se ha convertido en una organización que *tiende* a ser cada vez más compleja. En ella se presenta un primer cambio estratégico en respuesta a cambios ambientales y cambios internos acumulados. El proceso iniciado en 1989 con la alternancia política, que significó un cambio drástico del ambiente de la legislatura y en el crecimiento de su autonomía, ha cristalizado en una readecuación de su

estructura. Si nos atenemos al conocido planteamiento de Chandler, en el sentido de que la estructura sigue a la estrategia, sin duda, durante esta etapa se ha verificado un cambio estratégico en el congreso. Dejó de ser la oficina de “a lado” del gobernador, convirtiéndose en un verdadero poder, lo que corresponde con un nuevo momento estratégico en la vida de la organización. Se trata de cambios estratégicos emergentes, que como la maleza, crecen sin hacer mucho ruido (Mintzberg, 1995). En términos del proceso de institucionalización, este momento es coincidente con la etapa de preinstitucionalización y la apertura de la etapa de la semi institucionalización (figura 5.2).

5.7.4 Cuarto momento 2001-2013

Durante este cuarto momento se presentan dos nuevos *ajustes* estratégicos. La XVII legislatura promueve dos reformas constitucionales trascendentes para la vida de la legislatura, la creación del OFS y el Plan de Desarrollo Legislativo (PDL) y también hay una nueva ley orgánica, que se complementa con las reformas introducidas por la XVIII legislatura. La creación del OFS es en sí misma una expresión de la complejidad del Congreso y de la necesidad de descentralizar que tiene la estructura del congreso, ahora compleja. El PDL que nace durante 2004, lleva a la creación de una Comisión para el Desarrollo Legislativo durante la XVIII legislatura, la que sin embargo no alcanza a concretar mayores transformaciones, aunque se inicia con el cumplimiento del mandato constitucional de elaborar la Agenda Legislativa del Congreso, a más tardar durante su segundo periodo ordinario de sesiones, la cual se construye con las agendas particulares de todas las comisiones. De ahí su trascendencia en términos estructurales, institucionales y presupuestales. Al iniciar la XVIII legislatura introduce una importante reforma a la ley

orgánica, institucionalizando el consenso como método privilegiado para la toma de decisiones y fortaleciendo aún más a la CRIPP.

Durante la XIX legislatura se producen nuevas reformas a la ley orgánica, introduciendo todo un apartado “de la planeación legislativa”, logrando concretar una primera versión de ese Plan, el cual se formaliza con su aprobación en Pleno y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. El congreso del Estado de Baja California se convierte en el primero del país en reformar la constitución local para introducir esta figura y el primero también, en contar con tal instrumento seguido por Nayarit y Sinaloa, respectivamente. La XX legislatura le dio continuidad a estos esfuerzos y elaboró la versión 2011 del PDL. Su importancia es que existe como regla constitucional, que ha sido legitimada durante dos legislaturas y que bajo nuevos liderazgos tiene el potencial para convertirse en un instrumento que le dé estabilidad a los trabajos legislativos con un largo aliento. La legislatura como un todo, puede ser “pensada” a partir de los ejercicios de continuidad y reforma de este artefacto.

La XX legislatura cierra este momento con transformaciones importantes. Se ha dado un nuevo vuelco a la estructura legislativa: treinta comisiones, quince de ellas con capacidad dictaminadora; desaparición de la OM y creación de dos secretarías (asuntos parlamentarios y asuntos administrativos); institutos de investigación, reforzamiento de los apoyos técnicos a las comisiones y la asesoría parlamentaria propiamente dicha y el presupuesto más elevado en su historia, y también, como lo hemos demostrado, el más elevado del país en términos relativos al contar con una PRPCPE del 2.19%. Estamos de nuevo ante cambios, que de no ser revertidos durante legislaturas posteriores, sentarán las bases para el desarrollo de la legislatura durante al

menos durante tres legislaturas más. Otro asunto son las probables carencias en materia de transparencia, sobre el uso eficiente de tales recursos y la actuación de los órganos de representación del Congreso durante la jornada electoral, temas que trasciende los objetivos del presente trabajo. (Sin embargo, de ello nos hemos ocupado conceptualmente en el capítulo 2 y empíricamente –aunque breve-, casi al final de este capítulo al abordar la variable coherencia).

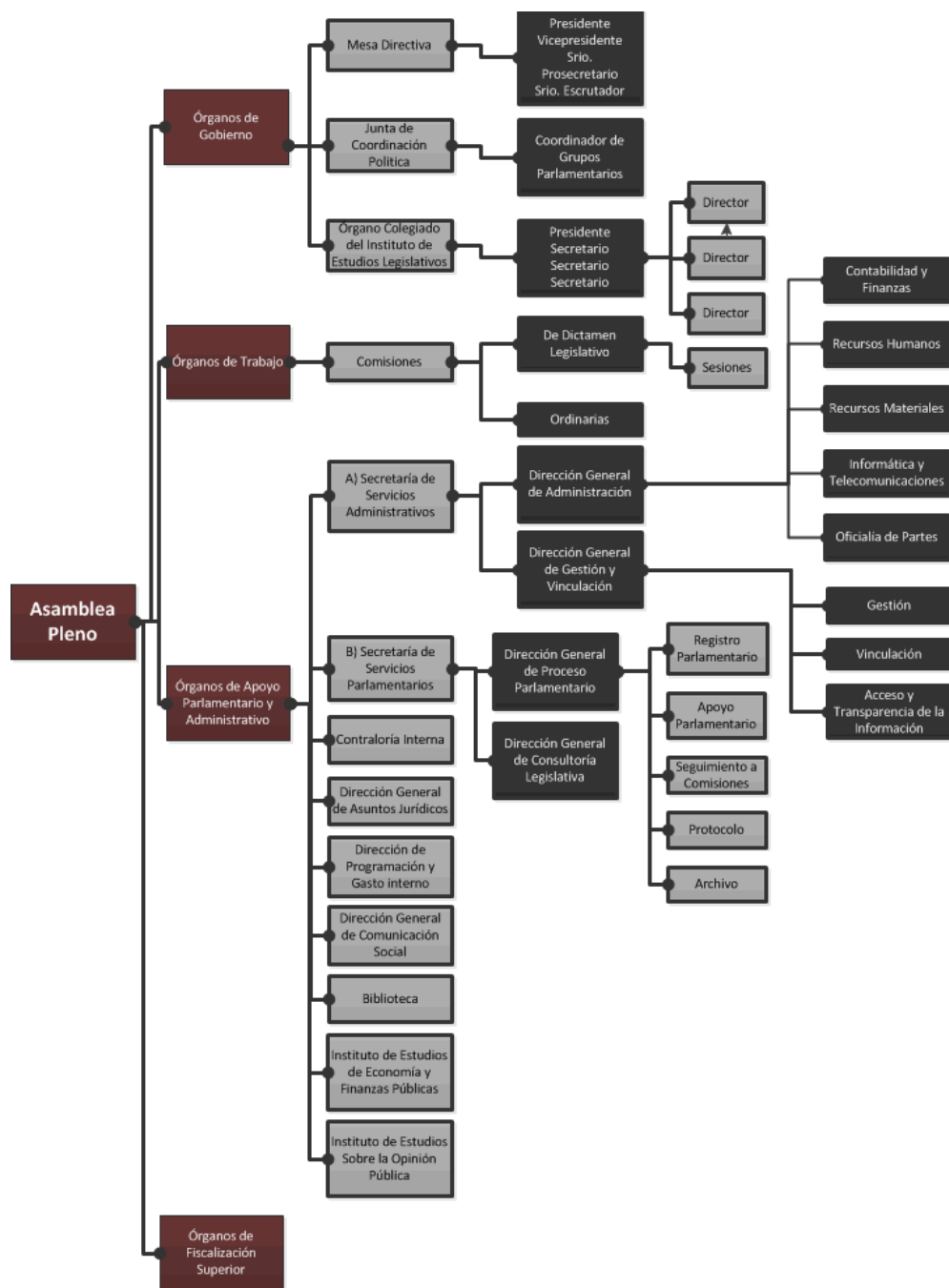
Ese momento solamente es concebible si consideramos los cambios drásticos ocurridos en el ambiente de la legislatura. Los resultados electorales de 2010 cambiaron el cuadro político configurado a lo largo de seis legislaturas (XIII-XIX). Durante esos veintiún años, el partido en el gobierno y los partidos de oposición representados en el congreso, con altas y bajas, con encuentros y desencuentros, incluyendo momentos ríspidos y cercanos a la violencia, había resuelto el dilema que presenta en los gobiernos divididos a que se refiere Lujambio (2001): cooperar o apostarle a la desestabilización y a la parálisis. Hasta entonces el dilema era entre partidos, especialmente los opositores.

El cambio político que produjeron los resultados de 2010 fue tan severo, que tuvo su primer impacto a partir del Decreto núm. 1, consistente en la aprobación de una nueva ley orgánica, que como se ha evidenciado en otra parte de este trabajo, inició la confrontación, no entre partidos, aunque en su corteza exterior se presentara como tal. El rechazo al Decreto 1 por parte del gobierno de Osuna Millán, más allá de si sus estrictas razones financieras son argumentos de peso, lo enfrentó al Poder Legislativo en su conjunto. Siendo aprobado por unanimidad tal decreto, la controversia constitucional promovida por el gobernador, detonó una guerra entre poderes, que se hizo presente con múltiples manifestaciones durante la justa electoral 2013.

Como nunca, el Congreso ha estado en el centro del debate y de la disputa. Hasta el titular del Poder Ejecutivo fue demandado penalmente ante la FEPADE por el titular del Poder Legislativo. El dilema adquirió otra dimensión. Dejó de ser entre partidos pasando a ser entre poderes. Tan legítimo uno como el otro.

Todo ello porque los resultados electorales de 2010, no sólo arrojaron un gobierno dividido puro al que se refiere Lujambio, sino que propició un quiebre mayor. El resultado fue un gobierno con una división más pronunciada que aquella que genera un gobierno puro. El tipo de gobierno dividido sigue estando ubicado en la línea horizontal de la geometría institucional de las variantes menores de gobiernos divididos. Al perder el partido en el gobierno tanto la mayoría del congreso y todos los ayuntamientos en la entidad, lo que arrojó 2010 fue un gobierno dividido en su línea institucional horizontal, pero también en su línea vertical. Bajo estas circunstancias, cambia la naturaleza del dilema, aunque los actores políticos sean los mismos o casi los mismos, dadas las coaliciones electorales bipartidistas. Y si durante seis legislaturas la “carga de la prueba” de la responsabilidad parlamentaria e institucional se depositaba en las manos de los partidos de oposición, al convertirse en un dilema entre poderes (y ayuntamientos), no es tan claro en manos de quien queda la carga de la prueba, que ante la sociedad, tiene todos los visos de ser compartida. En otros términos, la responsabilidad política e institucional por el enrarecimiento de la vida pública en Baja California es ahora de quienes detentan la representación de los poderes públicos. Como no existe antecedente, descifrar estos nuevos escenarios no será tan simple. Habrá que abreviar de la experiencia internacional y de las experiencias de Tlaxcala y Chihuahua que conocieron a principios de 2000 los gobiernos puros, aunque en no pocos aspectos no exista parangón con la de Baja California.

Figura 5.13 Organigrama general del Congreso del Estado de Baja California



Fuente: Plan de Desarrollo Legislativo, XX legislatura, POGE, 2011

5.8 Nivel de complejidad en la estructura actual

Después del largo proceso que hemos descrito a partir de los organigramas de varias legislaturas y de la misma CMH-OFS, el órgano legislativo ha llegado a un punto en el que sin duda puede

catalogarse como una organización que ha alcanzado un *alto* nivel de complejidad. Es una medida relativa pues dependerá del banco de nivel referenciador. Si la legislatura se compara con la Cámara de Representantes de los E.U., lo que observaremos en una legislatura rudimentaria; si lo hace con la Cámara de Diputados de México, aunque sus niveles de complejidad seguirán siendo difíciles de comparar. Por eso, tanto las variables, los indicadores y la institucionalización son solamente aproximaciones relativas (Ragsdale y Theis, 1997).

El más reciente de los organigramas de la legislatura local (figura 5.13), publicado en el POGE como parte del PDL en 2011, así como el organigrama del OFS (figura 5.12) dan cuenta de que en efecto la legislatura de Baja California cuenta ahora con una estructura compleja. Y eso habla de que al exhibir esta variable altos niveles de desarrollo, estaría apoyando con relativa fuerza su institucionalización.

Hemos buscado ordenar este proceso de complejización estructural, que a simple vista se presenta como si todo fuera quietud, o si se quiere desde otra perspectiva, caótico. Ese fue el propósito de observarlo de conjunto. En lo que sigue, brindaremos elementos adicionales que nos acercan a un conocimiento mayor a partir de identificar patrones en su comportamiento y regularidades temporales.

5.9 Patrones y regularidades

5.9.1 Patrones de comportamiento

De la exposición anterior se puede observar que esta variable presenta ciertos patrones de comportamiento, algunos de ellos relacionados con la cualidad de “arrastre” de la variable

autonomía (aspecto presupuestal) y la adaptabilidad (cambios en la ley orgánica). La variable presenta tres saltos en su crecimiento durante los años 1980, 1995 y 2010. En cada caso, estos saltos están aparejados a dos fenómenos correlativos: un crecimiento presupuestal importante y la creación de una nueva ley orgánica (ver figura 4.1 y 4.26). Una explicación de este fenómeno, es que en la historia evolutiva de la legislatura local, la aprobación de una nueva ley orgánica ha ido de la mano de la creación de nuevas unidades, así fue en los tres casos, pero en los casos de 1980 y 1995, además de nuevas unidades organizacionales, creció el número de diputados, en 1980 por la creación de la figura de los diputados de representación y en 1995, porque se amplió el número de escaños de 19 a 25 y comenzaron a funcionar en forma los grupos parlamentarios. El resultado es que con las acciones tomadas en cada uno de los casos, la complejidad ha tendido a elevarse de nivel.

5.9.2 Regularidades temporales

Además de estos patrones que han incentivado a la variable complejidad a niveles más elevados, todo parece indicar que en la aparición de estos saltos existen determinadas regularidades temporales.

- 1) En 1971 la legislatura tuvo una PRPCPE del 0.3%, la más baja de toda su historia. Sin embargo, en 1980 la PRPCPE dio un salto al elevarse al 0.9%, es decir, un crecimiento del 200% en un lapso de 9 años.
- 2) Nueve años después, sobreviene la alternancia en el gobierno del estado y con ella un periodo de trastorno. A partir de entonces la PRPCPE comienza a elevarse alcanzando

para el ejercicio fiscal 1990 un porcentaje de 1.07, 1.03 para 1991, 1.46 para 1992 y 1.48 para 1993. Viene en seguida un nuevo ascenso de la complejidad en varios frentes, la cual se ve fortalecida durante la XV y XVI legislaturas con la creación del primer sistema de comisiones moderno.

- 3) Con el presupuesto para el ejercicio fiscal aprobado en diciembre de 2010 de nuevo la PRPCPE da un salto al pasar de 1.19% en 2011 y a 1.46% durante 2012. Durante esta legislatura se presenta un elevamiento de la complejidad con más comisiones, nuevas unidades administrativas y creación del instituto de investigaciones legislativas.

El desarrollo de la variable «Complejidad» experimenta un comportamiento incremental durante 9-11 años, luego se presenta un salto. De nuevo en un lapso de 10-11 años, se presenta otro salto. Es decir, el comportamiento de esta variable a lo largo de la evolución del congreso a partir de 1971 tiende a comportarse a la manera de un equilibrio puntuado. Toda vez que la variable «Autonomía» aparece un elemento asociado y dinamizador de la variable complejidad, nuestra conjetura es que también la evolución de esa variable se desarrolla de manera puntuada.

Con esta exposición consideramos haber cubierto nuestro objetivo de identificar el comportamiento de la variable complejidad a través del tiempo, identificando los momentos estratégicas del mayor desarrollo organizacional de la legislatura a partir del sistema de comisiones (en número y tipos) y la creación/eliminación de unidades administrativas, tanto aquellas de naturaleza divisional como adhocrática. De la misma forma, para hacer más clara y aprehensible esta evolución, captamos sus patrones de comportamiento y sus regularidades temporales. Todo ello nos permite responder a la pregunta de si la complejidad de la legislatura

ha alcanzado un determinado nivel para considerarla un importante impulso a sus institucionalización, la que creemos se responde afirmativamente.

Dicho lo anterior, conforme a lo expuesto en nuestro plan y al inicio de este capítulo, pasamos a considerar la variable coherencia.

CAPITULO 6: PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y CAMBIO

6.1 Dos procesos, dos métodos

En los capítulos 4 y 5 se analizó el comportamiento de cada una de las variables de institucionalización durante las sucesivas legislaturas, conforme fue definido en el capítulo 3. Ahí, además de plantear que se trataba de un estudio de casos múltiples (cada legislatura trianual representa un caso y la legislatura como un todo también), dijimos una vez analizadas esas cuatro variables, dejaríamos el método analítico para adoptar el sintético a fin de integrar los procesos de institucionalización y de cambio embebidos en el tiempo y en el desenvolvimiento de las variables externas y externas definidas, y reconstruir la trayectoria de la evolución general del congreso local. Apegados a ello, en lo que sigue, expondremos de conjunto la construcción realizada de los procesos de institucionalización y de cambio a través de su rastreo, a diferencia de la exposición detallada que presentamos para cada una de las variables independientes (Autonomía, Adaptabilidad, complejidad y coherencia).

De igual forma, apoyados en esa evidencia, que complementamos con datos adicionales (no aportados en la parte analítica) en la medida de lo necesario, identificaremos de maneras ordenadas, sintéticas y correlacionadas las etapas de ambos procesos cursados por la legislatura local durante sus sesenta años de vida (1953-2013). Como ya lo clarificamos, Huntington no consideró necesario identificar grados o niveles de institucionalización de las organizaciones y procedimientos, aunque sí lo creyó conveniente para la institucionalización política vs. participación política (Huntington;1973:79). De manera concordante con Huntington, Polsby tampoco habló de grados o niveles institucionalización de la Cámara de Representantes.

Ciertamente, ambos utilizaron el concepto “nivel o grado de institucionalización”, pero ninguno lo desagregó.

Más tarde Kohane (1969) en su estudio de institucionalización de la Asamblea de las Naciones Unidas, sugirió que el concepto “institucionalización” debiera adquirir mayor especificidad, pudiendo adoptar tanto *tipos* como *niveles*. Kohane deslizó con ello la idea de considerar las modalidades “interna” y “externa” de institucionalización, identificando para cada caso sus componentes apoyándose en las ideas de Huntington y Polsby. Más tarde, este ajuste conceptual y teórico fue desarrollado por Rasgdale y Theis (1997), valorado por Judge (2003) como un cambio importante a las concepciones iniciales. Posteriormente fue adoptado por García (2007:6). En tal virtud, hemos recurrido a otros autores que identifican las etapas del proceso de institucionalización de las organizaciones, como es el caso de Berger y Luckman (2001), Tolbert y Zucker (1996), planteamiento que complementamos con las aportaciones de Oliver (1992) y Greenwood et al. 2002. Por supuesto, no ignoramos que se trata de perspectivas diferentes, por lo cual, a fin de que nuestras definiciones y la periodización sean consistentes, hicimos los ajustes del caso buscando *acercarnos* a sus consideraciones, como se detalla adelante y se esquematiza en la figura 6.1.

A fin de sustanciar las probables respuestas a nuestra pregunta inicial de cómo se relaciona el nivel de institucionalización de la legislatura (expresado a través de las dimensiones de la autonomía, capacidad de adaptación, complejidad y coherencia) con el cambio estratégico a partir de la alternancia política y el tipo de gobierno, en el mismo espacio temporal hemos identificado los grandes momentos estratégicos de la legislatura local. Para ello, nos apoyamos en la teoría del equilibrio puntuado y, en general, con las aportaciones de los teóricos de la configuración, ambas abordadas en extenso en el capítulo 2.

Toda vez que nuestros hallazgos permiten afirmar que, a partir de la alternancia en la gubernatura en 1989, la legislatura registró una reorientación estratégica, una verdadera recreación de lo que fue hasta antes de la alternancia, pasando de ser una simple ventanilla de trámite del gobernador a una organización legislativa con autonomía creciente, más compleja, con mayor capacidad de adaptación y más coherente. Este fenómeno también sugiere con (Greenwood et al. 2002 y Miller y Friesen 1984) que cambió de arquetipo, como se muestra en las figuras 6.6. 6.7 y 6.10. De ahí que nos apoyemos en esta perspectiva (compatible con la teoría del equilibrio puntuado) que nos ha servido para visualizar el cambio organizacional desde las tipologías de las legislaturas. Dicho en otros términos, desde su desempeño en general y en particular de su influencia en las políticas y sus nexos con el ejecutivo. Identificamos el cambio de una legislatura que abdicó durante décadas de sus responsabilidades constitucionales (considerada “rubber stamp”), a otra con un nivel medio de influencia en las políticas y con la suficiente autonomía para resistir las respuestas *imperiales* del gobernador, como sucedió durante la XX legislatura, que 60 vetos, logró superar siete de ellos.

Una vez realizadas las exposiciones anteriores, procederemos a un ejercicio de síntesis para integrar nuestros hallazgos y confrontarlos con nuestras preguntas de investigación, formularemos la discusión a que den lugar, las conclusiones y las recomendaciones correspondientes. Ya que en nuestro punto de partida definimos que tanto la pregunta “cómo evoluciona la legislatura” y el diseño del modelo de interpretación de los procesos de institucionalización y cambios en las legislaturas locales, serían respondidas como un corolario de las respuestas previas, nuestro ejercicio de síntesis generalizadora, comprenderá sus respuestas. Hechas estas precisiones, pasamos a exponer lo relativo al proceso de institucionalización de la legislatura visto de conjunto.

6.2 El proceso de institucionalización de la legislatura local

6.2.1 Breve conceptualización

Desde los años cincuenta, Selznick (1993) postuló que la organización es una herramienta desechable, la cual se institucionaliza al infundirle valor. Así, el proceso mediante el cual a una organización se le infunde valor, es un proceso de institucionalización. Bajo este postulado Huntington construye su propia perspectiva al decir que la institucionalización es “la infusión de valor de una organización”. Desde su enfoque, Einsestadt (1964), define el proceso de institucionalización como la organización de “un sistema socialmente establecido de comportamiento diferenciado, orientado a la solución de ciertos problemas inherentes a un área importante de la vida social”. (p.235).

Con base en Huntington, Ragsdale y Theis (1997:1280) afirman que una organización logra institucionalizarse cuando los cuatro indicadores de institucionalización identificados “alcanzan altos niveles” y lo hace, indefectiblemente, a través del tiempo. Así que el proceso de institucionalización va “construyéndose” a partir del desarrollo de estas características y de sus interacciones como parte de todo el sistema. Por lo tanto, el estudio del *proceso* de institucionalización es el estudio del modo en que se produce la institucionalización (García; 2007:86). Ese proceso es el que hemos visualizado en nuestro análisis de la evolución del sistema social denominado Poder Legislativo de Baja California.

6.2.1 Naturaleza de sistema legislativo y ensamblaje de procesos

Ya que no se trata de un proceso lineal, dado o planeado de antemano, sino complejo, hubo que identificar cada uno de sus etapas y momentos de manera integrada con otras perspectivas: la política, la institucional y la relativa al cambio organizacional. En nuestro caso, se trata de perspectivas ensambladas que resulta muy complicado separar sin desdibujar los procesos, debido a las siguientes razones:

1. *La naturaleza del sistema.* El sistema social bajo observación es de naturaleza eminentemente política. Las legislaturas “son instituciones particularmente centrales para la vida y los procesos políticos en un régimen democrático” (Longley, 1996). Los cambios más trascendentes y la articulación de sus *fuerzas desencadenantes*, no es posible explicarlos al margen del comportamiento de los actores principales. Estos actores son gobiernos sucesivos de distintas naturaleza y partidos que han sido, son o aspiran a ser gobierno, cuyos intereses confluyen en el poder legislativo donde buscan hacer valer sus agendas e intereses particulares. Son estos partidos los que se enfrentan en las luchas electorales bajo determinadas reglas, en las que se define la asignación de curules conforme a sus resultados y con ello, la composición de cada legislatura y la correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios y el tipo de gobierno, unificado o dividido.
2. *Correspondencias de fenómenos institucionales y organizacionales.* Ya en el marco teórico identificamos la «institucionalización» como variable dependiente y autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia como variables independientes (Ragsdale y Theis 1997) y apoyándonos en Rajogapalan y Spreizer (1996), dedujimos que las dos primeras son

equiparables a la dimensión externa de la institucionalización y las dos segundas a su dimensión interna. La dimensión externa especifica la estabilidad de la organización y su valor frente al ambiente (el sistema político y la sociedad) y la dimensión interna ilustra cómo las estructuras y procedimientos de la organización establecen relaciones permanentes y una identidad única entre sus unidades y el personal. Igualmente, considerando que las organizaciones y las instituciones actúan imbricadas una a la otra, al identificar el puente teórico entre institucionalización y cambio organizacional a partir de Rajagopalan y Spreitzer (1996), identificamos que la *dimensión externa* de la variable «institucionalización» contiene una parte significativa del “antecedente ambiental” y que la *dimensión interna* contiene parte significativa de “los antecedentes organizacionales” Por lo tanto, la hipótesis que vincula a ambos tipos de cambio, con los ajustes del caso, puede ser examinada a partir de los mismos datos, pero bajo enfoques diferentes (Ver figuras 6.1 y 6.2).

En lo que sigue, apoyados en las secuencias identificadas en el cuadro 6.1 identificaremos las etapas del proceso de institucionalización de la legislatura, para lo cual, previamente, nos apoyaremos en algunas formulaciones de cierta vertiente del neoinstitucionalismo y de los teóricos de la configuración, que complementan la perspectiva común de Huntington y Polsby en que basamos nuestro estudio. Así que nos apoyaremos especialmente en lo planteado al respecto por Tolber y Sucker (1996), Sucker (1977), Oliver (1992), y Mintzberg (1993) con los ajustes pertinentes, identificaremos las etapas del proceso de institucionalización cursadas por la legislatura de Baja California. Procederemos de la siguiente manera:

- 1) Aplicaremos con los ajustes del caso las etapas del proceso de institucionalización consideradas por los teóricos mencionados arriba e identificaremos en la etapa en que

actualmente el proceso de institucionalización la legislatura local objeto de nuestro estudio.

Cuadro 6.1 Institucionalización y cambio en el Congreso de Baja California, 1953-2013				
Primera gran etapa: del partido hegemónico y los gobiernos unificados		Segunda gran etapa: alternancia, gobiernos divididos y pluralismo		
1953-1980	1980-1989	1989-1995	1995-2010	2010-2013
Convergencia		Trastorno	Nuevo equilibrio	
Institucionalización del partido hegemónico y los gobiernos unificados		Des- institucionalización	Pre- institucionalización	
1er. Momento	2do. Momento	1er. Momento(a)	2do. Momento(a)	3er. Momento(b)
Abdicación de sus funciones como órgano legislativo.	Pre institucionalización e incipiente pluralismo	Periodo de Transición	Mayor protagonismo del legislativo; inicia la semi institucionalización	Crece el protagonismo del legislativo.
Nula influencia en la políticas pública (PP)	Continúa la abdicación, matizada con voces críticas; incipiente pluralismo.	Primeros pasos para asumir sus funciones. Empieza a ser un poder; dilema entre partidos	Aumenta la influencia en las políticas públicas. Se consolida como poder. Aumenta su membrecía a 25.	Mayor influencia en las PP; intentos de evaluación de las PP. Dilema entre poderes
Plena sujeción al gobernador en turno. El gran legislador es el Gobernador	El congreso comienza a tener un mayor juego, sin autonomía. Leve desarrollo organizacional.	Autonomía relativa, aumento en la carga de trabajo; mayor complejidad, adaptabilidad y coherencia	Más poder y autonomía. Crece la carga de trabajo, la complejidad, adaptabilidad y coherencia.	Congreso autónomo, máxima carga de trabajo y complejidad de toda su historia. Superación del veto.
El Congreso como herramienta desechable. Ausencia de ley orgánica; muy baja formalización	1ra. ley orgánica. Inicia el proceso de formalización y su pre institucionalización.	2da. ley orgánica. Impulso al proceso de institucionalización	3ra. ley orgánica. Mayor nivel de institucionalización. Fuerte presencia bipartidista.	4ta. ley orgánica. Reimpulso al proceso de institucionalización; riesgos de desinstitucionalización o sobre institucionalización.
Casi nula capacidad técnica.	Presencia de los partidos de oposición. Capacidad técnica muy limitada.	Presencia de pluralismo a su interior. Mejora tenuemente su capacidad técnica.	Transición del sistema de pleno al sistema de comisiones. Mejoran sus capacidades técnicas.	Fortalecimiento del sistema de comisiones. Mayor capacidad técnica.
Fuente: Elaboración propia.				

- 2) Para identificar el nivel de institucionalización de la legislatura local, a la manera de un benchmarking, confrontaremos las consecuencias o beneficios de la institución sugeridos por Polsby (1968:165-166). Por supuesto, asumimos que los resultados de la institucionalización a que se refiere Polsby, son distintivos de una legislatura que en su tipología denomina «transformadora», que corresponde con la etapa que Tolbert y Zucker (1996) denominan «institucionalización plena», que implica tanto la “amplitud” de las dimensiones de sus estructuras como su “profundidad” (Eisenhardt, 1988), citado por estas autoras. La amplitud y la profundización del proceso de institucionalización han sido abordadas a través de la contrastación de sus variables y están determinadas en los niveles alcanzados por estas mismas.
- 3) Presentaremos nuestras conclusiones sobre el proceso de institucionalización partiendo de la evaluación realizada a cada variable independiente.

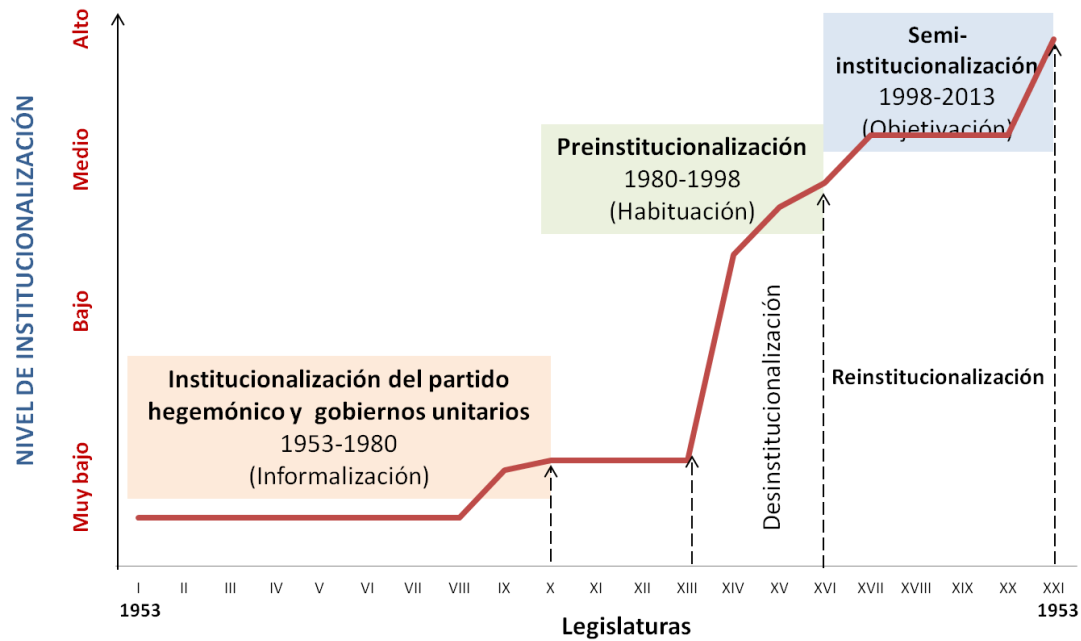
Hechas estas precisiones, pasamos a identificar la periodización del proceso de institucionalización que nace conceptualmente en la literatura consultada y se va materializando conforme se contrastan los indicadores de las variables de institucionalización y se relacionan con el proceso de cambio organizacional, con el que comparte la trayectoria general.

6.2.3 Dinámica del proceso de institucionalización

6.2.3.1 Etapa de la institucionalización del modelo autoritario

En apartados previos hemos aportado un conjunto de elementos que nos ayudan a entender el contexto en que se desarrolló la legislatura local durante un largo periodo, cuando dominaba la vida política un sólo partido, y todos los gobiernos y las legislaturas emanaban del PRI. En nuestra periodización del proceso de institucionalización, para fines analíticos, hemos identificado tres grandes etapas y dos momentos como se muestran en la figura 6.1. La primera de ellas, que abordaremos en seguida, la ubicamos durante el lapso 1953-1980 y la denominamos “Etapa de la institucionalización del partido hegemónico y los gobiernos unificados de viejo tipo”, que corresponde a una caracterización de todo ese periodo histórico. Como se documentó en el capítulo 5, la estructura de la legislatura durante ese periodo fue de tipo artesanal y con un grado de formalización muy bajo.

Figura 6.1 Etapas del proceso de institucionalización, 1953-2013



Fuente: elaboración propia

6.2.3.2 Etapa de preinstitucionalización y desinstitucionalización

Esta etapa abarca un periodo relativamente breve, que comprende desde la X legislatura (1980-1983) y a la XVI legislatura (1998-2001). Es una etapa que se *imbrica* con la desinstitucionalización, que es el desmontaje del entramado institucional que sirvió de sustento al régimen de partido hegemónico y los gobiernos unificados de viejo tipo. Es así como observamos el proceso desinstitucionalizador en su relación con la etapa de preinstitucionalización; aquella de menor duración y de mayor intensidad que esta última. Una y otra vinculadas al periodo de trastorno, pero mientras la desinstitucionalización es desencadenada por ese periodo, la etapa de preinstitucionalización es de data mayor; no necesariamente es de naturaleza desinstitucionalizante.

Para decirlo en términos temporales, la etapa de preinstitucionalización de la legislatura comienza a desplegarse como consecuencia de reforma política nacional de 1977. Es el *despegue* de su institucionalización (Ragsdale y Theis, 1997), irrumpiendo en la escena política local a partir de 1980 con la reforma del marco constitucional y la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso durante ese año, todavía bajo el régimen de partido hegemónico y los gobiernos unificados de viejo tipo. Por su parte, la desinstitucionalización (como desmontaje del viejo régimen) irrumpe durante el *periodo de trastorno*, vislumbrado aquí desde la perspectiva organizacional; fue parte de la ráfaga de cambios que llegaron de la mano del fenómeno de la alternancia política. Sin ésta, es poco probable que hubiera existido la desinstitucionalización, al menos en la forma en que se presentó y con sus alcances. Ciertamente, la etapa de preinstitucionalización adquirió un impulso determinante con la alternancia, pero no se originó con ella. Bajo otro enfoque, la etapa de preinstitucionalización es de naturaleza meramente

evolutiva; el *breve* proceso desinstitucionalizador es de naturaleza cuántica, que es como Miller y Friesen (1984) se han referido a fenómenos con tales características.

En términos conceptuales, como afirma Greiner (1998:56), “*evolución* parece apropiado para describir períodos en los que parecen necesarios sólo pequeños ajustes para mantener el crecimiento de una organización bajo el mismo patrón general de la gestión”, como sucedió durante la preinstitucionalización del congreso local. Pero la evolución de terciopelo –continúa Greiner-, “no es indefinidamente sostenible, pues no puede suponerse que el crecimiento de la organización sea lineal. A los tiempos turbulentos, que presentan perturbaciones típicas graves en las prácticas de gestión, (o periodos de trastorno como los denominan Tushman et al. 1993), Greiner les llama *periodos de revolución*. Como hemos visto en apartados anteriores (que retomaremos de manera breve en el siguiente apartado), los cambios organizacionales más importantes de la legislatura, se originaron poco después de la “grave perturbación” en la práctica de gestión anterior, de su “periodo de trastorno” o “periodo revolucionario”, propiciado por el acontecimiento de la alternancia. En términos de la teoría de la institucionalización, las sacudidas precipitantes (Greenwood et al. 2002:60) de la desinstitucionalización se presentaron durante ese breve e intenso periodo.

La *habituación* que caracteriza al periodo de preinstitucionalización, nos dicen Tolbert y Sucker (1996) retomando a Berger y Luckman (2001), se inicia con la generación de nuevas disposiciones estructurales. Es la respuesta a un problema organizacional (o un conjunto de ellos) que se expresa en la formalización de políticas y procedimientos en una organización determinada. Nuestra investigación arroja que durante este periodo se originaron y se

implementaron las nuevas reglas formales contenidas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de 1980, iniciada y promulgada por el gobernador Roberto de la Madrid y la Ley del Poder Legislativo de Baja California de 1995, iniciada por los diputados y promulgada por Ernesto Ruffo. La primera nació obedeciendo a una dinámica nacional; su creación fue un acto mimético coercitivo a partir de la reforma a la Constitución General de la República, en busca de legitimidad. La segunda, nace con la alternancia, motivada por necesidades estructurales internas reales. Si bien implicaba la búsqueda de legitimidad y respondió a cierto isomorfismo normativo (al trasladar el modelo nacional, que fue la ley orgánica del Congreso de la Unión de 1979), en su centro estuvo la necesidad de contar con nuevas reglas de convivencia entre las representaciones políticas y mejorar la eficacia del *nuevo* poder legislativo, a partir de la correlación de fuerzas en los gobiernos divididos y la aparición de nuevos actores. Junto a estas dos grandes piezas legislativas, deben considerarse otras que dotaron de nuevas reglas a la legislatura para asumir su función de control, como la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda (y su reglamento) en 1980, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, originada en 1992 durante la XIII legislatura (1989-1992) e implementada hasta la XV legislatura, cobrando vida por primera vez la función fiscalizadora del congreso local.

Por supuesto, la desinstitucionalización del autoritarismo (como lo denomina Soledad Loeza 1999 en Valencia 2004), es decir, el desmontaje de la vieja institucionalidad priísta, tuvo que ver *más intensamente* con el cambio en las reglas informales. La más importante, aquella que permitió al gobernador en turno concentrar en su persona la representación del poder ejecutivo (por mandato constitucional) y la del poder legislativo en razón de ser el jefe político del partido hegemónico. Ello a pesar de la explícita prohibición de la constitución local cuyo artículo 12

establecía “No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo” (POGE; 1953:3). Es decir, “la Constitución [local] había sido pensada formalmente para dividir el poder, el sistema de partido hegemónico erosionó y diluyó la importancia de esas reglas (Reynoso; 2006:672).

Como vimos arriba, el más grande y trascendente *proceso* desinstitucionalizador que ha tenido lugar en la historia de la legislatura local, es aquel representado por el desmontaje de la institucionalización priísta forjada durante el largo periodo de convergencia 1953-1989; o sea, una desinstitucionalización positiva identificada con la *discontinuidad* de las prácticas del monopartidismo, hasta antes, dadas por sentadas. Esto nos conduce a considerar que el aumento en la probabilidad de ciertos tipos de comportamiento de las instituciones se rige por los límites que ellas mismas establecen a la racionalidad; límites que pueden variar dependiendo de muy diversos factores, entre otros los ambientales. Como advierten Barley y Tolbert, “la racionalidad perfecta es rara, [como] también lo es la racionalidad acotada por completo. A través de elección y acción, los individuos y las organizaciones puede modificar deliberadamente, e incluso eliminar, las instituciones” (1997:94).

El desmontaje de la regla informal que anteriormente permitió al gobernador concentrar ambos poderes, cambió todo el cuadro político, institucional y organizacional; abrió una brecha por la que irrumpieron cambios fundamentales, cada uno con su propia periodicidad y dinámica, que transformaron la legislatura, trayendo una nueva fisonomía a sus relaciones interorganizacionales, particularmente aquellas que derivan del carácter colegislador del ejecutivo del estado, y en general en relación con las políticas. El congreso local dejó de ser la

herramienta útil y desechable que fue durante todo el periodo convergente (ver figura 6.2), aunque de pronto, bajo nuevas formas, las tradiciones amaguen con restablecerse. En el largo tramo del periodo de convergencia, que comprende desde el nacimiento del estado en 1953 a la emergencia del fenómeno de la alternancia en 1989, coexistieron la vieja institucionalización del sistema de partido hegemónico y los gobiernos divididos con un segmento de la preinstitucionalización como se muestra en la figura 6.1, lo que dejó de suceder durante la etapa de semi institucionalización de la legislatura local, al que nos referiremos en seguida.

6.2.3.3 Etapa de semi institucionalización

Para acceder a esta etapa, nos dicen Tolbert y Zucker (1996), el órgano legislativo local debe haber alcanzado “un estado más permanente y extendido”. También, debe existir “un cierto grado de *consenso social* [énfasis añadido] entre los responsables de las políticas de la organización sobre el valor de la estructura y su creciente adopción”. En los capítulos 4 y 5 de esta tesis, presentamos los datos que demuestran que la legislatura local ya ha alcanzado “un estado más permanente y extendido” y a lo largo de cada una de sus “cohortes” ha existido un grado de consenso sobre el valor de la estructura, de qué hacer (agenda parlamentaria) y cómo hacerlo (sus procedimientos). Los datos presentados sugieren que ya existen las condiciones sugeridas por Tolber y Zucker (1996) para reconocer que la organización ha accedido a una etapa de semi institucionalización. Específicamente en el capítulo 5, se muestra el grado de complejidad de la legislatura, así como el rol jugado por los artefactos legislativos (el PFL y los acuerdos políticos), se aportan datos que muestran el grado de inclusión de todos los partidos en el sistema de comisiones y la asignación de recursos que disfrutaban, así como el grado de

consenso en la aprobación de dictámenes por el Pleno de manera unánime a lo largo de las legislaturas XV a XX (Figura 5.14). En este punto, la legislatura se ha objetivado (cosificado); también sus actos son potencialmente *objetivos* al ser repetibles por nuevos actores sin cambiar su entendimiento común, sin que dejemos de observar que pueden variar según su grado de institucionalización (Zuker, 1977:728).

En esta etapa (Chevallier 1994), la institucionalización comprende un doble fenómeno de fortalecimiento y profundización de la identidad de la organización. Ahora, la organización aparece como una entidad impersonal y objetiva, independiente de los individuos que la componen; está investida de una voluntad autónoma (*processus d'objectivation*) y su identidad es internalizada por sus miembros, quienes la incorporaron a su patrimonio personal, integrada a su identidad individual (*processus d'intériorisation*). Al dejar de ser una herramienta, la organización legislativa ofrece una nueva dimensión al contar con “‘personalidad’ propia y se introduce más profundamente en el corazón de la subjetividad individual de sus miembros” (Chevallier; 1994:242).

Con Chevallier, preguntamos:

- 1 ¿Hasta dónde la organización legislativa local aparece como una entidad impersonal y objetiva, independiente de sus miembros?
- 2 ¿Hasta dónde está investida de una voluntad autónoma (*processus d'objectivation*) internalizada su identidad por sus miembros, quienes la han incorporado a su patrimonio personal, integrada a su identidad individual (*processus d'intériorisation*)?

- 3 ¿Dejó de ser la legislatura la herramienta que era, ofreciendo ahora una “personalidad” propia, introducida más profundamente en el corazón de la subjetividad individual de sus miembros?

Nos parece que, en cierta forma, estos cuestionamientos son una manera distinta de preguntar sobre la “infusión de valor” a que se refiere Seltznick (1993), retomado por Huntington (1965 y 1997) o “al valor final en sí” como la denomina Polsby (1968). Es también, otra manera de interrogar respecto de las consecuencias o beneficios de la institucionalización a que se refiere el mismo Polsby (1968). Partiendo de esta base, en seguida, mediante un ejercicio comparativo de las consecuencias de la institucionalización percibidas por Polsby (1968) en su estudio, con la situación existente en la legislatura local, haremos un *acercamiento* a las respuestas a tales preguntas. Esperamos que este ejercicio aporte mayores elementos de convicción para caracterizar el momento actual de la legislatura local, como una etapa de semi institucionalización.

6.2.3.3 Polsby y nivel de institucionalización de la legislatura local

En su artículo, Polsby (1968:165-166) presentó un listado de consecuencias positivas de la institucionalización de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, tipificada por el mismo como una «legislatura transformadora», incluso, como la única existente en el Mundo durante esos años. A decir de Polsby tales consecuencias son:

- 1) Los legisladores pueden encontrar en el proceso de institucionalización un incremento de sus incentivos para permanecer en el sistema.
- 2) La disposición de mayores recursos, transforma la organización de un instrumento práctico para la aplicación de políticas sociales, en un valor final en sí, una fuente principal de satisfacción, de estatus y poder.
- 3) La mayor complejidad de la división del trabajo que se alcanza, representa una oportunidad para que cada legislador se especialice e incremente su influencia sobre los resultados de las políticas.
- 4) Se produce una mayor desconcentración del poder. Esta cualidad contrasta con los tiempos de la legislatura de ser ventanilla de mero trámite del ejecutivo. Representa un incentivo adicional para que los legisladores aumenten sus posibilidades para influir en las políticas públicas a través de las comisiones.
- 5) Aumento del poder de la Cámara en el sistema político y para difundir un poco más ampliamente los incentivos para que los legisladores puedan participar activamente en la formulación de políticas (Polsby; 1968:167).

Como reconoce Baldino (1982:4), cada una de estas consecuencias es un signo de una organización saludable, por lo que sería difícil argumentar en contra del proceso de institucionalización. O como asegura Puente (2012:4) “la institucionalización de una legislatura [...] tiene efectos visibles en el desempeño de los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria porque garantiza no sólo niveles de independencia política aceptables respecto de los otros poderes sino también capacidad técnica y organizacional para influir en las decisiones legislativas y estabilidad en sus procedimientos internos.”

Por supuesto, sería un despropósito la comparación de tales consecuencias *vis-á-vis* con la legislatura local de Baja California. Sin embargo, considerando que la investigación de Polsby sobre la Cámara de Representantes se realizó hace más de cuatro décadas, y que es reino de la sabiduría que el rezago de las legislaturas de países como México es del orden de décadas, tampoco resulta descabellado apoyarnos en estas características como un *tipo ideal* o ‘banco referenciador de nivel’ (benchmark) para vislumbrar el grado de institucionalización de la legislatura local. De ello nos ocupamos en seguida.

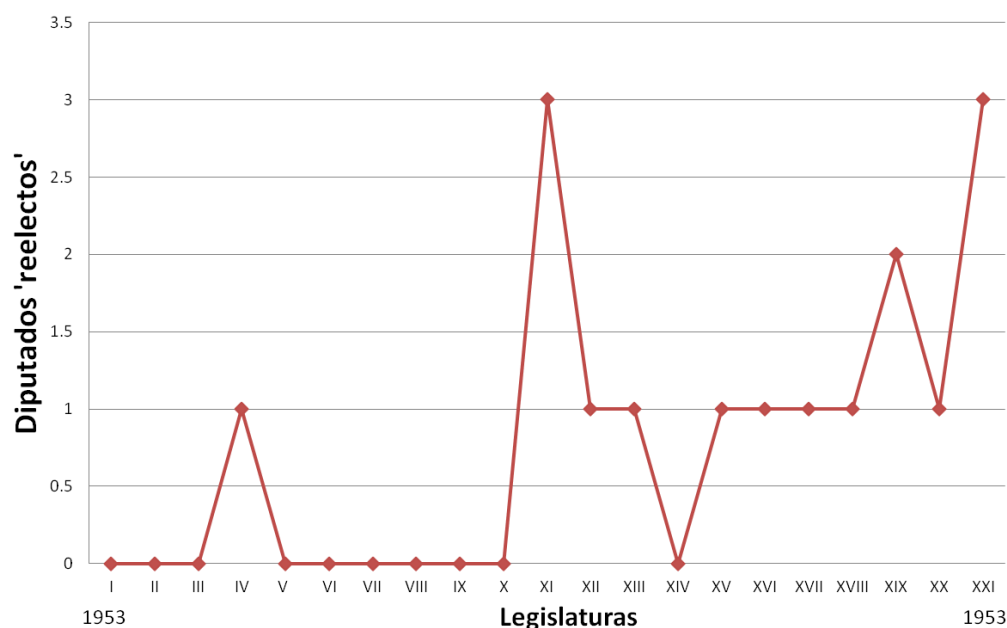
Como se aprecia en el cuadro 6.2, transformamos la mayoría de las afirmaciones de Polsby vistas arriba, en un conjunto de interrogantes sobre las consecuencias que a su vez ha tenido el proceso de institucionalización de la legislatura de Baja California, sobre su relación con el ejecutivo, influencia en las políticas públicas y la estructura, y si ahora puede reconocerse «por dada» (Huntington, 1965 y Polsby, 1968), es decir, objetivada (Berger y Luckman 2001 y Tolbert y Zucker, 1996).

Apoyados en la evidencia previamente presentada en los capítulos que anteceden, como lo mostramos en el cuadro 6.1, este ejercicio demuestra que, excepto en la primera de las interrogantes (que se refiere a la permanencia de los miembros del congreso a partir de su reelección inmediata) que se responde negativamente, todas las demás resultan afirmativas. Estas respuestas no representan una insinuación de equiparar su nivel de desarrollo al alcanzado por la Cámara de Representantes de los E.U., pero ilustran sobre algunas de las consecuencias de la institucionalización de la legislatura local.

Cuadro 6.2 Consecuencias del proceso de institucionalización de la legislatura de Baja California (Comparativo de las apreciaciones de Polsby)		
Consecuencias de la institucionalización	Interrogantes sobre la legislatura de Baja California	Características <i>actuales</i> de la legislatura local
Incremento de incentivos para la permanencia de sus miembros	¿Existen mayores incentivos para que los miembros de la legislatura ‘permanezcan’ en el sistema?	Sin reelección no existe permanencia. Ha aumentado la recurrencia de diputados ‘reelectos’ (ver cuadro 6.3).
Disposición de mayores recursos	¿Disponen los legisladores de mayores recursos?	La evidencia presentada permite asegurar que sí, descollando en el concierto nacional (ver figuras 4.7, 4.8 y 4.12).
Es un instrumento práctico para la aplicación de políticas sociales	¿Son mayores las posibilidades de intervenir en la aplicación de las políticas sociales?	Son mayores que antes de la alternancia. El sistema de comisiones institucionalizado desde la XVI legislatura ha contribuido a ello.
Llega a ser un valor final en sí; fuente principal de “estatus”, poder y satisfacción	¿Es en un valor final en sí, fuente principal de “estatus”, poder y satisfacción?	Lo es para los legisladores y un amplio segmento de miembros del ‘staff’, ahora con permanencia definitiva al ser basificados.
Existe la oportunidad para que cada legislador se especialice	¿El sistema de comisiones ofrece mayores oportunidades para la especialización?	Incomparables a las existentes previamente a la alternancia. La institucionalización del sistema de comisiones ha contribuido con fuerza a ello.
Se produce una mayor descentralización del poder.	¿Se ha producido una mayor descentralización del poder?	Si. La creación del OFS con autonomía técnica y de gestión, fortalecimiento del sistema de comisiones con 14 comisiones dictaminadoras y creación de la CRIPP como espacio de concertación como contrapeso de la mesa directiva presidencialista desde la XVI legislatura.
Contrasta con los tiempos en que fue una ventanilla de mero trámite del ejecutivo.	¿Contrasta con los tiempos en que fue una legislatura «rubber stamp» o ventanilla de mero trámite del gobernador?	La legislatura local emergió como un poder con una creciente autonomía <i>relativa</i> a partir de la XV legislatura. Ha mejorado su función de control y su influencia en el proceso legislativo, incluso superando el veto del gobernador.
El proceso también ha servido para aumentar el poder de la Cámara en el sistema político	¿El proceso de institucionalización ha servido para aumentar el poder del congreso en el sistema político?	La legislatura no sólo dejó de aprobar en automático las iniciativas del ejecutivo; su propio poder, desde su emergencia durante el periodo de transición, ha ido en aumento.
Se influye en las políticas públicas a través de las comisiones.	¿Influye en las políticas públicas a través de las comisiones?	Si, con altibajos que se originan en condiciones de gobiernos unificados de sobrada mayoría del partido afín al gobernador.
Fuente: Elaboración propia.		

Es evidente que a cada legislatura que transcurre se le han ido sumando un conjunto de prerrogativas en favor de los legisladores locales que influyen en su ánimo para desear su mayor permanencia como miembros en la vida parlamentaria. Sin embargo, las condiciones del pasado reciente en México, no permitieron la reelección consecutiva y sin ella no existe la permanencia en el sentido planteado por la literatura. Una manera indirecta de saber si tales incentivos existen para que los miembros de la legislatura permanezcan en ella, es por el número de diputados que buscan ser de nuevo miembros del congreso. No contamos con los datos de quienes dentro de sus propios partidos buscan ser designados candidatos a puestos que ya ocuparon, pero sí de aquellos que lo buscaron y la obtuvieron. La figura 6.2 muestra la recurrencia de diputados locales ‘reelectos’.

Figura 6.2 Reección no inmediata en la legislatura de Baja California, 1953-2013



Fuente: elaboración propia

Estrictamente hablando, en el caso del PRD sólo ha habido dos ‘reelecciones’ (las de Catalino Zavala y Abraham Correa), las cuales se explican también por la mayor competitividad electoral,

pero además, por su fuerza corporativa y clientelar. El de Catalino Zavala es un caso atípico en dos sentidos. En la historia del congreso local, solamente existen dos personas que han sido diputados tres veces. Una de ellas es Rodolfo Fierro Márquez siempre postulado por el PRI; en cambio, Catalino Zavala (siendo militante del PRT), fue diputado por primera vez por las siglas del PARM durante la XIII legislatura (1989-1992), la segunda ocasión por el PRD durante la XVII legislatura (2001-2004) y la tercera, por el PRI durante la XIX legislatura (2007-2010). En el PAN la línea de la ‘reelección’ no inmediata, nunca en su historia local había sido cruzada por persona alguna, un tanto fincado en la moderación de las ambiciones o alentando la ambición sucesiva hacia otros puestos de la burocracia estatal y municipal o el congreso federal. La línea fue cruzada por primera vez durante las elecciones de 2010 durante las cuales Ricardo Magaña logró el triunfo en el XII distrito electoral de Tijuana para integrarse de nuevo al congreso en la XX legislatura (2010-2013); antes había sido diputado por la XVIII legislatura. Cruzada esa “red line” política, Cuauhtémoc Cardona (quien fue diputado durante la XIII legislatura), se incorporó de nuevo a la XXI legislatura por la vía de las listas de partido. En conversación personal con un diputado de la legislatura local, expresaba poco antes de concluir su gestión: “Es muy difícil ser diputado, pero es más duro dejar de serlo”. Esto de alguna forma es representativo de los miembros de la legislatura que no encontraban posibilidades de reelegirse.

Y desde luego, el proceso de institucionalización también ha servido para aumentar el poder de la legislatura en el sistema político local. Desde su emergencia como poder durante el periodo de transición, la legislatura no solamente dejó de aprobar en automático las iniciativas del ejecutivo, aunque éste no ceje en sus intentos por convertirla de nuevo en un instrumento para sus propios fines y circunscribir su papel a nada más “transformar en ley la política gubernamental”

(Seaigh; 2008:18), sobre todo durante los gobiernos unificados. Es claro que la legislatura local ha comenzado a cobrar cada vez más relevancia en el proceso de toma de decisiones en las políticas. De hecho, existen estudios, como el de Squire (1991) sobre la institucionalización de la Cámara de Representantes de California, que relaciona el crecimiento de la aplicación de los vetos por parte del ejecutivo con un mayor nivel de institucionalización de los congresos. Dicho en otros términos, entre más institucionalizado un cuerpo legislativo, mayor es su injerencia en el diseño de las políticas, lo que llega a desencadenar respuestas imperiales de los ejecutivos que buscan mantener el *status quo* y propiciar la parálisis legislativa. De hecho, “la única fuente de parálisis en México es la capacidad que la Constitución le otorga al presidente de la República (y a los gobernadores, agregamos) de detener al Congreso mediante el poder de veto” (Nacif; 2004:16). En el capítulo 4 documentamos ampliamente el comportamiento histórico del veto en Baja California, mostrando que su aplicación creció de manera inusitada durante la XX legislatura (figura 4.9), pero también que la legislatura en siete ocasiones tuvo capacidad de superarlo.

En cuanto a si disponen los legisladores de mayores recursos, la evidencia presentada permite asegurar que si cuentan con ellos, incluso, descollando en el concierto nacional (ver figuras 4.7, 4.8 y 4.12). Respecto de si ahora son mayores las posibilidades de intervenir en la aplicación de las políticas públicas, por supuesto que son mayores que antes de la alternancia y se han ensanchado en el transcurso de las 7 legislaturas transcurridas desde entonces. El sistema de comisiones institucionalizado desde la XVI legislatura (1998-2001) y ampliado en su número y facultades ha contribuido a ello (figura 4.10).

En cierto grado, el congreso se ha convertido en un valor final en sí; en fuente de “estatus”, poder y satisfacción para sus miembros, tanto para los legisladores propiamente, como un amplio segmento de miembros del *staff*, ahora con permanencia definitiva en la estructura parlamentaria al ser basificados. En cuanto a si existe una mayor desconcentración del poder, ya hemos visto que el paso del sistema de pleno al de comisiones, sólo pudo ser posible a partir de desconcentrar el poder, antes concentrado únicamente en el Pleno y en la presidencia del congreso. Y este paso únicamente pudo ser posible al sucumbir y desmontar el sistema de partido hegemónico y el presidencialismo local a partir de la alternancia. Treinta y una comisiones y quince de ellas con facultades dictaminadoras, dan cuenta de ello. La creación de la CRIPP como espacio de concertación y contrapeso de la mesa directiva presidencialista desde la XVI legislatura, es también una manifestación del mismo proceso, ampliamente documentado en el capítulo 4.

El ejercicio de comparar las características de una legislatura institucionalizada, con las que presenta la legislatura local en la actualidad, nos permite reforzar nuestra convicción de que no podemos identificarla como una legislatura plenamente institucionalizada (sedimentada) o que sea ya una legislatura transformadora, aunque exhiba en *ciernes* su potencialidad al respecto. Por ello, en la figura 6.1 identificamos la etapa de semi institucionalización como el peldaño más elevado alcanzado hasta ahora por la legislatura local. En cambio, una vez superada la etapa de preinstitucionalización que caracterizó el periodo de 1980 a 1998, la situamos en un nivel de institucionalización medio. Una de las determinantes para la instalación de esta nueva etapa fue cursar exitosamente periodo de desmontaje de la institucionalización del sistema de partido hegemónico y los gobierno unificados de viejo tipo, la cual con la alternancia había sido deslegitimada.

Presentados los datos que sustentan nuestra postura de que la legislatura local atraviesa por una etapa de preinstitucionalización, cuyas características fueron definidas previamente, pasamos a abordar el proceso de cambio organizacional a partir del marco conceptual que nos brinda de la TEP, en el entendió que conceptos como organización, cambio organizacional en sus distintas modalidades y estrategia, fueron ampliamente abordados en el capítulo 2, por lo que en el transcurso del siguiente apartado, solamente haremos las puntualizaciones estrictamente necesarias sobre ellos.

6.3 Proceso estratégico y cambios organizacionales

6.3.1 Convergencia, régimen de partido hegemónico y gobiernos unificados, 1953-1989

Coincidentemente con López (2005) y Martínez (2001), en la periodización que concebimos, identificamos una primera gran etapa que comprende desde el origen de la legislatura a 1989, cuando se hace presente la alternancia e inicia el cambio de régimen. En términos políticos a ésta la hemos denominado la “Etapa del partido hegemónico y los gobiernos unificados”. Desde una perspectiva del cambio organizacional, la caracterizamos como una etapa en la cual la organización legislativa adoptó una estrategia genérica de subordinación y legitimadora de los actos del ejecutivo. Fueron largos momentos de su historia durante los cuales la legislatura y sus miembros, abdicaron de sus responsabilidades constitucionales y fallaron en su rol de representantes populares. Existe muy poco margen para dudar que durante esa etapa, la legislatura local fue una ventanilla de mero trámite del gobernador, quien se convirtió en el gran

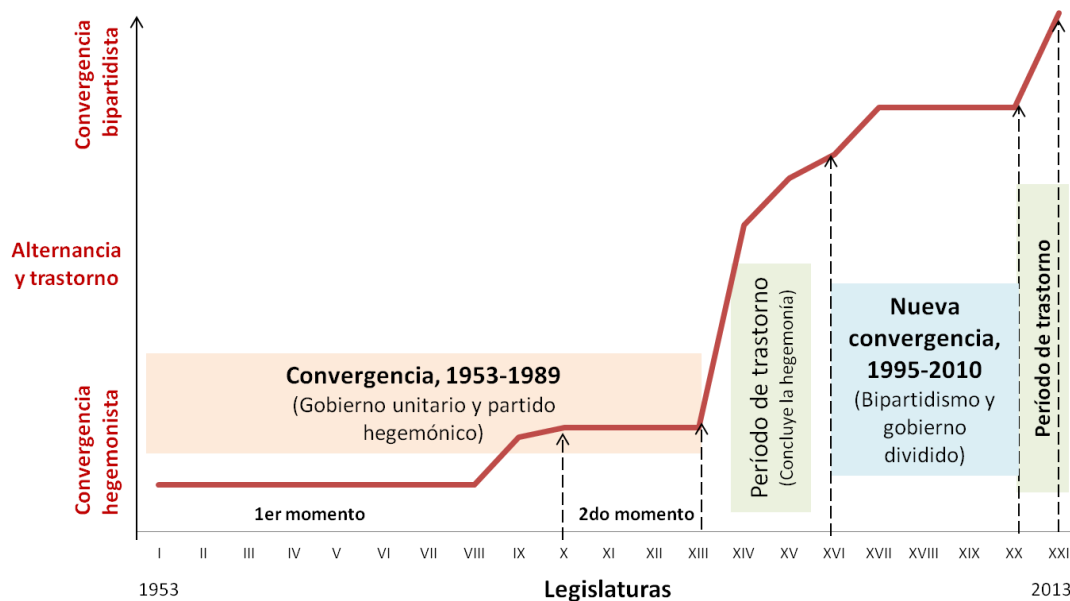
legislador, en virtud de ocupar la titularidad del ejecutivo y de ser el jefe político del único partido que hasta 1980 contó con diputados locales. Fueron los tiempos durante los cuales congreso local sesionaba

“en un frío y desabrido salón en el sur del segundo piso que fue el Palacio de Gobierno y hoy es Rectoría [de la UABC]. Y de Poder Legislativo solamente tenía el nombre porque todos sabíamos que era una dependencia más al servicio del Gobernador” (Jesús Blancornelas, Diario de los Debates del Poder Legislativo de Baja California, del 16 de junio de 1999).

El problema con este tipo de legislaturas fue su irrelevancia política. La visión consensuada era que estas legislaturas existían con el propósito principal de proporcionar una fachada democrática para el sistema político autoritario. (Mezey y Olsen, 1991). La efectividad de sus decisiones –conforme a los deseos del gobernador-, nunca estuvo en duda, pero “no gozaban de legitimidad ni respaldo social” (Puente y Villagómez, 2011).

Es pertinente decir que para caracterizar la estrategia de la legislatura, nos hemos apoyado en aquella definición que establece que la estrategia no tiene que ser algo planeado o deliberado. Basta con que sea un patrón que emerge en un torrente de decisiones o acciones; como “estrategias que se forman y desaparecen en las organizaciones durante largos períodos de tiempo” (Mintzberg y McHugh 1985:161 y Mintzberg 1993b), en nuestro caso, un periodo de poco más de tres décadas.

Figura 6.3 Etapas y momentos del cambio organizacional, 1953-2013



Fuente: elaboración propia

En términos de la teoría del equilibrio puntuado, esa etapa corresponde con un gran periodo de convergencia, el cual se define como un largo periodo durante el cual “las organizaciones persiguen un curso estable de acción con sólo pequeñas modificaciones o cambios incrementales en sus estrategias, sistemas, estructuras y controles (Virany, Tushman, y Romanelli; 1985: 186). En apartados anteriores ofrecimos la evidencia que constata que durante todo ese periodo de convergencia, en tanto que privaba un ambiente relativamente estático y predecible, el nivel de adaptabilidad de la legislatura fue muy bajo. Por ejemplo, el sistema de comisiones integrado por dos de ellas solamente, se mantuvo relativamente inalterado desde su nacimiento en 1953 hasta 1980. A partir de cambios en el ambiente nacional se creó la figura de los diputados de representación proporcional y la ley orgánica de ese año, se incrementó en una más el número de comisiones (figura 4.10). Hasta entonces, el código abocado a regir las actividades de la legislatura, “tuvo como objetivo principal la validación de un congreso monopartidista (Bejar; 2003:2008).

Se trata de una característica de orden nacional y profundas raíces históricas. Entre las condiciones que hicieron posible un hiperpresidencialismo fueron la existencia de un régimen constitucional presidencial de división de poderes, un gobierno unificado, la disciplina parlamentaria en el partido mayoritario y que el líder del partido hegemónico fuese a su vez, el titular del Poder Ejecutivo. (Ver Jeffrey Weldon referido en Lujambio 2001a:254).

Creemos que sin llegar a desfigurar las condiciones políticas locales, es posible asumir por extensión como válidas las razones de Weldon citadas arriba y las de Carpizo (2001) como las que explican la subordinación de la legislatura local y sus miembros al mandato del gobernador durante toda la etapa de convergencia que ahora nos ocupa:

1. En 1953 el PRI era un partido hegemónico a nivel nacional. Entonces, la totalidad de diputados, senadores y gobernadores pertenecían a este partido. Las condiciones de hegemonía priísta se repitieron por un tiempo prolongado en la legislatura local (López; 2002:65). Durante el periodo 1953 - 1980, todos los diputados locales pertenecían al PRI y su jefe era el gobernador;
2. En razón de la irrestricta disciplina partidaria, se aprobaban todas las iniciativas del gobernador y, además, el congreso tenía la función de legitimar los actos de aquél.
3. El gobernador era el *factótum* de la política local, dispensador de puestos en la administración pública, de elección popular y en el poder judicial local, incluidos sus magistrados;
4. La gratitud política con el jefe político a quien le debían el puesto y otras prestaciones económicas que dependían del gobernador;

5. Los mismos legisladores aceptaban y veían enteramente normal la abdicación del poder legislativo frente al ejecutivo, y
6. La ausencia la carrera legislativa para sus miembros al no poder reelegirse en el período inmediato.

Durante esa etapa, en el contexto de las relaciones de subordinación del congreso, su control lo ejercía el titular del ejecutivo a través del secretario general de gobierno y éste por mediación del presidente de la mesa directiva de la legislatura correspondiente. Para los fines de la operación interna del congreso y de sus relaciones con la sociedad, el presidente de la mesa directiva personificaba al gobernador, a quien le debía tal posición política y le tributaba su lealtad. El presidente del congreso reproducía a su interior el mismo tipo de relación jerárquica que tenía con el gobernador; el comando y el control presidencialista era lo que privaba en sus relaciones con los integrantes de la legislatura; los espacios de negociación entre los mismos diputados del PRI (o con los de la oposición a partir de 1980 y hasta 1989), fueron prácticamente inexistentes. El congreso local se regía por un modelo de gestión centrado en el pleno y en el presidente de la mesa directiva, lo que facilitaba la estrategia de dominación del ejecutivo sobre el órgano legislativo.

La determinante principal del *poder* del liderazgo parlamentario local era el contexto institucional más que sus habilidades personales. El *estilo* de liderazgo también lo determinaba el contexto institucional, en lugar de las características personales (Cooper y Brady, 1981a), sujeto a los parámetros y las necesidades impuestas por el sistema de partido hegemónico y los deseos de su jefe político. Por más habilidoso que pudiera haber sido el diputado ciudadano Milton

Castellanos Gout frente al campirano Rodolfo Fierro Márquez, sus estilos personales como líderes del congreso estuvieron determinados por los parámetros y necesidades impuestas por la institución legislativa conforme al momento histórico que les tocó vivir. Finalmente, el impacto del contexto institucional en el poder de liderazgo y el estilo el presidente del congreso local, estuvo determinado, principalmente, por la fuerza del PRI como partido hegemónico gobernante. Una de las conclusiones que nos ofrecen Cooper y Bradly en un artículo sobre la influencia del contexto institucional sobre el estilo del liderazgo en el Congreso, plantean la siguiente proposición:

Cuanto mayor sea el grado de la unidad del partido o de cohesión habrá más poder, concentrado en manos de los dirigentes del partido, tanto en el sistema formal como en el partido, y el estilo de liderazgo en el congreso se orientarán al comando y las tareas o el logro de metas. Cuanto menor sea el grado de la unidad del partido o de la cohesión, tanto en el sistema formal y el partido el poder se dispersará y el estilo de liderazgo parlamentario se orientará hacia la negociación y el mantenimiento de buenas relaciones (Cooper, y Brady; 1981:424).

Esta proposición ayuda a explicar la falta de motivación para que la ley orgánica de 1980 abriera espacios de negociación y concertación con la débil oposición, ya que el estilo de liderazgo en el congreso se orientaba al comando y logro de *sus* metas. Por supuesto que entre éstas no estaba reducir el control que ejercía en todos los ámbitos de la vida parlamentaria, mucho menos fortalecer a la oposición.

Como ya se dijo, durante casi todo periodo de convergencia, únicamente hubo diputados del PRI y una exigua presencia de la oposición durante 1980-1989. Entonces, no había espacio para las grandes decisiones y transformaciones; sólo procedían los pequeños incrementales cambios para mantener la situación de convergencia (Tushman et al. 1993:873). Estos cambios se realizaron en dos sentidos:

- a) Haciendo ajustes finos o adaptaciones menores, que eran combinaciones de estrategia, estructura y procesos, que les permitían al partido hegemónico y al gobernador como su jefe máximo, mejores formas para su reproducción política. Este tipo de ajuste completaba y afinaba las consistencias entre la estrategia de subordinación (impuesta a la legislatura), su estructura (centralizada y simplificada), los legisladores y sus procesos, especialmente los propiamente legislativos. El propósito de estos cambios incrementales era conducir al congreso como un sistema social cada vez más estable y eficaz; entonces, la estabilidad no residía en acuerdos de gobernabilidad democrática, sino en el férreo control por parte del PRI y su eficacia era medida por su capacidad para ejecutar o legitimar las iniciativas del gobernador.
- b) Aplicando ajustes incrementales a los cambios ambientales que tienen que ver con algunas respuestas organizacionales mínimas. Por más conservador que fuera el gobernador Roberto de la Madrid, bien pudo darle la bienvenida a los pequeños cambios introducidos con la ley orgánica de 1980, que permitieron un leve desarrollo organizacional, sabedor de que no harían demasiadas olas. Además, se trataba de un imperativo nacional, más allá de la mera ley, como veremos en seguida. Sin embargo,

aunque la figura de los "diputados de partido", iniciada durante principios de los años sesenta y establecida en 17 congresos locales en el periodo 1974-1977, la legislatura de Baja California quedó al margen de ese proceso, que sin duda, significó una ruptura con el pasado (Lujambio y Vives; 2000:53).

El segundo momento de la etapa de convergencia (ver cuadro 6.1) se ubica durante el lapso 1980-1989. Como se dijo en el capítulo 4, este segundo momento fue detonado con la reforma política nacional de 1977. Con su aplicación isomórfica al plano nacional, la legislatura activó su característica adaptativa para vivir un breve momento de pluralismo incipiente y *contenido*. Estas medidas no cambian la naturaleza de sus relaciones con el ejecutivo: su estrategia siguió siendo de legitimación, subordinación y de apoyo acrítico e incondicional a los actos del gobernador. Sin embargo, las presiones coercitivas derivadas de la reforma política federal y la necesidad de legitimarse frente al concierto nacional, abrieron un espacio de actuación legislativa a otras fuerzas políticas que hicieron oír sus voces en medio de una mayoría priísta apabullante e intolerante. En otro lugar de este mismo trabajo hemos mostrado la evolución de la pluralidad parlamentaria y la presencia fugaz de algunos de los partidos que contaron con escaños durante este segundo momento y en parte del momento de transición durante el lapso 1989-1995 (ver cuadro 4.36), del que nos ocuparemos adelante.

Además, aunque no podemos desdeñar la importancia de la aprobación e implementación de la ley orgánica de 1980, debido a la enorme debilidad de las nuevas fuerzas políticas representadas, no hubo entonces un congreso propiamente dicho. Las presidencias de las únicas tres comisiones existentes y las presidencias de las mesas directivas, siempre eran ocupadas por

diputados del PRI, especialmente por aquellos más cercanos políticamente con el gobernador en turno. Ni siquiera existían espacios suficientes para albergar a los diputados; tampoco contaban con órganos de apoyo técnico-legislativo, ni con secretaria. En la mayoría de los casos, aquellos diputados que contaban con “asesores”, los cubrían con sus pocos recursos; además, en caso de generara alguna iniciativa, las posibilidades de que prosperara eran prácticamente nulas. Incluso, esta era un mal compartido hasta por la mayoría de los legisladores del PRI.

Para los fines internos, el control de la agenda lo ejercía el presidente del congreso, pero para fines prácticos, quien la controlaba y aprobaba las iniciativas era el gobernador. Salvo escasas excepciones, la oposición únicamente utilizaba la tribuna para dar a conocer sus posicionamientos políticos o para oponerse a las iniciativas del partido hegemónico. En algunos casos con éxito, como por ejemplo, cuando lograron concitar a la ciudadanía para que se opusiera a una iniciativa de ley de Roberto de la Madrid sobre valores catastrales, denunciada como la “ley del impuesto al perro” por la amplitud de gravámenes. Con la expresión coloquial “mi carro si tiene reversa”, el gobernador dio marcha atrás y retiró su ley. Así las cosas hasta 1989 cuando la alternancia en el gobierno estatal llamó a las puertas de la entidad.

6.3.2 Periodo de trastorno y ráfaga de cambios

A partir de la alternancia sobreviene un “periodos de trastorno” en la vida de la organización legislativa. La presencia de ese “trastorno”, propicia el inicio de una *reorientación estratégica*, de un intenso proceso en el órgano legislativo pugna por abrir cauce a un arquetipo diferente.

Con ello, se sucedió una ráfaga de cambios en un tiempo muy corto, los cuales pueden agruparse en cuatro vertientes:

- a) *Cambios en el ambiente político.* Fueron determinantes para propiciar el inicio de la reorientación en la estrategia de la organización legislativa, la cual necesitaba alinearse con el ambiente que había cambiado drásticamente;
- b) *Cambios en el ambiente legal.* Se suceden importantes reformas que cambian muchas de las reglas en las que funcionó el hiperpresidencialismo local y el partido hegemónico, hasta entonces vigentes. Por primera vez los diputados pudieron discutir y aprobar sus propias reglas de convivencia, al crear durante 1995 la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California y abrogar la Ley del Congreso del Estado de 1980, que se había convertido en una camisa de fuerza.
- c) *Cambios en el micro nivel de la estructura organizacional.* Entre otros, la adopción de un sistema de comisiones adecuado a los nuevos tiempos, la creación de los grupos parlamentarios, la CRIPP y mesas directivas plurales, las cuales operaban bajo las nuevas reglas creadas por los mismos diputados y la construcción de su propia agenda. Son variables endógenas a la legislatura, ampliamente abordados con la contrastación de la variable adaptabilidad en el capítulo 4.
- d) *Cambios en su grado de autonomía e independencia.* Un elemento muy importante es que el Congreso empezó a contar con un mayor presupuesto demandado por los cambios en la estructura organizacional, especialmente porque las comisiones y los diputados en general comenzaron a ejercer sus roles legislativos. Aunque el gobernador Ernesto Ruffo aseguró el control de los temas más importantes de la agenda legislativa (Guillén, 1996),

el margen de maniobra del Congreso empezó a ser incomparablemente mayor al que existió en el pasado reciente. Además, como lo documentamos en el capítulo 4, la autonomía también se expresó en una mayor capacidad de control legislativo al atemperar el activismo sin freno del gobernador como hacedor de leyes (ver figuras 4.6, 4.7 y 4.8).

La alternancia terminó con el monopolio de las instituciones públicas de un sólo partido. Se inició la “era” de los gobiernos divididos; por primera vez en su historia en el Congreso local sus integrantes comenzaron a practicar una vida realmente parlamentaria, aún con sus precariedades, que no eran pocas. En el pasado reciente no existían los grupos parlamentarios, los cuales habían sido formalizados doce años antes en el Congreso Federal; ni siquiera los legisladores del partido hegemónico contaron con el ambiente y la libertad para ejercer su rol como representantes populares. Como el gobernador era el gran legislador; las iniciativas de los diputados, cuando las había, eran escasas y sus posibilidades de éxito muy reducidas, lo que ha sido documentado por López (2007) y en otro lugar de este mismo trabajo (ver figura 4.7).

Se abrió un mundo nuevo para todos los diputados que comenzaron a ser legisladores de verdad, incluidos los provenientes del PRI. Y es que como advierte Béjar (2003), quienes integraron la mayoría parlamentaria antes de la alternancia tampoco pudieron ejercer su derecho a expresar sus discrepancias en la tribuna del Congreso, ni en ningún medio de difusión. Ya que el futuro de su carrera política no dependía de voluntad de los electores, sino del Ejecutivo, aquella mayoría ajustó su actuación a los dictados del gobierno en turno.

Cuadro 6.3 Cambios político-institucionales, la autonomía y la estructura del Congreso de Baja California, 1989-2001			
Ambiente político	Ambiente legal	Autonomía	Estructura organizacional
Eliminación del monopolio de un sólo partido en las “arenas” ejecutiva y legislativa.	Creación de las leyes de Presupuesto, contabilidad gubernamental y gasto público, 1992.	Emerge y se posiciona como un Poder distinto al Ejecutivo y al Judicial	Creación de un verdadero sistema de comisiones. De cuatro pasa a 12 en la XV Leg. y a 23 en la XVI leg. Se asigna presupuesto a la mayoría de las comisiones.
Por primera vez el PRI no gobierna la entidad ni controla al Congreso. Se inicia un proceso de cambio del sistema de partidos que coloca al Congreso entre el bipartidismo y el tripartidismo.	Se crea la Ley de Fiscalización de cuentas Públicas, durante 1992. Ésta, conjuntamente con la ley de presupuesto y la Ley de Responsabilidades de los funcionarios públicos (vigente desde 1988) conformaron el marco apropiado para <i>impulsar</i> la fiscalización de los recursos públicos y rendición de cuentas.	Se sacude la tutela del partido hegemónico. El Congreso sale del claustro legislativo para realizar sesiones públicas en muy diversos ámbitos, especialmente universitarios.	Aumento del número de diputados de 19 a 25. Nacimiento de grupos parlamentarios. Creación de la CRIPP y establecimiento de instrumentos de concertación. Unidad de apoyo administrativo a la CRICP
Inicia la era de los gobiernos divididos, con dos de tres legislaturas durante el periodo. Hecho histórico, de impacto nacional.	Creación de la Ley orgánica del Poder legislativo de B.C. durante 1995, como consolidación de la experiencia de las legislaturas XIII y XIV.	Se inicia una relación institucional con el gobernador y se plantea una importante reforma del Estado.	Fortalecimiento de sus órganos técnicos, entre ellos la CMH y la OM. Selección de sus titulares mediante concurso.
Se <i>distiende</i> el control del congreso por el gobernador. Por primera vez la oposición presiona abiertamente para minimizar la influencia del Ejecutivo.	Se crea la Ley de instituciones y proceso electorales (LIPE).	Mejora su presupuesto, medido como participación relativa del presupuesto del estado.	Implantación de apoyo técnico a las comisiones. Se instituye el diario de los debates al alcance del público.
La imposición da paso a idear formas de cooperación del gobernador con el congreso y los partidos.	Con la LIPE se ciudaniza el órgano electoral y por primera vez en el país se otorga a los ciudadanos credencial electoral con fotografía.	Se reduce el éxito legislativo del Ejecutivo en favor de los diputados	Se cuenta con mayores y mejores espacio para su desempeño.
Se consolida un trato republicano con los gobernadores: Ernesto Ruffo, Héctor Terán y Alejandro González A.	Como nota negativa a la democratización en la entidad, en 1997 se reforma la constitución para elevar el umbral de acceso a diputados de RP al 4%.	Decisión libre del gobernador sustituto a la muerte del gobernador Héctor Terán.	Se crean instancias de coordinación y consenso integrando a los tres poderes, municipios, sociedad civil y universidades
Fuente: Elaboración propia.			

Se crearon los instrumentos jurídicos para ejercer el control presupuestal, fortaleciendo la Contaduría Mayor de Hacienda; nacieron los grupos parlamentarios y se creó el espacio para la concertación política (la CRICP) y un sistema de comisiones que habría posibilidades a todos los legisladores, independientemente de su origen para asumir su rol, tanto en lo legislativo, el control como la gestión social. En 1995, el Congreso pasó de 19 a 25 diputados y como nunca, el Congreso empezó a disponer de recursos financieros (cuadro 4.2 y figura 4.2), generando de manera paralela espacios físicos suficientes y modernos; se convirtió en una organización cada vez más compleja (figuras 5.6, 5.13 y 5.14). Todo ello en un lapso de cuatro legislaturas (XIII a XVI), tres de ellas inmersas en gobiernos divididos que abrieron la posibilidad de cambios mayores. Un dato característico de esta etapa es que el PRI se convirtió en un partido impulsor de los cambios, especialmente aquellos relacionados con una mayor autonomía del Congreso frente al Ejecutivo. A diferencia del pasado, para el PRI, la vigencia de la separación de poderes pasó a ser en una urgente necesidad de sobrevivencia y prédica sistemática durante las legislaturas posteriores a la alternancia, lo que puede constatarse en el Diario de los debates de entonces y que referimos en algunos de los epígrafes del capítulo 4.

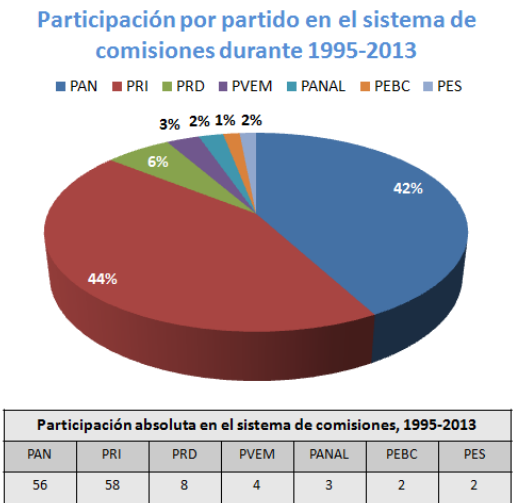
Sin pretender exhaustividad en el cuadro 6.2 se ilustran los cambios más significativos ocurridos -a manera de ráfaga- durante el llamado “periodo de trastorno”, 1989-2001, que comprendió las legislaturas XIII (1989-1992), XIV (1992-1995), XV (1995-1998) y XVI (1998-2001) (ver figura 6.3). Durante este lapso se llevó a cabo una reorientación estratégica. La legislatura pasó de una estrategia de subordinación y legitimadora de los actos del ejecutivo, que la condujo a la irrelevancia política y a la abdicación de sus funciones sustantivas, a otra en cuyo centro se puso

la preservación de la autonomía y la cooperación no subordinada con el ejecutivo. Volveremos sobre este tema en las páginas subsiguientes al abordar el cambio arquetípico de la legislatura.

6.3.4 Convergencia bipartidista y gobierno dividido, 1995-2013

En medio de estos acontecimientos, fue cristalizando un nuevo régimen político orientado a la vigencia del modelo republicano de división de poderes y al pluralismo, el cual sepultó al viejo sistema de partido hegemónico y el hiperpresidencialismo locales. Al respecto, si se revisan las legislaturas posteriores a la alternancia, por ejemplo de la XIII a la XVI, encontramos que una representación en el congreso de al menos tres partidos políticos. Sin embargo, a partir de la XVII legislatura la representación se eleva a cuatro partidos, a cinco durante la XVIII legislatura, de nuevo cinco en la XIX para pasar a siete y nueve en la XX y XXI legislaturas, respectivamente (ver cuadro 4.36).

Figura 6.4



Fuente: Elaboración propia.

En medio de ello, la evidencia muestra que sólo durante la XVI legislatura, de un tripartidismo equilibrado (PAN, PRI y PRD), las tres fuerzas fueron incluidas de manera equitativa en las mesas directivas y las comisiones, en tanto que el órgano político de gobierno –la CRIPP- fue adoptada la regla del consenso. Al final, el balance del lapso 1995-2013 informa que el PRI y el PAN han acaparado el mayor número de espacio en el sistema de comisiones y en las mesas directivas (figura 6.4 y 6.5).

Así, aunque esté presente un pluralismo elevado, que denota una elevada fragmentación del sistema de partidos, en términos del número real de partidos lo que tenemos es la prevalencia de un sistema bipartidista. Como lo documentamos en el capítulo 4, este bipartidismo fue alimentado a partir de la XV legislatura por el establecimiento de un umbral del 4% para acceder a las diputaciones de representación proporcional, que hasta la fecha se mantiene como el más restrictivo de los umbrales del país, incluso en entidades en las que la alternancia no ha llegado, como Coahuila, Veracruz, Hidalgo, Tamaulipas y Campeche, donde el umbral es menor (ver figuras 4.12 y 4.13).

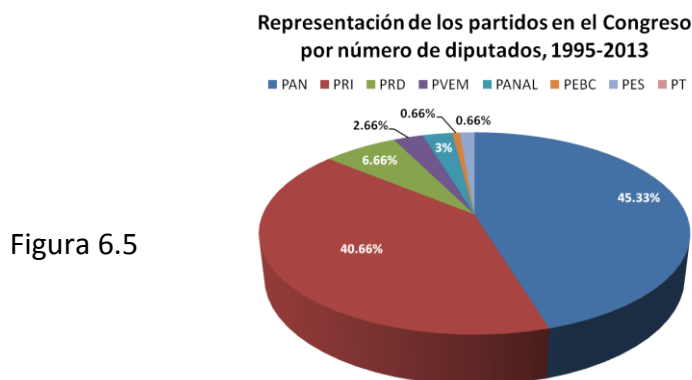


Figura 6.5

Fuente: Elaboración propia, datos del Diario de los Debates.

De la misma forma, al revisar el tipo de gobierno, que es el contexto político inmediato del congreso, lo que vemos es la formación de los gobiernos unificados de las legislaturas XV, XVII y XIX, aunque sobre la XVII legislatura (2001-2004) hay que precisar que sólo hubo gobierno unificado la mitad de su gestión debido a la *fallida* mayoría panista, sustituida por la nueva mayoría ampliamente documentada en el capítulo 4. Y también nos encontramos con que el resto de las legislaturas, desde 1989 a 2013, han estado inmersas en gobiernos divididos de distinta naturaleza, más o menos enmarcados en el modelo de Lujambio (2013). Aunque hay que destacar que durante la XX legislatura (2010-2013) cristalizó un gobierno dividido horizontal y verticalmente, al perder el PAN los cinco gobiernos municipales y la mayoría de las curules del congreso. A partir de 2013, la XXI legislatura (2013-2016) también opera a en el contexto de un gobierno dividido, en medio de la más elevada fragmentación política que se haya conocido en la historia de la legislatura local, o visto desde otro ángulo, en la mayor pluralización partidista que se haya conocido. Por sus características, haremos algunas observaciones complementarias sobre

el impacto de la XX legislatura (2007-2010) en la institucionalización y el cambio organizacional

6.3.5 Un nuevo periodo de trastorno y ráfaga de cambios, 2010-2013

La XX legislatura (2010-2013) representa un nuevo momento en la evolución del congreso, de la que ya hemos apuntado un conjunto de características que la hacen merecedora de considerarla como un nuevo periodo de trastorno. Algo importante a considerar es que durante siete legislaturas, en medio de gobiernos divididos, excepto temporalmente por un golpe de mano durante la XVII legislatura (2001-2004), el PAN nunca había perdido el *mando* del congreso. Lo tuvo durante la XIII (1989-1992) legislatura a partir de malabares numéricos para la mayoría absoluta y sumando alianzas con el PRI para completar mayorías calificadas. Durante la XIV (1992-1995), las mayorías de votos las obtuvo a partir de acuerdos tanto con el PRD como con el PRI, aunque con mayor consistencia con este último partido. El PRD logró entonces el contingente legislativo más numeroso de toda su historia, pero debido a la división interna de su grupo parlamentario, y sobre todo, por no descifrar el momento político y negarse a colaborar con el gobierno de Ernesto Ruffo redujo sus posibilidades de influir en el rumbo de la entidad. Durante la XV legislatura (1995-1998), el PAN logró mayoría con trece curules que arrojaron los resultados electorales, con ellas se hizo de su gobierno interior; recurrió a los votos del PRI cuando necesitó de mayorías calificadas, como por ejemplo, la reforma electoral de 1997 que incluyó el umbral del 4% para la asignación de diputados de representación proporcional. Esta decisión fincó las bases del modelo bipartidista actualmente imperante en la entidad, y en particular en la legislatura.

En la XVI legislatura (1998-2001), como partido en el gobierno, el PAN aseguró la gobernabilidad interna del congreso mediante un acuerdo político con el PRD y el PRI, abordado con amplitud en el capítulo 5 de esta tesis. Por encima de todo, el PAN fue el eje del gobierno interior del congreso. La XVII legislatura (2001-2004), iniciada con mayoría panista, le permitió al PAN ejercer su gobierno durante la mitad de su gestión. Fallida que fue esa mayoría por los problemas de coordinación con el gobernador Eugenio Elorduy y por la carencia de un fuerte liderazgo en su bancada, el gobierno interior del congreso lo asumió una mayoría encabezada por el PRI teniendo por aliados a un diputado del PRD, una diputada del PVEM y otra diputada del PAN que se declaró independiente de ese instituto político. En la XVIII legislatura (2004-2007), ya que los resultados electorales le arrojaron solamente 12 curules al PAN, recurrió inicialmente al llamado “voto 13” y – sin rompimiento con éste-, con posterioridad alternó coaliciones para asegurar sus intereses. En temas que requirieron votaciones de mayoría calificada, siempre tuvo necesidad de los votos del PRI. La XIX legislatura (2007-2010) fue de mayoría holgada para el PAN, ahora en coalición con el PES y el PANAL y apoyado por el PRD; las mayorías calificadas precisaron de al menos un voto adicional, que lograron mediante acuerdos parroquiales con elementos de la bancada del PRI. Durante la XX legislatura (2010-2013) el cuadro político cambió de manera drástica.

Los resultados electorales de 2010 (ver cuadro 4.27), fueron una nueva sacudida precipitante en congreso y la vida política de la entidad. Vistas en los capítulos 4 y 5 algunas de las consecuencias organizacionales y presupuestales que repercutieron de manera importante en las cuatro variables de institucionalización del congreso, aquí no concretaremos a puntualizar por

qué consideramos que las elecciones de 2010 fueran una nueva *sacudida precipitante* de cambios en la legislatura y su impacto en los procesos de institucionalización y cambio organizacional.

Aunque podría ser obvio que los resultados electorales de las elecciones intermedias realizadas durante 2010 significaron el cambio más drástico que haya habido en la correlación de las fuerzas políticas locales desde 1989, vamos a brindar algunos elementos de por qué no tienen parangón a lo largo de poco más de dos décadas de vida política en la entidad:

1. Transformaron el tradicional dilema de los gobierno divididos (centrado en si los partidos de la oposición cooperan o no con el gobierno), llevando a un dilema entre la cooperación entre poderes, que cuestionó el modelo impuesto desde la alternancia;
2. La coherencia de la legislatura se vio fortalecida al grado que actuando como un cuerpo homogéneo, los diputados de todos los partidos (incluidos los del PAN), lograron derrotar los vetos impuesto por el gobernador, quien se refugió paulatinamente en la judicialización de la política, aspecto abordado con profusión en el capítulo 4 de esta tesis;
3. Como nunca el presupuesto del congreso fue incrementado, pasando su PRPCPE a valores superiores al 2% (ver figura 4.1 y 4.2), colocándose por encima de todos los presupuesto del país, al ser medidos por este indicador y reportando el mayor gasto por diputado que congreso alguno tenga (cuadro 4.8 y 4.12). El uso racional de tales recursos y la falta de transparencia, son un tema que desborda los objetivos de esta tesis, aunque someramente nos pronunciamos al respecto en el capítulo 5.

4. Se retoma la agenda democrática, que desde el gobierno del Eugenio Elorduy había sido paulatinamente abandonada por el PAN, rescatando la centralidad del parlamento al promover una importante reforma política durante 2011: gobierno de coalición, acotamiento del fuero constitucional, sanción a representantes que incumplan promesas, revocación de mandato, ratificación de parte del gabinete, mecanismos de participación ciudadana, iniciativa preferente, mecanismos de control sobre el gabinete, creación de la sindicatura social y eliminación del veto de bolsillo, entre otras (ver cuadro 4.28).
5. A partir del Decreto 1 que reformó la LOPLEBC, se *revolucionó* la estructura del congreso: a) El sistema de comisiones acusó un vuelco al elevarse a 31 comisiones, donde 15 de ellas –lo que es más importante- adquieren facultades dictaminadoras; b) se crean las secretarías de servicios administrativos y de servicios parlamentarios, dando un vuelco a la estructura burocrático-parlamentaria (lo rústico de este acto *mimético*, visto en perspectiva, no le resta su importancia) y c) se creó el Instituto de investigaciones legislativas, una vieja necesidad insatisfecha, pues hasta 2010 la mayoría de los congresos locales ya contaban con el propio. Se trata de una necesidad que desde la XVI legislatura buscó ser resuelta a partir de una iniciativa presentada por Sócrates Bastida diputado por el PAN, cuestión documentada en páginas anteriores (capítulo 5).

Fue toda una ráfaga de cambios, un nuevo periodo de trastorno. Aunque telúrica, por su *naturaleza*, fue de mucho menor grado que la alternancia política local de 1989. A pesar de todos estos cambios, no fue creado un nuevo arquetipo legislativo, pues nada más se fortalecieron y profundizaron los rasgos imperantes desde la XVI legislatura y se incentivó el desenvolvimiento

de las variables de institucionalización bajo estudio. La diferencia fundamental de esta sacudida con las elecciones de 1989, fueron de dos tipos:

- a) Contenido: las de 1989 significaron el derribo del viejo régimen, el fin de una época. Por su naturaleza, la alternancia política condujo a la desinstitucionalización (desmontaje) de las reglas del autoritario *ancient régime* y a una reorientación estratégica, que emergió ante la nueva realidad. Las elecciones de 2010, que fueron una sorpresa hasta para sus propios beneficiarios políticos, no significaron la sustitución de ningún régimen, ni siquiera en los municipios, y
- b) Alcance: no es igual la alternancia de un gobierno estatal a nada más obtener triunfos en los gobiernos municipales y la mayoría del congreso que, por supuesto, no es nada despreciable, pero es distinto. En los municipios la alternancia ya es parte de la normalidad democrática, pero en el mando del congreso, la “alternancia” nunca había sido convocada. Por eso, el epicentro de la sacudida se concentró en el órgano legislativo.

Todo ello hace que identifiquemos que la XX legislatura fue un nuevo momento en el discurrir de los procesos de institucionalización y cambio organizacional del congreso (figuras 6.1 y 6.3), cuyos elementos hemos considerado en los capítulos previos. Habrá que agregar, que los procesos de transformación de las organizaciones, no pueden ser químicamente puros, como tampoco el congreso está conformado por samaritanos. Así que las acciones de los actores que contribuyen con la institucionalización y/o el cambio organizacional, no obedecen a propósitos idealistas, sino que se realizan bajo una determinada racionalidad en la que subyacen intereses

particulares de muy diverso tipo. Es probable que la lógica de algunos de los promotores de los cambios operados durante la XX legislatura, como por ejemplo, los elevados incrementos al presupuesto y la ampliación de la estructura de legislatura, haya estado motivada por el uso que podía darse a tales recursos para el logro de fines distintos a los institucionales.

También, es probable que varios de los proyectos de ley aprobados por la mayoría parlamentaria afín al PRI y sus aliados durante el proceso electoral, hayan estado motivados por su afán de concitar el voto ciudadano en favor de sus candidatos. Más allá de tales motivaciones, que requieren un estudio por aparte, lo real es que el accionar de esa mayoría tuvo algunas consecuencias positivas sobre las variables de institucionalización, por ejemplo las de autonomía, complejidad y adaptabilidad. Seguramente los estudios que sobre la legislatura local se realicen en el futuro, mostrarán con mayor claridad los aportes a la institucionalización de la XX legislatura, así como los riesgos potenciales que su accionar puso en la arena de discusión.

Cubierta esta fase del cambio organizacional, pasamos a considerarlo en su calidad de cambio arquetípico, lo que en el fondo corresponde al estudio de las tradicionales tipologías de las legislaturas brindadas por la ciencia política, pero que nunca se había propuesto desde la perspectiva organizacional y, específicamente, la teoría del equilibrio puntuado. Desde esta perspectiva, el cambio incremental corresponde al desplazamiento de la organización dentro de los linderos de un mismo arquetipo (Greenwood et al 2008), en tanto que un *cambio estratégico* se entiende como un cambio de arquetipo. Para decirlo en términos de Tushman et al. (1993).

En un acercamiento teórico entre la TEP y el neoinstitucionalismo sociológico, se ha planteado por Greenwood y Hinning (1996) que si los arreglos institucionales son concebidos en términos de plantillas o arquetipos se contaría con una definición robusta de cambio radical y el convergente. Para estos autores, el cambio convergente ocurre dentro de los parámetros de una plantilla arquetípica, en tanto que el cambio radical o estratégico se presenta cuando una organización se desplaza de la plantilla que está utilizando a otra.

6.4 Cambio arquetípico en la legislatura de Baja California

6.4.1 Institucionalización y cambio estratégico

Como se ha planteado arriba, uno de los objetivos de nuestra investigación fue identificar la relación entre el cambio institucional y el cambio organizacional, que incluye la modalidad de cambios estratégicos a lo largo de la existencia de la legislatura local. En el abordaje de esta relación ha resultado clave identificar una dimensión interna y otra externa del proceso de institucionalización (figura 3.1). Esta diferenciación ha sido útil para identificar los cambios que se producen en los elementos externos del proceso de institucionalización, que a su vez elementos del entorno organizacional y la institucionalización interna, que corresponde con los cambios en su ambiente interior. Son dos procesos complementarios y como se expresó en el capítulo 1, la dimensión externa de la institucionalización es la que especifica la estabilidad de la organización y su valor frente al ambiente. En nuestro caso, el valor de la legislatura en el sistema político y ante la sociedad. La dimensión interna de la institucionalización, sugiere a su vez cómo las estructuras de la organización y los procedimientos desarrollan relaciones estables

y una identidad única entre sus unidades y el personal (Ver Ragsdale y Theis 1997 y García 2007).

Por otra parte, en el capítulo 2, hemos visto que Rajagopalan y Spreitzer (1997) desarrollan un marco conceptual de una teoría integrada del cambio estratégico. Como parte de ese marco, los autores formulan dos preguntas que consideran la base que permite delinear una agenda para futuras investigaciones sobre el cambio estratégico. Una de esas preguntas está directamente vinculada con nuestro trabajo, y dice: ¿En qué medida las variaciones en los cambios en el *contenido de la estrategia* se explican por las variaciones en los antecedentes organizacionales y ambientales? Nosotros la adaptamos de la siguiente manera: ¿En qué medida las variaciones en el contenido de la estrategia de la legislatura se explican por las variaciones en sus antecedentes organizacionales y ambientales?

Sobre la base de esta pregunta, repreguntamos: ¿Es plausible equiparar los elementos de las dimensiones interna (complejidad y coherencia) y externa (autonomía y adaptabilidad) del proceso de institucionalización con “los antecedentes organizacionales y ambientales” de una legislatura, respectivamente? A nuestro juicio, las dimensiones externa e interna de «institucionalización» contienen una *parte* significativa de los “antecedentes ambientales” y “los antecedentes organizacionales” de la organización legislativa, respectivamente. Una parte porque no agotan tales antecedentes, pero para nuestros fines son un referente fundamental.

Esto nos permite identificar y precisar el *punte* teórico que une al cambio estratégico con el proceso de institucionalización de la legislatura. De esta manera podemos vincular la teoría con

la parte empírica identificando a lo largo del tiempo el comportamiento de la legislatura, sus momentos estratégicos en función del desarrollo de su capacidad transformadora. Para ello, fue especialmente relevante identificar los tipos de cambios que se presentaron a partir de la alternancia política en 1989.

Analizar si el fin del férreo control ejercido por el gobernador sobre el congreso local (durante el largo periodo de convergencia en que predominó el sistema de partido hegemónico), trajo consigo cambios radicales en el sentido planteado por algunos eruditos (Greenwood y Hinning 1996, Thushman y Romanelli 1985, Grenier 1991 y Miller y Freisen 1984). Es decir, cambios estratégicos que cambian la estructura, o el desplazamiento de la organización de una plantilla a otra. Ya en el capítulo 2 identificamos distintos tipos de cambio, por ejemplo, cambios de primer grado, incrementales, graduales, evolutivo, o convergentes, que esencialmente significan lo mismo. En oposición estos, existen los conceptos cambio de segundo grado, cambio arquetípico, cambio revolucionario, cambios que rompen con la estructura o cambios estratégicos, los cuales significan lo mismo. Ya que estos conceptos fueron desarrollados con amplitud en el capítulo 2, solamente retomaremos algunos de sus elementos de ser estrictamente necesario en el desarrollo del segmento siguiente de este capítulo 6.

6.4.2 Cambio arquetípico y legislatura

Greenwood y Hinning (1996), resaltan la importancia de diferenciar el cambio revolucionario del cambio evolutivo, los cuales se definen por la escala y el ritmo de agitación. Señalan que en tanto el cambio evolutivo se produce lentamente y poco a poco, el cambio revolucionario pasa

rápidamente y afecta a prácticamente todas las partes de la organización al mismo tiempo. Desde su punto de vista, en su modelo de cambio puntuado, Tushman y Romanelli describen el cambio revolucionario, en tanto que “Pettigrew, en su modelo de continuidad y cambio, lo hace para el proceso evolutivo” (p.1024). Por su parte, Tushman et al. (1993), al abordar la gestión del cambio, apuntan que existe una importante diferencia entre hacerlo para el cambio incremental (o convergente), que para el manejo del cambio que rompe la estructura. Para ellos, el cambio incremental “es compatible con la estructura existente (...), el cual es reforzado durante un período de años. En contraste, el cambio que rompe la estructura es abrupto, doloroso para los particulares, y con frecuencia es resistido por la vieja guardia (p.873).

El desarrollo teórico de Greenwood y Hinning (1996) respecto del cambio convergente como cambio desplazándose en un mismo arquetipo o plantilla y el cambio radical o revolucionario que significa para ellos que la organización adopte un nuevo arquetipo, es un razonamiento muy similar de Thushman y Romanelli (1985). Estos autores hablan de que el cambio convergente es compatible con “la estructura existente” reconociendo la existencia de otro tipo de cambio abrupto, el cual “rompe la estructura” existente, es decir, asume una nueva estructura. Agregan Thushman y Romanelli que estos últimos son cambios drásticos y extensos que se adoptan durante “periodos de trastorno”, proceso al cual denominan «de reorientación». En estricto sentido, es una reorientación estratégica.

Para Thushman et al (1993), en el cambio convergente, la organización no se transforma, sólo se adapta (p.875). Por el contrario, el cambio que rompe con la estructura

“es generado por cambios en la estrategia (...). A medida que la estrategia cambia, también deben hacerlo la estructura, la gente y los procesos organizacionales. A diferencia del cambio convergente, las reformas que rompen con la estructura involucran cambios discontinuos en toda la organización. Estas ráfagas de cambios no refuerzan el sistema existente y son implementados rápidamente... Los cambios que rompen con la estructura son cambios revolucionarios *del* sistema en vez de cambios incrementales *en* el sistema”(pp. 876-877).

Como se ha asentado en el capítulo 1, uno de los objetivos de esta tesis se orienta a indagar si la legislatura ha sufrido cambios que hayan roto con la estructura, es decir, si ha habido cambios en su estrategia, lo que a su vez nos aproximaría a la verificación de la vieja tesis de Chandler (1990) de que la estructura sigue a la estrategia, sobre todo como expresa Mintzberg en aquellos momentos “cuando la organización salta hacia una nueva posición” (1990:183, citado por Claver et al. 2004:205). Al contrastar las variables de institucionalización, la evidencia ha mostrado que en determinados momentos del proceso de institucionalización la legislatura local, ha sufrido cambios importantes tanto en su “estructura, la gente (que la integra) y los procesos organizacionales” que le son propios. Uno de nuestros esfuerzos fue constatar si ha habido cambios discontinuos que rompieron con la estructura e involucraron a toda la organización legislativa e identificar los momentos en que se presentaron las ráfagas de cambios en la vida de la legislatura, en qué consistieron y por quién así como los tiempos, ritmos y modalidades de su implementación.

Por lo tanto, la hipótesis que vincula al cambio institucional y al cambio organizacional, la hemos probado *-mutatis mutandis-* a partir de los mismos datos utilizados en el análisis del comportamiento de las cuatro dimensiones enunciadas al inicio de este trabajo y con apoyo de la metodología de tipo cualitativa, especialmente con ayuda de las entrevistas a los actores y la revisión de los archivos del Congreso. Dicho de otra forma, la ocurrencia de cambios estratégicos en el Congreso ha sido identificada apoyándonos de estos datos, aunque con un método diferente y redimensionado los elementos político-contextuales, especialmente aquellos que tiene que ver con las relaciones del ejecutivo con el congreso y los tipos de gobierno en que se ha visto inmerso este último.

Bajo estas consideraciones podemos adelantar la aproximación de que hasta antes de la alternancia política en la entidad (1989), la legislatura de Baja California se desplazaba en los contornos del arquetipo proveído por su diseño constitucional de origen (1953), su propia ley orgánica (apenas promulgada durante 1980) y cuatro elementos contextuales (ambientales), como parte integrante de ese modelo. Entre estos últimos se consideran como elementos clave (Lujambio 1995: 1) al hiperpresidencialismo local concentrado en la persona del gobernador y 2) el sistema de partido hegemónico que monopolizaba los poderes y excluía de la vida política e institucional al resto de partidos. Como advierte Lujambio, el liderazgo del partido hegemónico no residía en el grupo parlamentario ni en su comité ejecutivo estatal sino en el gobernador en turno. Ante los mecanismos de control partidario existentes y la ausencia de la reelección, a ese personaje clave debían su carrera política los legisladores. Los otros dos elementos contextuales son: 3) un sistema electoral muy restrictivo y 4) elecciones no competidas ni competitivas, sobre

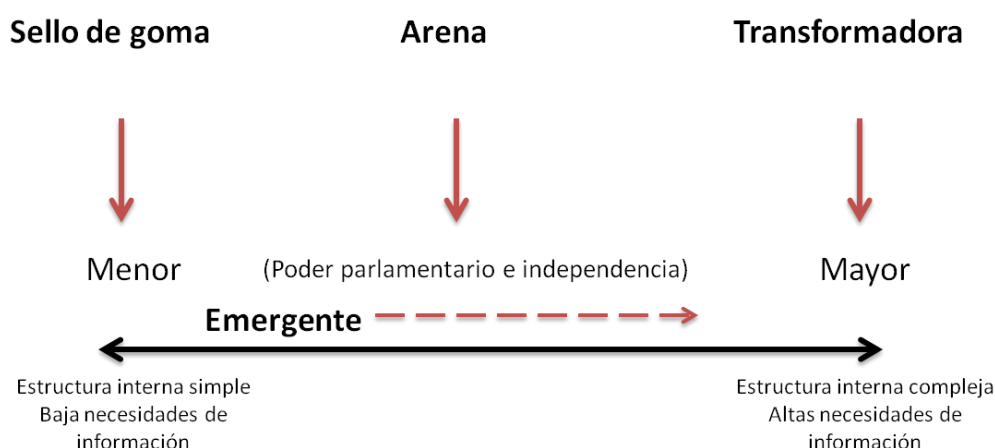
los cuales no habremos de abundar pero si consideramos en algunos momentos en nuestro análisis.

6.4.3 Tipo de legislatura y cambio arquetípico

Polsby (1968 y 1975) y Johnson (2005) sugieren concebir al poder parlamentario de las legislaturas como momentos que se desplazan a lo largo de una línea continua. Su extremo izquierdo, es un momento de poca independencia, limitado o muy limitado poder, en tanto que su extremo derecho se localizan los momentos de gran poder e independencia. (Figura 6.6). Las legislaturas más simples son aquellas de aprobación automática, a las que también se les ha calificado como “sello de goma” por su denominación en inglés “rubber stamp” (“timbradoras” para algunos). Al carecer de independencia, estas legislaturas simplemente respaldan las decisiones tomadas en un espacio del sistema político distinto al parlamentario, por lo general en el Poder Ejecutivo o en las estructuras partidarias. Las legislaturas localizadas en su extremo derecho son conocidas como «legislaturas transformadoras» ya que son las que poseen la capacidad independiente de moldear y transformar las propuestas legislativas (Polsby, 1975 y Arter; 2011:250). Desde el enfoque de Mezey (1971) y Norton (1991), estas también pueden considerarse como legislaturas «activas» y su característica principal es que tienen gran influencia en el diseño de las políticas. Ya desde 1975 Polsby observaba este imbuimiento de poder e independencia de la legislatura desde su proceso de institucionalización, a las que ubicaba en altos niveles, agregando su alta grado de complejidad y adopción de criterios universalistas en su actuación. Para decirlo apoyándonos en Tolbert y Zucker (1996), las legislaturas transformadoras o activas pueden equipararse con aquellas legislaturas que han

alcanzado una plena (o elevada) institucionalización y que, de acuerdo con Huntington (2000), se distinguen por su mayor autonomía de cualquier ente externo, por ser más complejas, su alta capacidad de adaptación y mayor coherencia.

Figura 6.6 : Arquetipos legislativos



Fuente: Elaboración propia con base en Johnson, 2005.

Además, en el espacio entre estos extremos se sitúa el tipo de legislatura denominada “Arena” (también denominada “foro” en una de sus acepciones en su traducción al español), en la que se desarrollan grandes debates, pero su poder para influir en las políticas, siendo superior a la legislatura “sello de goma”, es menor a la “transformadora”. Para nuestros fines en este apartado, obviaremos la existencia de este tercer tipo y no concentraremos en los extremos del *continuum* del poder parlamentario. En cuanto a la legislatura “emergente”, que se manifiesta al desplazarse de un tipo a otro en los extremos de la línea de poder e independencia parlamentarias, más adelante daremos cuenta de ella. Sirva este preámbulo para abordar desde la perspectiva arquetípica a la legislatura local.

6.4.4 Linderos arquetípicos de la legislatura local

Apoyándonos en las formulaciones de Greenwood y Hinning (1996), es posible identificar el tipo de legislatura que prevaleció en Baja California durante 36 años con el arquetipo (modelo o plantilla), denominado “sello de goma” o “Arquetipo A” como se muestra en la figura 6.7, linderos organizacionales e institucionales en los que, con ajustes menores, se mantuvo enclaustrado el congreso local durante el periodo de convergencia. Debido a que las reducidas exigencias que el sistema político y la sociedad tuvieron sobre ella, la legislatura mantuvo una estructura interna muy simple, inexistente personal experto y, por lo general, sus sesiones eran tan breves como urgiera al poder ejecutivo del cual dependía. Este tipo de legislatura no necesitaba procesar grandes cantidades de información, celebrar audiencias públicas ni crear o reformar leyes y grandes presupuestos; sus necesidades de recursos (financieros, técnicos, físicos, etc.), eran muy limitadas. Durante las décadas de dominio del PRI, el Congreso de México fue considerado por la literatura académica como legislatura “sello de goma” (Johnson, 2005). Habiendo sido las legislaturas locales una réplica del órgano legislativo nacional, es poco probable que alguna de ellas escapara a ser calificada de la misma manera.

Con esas características, el mayor de los cambios ocurrido en ella, no alteraban su naturaleza y, por lo tanto, tampoco propiciaron su transformación en un poder independiente del gobernador, en el real poder legislativo requerido para que tuviera lugar el sistema de pesos y contrapesos que establece la Constitución. Fueron cambios convergentes o incrementales que a lo sumo le permitían desplazarse en ese mismo arquetipo o plantilla (Greenwood y Hinning 1996), que reproducían los lazos de sujeción al gobernador y la mantuvieron atada a una estrategia organizacional de subordinación, acrítica y abdicante de sus funciones constitucionales y sus

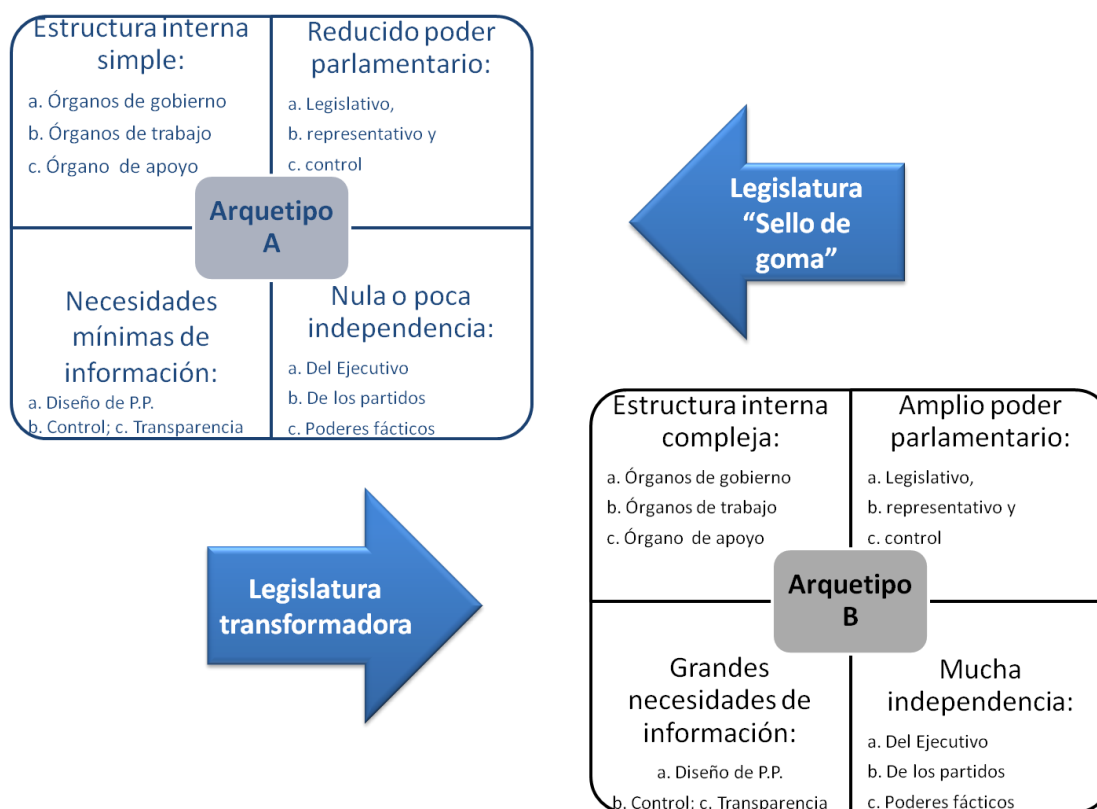
responsabilidades de representación, además, de legitimación de los actos del poder ejecutivo y del gobernador en particular..

La legislatura local se mantuvo bajo este arquetipo como un reducido poder parlamentario, expresado en un pobre desempeño de sus funciones básicas como legislar, controlar y representar. La evidencia empírica que a lo largo de este trabajo se ha venido presentando nos permite afirmar que desde su creación en 1953 hasta el momento de la alternancia política en el gobierno estatal y la pérdida de la hegemonía parlamentaria por parte del PRI en 1989, la legislatura de Baja California puede tipificarse como una legislatura “sello de goma”. Hemos demostrado que la legislatura local abdicó de sus funciones básicas en favor del gobernador en turno, quien se convirtió en el gran legislador (López, 2005). Él era a su vez el gran elector, quien “palomeaba” las listas de candidatos a diputados del PRI, quienes debido a las condiciones políticas imperantes, seguramente pasarían a ocupar una curul, a menos que ocurriera algo insospechado, como en 1989, por ejemplo. También demostramos que antes de la alternancia no existía un sistema de comisiones propiamente dicho, personal técnico a su servicio, ni grupos parlamentarios y que la función de control, a pesar de estar contenida en la constitución de 1953 no era desarrollada como actividad sistemática hacia los entes fiscalizables y, en general, hacia las dependencias del ejecutivo. Los gobernadores no tenían la voluntad política de permitirlo ni el Congreso contaba con capacidades para llevarlas a cabo; además, el marco jurídico y los instrumentos aplicables eran insuficientes.

La figura 6.7 muestra los dos arquetipos extremos que transcurren en distintos momentos a lo largo de la línea de poder, independencia (y complejidad), a la cual nos hemos referido arriba, identificando sus elementos de manera contrastada. Nos apoyaremos en la evidencia presentada

en la contratación de cada una de las variables de institucionalización (autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia) realizada en los capítulos 4 y 5 y elementos contextuales a que nos hemos referido. Con posterioridad identificaremos las características específicas de tres arquetipos identificados a partir de una plantilla empírica común integrada por siete elementos. Por ahora pasaremos a una explicación más o menos general del Arquetipo A mostrado en la figura 6.7 que como se ha dicho, delineó los contornos organizacionales e institucionales en los cuales se desarrolló la legislatura de Baja California a lo largo del periodo 1953-1989.:

**Figura 6.7 Características de los arquetipos extremos:
Transformador y Sello de goma.**



Fuente: Elaboración propia con base en Johnson, 2005.

1. Reducido poder parlamentario.

Los datos ofrecidos en los capítulos previos apoyados en López (2005), demuestran que el legislativo no tenía poder real para legislar o para cumplir otras funciones propias de su naturaleza; que era el gobernador quien monopolizada esta función. Durante varias legislaturas de las 12 transcurridas hasta 1989, la tasa de éxito legislativo llegó a ser del 100 por ciento a favor del titular del ejecutivo y cero para los diputados (ver figura 4.10). El legislativo no tenía poder para hacer cambios en el proyecto de presupuesto de egresos que le enviaba el ejecutivo, ni tampoco para ejercer control sobre el mismo durante; su ejercicio y la revisión de las cuentas públicas era materia en el olvido. La prevalencia de estas condiciones, ponían en entredicho la función representativa de los diputados, tanto más cuanto la mayoría de ellos estaban en el Congreso a partir de su influencia en los grupos corporativizados al PRI, sus llamados “sectores”.

2. Una estructura simple.

En los linderos del Arquetipo A, la legislatura no contó con órganos de gobierno que actuaran de manera colegiada e incluyente. Su sistema de comisiones (órganos de trabajo), se mantuvo prácticamente idéntico desde la I a la XII legislatura (1953-1989) y monopolizadas por el PRI como partido hegemónico y durante todo ese lapso, la exclusión de la oposición impidió la existencia de los grupos parlamentarios y con ello, del ejercicio propiamente parlamentario; además no contaba con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para desempeñar sus funciones y los órganos de apoyo técnico y administrativo estaban constituidos por estructuras muy incipientes y poco profesionales. Como lo hemos documentado en el

capítulo 5, las estructuras artesanas y no la complejidad fueron características del órgano legislativo durante periodo de convergencia (ver figuras 5.7, 5.8 y 5.9).

3. Mínimas necesidades de información.

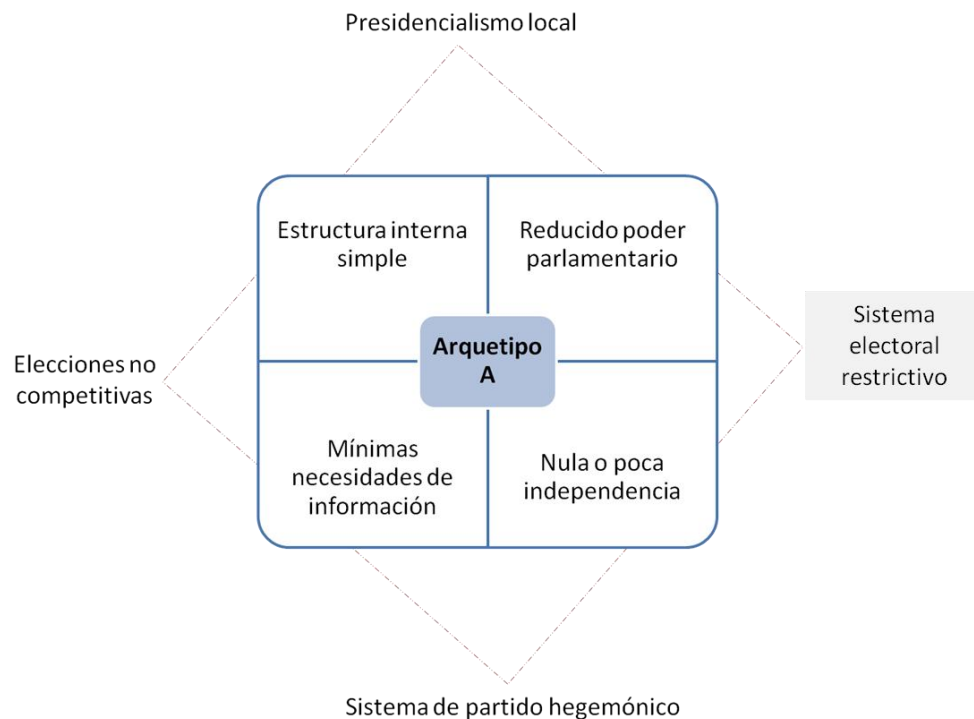
Como era escasa la producción legislativa a partir de iniciativas de los diputados, la información que requerían era mínima. No había estudios ni aportaciones técnicas de asesores, porque simplemente no existían. La legislatura de Baja California, como todas las del país durante la vigencia plena de los gobiernos unificados, vivían en la completa opacidad. No solamente no había nada que la obligara a brindarle información de sus procesos a la ciudadanía, sino que además, tampoco existía la cultura ni la voluntad de hacerlo. El congreso local no contaba con elementos de diseño para recabar, generar o procesar volúmenes importantes de comunicación. Según informa en comunicación personal el exdiputado Bernardo Borbon Vilchis, quien fue presidente de la Mesa Directiva de la XIII legislatura (1989-1992), la primera de la alternancia, entonces el Congreso solamente disponía de un par de computadoras.

4. Independencia y autonomía.

La vida del Congreso estaba sujeta en primer lugar al gobernador; en el órgano legislativo no se movía una hoja sin su anuencia. La cultura de los diputados del PRI estaba fundada en la disciplina y la obediencia sus jefes políticos. Y como en la persona del gobernador se reunía la doble cualidad de ser jefe político del estado y líder único e indiscutible del PRI, la disciplina hacia su persona debía ser total. En ese tenor, los diputados del congreso tenían que aprobar el

proyecto de presupuesto en tiempos record, en un día a veces. Y desde luego, sin mover un sólo centavo de las partidas definidas desde el ejecutivo. Consecuentemente, el Congreso únicamente podía contar con el presupuesto que el responsable de las finanzas del estado le asignara. Así, el Congreso y sus diputados no podían gozar de la independencia y la autonomía económica y política que presupuso el diseño constitucional.

Figura 6.8 Arquetipo A y elementos del ambiente



Fuente: Elaboración propia

Es muy probable que este Arquetipo A haya dominado en todas, las legislaturas locales durante varias décadas. Es muy poco probable que puedan encontrarse excepciones. Por ejemplo, en los antecedentes de esta tesis presentados en el capítulo 1 se documenta (Puente y Villagómez 2011)

que, en efecto la legislatura del Estado de México durante largas décadas fue una legislatura de aprobación automática, sujeta a los gobernadores y abdicante de sus funciones constitucionales.

6.4.5 Arquetipos legislativos y elementos del ambiente

6.4.5.1 Arquetipo legislativo A

Bajo estas circunstancias, hasta los cambios más radicales acaecidos durante la vigencia de la hegemonía priísta, las sucesivas legislaturas de Baja California sólo podían desplazarse a través de la línea arquetípica que definía sus contornos. El cambio más radical se dio con la implementación de la reforma política de 1977 que introdujo la representación proporcional, al permitir la presencia de diputados de oposición en el Congreso, pero no cambió la esencia de la legislatura al ser implementada a partir de la X legislatura (1980-1983). Aunque en ella se vieron representados otros partidos distintos como el PAN, PCM y PPS, los elementos del ambiente seguían siendo básicamente los mismos desde que se inició el periodo de convergencia: a) hiperpresidencialismo local; b) elecciones no competitivas, bajo eterna sospecha de ser fraudulentas; c) un sistema de partido hegemónico, d) un sistema electoral restrictivo, aunque inició su apertura con los diputados de partido y e) los gobiernos unificados. La legislatura que no tenía necesidad de hacer cambios que “rompieran con la estructura”, se alineaba fácilmente a un ambiente fundamentalmente estático; además, bastaba con esos limitados cambios convergentes para ser funcional al ápice estratégico entonces dominante.

Bajo el Arquetipo A, el Congreso se encontraba inmerso en el conjunto de elementos ambientales enlistados arriba, en una relación de interinfluencia que modulaban su desarrollo y

comportamiento. En la literatura académica existe un consenso en el peso que estos elementos tuvieron en la vida del Congreso. Tan determinante resultaba el tipo de legislatura que para Lujambio la existencia del “hiperpresidencialismo posrevolucionario” dependía de la pérdida de la mayoría absoluta (la mitad más 1) de los escaños en la Cámara de Diputados en México. Asociada a ese fenómeno, el autor vislumbraba una “potenciación extraordinaria el papel de la legislatura” (Lujambio;1995:171), lo que en efecto ocurrió en la legislatura federal en 1997, cuando fueron trastocadas dos de las variables – además de la no reelección-, que a su juicio, explicaban la debilidad del poder legislativo:

- a) Concluyó la existencia de un sólo partido que “penetraba las arenas constitucionales ejecutiva y legislativa”, y
- b) Se nulificó el liderazgo sobre la bancada del PRI que no se ejercía por su comité ejecutivo sino por el presidente [o gobernador] en turno (Véase a Lujambio: 1995; 167).

La tercera variable planteada por Lujambio, la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores, quedó como una asignatura pendiente, pero no impidió que desde entonces, el país contara con un nuevo Congreso. A pesar de las limitaciones que todavía padece, el Congreso Federal se ha desplegado en un ambiente de gobierno dividido que le ha permitido un mayor margen de maniobra para incidir en el rumbo del país, con mayor autonomía e independencia (Martínez, E., 2001 y Garita 2005).

Ocho años antes, las dos primeras variables se trastocaron en Baja California al tener lugar la alternancia política en 1989. Entonces, además de perder la mayoría absoluta en el Congreso, el

PRI perdió la gubernatura. Con ello –podemos decir con Lujambio–, se produjo una “potenciación extraordinaria del papel de la legislatura” con un impacto mucho mayor que la sola pérdida de la mayoría absoluta del congreso local, sobreviniendo un proceso de *desplazamiento* de un arquetipo de nula o poca independencia y un poder limitado hacia un momento menos alejado de las legislaturas muy influyentes y activas (Mezey 1971 y Norton 1990), lo cual se da ensamblado con el proceso de institucionalización. Ese desplazamiento se manifestó como una intensa “ráfaga de cambios” a lo largo de cuatro legislaturas, que rompieron con la estructura anterior, incluido el breve periodo de transición desarrollado durante las legislaturas XIII, XIV y XV (ver cuadro 6.2).

Trastocados el “hiperpresidencialismo postrevolucionario” en su expresión local, centrado en la figura del gobernador y el sistema de partido hegemónico, se sucedieron nuevos cambios en el ambiente externo a partir de la ciudadanización de los órganos electorales y de contar desde entonces, con elecciones competidas y competitivas (Sartori, 2005). La alternancia actuando como un fenómeno precipitante de una serie de cambios político-institucionales que transformaron radicalmente el ambiente en el que durante décadas se había desenvuelto la legislatura.

6.4.5.2 Legislaturas emergentes y etapa de institucionalización

Como ya se ha mencionado, Johnson (2005) identifica tres tipos de legislaturas: sello de goma (aprobación automática), arena y transformadora y una más que denomina legislatura emergente, que no es propiamente un tipo de legislatura. Se trata de legislaturas que están en el

proceso de cambio de un tipo a otro; aquellas que en distintas naciones o localidades están pugnando por ejercer una mayor influencia sobre las políticas del gobierno, llevar a cabo sus responsabilidades de supervisión más efectiva y representar de mejor manera a sus electores.

A juicio de Johnson (2005), por lo general, la ampliación de los poderes de las legislaturas emergentes, requiere importantes cambios, entre otros, la modificación de sus reglas y procedimientos, creación de un fuerte sistema de comisiones, ampliación del personal profesional, el desarrollo de mejores sistemas de información. Este mismo autor incluye en la clasificación de legislaturas emergentes al *nuevo* Congreso de México destacando elementos como su participación más activa y profesional en el manejo de presupuesto y la ampliación de personal profesional. Para Johnson y Nakamura (1999), el de México es un caso de legislatura emergente que ha superado su modelo del dominio del partido único a un sistema más competitivo, lo que ha impulsado a los esfuerzos de desarrollo de capacidades en su Cámara de Diputados y reducir la dependencia hacia el poder ejecutivo.

Apuntan los mismos autores que las legislaturas emergentes están bajo un estrés significativo. En ellas, tanto sus directivos como su *staff* se esfuerzan por satisfacer las necesidades que demanda el creciente volumen de trabajo. El personal y los recursos que eran suficientes para un legislatura durante periodos de convergencia dejaron de ser adecuados. Las legislaturas emergentes demandan mayor y mejor personal, mejores sistemas de información, espacio adicional de oficinas y el desarrollo de otras capacidades que le permitan llevar cabo de mejor manera su función de representación y sus funciones legislativas y de fiscalización de manera más eficaz. Los funcionarios y los cuerpos de apoyo parlamentarios, también deben responder

con mayor rapidez, ser más eficaces y creativo y hacer más de lo que hicieron en el pasado (ver Garita 2005). Hipotéticamente, en plazos largos sería posible que a través de una sucesiva serie de cambios graduales pudieran llegar a satisfacerse todas estas necesidades. Sin embargo, cuando se presenta una sacudida precipitante, que altera radicalmente el ambiente de la organización legislativa, como la alternancia política en un régimen autoritario, como sucedió en Baja California en 1989, no es el gradualismo lo que impera sino el trastorno; no es la persistencia de una estrategia sino su reorientación. Y la reorientación estratégica es sinónimo de cambios en la estructura, las personas y los procesos (Tushman et al, 1993). Es posible examinar estos cambios desde la lente del cambio arquetípico que nos ofrecen los teóricos de configuración, que es lo que haremos en seguida..

6.4.6 Cambio estratégico, arquetípico y renacimiento legislativo

6.4.6.1 El cambio que rompe con la estructura

A partir de la evidencia empírica mostrada y de estas reflexiones es posible confirmar que el periodo de ajuste que hemos descrito y su ráfaga de cambios son los estertores un pasado que iba muriendo y la algarabía de lo nuevo que nace, pero que no muere del todo ni nace del todo. Sin embargo, es posible apreciar que más allá de lo que cada grupo parlamentario pudiera haber vislumbrado, este periodo de trastorno fue la transición de una organización legislativa que era un *no poder* («legislatura en sí») a otra necesitada de su conversión en un poder real («legislatura para sí»). Pero para que este Congreso pasara a convertirse en un poder, tuvieron que concurrir una serie de factores. Entre ellos el determinante –como ya apuntamos-, fue la alternancia

política, la cual desató ese periodo de trastorno, haciendo imperativa la reorientación estratégica de la legislatura.

Para que hubiera un cambio que rompiera con la estructura tendría que provenir de cambios en la estrategia de la organización congresional. En las condiciones imperantes entonces en México y en Baja California en particular, para que una organización como la cameral realizara un cambio radical en su estrategia tendría que presentarse un cambio drástico en su condiciones ambientales y de acuerdo con la teoría, en la medida del cambio en la estrategia, la estructura, la gente y los proceso organizacionales, también cambiarían. Estas “ráfagas de cambios” no reforzarían el sistema existente: serían “cambios revolucionarios del sistema en vez de cambios incrementales en el sistema” (Thushman et al, 1993:876).

6.4.6.2 El cambio estratégico

Con la alternancia da un vuelco la vida política e institucional de Baja California con impactos específicos en la vida del Congreso. Desde una perspectiva organizacional podemos observar que los objetivos asignados al Congreso por el sistema político imperante eran alcanzables mediante una estrategia de subordinación plena al titular del Ejecutivo (que también podemos denominar de legitimación automática y acrítica de los actos del gobernador), demás, cómplice de los desatinos de aquel. Con la alternancia, el Congreso pasa asumir una estrategia cuyo objetivo principal fue constituirse como un poder independiente, con autonomía y capacidades para asumir sus funciones. Por supuesto que este realineamiento estratégico no apareció declarado de manera explícita por nadie, si bien antes de la alternancia desde las oposiciones

(incluido el PAN que pasaba a ocupar el gobierno), era común encontrar entre los ejes de sus plataformas alcanzar la plena división de poderes. Fue un enunciado que se expresaba desde el diseño constitucional del Congreso Constituyente de 1953, pero nunca había sido un objetivo por el que se pugnara y se perfilara una estrategia de la organización legislativa para alcanzarlo. El mandato constitucional era únicamente una entelequia.

Al respecto, el artículo 11 de la Constitución de 1953 establecía que la forma de gobierno del Estado “es republicana, federativa y popular” y que el gobierno del Estado “se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica para la realización de los fines del Estado. De acuerdo con su artículo 12 no podían reunirse “dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un sólo individuo” (POGE Núm. 23:1953:2). Precisamente lo contrario estuvo sucediendo durante casi 40 años: los poderes ejecutivo y legislativo locales (sin mencionar lo sucedido con el poder judicial) fueron reunidos en un sólo individuo.

Este hecho político hacía innecesario pensar o practicar estrategias para mantener la división de poderes y contar con un congreso autónomo e independiente. Por el contrario, desde su nacimiento en 1953 -teniendo por contexto la “forma suave” del autoritarismo mexicano (Collier, 1983)-, a la organización congresional se le *confinó* a una estrategia cuyo objetivo fue legitimar los actos del Ejecutivo, incluidos aquellos que negaban la división de poderes. Desde entonces, el congreso abdicó de sus funciones constitucionales. El gran legislador fue el gobernador, sin control alguno por parte del legislativo en el contenido y número de iniciativas,

como tampoco lo tuvo en el ejercicio del gasto y sobre las responsabilidades inherentes a los cargos en la función pública. Esta estrategia del congreso fue la corroboración de la inexistencia de un sistema de pesos y contrapesos en el sistema político de Baja California. Los diputados se concentraron en ser gestores de las necesidades de los agremiados de las corporaciones de las que procedía la mayoría de ellos (CNC, CCI, CNOP, CTM, CROC, CROM, etc.), para lo cual contaron desde los años 50 con una partida del presupuesto del Congreso para esos fines.

6.4.6.3 Una nueva estrategia para un poder naciente

A juzgar por la evidencia, la nueva estrategia de la legislatura tuvo por objetivo central la conquista de su autonomía e independencia, compartido por las principales fuerzas políticas representadas en ella. Ahora liberados de la sujeción al gobernador y frente a un partido todavía descabezado, los diputados del priístas buscaron hacer del congreso un espacio desde el cual pudieran continuar sus carreras políticas. Y eso implicaba que el congreso dejara de ser, como había sido desde su origen, un poder sujeto al gobernador. De ello sabían bastante quienes por años hicieron carrera en el PRI. Sobre ese punto, un diputado del PRI en entrevista dijo:

...realmente la transformación del congreso se da a partir de 1989 para acá. Con la alternancia del poder, por que ya estaba muy viciado, porque los diputados emanaban de un partido político único; toda su carrera política dependía del gobernador. Cuando llega la alternancia a Baja California es cuando se empieza a ver la necesidad de adecuarse a la realidad. (Entrevista con el Elías Mendoza, diputado priísta por la XVIII legislatura)

La independencia y la autonomía del congreso, no eran asuntos que únicamente preocuparan a la oposición priísta o de izquierda cuya presencia era menor. Un protagonista durante los trabajos de la XIII legislatura (1989-1992), en relación con las decisiones más importantes que debió tomar la primera legislatura de la alternancia, nos planteó:

Las decisiones importantes que se dan, tienen que ver con la *verdadera autonomía que se le debe de otorgar a los poderes*. Al defender la autonomía del congreso, inclusive contra un gobernador panista, hubo eventos de verdadera defensa, en los primeros escarceos que hubo con [el gobernador] Ruffo [...]...pero también mandamos mensajes de una colaboración, no ciega, sino una colaboración responsable y en una clara alusión a decir, este es *un poder independiente*. (Entrevista con Héctor Osuna Jaime, 8 de mayo de 2013. Los énfasis son nuestros).

Así, junto a este gran objetivo estratégico de contar realmente con un poder, pues sin autonomía no sería tal, se perfiló la otra componente de que tampoco se trataba de obstruir al ejecutivo, mucho menos los diputados afines al gobernador panista, que fue la cooperación. Pero no sería una cooperación “ciega, sino una colaboración responsable y en una clara alusión a decir, este es un poder independiente”. Pero para ello el legislativo debería transitar de ser un apéndice del ejecutivo a empezar a ser realmente un poder. De otra manera sería impensable su reorientación estratégica, en los términos que hemos venido planteando en esta tesis.

Adicionalmente, a pregunta expresa hecha a un diputado de la XV legislatura (1995-1998) respecto en qué momento de la historia del congreso local se convierte éste en un *poder* nos respondió:

A mí me parece que en la XIII [legislatura], porque aun sin el marco jurídico suficiente para la marcha de la autonomía, los legisladores de entonces estaban comprometidos con que así fuera. Eso por una parte, pero por otra parte por la decisión fundamentalísima del gobernador: “son poderes autónomos el legislativo y judicial. Yo no me entrometo en ellas” [...]. Creo que ese es el parteaguas (Entrevista con Salvador Morales Riubí, 11 de marzo de 2013).

De conformidad con estos planteamientos y la evidencia que presentamos durante los capítulos previos, es claro que la legislatura local inició su *tránsito* de un *no poder* a un poder *real* durante la XIII legislatura y delineó sus objetivos estratégicos a partir de ella, pero sin duda el objetivo principal, más allá de “ordenar la casa” para que funcionara, fueron su autonomía y su independencia. Entonces, de la estrategia de subordinación acrítica y abdicante de funciones, se paso a una nueva estrategia que puso en el centro la autonomía combinada con la cooperación crítica con el ejecutivo. Las viejas formas de “cooperación” adocenadas y acríticas y de subordinación incondicional en todas sus líneas, quedaron como cosa del pasado. Por la evidencia presentada y por su formación, los diputados de PAN no aceptarían una relación heredada de la tradición priísta. Ahora que eran libres, tampoco los del PRI estarían dispuestos a reeditar caros esquemas de sujeción al titular del ejecutivo y, el PRD, tampoco lo haría. Este fue

un aspecto fundamental del desmontaje del autoritarismo local, que durante décadas logró mantenerse en Baja California.

Estas definiciones implicaron la no abdicación de las funciones constitucionales del congreso, más bien asumirlas a plenitud, por lo menos como propósito permanente, como lo sugiere la evidencia. Hay que observar que la dialéctica de la vida es tal, que los diputados del PRI, con todo el peso de la tradición a cuestas, de avalar de manera sistemática y acríticamente al gobernador para que fungiera como el *factótum* legislativo, con todo lo que ello implicó, con sus matices, se sumaron con beneplácito a esta nueva estrategia organizacional. Evidentemente los diputados de otros partidos menores como el PRD, también abrazaron esta nueva perspectiva.

Y si bien cuando el PAN ha controlado tanto el ejecutivo como el legislativo, han tendido a reducirse las probabilidades de que haya una toma de decisiones independiente del congreso, tampoco se ha convertido en un grupo que tenga por propósito la mera legitimación del ejecutivo. Ciertamente durante los gobiernos unificados de las últimas legislaturas, ha sido evidente que el titular del ejecutivo ha pretendido circunscribir el papel de su grupo parlamentario a sólo transformar en ley la política gubernamental, en contraste con un sistema muy fragmentado de partidos que posiblemente dé por resultado una legislatura más activa (Seaigh; 2008:18). La mayor evidencia de convertir de nuevo al congreso en una herramienta legitimadora de la política gubernamental se han presentado durante las XVII legislatura (con las consecuencias vistas) y la XIX legislatura, que fue cuando la estrategia de dominación del ejecutivo tuvo un mayor éxito. Sin embargo, los gobiernos divididos, que han sido en mayor número contando desde la alternancia política local, confirman a cada momento su negativa a

volver a actuar de comparsas del gobernador. Hay que observar que para el mismo GPPAN, este tipo de gobiernos representan un ensanchamiento a sus posibilidades de juego independiente. El voto panista se encarece y la personalidad del propio diputado tiende a apreciarse. Sobre todo si consideramos que la elocuencia del gobernador es un instrumento insuficiente para mantener en línea a los legisladores de su propio partido (Romero 2005). Las experiencias de los gobernadores Elorduy Walter y Osuna Millán durante las legislaturas XVII y XX, son muy ilustrativas sobre las dificultades para controlar a sus propias bancadas.

Como se ha dicho atrás, ninguno de los actores prefiguró la nueva estrategia, aunque se pueda reconocer –como lo hemos hecho- los aportes específicos de determinadas legislaturas en particular. Esto nos remite a un asunto conceptual importante con implicaciones prácticas. Existen escuelas de la estrategia, como la racional y la del diseño que propugnan que la estrategia debe ser explícita, como parte de un plan (Ansoff 2000 y Porter 1996), otras escuelas sugieren que la estrategia puede ser tanto un plan como una pauta de acción, una perspectiva o un patrón y que no necesariamente debe ser explícita (Mintzberg, 1993). Mintzberg y Jørgensen (1995), definen la estrategia como “una pauta de acción”, lo que a su juicio abre una perspectiva nueva en la formulación de políticas en el sector público. Para estos autores

las estrategias, aun las muy efectivas, pueden surgir de un gran número de procesos: unos graduales, otros colectivos y algunos más espontáneos, y muchos de ellos ni siquiera con la intención de ser administrados. En un caso extremo, podemos oponer al tradicional modelo racional un modelo emergente [...], en el que las estrategias *surgen* de los más profundo del sistema, en ocasiones incluso *inadvertidamente*, como crece la maleza de un

huerto. Este concepto de *estrategia emergente* debería tener consecuencias importantes para el sector público (1995:25-26). (Las cursivas son nuestras).

Sin dejar de reconocer la importancia de mirar hacia el futuro y, en especial “*la necesidad de una visión creativa en este mundo lleno de pedantería*”, Mintzberg (1993) propone una visión del estratega, como conocedor de patrones; un sujeto que aprende –si se quiere–, que gobierna un proceso en el cual las estrategias y las visiones pueden surgir así como pueden ser concebidas de manera deliberada. Redefine a “ese estratega” y extiende ese “alguien” a la entidad colectiva constituida por muchos actores cuya participación “conforman la mente de una organización”. Agrega que, por lo general, “estrategia” es una palabra relacionada con el futuro, pero que su nexo con el pasado no es de menor importancia. Corroborando la importancia de los estudios diacrónicos de la estrategia y parafraseando a Kierkegaard (fundador del existencialismo), dice Mintzberg que “*se vive hacia adelante pero se comprende hacia atrás*”, por lo que los administradores, los líderes del congreso en nuestro caso, pueden vivir la estrategia en el futuro, pero tendrán que entenderla por medio del pasado.

La presente investigación pretende aportar algunos modestos elementos que nos acerquen a esa comprensión. Sigamos, pues en ello a partir de recrear los primeros impactos de la implantación de la nueva estrategia, momentos que consideramos constituyen la primavera del poder legislativo de Baja California.

6.4.7 Alumbramiento de una nueva legislativa

A la luz de la TEP, en el cuadro 6.1 se han resumido los acontecimientos más importantes vividos por el Congreso local a lo largo de 8 legislaturas y la XXI que inició sus funciones durante 2013, todas ellas comprendidas durante el lapso 1989-2013. Por su parte, la figura 6.9 esquematiza los sucesos más relevantes durante las legislaturas XIII (1992-1995) a XVI (1998-2001). De nuevo, podemos decir, de manera muy resumida, que la alternancia generó un periodo de trastorno en la vida habitual de la legislatura. Este trastorno, que es una alteración radical del ambiente, propició que la organización legislativa realizara una reorientación estratégica consistente en desplazarse algunos grados del Arquetipo «A» situado en el extremo izquierdo de la línea de menor poder e independencia antes dominante, al Arquetipo «B» de mayor poder e independencia (figura 6.6).

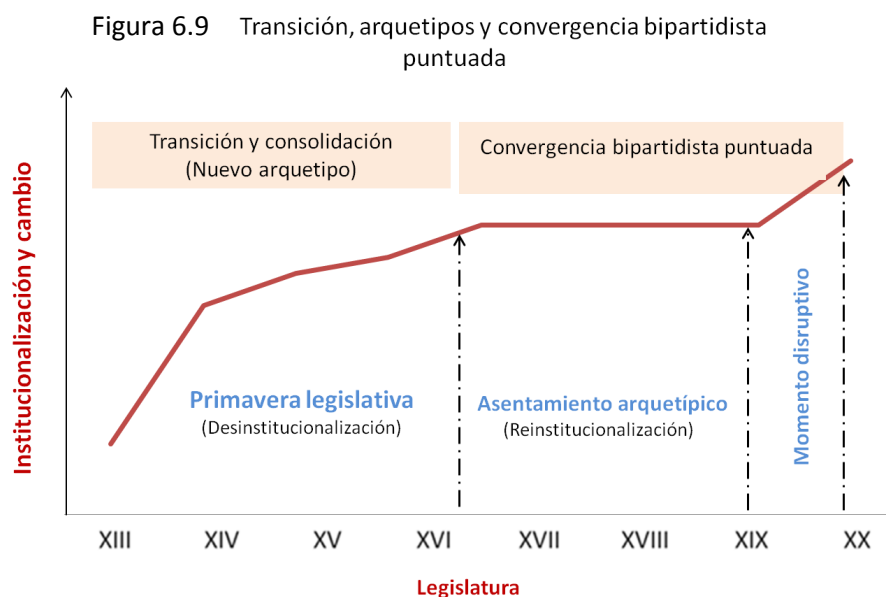
En términos del proceso de institucionalización, tal desplazamiento es equivalente al proceso que debe cursa la legislatura para pasar de un estado de pre institucionalización a otro de semi institucionalización, que se manifiesta en mayor autonomía, más complejidad, una capacidad mayor para adaptarse (o realizar cambios) y una coherencia también mayor, lo cual constatamos con la evidencia presentada en capítulos anteriores. El despliegue de los indicadores que alientan el comportamiento de estas variables, también alientan el “doble fenómeno de fortalecimiento y profundización de la identidad de la organización” a que se refiere Chavallier (1994): la legislatura aparece como una entidad impersonal y objetiva, independiente de sus miembros. Se ha investido de una voluntad autónoma (*processus d'objectivation*) y su identidad se ha internalizado por sus miembros, incorporándola a su patrimonio personal, integrada a su identidad individual (*processus d'intériorisation*).

La organización legislativa dejó de ser una herramienta. A partir de ahora, ofrece una nueva dimensión al contar con “‘personalidad’ propia y se introduce más profundamente en el corazón de la subjetividad individual de sus miembros” (Chevallier; 1994:242). La diputación hace cada vez más al diputado. Al contar con espacios de trabajo *proprios* (un diputado para una comisión, una comisión para cada diputado), con recursos de diversa naturaleza a su servicio (presupuesto, cubículos, módulos y personal), ninguno de sus miembros puede quedarse al margen de las actividades parlamentarias. El escaño –como espacio de actuación política ofrecido por el ente institucionalizado- comienza a *hacer* cada vez más al diputado, en vez de que sea el diputado quien haga al puesto (Ragsdale y Theis, 1997).

6.4.8 Primavera del poder legislativo

Tales cambios permitieron el alumbramiento de un nuevo órgano legislativo, una floreciente “primavera legislativa”, como se muestra en el esquema de la figura 6.9 De acuerdo con la evidencia empírica, podemos identificar que la transición de una legislatura de menor grado de institucionalización a otra con un mayor grado, opera básicamente durante el lapso de doce años de las gestiones de las legislaturas XIII-XVI (1989-2001), cuyos mayores cambios hemos documentado a lo largo de este trabajo y sistematizado en las páginas anteriores. Es el momento durante el cual el Congreso de Baja California *emerge* como un verdadero poder en el sistema político local, con una estrategia propia que lo *libera* de sus ataduras históricas al hiperpresidencialismo y el autoritarismo, sin que las tradiciones se despidan del todo.

En un esfuerzo por dejar formalizada esta experiencia, a días de concluir su gestión, la XIV legislatura creó la Ley del Poder Legislativo del Estado de Baja California, la primera diseñada por los propios legisladores y en un ambiente de pluralidad y consenso, ya que se desempeñó en un contexto de gobierno dividido: 4 diputados del PRD, 8 del PAN y 7 del PRI. Sin embargo, correspondió a las siguientes dos legislaturas *consumar* la reorientación estratégica, consolidando los cambios o ampliando sus alcances. ¿Esto demuestra que el cambio gradual fue dominante, incluso en esta etapa? Nos parece que lo que muestra es la inexperiencia de los legisladores y las limitaciones de sus liderazgos que no alcanzan a cuajar en el breve horizonte de sus tres años de gestión. También es notable como a lo largo de varias legislaturas se mantiene una orientación general que, tendencialmente, apunta hacia mayores niveles de institucionalización.



Fuente: Elaboración propia

Los datos muestran a una XV legislatura (1995-1998) promotora de cambios en distintos ámbitos de la dinámica del congreso. Entre ellos los que lo dotan de una mayor autonomía a partir de incrementos importantes a su presupuesto, la creación de un sistema moderno de comisiones y espacios de concertación política, así hayan sido éstos en el marco de un estrecho bipartidismo y

en medio de ciertos jaloneos y titubeos. No olvidemos que la XV legislatura tuvo como contexto un gobierno unificado y el partido en el gobierno contaba por sí mismo con 13 de las 25 curules, y cierta tendencia impositiva, propia del antiguo mayoriteo, dejó ver su cara en más de una ocasión. A pesar de ello, su saldo no fue negativo en materia de construcción de consensos, pues como se ha documentado en el capítulo 5, más del 70 por ciento de los dictámenes de las únicas dos comisiones que entonces tenían facultad de dictaminar, fueron aprobados de manera unánime.

La XV legislatura tuvo la creatividad necesaria para asumir los lineamientos que le heredó la XIV legislatura con la ley orgánica de 1995 e ir más allá con acciones innovadoras como abrir al congreso y convocar a la ciudadanía a las Mesas de Consensos, cuyo objeto era desahogar el ambicioso “Programa de Reforma del Marco Jurídico y las Instituciones Públicas de Baja California”, coloquialmente denominado “la Reforma del Estado”. Sin embargo, uno de los productos de estas mesas fue la reforma electoral que preparó las elecciones intermedias de 1998 la cual contó con algunos elementos que mejoraron el sistema electoral, pero habiendo iniciado con el 1.5% el umbral para que los partidos pudieran acceder a diputaciones de RP en 1980, la XIV legislatura lo elevó al 2% y la quince duplicó a 4%. Con ello, el de Baja California se convirtió en el sistema electoral más restrictivo del país como lo hemos documentado en otro espacio de este mismo trabajo. A juzgar por la composición de la XV legislatura (13 diputados del PAN, 12 del PRI y 1 del PRD) y conocida las en la tribuna del congreso por este último, es evidente que la reforma constitucional que modificó ese umbral, fue un acuerdo entre el gobernador y el PRI, haciendo los grupos parlamentarios afines a ellos su parte en el proceso

legislativo. Fue un acuerdo restrictivo de corte bipartidista para fortalecer el sistema bipartidismo.

Inscrita en un gobierno dividido, la XVI legislatura (1998-2001) inicia su gestión con un importante acuerdo político, denominado *Acuerdo de gobernabilidad democrática y reforma del Estado suscrito entre los Grupos Parlamentarios de la XVI Legislatura del H. Congreso de Baja California*. Con ciertas adecuaciones el método fue utilizado exitosamente por la XVIII legislatura, al cual denominó *Acuerdo Político para la Democracia y el Desarrollo de Baja California*, en tanto que la XXI legislatura también inició su gestión con un acuerdo similar al que ha denominado “Acuerdo de gobernabilidad para la transición y trabajo de la XXI legislatura del Congreso del Estado de Baja California” Desde luego, se trata de legislaturas muy diferentes. La primera con una configuración tripartidista, la segunda con una mayor pluralidad por la presencia de cinco partidos y la tercera, integrada por todo el espectro político-electoral de Baja California (Cuadro 4.36). Se trata de una de las aportaciones más importantes de la XVI legislatura en materia de concertación política, la cual se ha convertido en un modelo de gestión para los gobiernos divididos en Baja California, que bien podría servir de modelo general a los congresos locales en México.

Como parte de ese Acuerdo, la XVI legislatura puso en práctica el Programa de la Reforma del Marco Jurídico y de las Instituciones Públicas de Baja California, considerado por los grupos parlamentarios como el programa legislativo más importante a desarrollar durante su gestión. Con ello, se crearon las Mesas de Coordinación para la Reforma del Estado, una mesa central y 6 mesas especializadas. Aquí es importante destacar que fue creada una Comisión Especial para la

Reforma del Estado, la cual en su primera sesión de trabajo, después de realizar un balance de la experiencia de su antecesora, tomo el acuerdo de darle continuidad al Programa de Reforma del Estado, adoptando esencialmente los mismos ejes de trabajo. Fue un fenómeno inusual en la vida parlamentaria de este país cuya tendencia ha sido “inventarlo todo” a cada cambio de gobierno.

Ya que los resultados electorales de julio de 1998 arrojaron una composición, de tal forma que ninguna fuerza política podría tomar decisiones por sí misma, condujo a la adopción del consenso como el método principal para la toma de decisiones. El primer acuerdo fue distribuir de manera equitativa las presidencias de las mesas directivas de los periodos ordinarios y de receso, concluyendo la legislatura con una participación del 33% por cada grupo parlamentario, lo cual ha sido documentado atrás. A ello siguió la creación de un mayor número de comisiones, duplicando las existentes durante la XV legislatura y asignándolas equitativamente a los tres grupos parlamentarios, aspecto también documentado en páginas anteriores.

No nada más se crearon más comisiones, por primera vez en la historia del Congreso, también se les dotó de recursos y secretarios técnicos y a los grupos parlamentarios agrupados en la CRICP se les asignaron apoyos y asesores para su operación. Incluso, fue creada una Unidad de Apoyo Administrativa en la que, además de un coordinador, concurría un secretario técnico por cada grupo parlamentario y diversos asesores de los partidos y del ejecutivo. También se institucionalizó la función de gestión social, una partida para este fin en el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social del Ejecutivo y los diputados de todos los partidos contaron con recursos para instalar módulos de atención ciudadana. Con los módulos se institucionalizó la “redición de cuentas” debido a que a partir de entonces, comenzó a rendirse un informe, que

ahora es parte de sus ritos parlamentarios. Adicionalmente, la XVI legislatura ha sido la única que por consenso realizó un concurso por oposición de los candidatos a ocupar los puestos de Oficial Mayor, Contador Mayor de Hacienda, Director de Comunicación Social y Director de Asuntos Jurídicos, incorporando a algunas universidades en la evaluación de los aspirantes. Como corolario del esfuerzo iniciado por la XV legislatura, la XVI legislatura concluyó la ampliación de sus instalaciones físicas lo que significó la duplicación de espacios, necesarios para los diputados, pero también para órganos técnicos más robustos y un grupo importante de asesores técnicos como nunca se había tenido.

Muy lejos quedaron aquellos tiempos que refiere el siguiente párrafo:

La primera Legislatura que conocí fue la III en 1960. Tenía ocho Diputados y la mayoría de sus integrantes eran de Mexicali, pero de un sólo partido. Los reporteros, ni siquiera la tomábamos en cuenta. Sesionaban en un frío desabrido salón en el sur del segundo piso que fue el Palacio de Gobierno y hoy es Rectoría. Y del Poder Legislativo solamente tenía el nombre porque todos sabíamos que era una dependencia más al servicio del Gobernador. Aquella Legislatura hubiera pasado como un conejo en la noche y en un bosque: sin notarse. (Palabras de Jesús Blancornelas con motivo del reconocimiento "Ciudadano Distinguido de Baja California" que le hizo entrega el Congreso de B.C.. Diario de los Debates del 16 de junio de 1999).

Por último, una de las decisiones más trascendentes que la XVI legislatura tuvo que tomar a una semana de su instalación fue la designación de la persona que sustituiría al Gobernador Héctor

Terán Terán, quien falleciera el 6 de octubre de 1998. Este hecho pone en relieve el grado de autonomía alcanzado por la cuarta legislatura de la alternancia, así como el grado de coherencia de sus integrantes, quienes de manera responsable y sin la injerencia de elementos externos, exceptuando el posicionamiento del Presidente Zedillo que cualquiera que fuera debía provenir del PAN, designaron libremente al gobernador sustituto.

Únicamente para ilustrar como fue percibido este momento, convocamos de nuevo el testimonio de Jesús Blancornelas, quien hace un recuento de las ocasiones en las que el congreso local ha designado a un gobernador sustituto y las condiciones en las cuales tomó la decisión

De ocho integrantes que tuvo la III Legislatura, aumentó a diez en la IV, fue la única que tuvo tres jefes: primero, el Gobernador que se les murió; segundo, el Secretario de Gobernación que les dijo a quien eligieron como Gobernador; y naturalmente, el Gobernador sustituto.

A la XII Legislatura le correspondió nombrar al segundo Gobernador Sustituto, y no precisamente por voluntad propia, sino por decisión de la Secretaría de Gobernación. Esto debido a que el Presidente de la República retiró por su propia voluntad al constitucionalmente electo mandatario. Fue, en términos de entretenimiento, una carambola de dos bandas; y constitucionalmente, una doble violación federal al Estado de Baja California, tanto así, que antes de suceder el cambio todo mundo sabíamos que el Gobernador se iba y todo mundo sabíamos el nombre del Gobernador que llegaba.

Las condiciones en que esta XVI Legislatura eligió al Gobernador Sustituto fueron absolutamente diferentes, no lo hicieron por indicaciones de Gobernación, lo hicieron estrictamente en razón de un sentido verdaderamente partidista. Es cierto que imperó el criterio presidencial, en mi opinión justo, de que si los bajacalifornianos votaron por cierto partido, uno de sus militantes debía continuar al frente del Estado. Pero *el Presidente no escogió al sucesor*; la del Dr. Zedillo fue una definición política, no un capricho personal, de allí los hechos se trasladaron al terreno de la negociación política que es una de las bases precisamente del quehacer legislativo y *desterró, finalmente, la consigna a la que estábamos acostumbrados*.

Así, han transcurrido 38 años de ejercicio legislativo. Ahora ya *no hay obediencia unánime al Gobernador*, como antaño, y nos congratulamos. *Hoy existe clara separación entre este Poder, el Ejecutivo y el Judicial; inclusive existen controversias entre los Diputados de un mismo partido, o del partido en el Poder con propio gobernante*. Y felizmente fueron superados los popularmente conocidos "días de las verduras y el lavadero". Además, este recinto respetable ya no es el escenario de patadas, manazos e insultos entre sus integrantes. Hacemos votos porque tales acciones no se repitan y porque su ejercicio siga en la línea que está actualmente, en lo perfectible. Diario de los Debates, 16 de junio de 1999. (Todas las cursivas son nuestras).

Después de la definición política de Ernesto Zedillo, en la lista de aspirantes estuvieron Alejandro González Alcocer (proveniente de una familia panista tradicional, abogado empresarial y exdiputado federal y casado con la hija de Salvador Rosas Magallón, un legendario

líder panista de los años 50 y 60), se encontraban Rodolfo Félix Valdez quien fungía como Secretario General de Gobierno y Eugenio Elorduy, en ese momento presidente municipal de Mexicali, magnate local del ramo automotriz y expresidente de la Coparmex. Después de la evaluación de los tres grupos parlamentarios, el designado fue Alejandro González Alcocer, quien hacía una semana había sido electo Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN, pero se consideró por los diputados que, dadas sus características, podría alcanzarse una mayor armonía entre ambos poderes, como sucedió, salvo algunos desencuentros en pleno proceso electoral federal de 2000.

Como cualquier otra, la XVI legislatura se vio inmersa en conflictos internos, los cuales, sin embargo, fueron adecuadamente subsanados y mantenida la coherencia entre sus integrantes. Uno de ellos fue la destitución de dos presidentes de comisiones del GPPRI por la mayoría de la alianza GPPAN-GPPRD y el otro el retiro del GPPRI de los trabajos de la Reforma del Estado en medio de una ofensiva mediática, en la que aducían pocos avances en los trabajos y al “ninguneo” de estos por parte del Gobernador a quien pedía asistiera a los trabajos de las mesas de la reforma del Estado. Los diputados destituidos fueron reubicados en comisiones y tras meses de abandono, al GPPRI regresó a los trabajos de la reforma del Estado. Al final, los productos emanados del programa de la reforma del Estado fueron aprobados por el voto consensuado de los tres grupos parlamentarios.

Si la XIII legislatura centró su trabajo en perfilar un conjunto de orientaciones estratégicas y “ordenar y limpiar la casa”, que las tres subsiguientes legislaturas fueron paulatinamente empoderándose y asumiendo sus funciones básicas se demuestra con la tendencia creciente de

los dictámenes de las comisiones de legislación y puntos constitucionales y la de hacienda y administración, lo que denotaba el crecimiento de las actividades del Congreso en su conjunto. Lo que ello muestra es la emergencia de un explosivo crecimiento de las iniciativas de ley y de las acciones de fiscalización promovidas por los diputados iniciándose el despegue legislativo a partir de la XIII legislatura. En el cuadro 6.4 puede observarse un crecimiento de los dictámenes de la Comisión de Hacienda y Presupuesto (que en esos tiempos incluía la fiscalización), que crece 2.24 veces al pasar de 277 durante la XIV legislatura a 623 durante la XVI legislatura. Algo similar se presenta en el caso de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales cuyo número de dictámenes se multiplica por 3 al pasar de 67 a 201.

Cuadro 6.4: Incremento de dictámenes de las comisiones de hacienda y legislación y puntos constitucionales, 1992-2001								
	Hacienda y presupuesto ^(*)				Legislación y puntos constitucionales			
	XIV	XVI	XVI	Suma	XIV	XVI	XVI	Suma
Gestión	277	451	623	1351	67	190	201	458
Por año	92.33	150.33	207.66	450.33	22.33	63.33	67	152.66
Por mes	7.69	12.52	17.30	37.53	1.86	5.28	5.58	12.72
Por semana	1.92	3.13	4.32	9.38	0.46	1.32	1.39	3.18
Crecimiento	1.00	1.63	2.25		1.00	2.86	3.02	
Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Legislativa del PLEBC, Núm. Especial, septiembre, 2001. (*) Tuvo denominaciones diversas.								

Además, con los datos desagregados mostrados en el capítulo 4, durante la XIV legislatura y todavía más durante la XV legislatura, la diferencia de iniciativas exitosas en favor de los legisladores se volvió abismal en detrimento del ejecutivo. Esto revela que un elemento importante de esta “primavera” fue que el Poder Legislativo dejó de maquilar las iniciativas presentadas por el gobernador, como sucedió a lo largo de las XII legislaturas transcurridas durante el lapso 1953 a 1989. Las figuras 4.1, 4.5 y 4.7 muestran la coincidencia del incremento del activismo los legisladores con el crecimiento del número de comisiones legislativas, el aumento del presupuesto y la paulatina mejora de los órganos de apoyo parlamentario y

administrativo, que también vieron crecer sus actividades, personal y disposición de nuevos edificios y mayores recursos. En el capítulo 4 también se ha documentado con amplitud que el presupuesto del congreso se incrementó 13.15 veces durante el lapso 1989-1997. En ese lapso quedan comprendidas las gestiones de las tres primeras legislaturas de la alternancia. Igualmente, en términos relativos la participación del presupuesto del congreso en el presupuesto estatal, pasó de 0.79% en 1989 al 1.647% durante 1996 y a 1.54% durante 1997 (Ver figura 4.1). Durante la década 1989-1999, el presupuesto autorizado del Congreso a precios corrientes se incrementó 23.45 veces, a pasar de sólo 3.5 millones a 82 millones de pesos.

Con el término de la gestión de la XVI legislatura se cierra ese primer ciclo del proceso de institucionalización del Congreso cuyo producto principal es el *renacimiento* del Poder Legislativo de Baja California. Fue el fin de la historia de abdicación y sometimiento; el inicio de una nueva página de historia de la organización legislativa a partir de un periodo de trastorno y de cambios que rompieron con la estructura precedente: un cambio estratégico. Durante ese periodo, el Congreso de Baja California emerge como un verdadero poder en el sistema político local: ha tenido lugar el fenómeno de infusión de valor (Seltznick 1993 y Huntington 1965) y la organización cameral dejó de ser una herramienta al servicio de un ente externo. Pero no es el fin de toda historia. El Congreso continúa su devenir bajo nuevas condiciones, con avances y retrocesos y, al parecer, con el florecimiento de algunas de las viejas formas de control que utilizó el Ejecutivo durante los tiempos del hiperpresidencialismo local y del partido hegemónico. Las tentaciones de los nuevos gobiernos del PAN parecen amplificarse a la par con el fracaso de la transición prometida por Fox y el retorno del PRI. La segunda parte de capítulo 4

ilustra sobre las estrategias de los gobernadores que insinúan la añoranza de las ventajas de la convergencia priísta en sus relaciones con el poder legislativo.

Concluida la caracterización de la “primavera legislativa”, que hace evidente los cambios más La figura 6.9 muestra los arquetipos prevalecientes después de la alternancia, los cuales hemos identificado como “transicional” (1989-2001) y el otro como “estabilidad puntuada”(2001-2013) y otro más, el de “convergencia” (1953-1980) no identificado en esa figura, pero que abordaremos adelante en un ejercicio basado en siete características (ver figura 6.10)

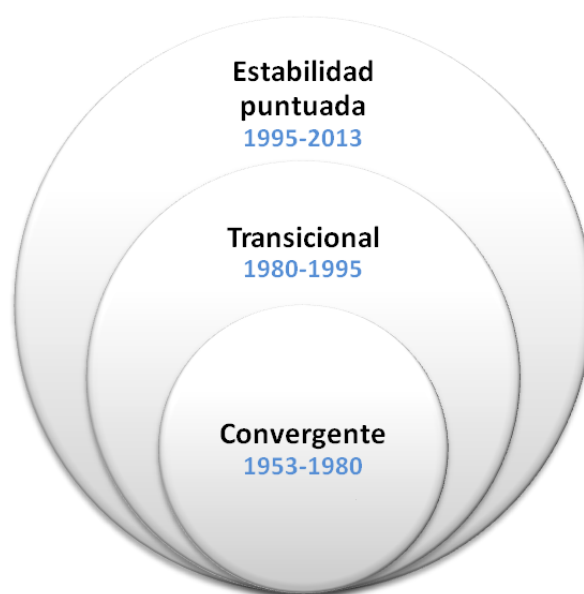
6.5 Características y evolución de los arquetipos legislativos

6.5.1 Antecedentes y advertencias

En este apartado, nos hemos apoyado en las aportaciones de Miller y Friesen (1980), particularmente en su estudio de identificación de arquetipos para una muestra muy diversa de empresas, en la cual mediante 24 variables identifican los periodos de transición de un arquetipo a otro y las características de estos mismos. Por ejemplo, para el periodo T1, que representa una etapa desintegradora de la historia de la organización, en la que sus subunidades adquieren más poder, cuentan con un menor liderazgo y la dirección es de tipo vertical corporativa, le denomina "arquetipo de fragmentación". Asimismo, en el arquetipo para el periodo T9, en el cual existe poca evidencia de cambios, y las estrategias y procedimientos existentes se han formalizado y estandarizado de manera que puede haber una mayor delegación de la autoridad operativa, le denomina "arquetipo de formalización y estabilidad" (Miller y Friesen, 1980:287), y así en cada uno de los nueve tipos que presentan. Con los ajustes pertinentes, nos hemos apoyado

en los trazos generales de esta experiencia para identificar los arquetipos de la legislatura local, como una forma complementaria de identificar las características su proceso de cambio organizacional. En esta construcción subyacen los datos mostrados en los apartados anteriores, así que obviaremos su innecesaria reiteración..

Figura 6.10 Arquetipos en la legislatura local



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 6.5 Periodos arquetípicos y sus características		
1953-1980	1980-1995	1995-2013
Abdicación de funciones; subordinación al gobernador	Entre la abdicación y la asunción de sus funciones;	Asume sus funciones
Autonomía nula	Autonomía de muy baja a media	Autonomía de media a alta
Muy baja adaptabilidad / rigidez muy alta	Adaptabilidad creciente/ baja rigidez	Alta adaptabilidad
Estructura artesana y elevada coherencia monopartidista	Estructura simple y baja coherencia institucional	Estructuras desarrolladas, mayores niveles de coherencia institucional
Fuerte centralización en la mesa directiva	Ausencia de reglas legitimadas	Reglas formales e informales compartidas
Nula influencia en las políticas	Tendencias a la descentralización	Mayor descentralización en órganos de trabajo y órganos técnicos
Ausencia de fiscalización	Influencia incipiente en las políticas	Mayor influencia en las políticas y la fiscalización
Ausencia de marco favorable a la fiscalización/nulo control	Inicio de un marco favorable a la fiscalización/de muy bajo a medio	Marco definido para la fiscalización y acciones crecientes en la materia
Recursos escasos	Mejora en recursos	Disponibilidad creciente de recursos
Fuente: Elaboración propia		

6.5.2 Modelo arquetípico y legislatura local

La figura 6.10 muestra los tres arquetipos (modelos) de la legislatura de Baja California, con sus características distintivas y sus periodos de vigencia ensayados entre la I y el inicio de la XXI legislaturas, esto es, desde 1953 a 2013. La figura es la representación de la confluencia de la evolución de las variables de institucionalización (autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia), los cambios organizacionales y los procesos políticos a lo largo del tiempo. Los periodos identificados son consistentes –con algunas diferencias explicables-, con los establecidos en las figuras 6.1 y 6.3 que representan la evolución/*re*-evolución de los procesos de institucionalización y de cambio organizacional, respectivamente.

Es una representación del proceso del cambio arquetípico desde uno simple a otro complejo, pretendiendo hacer claro que el desplazamiento del «Arquetipo de la convergencia» por el «Arquetipo transicional», no significa su eliminación, sino una superación cualitativa, de ahí que se superpongan secuencialmente como las escamas de los peces. Igualmente, el «Arquetipo transicional» es negado *dialécticamente* (negación de la negación) por el «Arquetipo de estabilizado puntuada», pero al igual que en el caso del «Arquetipo de la convergencia», no desaparece. Su «no ser» es su «ser» en una escala y tiempo diferente. Las respectivas denominaciones de los arquetipos (con su paralelismo con la tipología de las legislaturas de Polsby), buscan evitar caer en los tradicionales lugares comunes. Para estos fines, partimos bajo la consideración de que la legislatura tipificada por Polsby (1975) como transformadora representa un *tipo ideal* a alcanzar.

En palabras de Weber en Meyer et al. (1993):

un tipo ideal está formado por la *acentuación unilateral* de uno o más puntos de vista y por la síntesis de un gran número difuso, discreto, más o menos presente y ocasionalmente ausente de fenómenos individuales concretos, que están dispuestos de acuerdo con aquellos puntos de vista unilaterales enfatizados en una construcción analítica unificada (Weber, 1963: 398). (Las cursivas son nuestras).

[Un tipo ideal] no es la *descripción* de la realidad, sino que pretende dar elementos inequívocos de expresión a tal designación. . . no es una hipótesis sino que ofrece una guía para la construcción de una hipótesis (Weber, 1963: 396). (Las cursivas son de Weber).

Los arquetipos que presentamos, son representativos de las distintas fases de la historia evolutiva *particular* de la legislatura sintetizada en el figuras 6.1 y 6.3, los cuales perfilan las características de su proceso de desarrollo. En cada arquetipo está presente de manera implícita la interacción entre las variables ambientales y organizacionales mediante las cuales hemos escrutado y explicado la institucionalización de la legislatura local y que inciden en su comportamiento estratégico (ver cuadro 6.2 y figura 6.9).

6.5.3 Historia evolutiva y arquetipos en la legislatura local

Como se dicho arriba, con los ajustes necesarios y pertinentes, buscamos adherirnos al enfoque de Miller y Freisen, (1980), quienes tuvieron como objetivo de su investigación “conocer el

tipo de adaptación más complejo, desafiante y no rutinario: el tipo que tiene un consiguiente impacto en la forma en que las variables de estructura, la elaboración de estrategias y el entorno interactúan a través del tiempo”. Reconociendo para ello, que “la selección y definición de un período de transición, obligadamente, implica siempre cierto grado de arbitrariedad”, su guía principal fue “la intuición de los investigadores sobre lo que podría ser interesante sobre el proceso de adaptación” (Miller y Friesen, 1980:273). El estudio de estos autores es de tipo diacrónico y comparativo entre una muestra de empresas; el nuestro es de la misma naturaleza, pero las unidades comparadas son las sucesivas legislaturas (que en cierto caso hemos tenido que agrupar para fines explicativo) y la legislatura como un todo.

Apoyándonos en la periodización de la figuras 6. 1 y 6.3 y en una “plantilla” de 9 variables que caracterizan el desempeño de la legislatura a lo largo de 1953-2013, las cuales se asemejan o coinciden en el tiempo con los indicadores de institucionalización, identificamos dos arquetipos estables y otro de tipo transicional. Al arquetipo del periodo 1953-1980, le hemos denominado «Arquetipo convergente», porque la evidencia que se tiene es que fue un periodo de *calma* para la legislatura; es decir, salvo el paulatino incremento del número de diputados, los cambios en las estrategias y procedimientos fueron pequeños y de tipo incremental. Estos se muestran en la primera columna de la figura 6.10 y el cuadro 6.10, donde los tres elementos distintivos comunes –sin menoscabo de la importancia que por separado y en conjunto tienen el resto-, se refieren a: (1) la abdicación de sus funciones, (2) su nula autonomía y (3) su limitada capacidad adaptativa.

Al arquetipo del periodo 1995-2013, cuyas características se pueden apreciar en la tercera columna del cuadro 6.5, lo hemos denominado «Arquetipo de la estabilidad puntuada». La

evidencia recogida muestra que durante ese periodo la autonomía y la adaptabilidad se han fortalecido de manera importante, pero además la coherencia se ha convertido en un elemento determinante de la estabilidad del órgano legislativo. El adjetivo “puntuada” que identifica a esta denominación, se origina al considerar que durante ese periodo ha habido dos momentos de tensión que han sacudido a la legislatura y, de alguna manera, han tendido a romper el equilibrio. Uno durante la XVII legislatura con la fallida mayoría del PAN y la emergencia de una nueva mayoría encabezada por el GPPRI. Y el otro, durante la XX legislatura cuya sacudida fue mucho mayor al enfrentarse a un cambio drástico del ambiente a partir de la emergencia de un gobierno dividido vertical y horizontalmente que trastocó el dilema tradicional en la cancha de los partidos (cooperar-obstruir) a un dilema entre poderes (Huntington 1984 y Lujambio 1995).

Sin embargo, la sacudida de la XX legislatura, de gran impacto, debido a la resiliencia del órgano legislativo no precipitó la aparición de un arquetipo diferente. Eso sí, reafirmó y profundizó algunas de las características transmitidas por las legislaturas precedentes. Los cuatro indicadores de institucionalización se vieron incentivados, especialmente la autonomía (financiera y política), su capacidad de adaptación y complejidad. La coherencia institucional tuvo un importante repunte durante los primeros periodos de sesiones, (con la aprobación por unanimidad de una nueva ley orgánica, aumentos presupuestales, defensa de las nuevas estructuras, entre ellas el Instituto de Investigaciones Legislativas.), pero se contrajo de manera sensible durante su último año de gestión en medio de las elecciones para gobernador, ayuntamientos y nueva legislatura. Una evidencia de que ha seguido prevaleciendo el mismo arquetipo, es que la XXI legislatura (la más pluralista en toda su historia), ha podido desplegarse durante su dos primeros periodos de sesiones con relativa calma -no sin roces, propio del tipo de

institución- y con altos niveles de consenso en la mayoría de sus decisiones de importancia, especialmente en la estructuración de sus órganos de gobierno y sus sistema de comisiones, a partir del Acuerdo Político de los nueve partidos representados en ella, artefacto heredado de las legislaturas XVI y XVIII.

6.6. Institucionalización, cambio estratégico y tentaciones autoritarias

6.6.1 De la convergencia a la estabilidad puntuada

Bajo las lentes que nos dimos para estudiar cómo ha evolucionado la legislatura local, los datos nos informan que este órgano legislativo ha registrado una mayor institucionalización y cambios organizacionales significativos (ver cuadro 6.6). La legislatura atravesó por un largo periodo de convergencia durante (1953-1989); fueron los “años felices” del modelo autoritario basado en un hiperpresidencialismo local y el sistema de partido hegemónico. Aunque el diseño constitucional creado por el congreso constituyente local estableció con claridad un sistema presidencial de separación de poderes, en la práctica el gobernador, que actuaba como jefe político del estado y de su partido, concentró en sus manos la conducción de los tres poderes. La consecuencia inmediata para la naciente legislatura fue mantenerse como una organización-herramienta al servicio del gobernador, viéndose obligada a adoptar una estrategia de subordinación al gobernador, legitimadora de sus actos, acrítica e incondicional. El ambiente político nacional fue muy propicio a este fenómeno y las voces que se le opusieron eran muy débiles e incapaces de incidir en cambios sustantivos.

En esas condiciones, el congreso local únicamente albergó a los diputados del PRI hasta 1980, a partir de la reforma política nacional, que permitió el acceso de un diputado del Partido Comunista Mexicano y otro del Partido Acción Nacional. Durante el periodo de convergencia, en lo fundamental, prevalecieron estructuras artesanas (dos comisiones, ausencia de órganos de apoyo, excepto la Oficialía Mayor y la Contaduría Mayor de Hacienda, ambas con grandes limitaciones) con un alto grado de informalidad (no había ley orgánica ni reglamentos) y un accionar discrecional. Ante la ausencia de criterios universales, lo que prevalecía eran las decisiones personalistas, cargadas de intereses particulares.

La lógica organizacional del congreso respondía a un modelo burocrático autoritario en el que el Presidente de la Mesa Directiva, concentraba la carga decisional, es decir, el poder. Prevalecía el sistema de pleno, que era nada más el espacio de legitimación público de aquellas decisiones que ya habían sido tomadas, la mayor parte de las veces, en un ente externo. No existían espacios de concertación política, porque bajo las condiciones imperantes, no había necesidad de ello: la coherencia y unidad interna descansaba en la disciplina a un partido y la lealtad al gobernador. Así que ante el férreo control del gobernador sobre los diputados y lo estático del ambiente externo, fueron los cambios incrementales los que prevalecieron en el sistema social conocido como congreso.

Por supuesto que al PRI y al gobierno les interesaba la “institucionalización” de las reglas bajo las que operaba el sistema presidencialista de división de poderes, pero sólo en la medida en que su predominio político se veía asegurado en cada uno de los espacios de la vida pública. Así que la institucionalización de las reglas que daban vida y mantenían vigente al hiperpresidencialismo

y al sistema de partido hegemónico vistas arriba, fueron una *no* institucionalización desde la perspectiva de un modelo republicano y democrático, o si se quiere, desde la teoría de la institucionalización en la que subyacen los valores democráticos de ese modelo.

Cuadro 6.6 El cambio legislativo: de la convergencia a la estabilidad puntuada	
Grandes periodos, 1953-2013	
De convergencia (1953-1989)	De trastorno y nuevo equilibrio (1989-2013)
Modelo: presidencialismo exacerbado y partido único	Modelo: republicano y democrático
“Institucionalización” de las reglas del modelo autoritario	Institucionalización modelo republicano y democrático
Un sólo partido	Pluralismo con hasta 9 partidos representados
Marco institucional informal y limitado	Marco institucional formalizado y desarrollado
Estrategia de subordinación, legitimadora, incondicional y acrítica	Estrategia de cooperación negociada, con autonomía y libertad de crítica
Organización como herramienta desechable	Organización infundida de valor
Supeditación al gobernador	Colaboración negociada con el gobernador
Nula capacidad de control sobre el ejecutivo	Creciente capacidad de control sobre el ejecutivo
Presupuestos raquíticos e insuficientes	Presupuestos adecuados y suficientes
Ínfimo éxito legislativo de diputados	Elevado éxito legislativo de diputados
Muy baja interacción social	Creciente interacción social
Nula transparencia	<i>Relativo</i> compromiso con la transparencia
Estructura artesana	Estructura compleja
Alto grado de informalización de las estructuras	Creciente grado de formalización de las estructuras
Organización altamente mecánica	Organización con rasgos orgánicos y adhocráticos
Organización burocrática y rutinaria	Organización innovadora con rasgos adhocráticos
Dos comisiones	Una comisión para cada diputado
Ausencia de espacios de concertación	Creación y formalización de espacios de concertación y grupos parlamentarios
Rigidez, muy baja propensión al cambio	Adaptabilidad, alta propensión al cambio
Concentración del poder	Procesos de desconcentración del poder
Coherencia y unidad interna basada en la lealtad al gobernador y disciplina partidaria	Coherencia y unidad interna basada en la inclusión y la construcción de consensos
Uso de criterios personalistas en la toma de decisiones	Mayor uso de criterios universalistas en la toma de decisiones
Prevalencia de cambios incrementales en el sistema	Mezcla de cambios incrementales en el sistema y radicales que cambian el sistema
Fuente: elaboración propia	

En ese sentido, dado que el sistema de división de poderes de Baja California - al igual que en Baja California Sur y Quintana Roo y el D.F., es muy joven frente al nacional y a la mayoría del resto de las entidades federativas, aquí no puede hablarse de *re* institucionalización del poder legislativo, concepto utilizado por Loeza 1999 (en Valencia 2004) y por Béjar (2001) para el congreso federal.

A diferencia del poder legislativo federal, que contó una época de esplendor (Carpizo 2011), el de Baja California sólo alcanzó en el pasado reciente ciertos tintes de esplendor a partir de la alternancia política en el gobierno estatal, expresándose en lo que denominamos su “primavera legislativa” abordada arriba. Y es que el sistema local de división de poderes de Baja California, creado durante principios de los años cincuenta, bien podría caracterizarse a partir de un oxímoron: *nació muerto*. Su aborto marcó por décadas el destino del poder legislativo local, lapso durante el cual hemos identificado como “periodo de convergencia de la paz priísta”.

Por ello, en nuestro análisis no adoptamos el concepto de reinstitucionalización, para la localidad, significaría retomar el modelo autoritario representado por el hiperpresidencialismo local y el sistema de partido hegemónico. A nuestro juicio, los procesos de institucionalización y de cambio del Poder Legislativo de Baja California, han dirigido su mira a hacer prevalecer el modelo republicano y democrático, que por supuesto, como todo modelo, es un tipo *ideal*.

Visto bajo la óptica de este modelo, el legislativo tendría que ser un poder que ha delimitado sus fronteras, es decir, que es autónomo frente a entes externos. Debería contar con capacidades políticas y técnicas para influir en el curso del estado a través de las políticas y de sus funciones de control, de dirección e impulso. Esto implica alcanzar un mayor nivel de complejidad y contar

con suficientes recursos para actuar como par con el poder ejecutivo, lo que presupone la cooperación entre poderes, pero no subordinada ni acrítica como sucedió durante el periodo de la *convergencia priísta*. Igualmente, el legislativo tendría que elevar los niveles de acuerdo entre sus miembros a partir de lo que tienen que hacer, plasmado su agenda parlamentaria *institucional* y en el acuerdo sobre los derechos procedimentales de sus miembros para el desahogo de tal agenda. Por supuesto, ambos elementos contienen, de manera implícita, los contenidos y las formas de cooperación con el vecino de enfrente, es decir, con el ejecutivo

Los datos que arroja el rastreo de los procesos de institucionalización y de cambio organizacional a lo largo de esta tesis, indican que la legislatura se orienta hacia la institucionalización de un modelo republicano y democrático de la división de poderes. Se trata de una *conditio sine qua non* de su desarrollo, de su acceso a su plena institucionalización como poder independiente. Es verdad que la institucionalización de ese modelo republicano, no es función única de la legislatura, pero en tanto institución particularmente central para la vida y los procesos políticos en un régimen democrático (Longley, 1996), su papel puede ser determinante. En ello es fundamental el sostenimiento de la estrategia de cooperación negociada, con autonomía y libertad de crítica que ha venido forjando y aplicando en zigzag, desde que devino en un poder real. En ese sentido, su accionar ha arrojado una nueva convergencia y equilibrio (cuadro 6.6 y figura 6.10), no sin contradicciones que acusan presencia de ciertos trastorno organizacional (y político), como el presentado durante la XX legislatura (2010-2013), que como explicamos en párrafos anteriores y abordamos ampliamente en el capítulo 4, dado su alcance naturaleza, y la resiliencia del órgano legislativo, no llegó a constituirse en una reorientación

estratégica, según se concibe desde la teoría del equilibrio puntuado, sin que neguemos la trascendencia favorecedora de su institucionalización a algunas de sus acciones.

6.6.2 Institucionalización, tentaciones autoritarias y ambiciones políticas

Sobre los hombros de nuestros precursores, en los capítulos 2 y 4 explicamos que el proceso de institucionalización enfrenta de manera permanente el riesgo de su reversión (Huntington 1965, Polsby 1968, Berger y Luckman 2001, Oliver 1992, Greenwood et al. 2008 y Baldino 1982). Es decir, la institucionalización no es un proceso unidireccional, ni el “fin de la historia” de la legislatura (Longley 1996) ya que puede elevarse de nivel o caer a peldaños inferiores. La modernidad, que suplementa pero no sustituye la tradición (Huntington, 1971), se revela cargada de la vieja cultura y las antiguas prácticas. De esta manera, la vigencia local de un modelo republicano y democrático, sólo es concebible si se considera como parte de sus elementos a una legislatura que en la vida real no se desconecta de sus predecesores genealógicos (Hedlund et al. 2008:21), legislatura que, como ya vimos, fue creada en un sistema de división de poderes abortado; que abrevó intensa y largamente del autoritarismo presidencialista. La legislatura actual es una institución social que nos fue legada, ya hecha, por las generaciones anteriores (Durkheim; 2001:17). A su vez, la institucionalización de la legislatura es un producto histórico, en un continuo devenir, inmersa en un contexto mayor de un sistema democrático que a su vez ha institucionalizado la incertidumbre (Przeworski, 1988).

Debido a tales antecedentes, a la realidad política imperante en el país o a cambios en la vida política local, existe potencialmente el riesgo de que los viejos contenidos busquen restablecerse

bajo nuevas formas, es decir, “el vino viejo en odres nuevos” (Mees 1997). Esta contradicción se expresa como una tensión permanente entre un modelo y otro, materializándose a través de las distintas estrategias a disposición del gobernador en sus relaciones con el congreso (ver figura 2.7). El gobernador necesita convertir su programa de gobierno en ley (Saiegh 2010) y busca lograr su pretensión a partir de contar con un congreso eficaz, expedito en sus resoluciones y, además, que no le cueste demasiado caro (Cox y Morgenstern 2001). Para esos fines, al gobernador le resulta de mucha utilidad un congreso-herramienta (Seltznick 1993), lo que se dificulta o hace inaccesible con los gobiernos divididos. Pero esa tensión estará siempre presente. Si se quiere, es la tensión entre la estrategia de dominación orientada a la legislatura bajo nuevas formas y la estrategia de “liberación” de la legislatura en cuyo centro está su negativa a subordinarse, su empeño en mantener su autonomía y el mantenimiento de la libertad de crítica hacia la burocracia estatal y el gobernador mismo.

Igualmente, las ambiciones políticas de las fuerzas internas al seno del congreso (que en el caso del PRI, ha sentido cercana la posibilidad de regresar a dirigir el gobierno estatal), puede llevarlas al abandono del compromiso democrático e institucional y –como el gobernador pudiera hacer con el aparato estatal-, pensar en utilizar al congreso como herramienta para sus fines, incluidos sus ahora cuantiosos recursos. Éstos podrían fluir de manera clientelar hacia las zonas de influencia partidaria, que además, como hasta ahora se ha visto, son medidas compartidas por todos sus miembros sin distingo político alguno. Hay que destacar que el pasado proceso electoral local, arrojó suficiente luz sobre el nivel que puede alcanzar un conflicto entre poderes, cuando tanto el aparato del ejecutivo como el del legislativo son tratados como herramientas para fines de los respectivos partidos. Debido a ello, se pierde de vista la

importancia de la cooperación entre poderes y el probable daño social causado por sus disensiones, todo un “duelo entre valientes” escenificado por sus titulares. En esa guerra, los vetos y las controversias constitucionales del gobernador Osuna Millán, perfilaron toda una estrategia imperial para contener al congreso. En contrapartida, las demandas de orden penal contra el gobernador (entre otras acciones), delinearon una estrategia recalcitrante de la legislatura (Cox y Morgenstern 1998) para enfrentar al ejecutivo. Por supuesto, ese duelo tuvo por contexto el proceso electoral de 2013, estando en juego la gubernatura, los cinco municipios y veinticinco diputaciones, con los resultados expuestos en el capítulo 4.

En ambos casos el riesgo de reversión de los avances de la institucionalización de la legislatura local, es *potencialmente* real. El congreso no debe ser utilizado por el gobernador como una herramienta, aunque sus equipos y el mismo piensen que con ello gana en eficacia y puede cumplir en plazos menores sus promesas de campaña y realizar su programa de gobierno. El desmontaje del sistema autoritario fue una gran conquista social, cualquier intento de restauración, así sea por la vía “blanda” (como sucedió *parcialmente* durante los gobiernos de Eugenio Elorduy y Osuna Millán durante las legislaturas XVII y XIX), sería un grave retroceso. De igual manera, tampoco es lícito que bajo un contexto de gobierno dividido como el surgido durante las elecciones intermedias de 2010, la mayoría parlamentaria utilice de los recursos institucionales del congreso para fines partidistas, ya sea en medio de las justas electorales o mediante un “pork barrel” para todos sus miembros, cuya naturaleza abordamos en el capítulo 2. En el capítulo 4 documentamos el hecho de que el congreso fuese considerado “muy autónomo en la división de poderes” frente al ejecutivo, pero subordinado a los intereses y decisiones de personajes externos, ajenos a la representación institucional de los legisladores.

Aquí, resulta de crucial importancia la intervención la sociedad a través de sus organizaciones y de la misma academia. Pero también, de las mentes más lúcidas del congreso, quienes a partir de una evaluación de las fortalezas actuales del órgano legislativo y lo que consideren que deba ser en el largo plazo, promovieran las reformas legales o constitucionales necesarias para impedir (o al menos limitar) la posibilidad de revertir las consecuencias positivas de la institucionalización en el nivel que ahora se encuentran. Igualmente, proponer medidas que contribuyan a que el congreso acceda a peldaños más elevados de su institucionalización. El redimensionamiento del artefacto Plan de Desarrollo Legislativo podría ser una probable vía constitucional para ese fin, lo que implicaría el rediseño de la agenda parlamentaria común que se elabora al iniciar sus gestiones cada legislatura. Esto será tanto más importante, cuanto los legisladores cuenten con la reelección inmediata.

Con lo anterior concluimos este capítulo 6 para pasar al capítulo 7. Este último capítulo se concentra en presentar las conclusiones e implicaciones de la investigación; ofrece conclusiones específicas sobre cada objetivo y las preguntas de investigación, así como una conclusión general del problema planteado. También se presentan las implicaciones prácticas de estos resultados, la propuesta de un modelo interpretativo de los procesos de institucionalización y cambio en los congresos locales, así como las limitaciones de nuestro trabajo. Finalmente, se ponen a consideración del lector, algunas de las probables líneas de investigación que arrojan tanto las debilidades como las fortalezas de esta empresa.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Orden de exposición

Al formular nuestro mecanismo causal de investigación establecimos 5 objetivos y cuatro preguntas, cuyos elementos de respuesta se fueron configurando conforme contrastamos las variables de institucionalización interna y externa y rastremos los procesos implicados. El despliegue de estas variables a través de los indicadores asignados, se vio reforzado al considerarlas conjuntamente con el ambiente político de la legislatura durante la periodización identificada. En este capítulo damos cuenta de ello.

En un primer apartado, mostraremos de manera conclusiva el desenvolvimiento de cada una de las variables de institucionalización y presentaremos nuestras apreciaciones de carácter general de tal comportamiento y de su impacto en la institucionalización de la legislatura local. En un segundo apartado, exhibiremos los resultados respecto de cada uno de los objetivos que nos propusimos alcanzar en nuestro mecanismo causal. En seguida, presentamos nuestra propuesta de modelo para evaluar la evolución de las legislaturas locales en México, fundamentamos su viabilidad y planteamos una discusión sobre estos resultados. Finalmente, sugerimos una serie de implicaciones prácticas de nuestros hallazgos, mostramos las limitaciones de esta tesis y ofrecemos algunas recomendaciones para el emprendimiento de nuevas investigaciones.

7.2 Despliegue de las variables de institucionalización

Al definir nuestro mecanismo causal, establecimos como objetivo identificar la trayectoria evolutiva de la legislatura de Baja California desde su origen (1953) hasta la actualidad (2013) a

partir de la contrastación de las teorías de la institucionalización y del equilibrio puntuado. De acuerdo al planteamiento central de la teoría de la institucionalización sugerida por Huntington (1965), entre más elevados los niveles de sus características (autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia), mayor será la institucionalización de la legislatura local. Durante los capítulos 4 y 5, contrastamos las cuatro variables independientes, considerando una parte externa (autonomía y adaptabilidad) y otra interna (complejidad y coherencia) de la institucionalización. En el capítulo 6, rastreamos los procesos de institucionalización y cambio organizacional, identificando el nivel de institucionalización alcanzado por la legislatura local y, basados en la Teoría del Equilibrio Puntuado y la teoría de la configuración, construimos una explicación del cambio organizacional de la legislatura, identificando sus periodos de convergencia, trastorno y reorientación estratégica y la configuración de los arquetipos adoptadas por el órgano legislativo.

En lo que sigue, resumiremos el comportamiento de cada una de estas variables, las características de los procesos de institucionalización y cambio organizacional y las conclusiones que de todo ello se desprenden.

7.2.1 Variable autonomía

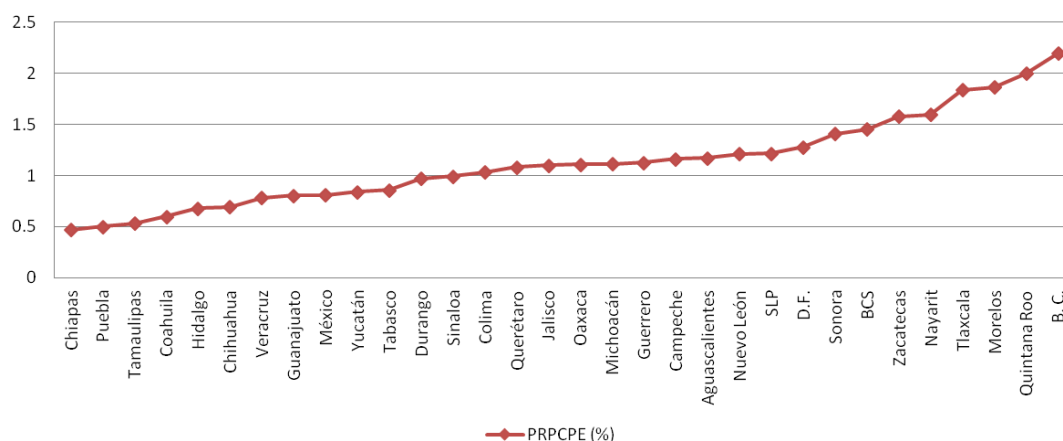
A partir del tipo de indicadores utilizados en su evaluación, y con el objeto de hacer más penetrante nuestro análisis, esta variable la subdividimos en a) autonomía presupuestal o financiera, b) control legislativo y c) control político. Es así como vamos a abordarla en este segmento.

7.2.1.1 Autonomía presupuestal

En su trabajo Ragsdale y Theis (1996) asumieron como uno de sus indicadores de la autonomía el crecimiento del presupuesto de la organización por considerarlo un mecanismo que le proporciona estabilidad y valor frente al sistema político. Para estos autores, cuanto más grande sea el presupuesto y sean resueltas sus necesidades, el congreso será más estable. El crecimiento económico de la organización le permite su sobrevivencia y un continuo desarrollo. Cumplida esta condición, resulta menos probable su eliminación o sustitución por otro ente. La tesis central de estos autores es que cuanto mayor sea el presupuesto, la organización desarrollará una mayor identidad diferenciada de otras organizaciones. En tal virtud, estará en mejores condiciones para llevar a cabo sus actividades.

Los datos muestran que la legislatura local ha evolucionado hacia un mayor nivel de autonomía presupuestal a partir de la alternancia política en 1989. Después de varias legislaturas durante las cuales la PRPCPE se estabilizó alrededor del 1%, de nuevo se reinicia una tendencia a la alza durante las legislaturas XIX (2007-2010) y la XX a ritmos mucho mayores que en el pasado. La de Baja California, se convirtió de esta manera en la legislatura local con la PRPCPE más elevada nacionalmente (figura 7.1), incluso, por encima del Senado de la República y la Cámara de diputados. Sin duda, los avances presupuestales de la legislatura de Baja California, lo colocan en un lugar especial en el concierto nacional. Es la legislatura con la mayor PRPCPE y sus erogaciones anuales por legislador también son mayores que ninguna otra legislatura. Incluso, estos indicadores están por encima del Senado y la Cámara de Diputados.

**Figura 7.1 Participación relativa en el presupuesto (PRPCPE)
por legislatura local (%), 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en Periódicos y Gacetas Oficiales de las entidades federativas

7.2.1.2 Autonomía para ejercer el control legislativo y político:

7.2.1.2.1 Éxito legislativo

Como fue documentado en los capítulos precedentes, durante el periodo de convergencia, la legislatura local fue de aprobación automática o “Rubber stamp”, legitimadora del ejecutivo e irrelevante como Poder. Durante seis legislaturas, los niveles de éxito legislativo favorables al ejecutivo llegaron al 100%, frente a un *nulo* éxito legislativo de los diputados. Sin embargo, a partir de 1980 la participación en la producción de leyes por parte del gobernador comenzó levemente a declinar con la presencia de diputados de la oposición en el congreso. Esta tendencia se vio fuertemente reforzada a partir de la alternancia política hasta alcanzar un equilibrio entre el éxito legislativo del ejecutivo vs. los diputados. A partir de entonces, la producción legislativa dejó de ser esencialmente aquella generada por el gobernador, sin que ello significara que no existan tendencias a la restauración de las viejas prácticas, sobre todo cuando existe un gobierno unificado. Por ejemplo, durante la XIX legislatura el Ejecutivo ejerció un fuerte control sobre la agenda legislativa, logrando la aprobación de 27 *nuevas* leyes. En cambio, durante la XX legislatura, hasta mayo de 2013, de un total de 710 iniciativas presentadas solo 53 (7.46%)

fueron del gobernador. El total de iniciativas aprobados hasta ese mes fueron 485, de ellas, 461 (95.05%) fueron presentadas por los diputados y solo 24 (4.94) las presentó el gobernador, lo que revela que en ausencia de contrapeso el gobernador tiende a erigirse en el “gran legislador” y quine controla la agenda legislativa, disminuyendo la autonomía del congreso y alterando la división de poderes.

7.2.1.2.2 Ejercicio del veto y su superación por el legislativo

Existen estudios que relacionan la recurrencia de los vetos con una mayor autonomía de los congresos y niveles de institucionalización superiores (Squire, 1992). Por ejemplo, durante los años de irrelevancia de la legislatura local, todo el periodo de convergencia (1953-1980), el ejecutivo nunca aplicó medidas de veto a ningún proyecto de ley que se le haya enviado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, solo se registra un “auto veto” a fines de los años setenta (legislatura VIII, 1977-1980) durante el gobierno de Roberto de la Madrid, debido a la presión social.

La evidencia ha mostrado que el veto en Baja California, es un producto típico post alternancia, expresado con fuerza durante los gobiernos de Eugenio Elorduy y José Osuna Millán, especialmente durante la gestión de este último (figura 4.10). Pero también, como nunca en la historia de la legislatura (y de las legislaturas locales del país en su historia moderna), se había presentado que los diputados de distintos partidos, incluidos aquellos afines al gobernador, se unieran para superar el veto, como sucedió en siete ocasiones durante la XX legislatura. En su interno por monopolizar la agenda legislativa, al final de la gestión de XX legislatura y de su

gobierno, el gobernador aplicó 60 acciones de veto, es decir, 1.6 por mes y 20 por cada año de gestión de la legislatura. Lo nunca visto en el país y en ninguna otra legislatura local. Al respecto, la literatura académica coincide en caracterizar al veto como una forma negativa de control de la agenda legislativa por parte del ejecutivo; coincide, también, en identificar el uso recurrente del veto como una manifestación de su debilidad. El veto es “la única fuente de parálisis legislativa en México, basado en la capacidad constitucional del presidente de la República (o los gobernadores) de detener al Congreso (Nacif 2004:16).

7.2.1.3 Conclusión del comportamiento de la variable autonomía

En conclusión, la contrastación de los tres indicadores asignados a la variable autonomía, muestran que esta ha alcanzado un creciente nivel, y si se le considera frente a sus homólogas, un nivel muy elevado. La autonomía presupuestal, que le proporciona estabilidad y valor frente al sistema político, alcanzó durante la XX legislatura el primer lugar nacional en términos de su PRPCPE. Su capacidad de control legislativo expresado en éxito de sus proyectos de ley, frente a las del ejecutivo, dio un salto durante la “primavera” de la legislatura (figuras 4.5-4-8) y durante la XX legislatura (2010-2013), las aprobaciones de las iniciativas del gobernador se redujeron a su mínimo histórico (cuadro 4.14). En el caso de las acciones de veto del ejecutivo, si tan solo hubiera sido un par de ocasiones en las que el legislativo logró superar el veto del gobernador, ya sería significativo, pero fueron siete veces. Este hecho, reforzado por la opinión de cierta literatura académica (Squire, 1992) que relaciona la recurrencia de los vetos del ejecutivo con una mayor autonomía de los congresos y con niveles más elevados de institucionalización, que desde que el congreso se convirtió en un poder ha venido delimitando sus fronteras y ampliando

su autonomía. El comportamiento de estos tres indicadores, expresa que la legislatura local, que se encontraba en el extremo de la línea de menor independencia, autonomía y poder, se desplazó *tendencialmente* hacia su extremo contrario, sin que signifique que haya alcanzado el nivel del arquetipo ideal de una legislatura transformadora sugerido por Polsby (1968).

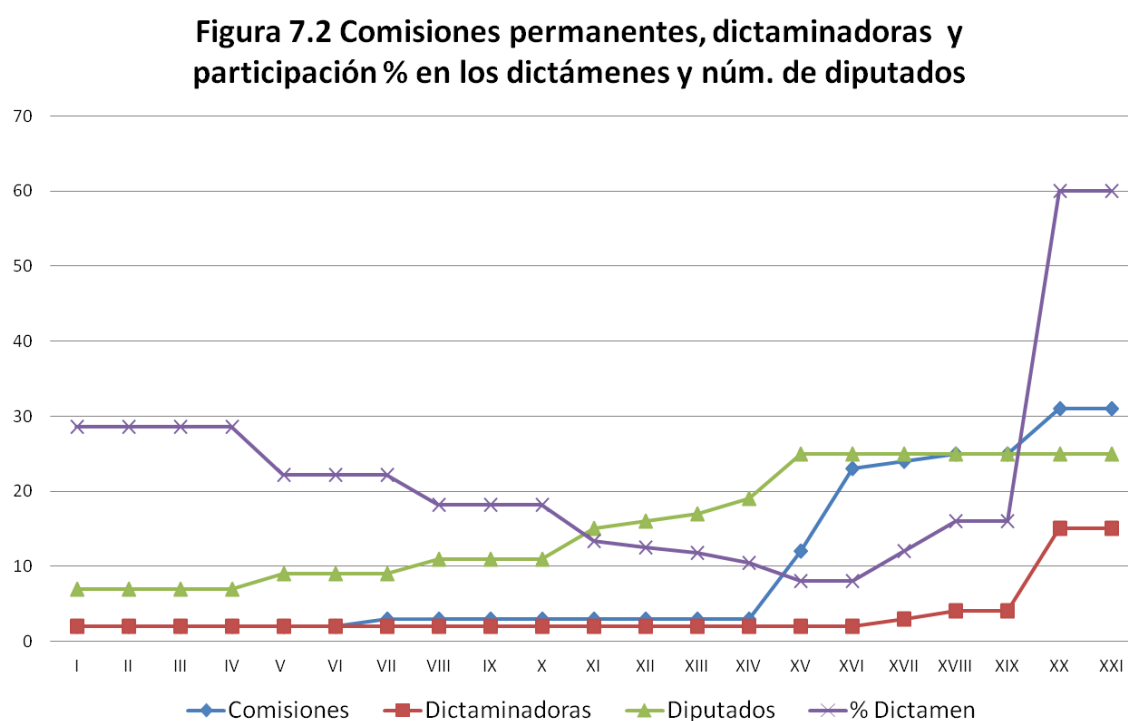
7.2.2 Adaptabilidad

Utilizando el mismo criterio aplicado en el caso de la variable autonomía, para el caso de la variable independiente adaptabilidad, se consideraron dos tipos: a) Adaptabilidad política-funcional a partir la capacidad de los órganos de legislativos (comisiones, mesas directivas y órgano político) para alinearse al ambiente político y b) Adaptabilidad normativa basada en los ajustes a sus derecho procedimentales, específicamente referida a la evolución de su ley orgánica, que responde a la misma necesidad de alinear a la organización a los cambios en su entorno.

7.2.2.1 Adaptabilidad política-funcional

La figura 4.1 muestra la evolución del sistema de comisiones desde la I legislatura (1953-1956) hasta la XXI legislatura (2013-2016), es decir, un periodo de tres décadas o dos generaciones. Los datos muestran elocuentemente que durante todo el periodo de convergencia en que dominó la vieja institucionalidad, el sistema de comisiones permaneció prácticamente invariable, salvo el incremento de una comisión a partir de la VIII legislatura (1977-1980). La misma figura nos

informa que a partir de la alternancia política el sistema transitó de sus expresión mínima, a un híbrido con el desarrollo de un cuerpo de subcomisiones expresado por primera vez en Ley en 1995 y asumido como tal por la XV legislatura. Nuestros datos corroboran que a partir de esta legislatura el sistema de comisiones, no solo comenzó a crecer hasta (llegar a doce) sino a reflejar la correlación de fuerzas al interior del congreso, a partir de su composición de acuerdo a los resultados electorales. Durante las legislaturas siguientes el número de comisiones continuó su crecimiento, elevándose a 23 durante la XVI legislatura y completando al menos una comisión por cada diputado durante la XVIII. Esta condición se mantuvo durante las legislaturas XVIII y XIX, pero de nuevo se elevó durante la XX legislatura hasta alcanzar 31 comisiones (figura 7.2).



Fuente: Elaboración propia con datos del congreso del Estado de B.C.

Otra faceta de cómo se fue adaptando el sistema fue de tipo cualitativo. A partir de 1953 había solo dos comisiones dictaminadoras, característica mantenida hasta el 2003 cuando se elevan a

ser tres con la creación de la Comisión de Fiscalización del Gasto Público. La XVIII legislatura aumenta a cuatro las comisiones dictaminadoras y hasta la XX legislatura se presenta un nuevo repunte elevándose a 15. Ambos procesos cursados por el sistema de comisiones convergen en un punto común: la descentralización del poder interno, de dos maneras: a) Superando el funcionamiento del congreso centrado en el pleno y promoviendo la especialización de los diputados a través de las comisiones y b) Distribuyendo la carga decisional antes concentrada en sólo dos comisiones.

Esta participación representaba el 28.57% de los diputados presidiendo comisiones de dictamen durante la I a IV (2/7) legislatura (1953 a 1965), pero reduciéndose el 10.52% durante la XIII y XIV legislatura (2/19) y el 8% durante las legislaturas XV y XVI (2/25), para elevarse a 12% durante la XVII legislatura (3/25), y 16% durante la XVIII y XIX legislaturas (4/25) y al 60% durante la XX legislatura (15/31). Véase la figura 7.2.

En todas las legislaturas estudiadas después de la alternancia, la distribución de las presidencias de las comisiones y los demás espacios en ellas, se hizo de acuerdo a la correlación arrojada por las urnas, siendo determinante el número de escaños con que contó cada partido. Resalta el caso de la XVI legislatura como la más equilibrada. Por otra parte, los datos muestran que a pesar de la creciente pluralidad interna, el sistema de comisiones ha estado acaparado por los grupos parlamentarios del PAN y del PRI. La legislatura de Baja California, en términos de sus órganos de trabajo (las comisiones), es absolutamente bipartidista (figura 4.21). Una conclusión general es que el sistema de comisiones cuenta con una elevada propensión a adaptarse a los cambios político-ambientales, expresándose tal adaptabilidad en el corto y el largo plazo. Por corto plazo,

nos referimos a las configuraciones que resultan en cada legislatura y el mediano plazo, las transformaciones que experimenta el sistema cuantitativamente (aumento del número de comisiones) y cualitativamente aquello que tiene que ver con desconcentración del poder, incluidas la superación del sistema de pleno y el crecimiento del número de comisiones con capacidad de dictamen.

7.2.2.2 Adaptabilidad de las mesas directivas

La dinámica de las presidencias y otros puestos de las mesas directivas, presenta un fenómeno muy similar al de las comisiones. El número de presidencias y puestos ocupados por partido obedece a la configuración de la legislatura conforme a los resultados electorales. Los casos extremos se presentaron durante la XIX legislatura cuando el PAN en alianza con otros partidos (PES y PANAL), logró una mayoría holgada, concentrando en sus legisladores las presidencias y puestos de las mesas directivas. El otro caso extremo se presentó durante la XX legislatura bajo gobierno dividido. Durante esta legislatura, el PRI en coalición parlamentaria con el PT, PVEM, PEBC alcanzó a conformar una mayoría absoluta sobrada y concentró en sus legisladores los puestos de las mesa directivas. El caso más equilibrado y estable se presentó durante la XVI legislatura con una configuración tripartidista.

Vista de conjunto, se observa que se repite la distribución bipartidista de las presidencias y puestos en las mesas directivas. De un total de 625 puestos generados en las mesas directivas desde la XV legislatura (1995-1998) a la XX legislatura (2010-2013), 240 (38.4%) fueron ocupados por diputados del PAN y 203 (32.5) por diputados del PRI, distribuyéndose solo 182

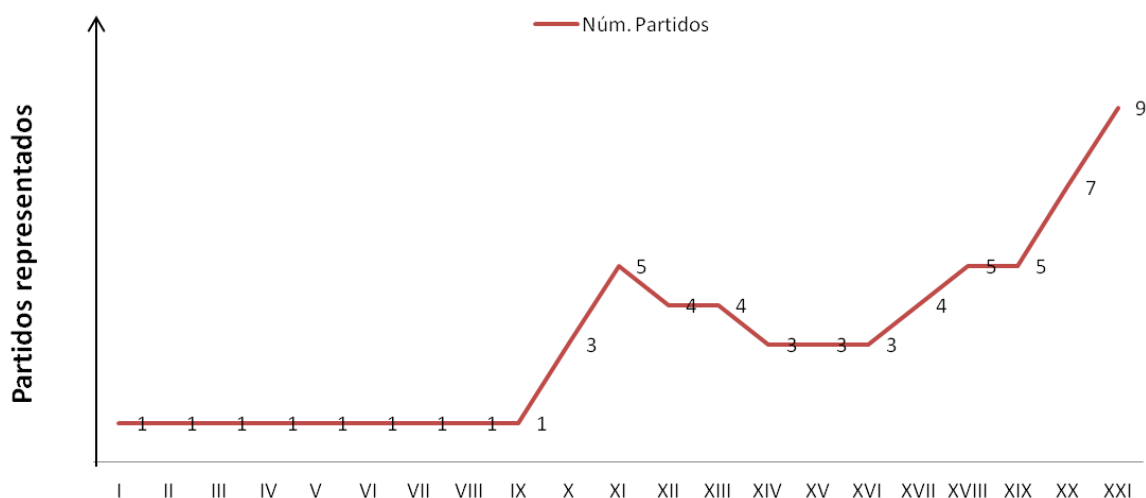
puestos en el resto de partidos, es decir, el 29.12 por ciento (ver cuadro 4.54). La adaptabilidad del órgano legislativo expresada en términos de este indicador, se centra en el acomodo de las expresiones políticas en su estructura y en la dinámica parlamentaria, expresada en términos del número de periodos de sesiones y periodos con receso. Es una adaptabilidad esencialmente de tipo político, que responde de manera directa a los resultados electorales, pero a su vez, del acomodo de las fuerzas en estos espacios de representación y de *poder*. De estos acomodados depende el funcionamiento y la estabilidad de la legislatura. Su importancia radica en que un congreso estable y operativo es un elemento fundamental de la gobernabilidad del estado y de su desempeño. Al contrario, la inestabilidad puede constreñir su actuación, siendo un síntoma de que las cosas no transcurren por la vía de la cooperación entre los grupos parlamentarios y con el ejecutivo. De ahí que desde el ejecutivo se asocie la gobernabilidad del estado con el control de la legislatura.

7.2.2.3 La evolución del órgano político de gobierno

Ya se ha evidenciado que durante todo el periodo de convergencia y del predominio de la vieja institucionalidad monopartidista y presidencialista, el gobierno del congreso se concentró en la mesa directiva y especialmente en el presidente del congreso, a través del cual, por conducto del Secretario General de Gobierno, el gobernador ejercía su poder de denominación. Aunque el gobierno del congreso siguió ejerciéndose por su mesa directiva durante las legislaturas XIII, XIV y XV, ya desde la ley orgánica de 1980 se introdujo la figura de los grupos parlamentarios, aunque no la de un espacio de coordinación entre ellos. La CRIPP aparece por primera vez como figura jurídica y como espacio organizacional para la coordinación en la ley orgánica de 1995,

pero su existencia real y operativa se logró partir de la XVI legislatura con un gobierno dividido equilibrado y tripartito.

Figura 7.3 Núm. Partidos por legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de B.C.

A partir de esta legislatura, la CRIPP se convirtió en el órgano de gobierno político del congreso local, en tanto que la mesa directiva, sin menoscabo de su naturaleza de espacio de poder, se fue acomodando paulatinamente como su órgano representativo. Dependiendo de los liderazgos, la CRIPP ha llegado a estar hasta por encima de las mesas directivas, aunque respetadas las formalidades esenciales. Así que la evolución de la CRIPP de un órgano mal visto y tolerado en cierta forma (como sucedió durante la XV legislatura), paso a ser el principal espacio para la toma de decisiones entre los grupos parlamentarios a partir de la XVI legislatura. Las legislaturas posteriores fueron asumiendo la presencia e influencia de este órgano como algo dado, la que fue ajustando su composición conforme el pluralismo llegó a ser mayor, por ejemplo, al reducir el número de diputados que podía conformar un grupo parlamentario de 3 a 2 e incorporando como miembros a los diputados no coordinados.

De este modo, a partir de la XVII legislatura (2001-2004), en ella coexistieron todas las expresiones políticas representadas en el congreso. Poco después de iniciar sus funciones la XVIII legislatura (2001-2004), en noviembre de 2004, se reformó la ley orgánica del congreso para que el consenso fuera el principal método para tomar decisiones. Con algunas adecuaciones las cosas continuaron de la misma manera durante la XX legislatura (2010-2013), donde se red denominó al órgano de gobierno como Junta de Coordinación Política y se realizaron ajustes en su funcionamiento, entre otros, la ponderación del voto de sus integrantes a partir del número de escaños de cada partido, tal cual como en la Cámara de Diputados.

La evolución del órgano político de gobierno, es otra forma de medir la adaptabilidad de la legislatura frente a los cambios político-ambientales, particularmente el incremento de su pluralidad interna. El cuadro 4.39 y las figuras 4.21 y 7.3 muestran la tendencia al crecimiento del número de partidos desde los tiempos del monopartidismo (1953-1980), pasando por una precaria y contenida pluralidad (1980-1989), cierta tendencia a la estabilidad tripartidista (1992-2001), insertándose en un pluralismo creciente a partir de la XVIII legislatura con cinco diputados, igual que la XIX legislatura, para elevarse a siete y a nueve durante las legislaturas XX y XXI, respectivamente. Hay que agregar que el mayor número de partidos representados en el congreso se ha dado de la mano de las distintas coaliciones electorales que han tenido lugar en la entidad a partir de las elecciones para gobernador, municipales y diputados de 2001 (ver cuadro 4.34).

Se acabaron los años de ambientes estáticos y predecibles (“El PRI siempre gana”); la mayor competencia electoral tornó incierto y turbulento el ambiente de la legislatura, con impactos

muy variados en su vida interna. La evolución del órgano político del congreso, con sus partes concomitantes, que son los grupos parlamentarios, no es sino la expresión de cómo se adapta la legislatura a través del tiempo a aquellos cambios, mostrando una tendencia a su mayor pluralidad y a la adopción de procedimientos internos basados en el consenso. La rigidez que mostró el órgano de gobierno del congreso durante el periodo de convergencia (mesas directivas), contrasta con la flexibilidad adaptativa del órgano de gobierno político (CRIPP-JCP) a partir de la XVI legislatura. Sin duda, por este medio, la legislatura cuenta con una mayor adaptabilidad. Cabe agregar que durante este proceso, los partidos adquirieron una presencia fundamental en la vida del órgano legislativo, lo que visto desde la disciplina de sus legisladores, nos induce a pensar en sus riesgos, en tanto que los legisladores se sujeten a la tradicional “línea de partido” desnaturalizando su función representativa de los ciudadanos.

7.2.2.4 Adaptabilidad normativa

La normatividad interna del congreso para todo el periodo de convergencia y de la institucionalidad del monopartidismo y del presidencialismo local, se dio por la vía de las prescripciones de carácter general de la Constitución Política del Estado de 1953 y cierta reglamentación originada durante el constituyente local. Después de 1980, la normatividad interna del congreso local ha residido esencialmente en sus distintas leyes orgánicas, con cada vez menos aspectos regulados por la constitución local, como por ejemplo, sus periodos de sesiones que determinan su dinámica operativa.

La figura 4.26 presenta la evolución de la normatividad de la legislatura en las distintas etapas de su institucionalización. El trazo de la curva es solo una representación de los momentos de tales cambios normativos donde subyacen otros procesos concomitantes. En ella puede apreciarse que durante todo el periodo de convergencia y de la antigua institucionalidad (presidencialista y monopartidista), debido a la existencia de un ambiente estático y a la discrecionalidad en la toma de decisiones, la organización legislativa contó con una estructura muy artesana y con un ínfimo nivel de formalización, expresada en instrumentos normativos. La coherencia interna del congreso no la dictaban tanto las normas formales, sino las reglas emanadas de la disciplina partidaria, la lealtad al gobernador - su indiscutible jefe político- y cierta influencia del entonces el “nacionalismo revolucionario, como ideología de la revolución mexicana, sustentada por el partido gobernante, precisamente hasta la presidencia de Carlos Salinas.

Si la ley orgánica del congreso de 1980 nació como imperativo nacional a partir de la reforma política de 1977, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California de 1995, nace en una legislatura de gobierno dividido para acomodarse a la ráfaga de cambios y a la reorientación estratégica precipitada por la alternancia política en el gobierno del estado. Nació también, para darle cabida a la pluralidad, representada entonces por solo tres partidos. Las sucesivas leyes orgánicas mostradas por la figura 4.26, son la expresión de los nuevos acomodos durante la etapa de la estabilidad puntuada, siendo evidente que sus cambios son de mayor calado con la presencia de gobiernos divididos.

Los cambios a la ley orgánica de 1995, han tendido al ajuste fino, pero no por ello carentes de importancia. Como fue documentado en el capítulo 4, un tema permanente en la agenda de la XVII legislatura fue su propia ley orgánica, modificada durante la efímera mayoría panista y de nuevo reformada durante la “nueva mayoría” pro priísta. Ese zigzag fue consecuencia de la reversión del gobierno unificado a gobierno dividido donde los intereses del gobernador, fueron un telón de fondo. Quizás, la reforma de mayor amplitud la realizó la XVIII legislatura, de nuevo en gobierno dividido, con más de cincuenta artículos modificados de poco más de cien del texto de entonces. Esta reforma buscó subsanar algunos de los cambios promovidos por la legislatura precedente y ajustar los derechos procedimentales del congreso a la realidad de un gobierno dividido y a la mayor pluralidad interna, arrojados por el proceso electoral.

Los cambios de mayor profundidad y amplitud a la ley orgánica durante la XX legislatura (2010-2013), que como se ha documentado, trajo consigo un cierto periodo de trastorno con algunas implicaciones estratégicas, pero sin llegar a ser una reorientación de fondo. Lo que queda claro es que la evolución de este instrumento normativo ha ido de la mano de la evolución general del congreso y que los mismos legisladores tienen la certeza de su función como instrumento que niega u otorga derechos procedimentales, que puede inhibir o fomentar la integración de intereses y la coherencia interna de la legislatura. Para decirlo en breve, además de su innegable importancia normativa respecto del proceso legislativo, la ley orgánica es un poderoso instrumento de gestión del cambio y la estabilidad. Dicho de otra forma, un instrumento para potenciar las capacidades adaptativas del órgano legislativo.

7.2.3 Complejidad

Nos propusimos identificar el nivel alcanzado por la variable «Complejidad» desde su crecimiento funcional a partir de: a) la evolución de su sistema de comisiones y su predominio sobre el sistema de pleno y b) el proceso de mayor complejidad de los órganos del congreso. Mostramos en seguida su desenvolvimiento.

7.2.3.1 Evolución de su sistema de comisiones

La evidencia demuestra que después de la alternancia, el número de comisiones legislativas permanentes comenzó a crecer hasta alcanzar niveles que acusaron la presencia de la característica de complejidad. De siete diputados con solo dos comisiones (1953-1962), se pasó a 25 diputados con 31 comisiones (2010-2013). Este fenómeno representa un cambio proporcional comisión/diputado de 28.57% a 124%, con todo lo que ello significa en cuanto impactos desconcentra del poder, demanda de mayor presupuesto, reclamo de cuerpos de apoyo administrativo y parlamentario modernos y estables. Es claro, que en términos de su sistema de comisiones, el congreso ha llegado a ser cada vez más complejo, convirtiéndose en un círculo virtuoso: mas comisiones, mayor desconcentración, más especialización, mayor producción, más presupuesto y mayor nivel de coherencia interna. La figura 4.1, 5.2 y 7.2 dan cuenta de este proceso de mayor complejidad de la legislatura a partir de su sistema de comisiones.

7.2.3.2 El proceso de mayor complejidad de los órganos del congreso

Por otra parte, el organigrama actual del congreso (figura 5.14), muestra la agrupación de las distintas unidades que lo integran y su grado de complejidad, destacando el agrupamiento en tres tipos distintos de órganos como sus órganos de gobierno, de trabajo y de apoyo parlamentario y administrativo. El OFS por sí mismo, ha llegado a ser un órgano técnico que denota un alto grado de complejidad, con una planta numerosa de empleados y elevado presupuesto. El órgano legislativo se nos revela como una estructura dual, donde coexisten la configuración divisional (lo que vale para sus órganos de apoyo parlamentario, administrativo, jurídico, de comunicación y relaciones públicas y su órgano de fiscalización), con una configuración con características adhocráticas, centrada esta última, en las formas de operar especialmente de las comisiones y su grupos de apoyo, como se ha mostrado en el capítulo 5.

La figura 5.2 muestra la evolución del sistema de comisiones durante el periodo de convergencia (legislaturas I a IX), durante su fase de preinstitucionalización (legislaturas X a XVI) y su fase de semi-institucionalización (legislaturas XVII a XI), que revela su crecimiento numérico detrás del cual subyacen los procesos mayores niveles de institucionalización y cambio organizacional, como se ha mostrado en los capítulos 4, 5 y 6.

7.2.3.3 Patrones de comportamiento y equilibrio puntuado

La evidencia presentada, muestra a una legislatura cada vez más compleja, que al desplegarse presenta algunas regularidades. Como se describe en la figura 5.6, la legislatura local ha pasado por cuatro grandes momentos de su desarrollo organizacional. Durante 1953-1967 muestra una estructura artesanal (básica), con algunos avances durante el periodo 1967-1989, comenzando a

presentarse una estructura *relativamente* compleja al término del periodo 1989-2001. Los datos nos dicen que la legislatura alcanzó a configurar una estructura de relativa complejidad a partir del año 2001, hasta lograr una alta complejidad para 2013. Es más o menos evidente que este proceso ha ido de la mano del desenvolvimiento de las variables «Autonomía» y «Adaptabilidad», sin que intentemos aparear los niveles de crecimiento de una y otra. Lo que si resulta fundado es concluir que el órgano legislativo en un lapso de sesenta años pasó de una estructura simple y artesana, a otra de gran complejidad y cada vez más especializada y profesionalizada en cuanto a incorporar y formar una masa crítica de expertos en las labores parlamentarias. Esto, a pesar de la ausencia de la reelección y la inestabilidad generada por las sucesiones legislativas y la práctica de “vienes conmigo y te vas conmigo”, que durante varias legislaturas fue tomada por dada.

7.2.3.3.1 Patrones de comportamiento

Como se muestra en el capítulo 5, la variable «Complejidad» presenta ciertos patrones de comportamiento. Se puede observar que esta variable presenta ciertos patrones de comportamiento, algunos de ellos relacionados con la cualidad de “arrastre” de la variable autonomía (aspecto presupuestal) y la adaptabilidad (cambios en la ley orgánica). La variable presenta tres saltos en su crecimiento durante los años 1980, 1995 y 2010. En cada caso, estos saltos están aparejados a dos fenómenos correlativos: un crecimiento presupuestal importante y la creación de una nueva ley orgánica (ver figura 4.1 y 4.26). Una explicación de este fenómeno, es que en la historia evolutiva de la legislatura local, la aprobación de una nueva ley orgánica ha ido de la mano de la creación de nuevas unidades, así fue en los tres casos, pero en los casos de

1980 y 1995, además de nuevas unidades organizacionales, creció el número de diputados, en 1980 por la creación de la figura de los diputados de representación y en 1995, porque se amplió el número de escaños de 19 a 25 y comenzaron a funcionar en forma los grupos parlamentarios. El resultado es que con las acciones tomadas en cada uno de los casos, la complejidad ha tendido a elevarse de nivel.

7.2.3.3.2 Regularidades temporales

Además de estos patrones que han incentivado a la variable complejidad a niveles más elevados, todo parece indicar que en la aparición de estos saltos existen determinadas regularidades temporales.

- 1) En 1971 la legislatura tuvo una PRPCPE del 0.3%, la más baja de toda su historia. Sin embargo, en 1980 la PRPCPE dio un salto al elevarse al 0.9%, es decir, un crecimiento del 200% en un lapso de 9 años.
- 2) Nueve años después, sobreviene la alternancia en el gobierno del estado y con ella un periodo de trastorno. A partir de entonces la PRPCPE comienza a elevarse alcanzando para el ejercicio fiscal 1990 un porcentaje de 1.07, 1.03 para 1991, 1.46 para 1992 y 1.48 para 1993. Viene en seguida un nuevo ascenso de la complejidad en varios frentes, la cual se ve fortalecida durante la XV y XVI legislaturas con la creación del primer sistema de comisiones moderno.
- 3) Con el presupuesto para el ejercicio fiscal aprobado en diciembre de 2010 de nuevo la PRPCPE da un salto al pasar de 1.19% en 2011 y a 1.46% durante 2012. Durante esta

legislatura se presenta un elevamiento de la complejidad con más comisiones, nuevas unidades administrativas y creación del instituto de investigaciones legislativas.

El desarrollo de la variable «Complejidad» experimenta un comportamiento incremental durante 9-11 años, luego se presenta un salto. De nuevo en un lapso de 10-11 años, se presenta otro salto. Es decir, el comportamiento de esta variable a lo largo de la evolución del congreso a partir de 1971 tiende a comportarse a la manera de un equilibrio puntuado. Toda vez que la variable «Autonomía» aparece un elemento asociado y dinamizador de la variable complejidad, nuestra conjetura es que también la evolución de esa variable se desarrolla de manera puntuada.

7.2.4 Coherencia

La variable «Coherencia» fue definida como el consenso de los miembros del congreso en cuanto a *qué* hacer y *cómo* hacerlo y el acuerdo básico de cómo dirimir sus diferencias internas. Diferenciamos esta variable independiente a fin de desarrollar un análisis más exigente, identificando algunos factores que favorecieron su éxito (Goerge y Bennett; 2005:85). De esta manera, consideramos tres variantes de coherencia: a) Funcional, medida por la Inclusión/exclusión de los miembros del congreso en el sistema de comisiones; b) Procedimental, medido por el uso de la mayoría calificada en la toma de sus decisiones y c) La tecnológica-instrumental, a partir del uso de artefactos legislativos.

El análisis que hemos hecho del periodo de convergencia nos permitió identificar momentos de incipiente organizacional (véase las figuras 5.6, 5.7 y 5.8), de manejo discrecional y ausencia de procedimientos universales (Polsby, 1968), de control hegemónico de un solo partido,

centralización de funciones, carencia de espacios para la concertación y órganos parlamentarios *ad hoc*, así como la ausencia de un sistema de comisiones, propiamente dicho. Entonces, la coherencia de la legislatura se subsumía plenamente en la *disciplina* y la *cohesión* en torno al partido gobernante y las lealtades políticas al gobernador.

La contrastación de esta variable nos propusimos hacerla a partir del papel jugado por la mayoría calificada en la toma de decisiones, los niveles de consenso en el pleno en las decisiones unánimes, el grado de exclusión/inclusión en las comisiones y en las mesas directivas y del uso de artefactos legislativos como el Acuerdo Político y el PDL. La contrastación de los indicadores de coherencia, nos arroja las siguientes conclusiones:

1. Se constata que durante todo el periodo de convergencia (1953-1989) y el periodo de transición (1989-1995), el marco institucional del congreso no contempló el concepto de “mayoría calificada”. Nuestra indagación muestra que la utilización de esta figura se ha presentado al tomar fuerza los gobiernos divididos a partir de la alternancia, pero sobre todo a partir del gobierno dividido tripartito presentado durante la XVI legislatura. En la legislatura local ya se instaló una tendencia creciente del uso de esta figura. Consideramos a este creciente proceso de institucionalización de la toma de decisiones por mayoría calificada como una medida indirecta de coherencia institucional (ver cuadro 5.4).
2. La creación de la legislatura de ciertos artefactos como a) los Acuerdos políticos y b) el PDL, se han constituido en elementos importantes para gestionar consensos entre los grupos parlamentarios y sus miembros y la coherencia institucional. Ambos artefactos han sido

institucionalizados. El PDL, que nació de una reforma constitucional en 2002 inició su operatividad durante la XVIII legislatura (con la elaboración de su Agenda legislativa común), y la elaboración del Plan propiamente dicho a partir de la XIX legislatura, a lo que dio continuidad la XX legislatura. Con ello el PDL se consolidó como un artefacto institucionalizado, aunque quede mucho por desarrollar en ese instrumento.

3. El “Acuerdo político”, sigue siendo un artefacto informal, pues hasta ahora no se contempla en ninguna ley. Utilizado por tres legislaturas (XVI, XVIII y XXI), se ha convertido en un modelo de contrato para gestiar los gobiernos divididos, que quizás pueda ser extendido a otros congresos locales con menos experiencias de este tipo de gobierno. Es un artefacto que da certeza y estabilidad a los acuerdos y facilita la construcción de consensos. La recurrencia de su uso y su institucionalización como práctica informal que tiende a darse por sentado, es una medida del crecimiento de la coherencia institucional.
4. En cuanto al grado de inclusión/exclusión en el sistema de comisiones, la evidencia muestra que a partir del principio informal adoptado por la legislatura, de “un diputado para cada comisión y una comisión para cada diputado”, se ha convertido en un elemento que le confiere coherencia institucional a la legislatura. En un análisis comparado en el país (cuadro 5.7), constatamos que se trata de una práctica que se viene imponiendo en todas con las legislaturas locales. Aquí cabe resaltar los riesgos que presenta la mezcla de este sistema con un elevado presupuesto para cada comisión sin una reglamentación apropiada, con controles muy laxos y con limitadas medidas de transparencia. Un riesgo es que montos importantes de su presupuesto no sean canalizados al apoyo de sus funciones sustantivas y se

destine a actividades de gestión social y actividades políticas partidarias, que sobre todo en este último caso, puede llegar a constituir un desvío de recursos públicos. No solamente eso, que cierta proporción de los consensos de los miembros del congreso se sustenten en la búsqueda en común de prerrogativas particulares vía el “pork barrel”, el patronazgo, y en general, el parroquialismo venal, como lo hemos advertido conceptualmente en el capítulo 2 e ilustrado con datos en el capítulo 5.

5. Los datos de los niveles de consenso/disenso en las decisiones del Pleno, nos muestra un comportamiento que es coincidente con otras características estudiadas. Ya desde la XV legislatura nos encontramos con un nivel de consenso promedio del 70% en las votaciones de los dictámenes de sus comisiones dictaminadoras. Este nivel de vio fuertemente elevado durante la XVI legislatura que llegó al 90%, lo que podría explicarse por el formato de gobierno dividido tripartita. No sorprende que durante la XVII legislatura el nivel de consenso haya sufrido un fuerte descenso al ubicarse en un 58%, el cual corresponde a un periodo en el que las relaciones internas alcanzaron el más bajo nivel en la historia del congreso, llegando su deterioro hasta la defenestración de siete diputados panistas. Siendo un indicador muy sensible a los vaivenes políticos, sorprende el elevado nivel de consensos alcanzado (93%) durante la XIX legislatura, en tanto que la convulsionada XX legislatura alcanzó un 80%. (Ver figura 5.14).
6. Por supuesto que destaca que el nivel más elevado de unanimidad se haya alcanzado en un gobierno unificado con una mayoría sobrada favorable al gobernador. En el capítulo anterior dimos cuenta que el crecimiento del presupuesto hasta llegar a los elevados montos actuales, tuvo como su primer salto, precisamente durante la XIX legislatura, por lo que lo más lógico

es que tal nivel de acuerdo fue con mayores prerrogativas a los legisladores, como parece confirmarlo el testimonio de una diputada del PRD respecto del crecimiento de los apoyos a las comisiones, que pasó de solo 60 mil pesos mensuales a 750 mil durante la XIX legislatura.

7. En todo caso, también se pone de manifiesto que la legislatura ha desarrollado mecanismos institucionales para que las sacudidas políticas no pongan en riesgo sus funciones fundamentales. La resiliencia institucional hace su parte para que en medio de las batallas funcione el sistema de consenso diseñado por la ya “lejana” XVI legislatura (1998-2001), instituido por la XVIII legislatura (2004-2007) y retomado por la XXI legislatura (2013-2016).

Expuesto lo anterior, es sustentable asegurar que a partir de la contrastación de los indicadores asignado, la variable “coherencia” ha venido acusando un mayor nivel a partir de prácticas informales y formales institucionalizadas, como los artefactos señalados. En síntesis, el órgano legislativo ha evolucionado hacia su institucionalización, contrastando la dinámica de las variables correspondientes durante la existencia de un ambiente en lo fundamental estático, como fue durante el periodo de convergencia y su comportamiento, que se vio fuertemente incentivado a partir de la alternancia y el desmontaje del autoritarismo, es decir, la desinstitucionalización de las reglas que le dieron vida.

7.2.5 Conclusiones sobre el desenvolvimiento de las variables de institucionalización

Es claro que las cuatro variables han sido contribuyentes efectivas de la institucionalización del órgano legislativo. Lo que no es muy claro su contribución y la secuencia en que cada una lo ha hecho. Es posible, sin embargo, observar que durante la reorientación estratégica, que se acompañó de cambios radicales, la variable central detonada fue la *autonomía política*. La irrupción de la autonomía y su desarrollo creciente, nucleó al resto de variables e incentivó fuertemente la institucionalización de la legislatura. La complejidad empezó a hacerse presente a partir de la creación del sistema de comisiones y los grupos parlamentario; en tanto que la persistencia de los gobiernos divididos incentivó fuerte y constantemente la variable adaptabilidad (con más comisiones, una CRIPP fortalecida y ajustes normativos internos). La coherencia institucional por su parte, comenzó a despuntar desde la XIII legislatura; se fortaleció durante la XIV legislatura, recibiendo un gran impulso durante la XVI legislatura. Esta última, vio elevar su nivel de consenso frente a la XV legislatura por la vía del artefacto “Acuerdo político y la institucionalización del consenso como método para la toma de decisiones en la CRIPP. La coherencia, a pesar de tratarse de una variable muy sensible en una institución de naturaleza eminentemente política, aunque gradualmente, siguió desarrollándose durante las subsiguientes legislaturas, manifestándose de manera inusitada durante la XX legislatura que actuando con espíritu de cuerpo se enfrentó disposiciones imperiales del gobernador Osuna Millán, superando en siete ocasiones sus acciones de veto.

El crecimiento de la *autonomía financiera* comenzó a dinamizarse a partir de la XV legislatura, estabilizándose durante las legislaturas XVI, XVII y XVIII, para tomar nuevo impulso a partir de la XIX legislatura y continuar su tendencia durante la XX legislatura. El dinamismo de esta variable incentivó fuertemente la complejidad de la legislatura, coincidiendo su mayor nivel con

el momento en que la PRPCPE llega a ser la más elevada. La autonomía financiera también, posibilitó elevar los niveles de coherencia al asegurar condiciones para el crecimiento político de todos los miembros del congreso por la vía del fortalecimiento de los recursos de las comisiones y la disponibilidad para la gestión social, como nunca había sucedido antes. Adicionalmente, el gobierno dividido horizontal y verticalmente y la mayor coherencia, fortalecieron de nuevo la autonomía política y la capacidad de control del órgano legislativo y el éxito legislativo de los diputados (cuadro 4.14), desarrollando la capacidad para enfrentar y superar en 7 ocasiones los vetos del gobernador en su ofensiva por mantener bajo su control la agenda legislativa, como lo hizo sin resistencia alguna durante la XIX legislatura.

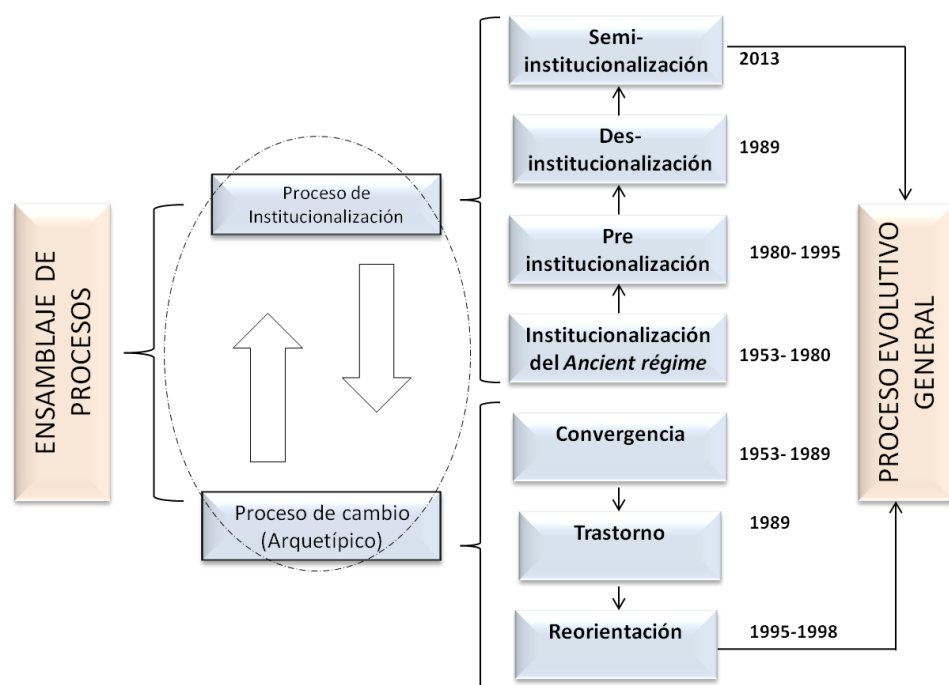
Finalmente, dicho en términos muy simples (Poincaré *Dixit*), la evidencia mostrada en los capítulos 4 y 5, nos llevan a concluir que las cuatro variables contrastadas presentan una misma tendencia hacia el logro de mayores niveles de desarrollo. Durante estos procesos, la autonomía se convirtió en una variable de *arrastre* sobre el resto, contribuyendo en conjunto a la institucionalización de la legislatura. Con todo ello, consideramos que la teoría contrastada empíricamente encuentra sustento en la experiencia de la legislatura local, que ha visto elevarse de nivel a las cuatro variables de institucionalización durante el periodo escrutado.

7.3 Resultados respecto de los objetivos

7.3.1 Objetivo 1

Nos propusimos identificar la trayectoria evolutiva de la legislatura de Baja California desde su origen (1953) hasta la actualidad (2013) a partir de la contrastación de las teorías de la institucionalización y del equilibrio puntuado. Para alcanzar ese objetivo nos preguntamos cómo describirían tal evolución la teoría de la institucionalización y del equilibrio puntuado. Nuestra hipótesis fue que la legislatura de Baja California evoluciona a través del tiempo alcanzando mayores niveles de institucionalización y un proceso de equilibrio puntuado. Pasamos a exponer los resultados.

Figura 7.5 Trayectoria general del proceso de evolución y re-evolución de la legislatura de B.C.



Fuente: Elaboración propia

La contrastación de las variables de institucionalización, como se muestra en los capítulos 4 y 5 y se enfatiza en las conclusiones particulares que se presentan para cada una de ellas, nos permitió apreciar que las cuatro han alcanzado importantes niveles de su desarrollo. Se trata medidas *relativas* que se comparan respecto de todo el periodo de convergencia y la

“institucionalización” presidencialista y monopartidista, que concluyeron en 1989 y 1980, respectivamente según la periodización empleada (figura 7.5).

Con la alternancia, que inició un periodo de trastorno y propició una gran reorientación estratégica (característicos de un comportamiento puntuado), el desarrollo de estas variables se vio fuertemente incentivado. Así, el órgano legislativo desmontó (desinstitucionalizó) el andamiaje de reglas *informales* bajo las cuales funcionó el viejo régimen, dando lugar al inicio del proceso de la institucionalización que presupone la teoría en que nos basamos, congruente con los valores y principios del modelo republicano y democrático. Para el congreso local, no consideramos adecuado utilizar el concepto *re* institucionalización que utiliza Béjar (2001) para el congreso federal, que tuvo momentos de esplendor durante los siglos XIX y XX (Carpizo, 2011). Conforme a los datos, el proceso local se inicia como preinstitucionalización a partir de 1980. Ese momento se mantuvo hasta fines de la XVI legislatura (2001), cuando se comienza a delinear los contornos de la etapa de semi institucionalización, en la que se mantiene hasta hoy. Las razones que de ello fueron explicadas de manera copiosa en el capítulo 7 (ver figura 6.1 y 7.4bis).

Concluimos que la teoría contrastada empíricamente encuentra sustento en la experiencia de la legislatura local que ha visto elevarse de nivel a las cuatro variables de institucionalización durante el periodo que hemos escrutado. La legislatura es ahora más autónoma, menos rígida y más adaptable, su estructura superó la artesanía y se volvió más compleja y el nivel de unidad y coherencia, en medio de la diversidad y las diferencias políticas, es ahora mayor. La legislatura se ha objetivado (Berger y Luckerman 2001 y Zucker 1977) y atraviesa por una etapa de semi

institucionalización (Tolber y Zucker 1996), con una mediana capacidad transformadora, que la acerca sin igualarlo al arquetipo *ideal* propuesto por Polsby (1968) en la aplicación de la macro teoría sugerida por Huntington (1965).

En resumen, respecto del objetivo general trazado, una vez evaluadas las cuatro variables de institucionalización y desentrañados los procesos rastreados particulares que les son característicos, con la evidencia de los datos podemos afirmar que la legislatura local ha evolucionado a través del tiempo hacia una mayor institucionalización. Un aspecto importante que debemos destacar, es que también se identifica que el comportamiento de sus variables se presenta a manera de un equilibrio puntuado. Esto más claro especialmente en las variables autonomía y complejidad. De manera particular, la autonomía manifiesta una capacidad de arrastre sobre el resto de las variables, siendo *más intenso* este efecto en sus relaciones con la complejidad, sin negar su impacto sobre las variables adaptabilidad y coherencia.

Estas variables parecen comportarse a la manera de un círculo virtuoso. Este círculo inicia con el cambio de estrategia de la legislatura, con su paso de una estrategia de subordinación al ejecutivo, a otra donde su elemento determinante lo constituyó la autonomía. Con el cambio político y los gobiernos divididos, cobró vida la autonomía del poder legislativo y con ella la necesidad de asumir las funciones abdicadas en favor del gobernador durante el largo periodo de convergencia. Entonces, las estructuras artesanas fueron insuficientes, poniéndose a la orden del día la demanda por un órgano legislativo robusto y complejo, concretándose en cada sucesión de sus miembros durante el nuevo equilibrio de convergencia puntuada (figura 6.2).

Incentivada la complejidad, trajo consigo un nuevo sistema de comisiones y a los grupos parlamentarios, que frente a cada resultado electoral y con el crecimiento de la asunción real de sus tareas, hizo imprescindible una mayor adaptabilidad para alinearse con los cambios internos y externos. Creció y se hizo más complejo el órgano legislativo a la par que las relaciones entre sus miembros se multiplicaban y también volvían más complejas, por lo que se hizo necesario gestionar su coherencia interna. Aparecieron entonces los artefactos legislativos, como el consenso que pasó a institucionalizarse en el lapso 1998 y 2004, lo mismo que el Plan de Desarrollo Legislativo con su agenda legislativa común, pasando ambos a objetivarse, a percibirse como cosas dadas. Lo mismo sucedió con el artefacto “acuerdo político”, institucionalizado como regla informal hasta ahora, lo que no le resta servir como un importante complemento en la gestión de la coherencia institucional.

Con lo expuesto sobre los resultados de la evaluación de las cuatro variables de institucionalización queda respondidas ampliamente las sub preguntas acerca de las determinantes de la institucionalización y de cómo fue afectada la estructura de la legislatura con el proceso de institucionalización. Aquí, solo diremos que la reorientación estratégica, según la definimos en el capítulo 2, que esta reorientación implica una serie de cambios simultáneos y discontinuos en la estrategia, distribución del poder, estructura esencial de la legislatura y en la naturaleza y formas de aplicación de los sistemas de control. Lo mostrado en los capítulos precedentes y en el que nos ocupa, presenta los datos que identifican los cambios operados en ese sentido.

Respecto de las relaciones con el ejecutivo, también ha sido documentado ampliamente, de manera especial al evaluar la dimensión de adaptabilidad. Con el cambio estratégico significó dejar la estrategia de subordinación y abdicación de la legislatura frente al ejecutivo, pero como lo fundamentamos en la teoría, el ejecutivo tiene su propia lógica e intereses, así como las estrategias para alcanzar sus objetivos, a veces, como lo documentamos, los gobernadores prefieren la “simplificación legislativa” y eso puede trastocar algunos elementos de la estrategia de no subordinación, de actuación autónoma y de cooperación crítica de la legislatura; otras veces la tentación autoritaria puede asomar durante los gobierno unificados y otras más, cuando sucede lo contrario, es decir, que el dilema se convierte en un dilema entre poderes a partir de un gobierno dividido puro. Los datos nos dicen que estos fenómenos están presentes en las relaciones ejecutivo-legislativo de la localidad.

7.3.2 Objetivo 2

Nos propusimos también como objetivo describir y analizar el proceso de institucionalización de la legislatura local durante el periodo 1953-2013, identificando su nivel de institucionalización, los factores determinantes, los cambios ocurridos en su estructura e impactos en sus relaciones con el ejecutivo. Al respecto nos preguntamos que si cuál es el nivel de institucionalización alcanzado por la legislatura local, sus factores determinantes, los cambios en su estructura y los impactos en sus relaciones con el ejecutivo? A manera de respuesta dijimos que la legislatura local ha alcanzado un nivel medio de institucionalización, determinado por una mayor autonomía, con estructuras más complejas, adaptables, una mayor coherencia interna y mayor valor en el sistema político local, pasando de relaciones de subordinación y abdicación con el

ejecutivo, a otras de independencia, autonomía y cooperación negociada. Pasamos a exponer los resultados.

En nuestra periodización del proceso de institucionalización identificamos tres grandes etapas y dos momentos como se muestran en la figura 6.1. La primera de ellas la ubicamos durante el lapso 1953-1980 y la denominamos “Etapa de la institucionalización del partido hegemónico y los gobiernos unificados de viejo tipo”, que corresponde a una caracterización de todo ese periodo histórico. Como se documentó en el capítulo 5, la estructura de la legislatura durante ese periodo fue de tipo artesanal y con un grado de formalización muy bajo.

Otra etapa es la de preinstitucionalización y desinstitucionalización, que abarca un periodo relativamente breve, que comprende desde la X legislatura (1980-1983) y a la XVI legislatura (1998-2001). Es una etapa que se *imbrica* con la desinstitucionalización, que es el desmontaje del entramado institucional que sirvió de sustento al régimen de partido hegemónico y los gobiernos unificados de viejo tipo. Es así como observamos el proceso desinstitucionalizador en su relación con la etapa de preinstitucionalización; aquella de menor duración y de mayor intensidad que esta última. Una y otra vinculadas al periodo de trastorno, pero mientras la desinstitucionalización es desencadenada por ese periodo, la etapa de preinstitucionalización es de data mayor; no necesariamente es de naturaleza desinstitucionalizante.

La *habituación* que caracteriza al periodo de preinstitucionalización se inicia con la generación de nuevas disposiciones estructurales. Es la respuesta a un problema organizacional (o un conjunto de ellos) que se expresa en la formalización de políticas y procedimientos en una

organización determinada. Nuestra investigación arroja que durante este periodo se originaron y se implementaron las nuevas reglas formales contenidas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de 1980, iniciada y promulgada por el gobernador Roberto de la Madrid y la Ley del Poder.

La legislatura ha llegado a una etapa de de semi institucionalización (1998-2013). Esta etapa, el órgano legislativo local alcanzó “un estado más permanente y extendido”, existiendo “un cierto grado de *consenso social* entre sus miembros sobre el valor de la estructura del congreso y su creciente aceptación social. En los capítulos 4 y 5 de esta tesis, presentamos los datos que demuestran que la legislatura local ya ha alcanzado “un estado más permanente y extendido” y a lo largo de cada una de sus “cohortes” ha existido un grado de consenso sobre el valor de la estructura, de qué hacer (agenda parlamentaria) y cómo hacerlo (sus procedimientos). Los datos presentados sugieren que ya existen las condiciones sugeridas por la teoría (Tolber y Zucker 1996) para reconocer que la organización ha accedido a una etapa de semi institucionalización.

En esta etapa (Chavallier 1994), la institucionalización comprende un doble fenómeno de fortalecimiento y profundización de la identidad de la organización.

7.3.3 Objetivo 3

Nos propusimos el objetivo de identificar cómo se relacionan el cambio institucionalización y el cambio estratégico (arquetípico) en la legislatura en el marco del periodo de convergencia y la alternancia política y los gobiernos divididos. Para ello nos preguntamos como se relacionan el

cambio institucionalización y el cambio estratégico (arquetípico) de la legislatura, en el marco de marco del periodo de convergencia y la alternancia política y los gobiernos divididos. Pasamos a exponer los resultados.

Ya desde la teoría identificamos una correlación positiva entre institucionalización y cambio organizacional. Nuestra estrategia para descifrar este objetivo, partió de una premisa: los elementos de institucionalización externa son simultáneamente elementos importantes del ambiente del órgano legislativo y los elementos que determinan la institucionalización interna, son también elementos de su ambiente interno. Sin embargo, el cambio organizacional no podía explicarse sin enfatizar la importancia de los cambios en el ambiente político. En nuestro caso, la alternancia política fue la que detonó el cambio estratégico en la legislatura. De una estrategia de legitimación subordinada y acrítica, se pasó a otra de cooperación negociada, preservación de la autonomía y la libertad de crítica.

Esta reorientación estratégica, como se ha demostrado, impactó el comportamiento de las variables de institucionalización y la legislatura se desplazó hacia el arquetipo ideal propuesto por Polsby (1968 y 1975) considerado una legislatura transformadora, que necesariamente implica un elevado nivel de institucionalización. Los procesos de institucionalización y de cambio organizacional están sobrepuestos en el tiempo y pueden reforzarse mutuamente. Sin embargo, en tanto que hemos identificado en la variable autonomía cualidades de arrastre sobre el resto de variables de institucionalización y que la autonomía sólo comenzó a desplegarse elemento del cambio estratégico de la legislatura (como antecedente ambiental), entonces, si bien no es dado afirmar que existe una relación de dependencia de la institucionalización hacia el

cambio estratégica, si podemos hacerlo con respecto de su *velocidad y ritmo*, que si fueron marcados por el cambio estratégico.

Dicho de manera diferente, el proceso de institucionalización de la legislatura local bien pudo desenvolverse con cambios meramente incrementales (como seguramente sucede en legislaturas en las que no ha habido alternancia), incentivados por su crecimiento y necesidades cotidianas y por la probable presencia de los gobiernos divididos. Sin embargo, si evaluáramos su grado de institucionalización, podríamos encontrarnos con que se identifica con una etapa temprana o media de su preinstitucionalización, aún si fuera el caso de una legislatura de larga data, como la de Coahuila, por ejemplo, cuya autonomía no alcanza a desplegarse. Y si como asegura Einsestddad (1964), “la institucionalización encierra las posibilidades del cambio”, a partir de nuestros datos, podemos decir que el cambio estratégico (o arquetípico), encierra las posibilidades de incentivar las variables de institucionalización, haciendo más expedito su proceso, recortando los tiempos entre las fases de menor rango y las más elevadas.

La tendencia hacia una mayor institucionalización, vino a ser una de las formas en que se manifestó el cambio estratégico, cuyo eje y centro lo ocupó la autonomía (política y financiera), nucleando y arrastrando consigo al resto de las variables. Sin autonomía, como en el caso de Coahuila, la PRPCPE (ver figuras 4.3, 4.4 y 7.1), podría haberse mantenido en muy bajos niveles; sin recursos, no se habría alcanzado el nivel de complejidad que ahora se tiene, ni la adaptabilidad de su sistema de comisiones se habría desenvuelto de la misma forma ni ciertas manifestaciones de la coherencia (recuérdese “un diputado para cada comisión, una comisión para cada diputado”). En resumen, la reorientación estratégica, se relacionó con la

institucionalización del modelo republicano y democrático como su detonante fundamental a partir de la ráfaga de cambios que se suscitaron durante las legislaturas posteriores a 1989.

Como lo definimos en nuestro marco teórico, las organizaciones y las instituciones coexisten a manera de fines y medios (Khalil, 1995), embebidas como un tándem (Hinzing y Greenwood, 1996), por lo que la separación de los procesos de cambio organizacional e institucional, solo es posible hacerlo para fines analíticos. En términos empíricos, el hecho de que el cambio estratégico haya sido el detonante de la institucionalización de nuevo tipo (1989-2013), aunado a lo estático y predecible del ambiente prevaleciente durante el periodo de convergencia (1953-1989), determinaron que ambos procesos compartieran –en lo general- el mismo comportamiento diacrónico, diferenciándose en algunos de sus momentos y etapas. Sin embargo, justifica el uso de una trayectoria común como la representada en las figuras 6.1 y 6.3.

Lo que encontramos es que el cambio arquetípico en la legislatura, bajo determinadas condiciones, es equivalente al cambio estratégico. Cuando los cambios son meramente incrementales *en* la estructura (Tushman et al. 1993) como durante todo el periodo de convergencia, la organización se desplaza en los contornos de un mismo arquetipo (Greenwood et al. 2002). Al reorientarse la estrategia y sobrevenir cambios radicales que *rompen* con la estructura, lo que sucede en términos arquetípicos ya no es el desplazamiento de la organización en una misma plantilla, sino que ha ocurrido un cambio de arquetipo.

En función de lo anterior, en términos conceptuales, la legislatura local se ha debatido entre dos extremos. En un extremo se localiza el *arquetipo ideal* diseñado para una legislatura

transformadora (Polsby, 1968) y en el otro extremo, se localiza un arquetipo de mínima o nula capacidad transformadora, equivalente a una legislatura de aprobación automática (Rubber stamp), tal como fue la legislatura de Baja California durante la convergencia priísta entre 1953-1980. Considerando el desenvolvimiento de las variables ambientales (autonomía y adaptabilidad) e internas al órgano legislativo (complejidad y coherencia) y el tipo de gobierno, como elemento exógeno fundamental, se identificaron tres arquetipos: a) Convergente, b) Transicional y c) de la estabilidad puntuada, cuyas características se presentan en la figura 6.9, respondiendo con ello la pregunta de investigación enunciada en el capítulo 1 y al inicio de este apartado.

Por último, si se *forzáramos* un tanto estos tipos para expresarlos en términos de la institucionalización de la legislatura, diríamos que el “arquetipo convergente”, fue ocupado por la legislatura durante la vigencia de las reglas *informales* del hiperpresidencialismo y del partido hegemónico, el “arquetipo transicional” correspondería a la etapa de preinstitucionalización y, finalmente, el “arquetipo de la estabilidad puntuada”, las fases de la desinstitucionalización y la semi institucionalización ahora predominante. Bajo esta interpretación, podrían vislumbrarse tanto al proceso del cambio organizacional (estratégico o arquetípico) como al de institucionalización, como desplazándose ascendentemente en una escalera en espiral, que se ensancha a medida que sube. Cuanto más elevada y más ancha, mayor autonomía y complejidad, y también, mayor nivel de institucionalización. En la base de la escalera se localizaría el “arquetipo convergente” y en su punto medio el “arquetipo de la estabilidad puntuada”. En sus partes más elevadas, mayores niveles de institucionalización, llamada institucionalización plena (Zucker, 1977) o total (Berger y Luckerman, 2001).

7.3.4 Objetivo 4

Definir un modelo de cambio e institucionalización para las legislaturas locales. Para ello, nos prepusimos responder la siguiente pregunta ¿Qué elementos (e interrelaciones) debe contener un modelo para evaluar la institucionalización y el cambio organizacional en una legislatura local? Pasamos a exponer los resultados.

Para ese propósito identificamos como sus elementos los siguientes:

- a) Las cuatro variables de institucionalización;
- b) Periodización diacrónica a la manera de un equilibrio puntuado;
- c) Las etapas *ideales* de la institucionalización;
- d) Interrelación (apareamiento) de los arquetipos legislativos con las etapas de la institucionalización, y
- e) Interrelación del ambiente político externo, destacadamente las relaciones con el ejecutivo.

La explicación del modelo se presenta en el siguiente acápite.

7.4 El modelo explicativo sobre la evolución de las legislaturas

Respecto del diseño de un modelo para evaluar la institucionalización y el cambio organizacional en una legislatura local, como le expresamos arriba, es un corolario del conjunto de procesos que hemos desvelado en nuestro trabajo. El modelo se presenta en la figura 7.5. Su diseño se apoya en principios contenidos en trabajos teóricos y empíricos ofrecidos por la literatura académica sobre las organizaciones (Tushman et al. 1993, Tushman y Romanelly 1985, Miller y Friesen 1980, Cooper, Hinings, Greenwood y Brown, 1996 y Greenwood et. al 2002), otros que estudian a poderes públicos como la presidencia y la corte (Rasgale y Theis 1997 y McGuire, 2004), respectivamente y hasta la Asamblea General de la ONU (Keohane, 1969) y, en particular, los que atienden a los órganos legislativos (Polsby 1968, Hibbing 1988, Squire 1992 y García 2002), entre otros.

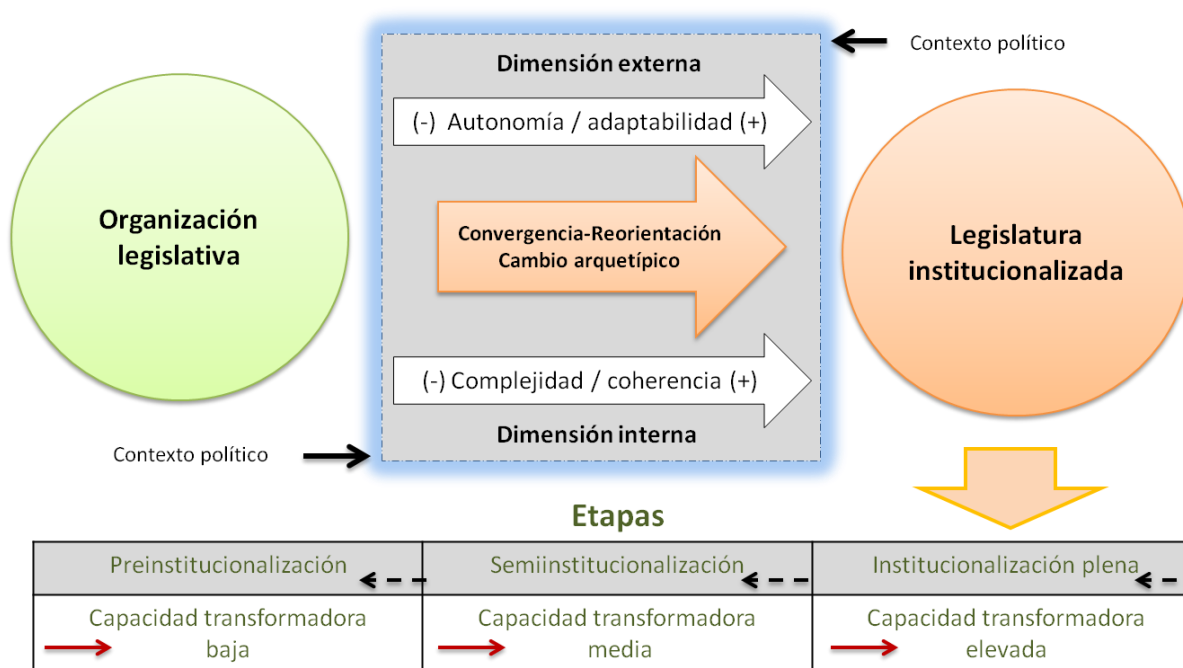
En esencia, la propuesta de modelo que se ofrece al lector, describe esquemáticamente cómo cambia la legislatura en el tiempo (las convergencias y discontinuidades de su evolución y sus niveles de institucionalización y sus dimensiones), expresado a través configuraciones arquetípicas y los dos probables contextos *básicos* (gobierno unificado/gobierno dividido) en que se ha desenvuelto a través del tiempo. Sustentado en la constatación de que la legislatura evoluciona (y *re-evoluciona*) en el tiempo, implicándose en cambios convergentes (o incrementales) y revolucionarios (o radicales); partiendo de niveles de institucionalización inferiores a los superiores, pero considerando la posibilidad de su erosión o reversión, ya que la historia de la legislatura no termina con su institucionalización (Longley, 1996).

El modelo podría ser utilizado para estudiar una legislatura, un grupo o todas las legislaturas del país y a partir de darle valor a los niveles de institucionalización (digamos del 1 al 10), clasificar

a cada una de ellas según el nivel alcanzado y diseñar un índice de institucionalización a partir del comportamiento de los indicadores de cada una de las variables de institucionalización. Al respecto, Puente (2010) ofrece una propuesta de indicadores como insumos de un índice de institucionalización en México y Scartascini y Tommasi (2013) obsequian un índice de institucionalización de las legislaturas de América Latina, construido a partir de bases de datos internacionales ya existentes.

En este modelo subyace como arquetipo *ideal* el propuesto por Polsby (1968 y 1975), identificado por ese autor como «legislatura transformadora». De manera paralela al proceso de institucionalización, los arquetipos legislativos “sucesivos” evolucionan, *re-evolucionan* o pueden llegar a involucionar. Las legislaturas analizadas bajo el modelo, podrían verse como desplazándose –según su nivel de institucionalización y desarrollo democrático - a través de un eje de baja capacidad transformadora (el nivel de las variables de institucionalización son menores) a otro de mayor capacidad (el nivel de las variables de institucionalización es elevado). El proceso de formación de estos arquetipos es coincidente con las etapas de la institucionalización como se muestra en la figura 6.9 y en su representación aquí ofrecida (figura 7.5). La *re-evolución* se vincula a los periodos de trastorno y las reorientaciones estratégicas (y recreaciones, en su caso), en tanto que la involución considera la probable decadencia o reversión del proceso de institucionalización, expresado en el fenómeno de la desinstitucionalización en su acepción de erosión, el cual en la figura está representado por las flechas negras en guiones, de sentido contrario a las flechas rojas continuas.

Figura 7.5 Modelo de institucionalización arquetípica



Fuente: Elaboración propia

El ambiente (contexto) de la organización, que envuelve a los procesos, juega un papel *determinante* en la configuración de los arquetipos legislativos (cuadro gris de ribetes azules). Entre mayor sea su autonomía, que suele ser así cuando el ejecutivo no controla la mayoría del congreso (sobre todo si es un gobierno dividido puro), se tenderá a la configuración del arquetipo de más alta capacidad transformadora. Al respecto, existen dos situaciones límite:

- 1) La existencia de un gobierno dividido con mayoría de la oposición que, en tanto representante del poder legislativo, privilegia una estrategia de cooperación negociada y autonomía y libertad de acritica de la legislatura y
- 2) Un gobierno unificado donde no ha habido alternancia y la estrategia que se ha dado el órgano legislativo es de subordinación, legitimación incondicional de los actos del

gobernador y acrítica, que la acerca al modelo de legislatura «Rubber stamp» o de aprobación automática, el cual prevaleció durante el periodo de convergencia autoritaria.

Si bien este diseño emerge del estudio de un solo congreso local, en realidad se basa de un estudio diacrónico de comparación implícita, pero se acompaña del análisis sincrónico con las legislaturas del país, cuyas experiencias recuperamos como *patrones* arquetípicos. Igualmente, las teorizaciones en que se apoya, son la suficientemente universales y aceptadas por las disciplinas implicadas, como para extender su probable aplicación en legislaturas locales de otras entidades.

El modelo presupone, que desde hace décadas en la geografía nacional solamente han existido dos tipos de gobiernos (unificado y dividido), por lo que no puede considerarse privativo de cierta localidad como la de Baja California. Se trata de un contexto político en que han estado y estarán inmersas las legislaturas locales por mucho tiempo. Para la utilización del modelo en cada legislatura tendrían que hacerse los refinamientos y ajustes pertinentes. No es lo mismo una legislatura con gobierno dividido en una entidad donde no ha habido alternancia como *algunos* de los casos abordados en el capítulo 4, que legislaturas donde lo que domina es un equilibrio tripartidista o un bipartidismo sostenido a lo largo de varias décadas. Sin embargo, algo común para todos los casos, es que, siendo la legislatura una parte de un sistema político presidencialista, sus relaciones con el ejecutivo *siempre* estarán expuestas a las necesidades y deseos de éste de convertir sus políticas de gobierno en ley, con la mayor prontitud, eficacia y al menor costo posible. Este comportamiento típico, pone en riesgo el espacio de actuación del

congreso como un poder que busca y necesita ser autónomo e independiente y que tiene su propia agenda, intereses y ritmos de trabajo.

7.5 Limitaciones

De manera inicial, este trabajo se había perfilado contar con un fuerte componente del desarrollo de la capacidad de control de la legislatura, tanto en sus vertiente legislativa, como en la financiera, esta última desarrollada por el OFS. Sin embargo, aunque fuimos recibidos y atendidos en dos ocasiones por su titular y obtuvimos su compromiso de apoyarnos con la aportación de los datos solicitados, después de casi cinco meses de espera infructuosa, tuvimos que desistir, convencidos de que algo había sucedido que hizo que esa puerta fuese cerrada. Pensamos que la polarización política durante el proceso electoral de 2013 y la focalización que hizo cierto segmento de la sociedad sobre el desempeño del congreso y del OFS, provocaron cierto temor infundado de que sus datos, pudieran ser utilizados con otros fines. Por ello, como era nuestra intención inicial, no pudimos fortalecer la variable autonomía a partir del indicador sobre la cuenta pública.

Otra limitación tuvo que ver con que no estuvo a nuestro alcance presentar el posterior desenvolvimiento del éxito legislativo aportado por López (2005), que hubiera sido de gran ayuda en fortalecer nuestra tesis de que la autonomía ha seguido fortaleciéndose por esa vía netamente legislativa. Por otra parte, sin duda la conjugación del paradigma cualitativo con el cuantitativo, habría hecho más penetrante y fortalecido nuestro análisis. Esto es válido tanto para la realización de pruebas de curtosis (para identificar comportamiento puntuados), como el análisis multivariado, que quedará como parte de la agenda de futuras investigaciones.

7.6 Implicaciones prácticas

Los resultados de esta tesis, tienen un conjunto de implicaciones de carácter práctico:

7.6.1 Hacia la élite parlamentaria

Hasta ahora, la legislatura local ha sido un ente esencialmente carente de memoria. Esta es una de sus grandes carencias como institución. La academia, salvo escasos trabajos, destacadamente los de Guillén (1996) y López (2005), poco se ha ocupado de los congresos locales en general, y en particular, del de Baja California. Esto a pesar de su enorme y compleja experiencia, que puede contribuir a desentrañar los procesos en que se debaten otras legislaturas, bien hayan o no pasado por la alternancia política. En las páginas de esta tesis, la élite parlamentaria podrá reconocer sus antecedentes genealógicos, qué artefactos, para qué y cómo los diseñaron; y lo más importante, como se han institucionalizado y el beneficio que prestaron y siguen prestando y quizá la necesidad de crear otros para diferentes fines. Podrá apreciar de conjunto el ser y el quehacer del órgano legislativo desde sus entrañas a partir de cada una de las “cohortes” estudiadas, valorando su desenvolvimiento cada vez más autónomo desde la alternancia y el impacto que esa característica ha tenido sobre su comportamiento y en relación con el ejecutivo. El modelo que se ofrece puede servir a estas élites de todo el país para calibrar sus propios procesos e identificar en qué momento de su propio desarrollo se encuentra. Algunas de nuestras apreciaciones, vertidas en el texto de la tesis, también podrían servir de orientación para redimensionar cualquier Plan de Desarrollo Legislativo o instrumento equivalente.

7.6.2 Hacia el colegislador por excelencia

La burocracia estatal, que se relaciona de múltiples maneras con el Legislativo, podrá reconocerse de manera indirecta y valorar sus propias prácticas, a veces apoyadas en el parroquialismo venal, en sus estrategias negociadores o en sus respuestas imperiales. Su lectura por gobernadores en activo y sus círculos cercanos, podrían desprender nuevas formas de relación o atemperar sus comportamientos, buscando eludir confrontaciones del tipo de «choque de trenes», como los que aquí se documentan, particularmente durante las legislaturas XVII y XX. Nuestro trabajo, apoyado en Elgie (2003), también brinda algunos elementos que pueden contribuir a diseñar y poner en práctica un modelo de gestión de los gobiernos divididos en las legislaturas locales. Adicionalmente, a través de nuestras aportaciones, el ejecutivo puede concluir que un congreso fuerte – es decir, institucionalizado-, se convierte en un acicate para que las funciones compartidas como la legislativa (en calidad de pares) o la control administrativo (entidades fiscalizables del ejecutivo y fiscalizador el legislativo), antes que un freno, puede ser una valiosa contribución al desarrollo de la entidad.

7.6.3 Hacia la academia

La academia puede encontrar en esta tesis la reflexión de la evolución de una legislatura local bajo un encuadre novedoso. Este trabajo es el primero del país que aborda al detalle el desenvolvimiento de las variables de institucionalización sugeridas por Huntington (y por Polsby, bajo ciertas consideraciones) de una manera dinámica a partir la metodología del rastreo de sus procesos durante varias décadas. Pero no solo eso, podrá encontrar la utilización del

marco conceptual que ofrece la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP), especialmente los conceptos de convergencia, reorientación y cambio estratégico, que hasta donde nuestro búsqueda nos permitió ver, se utiliza por primera vez para estudiar una legislatura. Desde luego, como lo mostramos en el capítulo 2, otros estudios desde la ciencia política han iniciado a partir de la década de los noventa un acercamiento con esta teoría (véase Sabatier y Weible 2014). Igualmente, la academia podría encontrar en estas páginas algunas luces sobre la importancia de acercar la ciencia política a la teoría de la organización en general, y a aquel desarrollo que vincula la TEP con la perspectiva arquetípica que puede fortalecer las tradicionales tipologías sobre las legislaturas, como lo encaramos en nuestro trabajo. La aplicación del Modelo interpretativo del proceso evolutivo de las legislaturas locales que se ofrece, podría ser un apoyo en esa empresa.

7.6.4 Hacia la sociedad

Es muy poco lo que la sociedad en general, y sus sectores más dinámicos conocen acerca de cómo funcionan las legislaturas. El presente estudio podría orientar tanto a organizaciones de la sociedad civil como a sectores empresariales interesados en mejorar el desempeño del órgano legislativo, en tanto representante legítimo de toda la sociedad. Los organismos de la sociedad civil, incluso aquellos que durante los últimos años se ha erigido como críticos sistemáticos de los legisladores, la lectura de nuestro trabajo quizás les sirva para ver en la legislatura no solamente a un grupo de políticos ambiciosos, poco productivos y onerosos, sino a un ser vivo, que se comporta con una determinada lógica sin que nadie pueda arrogarse su paternidad, en tanto producto social, forjado con defectos despreciables y con cualidades altamente positivas.

7.7 Recomendaciones para futuras investigaciones

Estamos ante un claro ejemplo del estudio de un proceso evolutivo que durante momentos de turbulencia drástica en el ambiente *re-evoluciona* y sus cambios son más profundos y la escala de tiempo en que suceden, menores. Como lo hemos sugerido en otro lugar de este mismo trabajo, la idea que subyace en este análisis es que los distintos arquetipos de la legislatura se ‘suceden’ unos a otros como antecedentes genealógicos; es el rastro de vida de las características identificadas durante su *paso* por la legislatura. Ello nos remite con Hedlund et al. a hacernos dos preguntas “intelectualmente emocionantes y relevantes desde el punto de vista práctico” (2008:21) que pueden ser punto de partida de investigaciones futuras:

¿Cómo viajan o se transmiten directamente los ‘elementos institucionales’ de una generación de actores institucionales a la siguiente generación o de cierto arreglo a otro?,
y

¿De qué maneras las instancias múltiples de una legislatura se vinculan entre sí?

Ciertamente, nuestro trabajo no resuelve ese par de interrogantes, que no ha sido nuestro propósito hacerlo, pero aportan elementos que contribuyen en buena medida a esclarecerlas para el caso de Baja California. Ello es cierto en el caso de varios ‘elementos institucionales’ escudriñados aquí, desde la evolución del sistema de comisiones y su prevalencia frente al sistema de Pleno, la evolución del órgano político de gobierno (CRIPP/JCP) y dos de algunos de sus artefactos relevantes, como el PDL y los Acuerdos Políticos, lo que ha sido documentado de manera amplia durante los apartados anteriores. En ese sentido, es posible fortalecer el análisis

mediante un ejercicio de comparación de cada una de las leyes orgánicas que se han sucedido durante los años de vida de la legislatura, identificando los rasgos adoptados en ciertos momentos de su evolución, y en otros, los rasgos desplazados, así como otros más que han sido añadidos, diferenciando aquellas que han respondido a respuestas creativas de las que fueron acciones miméticas en busca de legitimidad.

Podría corroborarse que la ley orgánica de 1980, derogada por la ley orgánica de 1995, no desapareció del todo pues, muchas de las reglas de la primera han sobrevivido a pesar del acto legislativo formal que decretó su *muerte legal*. Lo mismo sucedería si verificamos lo que sobrevivió de la ley orgánica de 1995, los decretos de su deceso legal durante la XVII legislatura en el 2002. O el caso de la “nueva” ley orgánica, aprobada en noviembre de 2004 por la XVIII legislatura y su sustitución por la ley creada en octubre de 2010 por la XX legislatura. Y así sucesivamente.

También, de manera más específica, se pueden recuperar algunas de las características de estos arquetipos observando la evolución del sistema de comisiones. Aspectos como su adscripción temática, número, integración, recursos disponibles, capacidad dictaminadora, su impacto en la desconcentración, composición partidista y sus nexos con la CRIPP/JCP y las mesas directivas, o sus relaciones con las oficinas del gobierno y los grupos de presión. Los arquetipos también podrían “visualizarse” a partir del estudio de los distintos artefactos, como por ejemplo, los niveles de consenso y disenso, los acuerdos de gobernabilidad y el PDL, y también por la cultura parlamentaria y sus rituales.

Se abriría una rica veta en la investigación académica que nos parece es actualmente absolutamente virgen en México, tanto más en la investigación de los congresos locales debido al ‘grosero’ centralismo intelectual prevaleciente identificado y criticado por algunos estudiosos de los congresos y las transiciones (Lujambio 1995). Un ejercicio importante podría ser contrastar estos resultados con un análisis cuantitativo, utilizando medidas de curtosis y verificar si el comportamiento de las variables y que aquí hemos descrito es de tipo puntuado, ofrece los resultados que desde la teoría se esperan. Durante nuestro trabajo, hicimos notar un cierto grado de mimetismo de la legislatura de las prácticas del Congreso de la Unión, por lo que el estudio de su comportamiento desde la teoría neo institucional de tipo sociológico, podría ayudar a subsanar algunas de nuestras limitaciones y abrir una veta importante para los congresos locales del país. Un trabajo de ese tipo, también se relaciona con la perspectiva evolucionista.

REFERENCIAS

- Abad, F. (2004). Diacronía y diacronía del español (I), *Cauce*, Revista de filología y su didáctica, núm. 27, pp. 7-26, UNED, España
- Aguilar, L. (2007). La hechura las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, Tomo.2.
- Alacio, R. (2001). Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala, *Estudios Políticos*, núm. 23, novena época, mayo-agosto, pp. 49-80.
- Alemán, E. (2006). Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures. *Latin American Politics & Society*, 48(3), 125-155.
- Allesch, J. (2003). Presupuestos para un proceso de modernización del congreso nacional, *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXIV, Valparaíso, Chile, pp. 29 – 58.
- Allmark, L. (2012). More than Rubber-Stamps: The Consequences Produced by Legislatures in Non-Democratic States beyond Latent Legitimation. *Journal of Legislative Studies*, 18(2), 184-202. doi:10.1080/13572334.2012.673064
- Amenta, E. y Ransey, K. (2010). Institutional theory. En K.T. Leicht and J.C. Jenkins (eds.), *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, Handbooks of Sociology and Social Research, Springer Science+Business Media, pp.15-39.
- Ansoff, Igor (1998). *La dirección estratégica en la práctica empresarial*, Pearson Educación, segunda reimpresión, México.
- Anzia, S. y Jackman, M. (2013). Legislative organization and the second face of power: Evidence from U.S. state legislatures, *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 1, pp. 210–224 doi:10.1017/S0022381612000977.
- Aparicio, F. y Márquez, J. (2010). “Sistema electoral y Congreso en México“. En Gabriel Negretto, (ed.) *Reforma Política y Democracia Claves del Cambio Institucional en México*. Disponible en: <http://javieraparicio.net/2010/06/09/sistemas-electorales-en-el-mundo/>. 23 de agosto de 2013.
- Arellano, E. (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados, LXI legislatura, Documento de Trabajo núm. 134, México, D.F.
- Argomaniz, J. (2010). El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, p. 125-145
- Aristóteles (1983). *Metafísica*, Duodécima edición, Colección Austral, México.

Aristóteles (1983). *La Política*, Espasa-Calpe, S. A. (Colección Austral, nº 239; serie verde: ensayos y filosofía), 6ª ed., Madrid..

Arter, D. (2006). Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures. *Journal of Legislative Studies*, 12(3/4), 245-257. doi:10.1080/13572330600875423.

Avgerou, C. (2013). Social mechanisms for causal explanation in social theory based IS research. *Journal of The Association For Information Systems*, 14(8), 399-419.

Bacharach, S. (1989). Organizational theories: Some criteria for evaluation. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4 (Oct., 1989), pp. 496-515.

Baer, E. (2008) Sistema binominal: consensos y disensos en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y cieplan, pp.117-206.

Baldino, T. (1982). *Congressional reform and the deinstitutionalization of the U.S. House Of Representatives*. A Dissertation in Political Science Presented to the Graduate Faculties of the University of Pennsylvania.

Ballinger, G. A., y Rockmann, K. W. (2010). Chutes versus ladders: anchoring events and a punctuated-equilibrium perspective on social exchange relationships. *Academy Of Management Review*, 35(3), 373-391. doi:10.5465/AMR.2010.51141732.

Barbeito, R. (2002). Robert Elgie ed. (2001). *Divided Government in Comparative Perspective* (Oxford University Press). Reseña en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, pp.189-202.

Barley, S. y Tolbert, P. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization Studies* 18:93-117.

Baron, D. y Ferejohn, J. (1987). Bargaining and agenda formation in legislatures. *American Economic Review*, 77(2), 303.

Basedau, M. y Stroh, A. (2008). Measuring party institutionalization in developing countries: A new research instrument applied to 28 african political parties, *GIGA Research Papers* N° 69 Programme: Legitimacy and efficiency of political systems.

Bartlett, J., Tywoniak, S., Cebon, P., Lok, J., Prichard, C. y Wilcox, T. (2011). Stability and change. *Journal of Management and Organization*, 17(4), pp. 522-533.

Baumgartner, F., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B., Mortensen, P., Nuytemans, M. y Walgrave, S. (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal Of Political Science*, 53(3), 603-620. doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00389.x

Begun, J., Zimmerman, B. y Dooley, K. (2003). Health Care Organizations as Complex Adaptive Systems. En S. M. Mick and M. Wyttenbach (eds.), 2003 *Advances in Health Care Organization Theory* San Francisco: Jossey-Bass, pp 253-288.

Béjar, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista mexicana de sociología* vol.74 no.4 México.

Béjar, L. (2001). La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 63, No. 3, pp. 99-133.

Béjar, L. (2003). Representación parlamentaria y disciplina partidista; el caso de México, en Rosa María Mirón L. y Luisa Béjar A. *El congreso mexicano después de la alternancia*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios y Senado de la república.

Bennet, A. (2008). Alexander George's Contributions to Research Methods. *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4, 2008.

Bennet, A, y Altman, C. (2006). Qualitative research: Recent developments in case study methods. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2006.9:455-476.

Berger, P. y Luckman, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Amorrortur editores, decimoséptima reimpresión, Buenos Aires.

Berlin, F. coord. (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. Disponible en (www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/.../Dicc_Term_Parla.pdf)

Blondel, J. (1990). Legislative behaviour: Some steps towards a cross national measurement, In: *Legislatures*, Norton P., Oxford University Press, pp.186-207.

Blancornelas, J. (2002). La diferencia. Doble plana, *Semanario Zeta*, 9 de agosto, Tijuana.

Blondel, J. (2006). Evaluando el poder efectivo de los Congresos. *Política*, Vol. 47: Presidentes y Congresos en Latinoamérica, pp. 9-26. DOI: 10.5354/0716-1077.2006.11820.

Blondel, J. (1990). Legislative Behaviour: some steps towards a cross national measurement. In *Legislatures*, Norton P., Oxford University Press, 1990 pp.186-207.

Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder y campo intelectual: Itinerario de un concepto*, Editorial Montessor.

Botcheva, L., y Martin, L.(2001). Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence. *International Studies Quarterly*, 45(1).

- Caballero, G. (2008). El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: un análisis histórico institucional. *Política y Gobierno*, V. XV, Núm. 2, pp. 353-402.
- Caballero, G. (2006). The industrial organization of Congress in USA and Spain: a Comparative institutional analysis. *Revista de Análisis Económico*, 21(2), 105-123.
- Calvo, E. (2008). Patronage. En William A. Darity Jr. ed. *The International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2nd edition, vol. 6, Detroit, pp. 176-178.
- Cantero, M. (2005). Processes of Institutionalization. *International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, Volume 5. <http://www.Management-Journal.com>, s.n.p.
- Capano, G. (2003). The long hard struggle to change a resilient institution: the case of Italian Parliament viewed from a diachronic perspective. Paper prepared for ECPR Joint Sessions, Edinburgh, UK, 28 March - 2 April, Workshop n. 5, Institutional Theory: Issues of Measurement and Change. www.academia.edu/.../The_Italian_Parliament_a...
- Carpizo, J. (2011). *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, Quinta reimpresión, México.
- Carrillo, U. y Lujambio, A. (1998). La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000 *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 2, pp. 239-263 UNAM, Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3541278>
- Cashore, B. y Howlett, M. (2007). Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry, *American Journal of Political Science*, 51(3), 532-551. doi:10.1111/j.1540-5907.2007.00266.x
- Casillas, C. (2001). Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia, en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, IFE.
- CESOP (2006). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto nacional", en *Reglamentos y Prácticas del Congreso de la Unión* [Actualización: 16 de mayo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/
- Cervantes, E. (2011). Relaciones entre ejecutivo y congreso en México, 1997-2006. La aprobación de las finanzas públicas en dos gobiernos sin mayoría, *Andamios*, 8(15), 273-303.
- CESOP (2013). Gobierno divididos en las entidades federativas, *En contexto*, núm. 34. Centro de estudios sociales y de opinión pública (CESOP), LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, México.

Clemens, E. y Cook, J. (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change *Annual Review of Sociology* Vol. 25, (1999), pp. 441-466.

Conley, R. y Kreppel, A. (2001). Toward a New Typology of Vetoes and Overrides *Political Research Quarterly* Vol. 54, No. 4 (Dec., 2001), pp. 831-852. Publicado por Sage Publications, Inc. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/449237>

Colyvas, J. y Powell, W. (2006). Roads to Institutionalization, For Research in Organizational Behavior, Barry Staw (Ed.), Final Draft, en www.stanford.edu/group/song/.../colyvas_powell.pdf

Colomer, J. y Negretto, G. (2002). Gobernanza con poderes divididos. En América Latina, *Política y gobierno*, Vol. X Núm. 1 I semestre, pp. 13-61.

Contreras, J. y Rodríguez, E. (2011). La institución legislativa como una organización. Consecuencias para su estudio. En *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, LXI Legislatura e Instituto Belisario Domínguez, México, Primera edición, pp. 433-452.

Cooper, D. J., Hinings, B., Greenwood, R., y Brown, J. L. (1996). Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms. *Organization Studies* (Walter De Gruyter GmbH & Co. KG.), 17(4), 623.

Cooper, J. y Brady, D. (1981a). Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn, *The American Political Science Review* Vol. 75, No. 2, pp. 411-425.

Cooper, J. y Brady, D. (1981b). Toward a Diachronic Analysis of Congress, *The American Political Science Review* Vol. 75, No. 4, pp. 988-1006.

Cox, G. y McCubbins (1993). Legislative Leviathan: Party Government in the House, University of California Press, Los Angeles.

Cox, G. y Morgenstern, S. (1998). Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures, Prepared for delivery at the 21st International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago. Recuperado de biblioteca.clacso.org.ar/ar/.../Cox-Morgenstern.pdf

Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina, *Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 163, pp. 373-393 Instituto de Desarrollo Económico y Social. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3456006>

Checkel, J. T. (2006). Tracing Causal Mechanisms. *International Studies Review*, 8(2), 362-370. doi:10.1111/j.1468-2486.2006.00598_2.x

Chandler, A. (1990) *Strategy and structure: chapters in the history of industrial enterprise*, Mit press.

Chevallier, J. (1994). Identité, Organisation, Institution, *L' Identite Politique*, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, Presses Universitaires de France, pp. 234-252. Recuperado de https://www.u-picardie.fr/.../jacques_chevallier2.pdf

Dahl A. y Lindblom, C. (1953). *Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved en basic social processes*. New York: Harper.

De Gortari, E. (1978). *El método de las ciencias: Nociones elementales*. Ed. Grijalbo, tercera edición, México.

Delmas, M. y Montes-Sancho, M. (2011). An Institutional Perspective on the Diffusion of International Management System Standards: The Case of the Environmental Management Standard ISO 14001, *Business ethics quarterly*, vol. 21, n. 1, pp. 103-132.

Demer , C. (2007). *Organizational Change Theories: A Synthesis*, SAGE Publications.

Dimaggio, P. y Powell, W. (1999) “Introducción” en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., UAEM y FCE.

Denzin, N. y Lincoln, Y. (Ed.). (2005). *The Sage handbook of quality research*. Sage publications, 3ra. edición.

Downs, A.(1957). *An economic theory of the democracy*. New York: Harper and Row.

Drucker, P.(1999). *Los desafíos de la administración en el siglo XXI*. Editorial sudamericana Buenos Aires.

Durkheim, E. (2001a). *Montesquieu y Rousseau, precursores de la sociología*. Ed. Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento 146, Madrid.

Durkheim, E. (2001b). *Las reglas del método sociológico*, segunda reimpresión, FCE, México.

Easton, D. (2007). Categorías para el análisis sistémico de la política. En Albert Batlle *Diez textos básicos de Ciencia política*. Barcelona, Tercera reimpresión, Ed. Ariel.

Edwards III, G. y Barrett, A. (1999). Presidential Agenda Setting in Congress. Prepared for presentation at the *Congress and the President in a Partisan Era Conference* sponsored by the Program in American Politics in the Center for Presidential Studies, Texas A&M University, College Station, Texas. Recuperado de www-polisci.tamu.edu/upload.../SP13Agenda.pdf

Egerton, D. (2008). Veto, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 8, 2nd Edition The Gale Group, Editada por William A. Darity Jr.

Eisenhardt, K. y Graebner, Melissa (2007). Theory Building From Cases: Opportunities And Challenges, *Academy of Management Journal* 2007, Vol. 50, No. 1, 25–32

Eisenstadt, S.N. (1964). "Institutionalization and change", *American Sociological Review* Vol. 29, No. 2, pp. 235-247.

Eldredge, N. y Gould, S.J. (1972). "Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism" en *Models in paleobiology*, editado por Schopf, TJM Freeman, Cooper & Co, San Francisco, pp 82-115.

Elgie, R., ed. (2001). *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.

Elgie, R., (2005). A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a theme, *Journal of Democracy* Vol. 16, No. 3, pp. 98-112.

Eulau, H. y Karps, P. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 3, pp. 233-254.

Eulau, H. y McCluggage, V. (1985). Standing Committees in Legislatures, en Loewenberg, G., Patterson, S. C. y Jewell, M. E. (eds.): *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Massachusetts, y Londres, Harvard University Press, pp. 395-470.

Europe Aid (2005). Estudios de caso: Presentación detallada de la herramienta. Comisión Europea. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_cas_res_es.htm.

Espinoza, E. (2003). La necesaria revalorización del Congreso, en Luisa Béjar A. y Rosa María Mirón, *El nuevo congreso mexicano después de la alternancia*, LVII legislatura de la Cámara de Senadores/ IILSEN y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, pp. 229-242.

Espinoza, A. (2001). El Congreso del estado de Baja California 1953-2000. *Gaceta Parlamentaria*, Editor, Dirección de Comunicación Social de la XVI Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, 1998-2001.

Gálvez, R, Delgado, R y Bueno, A. (1992). Estudio de cohortes. En Piedrola, Gil, Del Rey Calero J. y cols., *Medicina preventiva y salud pública*, 9na edición, ediciones científicas y técnicas Masson, Salvat, 1992 pp. 105-115.

Gamboa, C. y Valdés, S. (2011). *Análisis de la figura del veto: Antecedentes, jurisprudencia, derecho comparado, iniciativas presentadas y última reforma constitucional en el tema*. LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, SAPI-ISS-14-11, México.

Gane, M. (2005). Introduction. En Marcel Mauss *The Nature of Sociology: Two Essays*, 1ra. edición, Durkheim press, pp. I-XXI.

Garabito, J. y Cervantes, J. (2004). El Fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado, *Expediente Parlamentario 5*, Cámara de Diputados XIX Legislatura (2003 – 2004), México.

García, M. y Sánchez, F. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina, una clasificación institucional y empírica. *Work Paper núm. 212*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. Recuperado de www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp212.pdf

García, C. (2007). *Cambio e institucionalización parlamentaria: La Cámara de Diputados argentina, 1983-1999*. Tese de doutoramento». Santiago de Compostela: Universida de Servizo de Publicacións e Intercambio Científico. Extraído de <http://hdl.handle.net/10347/2334>

Garita, A. (2005). *Los servicios de apoyo técnico y su aportación a la modernización del Congreso Mexicano, 1988-2003*. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Iberoamericana y Senado de la República, LIX Legislatura, México.

General Accounting Office (1990). *Case Study Evaluations*.

George, A. y Bennett, A. (2004), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Gersick, C. G. (1991). Revolutionary change theories: a multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy Of Management Review*, 16(1), 10-36. doi:10.5465/AMR.1991.4278988.

Gil, E. y Lujambio, A. (2007). Gobiernos divididos: tres apuntes. *Revista Voz y Voto*, consultada el sábado, 17 de septiembre de 2011.

Gilmour, J. B. (2001). Sequential veto bargaining and blame game politics as explanations of presidential vetoes. In *annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL*.

González , L. (2007). Cohesión partidista en la cámara de diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006). *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, pp.177-198.

González, M. (1998). *Digesto constitucional mexicano: la Constitución política de Baja California*, Mexicali, UABC.

Gonzalez, R. (2010). "The legislative politics of party competition: An analysis of internal organization in eight Mexican state congresses, 2001-2008." Doctoral Thesis, Rice University, ETD. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1911/61984>, consultada el 3/30/2013

Gould, S. (1982). El equilibrio «puntuado» y el enfoque jerárquico de la macroevolución *Revista de Occidente*, Núm.18-19, pp. 121-148.

Gould, S. y Eldredge, N. (1993). Punctuated equilibrium comes of age, *Nature*. vol 366, pp. 223-227.

Gould, S. y Eldredge, N. (1972). Punctuated equilibrium: an alternative to phyletic gradualism, in "Models in paleobiology", edited by Schopf, TJM Freeman, Cooper & Co, San Francisco, pp. 82-115.

Greenwood, R., y Miller, D. (2010). Tackling Design Anew: Getting Back to the Heart of Organizational Theory. *Academy Of Management Perspectives*, 24(4), 78-88. doi:10.5465/AMP.2010.55206386.

Greenwood, R. y Hinings, C. R. (1987). Editorial Introduction: Organizational Transformations. *Journal Of Management Studies* 24:6, pp.561-564

Greenwood, R. y Hinings, C.R. (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. *The Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4, pp. 1022-1054.

Greenwood, R., Suddaby, R. y Hinings, C.R. (2002). Theorizing change: The role of professional Associations in the transformation of institutionalized fields, *Academy of Management Journal*, vol. 45, No. 1, 58-80.

Greiner, L. E. (1998). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, 76(3), pp. 55-68.

Greiner, L. E. (1967). Patterns of Organization Change. *Harvard Business Review*, 45(3), 119-130.

Guillén, T. (1993). *Baja California 1989 -1992. Alternancia política y transición democrática*. Eds. El Colef y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición.

Gutiérrez, J., Lujambio, A. y Valadez, D. (2001). El Proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. Una perspectiva histórica comparada, IIJ, UNAM, pp. 87-123

Haeberle, S. H. (1978). The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives. *Journal Of Politics*, 40(4), 1054.

Haime, P. (2012). Los patrones de interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en la ciudad autónoma de Buenos Aires (1997-2009). Un estudio acerca del impacto de la fragmentación partidaria en la legislatura sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno, *Postdata*, 17(2), 87-137.

Hall, Peter y Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*, presentado en el MPIFG Scientific Advisory Board.

Hall, R., Clark, J., Giordano, P., Johnson, P. V. y Van Roekel, M. (1977). Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), 457-474.

Halverson, R., Prichett, R., Grigg, J. y Thomas, C. (2005). The New Instructional Leadership: Creating Data-Driven Instructional Systems in Schools. *WCER Working Paper* No. 2005-9, Wisconsin Center For Education Research.

Hedlund, R., Patzelt, W. y Olson, D. (2008). *Capacity Building in Parliaments and Legislatures: Institutionalization, Professionalization and Evolutionary Institutionalism*. A paper presented in the Levels of Governance and Public Policies panel, at the International Political Science Association Conference “International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives,” April 30-May 2, Montreal (Quebec), Canada. Disponible en: rc08.ipsa.org/.../Hedlund_Patzelt_Olson_Cap... –

Hedlund, R. (1984). Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources, *Legislative Studies Quarterly* Vol. 9, No. 1 (Feb., 1984), pp. 51-121 Published by: Comparative Legislative Research Center Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/439522> .

Hegel, G.W.F. (1968). *Ciencia de la lógica*, Ed. Solar/Hachette, Buenos Aires.

Hegel, G.W.F. (1984). *De lo bello y sus formas (Estética)*, Colección Austral, Sexta edición, Ed. Espasa, México..

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, M. (2010a). *Metodología de la investigación*, Quinta edición, Perú.

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, M. (2010b). *Metodología de la investigación*, (Disco compacto, complemento del libro impreso), Quinta edición, Perú.

Herron, M. (2000). The Source of Gridlock: Divided Government or Preference Conflict? Presented at the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C. en courses.gov.harvard.edu/gov3009/.../herron.pdf

Hibbings, J. (1988). Legislative Institutionalization with illustrations from the British House of Commons, *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 3, pp. 681-712.

Hibbings, J. (2002). Legislative Careers: why and how we should study them en Gerhard Loewenberg, Peverill Squire y Roderick Kiewiet (Eds.) *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, University of Michigan Press.

Higgins, J., Mcallaster, C., Certo, S. y Gilbert, J.(2006). Using Cultural Artifacts to Change and Perpetuate Strategy, *Journal of Change Management*, Vol. 6, No. 4, 397–415.

Hinings, C. R. y Greenwood, R. (2002). Disconnects and Consequences in Organization Theory?, *Administrative Science Quarterly*, 47(3), 411-421.

Hinings, C. R. y Tolbert, P. (2008). Organizational institutionalism and sociology: A reflection [Electronic version]. In H. Gunz & M. Peiperl (Eds.), *Handbook of organizational institutionalism* (pp. 473-490). London: SAGE.

Higgins, J. M., McAllaster, C., Certo, S. C., y Gilbert, J. P. (2006). Using Cultural Artifacts to Change and Perpetuate Strategy. *Journal Of Change Management*, 6(4), 397-415. doi:10.1080/14697010601087057.

Hodgson, G. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, Vol. XL No. 1.

Hoffman, A. (1999). Institutional evolution and change: environmentalism and the US chemical industry, *Academy of Management Journal*, 42(4): 351-371.

Hollingsworth, R. (2000). "Doing institutional analysis: implications for the study of innovations" en *Review of International Political Economy* 7:4 Winter: 595-644.

Huff, A., Oran, J. y Barr, P. (2002). *El cambio estratégico. Cuando las empresas cambian de orientación*, Oxford University Press México.

Hughes, T. (2012). The Evolution of Large Technological Systems, en I. Bijker, Wiebe E., y Huges, Thomas, *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*, Massachusetts Institute of technology (pp. 45-76).

Huneus, C., Berríos, F. y Cordero, R. (2006). Legislatures in presidential systems: The Latin American experience. *Journal Of Legislative Studies*, 12(3/4), 404-425. doi:10.1080/13572330600877460.

Huntington, S. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*, 4ta. reimpresión, Paidós, España.

Huntington, S. (1986). Condiciones para una democracia estable, *Estudios Públicos* N° 22.

Huntington, S. (1984). Congressional responses to the Twentieth Century, en Thomas Ferguson, y Joel Rogers *The politics economy: readings in the politics and economics of American public policy*, Ed. M.E. Sherp Inc., pp. 180-202.

Huntington, S. (1965). Political Development and Political Decay, *World Politics*, Vol. 17, No. 3, 386-430.

Huntington, S. (1973). *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, séptima impresión, Yale University Press.

Jackson, D. y Fritze, J. (2009). Obama vows to cut pork, later, *USA Today* en http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2009-03-10-congress-spending_N.htm?csp=34.

Jaume, A. (2011). Adaptabilidad y funcionalidad: una teoría acerca de las funciones biológicas, *Ludus Vitalis*, vol. XIX, núm. 35, pp. 97-112.

Jepperson, R. (1999). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., UAEM y FCE, pp. 193-215.

Jepperson, R. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism en Walter Powell and Paul Dimaggio, *The new institutionalism in organizational analysis*, Eds., 1991, University Chicago Press, pp. 143-163

Johnson, G. (1988). Rethinking Incrementalism, *Strategic Management Journal*, Vol. 9, No. 1, pp. 75-91. Extraído de <http://www.jstor.org/stable/2486003>

Johnson, J. y Nakamura, R. (1999). A Concept Paper on Legislatures and Good Governance, based on a paper prepared for the United Nations Development Program. Extraído de <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/Concept%20Paper%20Revised%20MAGNET.htm>.

Johnson, J. (2005). The Role of Parliament in Government, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Extraído de: siteresources.worldbank.org/.../RoleofParliamentinG..

Jones, B. y Baumgartner, F. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20. doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x

Jones, B, Sulkin, T. y Larsen, h. (2003). Policy Punctuations in American Political Institutions. *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1 (Feb., 2003), pp. 151-169.

Judge, D. (2008). Institutional theory and legislatures, en Pierre, J., Peters, B.G and Stoker, G. *Debating Institutionalism*, Manchester, University Press, pp. 115-151.

Judge, D. (2003). Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow? *Government and Opposition*, 38, 4, 497-516.

Kameron, K. (1984). Organizational Adaptation and Higher Education, *Journal of Higher Education*, Vol. 55, No. 2, pp.122-143.

Kasten, J. (2006). *Determinants of Organizational Change: The Impact of Institutional and Market Forces on Compliance with Federal Regulations in Opioid Treatment Programs*. North Carolina Available from: <http://www.lib.ncsu.edu/theses/available/etd-10302006-164956/unrestricted/etd.pdf>

Kennedy, M. (1978). *Generalization of Findings From Single Case Studies*. [S.l.]: Distributed by ERIC Clearinghouse.

Keohane, R. O. (1969). Institutionalization in the United Nations General Assembly. *International Organization*, 23(4), 859-896.

Keynes, M. (1981). *Teoría general de la ocupación. El interés y el dinero*, sexta reimpresión, FCE. México.

Kezar, A. (2001). Understanding and Facilitating Organizational Change in the 21st Century Recent Research and Conceptualizations. *ASHE-ERIC Higher Education Report* Volume 28, Number 4. Ed. John Wiley & Sons, Inc.

Khalil, E. (1995). Organizations Versus Institutions, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* Vol. 151, No. 3 (Sept. 1995), pp. 445-466 Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, disponible en <http://www.jstor.org/stable/40751821>

King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, New Jersey.

Kingston, C. y Caballero, G. (2007). Comparing theories of institutional change, *Theoretical foundations EAEPE Conference 2007*.

Kirchner, S. (2010). Organizational Identities and Institutions, *MPIfG Working Paper* 10/4, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne ISSN 1864-4341

Krauze, E. (2009). *La presidencia imperial*, Ed. Primera edición, Tusquets Editores, ISBN: 7502268180027, México.

Kreppel, A. (2004). The Environmental Determinants of Legislative Structure: A Comparison of the US House of Representatives and the European Parliament. Prepared for the 8th Biennial European Union Studies Association International Conference, Nashville, Tennessee.

Konzelmann, A. (2012). Institutional virtue: how consensus matters. *Philosophical Studies*, 161(1), 87-96. doi:10.1007/s11098-012-9933-4.

Koontz, H. (1980). The Management Theory Jungle Revisited. *Academy Of Management Review*, 5(2), 175-188. Doi:10.5465/AMR.1980.4288715

Koontz, H. (1961). The Management Theory Jungle. *Journal Of The Academy Of Management*, 4(3), 174. Doi:10.2307/254541

Krugman, P. (2010). The Curse Of The Supermajority, *The New York Times*. Extraído de: http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/01/27/the-curse-of-the-supermajority/?_r=0.

Krugman, P. (Comp.) (1991). *Un política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, FCE, México.

Krutz, G. (2001). Hitching a ride : omnibus legislating in the U. S. Congress, en Samuel C. Patterson, *Parliaments and Legislatures Series*, Ohio.

Lam, A. (2004). Organizational Innovation. Online at <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/11539/> MPRA Paper No. 11539, posted 12. November 2008 09:39 UTC

Legislation Handbook (2000). Ed. Department of the Prime Minister and Cabinet Canberra, Australia, disponible en https://www.dpmc.gov.au/.../legislation_handbook.p..

Levitsky, S. y Way, L. (2002). "Elections Without Democracy. The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy* Volume 13, Number 2 April 2002 p.54

Licea, S. (2011). ¿Durmiendo con el enemigo? La relación del gobernador del estado de Guerrero con el PRD (estatal y nacional) *El Cotidiano*, núm. 167, mayo-junio, pp. 99-110, UAM Azcapotzalco, México, pp. 99-110.

Linbdom, C. (2006). La ciencia de salir del paso, en Luis Aguilar V. *La hechura las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, Tomo.2, pp. 2001-226.

Lindblom, C. (1983). the science of "muddling through". *Public Admin. Rev.* 19:79-88, 1959 en *Citation Classic*, No. 45, p.22. Extraído de: garfield.library.upenn.edu/classics1983/A1983RN13700001

Linbdom, Ch. (1979). Still Muddling, not yet Through", *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 6 (Nov. - Dec.), pp. 517-526, DOI: 10.2307/976178.

Linz, J. (1985). Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference? Paper prepared for the project, "*The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone*," sponsored by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation.

Little, A. (2007). Between Disagreement and Consensus: Unravelling the Democratic Paradox. *Australian Journal Of Political Science*, 42(1), 143-159. doi:10.1080/10361140601158591.

Locke, J. (1983). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Ediciones Orbis, Barcelona.

Loewenberg, G., Squire, P. y Kiewiet, R. (Eds.). (2002). *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, University of Michigan Press.

Longley, L. (1996). "Parliaments as changing institutions and as agents o regime change: evolving perspectives and a new research framework". *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 2, No. 2, pp. 21-43.

López, C. (2007). *Alternancia política y equilibrio entre poderes*, UABC.

López, C. (2006). Gobierno dividido y disciplina partidista. Aplicación de un modelo de dinámica parlamentaria para el Congreso de Baja California. En Patricia Moctezuma, Cuauhtémoc López y Luis E. Concepción, *Gobierno y políticas públicas en Baja California*, UABC y Miguel Ángel Porrúa, pp. 43-60.

López, C. (2002). Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California, *Estudios Fronterizos*, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre, pp. 63-88, Universidad Autónoma de Baja California, México.

López, F. y Salas, H. (2009). La Investigación Cualitativa en Administración, *Cinta Moebio* 35:128-145. Extraído de: www.moebio.uchile.cl/35/lopez.html.

López, M. (2001). “Gobiernos divididos horizontales en México”, *Sociológica*, año 16, número 45-46, pp. 2001-232.

Lujambio, A. y Vives, H. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano 1ra. Edición, México.

Lujambio, A. (2004). “El acertijo constitucional a seis años de gobierno dividido en México. *Nexos*, núm. 816, pp. 20-28.

Lujambio, A. (2003). Woodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes, en Luisa Béjar A. y Rosa María Mirón, *El nuevo congreso mexicano después de la alternancia*, LVII legislatura de la Cámara de Senadores/ IILSEN y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, pp. 21-72

Lujambio, A. (2013). Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana, en *Estudios congresionales. Edición Homenaje*, LXII Legislatura de la Cámara de diputados, Ediciones Mesa Directiva, primera reimpresión, México.

Lujambio, A. (2013). El acertijo constitucional a seis años de gobierno dividido en México en *Estudios congresionales. Edición Homenaje*, LXII Legislatura de la Cámara de diputados, Ediciones Mesa Directiva, primera reimpresión, México, pp. 275-290.

Lujambio, A. (2001a). Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México en Jorge Lánzaro, *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, Argentina. pp. 251-282.

Lujambio, A. (2001b). Los retos de la LVIII Legislatura (2000-2003) en el marco de un nuevo gobierno dividido en Ifigenia Martínez (coord.) *El nuevo poder del Congreso en México*, Miguel Ángel Porrúa librero editor y PRD, México, pp. 47-62.

Lujambio, A. (1995). Federalismo y congreso en el cambio político de México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios; 67.

Lujambio, A. (1999). La ciencia política y el poder legislativo en *Estudios*, Biblioteca – ITAM, biblioteca.itam.mx/estudios/47.../AlonsoLujambioLacienciapolitica.p... 30/03/2013 02:17:40 p.m.

Lujambio, A. (2002). Estudio introductorio. En El Gobierno Congresional de Wilson Woodrow. Extraído de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=295>. Consultado el 09/04/2013 09:26:48 p.m.

Lujambio, A. (2013). *Estudios congresionales*. Edición Homenaje, LXII Legislatura de la Cámara de diputados, Ediciones Mesa Directiva, primera reimpresión, México.

Lunenburg, F. (2012). Organizational Structure: Mintzberg's Framework, *International Journal of Scholarly*, vol. 14, number 1.

Llanos, M y Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas, *Política*, Vol. 47: Presidentes y Congresos en Latinoamérica, pp. 29-54. DOI: 10.5354/0716-1077.2006.16778.

Madda, C., Halverson, R. y Gomez, L.(2007). Exploring Coherence as an Organizational Resource for Carrying Out Reform Initiatives *Teachers College Record* 109, 8, pp. 1957-1979.

Magar, E. y Weldon, J. (2001). The Paradox of the Veto in Mexico (1917-1997), Prepared for presentation at the 23rd International Congress of the Latin American Studies Association, Marriott Wardman Park Hotel, Washington, D.C., September 6-8. Extraído de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1991099

Mahoney, J. (2007). Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*, 40(2), 122-144.

Mahoney, J. (2005). Qualitative Methodology and Comparative Politics. Paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 1-4

March, J. (1981). Footnotes to Organizational Change, *Administrative Science Quarterly* Vol. 26, No. 4 pp. 563-577. Sage Publications, Inc. doi=10.2307%2F2392340

March, J., Friedberg, E. y Arellano, D. (2011). Institutions and Organizations: Differences and Linkages from Organization Theory. *Gestión y Política Pública*, vol. XX. núm. 2 . II sem., pp. 235-246.

Markel, M. (2011). Monitoring Changes to Federal Health IT Privacy Policy: A Case Study in Punctuated Equilibrium. *Technical Communication Quarterly*, 20(1), 25-46. doi:10.1080/10572252.2011.528344

Mascott, M. (2006). Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo número 1.

Mascott, M. (2009). “La representación política de los estados de la República: hacia la comprensión del ejercicio del derecho de iniciativa en los congresos estatales”. *Revista legislativa de estudios sociales y opinión pública*, Cámara de Diputados, volumen 2, número 3, Mexico. pp. 133-174.

Martínez, J. y Lujambio, A. (2002). Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual en Cecilia Mora Donato (cord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas_UNAM, pp.-309-336.

Martínez, L. (2010). La permisividad o restrictividad de un sistema electoral: el caso de Baja California 1989-2007. Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política y Desarrollo Democrático (s.l.).

Martínez, L. (2001). “La experiencia del poder compartido en México”, Dirección de Comunicación Social de la XVI Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, 1998-2001.

Martínez, L. (2006). “Los congresos locales sin mayoría ¿avanzada democrática en Baja California?” En Moctezuma, Patricia, Cuauhtémoc López y Luis R. Concepción. *Gobierno y políticas públicas en Baja California*, Universidad Autónoma de Baja California y Miguel Ángel Porrúa, pp. 64-80.

Martorano, N. y Hedlund, R. (2012). One Tough Nut: The Development of Legislative Structure and Procedure in the Constitution of the Buckeye State, Paper prepared for presentation at the *Meeting of the State Politics and Policy Conference*, Rice University/University of Houston, February 16-18.

Martorano, N. (2004). Cohesion or Reciprocity? Majority Party Strength and Minority Party Procedural Rights in the Legislative Process. *State Politics & Policy Quarterly*, 4(1), 55-73.

Marrades, J. (1985). “Descartes, Newton y Hegel sobre el método de análisis y síntesis”, *Pensamiento* vol. 4,1, pp. 393-429.

Matthews, D. (1985). Legislative recruitment and legislative careers, en *Handbook of Legislative*. (Ed). Comp Leg research Center, E.U.

Mayhew, D. (2003). “Supermajority Rule in the US Senate” *Political Science & Politics*, Enero. (pp. 31-36).

Mayo, E. (1986). “La primera investigación. Hawthorne y la Webstern electric company: algunos comentarios adicionales sobre el experimento de la entrevista”, en Merril, Harwoor (comp.); 1986. *Clásicos en administración*, Limusa, México (pp.351-360).

McCarty, N. (2009). Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms or Electoral Reform?, *The Journal of Politics* / Volume 71 / Issue 02 / April 2009, pp 369-384. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381609090331> Published online: 20 April 2009.

McGuire, K. (2004). The Institutionalization of the U.S. Supreme Court, *Political Analysis* 12:128–142 DOI: 10.1093/pan/mp005.

McLeay, E. (2001). Parliamentary Committees in New Zealand: A House Continuously Reforming Itself? ASPG Parliament 2000 – *Towards a Modern Committee System 2001*, Nueva Zelanda.

Mees, L. (1997). ¿Vino viejo en odres nuevos? Continuidades y discontinuidades en la historia de los movimientos sociales. *Historia Contemporánea*, 16, 219–253.

Merino, M. (2009). La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información de las cuentas públicas en México, *Documento de Trabajo* Núm. 228, CIDE

Merton, R. (1999). La división del trabajo social de Durkheim, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm 2, pp. 201-209.

Merton, R. (2007). On sociological theories of the middle range [1949] en *Classical sociological theory*. C. Calhoun et al. (eds.), Blackwell publishing Malden MA.

Merton, R. (1964). *Teoría y estructura sociales*, FCE, México.

Meyer, L. (2000). La institucionalización del nuevo régimen en *Historia General de México. Versión 2000*, México, El Colegio de México-CEH, pp. 823-879.

Meyer, A., Tsui, A, y Hinings, C. R. (1993). Configurational Approaches to Organizational Analysis, *The Academy of Management Journal* Vol. 36, No. 6, pp. 1175-1195

Miguel, R.(2008). El cambio organizacional y su impacto en las orquestas sinfónicas. Estudio de caso, Universidad Complutense de Madrid, tesis.

Miller, D., y Friesen, P. (1980). Archetypes of Organizational Transition. *Administrative Science Quarterly*, 25(2), 268-299.

Miller, D. (1982). Evolution and revolution: a quantum view of structural change in organizations. *Journal Of Management Studies*, 19(2), 131-151.

Miller, D. y Friesen, P. H. (1984). A longitudinal study of the corporate life cycle. *Management Science*, 30(10), 1161-1183.

Miller, D. y Friesen, P. (1980). Archetypes of Organizational Transition. *Administrative Science Quarterly*, 25(2), 268-299.

Mimiaga, R. (2011). "Introducción al pensamiento estratégico parlamentario". En *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, LXI Legislatura e Instituto Belisario Domínguez, México, Primera edición, pp.83-100.

Mintzberg, Henry (2005). *Directivos, no MBAs*. Editorial Deusto, España.

Mintzberg, H. y Jørgensen (1995). "Una estrategia emergente para la política pública", en *Gestión y política pública*, vol IV, núm. 1, I semestre, pp. 25-46.

Mintzberg, H.(1993b). La organización innovadora, en Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El proceso estratégico. Contextos, conceptos y casos*, Prentice Hall, pp.819-835

Mintzberg, Henry (1991). "Crafting the strategy", en Porter, Michael y Cynthia A. Montgomery. *Strategy. Seeking and securing competitive advantage*. A Harvard business review book.

Mintzberg, H. (1985). The Organization as political arena, *Journal of Management Studies* 22:2, pp. 133-154.

Mintzberg, H. and A. McHugh. 1985. Strategy formation in an adhocracy. *Administrative Science Quarterly* 30(2) 160-197.

Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design, *Management Science*, Vol. 26. No. 3, pp. 322-341.

Mintzberg, H., Raisinghani, D. y Théorêt, A. (1976). The Structure of 'Unstructured' Decision Processes. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), 246-275.

Mintzberg, H. (1979). An Emerging Strategy of "Direct" Research, *Administrative Science Quarterly*, volume 24, pp. 582-589.

Mirón, R. y Béjar, L. (2003). *El congreso mexicano después de la alternancia*. Instituto de investigaciones legislativas, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios y Senado de la república.

Montesquieu, C. (1980). *El espíritu de las leyes*, Ed. Porrúa, Colección Sepan cuantos, México.

Morán, M. (1989). Un intento de análisis de la "clase parlamentaria" española: elementos de renovación y permanencia, (1977-1986). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 45, pp.61-84.

Moreno, C. (2011). Generalidades de la táctica y de la práctica. En *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, LXI Legislatura e Instituto Belisario Domínguez, México, Primera edición, pp.101-116.

Morgenstern, S., Negri, J. y Perez-Linan, A. (2008). "Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America". *The Journal of Legislative Studies*, Vol.14, Nos.1/2, March/June 2008, pp.160–189 , DOI: 10.1080/13572330801921166

Muñoz, J. (2013). Histórico veto de leyes por el Ejecutivo Estatal, entrevista al Presidente del Congreso en <http://www.youtube.com/watch?v=zboDLI3BVpQ>. Consultado el 06/04/2013 04:11:22 p.m.

Nadler, D. y Tushman, M. (2003). *Competing by design: The power of organizational architecture*. New York: Oxford University Press.

Nadler, D. y Tushman, M. (1990). Beyond the Charismatic Leader: Leadership and Organizational Change. *California Management Review*, 32(2), 77-97.

Nadler, D. y Tushman, M. (1989). Organizational Frame Bending: Principles for Managing Reorientation. *Academy Of Management Executive* (08963789), 3(3), 194-204. doi:10.5465/AME.1989.4274738.

Nacif, B. (2012). "El fin de la Presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido", en Manuel Ordorica y Jean-François Proud'home (coords.), *Los grandes problemas de México*, IV edición abreviada, El Colegio de México, pp. 115-118.

Nacif, B. (2004a). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México, *Política y gobierno*, Vol. XI núm. 1, I sem., pp. 9-41

Nacif, B. (2004b). *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, Cuadernos del CIDE, núm. 183, México.

Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina, *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, Núm. 1, enero-marzo, pp.41-76.

Negretto, G. y Colomer, J. (2003). "Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina," *Política y Gobierno*, Vol. 10, No. 1, pp. 13-61.

Negretto, G. (2000). Repensando los poderes del Ejecutivo en América Latina. *Nueva Sociedad* 170, pp.41-45.

Nohlen, D. (1998). Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina. *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, 171-197.

Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas, Conferencia magistral y debate, 18 de octubre. LX Legislatura de la Cámara de Diputados, CESOP.

NCSL (2013). Supermajority Vote Requirements, National Conference of State Legislatures. En

<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/supermajority-vote-requirements.aspx>. Consultada el 12/30/2013.

North, D. (1992). *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*, Occasional paper, 30, An International Center for Economic Growth Publication. 91 PRESS San Francisco, CA., Extraído de: pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABM255.pdf

North, D. (1991). Institutions, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.

Norton, P. y Leston-Bandeiras, C. (2007). *Parliamentary Institutions. Basic Concepts. Project Technical*. Series: Parliamentary Affairs, United Nations Development Programme and Office of The National Assembly of Viet Nam, Ha Noi - Viet Nam.

Norton, P. (1990). Legislatures in perspective, *West European Politics*, Volume 13, Issue 3, 1990 Special Issue: Parliaments in Western Europe, pp.143-152. DOI: 10.1080/01402389008424811.

O'Donnell (1994). La democracia delegativa, *Journal of Democracy en Español*. Publicado originalmente como "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69.

Okagaki, T. (2008). Between autonomy and adaptability: the institutionalization of a proactive security policy in Japan since the end of the cold war *USJP Occasional Paper 08-12* Program on U.S.-Japan Relations Harvard University.

Oleszco, W. (2008). *Super-majority votes in the Senate*. Congressional Research Service, Report for Congress, E.U.

Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization, *Organization Studies*, 13/4: 563-588.

Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes, *Academy of Management*, Vol. 16. No, 1, 145-179.

Olson, D. y Mezey, M. (1991). Parliaments and public policy en David M. Olson y Michael L. Mezey (Eds.) *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Pres Syndicate of University of Cambridge, primera edición. pp. 1-24.

Orlikowski, W. J. (1996). Improvising Organizational Transformation Over Time: A Situated Change Perspective. *Information Systems Research*, 7(1), 63-92.

Otero, N. (2003). Legitimidad democrática y gobierno dividido: las actitudes políticas de los legisladores locales. *Polis: investigación y análisis sociopolítico y Psicosocial*, año/vol 00, número extraordinario. UAM Ixtapalapa, Distrito Federal, México, pp. 89-120.

Páez, R. (1999). *Programa de reforma Integral de las Instituciones y del Marco Jurídico de Baja California: elementos para un balance y propuestas*, Comisión de Reforma del estado de la XVI Legislatura del Congreso del Estado de Baja California.

Painter, Ch. (2002). *Early leader Effects on the Process of Institutionalization Through Cultural Embedding: The Cases of William J. Donovan, Allen W. Dulles, and J. Edgar Hoover*. Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Charlottesville, Virginia.

Panebianco, A. (1988). *Political parties, organizations and models*, (Cambridge studies in modern political economies), Cambridge University Press; 1 edition.

Patrón, F. y Pérez, Rosa (2012). “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, volumen 5, núm. 9, enero-junio. Cámara de Diputados, LXI Legislatura-CESOP, México, pp. 7-38.

Patzlet, W. (2011). “Connecting Theory and Practice of Legislative Institutionalization” Department of Political Science, Technical University of Dresden, Alemania.

Pérez, M. (2009). “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo”. *Andamios*, Vol. 5, núm. 10, pp. 253-278.

Peters, G. (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*, *Political Science Series*, núm 69, Institute for Advanced Studies, Vienna.

Perrow, C. (1992). Una sociedad de organizaciones, *Revista Española de Investigaciones Sociales*, núm. 59 pp. 19-55.

Peralta, J. (2006). *Legislative Institutionalization In Latin America: Nicaragua (1979-2005) And Costa Rica (1871-2005)*. Tesis de doctorado, Universidad de Arizona.

Pinch, T. y Bijker, W. (1984). The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other *Social Studies of Science*, Vol. 14, No. 3, pp. 399-441. Sage Publications.

Pfeffer, J. (2000). *Nuevos rumbos en el estudio de las organizaciones. Problemas y posibilidades*. Ed. Oxford, México.

Porter, M. (1993). “Como las fuerzas competitivas le dan forma a la estrategia”, Henry Mintzberg y Bryan Quinn, *El Proceso estratégico, Conceptos, contextos y casos*. Segunda edición, Prentice Hall, pp. 71-80.

Porter, M. y Montgomery, C. (1991). *Strategy. Seeking and securing competitive advantage*. A Harvard business review book.

Powell, W. y DiMaggio, M. (1999). (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE y UNAM, México.

Powell, W. (1999). Expansión del análisis institucional. En Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, pp. 237-260.

Polsby, N. (1975). *Legislatures*, in F.I. Greenstein y N. Polsby (eds), *Handbook of Political Science*, vol.V, Reading, Addison-Wesley, pp. 275-319.

Polsby, N. (1968). The Institutionalization of the U.S. House of Representatives, *American Political Science Review* 62.1, pp. 144-168. Disponible en: http://works.bepress.com/nelson_polsby/3.

Pollan, M. (2006). *The omnivore's dilemma a natural history of four meals*. The Penguin Press. New York.

Porter, M. (1993). "Como las fuerzas competitivas le dan forma a la estrategia", Henry Mintzberg y Bryan Quinn, *El Proceso estratégico, Conceptos, contextos y casos*. Segunda edición, Prentice Hall, pp.71-80.

Prindle, D. (2012). Importing Concepts from Biology into Political Science: The Case of Punctuated Equilibrium. *Policy Studies Journal*, 40(1), 21-44. doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00432.x

Przeworski, A. (1988). "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 79-105.

Puente, K. y Villagómez, J. (2011). Legislaturas subnacionales y partido único en México. El Congreso del Estado de México (1929-1975). *Estudios políticos*, núm. 23, novena época, mayo-agosto, 2011, pp. 31-47.

Puente, K. (2010). "Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea" en *La investigación disciplinaria. Balances y perspectivas*, México: UNAM-FES Acatlán, publicación electrónica. ISBN: 978-607-02-2012-8.

Quammen, D. (1996). *The Song of the Dodo. Island Biogeography in an Age of Extinctions*, Ed. Touchstone, N.Y.

Quinn, J. (1993). Cambio estratégico: el incrementalismo lógico en Henry Mintzberg y Bryan Quinn, *El Proceso estratégico, Conceptos, contextos y casos*. Segunda edición, Prentice Hall, pp.109-119.

Quinn, J. (1980). "An incremental approach to strategic change" *The McKinsey Quarterly*, pp. 34-52.

Ragsdale, L. y Theis, J. (1997). The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92 *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4, pp. 1280-1318.

Rajagopalan, N. y Spreitzer, G. (1997). "Toward a theory of strategic change: a multi-lens perspective and integrative framework", *Academy of Management Review*; Vol. 22 Issue 1, pp. 48-79.

Randall, V. y Svåsand, L. (2002). Party institutionalization in new democracies, *Party Politics* vol 8. no.1 pp. 5-29.

Reveles, F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México: Temas y problemas. *Estudios políticos* (México), Núm. 23, pp. 11-30.

Reynoso, D. (2006). Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano, *Revista Mexicana de Sociología*, 68, núm. 4: 667-691 UNAM-Instituto de Investigaciones sociales, México.

Rezende, F. (2011). Institutional Change?: The new historical institutionalism and analytic innovations in the theory of change. *Brazilian Political Science Review*, 5(1). Brasil, Pp. 129-152.

Riva Palacio, A. (2007). *La reforma política y la L Legislatura del Congreso de la Unión*. Coedición Cámara de Diputados LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México.

Rivas, F. y Martínez, P. (2011). Modernización del poder legislativo del Estado de Sinaloa. Propuesta de Simplificación del Proceso Legislativo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Rohde, D. Stiglitz, E. y Weingas, B. (2013). Dynamic Theory of Congressional Organization. Extraído de http://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0,5&q=Rohde,+Stiglitz,+%26+Weingast

Rodrigues, R., Carvalho, C. y Luiz, C. (2014). Processo de Institucionalização do Curso de Administração Pública a Distância em uma Universidade Federal. (Portuguese). *RAC - Revista De Administração Contemporânea*, 18(1), 20-36.

Rohde, D. Stiglitz, E. y Weingas, B. (2013). Dynamic Theory of Congressional Organization. Extraído de https://www.stanford.edu/.../2013/.../rsw_dynamics_

Romero, V. (2007). ¿Uno para todos y todos para uno?: Una teoría sobre la relación del presidente y su partido, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon *Poder legislativo*, Cámara de Diputados LX Legislatura, UAM, Universidad de Colima y Miguel Ángel Porrúa, pp. 111-130.

Romero, J. (1999). Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Ed. Siglo XXI, México, pp. 7-29.

Rotman, S. (2006). “Metodología de la investigación en ciencia política”, en Luis Aznar y Miguel de Luca, (Comp.), *Política. Cuestiones y problemas*, Ariel, Buenos Aires, pp. 45-82.

Sabatier, P y Weible, C. (Eds.) (2014). *Theories of the Policy Process* 3rd Edition (por publicarse), Westview Press.

Saiegh, S. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? *Política y Gobierno*, 17(1), 3-24.

Sainez, A. (2011). Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso plural. En *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, LXI Legislatura e Instituto Belisario Domínguez, México, Primera edición, pp. 335-368.

Sánchez, G. (2011). “La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVI(211) 71-102. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119256005>

Sánchez, L, Sánchez, E. y Escribá, A. (2010). “Factores determinantes de la intención del cambio estratégico”, *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. Núm. 42, marzo, pp. 75-112.

Santaolalla, F. y Pauner, C. (2010). *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp.13-14,

Santos, F. (2011). Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño. *Revista Política*, 47, pp. 71/97. doi:10.5354/0716-1077.2006.16786.

Sartori, G., Nogueira, H., Valenzuela, A., Bravo, B., Lijphart, A., Nino, C., Bertelsen, R. y Barros, E. (Moderador). (1991a). Mesa Redonda: Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno. Transcripción editada, *Estudios públicos*, Núm.42, p.7-44. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Sartori, G. (1991b). “Comparación y método comparativo en Guiovani Sartori y Leonardo Morlino, L. (Eds.). *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza, Madrid, pp. 29-49.

Sartori, G. (2000). *Qué es la democracia*, Grupo Patria Cultural, 3ra. Reimpresión, México.

Sartori, G. (2005). *Elementos de teoría política*, Alianza Ensayo, Vol. 142 de Alianza Universidad: Textos, segunda edición, Alianza Editorial.

Sautu, R. (2009). La construcción del marco teórico en la investigación cualitativa, en Merlino, Aldo. *Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*. Ed. Cengage learning, Buenos Aires, Argentina. pp. 87-111.

Scartascini, C. y Tommasi, M. (2013). La institucionalización de los Parlamentos en América Latina. Extraído de: <http://www.condistintosacentos.com/la-institucionalizacion-de-los-parlamentos-en-america-latina/>

Schlesinger Jr, A. (2004). *The Imperial Presidency*. Ed. Mariner, Houghton Mifflin, Boston, Primera edición.

Schollhammer, H. (1969). "The Comparative Management Theory Jungle". *Academy Of Management Journal*, 12(1), 81-97. doi:10.2307/254675.

Schulte-Mecklenbeck, M., Kühberger, A. y Ranyard, R. (Eds.). (2011). A Handbook of Process Tracing Methods for Decision Research: A Critical Review and User's Guide. New York: Taylor & Francis.

Schedler, A. (1995). Under and overinstitutionalization: some ideal typical propositions concerning new and old party systems, *Working Paper #213*, prepared for presentation at the Joint ECPR and ÖGPW workshop, "The Development of the New Europe," held at the Institute for Advanced Studies in Vienna, Austria, 4-7 November, 1993.

Schwartzberg, M. (2013). Counting the Many: The Origins and Limits of Supermajority Rule, Part of Cambridge Studies in the Theory of Democracy.

Scott, R. (2005). "Organizaciones: características duraderas y cambiantes", *Gestión y Política Pública* volumen XIV, Núm. 3 II semestre, pp. 439-463.

Scott, M. (2004). Central issues in the study of change and innovation, en Marshall Scott Poole y Andrew H. Van de Ven, *Handbook of organizational change and innovation*, Oxford University press, Inc., pp. 3-31.

Scott, R. (1999). Retomando los argumentos institucionales en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Ed. Siglo XXI México, pp.216-236.

Seawright, J. (2008). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. *Journal of Politics*, 70(1), 276-278, doi:10.1017/S0022381607080231.

Segal, M. (1974). Organization and Environment: A Typology of Adaptability and Structure. *Public Administration Review*, 34(3), 212-220.

Selznick, P. (1996). Institutionalism "Old" and "New", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 40th Anniversary Issue (Jun., 1996), pp. 270-277.

Selznick, P. (1993). El liderazgo en la administración, en Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*, Prentice Hall, México, pp. 44-49.

Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization, *American Sociological Review*, Volume 13, Issue 1, 25-35.

Semo, E. (2007). Problemas teóricos de la periodización histórica, *Dialéctica* núm. 29, UAM, México, pp. 11-21.

Semo, I. (2000). “La LVII legislatura en Perspectiva” en *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000)*, José Francisco Paoli Bolio (coord.). Talleres gráficos de la Cámara de Diputados D.F..

Sosa, S. (2006). *La génesis y el desarrollo del cambio estratégico: un enfoque dinámico basado en el momentum organizativo* Tesis doctoral. Extraído de: <http://www.eumed.net/tesis/2006/ssc/>.

Spiegelman, A. (2012). "Cartelization in U.S. State Legislatures." Doctoral Thesis, Rice University, ETD <http://hdl.handle.net/1911/64450>. Consultada en 3/30/2013.

Sotomayor, A. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos. *Política y gobierno*, 15(1), 159-179.

Soriano, R. (2001). El Parlamento Demediado. ¿Controla, Legisla y Representa? *Derecho y conocimiento*, vol. 1, Facultad de Derecho. Universidad de Huelva, pp. 177-189.

Squire, P. (2012). *The Evolution of American Legislatures: Colonies, Territories, and States*, the University Michigan Press, Michigan.

Squire, P. (1992). The theory of legislative institutionalization and the California assembly. *The Journal of Politics*, 54:4, pp. 1026-1054. Extraído de: http://ir.uiowa.edu/polisci_pubs/94

Squire, P. (2007). Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited *State Politics & Policy Quarterly*, 7: 211, DOI: 10.1177/153244000700700208.

Staggenborg, S. (2008). Seeing Mechanisms in Action. *Qualitative Sociology*, 31(4), 341-344. doi:10.1007/s11133-008-9101-5

Stakes, R.(2005). Qualitative case studies, en Denzin, Normank e Yvonna S. Lincoln, editors.*The Sage handbook of quality research*. Sage publications, tercera edición 443-466.

Stein, E. Tommasi, M, Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. Coords. (2006). *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America 2006 report*, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.

Stein, E. y Tommasi, M. (Eds.). (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies* Inter-American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University

Stuart Mill, J. (2000). *Del Gobierno representativo*, Editora Tecno, tercera edición, Madrid.

Teeters, H. (1998). *Institutional change: the mexican chamber of deputies*, Tesis de doctorado, Universidad de Houston Texas. Extraído de: scholarship.rice.edu/handle/1911/19320

Thelen, K. (1999). “Historical institutionalism in comparative politics”, *Annual Review Political Science* 2, pp. 369-404.

Theesfeld, I. y Pirscher, F. (2011). “Mapping Institutional Change”, en *Perspectives on Institutional Change*. Editado por Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, Vol. 58.

Tolbert, P. y Zucker, L. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935, Cornell University ILR School Digital Commons@ILR.

Tushman, M., Newman, W. y Romannelli, E. (1993). Convergencia y trastorno: administración del inconstante paso de la evolución organizacional, en Mintzber, H. y Quinn, B. *El Proceso estratégico, Conceptos, contextos y casos*. Segunda edición, Prentice Hall.

Tushman, M., Newman, W. y Romannelli, E. (1986). Convergence and Upheaved: Managing the Unsteady Pace of Organizational Evolution, *California Management Review Volume XXIX*, Number 1, pp. 29-44.

Tushman, M. y Nadler, D. (1986). Organizing for Innovation. *California Management Review*, 28(3), 74-92.

Tushman, M. y Romannelli, E. (1985). Organizational evolution: a metamorphosis moodel of convergence ano reorientation, *Research in Organizational Behavior*, Vol. 7, pp. 171-222

Udall, T. (2010). The Need for the Constitutional Option. Extraído de http://www.huffingtonpost.com/tom-udall/its-time-for-the-constitu_b_436935.html Publicado en su “blog” el 26 de enero de 2010.

USAID Handbook (2000). *Handbook on legislative strengthening, center for democracy and governance*, USAID.

UNDP (2003). *Parliamentary Development. Practical note*.

USHR (2013). *History, Art & Archives, U.S. House of Representatives*, “The Legislative Reorganization Act of 1946,” <http://history.house.gov/HistoricalHighlight/Detail>. Office of the Historian and Office of Art and Archives, Washington.

Valencia, L. (2004). Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del poder legislativo mexicano: la Cámara de Diputados 1988-2000, *Cuestiones constitucionales*, Núm. 10, enero-junio.

Valenzuela, A. (2008). Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y cieplan, pp. 21-40.

Villarreal, O. y Landeta, J. (2010). El estudio de casos como metodología de Investigación científica en dirección y economía de la Empresa. Una aplicación a la internacionalización. *Investigaciones Europeas*, Vol. 16, Nº 3, 2010, pp. 31-52.

Virany, B., Tushman, M., y Romanelli, E. (1985). A Longitudinal Study of the Determinants and Effects of Executive Succession. *Academy Of Management Proceedings (00650668)*, 186-190. doi:10.5465/AMBPP.1985.4979023.

Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?, *Revista de ciencia política*, volumen 31 / No 1: 91–115.

Walgrave, S. y Varone, F. (2008). Punctuated Equilibrium and Agenda-Setting: Bringing Parties Back in: Policy Change after the Dutroux Crisis in Belgium *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 3, pp. 365–395.

Watzlawick, P. Weakland, J. y Fisch, R. (1992). *Cambio, formación y solución de los problemas humanos*, Biblioteca de Psicología 13, Ed. Herder, Barcelona.

Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, vol. 57, abril, 2011, pp. 117-143, Universidad de Salamanca, España. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30818683005>, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica. 30/03/2013 07:14:30 p.m.

Weingast, B. y Marshall, W. (1988). The industrial organization of Congress; or, why legislators, like firms, are not organized as markets. *Journal Of Political Economy*, 96(1), 132.

Wible, B. (2005). Filibuster vs. Supermajority Rule: From Polarization to a Consensus- and Moderation-Forcing Mechanism for Judicial Confirmations, *Wm. & Mary Bill Rts. Journal* 923, Volumen 13, <http://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol13/iss3/7>.

Yamamoto, H. (2007). Instrumentos de control parlamentario-Inter parliamentary Union_2007. Disponible en: www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf.

Yin, R. (2004). Case study methods, en *Complementary Methods for Research in Education*, American Educational Research Association, Washington, DC, 3ra edición por publicarse. Disponible en www.cosmoscorp.com/Docs/AERAAdraft.pdf

Yin, R. (2006). Mixed Methods Research: Are the Methods Genuinely Integrated or Merely Parallel? en *Research in the schools*, Vol. 13, No. 1, 41-47.

Yin, R. (1981). The Case Study Crisis. Some Answer. *Administrative Science Quarterly* , 26 (1), 58-65.

Yin, R. (1994). Discovering the Future of the Case Study. Method in Evaluation Research. *American Journal of Evaluation*, 15; 283. <http://aje.sagepub.com>

Zárate, A. (1995). *Los usos del poder*, Casa Editorial Hoja, primera edición, México.

Zucker, L. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Ed. Siglo XXI México, pp. 126-153.

Zucker, L. (1987). Institutional theories of organization, *Ann. Rev. Sociol.* 1987. 13:443-64.

Zucker, L. (1983). "Organizations as institutions". Research in the Sociology of Organizations, vol. 2, pp.1-47.

Zucker, L. (1977). The rol of institutionalization in cultural persistence, *American Sociological Review*, Vol 42, pp. 726-743.

Zúñiga, Francisco (s.f.) Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la "democracia constitucional"). Revista *Ius et praxis* - Año 13 - N° 2 223-244.

Documentos oficiales en páginas web:

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, 1953-2013, en http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/periodico_indice.jsp

Diario de los debates del Poder Legislativo de Baja California, 1995-2013 en <http://www.congresobc.gob.mx/DiarioDebates/>

Leyes del Estado de Baja California en http://www.congresobc.gob.mx/2014/index_legislacion.html

Acuerdo de gobernabilidad democrática y reforma del Estado suscrito entre los Grupos Parlamentarios de la XVI Legislatura del H. Congreso de Baja California. XVI Legislatura del Congreso de Baja California.

Acuerdo Político para la Democracia y el Desarrollo de Baja California, XVII Legislatura

Congreso del Estado de Baja California (s.f.) *Manual de organización del poder legislativo del estado de Baja California*, XI Legislatura (Inédito).