

TESIS DE DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

ALTERNANCIA POLÍTICA Y EQUILIBRIO
DE PODERES EN BAJA CALIFORNIA
1989-2001

AUTOR

CUAUHTÉMOC LÓPEZ GUZMÁN

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
UNAM

MÉXICO. Distrito Federal.

TUTORES:

DR. FERNANDO PÉREZ CORREA
DR. VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS

Dedicatoria:

Alcanzar el nivel de estudios de Doctorado implica dos grandes retos; uno, significa buscar la excelencia y la calidad en todo proyecto profesional y académico, otro, significa ser un mejor ser humano en cualquier ámbito de la vida.

El crecimiento intelectual y humano es la gran retribución de la educación; hoy el compromiso con la búsqueda de la verdad representa una tarea titánica, me sumo a aquellos hombres que cotidianamente e incesantemente se nutren en la recreación de la ciencia, el pensamiento y la filosofía.

La ciencia y la educación son los grandes pilares en que se basa la libertad del hombre, agradezco a mi familia el haberme inculcado el apego a los libros, estos me trazaron el camino para alcanzar esta meta.

Un hombre, así como un pueblo es presa fácil de la dominación y la explotación, sólo la luz del conocimiento nos emancipa del yugo y la subordinación del hombre por el hombre.

Por tal motivo, este trabajo lo dedico a todos aquellos individuos que en cualquier rincón del mundo luchan en contra de los fanatismos religiosos, políticos e ideológicos.

Los libros hacen libres a los hombres.

CUAUHTEMOC LOPEZ GUZMAN
MEXICO, DISTRITO FEDERAL 2006.

ÍNDICE

Planteamiento del problema.....	5
Justificación.....	10
Delimitación del periodo.....	12
Objetivos.....	13
Conceptualización.....	14
Categorías de análisis.....	19
Institucionalismo y neoinstitucionalismo: recorrido, revisión y definición.....	34
Hipótesis.....	43
Técnicas de investigación.....	46
Fuentes.....	48

Capítulo 1

Alternancia política y equilibrio de poderes en Baja California.....	49
1.1. El funcionamiento del poder Legislativo bajo el modelo de gobierno unificado (1953-1989).....	49
1.2. Composición partidista del Congreso.....	53
1.3. Representación política y gobierno unificado.....	57
Resumen Primer Capítulo.....	62

Capítulo 2

1989: la alternancia política en Baja California dentro del proceso de democratización nacional.....	63
2.1. Etapa de liberalización y reformas de contención (962-1977).....	65
2.2. Etapa de crisis, alternancia y democratización (1982-2000).....	75
2.2.1. Democratización vía reformas electorales.....	85
Resumen segundo capítulo.....	89

Capítulo 3

El funcionamiento del poder Legislativo bajo el modelo de gobiernos divididos (1989-2001).....	90
3.1. Gobiernos divididos versus estabilidad política.....	92
3.2. Pluralidad versus productividad legislativa.....	95
3.2.1. Productividad legislativa en el Congreso de Baja California.....	107
3.3. Negociación cameral versus disciplina partidista.....	115
3.4. Representación política versus participación ciudadana.....	126
Resumen tercer capítulo.....	133

Capítulo 4

Facultades presupuestales y de fiscalización: marco normativo y capacidades institucionales de control (1989-2001).....	134
4.1. Facultades constitucionales en materia económica y las funciones de supervisión del poder Legislativo en Baja California.....	136
4.1.2. La Contaduría Mayor de Hacienda.....	142
4.2. Capacidades e incentivos en la supervisión del gasto público: el enfoque racional instrumental.....	145
4.3. El proceso de fiscalización en Baja California: factores institucionales y motivacionales.....	151
Resumen Cuarto Capítulo.....	158
Aportación y alcance en el análisis de los gobiernos divididos en Baja California.....	160
Conclusiones.....	164
Recomendaciones.....	168
Bibliografía.....	171

I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El sistema político mexicano surgido después de la promulgación de la Constitución de 1917 definió el carácter democrático, republicano y federal de las instituciones políticas de la nación.

Con el surgimiento y consolidación del Partido Nacional Revolucionario que aglutinó al conjunto de los grupos revolucionarios en 1929, la fisonomía constitucional del Estado mexicano se vio mutilada; derivada de la supresión real de los poderes otorgados por la Constitución a los órganos del poder Legislativo y Judicial. Esta supresión de poderes ocurrió al fortalecerse el Ejecutivo en turno, gracias a los poderes legales establecidos en la Carta Magna del 1917 y a los poderes meta-constitucionales derivados del carisma y el caudillismo; pero también por la pertenencia de la clase política en el poder a un mismo partido, un partido disciplinado y dócil ante las decisiones del presidente en turno.

Las limitaciones al poder Legislativo pudieron lograrse gracias al control y la promoción de las carreras políticas de los diputados y senadores; la disciplina partidista atrofió el funcionamiento de un sistema presidencial estructurado para equilibrar y frenar el poder de un hombre sobre la sociedad. Al suprimirse las facultades constitucionales del poder Legislativo el autoritarismo selló la mecánica de actuación tanto hacia dentro de los órganos de gobierno como hacia la sociedad.

Por otra parte, mientras existió un sistema de partido hegemónico, la naturaleza friccional entre el Legislativo y el Ejecutivo se redujo al máximo, la arquitectura institucional del sistema presidencial creada para limitar y balancear el poder fue suprimida y sustituida por una serie de pactos y reglas no escritas que subordinaron al poder Judicial y Legislativo, tanto a nivel nacional como local.

Esta neutralización del Legislativo redujo sus capacidades funcionales y operativas propias de un Parlamento, su producción legislativa fue escasa, la modificación, rechazo, veto y cuestionamiento a las iniciativas de ley del Ejecutivo limitadas o superficiales. Asimismo las facultades de fiscalización del gasto público, aprobación presupuestaria y rendición de cuentas se ejercieron sólo como un formalismo legal.

Esta dinámica se reprodujo en los congresos locales, “el presidencialismo local”¹ también subordinó y suprimió el poder autónomo del Legislativo, obedeciendo a las políticas del gobernador en turno, quien desempeñó las mismas prácticas autoritarias calcadas del poder central.

La preeminencia del Ejecutivo federal y local degeneró en un exacerbado presidencialismo, situación que se intensificó al existir el monopolio de acceso al poder por la vía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La identidad partidista, la sumisión política y el limitado trabajo legislativo desgastó la credibilidad institucional de los congresos y la imagen de los representantes populares al asociarseles a una camada de políticos oportunistas, sin ningún vínculo social ni responsabilidad legislativa.

Los desaciertos legislativos, la corrupción desbordada en la administración pública sin ningún control institucional, sumado a un centralismo asfixiante en lo fiscal y político alentó los reclamos federalistas y republicanos en Baja California.

¹ El concepto original es *Presidencialismo regional* del politólogo Víctor Alejandro Espinoza Valle. Véase “La Tarea de Gobernar” en *Alternancia política y gestión pública*. El Colegio de la Frontera Norte. México.1998. pp. 53-54.

La aceptación de las políticas centralistas antipopulares por parte del PRI y su cooperación en la aprobación de la política económica restrictiva de los años ochenta impactó severamente en el bienestar familiar, creciendo el descontento hacia los gobiernos priístas tanto a nivel nacional como local.

Así 1989 representa un parteaguas en la ruta transicional de México hacia la democratización del sistema político al obtener el Partido Acción Nacional (PAN) el triunfo electoral para el cargo de gobernador del Estado de Baja California. De este modo, se daba la alternancia política en un gobierno estatal después de un dominio total por parte del PRI desde 1929.

La emergencia del pluralismo político y la alternancia gubernamental, gracias a reglas electorales más equitativas y menos discrecionales hizo posible el fortalecimiento del Partido Acción Nacional, situación que fue interpretada como una respuesta ciudadana a la situación intolerable de decadencia del sistema político priísta.

A 16 años de gobiernos panistas, el PAN se ha convertido en un partido dominante al repetir el triunfo electoral en la gubernatura en tres ocasiones consecutivas; con mayor presencia en el Congreso del Estado y triunfos electorales en las alcaldías de Mexicali, Tijuana y Ensenada de manera consecutiva o alternada con el PRI. Esta cohabitación ha derivado en la aparición de gobiernos divididos, no unificados y yuxtapuestos que le imprimen una nueva dinámica a las relaciones intergubernamentales.

La cultura presidencialista heredada generó grandes expectativas de corrección de los vicios y las prácticas priístas en la sociedad bajacaliforniana; la misión de reformar y democratizar se centró de nuevo en las capacidades técnicas y en la voluntad política del Ejecutivo estatal.

El mermado prestigio institucional del Congreso, mantenido desde la época de hegemonía priísta fue inicialmente minimizado; sin embargo, la pluralidad ejercitada con el tiempo modificaría esta erosionada reputación evidenciando su necesaria participación en un proceso integral de democratización local.

Desde 1989, la composición del Congreso del Estado ha sido ubicada en el formato de mayorías divididas (con excepción de la XV Legislatura 1995-1998), situación que presenta nuestro campo de estudio teórico y empírico para correlacionar las variables alternancia política y pluralidad legislativa con equilibrio de poderes.

La democratización del sistema político mexicano se logra no sólo con una continua rotación de los partidos políticos en los cargos de la administración pública y de elección popular. Por lo que en Baja California la pluralización del Congreso ha ampliado el debate y el diálogo parlamentario aunque sin una ampliación real de las facultades de fiscalización y rendición de cuentas al Ejecutivo estatal. Estas limitantes son resultado de la incapacidad técnica del Legislativo para resolver y decidir sobre tópicos que requieren un sustento racional, información oportuna, comprensión financiera-presupuestal, así como el apoyo de asesores calificados para diagnosticar los alcances de los problemas y evaluar las mejores opciones en el diseño de políticas públicas.

Además, el precepto no reeleccionista frena el desarrollo de habilidades legislativas y no alienta la responsabilidad del legislador frente a sus representados. Con esta situación inalterada, el Congreso de Baja California sigue manteniendo una reducida capacidad de fiscalización al Ejecutivo, de producción legislativa y de representación popular.

Es otras palabras, la alternancia política, entendida como la rotación continua a los cargos de elección popular entre al menos dos partidos, no ha desencadenado al Legislativo de su sujeción política y sus limitaciones legislativas.

En decir, el arribo al poder de partidos tradicionalmente conocidos como de oposición no garantiza un replanteamiento del presidencialismo local, ya que las capacidades de debate, deliberación y cuestionamiento al Ejecutivo no van acompañadas de modificaciones normativas e institucionales que rompan con la sujeción y debilidad orgánica de éste.

La alternancia partidista y la pluralidad en el Congreso del Estado no llevó en forma lineal a una democratización en las relaciones intergubernamentales (Ejecutivo-Legislativo); ante esta situación el planteamiento del problema se vincula directamente con la causalidad entre alternancia y democracia, y entre gobiernos divididos y equilibrio de poderes.

II. JUSTIFICACIÓN.

La nueva configuración parlamentaria en Baja California se caracteriza por la preeminencia de los escaños obtenidos por el PAN, sin embargo la actuación y poder de este partido se han visto acotados por las fracciones parlamentarias de partidos rivales y en competencia.

Los partidos rivales del Partido Acción Nacional son aquellos partidos que ideológicamente son distantes, como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y que su actuación es la de obstaculizar y cuestionar al Ejecutivo en el Congreso, maximizando su voto. Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es un partido en competencia que centra su estrategia en denunciar y resaltar las fallas y la corrupción de los gobiernos panistas.

Tanto los partidos rivales como los denominados en competencia tienden hacia una disciplina partidista que bajo una composición plural y en oposición sistemática podría degenerar en asambleísmo puro; sin embargo, la aparición de gobiernos divididos en Baja California ha hecho posible la cohabitación partidista sin caer en la ingobernabilidad, el caos o la parálisis. Paradojicamente, tampoco se ha alterado el desequilibrio institucional que durante décadas sometió al poder Legislativo a las políticas del gobernador dentro del esquema de partido hegemónico.

En otras palabras, nos interesa precisar si la aparición de los gobiernos divididos reestablecerá el equilibrio de poderes (en el marco de un sistema presidencial) y propiciará la productividad legislativa o si por el contrario, degenerará en obstruccionismo e ingobernabilidad (en el marco de un sistema de partidos disciplinados).

En un contexto de mayorías divididas nuestro estudio se orientará a identificar nuevos mecanismos institucionales y ordenamientos jurídicos que intenten reestablecer el equilibrio de poderes en el Congreso de Baja California. Esta búsqueda se ubica en el ámbito de la democratización en la relación entre el poder Legislativo y Ejecutivo derivado de la alternancia política ocurrida desde 1989.

Si bien con esta definición podría justificarse nuestra investigación, es importante dejar claro que la composición plural del Congreso no garantiza una verdadera democratización en las relaciones intergubernamentales si al menos, no se producen mecanismos consociacionales y un marco regulatorio que prevea y resuelva crisis institucionales, y que además fomente la colaboración entre poderes.

Esta investigación es de gran importancia al indagar sobre las condiciones de democratización en el Congreso local, cuestionando la popular y trillada idea que indica la simple relación entre ocupación de curules por parte de partidos de oposición y la democratización de la vida parlamentaria y de las relaciones intergubernamentales.

La relación de equilibrio, cooperación y producción legislativa debió haber cambiado con la alternancia política desde 1989 entre el Ejecutivo y Legislativo local, sólo con una aproximación cuantitativa, comparativa e histórica podremos observar nuevas reglas, mecanismos y ordenamientos legales que posibiliten dichos cambios. De no identificarse nuevas pautas del quehacer parlamentario nos hallaremos ante una paradoja de la alternancia política: es decir, una democracia electoral sin una democracia institucional.

Baja California es el estado de la República donde apareció por primera vez el fenómeno de los gobiernos divididos, por ello es necesario replantear no sólo la idea de democracia y alternancia, sino profundizar también en el concepto de equilibrio de poderes, el cual no ha sido estudiado con detenimiento, ya que los estudios pioneros se han enfocado más la

papel del Ejecutivo (administración, burocracia y gestión pública) como categorías de análisis comparativo con las prácticas y cultura corporativa priísta.²

Esta investigación es inédita al relacionar la alternancia política y el equilibrio de poderes, y aunque se centra en el desempeño de la Cámara de Diputados local tiene también una vinculación orgánica con el Ejecutivo. De esta manera se ofrece una perspectiva institucional de análisis al destacar las relaciones de equilibrio, colaboración y control que deben de surgir en un contexto de gobierno dividido bajo una nueva Constitución, que posiblemente sea necesaria si se desea garantizar procesos de toma de decisiones más fluidos y armónicos entre poderes.

La promulgación de una nueva Constitución para el estado de Baja California representa una magnífica oportunidad para que una investigación de esta naturaleza plantee novedosos arreglos constitucionales que contribuyan en el fortalecimiento de las instituciones republicanas.

III

DELIMITACION DEL PERIODO

El ámbito de estudio de este proyecto está limitado al estado de Baja California, específicamente a las legislaturas donde el PRI ha perdido la mayoría y los legisladores panistas comparten con el Ejecutivo la responsabilidad de gobernar con una nueva correlación de fuerzas y actores.

El estudio comprende los años de 1989 a 2001, periodo que abarca las legislaturas XIII, XIV, XV y XVI, pero ligado a una comparación histórica con el periodo de 1953 a 1986, centrada en indicadores de productividad legislativa y normatividad institucional emanada del Congreso del estado de Baja California.

² Los Estudios pioneros realizados por el Colegio de la Frontera Norte son los de Tonatiuh Guillén López y Víctor Alejandro Espinoza Valle. Estos autores centran sus estudios de la alternancia política en los temas de gestión pública, transición, burocracias y sindicalismo sin profundizar en la relación Ejecutivo-Legislativo bajo un modelo de gobierno dividido.

IV OBJETIVOS.

Objetivo General:

Destacar nuevos mecanismos consensuales y rupturas institucionales que la pluralidad legislativa y la alternancia han propiciado para el rompimiento de la subordinación histórica del poder Legislativo ante el poder Ejecutivo a nivel local.

Objetivos específicos

- a). Identificar si la composición plural del Congreso del estado fortaleció su independencia frente al Ejecutivo y mejoró la productividad legislativa.
- b). Analizar si los legisladores del Partido Acción Nacional ejercen su voto parlamentario en oposición al gobernador emanado de su mismo partido e incluso en contra de decisiones de disciplina partidista.
- c). Comparar la dinámica institucional que operó cuando existía el formato de mayoría priísta en el Congreso con la dinámica parlamentaria bajo el formato de mayorías divididas.
- d). Conocer las reformas jurídicas que operacionalizan el equilibrio de poderes y los mecanismos utilizados para fortalecer la capacidad fiscalizadora del Legislativo, el desarrollo de nuevos vínculos sociales de representación popular y la capacidad del Congreso para llamar a rendir cuentas a los funcionarios de la administración pública estatal y municipal.

V CONCEPTUALIZACION

La búsqueda de una teoría totalizadora que explique y prediga el comportamiento político de los diversos actores sociales y el desempeño democrático de las instituciones en el contexto de una transición política en México nos exige una conceptualización de las categorías teóricas originarias de varias escuelas, ello para sustentar la explicación que el investigador ofrece y evitar el unidimensionalismo que limite la constatación del estudio con la realidad.

Dentro de los paradigmas de la ciencia política podemos encontrar una gran gama de enfoques teóricos que, como todos los modelos permiten al investigador descubrir los procesos del cambio y sus causas, empero ninguna escuela por si misma provee una restricción en su uso parcial y combinación. Ante la creciente complejidad de la realidad política, los modelos unidimensionales se han visto limitados para explicar de manera integral las variables y condicionantes de las transformaciones políticas y su impacto social.

Las dimensiones de esta investigación se entretajan en niveles espacial (local –nacional) y a nivel temporal (comparativo –institucional). Con una adecuada correspondencia entre el estudio de los cambios transicionales de alcance nacional y los de alcance local se busca relacionar la alternancia política estatal con los acontecimientos de democratización nacional. El motivo de esto es destacar cómo se ligan ambos procesos bajo el orden institucional y constitucional vigente; esta visión se centra en focalizar a las instituciones políticas representativas como los ejes de la transición democrática en México.

Comprender y explicar un tema de alcance local pero con vínculos estructurales ligados al funcionamiento de órdenes sociales, políticos e institucionales de alcance nacional es una tarea metodológica ardua y delicada, por ello nuestro marco de referencia se basa en una combinación teórica que posibilite describir: 1) el funcionamiento de las

instituciones (Legislativo- Ejecutivo); 2) La dinámica de competencia y acuerdos entre los actores políticos; y 3) Cómo la alternancia política ha alterado las estructuras institucionales y su rendimiento (gobiernos divididos).

Para lograr una lectura integral de ambos procesos es necesario utilizar el enfoque institucional (análisis estático), que permita identificar las modificaciones normativas que viabilizan el funcionamiento y funciones de ambos poderes.

Por otra parte, para explicar los procesos consociacionales, los intereses y los incentivos entre los actores (análisis dinámico) se comparará la mecánica institucional de diseños constitucionales democráticos alternativos (presidencialismo, parlamentarismo, semi-presidencialismo).

Para identificar las capacidades de democratización de las instituciones (Ejecutivo-Legislativo) a nivel local precisaremos del enfoque institucional; me parece pertinente este enfoque en la medida que la presente investigación acude a preguntas que centran su interés en la transformación institucional generada desde afuera (pluralidad partidista) y a su vez cómo las mismas instituciones se transforman desde adentro (governabilidad).

Sin embargo, para evitar el método formal- legal en exceso formalista, centrado en normas y procedimientos se incorporará una retrovisión transicional que enfatiza el comportamiento de los actores en el proceso de democratización, sin el cual no es posible comprender los nuevos ordenamientos legales que han servido para ampliar los derechos cívicos y políticos. Por otra parte, se utilizara el enfoque racional instrumental para destacar las motivaciones que los individuos emplean para modificar, mantener o retardar determinada configuración institucional.

Debido a que los actores políticos con su actuación estratégica vinculada a sus expectativas y motivaciones imprimen una determinada rigidez o flexibilidad a las instituciones, éstas quedan atadas ya sea a una relación circular de condicionantes normativos para poder actuar o a motivaciones políticas para lograr consensos.

Es decir, sin la existencia de normatividad, las instituciones se ven constreñidas para formular nuevos mecanismos de coordinación y cooperación democrática. Por otra parte, los actores políticos al no coincidir sus motivaciones políticas e institucionales, limitan la posibilidad de construir consensos.

“El institucionalismo es uno de los pilares de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político.”³

La teoría institucional ha sido empleada históricamente para abordar los sistemas de gobierno centrándose en las constituciones, aunque no existe un marco de análisis rígido su orientación comprende los estudios sobre reglas de la democracia y su procesamiento social; es decir, vincula el ordenamiento constitucional con la eficiencia institucional que asegura y reproduce la conducta democrática de las instituciones.

Ambos procesos nos permiten identificar características de orden legal- normativo, --por una parte-- que deriven de una nueva correlación de fuerzas y si su creación posibilita el restablecimiento del equilibrio de poderes entre el poder Legislativo y Ejecutivo local.

Por otra parte, identificar si la estructura institucional centrada en el formato presidencial permite la colaboración entre poderes bajo gobiernos divididos, o en otro caso si la frena, obstaculiza o bloquea.

³ Marsh David y Gerry Stroker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid ,Alianza. 1997. p. 65.

Para lograr una coherencia teórica entre alternancia política, transición democrática y sistemas políticos nos apoyaremos en las siguientes teorías de la ciencia política.

a). El institucionalismo. Que permitirá identificar la armazón formal–legal que determina las funciones y facultades de los poderes creados y delimitados jurídicamente. Esta aproximación nos llevará a describir los ordenamientos, reglas, procedimientos e instituciones formales del gobierno.

El institucionalismo como escuela se apega a los principios de la democracia liberal, ya que supone que las instituciones políticas deben de nutrirse de los valores de ésta y proyectarlos en las relaciones entre los individuos y los diversos órganos del gobierno.⁴

El carácter institucional–descriptivo de la investigación se reforzará con un estudio histórico-comparativo; que permitirá explicar la relación entre la estructura político-institucional y la democracia bajo la dinámica de la alternancia política en Baja California. Por otra parte, el componente histórico-comparativo servirá para identificar de qué forma los cambios provocados por la alternancia modifican a las instituciones y el comportamiento político de los actores.

b). Las teorías de la transición. Una investigación sobre gobiernos divididos debe considerar los enfoques transicionales que explican las etapas de transición de un sistema autoritario a uno democrático. Esta aproximación resulta necesaria ya que el sistema formal, político-institucional se identificó como un sistema apegado a la democracia, pero en los hechos el presidencialismo y el corporativismo desvirtuaron la esencia liberal del Estado mexicano definida en la Constitución de 1917.

⁴ Marsh David y Stoker Gerry (eds.) op.cit.

Un estudio de carácter local acerca del equilibrio entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo no debe ser interpretado sólo como resultado de cambios institucionales, normativos y procedimentales derivados del acceso al poder de otros partidos.

Esta investigación pretende hacer una vinculación efectiva entre alternancia y democracia; tomando como base las premisas y los supuestos que rigen los diversos enfoques para interpretar los conflictos y las rupturas que caracterizan el derrumbe de un sistema autoritario-presidencialista como el de México.

c). Sistemas políticos comparados. La comparación de las bondades y los defectos institucionales del sistema presidencial, parlamentario y semi-presidencial servirá de apoyo para identificar los actuales retos y asintonías que se presentan en México al empezar a funcionar un verdadero sistema presidencial regido por los balances y contrapesos. Bajo un esquema de mayorías divididas y gobiernos no unificados y con la presencia de partidos disciplinados.

En los congresos locales, la dinámica parlamentaria se ha fortalecido por el impulso renovador y crítico de la presencia de partidos conocidos como de oposición; sin embargo, la vitalidad democrática de un mayor equilibrio de poderes debe de corregir la vieja práctica de subordinación política de los legisladores ante el gobernador en turno. Esta relación, considerada sana desde la postura de los partidos disciplinados, parece estar a punto de cambiar si prosperan cambios de orden institucional y político, como la reelección de los legisladores y nuevos mecanismos de representación social.

Con la relación que existe entre el sistema político formal (presidencial) y la alternancia de gobiernos locales (democratización) formulamos los alcances de la investigación, las categorías de análisis, la definición conceptual y la metodología empleada.

Para efectos de comparación, hemos periodizado la evolución en el estudio del poder Legislativo local, un primer periodo lo hemos denominado de gobierno unificado y comprende la etapa de hegemonía priísta, en donde la totalidad o mayoría de diputados pertenecen al mismo partido que el gobernador (PRI).⁵

El segundo periodo comprende la etapa de pluralización de la cámara denominado de “gobiernos divididos” dentro de variados subformatos derivados de las alianzas parlamentarias y sus recomposiciones coyunturales.

Categorías de análisis

Para abordar el fenómeno de la alternancia política en el poder Ejecutivo como una pauta que debería generar cambios en el conjunto de las instituciones políticas de la entidad, propiciando nuevas relaciones de colaboración con el poder Legislativo y aceptando que la pluralidad legislativa surgió de un sistema electoral más competitivo. Desde esta perspectiva la presente investigación pretende destacar si estas condiciones harán que el equilibrio de poderes sea el mecanismo de corrección del no muy viejo presidencialismo regional.

Debido a que la variable equilibrio de poderes obedece a diversas condiciones institucionales, partidistas, políticas y normativas es necesario identificar las categorías de análisis a emplear:

- a). La productividad legislativa.
- b). Las capacidades técnicas y legales para ejercer eficientemente el poder legislativo sus facultades fiscalizadoras
- c). La disciplina partidista.
- d). La modernización técnica del Congreso.
- e). Los mecanismos de consenso parlamentario y de incentivos políticos.

⁵ El estudio comparativo será temporal relacionando el desempeño institucional del Congreso del Estado de Baja California en los periodos clasificados. Un trabajo similar lo encontramos en Maria Amparo Casar “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México” *Política y Gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. vol. VI, núm. 1 México. 1999.

El enfoque teórico en este tema de investigación es de los gobiernos divididos, precisamente por ser el Congreso del Estado de Baja California el primero en presentar esta configuración parlamentaria.

Sin embargo para ubicar el tema en una escuela de la ciencia política recurrimos al institucionalismo, pues por sus características es el más indicado para abordar las relaciones entre el poder Legislativo y el Ejecutivo local. El institucionalismo nos aporta el marco referencial que vincula el desarrollo de las instituciones con determinado sistema político.

Es decir, permite ligar la capacidad de las instituciones para democratizarse (en etapas de transición como el caso de México) con las reglas, procedimientos y estructuras que determinan el comportamiento político de los actores (sistema político).

Dicho lo anterior, las categorías de análisis a, b, y d están vinculadas al modelo de análisis institucional y la indagación, correlación y los supuestos teóricos se basarán en el institucionalismo.

En cambio, las categorías c y e requieren de una aproximación teórica distinta al institucionalismo; ya que la disciplina partidista, los mecanismos de consenso y los incentivos políticos se estructuran bajo la lógica de maximización de oportunidades, donde los individuos se guían por su interés personal, buscando la opción menos costosa para sus fines políticos.

Para lograr lo anterior se empleará el enfoque racional instrumental que permite destacar el carácter dual de democratización y modernización legislativa, es decir, los factores institucionales (estructura) y los motivacionales (actuación).

En la medida que la vinculación teórica entre estos dos enfoques permita sustentar, o negar nuestra hipótesis, así como construir indicadores de validación empírica se podrá responder a las preguntas centrales de esta investigación.

Con esta ilación metodologica se presenta el esquema que ilustra lo antes precisado.

En el esquema inferior se muestra la relación entre las variables dependientes e independientes y las categorías de análisis de la presente investigación; en primer lugar se tomaron como variables independientes la pluralidad legislativa y la alternancia política.

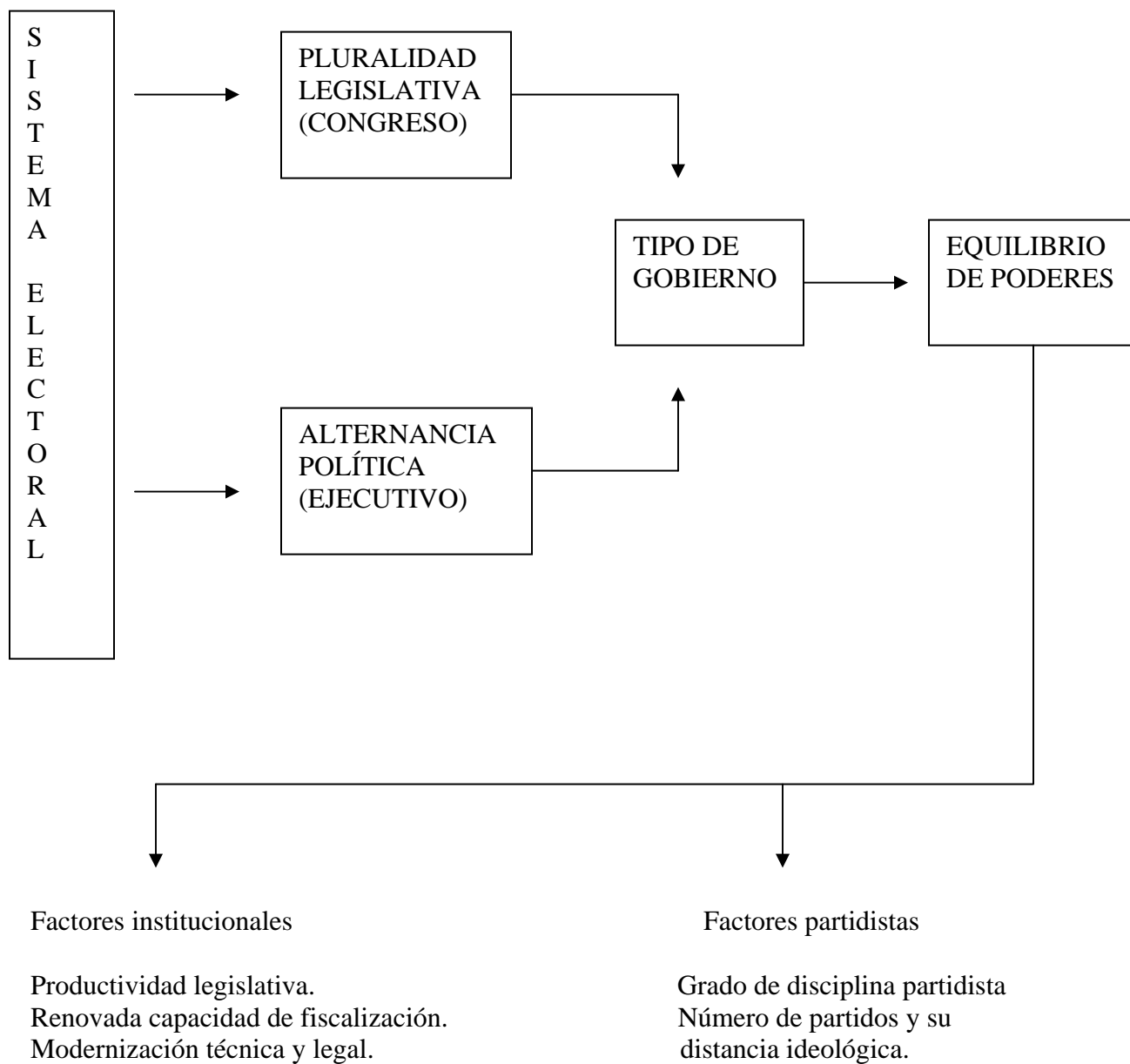
Ambos poderes son ocupados por la elección ciudadana en las elecciones, por eso aparece el cuadro del sistema electoral como el mecanismo que legitima a quienes serán los representantes políticos de la población. Determinada la ocupación partidista del poder Legislativo y Ejecutivo surge un tipo de gobierno (dividido, unificado, no unificado).

El tipo de gobierno puede incentivar o nulificar el equilibrio de poderes, aunque no lo determinan, por ello en la parte inferior del esquema identificamos las categorías operativas que utilizaremos para respaldar o negar la suposición inicial de esta investigación.

El equilibrio de poderes como variable dependiente será analizada desde el enfoque de gobierno dividido, por ello se abordaran las características funcionales de los sistemas políticos, pero también la transformación y modernización del Congreso en particular.

El objetivo es identificar cambios generales del sistema político mexicano que están forzando al poder Legislativo a reordenar sus relaciones con los otros poderes y con la sociedad (una revisión teórica). Asimismo, identificar las especificidades de las relaciones entre poderes (Ejecutivo-Legislativo) en Baja California de acuerdo con la teoría y la evidencia empírica.

Esquema 1. Variables de trabajo en la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Para diferenciar las etapas de desempeño Legislativo dentro de ambos formatos es preciso conceptualizar de acuerdo con la definición elaborada por el politólogo Jorge Alcocer: “se entiende por gobierno dividido aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es con por lo menos 50 por ciento más 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras si se trata de un sistema bicameral).⁶

Po su parte, Javier Hurtado define el sistema de gobierno unificado “como una situación en que un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo unicameral o bicameral; mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobiernos no unificados.⁷

Desde la perspectiva del análisis institucional se abordaran las relaciones intergubernamentales de tipo formal-legal para con ello construir las bases de información comparativas entre el formato de gobierno unificado y el de gobierno dividido en Baja California.

El análisis institucional centrado en el constitucionalismo revisa y compara la estructura y la funcionalidad de las instituciones políticas; utilizando el análisis dinámico de la ingeniería constitucional desarrollaremos un modelo de equilibrio institucional para explicar los procesos políticos que cambian cuando cambia la estructura institucional; es decir, sin divorciarnos del análisis formal-legal (estático), la vertiente del constitucionalismo nos permite construir un puente conceptual con el estudio de los sistemas políticos (análisis dinámico) o mejor conocido como ingeniería constitucional comparada.

⁶Jorge Alcocer. “Gobiernos divididos” revista *Voz y Voto* núm 96. febrero de 2001 p. 33.

⁷ Javier Hurtado. “Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México” revista *Este País* núm. 46 abril de 1998.

El estudio de la alternancia política y el equilibrio de poderes está ligado al funcionamiento de los gobiernos divididos; en otras palabras en un régimen de partido hegemónico o único es imposible la alternancia, de allí que se vincule a la alternancia política con el desempeño institucional entre poderes (legislativo-ejecutivo), ya que en un contexto de gobierno unificado el equilibrio y la división de poderes tiende a reducirse o nulificarse, más aún cuando existe un partido disciplinado y bajo el control directo del Ejecutivo.

El equilibrio de poderes en el marco de un sistema presidencial parece estar correlacionado con la pluralidad legislativa, no obstante el sistema presidencial en México derivó en un esquema presidencialista autoritario como solución previa al desarrollo institucional; y hoy la pluralidad legislativa puede derivar en un sistema asambleísta caótico como resultado de la incapacidad de renovación institucional.

Origen Histórico y Características del Sistema Presidencial

El modelo presidencialista adoptado en México tiene su origen en la Constitución Estadounidense, la cual fue la primera en separar las funciones del Ejecutivo y el Legislativo. En oposición al parlamentarismo, el sistema presidencial --en las colonias primero--, y más tarde en el resto de Latinoamérica surge como la respuesta a la necesidad simultánea de consolidar instituciones políticas estables, sin recurrir a un monarca, y evitar la fragmentación del poder político bajo el caos de las asambleas.

Ante las amenazas de las metrópolis, los países recién emancipados de sus colonizadores requerían asegurar su independencia y soberanía bajo una fuerte, fluida y estratégica conducción del gobierno; sin embargo, la capacidad de liderazgo y conducción de las luchas independentistas sólo se garantizaría si el titular del poder ejecutivo contaba con extraordinarias facultades para legislar ante las amenazas externas e internas.

“En América Latina, el sistema político dominante se estableció en un proceso histórico diferente al de Europa y al de Estados Unidos. En la fase de la formación de los Estados nacionales, posterior a la Independencia y equivalente a una fase de desorganización social en el sistema constitucional de separación de poderes, es en el Presidente en quien recae todo el poder político. Es con su autoridad que se afirma el poder y la integración nacional.⁸

La dualidad de objetivos en los albores de la formación del Estado mexicano condujo a la gran personalización del poder; el caudillo, militar o los jefes políticos locales asumieron la conducción de los movimientos libertarios del siglo XIX. Al competir por el poder, los generales y caudillos mantenían una latente capacidad desestabilizadora, ya sea por la excesiva concentración de poder, o por vacío surgían luchas, pugnas, cuartelazos y golpes militares. Estos pasajes de conflicto y caos se justificaron como situaciones urgentes y necesarias para salvar a la nación, y así el carácter mesiánico del liderazgo revolucionario se heredó al cargo del Ejecutivo al concentrarse en él las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno.

De esta manera quedaron imbricadas en la figura del presidente las misiones de representación nacional (soberanía) y de redención social (benefactor); es decir, un monarca elegido democráticamente, pero sin ningún grado de responsabilidad ante los ciudadanos: una de las paradojas más graves de los sistemas presidencialistas latinoamericanos.

Las condiciones históricas que hicieron viable la adopción del sistema presidencial en México, en particular, y en América Latina en general, son, de acuerdo con Nohlen y Fernández:

⁸ “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas” En Nohlen Dieter y Mario Fernández, (eds.) *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Venezuela. Nueva Sociedad. p.21

a) Doctrina de separación de poderes versus tradición monárquica centralista. Frente a la agobiante y anacrónica estructura monárquica centralista se difunde por los pensadores latinoamericanos y militares concededores de los enciclopedistas las ideas de separación de poderes y soberanía popular.

b) Constitucionalismo versus autoritarismo. El eje de articulación del Estado es la Constitución, sin embargo el eje de articulación política de los diversos grupos con el Ejecutivo será vertical autoritario. Los límites al poder presidencial están ligados a su propia autocontención en una situación de transición; así, mientras se logra superar este estado de excepción, el presidente actúa en un marco de antinomia entre Constitución (leyes) y autoritarismo (discrecionalidad).

c) Soberanía popular versus gobierno oligárquico. En la retórica los sistemas presidenciales exaltan la soberanía popular identificándola con la representación directa del pueblo por medio de sus gobernantes; paradójicamente la consolidación y dominación oligárquica que degeneró en la exclusión de las masas en la política latinoamericana limitó y diferió la posibilidad de que el pueblo tuviera control y capacidad de corrección, destitución o relevo de los gobiernos oligarcas.

Una vez identificado el origen del sistema presidencial, se hace necesario definirlo conceptualmente y puntualizar sus características funcionales, las cuales se despliegan en variados contextos socioeconómicos con diversos resultados institucionales y políticos.

Para utilizar un concepto del sistema presidencial acorde a la dinámica operativa de la mayoría de los países que lo mantienen elegimos el concepto de Giovanni Sartori:

“Un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) es electo popularmente; no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y encabeza o dirige el gabinete que designa”⁹

⁹ Giovanni Sartori *Ingeniería constitucional comparada* México. Fondo de Cultura Económica. 1995 p. 99.

Para poder correlacionar el sistema presidencial (modelo) con su degeneración autoritaria y populista en México (presidencialismo) es necesario puntualizar sus características operativas; ello nos permitirá comparar la dinámica de funcionamiento del sistema presidencial en contextos de mayorías divididas que a nivel local (Baja California), han modificado la estructura institucional centrada en la lógica de un sistema de partido hegemónico.

Las características de todo sistema presidencial son:

1. Existe separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
2. La relación es de coordinación, por lo que su funcionamiento es tipificado como rígido.
3. El presidente es investido de las funciones de jefe del Ejecutivo, del gobierno o de la administración pública, del Estado; jefe de las fuerzas armadas, y dirige las relaciones internacionales del país.
4. Nombra de manera discrecional a los secretarios de Estado.
5. Los secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso.
6. El presidente y los integrantes del poder Legislativo son elegidos popularmente a través del sufragio universal, por lo tanto el presidente como el Congreso están investidos con la representatividad que emana de los ciudadanos.
7. El presidente no puede disolver al Legislativo, ni el Congreso destituir al presidente (salvo en casos excepcionales contemplados en las Constituciones).

8. El presidente puede remover o destituir a los miembros del gabinete, ya que éstos son responsables de su gestión sólo ante él.

9. El sistema presidencial se caracteriza por ser un sistema de balances y contrapesos.

10. El peso y las facultades del presidente crecieron conforme los estados se vieron obligados a intervenir y regular la economía.

Como el sistema presidencial basa su legitimidad y funcionamiento en la democracia representativa, su principal eje de vinculación social es el voto electoral. Por lo tanto, una escasa participación electoral o una desbordada movilización popular exigiendo reformas sociales pueden desestabilizar a un sistema que se sustenta en la capacidad de reformas que un solo hombre intenta introducir para vitalizarlo.

El andamiaje institucional en que operó el sistema presidencial mexicano pudo mantener la vitalidad del sistema centrado en la capacidad de reformas que cada sexenio afanosamente el presidente en turno instrumentaba. Esta capacidad de ejecución sin ninguna oposición, control o evaluación de las políticas del Ejecutivo se debió a la disciplina partidista y el aval que el Ejecutivo federal y estatal tenían sobre las carreras políticas de los legisladores y sobre el poder Judicial.

La pertenencia del presidente al mismo partido que los legisladores, y la transferencia de facultades constitucionales de los otros poderes al Ejecutivo redujo su capacidad de balance y contrapeso, tal y como está previsto en un sistema presidencial democrático.

En un esquema comparativo entre el presidencialismo (autoritario) y el sistema presidencial (democrático) en el proceso de transición política, es necesario destacar las tres principales rupturas que reducen la capacidad reformista del titular del Ejecutivo y por tal motivo, el exacerbado poder de un solo hombre frente a la sociedad.

De las facultades legales y meta constitucionales el presidente en México ha reducido sustancialmente su poder por a). La pérdida de mayoría del partido del presidente en la Cámara de Diputados y de senadores b). Las entidades federativas son gobernadas por distintos partidos con congresos plurales y c). El Presidente no puede definir unilateralmente la política económica.

Estos procesos ocurrieron en la etapa final de hegemonía de los gobiernos priístas; sin embargo, independientemente de qué partido ocupe el cargo del Ejecutivo federal la pluralidad legislativa y la alternancia en los gobiernos locales harán del sistema presidencial un sistema de balances y contrapesos. Empero, es posible que, paradójicamente, al empezar a funcionar en México un sistema de balances y equilibrios, éste entorpezca el proceso mismo de transición, afectando el desempeño democrático de las instituciones y su capacidad para consensar las reformas y las políticas que bajo el modelo del presidencialismo autoritario y partido hegemónico eran más fluidas.

En otras palabras, la capacidad de instrumentar reformas de orden social y económico, bajo un modelo democrático presidencial, donde la pluralidad y el equilibrio de poderes se ejerza, puede derivar en conflicto, caos e ingobernabilidad tanto entre el Ejecutivo y el Legislativo federal como entre el Ejecutivo estatal y los congresos locales.

La aparición de los gobiernos divididos, o no unificados pone en serios aprietos al sistema presidencial al entorpecer o retardar el proceso decisional; sobre todo en países que como México, requieren de estrategias y políticas urgentes para resolver o atacar los problemas típicos del subdesarrollo, en donde existen graves desigualdades sociales y rezagos económico-productivos que mantienen a millones de mexicanos en la pobreza y el desempleo.

Así, el poder de reformas sexenales de un hombre bajo el presidencialismo (1929-1994) se diluyó y redujo, pero hoy, para mantener un mínimo de productividad legislativa, colaboración entre poderes y gobernabilidad, es necesario que se fortalezca la capacidad institucional de desahogo de conflictos, resolución constitucional de crisis políticas y creación de marcos normativos interpodere de manera conjunta.

Esto sólo será posible si se logran los consensos y se sacrifican las posturas maximizadoras de orden electoral y político de los partidos, evitando su polarización ideológica y construyendo procesos consociacionales que permitan dirimir controversias sin caer en la parálisis institucional.

En torno a estas premisas abordaremos desde una perspectiva teórica el debate entre los modelos democráticos para situar la problemática en la dimensión local. Esta referencia nos conduce obligadamente a retomar las críticas que Juan Linz hiciera al Sistema presidencial en la década de los noventa y la serie de replicas que su trabajo generó. La comparación funcional de los sistemas democráticos nos acerca una visión dinámica del proceso decisional entre poderes, por ello estas premisas serán contrastadas en el mismo proceso de la investigación empírica que se deriva de este marco conceptual.

En su critica al sistema presidencial Linz sostiene que “en naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos el cargo presidencial introduce un elemento indeseable de competencia donde el ganador se lo lleva todo, en sociedades que en vez de esto necesitan mecanismos de conciliación”.¹⁰

Linz se apoya en la experiencia Latinoamericana para sostener sus argumentos, ya que la mayoría de los países del área vivieron experiencias perturbadoras que desembocaron en regímenes totalitarios o autoritarios.

Esta situación afirma Linz no pudo ser evitada, ya que el modelo institucional adoptado de sistema presidencial no puede operar en naciones con sistemas de partido disciplinados políticamente y polarizados ideológicamente.

La condición de polarización es resultado de una configuración socioeconómica desigual y bajo un gran número de tensiones sociales que se expresan en el sistema de partidos. Esta inestabilidad social contagia al sistema, lo que provoca el disenso permanente si surgen mayorías divididas (Congreso versus presidente).

¹⁰ Juan Linz “Los peligros del presidencialismo” en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.) *El Resurgimiento Global de la Democracia* UNAM –IIS. México. 1996.

Si este conflicto no se rompe es porque el mismo sistema no cuenta con mecanismos institucionales de desahogo. Linz identifica así una debilidad en la forma presidencial de compartir el poder, ya que el supuesto funcionamiento armónico y cooperativo entre el poder Legislativo y Ejecutivo se radicaliza y paraliza cuando el poder legislativo está en manos de un partido distinto al partido del presidente o se presentan mayorías divididas estructuradas en bancadas parlamentarias polarizadas y disciplinadas.

Esta situación de conflicto, parálisis y no cooperación dificulta la estabilidad democrática en los países latinoamericanos, una crisis de gobierno, podría desembocar en una crisis de régimen, situación que se agrava si una nación se encuentra en medio de un proceso de transición democrática con una fragilidad institucional derivada del predominio del autoritarismo y la personalización del poder.

La premisa fundamental de Linz es que los regímenes parlamentarios aseguran la estabilidad democrática, o al menos su desempeño es superior a los regímenes presidenciales al evitar mayorías divididas.

Sin embargo, estas premisas de polarización ideológica se han atenuado dentro de los partidos, debido al derrumbe del socialismo real y a la crisis teórica del marxismo. La búsqueda del centro ideológico entre partidos ha facilitado el diálogo y el consenso, sin que por ello abdicquen de sus proyectos o demandas y maximicen su posicionamiento político en determinado espectro institucional.

Las críticas al sistema presidencial, basadas en las observaciones de la evolución y consolidación de la democracia en México nos ayudara a identificar los desajustes pronosticados del sistema bajo una dinámica centrada en la alternancia política y el pluralismo. En otras palabras, nuestra investigación pondrá a prueba el desempeño democrático de un sistema presidencial en el nivel local; sin embargo es importante aclarar que la dimensión y alcance del comportamiento institucional entre el poder Ejecutivo y Legislativo en Baja California pudiera no ser una radiografía del desempeño democrático a nivel nacional.

No obstante mostrará una determinada dinámica institucional, producto de una configuración política estructurada bajo el modelo presidencial, acotada por un Legislativo plural que comienza a rescatar y consolidar un equilibrio de poderes, mismo que es intrínseco al sistema presidencial, pero que también puede ser fácilmente sustituido si aparece un gobierno unificado, provenga de cualquier partido político.

El sistema presidencial es un modelo de organización política en escala nacional que se reproduce a escala local en cada entidad federativa. Baja California, como todos los otros estados de la Federación mantienen constitucionalmente una forma de gobierno republicana, representativa y popular. El artículo 11 de la Constitución Política estatal así lo define, estableciendo además que el ejercicio de gobierno se divide en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.¹¹

Constitucionalmente la separación de poderes y su equilibrio está prevista, sin embargo, así como operó en escala nacional durante casi siete décadas un presidencialismo omnímodo, en cada estado de la Federación se reprodujo un modelo presidencialista local a menor escala, en donde el gobernador ejercía un poder absoluto basado en las prácticas y cultura autoritaria. A esta estructura jerárquica piramidal, el politólogo Víctor Alejandro Espinoza Valle le denominó “presidencialismo regional.”

En este sentido, en nuestra investigación empírica debemos identificar si las fallas del sistema presidencial identificadas por Linz se presentan con la misma nitidez e intensidad a nivel local que a nivel nacional. Para ello enunciamos las premisas de este autor en su crítica al sistema presidencial:

¹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. 1998. Congreso del Estado.

1. Los regímenes parlamentarios aseguran estabilidad democrática.
2. El sistema presidencial conserva el candado del cargo fijo, lo que puede llevar a crisis de gobernabilidad.
3. El presidente y el legislador poseen legitimidad democrática, en situaciones hostiles y polarizadas quien tiene derecho a hablar de parte del pueblo.
4. El desarrollo de partidos políticos modernos en países social e ideológicamente polarizados exacerba los conflictos entre el Legislativo y Ejecutivo.
5. Las constituciones presidenciales integran principios y supuestos contradictorios (de Ejecutivo fuerte y estable vs personalización del poder).
6. El parlamentarismo imprime flexibilidad al proceso político y el presidencialismo lo vuelve rígido.
7. El presidencialismo es problemático porque opera según la norma de que el ganador se lo lleva todo.
8. El juego de suma cero en los regímenes presidenciales aumenta el interés en las elecciones, provocando tensión y conflictos.
9. El cargo del presidente es por naturaleza bidimensional, por un lado el presidente es jefe de Estado y el representante de toda la nación, por otro lado representa una opción claramente partidista.
10. La inestabilidad superficial que acompaña al parlamentarismo (crisis de gabinete) evita crisis que el presidencialismo no puede desahogar en situaciones de impopularidad, corrupción y rechazo del presidente.
11. El tiempo fijo y limitado del cargo del presidente influye en un estilo político afanosamente ambicioso.
12. En caso de muerte o incapacidad del presidente, en algunos casos el sucesor puede ser elegido y representar una opción política diferente a la del presidente, es una paradoja del sistema, que aunque favorece la personalización del poder, en caso de una sucesión repentina puede llevar al poder a alguien a quien el proceso electoral común nunca hubiera hecho jefe de Estado.

De acuerdo a estas premisas, abordaremos el estudio del desempeño del poder Legislativo a nivel local bajo una composición plural. Pluralidad que surgió con el respeto al voto ciudadano, favoreciendo una mayor vitalidad parlamentaria que genera expectativas de corrección a la subordinación política que ha padecido el poder Legislativo y que atrofió sus funciones institucionales y nulificó las facultades legales del Congreso del Estado.

VI

INSTITUCIONALISMO Y NEOINSTITUCIONALISMO: RECORRIDO REVISIÓN Y DEFINICIÓN.

La presente investigación está fuertemente influenciada por la corriente institucional, o para ser más específico por el neoinstitucionalismo; la nueva economía institucional (NEI) deriva sus planteamientos de algunos supuestos de la economía neoclásica ajustándolos a un marco normativo e institucional que afecta las decisiones de los agentes económicos, ya que limita e impone comportamientos regulados a la posibilidad de caos en el intercambio y atropellos de los individuos más fuertes.

El marco de estudio se nutre de los supuestos económicos del neo-institucionalismo y de ellos se parte para focalizarlos al campo de la ciencia política. En este terreno la vinculación es entre cambio institucional y desempeño democrático¹²

Para ubicar y diferenciar esta corriente haremos un recorrido por las principales ideas de los fundadores del pensamiento institucional; así como la reestructuración y evolución del pensamiento que genera la NEI, encabezado por Douglass North quien en su obra¹³ logra articular en un cuerpo coherente distintas teorías y enfoques que habían permanecido por mucho tiempo más o menos aisladas.

¹² La obra de Douglass North vincula cambio institucional y desempeño económico para explicar la relación entre instituciones y normas con la riqueza o pobreza de las naciones. Mi interés aquí es relacionar el cambio institucional con la democratización del poder político en México.

¹³Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica. 1993. Por esta obra el autor recibió el premio Nobel de Economía en 1993.

Cuadro 1. Teorías institucionales: vertientes: autores y supuestos.

Vertiente teórica	Autores	Supuestos
Institucionalismo Tradicional	Thorstein Veblen John Commons Wesley Mitchell Clarence Ayres Allan Schmid Geoffrey Hodgson	-Rechazan el supuesto de ceteris paribus -Aplica un enfoque holista o sistémico a la economía. -Destacan las relaciones de poder con el origen y evolución de las instituciones. -Las instituciones moldean el comportamiento humano.
La Nueva Economía Institucional (Neoinstitucionalismo)	Herbert Simon Douglass North Ronald Coase Williamson.	-Adopta la noción de racionalidad limitada. -Las instituciones deben reducir los costos de transacción. -Las instituciones son las reglas del juego en la sociedad. -Existen instituciones formales (leyes) e informales (cultura)
El análisis Institucional Histórico y Comparativo	Avner Greif Masahiko Aoki	-Explica la evolución de las instituciones bajo estudios comparativos.

Fuente: elaboración propia con base en "Instituciones e Historia Económica: enfoques y teorías Institucionales". *Revista de Economía Institucional*, vol. 6, núm. 10, primer semestre /2004.

Para identificar las diferencias teóricas y metodológicas del neoinstitucionalismo es necesario conceptualizarlo y operacionalizarlo, es decir, conocer sus raíces, críticas y propuestas. Una vez trasladada esta escuela del pensamiento económico al campo de la ciencia política y en particular a esta investigación. Podremos acercarnos al proceso de transición política en México (democratización) desde una perspectiva que sirva de piedra angular para sostener y fortalecer nuestros planteamientos y argumentos de análisis.

Existen varias definiciones de instituciones con matices propias en cada autor, los cuales derivan de su corriente teórica principal. Para North las instituciones son: “ las reglas del juego en una sociedad más formalmente son la limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”¹⁴

Otras definiciones se derivan del concepto arriba citado y amplían o complementan a ésta. Para Boudon las instituciones son restricciones que ayudan a evitar el lado negativo de las acciones económicas y políticas inevitablemente presentes en cualquier acción colectiva.

Bates señala que las instituciones ayudan a reconciliar la racionalidad individual (egoísta y maximizadora) y la racionalidad social presentes en las acciones colectivas.

Para Guy Peters las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación , qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación.¹⁵

¹⁴ Douglass. North, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” citado en *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, José Ayala Espino. Fondo de Cultura Económica. 2000 p. 62.

¹⁵ B.Guy Peters *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* España. Gedisa. 1999 p. 50.

Es importante plantear la diferencia entre instituciones y organizaciones y los diferentes tipos de instituciones.

“Mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en el mercado.”¹⁶

Si las instituciones son las reglas de juego; las organizaciones, diría North, son los jugadores¹⁷

Para ser más precisos las organizaciones son operadas por reglas, pero las instituciones se diferencian de los agentes que las operacionalizan, ejemplo los partidos, las empresas, las familias, la burocracia.

Desde esta perspectiva las instituciones se dividen en formales e informales: las instituciones formales son “ las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público.”¹⁸

Por otra parte, las instituciones informales son “las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres”.¹⁹

¹⁶ José Ayala Espino *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico* . México. Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 64.

¹⁷ Susana Valdivieso “ North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional” *Revista de Economía Institucional*, núm 4, primer semestre/2001. p. 162.

¹⁸ José Ayala Espino op. cit. p. 66.

¹⁹ Op. cit. p. 67.

Para el neoinstitucionalismo el desarrollo o progreso esta atado al cambio institucional porque supone que sin instituciones la sociedad o el mercado generarían ineficiencias y externalidades indeseables. El neoinstitucionalismo se funda en los principios de la economía neoclásica, pero ajustándolos a una serie de variantes que conectan la economía con las instituciones bajo una serie de teorías de orden multidisciplinario. (ver cuadro 2)

“El neoinstitucionalismo informa que las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico. A la vez, se trata de un conjunto de teorías que combina vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información y otra de teoría de la elección pública, junto a una interpretación histórica basada en el trabajo de Douglass North”.²⁰

En el campo de la economía pública, el neoinstitucionalismo ha permitido considerar la dimensión institucional de las finanzas públicas y de la economía del sector público como un elemento decisivo para entender el papel del Estado en la economía; en esta corriente se revisan los conflictos, negociaciones, coordinación de políticas, acciones estratégicas y aprobación de políticas que no se pueden explicar desde la lógica de la economía tradicional.

En el campo de la microeconomía, la teoría de la empresa convencional ha cedido el paso a la nueva teoría de la organización industrial. Para desglosar la características del neoinstitucionalismo y las teorías de soporte agregamos el siguiente cuadro.

²⁰ Salomón Kalmanovitz “El neoinstitucionalismo como escuela” *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 9, segundo semestre/2003. p.189.

Cuadro 2. Características y teorías del neoinstitucionalismo.

Neoinstitucionalismo: (características básicas)	Teorías y enfoques que han enriquecido el neoinstitucionalismo
1. Introduce explícitamente el papel de las restricciones contenidas en las reglas y contratos que gobiernan el intercambio.	1. Teoría de la regulación económica, el papel de las estructuras jurídicas en el intercambio, problemas del principal y la agencia, y la teoría del contrato.
2. Incorpora el papel del intercambio de los derechos de propiedad y los contratos que aseguran las transacciones.	2. Escuela de los derechos de propiedad.
3. Considera las consecuencias de los costos de transacción y postula que el intercambio no es libre de costos.	3. Economía de los costos de transacción.
4. Reconoce la existencia de información incompleta y asimétrica.	4. Economía de la información.
5. Admite la importancia de los problemas organizacionales y de comportamiento en la teoría de la empresa y de la organización industrial. El papel de la tecnología.	5. Teoría de la organización industrial, teoría de la gobernación, economía de la información.
6. Reconoce la importancia del marco jurídico.	6. Derecho y economía.
7. Acentúa la importancia de las estructuras de poder y las organizaciones políticas.	7. Teoría de la elección pública, teoría económica de la política.
8. Acepta el papel de las acciones colectivas, la organización de los grupos sociales y las coaliciones sociales.	8. Teoría de la acción colectiva, teoría de la acción social y teoría de la decisiones.
9. Asume que el Estado es una institución relevante en el intercambio porque genera incentivos o desincentivos a la inversión, el trabajo y el ahorro. El Estado es el generador más importante de instituciones.	9. Teorías económicas del Estado.

Fuente: José Ayala Espino *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico* Fondo Cultura Económica. pp. 44-45.

Es necesario destacar que el enfoque empleado en esta investigación se deriva del institucionalismo al vincular que:

a). La democratización de las relaciones entre poderes está atada a la creación de nuevas instituciones (formales); es decir, constitución, leyes y reglamentos.

b). La alternancia política y la pluralidad legislativa no se han traducido en un mejor desempeño organizacional (de los poderes públicos locales para este caso), porque las instituciones no se han adecuado. Si bien es cierto que se han redimensionado los roles y competencias de cada poder, las inercias autoritarias del pasado (instituciones informales) mantienen un pobre desempeño en el crecimiento económico, pero sobre todo en el fortalecimiento de las pautas democráticas.

c). Tanto las instituciones formales (leyes) como las informales (cultura) han influido negativamente en el proceso de democratización de los poderes locales. Por tal motivo, la democracia procedimental (elecciones) -instituciones formales-, cumplen un papel fundamental en la distribución del poder político; pero no aseguran un arreglo libre de conflictos surgidos entre opciones de política partidista y de preferencias personales.

“Es decir, los individuos racionales y maximizadores, independientemente del tipo de elecciones que realizan (sociales, políticas o económicas), siempre buscarán utilizar el mínimo de recursos para obtener el máximo de resultados, traducidos en ganancias, poder político, influencia y prestigio social.”²¹

d) Derivado de esta aseveración, la investigación incorpora el análisis racional instrumental para dar cuenta de la conducta de maximización política de los legisladores y su comportamiento centrado en los incentivos institucionales (que desde la perspectiva neoinstitucional) nos conduce al dilema del individualismo metodológico y la limitación de las opciones que las instituciones han creado para regular la interacción humana.

²¹José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 110.

“El enfoque de la elección racional es potencialmente algo más hospitalario para el institucionalismo. La elección racional aplica sus modelos tanto al comportamiento individual como a la toma de decisiones colectiva, aunque siempre dando por sentado que las instituciones son poco más que meros medios para sumar las preferencias de los individuos. Desde este punto de vista, las instituciones poseen alguna realidad y cierta influencia sobre los participantes, tal vez por la única razón de que las regulaciones institucionales o constitucionales establecen los parámetros para el comportamiento individual.”²²

e). El nexo entre instituciones y democratización se establece a nivel de cambio institucional formal forjado por la alternancia gubernamental y la pluralidad legislativa; y a nivel de cultura y conducta política de los gobernantes (instituciones informales). Para analizar el primer nivel se estudiaran las normas, la organización y la modernización del Congreso del Estado de Baja California. Para estudiar el segundo nivel se abordan los factores motivacionales y los mecanismos de consenso y negociación cameral (fuertemente influidos por la cultura, costumbres y códigos de conducta)

Es otras palabras, existe una función circular entre instituciones democráticas y actores democráticos que en la presente investigación se reconoce como parte de la dinámica del proceso de transición en México, y se expresa en una serie de pautas y normas ambivalentes, contradictorias y ambiguas que limitan o retardan el potencial democratizador alcanzado en otras latitudes.

Para identificar los enfoques institucionales dentro de la ciencia política, el politólogo Guy Peters clasifica las siguientes vertientes:

²² B. Guy Peters., *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política* España. Gedisa. 2003. p. 32.

1. El institucionalismo normativo. Estudia las normas y reglas como medios para comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan, o al menos moldean, el comportamiento individual.
2. El institucionalismo de la elección racional. Los estudiosos que trabajan dentro de este marco teórico sostienen que, en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos.
3. El institucionalismo histórico. Para estos investigadores el punto de partida para el análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno.
4. El institucionalismo empírico. Los institucionalistas empíricos argumentan que la estructura de gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y las decisiones que toma el gobierno.
5. El institucionalismo internacional. Explica el comportamiento de los Estados. Uno de los ejemplos más claros es la teoría del régimen internacional.
- 6). El institucionalismo social. Describe la estructuración de relaciones entre Estado y sociedad.²³

En este trabajo se utilizan los enfoques del institucionalismo normativo (leyes reguladoras) y el institucionalismo de la elección racional (conductas maximizadoras). La articulación es entre individuos egoístas, calculadores de costos y utilidades frente a restricciones entre elecciones individuales y elecciones sociales que las instituciones le moldean al individuo.

²³ Tomado de B.Guy. Peters, *op. cit.* pp. 37-39.

VII HIPÓTESIS.

De acuerdo con nuestro desarrollo conceptual, la hipótesis central de esta investigación es de tipo correlacional, pues al identificar dos variables independientes (alternancia política y pluralidad legislativa) y una variable dependiente (equilibrio de poderes).

De esta forma la hipótesis central de esta investigación es: La alternancia política (en el poder Ejecutivo) experimentada en Baja California desde 1989 y la pluralidad del poder Legislativo han posibilitado el equilibrio de poderes en un contexto de gobiernos divididos.

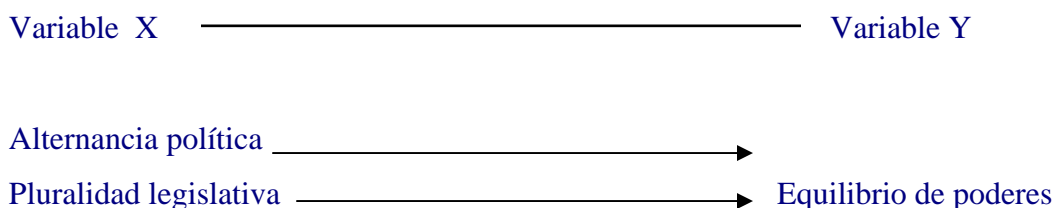
Al vincular la alternancia política (en el poder ejecutivo) con la pluralización del poder legislativo (para fortalecer el equilibrio de poderes), creemos conveniente utilizar el método histórico y jurídico para operacionalizar las herramientas de comprobación de la hipótesis. Por tal motivo, la correlación establecida entre pluralidad legislativa y equilibrio de poderes entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo en Baja California no implica una relación de causalidad lineal; es decir, no por ocurrir la alternancia política se generará un equilibrio e independencia del poder Legislativo. Sin embargo, la alternancia y la pluralidad cameral sigue siendo una variable correlacionada al surgir una asamblea legislativa en condiciones de modificar una relación de subordinación histórica.

No debemos confundir la alternancia en el cargo para gobernador del estado en forma continua, que posiblemente facilitaría un equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo en Baja California.

Esta aclaración es pertinente porque en el marco de un sistema de partido predominante²⁴ (donde el PAN ha repetido en el triunfo para el cargo de gobernador en tres ocasiones y mantenido una presencia importante en la Cámara de Diputados), la identidad partidista entre la bancada panista en el Congreso con el Gobernador en turno puede derivar en un comportamiento subordinado y dócil a las políticas del Ejecutivo estatal.

Por otra parte, se ha visto que la pluralidad legislativa tiende a reducirse, lo que implica que en Baja California los grupos parlamentarios pertenecen al PRI o PAN en mayor proporción, situación que se ha descrito como de bipartidismo. Sin embargo, a pesar de la poca fuerza electoral de otros partidos, las prerrogativas de la representación proporcional los ubica en la cámara con una gran capacidad de chantaje o intimidación como partidos orientados a la oposición.

“Se puede no tener en cuenta por no ser importante a un partido pequeño siempre que a lo largo de un cierto periodo de tiempo siga siendo superfluo en el sentido que no es necesario ni se lo utiliza para ninguna mayoría de coalición viable. A la inversa, debe tenerse en cuenta a un partido por pequeño que sea, si se halla en posición de determinar a lo largo de un periodo de tiempo y en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales.”²⁵



²⁴ Se entiende por *sistema de partido predominante* como un tipo de pluralismo de partidos en el cual -- aunque no se produzca una alternación, de hecho en el poder durante mucho tiempo--- no está excluida la alternación, y el sistema político brinda amplias oportunidades para un disenso abierto y efectivo, esto es, para oponerse al predominio del partido gobernante. Véase Giovanni Sartori *Partidos y sistemas de partido*, España . Alianza Universidad. segunda edición. p.255

²⁵ Giovanni Sartori. *op. cit.* p.154.

El esquema anterior muestra que esta correlación establece dos variables independientes (alternancia política y pluralidad legislativa). La alternancia se refiere al continuo cambio de los cargos de elección popular entre al menos dos partidos; empero, la titularidad del poder Ejecutivo no ha cambiado desde 1989, pues el Partido Acción Nacional ha mantenido las preferencias electorales convirtiéndose en un partido dominante. Por su parte, la composición plural en los titulares del poder Legislativo debe generar una nueva dinámica parlamentaria que posibilite accionar mecanismos legales, institucionales y políticos que conduzcan a un equilibrio de poderes en el marco de gobiernos divididos y no unificados.

La relación entre las dos instituciones (Ejecutivo–Legislativo) en Baja California bajo un sistema de partido predominante (PAN), debe servir para estudiar los posicionamientos y las conductas que caracterizan la relación entre el gobernador y los diputados bajo el modelo de gobiernos divididos y no unificados. Esto con el fin de cotejarlo con las prácticas y ritos seguidos durante la etapa de partido hegemónico y bajo el modelo de gobierno unificado.

VIII

Técnicas de Investigación.

La información para construir los índices de productividad legislativa serán obtenidos del archivo del Congreso mediante una revisión histórica de la memoria legislativa; la comparación del marco normativo en materia fiscal y presupuestal se nutre de la legislación constitucional y de las leyes reglamentarias en la materia.

Se realizarán entrevistas a personajes seleccionados (ex legisladores y legisladores) con el objetivo de recabar información de los propios actores en los principales episodios de conflicto y cooperación que surgieron en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo estatal desde 1989.

Las entrevistas son de tipo intencional y selectivo no probalístico y se ajustan a los objetivos de localizar informantes relevantes de la vida parlamentaria local. ‘El muestreo no probabilístico intencional o selectivo se utiliza cuando se requiere tener casos que pueden ser representativos de la población estudiada. La selección se hace de acuerdo al esquema de trabajo del investigador’²⁶

El diseño de las entrevistas tiene como finalidad que los personajes seleccionados nos comuniquen sus opiniones políticas personales y por lo tanto sólo reflejan su posición; es decir no es un trabajo que pueda generalizarse al conjunto de los 225 legisladores ni al total de los ocho partidos históricamente representados en el Congreso de Baja California.

²⁶ Raúl Rojas Soriano, *Guía para realizar investigaciones sociales*. México Plaza y Valdés, 34a edición 2002; p. 297.

Para la selección de la muestra se eligió a exlegisladores de la XIII a la XVI legislaturas; se inicia con la treceava Legislatura por ser la primera que presenta el formato de gobierno dividido. Para nuestro análisis del re-equilibrio de poderes en el marco de la alternancia y la pluralidad es importante precisar que se eligió a legisladores que representaron una opción partidista opositora (PRI, PRD), y/o protagonizaron y mantuvieron una identidad de género (mujeres legisladoras).

Establecida esta diferenciación (opositora y de género) se seleccionó a exdiputados de cada legislatura (XIII, XIV, XV, XVI) y a un legislador en funciones (XVII). Al referirnos a un legislador por cada legislatura la selección sigue la siguiente lógica:

En la Legislatura XIII, de predominio panista seleccionamos a una legisladora del PRI.

En la Legislatura XIV una legisladora del PRD.

En ambos periodos se prefirió una mujer, dado el bajo nivel de oportunidades del género femenino para lograr alcanzar un puesto de elección popular. Además de ser miembros de un partido de oposición al PAN.

En las legislaturas XV y XVI se selecciono a dos destacados exlegisladores panistas: uno por su origen empresarial y prestigio social y otro por su destacada trayectoria magisterial.

Para incrementar la muestra y balancear la presencia de los dos partidos más grandes electoralmente entrevistamos a un legislador en funciones del PRI; con ello sumamos dos miembros del PRI, dos del PAN (por su cuota electoral) y uno del PRD.

Los dos temas centrales que se abordan en las entrevistas son la opinión de los entrevistados respecto a la reelección inmediata y sobre el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización del poder Legislativo en su periodo legislativo.

IX

FUENTES

La investigación se nutre de la evidencia empírica en tres niveles:

- a). El archivo General del Congreso del Estado.
- b). Entrevistas a ex –legisladores seleccionados.
- c). Revisión hemerográfica para localizar pasajes clave en la historia de la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO 1
ALTERNANCIA POLÍTICA Y EQUILIBRIO DE PODERES
EN BAJA CALIFORNIA
(1989-2001)

1.1. El Funcionamiento del Poder Legislativo bajo el Modelo de Gobierno Unificado (1953-1986)

En 1953 México se hallaba en un proceso de crecimiento económico gracias a la consolidación de la paz social bajo el encuadramiento corporativo de la clase obrera y campesina. La estrategia simultánea --siempre compleja-- de alentar la acumulación capitalista, confrontándose con las exigencias de la redistribución del ingreso pudo instrumentarse gracias a la maquinaria corporativa-mediadora del Partido Revolucionario Institucional; esta capacidad articuladora entre base social, partido y el presidente selló la dinámica clientelar que produjo en la sociedad una desmedida cultura de engrandecimiento a la figura del presidente o gobernador, identificándolo como el gran benefactor ante las masas, como el gran elector (transmisor y arbitro en la lucha por el poder dentro de la familia revolucionaria), y como gran conciliador entre los diversos grupos de interés¹

A nivel local, estas funciones fueron instrumentadas en menor escala por los gobernadores, quienes se sujetaban y se debían al poder central. Estas tres funciones de articulación; con las masas, con la clase política y con las élites, aumentaron el poder del Ejecutivo (federal o estatal) respecto a los poderes Legislativo y Judicial.

¹ Cuauhtémoc López Guzmán “La alternancia política en Baja California: hacia un nuevo equilibrio de poderes” *Revista Estudios Fronterizos*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC, nueva época, vol. 2, núm 3, enero -junio de 2001.

Bajo esta omnipresencia del poder Ejecutivo, el poder Legislativo cedió por cuestiones de disciplina partidista muchas de sus facultades y se subordinó, por cuestiones de promoción política –personal ante las políticas del presidente en turno.

El origen partidista común, el carácter hegemónico del PRI y su misión histórica-revolucionaria debilitaron a los parlamentos de su carácter deliberativo, su debilidad también afectó su imagen institucional. En 1953, el PRI era un partido hegemónico a nivel nacional, la totalidad de diputados, senadores y gobernadores pertenecían la PRI. Baja California nacía como nueva entidad federativa y por supuesto que las condiciones de hegemonía priísta se repetirían por un prolongado tiempo.

El 16 de enero de 1952 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto que creaba al estado de Baja California, en ese mismo año se establecieron las bases normativas para constituir los poderes públicos. Fue designado gobernador provisional el Licenciado Alfonso García González quien convocó a elecciones para conformar la legislatura constituyente.²

Este Congreso aprobó el 15 de agosto de 1953, la Constitución Política del Estado, promulgada por el gobernador provisional Lic. Alfonso García González y al día siguiente se convocó a elecciones para elegir las primeras autoridades constitucionales del estado.

El 25 de octubre de 1953 se eligió el primer gobernador constitucional del estado, resultando electo el Licenciado Braulio Maldonado Sandez, postulado por el Partido Revolucionario Institucional.

² Adalberto Walter Meade “La transformación de territorio a estado de Baja California” En David Piñera Ramírez (coord.) *Panorama Histórico de Baja California*. Centro de Investigaciones Históricas; UNAM-UABC. 1983.

“La I Legislatura se declaró formalmente instalada el 12 de noviembre de 1953. Fueron siete los diputados electos a quienes correspondió calificar los comicios y tomar la protesta al gobernador electo. Siete fueron los distritos originales en disputa, donde se presentaron candidatos de tres organizaciones: PRI, PAN y FPP (Federación de Partidos del Pueblo). Todos los distritos fueron ganados ampliamente por los candidatos del PRI quienes recibieron el 87.1 por ciento de los votos contra el 9.4% del PAN. Al FPP correspondió el 3.5 por ciento de los sufragios”.³

La fórmula para el ascenso político estaba determinada por la amistad, aval y compromiso con el presidente de la República, (en el caso de los gobernadores) y con el gobernador, en el caso de los diputados locales. Para corroborar esta afirmación léase el testimonio de Braulio Maldonado, primer gobernador constitucional del estado de Baja California.

“Ocupé el primer gobierno constitucional del Estado de Baja California, mediante la misma mecánica que se utiliza en México, en los actuales momentos, para llegar a ocupar tal o cual puesto, de los llamados de elección popular.

Fui seleccionado y designado previamente por el señor presidente de la república, en aquel entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines. Y todos los funcionarios, grandes o pequeños, que ocupen puestos de elección popular, así han sido designados en nuestro país, desde 1928 a la fecha. Esta es una verdad axiomática.”⁴

Por otra parte, en entrevista realizada al ex gobernador Milton Castellanos Everardo sobre la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo nos planteó una idea de armonía y colaboración, opuesta a la de docilidad y subordinación que en este estudio se sostiene.

³ Víctor Alejandro Espinoza Valle *El Congreso del Estado de Baja California, 1953-2000* Poder Legislativo de Baja California. XVI Legislatura. Mexicali, B.C 2001.

⁴ Braulio Maldonado Sandez, *Baja California. Comentarios políticos*, México. Costa ACIC. 1960.

Para Milton Castellanos las “facultades legislativas y ejecutivas se comparten y ambos poderes se autolimitaban mediante acuerdos, negociaciones y modificaciones que posibilitaban impulsar las iniciativas del gobernador. Ello no significaba que en cada legislatura algún diputado cuestionara o se enfrentara al gobernador.”⁵

En relación con la reproducción de las prácticas meta-constitucionales a nivel local (presidencialismo regional) el ex gobernador nos señaló:

“Algunos gobernadores seguían la pauta del presidencialismo, pero tensionaban las relaciones políticas en la entidad; en Baja California, específicamente en mi mandato, se cuidaba la relación con el partido a nivel nacional y con los poderes locales y federales; así la autocontención recíproca permitía un balance de instancias y jerarquías formalmente delimitadas.”⁶

En otras palabras al interior del partido (PRI) se realizaba una competencia discreta, en la que nadie ganaba todo y nadie perdía todo, la mecánica competitiva daba oportunidades de ascenso político, ya sea por la vía administrativa, electoral o familiar. El juego estaba sujeto a un arbitraje (del presente de la República) que permitía la coexistencia competitiva de los distintos grupos y organizaciones que conformaban al Partido Revolucionario Institucional.

Esta acción de integración social y rotación política fue eficaz para mantener al partido como la instancia de representación y mediación que legitimaba quién ejercía el poder y cómo se articulaban y controlaban las demandas sociales. Así, el PRI no sólo cumplió una función de representación de intereses, sino que posibilitó la estabilidad social.

⁵ Entrevista realizada al ex gobernador Milton Castellanos Everardo en la Ciudad de Mexicali, B.C. el día 25 de agosto de 2005.

⁶ Milton Castellanos Everardo, entrevista.

Esta doble tarea se centró en un presidencialismo autoritario y un partido hegemónico que redujo el posible conflicto entre poderes que plantea un sistema presidencial y federal. A nivel local también se reprodujeron estas condiciones (instrumentadas por el gobernador en turno). Con gran facilidad el Partido Revolucionario Institucional conservó y mantuvo un rol hegemónico, tanto en el Congreso como en la gubernatura del estado.

La hegemonía priísta en el Congreso local se extendió hasta 1989, sin embargo, en el extenso periodo de gobierno unificado, pequeños cambios políticos y electorales permitieron el acceso a partidos de oposición al recinto legislativo.

Para 1968, la aparición y participación de partidos de orientación socialista (como el Partido Popular Socialista) y de orientación nacionalista (como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), diversificaron el espectro ideológico de las propuestas en campaña; presentándose de manera regular en las elecciones para diputados en los siete distritos electorales que permanecieron de 1953 a 1959. La reestructuración distrital, entendida como el cambio en el ámbito político aumentó el número de legisladores; no así la pluralidad y representación de partidos de oposición. Fue hasta 1980 que por la vía de la representación proporcional arribaron al Congreso los primeros diputados no priístas.⁷

1.2. Composición partidista del Congreso del Estado.

La primera Legislatura se compuso de siete constituyentes, los cuales eran de afiliación priísta; el gobernador y los alcaldes pertenecían al mismo partido, esta composición partidista no se alteraría significativamente hasta 1989. Así, durante más de 30 años Baja California mantuvo un gobierno unificado, en donde las relaciones entre poderes (de cooperación y coordinación) se desvirtuaron por la identidad partidista que supuso el

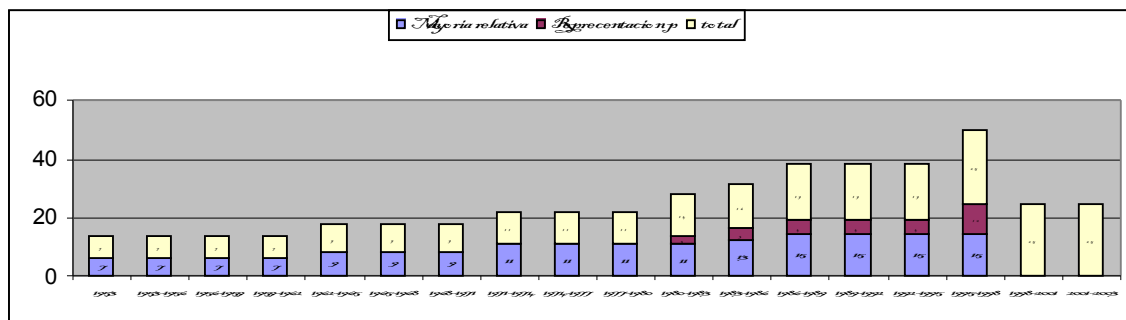
⁷ Por el Partido Acción Nacional fue Héctor Terán Terán y por el Partido Comunista Mexicano Félix Vega Ibarra.

apoyo explícito a un proyecto político común. Tanto los legisladores como el gobernador se identificaban ideológicamente y ello inhibió los controles institucionales del Congreso hacia el Ejecutivo; con ello, el apoyo y la colaboración del Legislativo se tradujo fácilmente en una subordinación política.

Es fácil comprender que dentro de cualquier formato institucional de separación de poderes, sea éste presidencial o parlamentario una mayoría partidista tratará de imponer su proyecto político, presionado siempre por su electorado y obligado a diferenciarse del resto de las opciones electorales en competencia.

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional se mantuvo inalterada en el Congreso del Estado de Baja California durante 36 años los cuales comprendieron de la I a la XII Legislatura. Por su parte, el número de curules fue aumentando a medida que crecía el número de distritos y por la introducción del mecanismo de la representación proporcional en 1980. (véase gráfica 1.)

Gráfica 1. Integrantes del poder Legislativo en el estado de Baja California por mayoría relativa y representación proporcional.



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del Estado.

En términos comparativos, clasificados por periodos en relación con la configuración mayoritaria del Congreso del Estado de Baja California, el politólogo Víctor Alejandro Espinoza Valle ha desarrollado los primeros estudios que abordan la alternancia política y las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo bajo un sistema de partido dominante a escala local (PAN).⁸

Por otra parte, nuestra clasificación abarca dos periodos que, como el Espinoza Valle, se relacionan con la dinámica parlamentaria bajo el sistema de partido hegemónico (1953-1989) y bajo el nuevo sistema de partido predominante (1989-2001). Por esta razón, los sesgos cuantitativos serán el resultado de dos periodos singulares y disímiles, tanto en extensión temporal, como en ambiente político y desempeño institucional.

Respecto al tipo de conducta parlamentaria, las legislaturas dominadas por mayoría priísta se disciplinaban a las decisiones del gobernador, la identificación partidista y la sujeción política de éstos eliminó por completo el carácter deliberativo de la Asamblea de Representantes. En cambio, las legislaturas derivadas de la condición predominante del Partido Acción Nacional han producido una configuración plural de la Cámara de Diputados que, sin lugar a dudas, ha vitalizado el carácter deliberativo del Congreso, pero aún no ha desaparecido el sistema de voto disciplinado del partido al que pertenece el gobernador.

En relación con la composición numérica de diputados por partido tenemos una abrumadora mayoría de diputados priístas en el Congreso del Estado, sólo en tres legislaturas (la XIII, XIV y XV) el PRI se convirtió en primera minoría.

⁸ Véase Víctor Alejandro Espinoza Valle “El Congreso del Estado de Baja California. Del partido hegemónico al partido dominante, 1980-1997” *Revista Mexicana de Sociología*. año LX/núm 2. abril-junio de 1998.

Cuadro 3. Composición Partidista del Congreso del Estado de Baja California.

Legislatura	Integrantes	Mayoría	R.Prop.	Suplen	PRI	PAN	PRD	PPS	FRCAR	PSUM	PCM	PST
Constituyente	7	7			7							
I	7	7		2	7							
II	7	7			7							
III	7	7		1	7							
IV	9	9		1	9							
V	9	9			9							
VI	9	9			9							
VII	11	11			11							
VIII	11	11			11							
IX	11	11			11							
X	14	12	2	1	12	1					1	
XI	16	13	3		13			1		1		1
XII	19	15	4	2	14	2		1	1	1		
XIII	19	15	4	1	6	9	2	1	1			
XIV	19	15	4		7	8	4					
XV	25	15	10	2	11	13	1					
XVI	25	16	9	3	11	11	3					
Total	225	189	36	13	162	44	10	3	2	2	1	1

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del Estado.

Los datos del cuadro 3 son ilustrativos del carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados de Baja California, pues del total de diputados elegidos de 1953 a 1989 (225), el PRI llevó a la Cámara a 162 legisladores en 35 años, es decir, en términos porcentuales al 72% de los representantes populares; mientras la oposición suma en total 63 legisladores, o sea el 28%.

1.3. Representación política y gobierno unificado.

En 1950 Baja California contaba con 226,965 habitantes, los cuales representaban el 0.88% de la población nacional. La densidad poblacional era de 3.17 habitantes por kilómetro cuadrado y el total de ciudadanos, es decir, la población de 21 años o más sumaba aproximadamente el 40%.

Por lo tanto, los primeros diputados elegidos para integrar el Congreso Constituyente en 1952 y la primera Legislatura (siete en total) representaban en forma proporcional a 39,491 habitantes al sumar 24,739 habitantes más en 1952 dada la tasa de crecimiento poblacional que era de 10.9% anual.⁹

Para el año 2000 el censo poblacional sumo en Baja California 2,487,367 habitantes, de los cuales 1,492,024 eran electores. El número de legisladores ha aumentado a 25, 16 de mayoría relativa y nueve de representación proporcional, hoy cada diputado representa en forma proporcional a 99,494 ciudadanos.

Es necesario acercarnos al concepto de representación política para asociarlo al de participación política bajo las diversas modalidades representativas asociadas al poder Legislativo. “Por consiguiente definiremos la representación política como: una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”.¹⁰

⁹ Datos elaborados con base en “Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico: 1953-1995” Consejo Estatal de Población.

¹⁰Mauricio Cotta. *et al.* (1996) “Parlamentos y representación” en *Manual de Ciencia Política*. España. Alianza Universidad. p. 272.

De esta manera, si la relación de representación está vinculada a un mandato transmitido por una colectividad, la cual por la complejidad sociodemográfica no puede deliberar sobre sus propios asuntos, y debe ejercer su soberanía eligiendo a un conjunto de ciudadanos que, reunidos en una asamblea tendrán la representación soberana.

Con base en esta premisa, y sin atender al tipo de procedimiento electoral bajo el cual son elegidos los representantes populares, la falta de participación política (abstencionismo) afecta la legitimidad del proceso legislativo, sobre todo en países que como México los diputados encarnan la representación nacional.

En otras palabras, decir el nivel de participación política es independiente del resultado electoral, así los ciudadanos, aunque no voten tienen un representante, del cual demandan los compromisos y las ofertas realizadas en campaña; así cada legislador es responsable ante la colectividad de sus decisiones y omisiones. El modelo opuesto de representación fraccionada obliga al ciudadano por cada distrito electoral a asumir una participación política más activa. Como la representación se basa en una relación de intercambio de activos, (beneficios para el distrito electoral por re-elección) la responsabilidad en las decisiones y acciones es evaluada en cada elección.

En el primer caso (representación nacional), aludido para el conjunto de las legislaturas en México se encuadra dentro de la representación como cesión de autoridad; para el modelo de representación fraccionada el criterio de representatividad se basa en las acciones en interés de alguien. Sin embargo: “Ambas tesis reconocen que la soberanía pertenece originalmente al pueblo, pero una interpreta al pueblo haciendo hincapié en los ciudadanos que los componen y la otra en la comunidad que ellos forman.”¹¹

¹¹Jorge Moreno Collado “Teoría y práctica de la legislación parlamentaria en México. La Nueva Ley Orgánica del Congreso” revista *Diálogo y Debate*. año 2, núm. 9-10, julio-diciembre de 1999. p. 219.

Si lanteamos la relación entre representación y participación, también debemos vincular estos dos conceptos al tipo de democracia. Como la democracia directa no puede ser ejercida por la totalidad de los ciudadanos, las instituciones políticas mexicanas (sobre todo el poder Legislativo) se erigen en los principios fundamentales de la democracia representativa. La mayoría de los sistemas políticos utilizan elementos propios de los dos tipos de democracia; para este trabajo, los nuevos vínculos representativos y de participación directa en el proceso legislativo dentro del Congreso son aspectos relevantes para identificar cambios institucionales acordes con el pluralismo y la alternancia.

El cuadro 4 contiene las características de ambas teorías, las cuales nos permiten ligarlas a la dinámica parlamentaria dentro del formato de gobierno unificado, modelo prevaleciente de 1953 a 1989 en el Congreso del Estado de Baja California.

Cuadro 4. Teorías de la representación

Tipo de representatividad	Representación nacional	Representación fraccionada
Tipo de mandato	Mandato representativo	Mandato imperativo
Concepto del ciudadano	Electorado-función	Electorado- derecho
Vínculo representativo	Soberanía parlamentaria	Revocación de mandato
Variante representativa	Representación como cesión de autoridad	Representación como acción en interés del representado
Conducta partidista	Disciplinada	No disciplinada

Fuente: elaboración propia con base a Jorge Moreno Collado, *op.cit.*; y Hanna, Fenichel Pitkin *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales; 1985.

De acuerdo con esta clasificación, la representación en la Cámara de Diputados de Baja California estuvo ligada desde su fundación (1953) a una representación de tipo nacional, y ello determinó que la conducta y responsabilidad cameral se diluyera al abandonar el cargo el legislador; 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 por su disciplina partidista.

Como el Partido Revolucionario Institucional mantuvo su hegemonía en el estado de Baja California de 1953 a 1989 y logró mayorías legislativas en ese mismo periodo, el trabajo legislativo lo ejerció el poder Ejecutivo. La representación ciudadana, centrada en distritos electorales no logró vincular al ciudadano con sus diputados; así la mecánica corporativa de representación y reparto de curules dentro del PRI se convirtió en un vínculo mediador de intereses y de control dentro del Congreso.

De esta manera, la postulación a la candidatura de los diputados locales era avalada por el gobernador en turno o el candidato a gobernador en negociación con los sectores del PRI. La relación del candidato con los electores de su distrito nunca tuvo un carácter de delegación de mandato, puesto que la mecánica clientelar-corporativa le exigía su total obediencia y disciplina al mandato vertical recibido por su verdadero elector: el Ejecutivo, local.

Sin una relación de representación directa, la representatividad distrital no pudo ser reclamada por los ciudadanos por tres razones fundamentales: a) la mediación corporativa y la disciplina partidista. b) la no reelección consecutiva. y c) el concepto de representación nacional que prevalece.

Veamos qué opiniones expresan otros politólogos sobre éstas característica y sus efectos sobre la representación ciudadana, específicamente en el ámbito del poder Legislativo.

a). La mediación corporativa y la disciplina partidista: “La acción de representar no significaba actuar en nombre de los votantes como entidades aisladas, sino como miembros de filiales corporativas de agregación de intereses. El Congreso estructurado bajo una lógica de partido hegemónico, legitimaba la representación a partir de cuotas parlamentarias otorgadas, a partir de una organización vertical, a los tres sectores que

constituían al partido: obrero, campesino y popular; y en la que el voto era una señal de lealtad y disciplina con relación al cuerpo de pertenencia.”¹²

b) La no reelección consecutiva: “En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con el partido más que con su electorado. Sabe que al terminar su periodo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. De esa forma, se rompe la natural relación representante-representado para establecerse entre representante – partido.”¹³

c). El concepto de representación nacional que prevalece: “Aludía a intereses supraciudadanos, sin relación con ninguna persona en particular, como intereses adscritos al proyecto revolucionario, a la nación o al partido que representaba a la revolución institucionalizada”.¹⁴

Esta lógica de representación nacional fundamentó el vínculo representativo y la función cohesionadora del Partido Revolucionario Institucional que debilitó el papel deliberante y fiscalizador del poder Legislativo. En este contexto, en Baja California la responsabilidad legislativa de los diputados de manera individual jamás estuvo sancionada por la ciudadanía; sin embargo el elector, al contar con la certidumbre del respeto al voto, sancionó de manera colectiva al Partido Revolucionario Institucional en la primera elección estatal donde el PRI es derrotado en las elecciones para la gubernatura y pierde la mayoría absoluta en el Congreso del Estado, nos referimos al año de 1989.

¹² Yolanda Meyenberg “Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México”. *Revista Mexicana de Sociología*. año LX/núm. 2, abril-junio de 1998. p.221.

¹³Miguel Carbonell “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México” en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores) *La Cámara de Diputados en México_México*. Miguel Ángel Porrúa- FLACSO- LVII Legislatura. 2000. p. 108.

¹⁴ Yolanda Meyenberg. *op. cit*

RESUMEN CAPÍTULO PRIMERO

Con el propósito de proporcionar los antecedentes históricos de la formación del Estado de Baja California mediante la cronología de la fundación de las instituciones políticas y precisar el contexto socio-político local comenté en este apartado el origen del Congreso y su filiación partidista.

Además del origen y la composición política, especifiqué la periodización del estudio comparativo, denominando a este periodo de gobierno unificado; al que le corresponde un sistema de partido hegemónico, y un sistema electoral semi-competitivo.

Una de las premisas planteadas en este capítulo es la identidad ideológica entre los legisladores y el gobernador, que dada la representación hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (demostrada con datos) elimina por completo el carácter deliberativo, equilibrador y evaluador del poder Legislativo.

Por otra parte, las modalidades de representación se sistematizan en función de la vinculación ciudadanía-representante para con ello identificar los componentes institucionales que privilegiaron la representación nacional en contra de la representación fraccionada.

El modelo de representación en el Congreso local degeneró así en un medio para evadir la responsabilidad legislativa (intereses vs promesas); y sin un mecanismo de sanción política (reelección consecutiva) la alineación y disciplina al partido o al gobernador atrofó las facultades constitucionales de la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO 2

1989: La alternancia política en Baja California dentro del proceso de democratización nacional.

Para abordar la alternancia política en el cargo gobernador ocurrida en Baja California en 1989 del Estado, y la pérdida de mayoría del PRI en el Congreso del Estado, es necesario retomar e hilar los pasajes y procesos políticos que posibilitaron el rompimiento del sistema de partido hegemónico sustentado en un sistema electoral no competitivo y un presidencialismo autoritario.

Como parte de una indagación retrospectiva sobre la transición democrática, nos centraremos en las etapas históricas, los movimientos sociales y los conflictos políticos para así narrar e identificar un punto de partida y un punto de arribo, precisando que la transición democrática en México tiene varios centros de impulso y actores dividiremos éste proceso transicional en dos etapas.

La primera etapa de liberalización y reformas de contención, se ubica cronológicamente de 1962 a 1977. Bajo una perspectiva transicional-autoritaria esta etapa será considerada como de carácter bidireccional;¹⁵ es decir que el proceso de pluralización y liberalización del sistema político mexicano en aquellos años podía cancelarse. Un amplio grupo de estudiosos de la política adeptos al paradigma autoritarista sostenía la hipótesis que cualquier intento desestabilizador al sistema político en México ocasionaría una regresión hacia formas más autoritarias o totalitarias.¹⁶

¹⁵ En oposición al paradigma pluralista, que sostiene una relación lineal entre modernización económica y democratización el paradigma autoritario encuentra evidencia empírica en países donde la modernización capitalista requirió de un sistema totalitario. Sobre estas posiciones teóricas véase Juan Molinar Horcasitas “Escuelas de Interpretación del Sistema Político Mexicano” *Revista Mexicana de Sociología*. Año LV/Num.2 Abril-Junio de 1993.

¹⁶ Estos autores son Susan Kaufman, David Apter, Gabriel Almond, Sydney Verba, Roger Hansen, Evelyn Stevens, Fernando Enrique Cardoso, Robert Kaufman, Julio Cotler, Glen Dealy, Richard Morse y Frederick Pike. Juan Molinar Horcasitas. *Op. Cit.*

La segunda etapa dentro del proceso de democratización nacional y local abarca el periodo de 1982 a 2000 y le denominamos de crisis, alternancia y democratización. En este lapso consideramos que ocurre de manera simultánea una transición económica y política. Por tal motivo, abordamos su estudio desde una perspectiva pluralista la cual sostiene que “la modernización de una sociedad conduce a la pluralización de su comunidad política generando con ello un impulso hacia la democratización de su sistema político”¹⁷

Es importante cambiar el lente teórico para estudiar dos etapas conectadas por la transformación del sistema político mexicano, ya que durante los sesentas y setentas la escuela autoritaria prevaleció en sus interpretaciones de la política mexicana. Además, las condiciones de inestabilidad política, subdesarrollo, dependencia y militarismo en América Latina le dieron una gran aceptación.

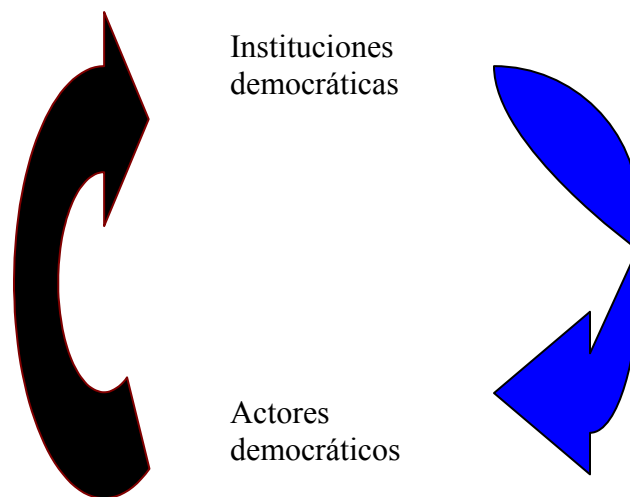
En cambio, la segunda etapa, en los años ochenta y noventa las transformaciones económicas (interdependencia-globalización) a nivel mundial, así como la desaparición de la URSS y la ruptura de Europa del Este con el socialismo y el unipartidismo hacen que emerja de nuevo la teoría de la modernización. En México, la simultaneidad de estos procesos ocurre como respuesta a un grave estancamiento económico y una precaria legitimidad y representatividad. Este déficit político del conjunto de la clase política priísta surge por la ausencia de equidad y transparencia electoral (crisis de legitimidad) y el deficiente proceso decisional no es capaz de procesar nuevas conductas, opiniones y acciones ciudadanas (crisis de representatividad).

¹⁷ *Op. cit;* p. 7.

2.1. Etapa de liberalización y reformas de contención (1962-1977)

Estudiar las actuales relaciones horizontales entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo en Baja California desde una perspectiva institucional ayuda a entender los arreglos constitucionales bajo los cuales participan los actores políticos, y las normas que rigen a las instituciones. En esta visión institucional, la estructura (de las instituciones) y la actuación (de los actores) se condicionan circularmente por los valores de la democracia.

Esquema 2: Flujo circular del proceso democratizador



Sin embargo, un sistema político que ha evolucionado de un autoritarismo presidencialista y se encuentra en una fase de consolidación democrática debe ser estudiado con las premisas de las teorías transicionales, sin que esto signifique abandonar la escuela institucionalista.

El grado de democratización que se vive hoy en el país es resultado de una transición gradual y multicéntrica. Centrándonos en estas dos características de la transición política de México podemos conceptualizarlas, para precisar su alcance y operacionalizarlas, con la evidencia histórica que las sustente.

Transición Gradual. “Entendemos por transición el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.”¹⁸

En nuestro país, se ha ubicado el año de 1962 como el inicio del proceso transicional. Esto implicó que de una situación de centralización del poder, la elite gobernante promovió reformas incluyentes en el plano legislativo por iniciativa propia. Más tarde esta apertura a nivel de la representación legislativa de partidos de oposición no fue suficiente para una gran cantidad de grupos y organizaciones sociales. La expresión detonante de esta realidad ocurrió en 1968, por esta razón incorporamos el concepto de multicéntrica a la transición política mexicana.

Afirmamos que la transición política en México es multicéntrica porque la búsqueda de espacios de participación política, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas de los gobernantes a la sociedad y la vigencia del Estado de derecho son el resultado del esfuerzo combinado, de movimientos sociales –de izquierda y derecha– intelectuales, medios de comunicación masiva, universidades y partidos políticos. Es decir, en este gran lapso transicional, la aparición y expresión de luchas democratizadoras (desde una protesta municipal por fraude electoral hasta un movimiento guerrillero) tienen en su haber la condición histórica de impulsores del proceso democratizador.

¹⁸ Philippe C. Schmitter y Guillermo O’Donnell; *Transiciones desde un gobierno autoritario* (tomo 4) España. Paidós. 1994.

Para su estudio dividimos el lapso transicional en etapa de liberalización (1962-1977) y etapa de democratización (1982-2000); por lo tanto, se hace necesario conceptualizar ambos procesos y contrastarlas con las fases típicas previstas por la teoría.

Concepto de liberalización: “Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros”¹⁹

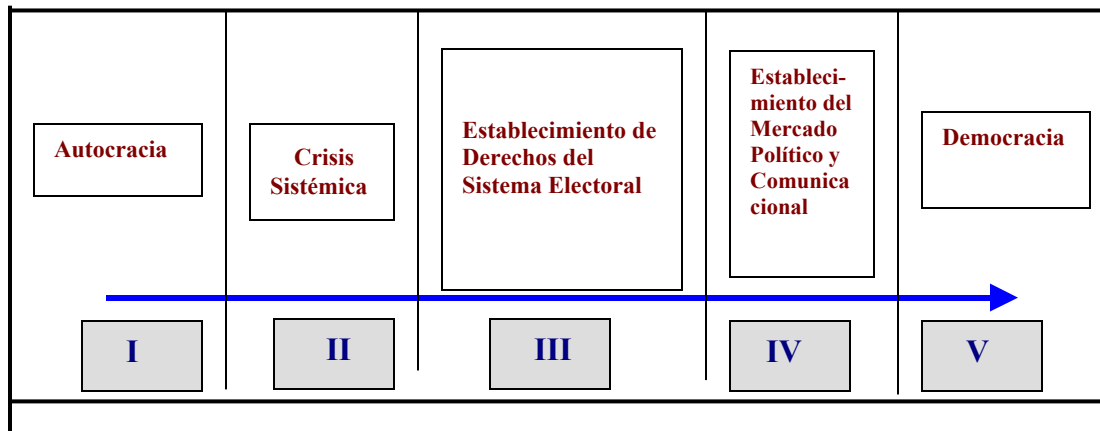
Concepto de democratización: “Se entiende un proceso distinto, alternativo o eventualmente posterior a la liberalización. Ese proceso implica una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos; donde sea necesaria la completa civilización de la sociedad; la aparición de más partidos y de un sistema de partidos, pero también de organizaciones colectivas de intereses, como sindicatos y otros grupos; la elaboración o, en cualquier caso, la adopción de los principales procedimientos e instituciones democráticas que caracterizan a ese régimen, como la ley electoral o la fijación de las relaciones Legislativo-Ejecutivo, u otros aspectos importantes para el funcionamiento del régimen.”²⁰

Los conceptos de liberalización y democratización permiten diferenciar dos secuencias de un mismo proceso (transición) pero con un ritmo, intensidad y duración únicos para cada contexto nacional. Sin embargo, existen coincidencias teóricas que identifican estas fases que se suceden en forma lineal, independientemente de su duración. El cuadro 5 ilustra esta idea y muestra las etapas en una transición.

¹⁹ *Op. cit.* p. 20.

²⁰ Leonardo Morlino, “Las Democracias” en Bartolini, Pasquino *et al*; *Manual de Ciencia Política*, España. Alianza Universidad. 1996. p. 105.

Cuadro 5 . Etapas de Transición.



Fuente: 'Transición a la democracia y procesos electorales' Revista Transición. p. 12.

Como ya vimos el inicio del proceso de liberalización se ubica en 1962, cuando a partir de una reforma constitucional se introduce el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados federal. Esta reforma unilateral del régimen aunque buscaba la inclusión de partidos de oposición al recinto parlamentario, éstos, no podían, dada la hegemonía del PRI en la cámara, bloquear, impugnar o modificar el control del Ejecutivo sobre las iniciativas en el congreso.

“Al sistema electoral mixto de 1962 se le conoció con el nombre de sistema de diputados de partido y funcionaba así: los cuatro partidos (PRI, PAN, PPS y PARM) competían en 178 distritos llamados de mayoría relativa porque ganaba el candidato que más votos obtuviera. Éste era, digamos, el elemento mayoritario del sistema electoral.

Por otro lado, sin embargo, a los partidos minoritarios que obtenían más de 2.5% de la votación, se les asignaban cinco diputados de partido, y un diputado más por cada medio punto porcentual que obtuvieran por encima de 2.5%.”²¹

Todo parece indicar que se abría la puerta a una representación partidista opositora para reducir las tensiones que enfrentó el sistema en los movimientos sociales y sindicales de fines de los cincuentas; sin afectar en modo alguno las relaciones de gobierno unificado que existían entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. “La reforma de 1963 procuró diluir el descontento sociopolítico acumulado después de la represión gubernamental de la huelgas de docentes y ferroviarias en 1958-1959, y orientar hacia canales institucionales establecidos la oposición política interna encendida por la Revolución cubana.”²²

A esta reforma de orden federal se sumaron gradualmente los congresos locales. El congreso de Baja California adoptó esta medida hasta después de la reforma política de diciembre de 1977, retrasándose en relación a otras legislaturas locales que implementaron el sistema de diputados de partido desde 1974.

En 1974 las legislaturas del Estado de México, Sinaloa, Tlaxcala, Aguascalientes, Yucatán, Coahuila y Chiapas iniciaron la apertura de los recintos legislativos a partidos de oposición.

En 1975 le siguieron Quintana Roo, Nayarit, Baja California Sur y Guerrero; se sumaron en 1976 Querétaro, Nuevo León y Veracruz, y en 1977 adoptaron ésta reforma los Estados de Sonora, Michoacán y Puebla.²³

²¹ Alonso Lujambio. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana* México. Océano. 2000. p. 34.

²² Kervin J. Middlebrook, “ La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México” En Philippe C. Schmitter, Lawrence Whitehead y Guillermo O’ Donnell. (compiladores). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. (tomo II) . España, Paidós. 1994 . p. 197.

²³ Consultado en Alonso Lujambio. *op.cit* pp. 48-52.

De 1962 a 1968 el sistema político mexicano no sufrió graves fisuras, pero el agotamiento de los mecanismos de representación clientelar-corporativa del PRI y el ejercicio centralizado del poder dentro de una estructura socioeconómica más moderna chocaron en 1968. Sumado a estas condiciones internas, existía un contexto histórico polarizado por la emergencia de las teorías y luchas libertarias abrazadas por el marxismo.

La protesta estudiantil y la consecuente represión gubernamental provocaron el desprestigio de Díaz Ordaz y la ira de la sociedad; el gobierno por su parte, vio afectada su legitimidad como nunca antes y en respuesta a esta infame conspiración varios grupos de izquierda radicales (universitarios e ideólogos partidistas) organizaron movimientos de guerrilla urbana y liberación popular en la década de los setentas.

“Otros más desarrollaron interesantes análisis, deducciones e interpretaciones -algunos desde la cárcel- de nuestro régimen, del Estado posrevolucionario y de su carácter sui generis. Hoy esos pioneros se hallan en la palestra del escenario intelectual, por ser precisamente quienes, convulsionados e intrigados por la naturaleza y origen del Estado mexicano, lograron deducir los elementos centrales y contradictorios de este tipo de Estado, y aportaron una enorme contribución a la sociología y a la ciencia política.”²⁴

El movimiento estudiantil se convirtió así en un centro impulsor del proceso de liberalización, ya que el sucesor de Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, se vio forzado a instrumentar una estrategia de apertura, que si bien no alteró el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en las instancias políticas representativas ni mermó el presidencialismo autoritario, sí desahogó las tensiones existentes en varios sectores sociales y políticos.

²⁴ Cuauhtémoc López Guzmán “ El 68: encrucijada por la democracia” revista Semillero. año 2, núm. 7, julio-septiembre de 1994. UABC. p. 50.

La crisis de régimen, que pudo ser más grave si el gobierno hubiera endurecido su posición en respuesta a los intentos de desestabilización, pudo desarticularse en parte por una sutil estrategia de represión selectiva y apertura limitada.

“ La respuesta que dio a este desafío la administración Echeverría (1970-1976) combinó el esfuerzo sistemático (y por lo general exitoso) por reprimir los movimientos guerrilleros urbanos y rurales, con una política gubernamental más liberal respecto de la oposición política no violenta, estrategia que a menudo brindaba apoyo político y asistencia material a elementos de esa oposición no violenta, como parte de una política de “apertura democrática” destinada a reducir el descontento sociopolítico.²⁵

En particular, la denominada apertura democrática consistió en:

- a). Aumentar la base demográfica de los distritos electorales; por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de 125 mil se podría elegir un diputado.
- b). Reducir la edad para votar y ser electo. Se otorgaba el voto a los mayores de 18 años. Antes se necesitaba para ser elector contar con 21 años de edad para los solteros y 18 si se estaba casado. Asimismo, se redujo la edad para ser diputado a 21 años y a 30 para poder ser elegido senador. Antes la edad respectiva era de 25 y 35 años.
- c). Reducir el porcentaje de 2.5 al 1.5 para poder acreditar cinco diputados de partido, pudiendo llegar hasta 25 en lugar de 20.
- d) Se concedía la representación a los partidos en todas las instancias y niveles donde presentaran candidatos a elecciones federales, comités locales, distritales y mesas de casilla.
- e) Asimismo se ofrecía el acceso de los partidos a la radio y la televisión de 15 minutos mensuales, durante el tiempo que durara la campaña electoral.
- f). Se redujo de 75 mil a 65 mil el número de miembros indispensables para fundar y registrar un nuevo partido político.²⁶

²⁵ Kervin J. Middlebrook. *op.cit.* tomo II. España Paidós. 1994. p. 193.

²⁶ Américo Saldivar, *Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)*, México. Siglo XXI. quinta edición, 1989.. pp. 150-157.

Fuera del ámbito electoral, se instrumentaron también cambios políticos para ampliar los canales de ascenso político fuera del PRI, por la vía de la cooptación e inclusión de individuos brillantes y ambiciosos (de la izquierda y derecha leal). Por otra parte, la atención a las universidades mediante un mayor control sutil sirvió para intervenir a tiempo en caso de desestabilización, paros y revueltas estudiantiles; también aumentaron los recursos financieros para becas populares y postgrados en el extranjero.

“El echeverrismo diagnosticó correctamente las causas de aquel malestar y aplicó las consecuentes medidas correctivas, a las que bautizó con el nombre de “apertura democrática”. Se abrieron entonces canales directos de acceso a los puestos de mayor responsabilidad política para aquella camada de jóvenes contestatarios, empleos incluso en el grado de ministro y al margen, por lo regular, de los gastados mecanismos y la jerarquía del partido oficial. La apertura consistió también en un mejor trato para las universidades y una sustancial mejoría en sus subsidios.”²⁷

De acuerdo con el concepto de liberalización, ubicamos estas estrategias dentro de un proyecto coherente de autorreparación sistémica, más no para debilitar el presidencialismo autoritario, sino para contener los impulsos y las tendencias revolucionarias. El proceso de apertura debía reestablecer la pérdida de legitimidad sufrida por los eventos del 68 con el ensanchamiento de oportunidades electorales para los partidos registrados, el ingreso a la elite de nuevos líderes y su constante rotación política, así como fomentar la participación político-electoral del ciudadano, como una forma legal para expresar el descontento popular.

- La estrategia fue eficaz para desactivar la participación política radical e independiente, pero no evitó reducir el descontento social por la inestabilidad económica. Sirvió para retardar un proyecto integral de democratización, pero al mismo tiempo fue un eslabón en el mismo lapso transicional. Esa es precisamente

²⁷Sergio Zermeño. “Adiós al 68” revista *Nexos*. año VII, vol. 7, núm 81. septiembre de 1984. p. 25.

una paradoja que presenta la transición política mexicana, es decir, la estrategia de liberalización, con fines de contención genera por sí sola los detonantes para su ampliación.

-

“El caso mexicano en esta lógica constituye una excepción; el régimen priísta es en el que la liberalización política ha tenido mayor éxito, al funcionar adecuadamente por décadas, y logrando su objetivo de sustituir una auténtica democratización por una apertura limitada que deje intacta la esencia autoritaria del régimen.”²⁸

Esta lógica dual y contradictoria de apertura limitada para contener y retrasar un proceso general de democratización y por otro lado de ampliación de espacios de participación y representación para respetar la pluralidad y el disenso tuvo su materialización política y normativa en 1977. La Ley de organizaciones políticas y procesos electorales (LOPPE) fue a iniciativa del régimen una estrategia de liberalización forzada por las condiciones políticas en las que asumió el poder José López Portillo.

“Primero, a principios de la década de 1970, elementos liberales de la coalición revolucionaria gobernante se persuadieron cada vez más de que el régimen padecía una erosión sustancial de su legitimidad política, producto de la matanza de Tlatelolco.

Segundo, la aparición de nuevos partidos políticos de oposición, fuera del sistema de partidos oficialmente reconocido, constituyó una segunda condición importante para la reforma política de 1977.

Las más importantes de estas organizaciones opositoras fueron el Partido Demócrata Mexicano (PDM), 1971; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), 1973; la Unidad de Izquierda Comunista (UIC), 1973; el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), 1973; el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), 1974; el Partido Popular Mexicano (PPM), 1975; el Partido Socialista Revolucionario (PSR), 1976, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), 1976.

²⁸Antonio Crespo “Efectos políticos de los comicios de 1997” Revista Estudios núm. 48. ITAM. 1997. p. 29.

La tercera condición para la reforma de 1977 fue la creciente preocupación de la élite gobernante por la capacidad de movilización, credibilidad y competencia electoral del PRI. Así la reforma política procuró revitalizar al proceso electoral, revigorizar al PRI y revertir las tendencias abstencionistas a través de un sistema electoral transparente y competido.”²⁹

En cuanto al contenido de la LOPPE encontramos relevante lo siguiente:

- a). Se facilita la organización y reconocimiento a los partidos de oposición por dos vías: una de ellas era que el partido con registro condicionado lograra el 1.5% de la votación nacional en la primera campaña política en la cual procuraba su reconocimiento; la otra vía era registrar al menos tres mil miembros en la mitad de las entidades federativas, o trescientos miembros afiliados en la mitad del total de distritos electorales uninominales. Además se reconocen las asociaciones políticas nacionales.
- b). Los partidos de oposición logran su representación directa en la comisión electoral federal y en las comisiones estatales electorales con facultades para objetar e impugnar el proceso electoral y sus resultados. También disponen de un pequeño apoyo material para gastos de campaña y actividades de divulgación ideológica.
- c). La reforma de 1977 garantizó por primera vez el acceso regular de los partidos políticos a la radio y la televisión, prerrogativas fiscales, de correo y telegráficas.
- d). Se modificó el número de diputados en la cámara federal, aumentándose a 400, 300 de mayoría simple en distritos electorales uninominales, y cien diputados elegidos por representación proporcional en circunscripciones con lista partidaria.

²⁹Kervin J. Middlebrook, *op.cit.*

Con esta normatividad se celebraron las elecciones en 1979 y 1982. Los resultados mostraron que los partidos de oposición recién creados captaron un considerable número de votos; sin embargo, paradójicamente, el objetivo de la reforma de incrementar la participación ciudadana en las elecciones no se logró, ya que en 1979 la tasa de abstención fue de 50.7%, lo que significó que por primera vez el número total de abstenciones superara al número total de votos emitidos.

Otro objetivo implícito de la reforma era la de revitalizar al PRI, pero en las elecciones de 1982 el porcentaje de votos presidenciales emitidos a favor del PRI fue el más bajo desde su fundación en 1929, menor incluso que en 1940, 1946 y 1952 cuando se dividió la coalición revolucionaria.

Es evidente que si bien la reforma liberalizadora contuvo y desahogó las tensiones del sistema político mexicano, no alteró el sistema de partido hegemónico, ni el carácter presidencialista–autoritario del régimen. Logró un cambio estratégico de acción colectiva a favor de la democratización; sin embargo, como lo muestra la evidencia histórica la fase más grave de legitimidad que enfrentaría el régimen no provino de los conflictos político-electorales, sino de una severa contracción económica que se tradujo en desempleo, pobreza y menores ingresos reales para millones de personas.

2.2. Etapa de crisis, alternancia y democratización (1982-2000)

Los efectos políticos de la crisis no tienen un efecto lineal predeterminado; es decir, los problemas económicos agravados por devaluaciones del peso frente al dólar, altas tasas de inflación y recortes en la inversión pública y privada ocurridas en los inicios de los ochenta fueron ajustes que redujeron el nivel de vida de miles de mexicanos y aumentaron la pobreza y el desempleo.

De acuerdo con los enfoques de la teoría de la modernización, (conocida en México como escuela pluralista³⁰), toda sociedad con un régimen autoritario que experimenta un proceso de crecimiento económico e integración al mercado capitalista mundial, contará con fuertes impulsos hacia la democratización de su sistema político.

Si aceptamos dicha premisa, sería lógico plantearla a la inversa; es decir, una sociedad que experimenta una grave contracción económica y padece choques externos derivados de una inserción retardada a la dinámica del capitalismo trasnacional tendrá fuertes impulsos a una conducción autoritaria del sistema político para neutralizar los conflictos sociales.

En México, el periodo de alto crecimiento se agotó en 1982 (véase cuadro 6) y la crisis de credibilidad en el sistema se tradujo en una mayor presión para legitimar los procesos electorales; es decir, en medio de una grave contracción económica y deterioro del ingreso real el sistema político no se comportó como lo sugería el modelo burocrático-autoritario.

Cuadro 6. Producto Interno Bruto de la Economía Mexicana.

ANO	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PIB	4.1	8.4	8.4	6.1	5.6	4.2	3.4	8.2	9.1	8.3	7.9	-0.5	-5.8	3.6	2.7

Fuente: Pedro Aspe Armella "El camino mexicano de la transformación económica" México Fondo de Cultura Económica.1993.

“Las diversas vertientes del paradigma autoritarista, con la excepción de la variante burocrática-autoritaria, comparten un rechazo fuerte al economicismo mecanicista de los pluralistas. Mientras que los pluralistas planteaban que la modernización necesariamente conduciría a la democratización, los autoritaristas, con excepción de la modalidad burocrática autoritaria, no encuentran relación necesaria entre ambas variables. La vertiente del régimen burocrático-autoritario es la excepción porque se trata de un

³⁰ Véase la clasificación de Juan Molinar Horcasitas “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano” *Revista Mexicana de Sociología*. año LV/núm 2, abril-junio de 1993.

argumento tan mecanicista como el pluralista, pero planteado en relación opuesta: que la modernización necesariamente produciría autoritarismo³¹.

En nuestro país la crisis económica ocurre justo cuando la hegemonía del PRI empieza a desarticularse; los datos electorales nos lo revelan (véase cuadros 7 y 8). Si bien es cierto la alternancia política generó mayores capacidades de negociación y presión para los partidos de oposición, estos espacios fueron lográndose gracias al respaldo electoral que la sociedad inconforme y agraviada le retiró al PRI.

Como prueba de ello, observamos que el PRI sufre una significativa reducción en las preferencias electorales para diputados de mayoría relativa desde 1979, tendencia que se revierte en 1991, para de nuevo caer hasta 37.8% en 2000. También se identifica una tendencia decreciente en los resultados para presidente de la República.

**Cuadro 7. Elecciones para diputados de mayoría relativa
votación obtenida por partido político)
(votación efectiva %)**

AÑO	PAN	PRI	PRT	PCM-PSUM PMS-PRD	PARM	PPS	PST-PFCRN	PDM	Otros
1979	11.5	74.1		5.3	1.9	2.7	2.3	2.2	
1982	17.5	69.4	1.3	4.4	1.4	1.9	1.8	2.3	0.2 (PSD)
1985	16.4	68.1	1.3	3.4	1.7	2.1	2.6	2.8	1.6 (PMT)
1988	18.0	51.0	0.5	4.4	6.2	9.2	9.4	1.5	
1991	17.7	61.5	0.6	8.3	2.1	1.8	4.4	1.1	1.2 (PT) 1.4 (PEM)
1994	25.8	50.3		16.7	0.9	0.7	1.1	0.4	2.7 (PT) 1.4 (PVEM)
1997	26.6	39.1		25.7		0.3	1.1	0.7	2.6 (PT) 3.8 (PVEM)
2000	39.2(a)	37.8		19.1(b)	0.8				1.2 (PCD) 1.9 (DS)

Fuente: elaborado por CIDAC. Tomado de la página web: www.cidac.org/encuestas_federales.htm.

³¹ Juan Molinar Horcaditas. *op.cit.* pp. 33-34

**Cuadro 8. Composición del congreso
curules obtenidas por partidos políticos**

AÑO		PAN	PRI	PRT	PCM-PSUM	PARM	PPS	PST-PFCRN	PDM	Otros ⁽¹⁾	CURULES
					PMS-PRD						
1979	MR	4	296		0	0	0	0	0		300
	RP	39	0		18	12	11	10	10		100
	Total	43	296		18	12	11	10	10		400
1982	MR	1	299	0	0	0	0	0	0	0	300
	RP	50	0	0	17	0	10	11	12	0	100
	Total	51	299	0	17	0	10	11	12	0	400
1985	MR	9	289	0	0	2	0	0	0	0	300
	RP	32	0	6	12	9	11	12	12	6	100
	Total	41	289	6	12	11	11	12	12	6	400
1988	MR	38	236	0	0	4	0	0	0	22	300
	RP	63	27	0	19	25	32	34	0	0	200
		101	263	0	19	29	32	34	0	22	500
1991	MR	10	290	0	0	0	0	0	0	0	300
	RP	79	30	0	41	15	12	23	0	0	200
	Total	89	320	0	41	15	12	23	0	0	500
1994		18	277		5					0	300
		101	23		66					10	200
	Total	119	300		71					10	500
1997	MR	62	164		71					3	300
	RP	56	74		54					16	200
	Total	118	238		125					19	500
2000	MR	136	132		24					8	300
	RP	71	78		28					23	200
	Total	207	210		52					31	500

Nota: MR se refiere a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y RP se refiere a los diputados electos por el principio de representación proporcional.

Fuente: Héctor Zamitiz, y Carlos Hernández, "La composición política de la Cámara de Diputados" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 136, enero-marzo, 1990, pp. 97-110 y *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*.

En 1985, el politólogo Carlos Pereyra señalaba “La crisis económica no se ha traducido en crisis política. No se han presentado movimientos sociales de impugnación al sistema de gobierno establecido. No hay, en rigor, ninguna situación que lleve a concluir la imposibilidad para el régimen de seguir funcionando como lo ha hecho hasta ahora. No obstante las dificultades impuestas a la población por la política de austeridad y el agravamiento que implica en las de por sí lamentables condiciones de vida de vastos sectores de la sociedad, resulta muy difícil localizar síntomas de que se avecina una crisis política. Ello no significa, por supuesto, que no se pueda hablar del elevado costo político de la crisis.”³²

Aunque no se produjo una crisis política, ni una revolución social, la irritación popular por la crisis económica se expresó en el ámbito electoral; asimismo, el viciado sistema de organización y calificación electoral fue desmantelándose a los largo de los años ochenta y noventa. Además, el desgastado sistema presidencialista autoritario (que en el pasado contaba con los recursos para cumplir demandas sociales) quedó atado a una actuación austera, derivada de la crisis financiera del Estado y el repliegue en la intervención económica directa que las políticas neoliberales le impusieron.

La trayectoria del proceso de liberalización iniciado en 1964 y ampliado en 1977 tuvo efectos directos sobre el sistema de partidos y el sistema electoral en el decenio de los ochenta. La liberalización política promovida por la elite gubernamental priísta con fines de contención social terminó con la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y con el sistema no competitivo en que se asentaba el sistema electoral.

Para muestra, es importante citar los pasajes que en el ámbito político-electoral permitieron la alternancia en el cargo de las alcaldías, gubernaturas y en el Ejecutivo federal, así como la paulatina pluralización de los congresos locales y la Cámara de Diputados federal.

³²Carlos Pereyra “Efectos políticos de la crisis” en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords). *México ante la Crisis*. Siglo XXI; segunda edición. México. 1985. p. 217.

En 1982, el candidato del PRI a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado obtuvo 16,141,454 votos, lo que representó el 71.63% del total de votos emitidos. Esta alta cifra; sin embargo, representa una reducción en las preferencias electorales con respecto a 1976 cuando López Portillo obtuvo en un marco de no competencia electoral 92.75% y en 1970 Luis Echeverría recibió el 84.42%.

En 1988 siendo Carlos Salinas de Gortari candidato por el PRI a la Presidencia de la República logró obtener el 51.22% del total de votos computados, resultado que no fue legitimado por los partidos en competencia derivado de las sospechas de un fraude electoral cibernético.

En esta elección, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en base a lo competido de las votaciones, el PRI, en voz de Salinas de Gortari, acepto el fin de la etapa de la hegemonía priísta a nivel nacional.

La voluntad del gobierno salinista de impulsar reformas electorales, con el propósito de mejorar la competitividad electoral y eliminar el acceso del PRI a recursos del Estado se reflejo subrepticamente en una paradójica victoria electoral del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de 1994.

En efecto, en este año Ernesto Zedillo obtuvo 50.55% de los votos computados y ganó con un gran margen de holgura; sin embargo, el Partido Acción Nacional captó el 26.91%, es decir, poco más de la mitad del voto ciudadano. Es en el año 2000 donde la tendencia histórica de declinación electoral del PRI y el incremento paulatino del PAN terminan con la hegemonía priísta en la elección para presidente de la República. (véase cuadro 9).

Cuadro 9. ELECCIONES PRESIDENCIALES (1964-2000)

	PAN	PRI	FDN/PRD	PT	PVEM	PPS	PST-PFCRN	PARM	PRT	PSD	PSUM	PDM	PCD	DS	No Reg.	Votos Válidos	Nulos	Padrón/ Lista nominal	Presidente Electo		
1964	1,040,718	8,275,062				64,368		45,085								9,425,233		13,589,594	Gustavo Díaz Ordaz		
	11.04%	87.80%	0.00%	0.00%	0.00%	0.68%	0.00%	0.48%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%			0.00%	100.00%					
1970	1,944,636	11,708,038				118,305		75,810							22,815	13,869,604	193,539	21,653,817	Luis Echeverría		
	14.02%	84.42%	0.00%	0.00%	0.00%	0.85%	0.00%	0.55%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%			0.16%	100.00%					
1976	0	15,466,188				649,139		347,611							212,064	16,675,002	931,870	25,912,986	José López Portillo		
	0.00%	92.75%	0.00%	0.00%	0.00%	3.89%	0.00%	2.08%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%			1.27%	100.00%					
1982	3,700,045	16,141,454				360,565	342,005	242,187	416,448	48,413	821,993	433,886			28,474	22,535,470	1,053,616	31,526,386	Miguel de la Madrid		
	16.42%	71.63%	0.00%	0.00%	0.00%	1.60%	1.52%	1.07%	1.85%	0.21%	3.65%	1.93%			0.13%	100.00%					
1988	3,208,584	9,687,926	5,843,679						74,857						100,139	18,915,185		38,074,926	Carlos Salinas		
	16.96%	51.22%	30.89%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.40%	0.00%	0.00%	0.00%			0.53%	100.00%					
1994	9,146,841	17,181,651	5,852,134	970,121	327,313		297,901	192,795							18,553	33,987,309	1,008,291	45,729,053	Ernesto Zedillo		
	26.91%	50.55%	17.22%	2.85%	0.96%	0.00%	0.88%	0.57%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%			0.05%	100.00%					
2000	15,989,636 (a) 42.5%	13,579,718 36.1%	6,256,780 (b) 16.6%					156,896 0.4%							206,589 0.5%	592,381 1.6%	31,461 0.1%	36,813,461 100.0%	788,157 2.1%	58,999,921	Vicente Fox

Fuente: elaborado por CIDAC. Tomado de la página web: www.cidac.org/encuestas_federales.htm.

A nivel de gubernatura, en 1989 Baja California, se convirtió en la primera entidad gobernada por un partido de oposición (PAN), situación que se creía imposible mientras el PRI conservara la Presidencia de la República. Más tarde, otros gobiernos estatales fueron ganados por el PAN, el PRD o coaliciones formadas por ambos o con otros partidos.

El Partido Acción Nacional se queda con la gubernatura de Guanajuato en 1991 y 1995, Chihuahua en 1992, Jalisco en 1995, Querétaro y Nuevo León en 1997 y Aguascalientes en 1998.

En cambio, el Partido de la Revolución Democrática ganó el Distrito Federal en 1997 y Zacatecas en 1998. La coalición formada por el PRD, el PT (Partido del Trabajo) y el PVEM (Partido Verde Ecologista de México), ganaron Tlaxcala en 1990, y el PRD y el PT, también en 1999 ganaron en Baja California Sur.

En la actualidad la configuración política-partidista del país refleja el pluralismo regional y la capacidad competitiva de los partidos en relación con su arraigo local y desempeño gubernamental (véase cuadro 10).

Cuadro 10. Entidades gobernadas por partido político.

	PRI	PAN	PRD	Coaliciones PAN+PRD
Estados	Campeche (1997) Coahuila(1999) Colima (1997) Chihuahua (1998) Durango (1998) Guerrero (1999) Hidalgo (1999) México (1999) Oaxaca(1998) Puebla (1998) Quintana Roo(1999) San Luis Potosí (1997) Sinaloa (1998) Sonora (1997) Tabasco (2001) Tamaulipas (1998) Veracruz (1998)	Aguascalientes (1998) Baja California (2001) Guanajuato (2000) Jalisco (1995) Morelos (2000) Nuevo León (1997) Querétaro (1997) Yucatán (2001)	Baja California Sur (1999) Distrito Federal (2000) Michoacán (2000) Tlaxcala (1998) Zacatecas (1998)	Chiapas (2000) Nayarit (1999)
Número de entidades gobernadas	17	8	5	2
Porcentaje de población gobernada	55.8%	23.5%	15.7%	5.0%

Fuente: www.cidac.org.mx

La alternancia política en los municipios ocurrió mucho antes de que un partido de oposición gobernara una entidad federativa, sin la menor posibilidad de alterar el sistema de partido hegemónico, pero en contraposición al presidencialismo autoritario y centralista que limitaba las alternativas de desarrollo local bajo esquemas de control y cacicazgo clientelar.

Este paulatino proceso de alternancia municipal lo capitalizó el Partido Acción Nacional, ya que desde los años sesenta conquistó alcaldías bajo la tolerancia y cesión presidencial. Quizás, por ser el ámbito municipal el espacio menos peligroso para debilitar el poder autoritario del presidente la alternancia fue menos conflictiva.

“Con fines comparativos en 1988 los partidos distintos al PRI que gobernaban un municipio sumaban 39 ayuntamientos (el 1.63% del total de municipios) en donde vivían el 1.84% de la población nacional. Para mayo de 1999 los partidos distintos al PRI gobernaban 583 de los 2419 municipios, lo que equivale al 24.1% de todos los municipios del país con el 51.41% de la población.”³³

Las principales alcaldías gobernadas por partidos de oposición de 1960 a 1979 por el Partido Acción Nacional fueron: en 1960 Ascensión, Chihuahua, Hermosillo Sonora y Mérida Yucatán en 1967. En 1974 y 1975 se reconocen 8 victorias electorales, destacando San Nicolás de los Garza, Nuevo León, y Tehuacán, Puebla.

En el periodo de 1977 a 1987 le fueron reconocidas a la oposición en su conjunto 135 victorias municipales, 66 al PAN y 16 al PCM-PSUM y 53 a partidos políticos pequeños, entre ellos al PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) PPS (Partido Popular Socialista), PDM (Partido Demócrata Mexicano), PST (Partido Socialista de los Trabajadores), PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores).

³³ Véase Alonso Lujambio *El poder compartido*. México Océano. 2000. pp.83-84.

Otro periodo de alternancia municipal parte de 1988 a 1994. En esta etapa el recién fundado Partido de la Revolución Democrática logró 80 victorias electorales en 1989 en municipios de Michoacán y Oaxaca. En cambio, el PAN aumentó sus victorias electorales a nivel municipal a partir de 1992; y esta tendencia se mantiene después de 1995, donde reafirma su presencia y preferencia en las ciudades de alta densidad poblacional. (véase cuadro 11).

Cuadro 11. Principales ciudades gobernadas por el Partido Acción Nacional.

Población	Municipio	Periodo
1,650,205	Guadalajara, Jalisco	1995-1998 1998-2000
1,069,238	Monterrey, Nuevo León	1995-1997 1997-2000
1,057,454	Puebla, Puebla	1996-1999
867,920	León, Guanajuato	1989-1991 1992-1994 1995-1997 1998-2000
798,499	Ciudad Juárez, Chihuahua	1983-1986 1992-1995 1995-1998 1999-2002
747,381	Tijuana, Baja California	1989-1992 1992-1995 1995-1998 1999-2002
712,008	Zapopan, Jalisco	1995-1998 1998-2000
601,937	Mexicali, Baja California	1995-1998 1999-2002
601,123	Culiacán, Sinaloa	1996-1998
556,819	Mérida, Yucatán	1968-1971 1990-1993 1993-1995 1995-1998 1998-2001
530,738	Chihuahua, Chihuahua	1983-1986

506,274	Aguascalientes, Aguascalientes	1996-1998 1999-2002
464,485	Torreón, Coahuila	1997-1999
448,966	Hermosillo, Sonora	1967-1970 1982-1985 1998-2001
440,920	Saltillo, Coahuila	1991-1993 1997-1999
436,603	San Nicolás de los Garza, Nuevo León	1974-1976 1977-1979 1992-1994 1995-1997 1997-2000

Fuente: Alonso Lujambio. *op.cit.*

Desde una visión retrospectiva, la década de los ochenta impuso severas restricciones económicas a la población, junto con los desequilibrios macroeconómicos y el agotamiento del Estado desarrollista y sobrerregulador sobrevino un cuestionamiento al sistema político mexicano; específicamente al presidencialismo autoritario. Paradójicamente, a pesar del arribo al poder de grupos tecnocráticos (1982-1994) de la elite gubernamental (lo que supondría su poca tolerancia al cuestionamiento social del modelo económico restrictivo), el proceso de liberalización política se amplió. En este sentido las modificaciones de las leyes electorales son el contenido específico de la democratización del sistema político mexicano.

2.2.1. Democratización vía reformas electorales.

El proceso de democratización en México se ha instrumentado mediante reformas electorales, las cuales han ampliado los recursos legales y políticos para que los partidos acudan a las votaciones en un marco de equidad y competencia. Sin esos cambios graduales y escalonados la alternancia gubernamental, el proceso electoral y los derechos políticos se hubieran mantenido en un arreglo discrecional y conflictivo basado en la voluntad presidencial.

Es a partir de los conflictos políticos e impugnaciones electorales en el sexenio de Miguel de la Madrid cuando se reconoce que la ley electoral (LOPPE) vigente y la negociación

política no daban salida a las tensiones que generaba sobre el sistema la derrota del PRI a nivel estatal.

Ante esto en 1986, las principales modificaciones introducidas al nuevo Código Federal Electoral fueron:

- a). Se suprimió el registro condicionado a los partidos políticos.
- b). Se permitieron los frentes y coaliciones electorales.
- c). Se incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200.
- d). Se aplicó la renovación del Senado por mitades cada tres años.
- e). Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral.
- f). Se amplió el acceso a los medios de comunicación y al financiamiento.
- g). Se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- h). Se permitió que el partido mayoritario disfrutara de la distribución de diputados proporcionales de acuerdo a sus resultados electorales, pero con la limitación de no rebasar las 350 curules.

Con estas reformas se llevaron a cabo las elecciones de 1988, las cuales se convirtieron en las más disputadas, impugnadas y sospechosas en la historia moderna del país; por ello, el presidente electo Carlos Salinas de Gortari (con afanes legitimadores), propuso en 1989 reformas para fortalecer la credibilidad en los procesos electorales, legitimar a los vencedores y normar las campañas electorales.

Los principales cambios aprobados en un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990 fueron:

- a). Los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal
- b). Se retomó el registro condicionado para los partidos de acuerdo a los resultados electorales.
- c). Se mantuvo la cláusula de gobernabilidad.
- d). Se suprimió la figura de la candidatura común.
- e). Se regularon las coaliciones electorales de manera más precisa.

- f). Se suprimieron las asociaciones políticas.
- g). Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de casilla.
- h). Se establecieron casillas especiales para electores en tránsito.
- i). Se ampliaron las bases para el financiamiento a los partidos políticos.
- j). Se normaron las campañas electorales y la propaganda proselitista.
- k). El COFIPE dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) y al Registro Federal de Electores, así como al Tribunal Federal Electoral.
- l). Se definió un máximo de 1500 electores por sección y 750 por casilla.

Derivado de las presiones políticas y negociaciones partidistas, Salinas de Gortari impulsó en 1993 modificaciones al COFIPE tendientes a fomentar la participación ciudadana en las elecciones federales de 1994, y generar credibilidad en las mismas.

Los cambios más importantes en esta etapa fueron:

- a). Una nueva fórmula de integración de la Cámara de Senadores (160 integrantes, 4 por cada estado de la Federación)
- b). Una nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados.
- c). La desaparición de la autocalificación de las elecciones.
- d). Equidad en el acceso a los medios de comunicación.
- e). Establecimiento de topes en los gastos de campaña.
- f). Equilibrio y transparencia en el financiamiento a los partidos políticos.
- g). Acceso a las listas nominales de electores.

En 1994, la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional generó una controversia nacional sobre la modernización y democratización del Estado y la sociedad. Así el debate iniciado por el Ejército Zapatista se trasladó a la esfera político-electoral, fortaleciéndose las demandas radicales de reformas electorales y acción política.

Las reformas aprobadas consolidaron el carácter autónomo e independiente del IFE, ciudadanizando su consejo general para llevar a cabo la organización y vigilancia de las elecciones. Además, se aceptó que observadores extranjeros vigilaran el proceso electoral, junto a esta decisión se tipificaron 38 prácticas electorales ilícitas.

En el segundo semestre de 1996 se logró concretar nuevamente un acuerdo para actualizar y perfeccionar la normatividad que regula los procesos electorales, tanto a nivel constitucional como en la legislación reglamentaria.

“Dentro de los principales cambios e innovaciones que comprendió este importante proceso de reforma, destacan los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento del régimen de partidos; garantías de mayor equidad en la contienda electoral, la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral, así como trascendentes innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.”³⁴

Los siguientes son los principales cambios incorporados al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- a). Se fija el límite máximo de representación en la Cámara de Diputados al partido que logre mayoría, la cual no debe superar los 300 diputados (por ambas modalidades), es decir un 60% de los 500 escaños.
- b). Se incorpora el principio de la representación proporcional para elegir a 32 de los 128 integrantes.
- c). Se fija en un 2% el porcentaje mínimo de votación requerido para que un partido político nacional conserve su registro.
- d). Se reconoce de nuevo a las agrupaciones políticas nacionales.

³⁴ Página web: <http://www.ife.org.mx/wwwife/reform2.htm>

- e). Se distribuye el acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos durante las campañas en un 30% en forma igualitaria y un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.
- f). Se transfiere al Tribunal Electoral la atribución de calificar la elección presidencial, que le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

RESUMEN DEL SEGUNDO CAPITULO

En este capítulo se reseñó el proceso de democratización nacional y su efecto en la política local, especialmente los cambios normativos y partidistas que posibilitaron la alternancia política en Baja California.

En base a la definición de liberalización y democratización dividí para el proceso de transición mexicana dos fases o etapas; uno llamado de liberalización y reforma de contención, ubicado cronológicamente de 1962-1977 y un segundo de crisis, alternancia y democratización, ubicado de 1982 al año 2000.

Se caracteriza a esta etapa como de liberalización por tratarse de una estrategia del mismo régimen que buscaba abrir el sistema de partidos y de representación de forma gradual. La intención del régimen es permitir la disidencia y crítica en ámbitos muy limitados y controlados.

Sin embargo, esta misma estrategia posibilita su profundización sistémica, esta dualidad del proceso de transición en México (de contención y de expansión) nos permite diferenciar dos fases de un mismo proceso (liberalización y democratización).

Derivado de esta secuencia transicional, ubico al periodo de 1982 a 2000 como la fase de democratización del sistema político mexicano. En esta fase la alternancia a nivel local (gobiernos municipales y estatales) así como la pluralidad en los congresos estatales y federal desdibujan paulatinamente el control vertical y autoritario en que se asentaba el sistema político mexicano.

CAPÍTULO 3

EL FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO BAJO EL MODELO DE GOBIERNOS DIVIDIDOS (1986-2001).

La aparición del primer gobierno dividido en México no tuvo un impacto académico significativo, ni a nivel nacional ni estatal. En Baja California la euforia de la alternancia se centró en la lucha por la gubernatura del estado, la misma cultura presidencialista rechazada por el discurso político del Partido Acción Nacional, sería de nuevo el eje de la anhelada democratización.

El proceso de democratización, se centraba, paradójicamente, en el poder, la voluntad y los recursos del Ejecutivo estatal; por esta arraigada cultura autoritaria la pluralización del Congreso en 1989 no tuvo la misma fascinación que el arribo del primer gobernador panista a nivel estatal.

A nivel nacional, las elecciones de 1988 se convirtieron en un parteaguas al alterar el carácter hegemónico del sistema de partidos; en particular el Congreso de la Unión quedó configurado por un formato de gobierno no unificado que replanteó las relaciones entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, caracterizadas antes por mantener el PRI la mayoría absoluta en ambas cámaras.

Mientras esto ocurría, los estudiosos de la transición mantenían una cargada preferencia por la ruptura del autoritarismo, evidenciando que también los científicos sociales privilegiaban los estudios del presidencialismo al suponer que sin el desmantelamiento de sus metafacultades los otros poderes (incluido el Legislativo) no romperían jamás su propia sujeción, aunque este poder tuviera una configuración plural y contestataria.

En esta parte del trabajo nos proponemos abordar el estudio de la dinámica que permitió la aparición de un gobierno dividido, pero para articularlo a una variada gama de combinaciones parlamentarias y efectos que éstos tienen en el sistema representativo y con el poder Ejecutivo, lo estructuraremos de acuerdo con los principales indicadores de la democracia, como: estabilidad, pluralidad, productividad legislativa, conducta parlamentaria, representación y participación.

En estudios recientes sobre gobiernos divididos, algunos autores integran estos elementos sin correlacionarlos; ya que en ocasiones solo son integrados en el marco de las relaciones entre poderes, desde mi particular análisis se desagregaran y correlacionaran teóricamente. Asimismo para contrastar la teoría, estos supuestos serán comparados con la dinámica parlamentaria y con la conducta política de los legisladores de las legislaturas XIII a XVII, por ser éstas las que han sido de mayoría panista, coordinándose con un gobernador panista.

La variable principal de estudio se relaciona con la pregunta central de esta investigación: Son hoy las legislaturas (en el marco de la pluralidad) más productivas, representativas e independientes?. Como el lector lo podrá notar, esta variable significativa nos conduce al cuestionamiento que tiene que ver con el equilibrio de poderes. Equilibrio de poderes que se debe expresar en mayor productividad (elemento técnico), mayor vinculación con la ciudadanía (elemento representativo) y menor disciplina partidista y subordinación ante el Ejecutivo (balance y contrapeso).

Como estas variables responden de distinta manera en similares ambientes institucionales, casi siempre por la acción de los actores políticos y su correlación de fuerzas, la cual cambia constantemente es necesario abordar cada indicador democrático por separado en su interpretación y comprensión.

3.1. Gobiernos divididos versus estabilidad política.

Antes de abordar los elementos productores de legitimidad legislativa (productividad y representación), relacionados con el funcionamiento institucional en cualquier asamblea de representantes populares revisaremos los factores disruptores de orden partidista que afectan su desempeño y la gobernabilidad.

Por razones de estabilidad y control las asambleas legislativas han sufrido los embates de reyes, dictadores y presidentes; en esta lucha histórica los parlamentos han degenerado en sistemas asambleístas, caracterizadas por el caos interno, o en conflicto con el Ejecutivo. En otras ocasiones han sido presas del control absoluto, mediante la identificación partidista con el Ejecutivo, la disciplina y obediencia total a un líder no formal; o, en otros casos, por la inexistencia de competencia partidista.

Por ser parte del orden general de un sistema político, las asambleas legislativas representan y generan la estabilidad política de una nación. Sin embargo, la sutil diferencia entre un sistema político totalitario o autoritario, que mantiene al Parlamento en pleno control y subordinado a las decisiones del tirano, y la existencia de desacuerdos, conflictos y pugnas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en un sistema democrático pueden generar similares resultados en términos institucionales.

Por ello, es necesario abordar la importancia que los parlamentos tienen para asegurar la estabilidad política, pero también para ser centros disruptores de la misma estabilidad. Para vincular el modo como funciona una asamblea, debemos relacionar al partido político con la conducta específica de los legisladores en fracción parlamentaria y su posición con el Ejecutivo.

Si bien en México se logró durante más de seis décadas la estabilidad política en el contexto de un partido hegemónico, de corte pragmático, disciplinado y centralizado, hoy las condiciones de pluralismo moderado en el sistema de partidos han alterado las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo.

“En este sentido, de acuerdo con la propuesta de clasificación de Giovanni Sartori, el mexicano dejó de ser un sistema de partido hegemónico, como lo fue hasta 1988, o de partido dominante, como hasta antes de los comicios del 2 de julio pasado, para pasar a ser un pluralismo moderado, ello tanto por el número de organizaciones que lo integran, como por el foco centrista de su convergencia ideológica.”³⁵

Si en el pasado el desempeño del poder Legislativo estuvo relacionado directamente con el modelo de partido hegemónico, en la actualidad la nueva configuración partidista afecta la dinámica parlamentaria y las relaciones entre poderes. Tanto en condiciones de gobierno dividido, o de mayorías divididas, los sistemas presidenciales padecen de ciertos niveles de confrontación o conflicto entre poderes, sin embargo muchas de estas situaciones obedecen a las posturas maximizadoras de los partidos.

Para ilustrar las condiciones que garantizan o alteran la estabilidad de un sistema político en el modelo de gobierno dividido y de gobierno unificado, el cuadro 12 presenta los factores relacionados con el sistema de partido y con la dinámica parlamentaria.

³⁵Luisa Bejar Algazi “El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la unión” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 181, UNAM.

Cuadro 12. Efectos del sistema de partidos en un sistema político.

Gobierno dividido		Gobierno unificado	
Estabilidad	Inestabilidad	Estabilidad	Inestabilidad
Partidos responsables	Partidos irresponsables	Unipartidismo	Pluralismo
Partidos indisciplinados	Partidos disciplinados	Partido disciplinado	Partido indisciplinado
Partidos pragmáticos	Partidos ideológicos	Sistema electoral no competitivo	Sistema electoral competitivo

Cuadro 13. Efectos de la dinámica parlamentaria en el sistema político.

Gobierno dividido		Gobierno unificado	
Estabilidad	Inestabilidad	Estabilidad	Inestabilidad
Asamblea deliberativa	Asambleismo puro	Mayorías absolutas	_____
Productividad legislativa	Baja productividad legislativa	Apoyo irrestricto al Ejecutivo	Indisciplina legislativa
Legisladores independientes	Legisladores dependientes	Legisladores dependientes	Legisladores independientes

Fuente: elaboración propia

3.2. Pluralidad versus productividad legislativa.

Al inicio de este capítulo precisamos que una de las funciones legitimadoras de los parlamentos es la productividad legislativa; ahora abordaremos cuestiones vinculadas a esta función, algunas de carácter político, otras de carácter técnico.

Los factores de orden político son:

- El número de partidos y su distancia ideológica.
- Reelección consecutiva o discontinua.

Los Factores de orden técnico son:

- Sistemas de asesoría parlamentaria.
- Sistemas de información y técnica legislativa.

La pluralidad en la Cámara es el resultado de factores electorales y del sistema de partidos, pero la capacidad de consenso entre partidos y de acuerdos institucionales con el poder Ejecutivo parece relacionarse con la complejidad que introduce a la asamblea el pluripartidismo y la representación proporcional. Desde esta perspectiva analítica menciono los diversos factores que confrontan la lógica de acción en una asamblea bajo el formato de gobierno dividido; esto implica destacar que entre la pluralidad y la productividad en contextos de polarización partidista se puede llegar a una parálisis institucional y de bajo rendimiento gubernamental.

a). El Número de partidos y su distancia ideológica.

Una suposición inicial acerca de la productividad legislativa en cualquier asamblea en un sistema presidencial nos diría que a mayor número de partidos representados y a mayor distancia ideológica menor será su índice de productividad. En este sentido las diversas tipologías de gobierno dividido elaboradas por Lujambio nos permiten presumir que una asamblea necesitará recurrir a distintas modalidades de acuerdo entre fracciones partidistas y de cooperación con el poder Ejecutivo.

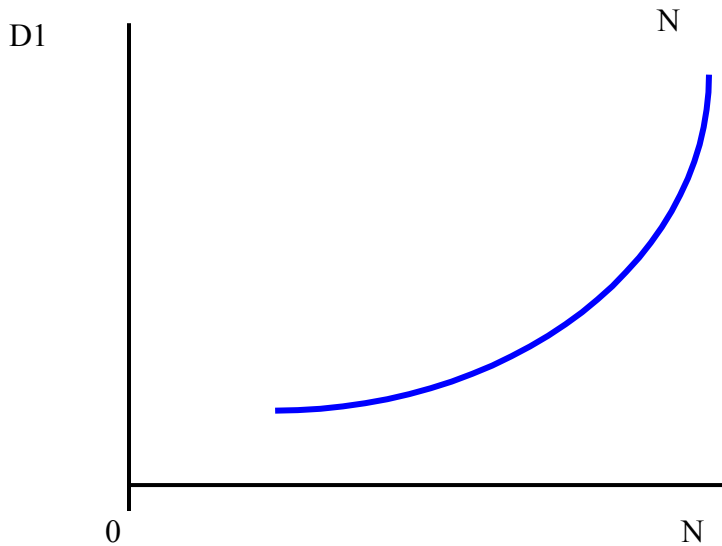
Sin duda que la desaparición del socialismo real y la inviabilidad de los partidos comunistas han reducido el papel beligerante de los partidos de izquierda a nivel mundial. La búsqueda de un centro ideológico ha reducido la polarización partidista, y por ende se ha fortalecido la capacidad de consenso legislativo. Sin embargo, el debilitamiento ideológico de los partidos de izquierda (o de derecha) no ha significado un desplazamiento de su capacidad de chantaje, contrapeso y obstáculo en la definición de políticas públicas bajo mayorías divididas.

La conducta y decisiones legislativas de estos partidos no siempre corresponden a su plataforma electoral y con los compromisos de campaña hechos con la ciudadanía. Casi siempre los posicionamientos partidistas en la asamblea son parte de una estrategia político-electoral maximizadora de equilibrios inestables que en un contexto de mayorías divididas puede afectar la capacidad de respuesta institucional y poner en grave crisis a países en proceso de transición democrática.

El número de partidos, en un sistema democrático es un reflejo de la pluralidad social, sin embargo también puede ser el reflejo de una grave polarización socioeconómica que se reflejará en un complejo proceso de toma de decisiones.

Para ilustrar este proceso la gráfica 2 muestra la relación inversa entre el número de participantes y el tiempo empleado para lograr acuerdos.

Gráfica 2. Los costos en la toma de decisiones (aplicado a una asamblea legislativa).



Fuente: Daniel Ramos Torres, “Una aproximación a la teoría de la elección pública” revista Enlace, núm 47, marzo-abril de 1998.

En la gráfica, el eje vertical muestra los costos (D1) y el eje horizontal el número de participantes en la toma de decisiones (N). Nótese que al aumentar la cantidad de participantes, se incrementan los costos como consecuencia de la mayor complejidad de las decisiones y cuanto más deseemos la unanimidad, se incrementarán los costos en la toma de decisiones.

Si el número de participantes dificulta el proceso decisional en una asamblea, la condición de beligerancia partidista, polarización ideológica y disciplina partidista en un formato de gobierno dividido puede degenerar en caos parlamentario y obstruccionismo gubernamental.

b). Reelección consecutiva o discontinua.

La reelección de los legisladores federales y locales se halla en estos momentos (2005) a debate en México, y una de sus posibles virtudes sería –se dice-- profesionalizar al legislador para producir y presentar mejoras e innovaciones al marco jurídico.

La productividad legislativa bajo un contexto de gobierno dividido o mayorías divididas es un proceso legitimador para todo partido representado en un Congreso; lo es porque el sistema electoral competitivo obliga a los diputados a presentar iniciativas que se ajusten a sus propuestas de campaña. Aunque no siempre sean éstas las más oportunas y atinadas, puesto que los siguientes factores limitan la profesionalización del diputado: la poca experiencia legislativa con que cuentan los recién electos, la escasa información y asesoría especializada de que disponen y la disciplina partidista que los mantiene atados a los intereses partidistas y alejados de sus electores.

Para introducir este tópico al ámbito de los congresos locales (en este caso el de Baja California), se realizaron una entrevistas a ex legisladores y legisladores del Congreso del Estado. Se abarcan los tres principales partidos locales (PRI, PAN y PRD) de cinco legislaturas (XII, XIV, XV, XVI Y XVII) de las cuales todas menos la XV se encuadran dentro del formato de gobierno dividido. Se partió de la XIII Legislatura pues es la que convergió con la alternancia política en Baja California en 1989.

Para pluralizar más las entrevistas se seleccionó a dos ex legisladoras del PRI y PRD. A continuación y antes de contrastar los argumentos teóricos a favor y en contra de la reelección se presenta en el cuadro 14 el agregado de respuestas y opiniones vertidas acerca de este tema por los entrevistados.

Cuadro 14. Opinión sobre la reelección consecutiva de legisladores y ex legisladores del Congreso del Estado de Baja California.

Legislador	Partido	Legislatura	Posición respecto al tema de la reelección	Motivo
Martina Montenegro Espinoza	PRI	XIII	A favor	Fortalecer el vínculo social con los ciudadanos del distrito electoral
Silvia Beltrán Goldsmith	PRD	XVI	En contra	Se requiere rejuvenecer la representación en la Cámara de Diputados.
Alfonso Becerril Sánchez	PAN	XV	En contra	Se generarían caciquismos legislativos
Alejandro Bahena Flores	PAN	XVI	A favor	Aumentarían las capacidades técnicas de las cámaras como órganos de control
Edmundo Salazar Acuña	PRI	XVII	A favor	La carrera legislativa terminaría con la disciplina partidista

Fuente: entrevistas realizadas del 22 de noviembre de 2002 al 12 de enero de 2003 en la Ciudad de Mexicali, Baja California.

Revisando el debate académico y político sobre la propuesta de reelección consecutiva, encontramos argumentos a favor y en contra; se dice, que tendría efectos positivos a nivel institucional, las siguientes son las razones precisas, sustraídas y resumidas de diversos textos que teorizan sobre esta posible reforma constitucional en nuestro país.

Ventajas:

- El diputado fortalecería el vínculo social con los ciudadanos de su distrito electoral.
- El diputado afrontaría una responsabilidad legislativa ante la sociedad.
- Aumentarían las capacidades técnicas de las cámaras como órganos de control.
- La carrera legislativa terminaría con la disciplina partidista.
- Se promovería la eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos.³⁶

Desventajas:

- Formación de caciquismos legislativos.
- Reducción en la rotación generacional de los líderes partidistas.
- Contubernio entre legisladores de partidos pequeños con el Ejecutivo.
- Reducida responsabilidad legislativa dada la escasa participación ciudadana en los asuntos políticos.

³⁶ Para una comprensión más amplia de cada punto véase Miguel Carbonell, “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México” en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores). *La Cámara de Diputados en México*. Miguel Ángel Porrúa-FLACSO y LVII Legislatura. México. 2000. Además Juan Manuel Castellanos Rueda, “La reelección legislativa inmediata” revista *Diálogo y Debate*, año 2, núm. 9-10, julio-diciembre de 1999; y Mauricio Rossell, “Congreso y gobernabilidad en México”. Méxic, Miguel Ángel Porrúa-LVII Legislatura. 2000.

c). Sistemas de asesoría parlamentaria.

La mínima productividad legislativa generada de forma independiente en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y el Senado durante casi siete décadas no requirió de cuerpos de asesores especializados con formación pos-universitaria ni recursos informáticos para elaborar un diagnóstico sectorial, previo a cualquier iniciativa de ley. Ante la carencia de estos recursos, los legisladores fueron avasallados en términos técnicos por el poder Ejecutivo, el cual contaba con recursos humanos especializados en todas las disciplinas y presupuesto para instrumentar proyectos de ley y de desarrollo.

La falta de preparación académica de muchos legisladores, aunado a la disciplina partidista que los sometía a la voluntad del presidente de la República o del gobernador inhibió todo intento de generación y presentación de iniciativas de ley independientes.

La carencia de asesores institucionales intentó suplirse con asesores partidistas, los cuales muchas veces eran integrados por haberse desempeñado en la campaña electoral del candidato a diputado, ser amigo o compañero universitario, o simplemente pertenecer al partido (PRI).

Sin embargo, esta condición no mejoró las capacidades técnicas de los legisladores ni de las comisiones, ya que más que asesores, estos individuos cumplían funciones de gestoría social, secretario particular o de enlace partidista. Ni las condiciones institucionales ni políticas requerían de cuerpos técnicos especializados; así el trabajo legislativo se convirtió en una rutina burocrática de apoyo incondicional al poder Ejecutivo federal o local.

La debilidad técnica del poder Legislativo tendrá que ser superada con la implementación de unidades de asesoría integradas por especialistas en áreas como: derecho parlamentario, técnica legislativa, políticas públicas, ciencia política, economía y administración pública. Este tipo de asesores de carácter institucional trabajará imparcialmente para todas las fracciones parlamentarias, diputados y comisiones y su encargo será producir información, asesorar en materia política y desarrollar investigación.

En el Congreso de Baja California se carece de estas unidades, la falta de voluntad política y el desconocimiento de parte de los legisladores de su uso y necesidad dificulta su valoración institucional. Desafortunadamente, los desequilibrios técnicos de la época de hegemonía priísta en Baja California siguen presentes bajo el formato de gobierno dividido, lo que representa una clara desventaja política para todas las fracciones parlamentarias que busquen revertir las tendencias de desequilibrio institucional con el poder Ejecutivo.

“Para tal efecto, se debe tener un grupo de asesores legislativos que realicen su función permanentemente, con una formación técnica especializada, y que puedan aconsejar a los diputados, proporcionándoles los insumos que les permiten tener un conocimiento profundo, para la reflexión, enriquecimiento e intercambio de opiniones entre los expertos del Ejecutivo. Con la anterior medida, no solamente se garantiza la eficacia del proceso legislativo, sino que se motiva al Ejecutivo a tener mayor precaución en sus peticiones y lo presiona a realizar consultas previas, que tienen como finalidad evitar la vergüenza pública.”³⁷

³⁷Héctor Díaz Santana, “Los servicios de información y asesoría en el poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente” en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores). *La Cámara de Diputados en México*. México FLACSO-LVII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa.. 2000. p. 182.

Para ubicar el nivel de modernización técnica del Congreso del Estado de Baja California revisaremos los modelos funcionales que la teoría parlamentaria identifica. El grado de desarrollo se relaciona con los sistemas de información, asesoría y capacidad de deliberación que la asamblea puede usar para equilibrar las relaciones de cooperación con el poder Ejecutivo. Éstas son de acuerdo con el modelo de Robinson:

- Legislaturas de aprobación automática: se manifiestan en parlamentos de gobiernos autoritarios o totalitarios. Una de las características de este tipo de parlamentos es su papel secundario en el acontecer político del Estado. Su actividad influida por el régimen gobernante, consiste en legitimar o aprobar todas las disposiciones que les remite el Ejecutivo o el partido.
- Legislaturas emergentes: se presentan en parlamentos incipientes que buscan equilibrar su peso político y con ello reivindicar la labor legislativa en las decisiones del Estado. En esta clase de parlamentos, los servicios de asesoría e información lo integran un personal y equipo mínimo, con un grado de organización suficiente que les permite convalidar o fortalecer las propuestas del Ejecutivo. En el caso de que existan centros de investigación, su función es limitada, lo que se refleja en la carencia de material de estudio o de análisis. La información que habitualmente se genera es de recopilación bibliográfica.
- Legislaturas informadas: sus servicios de información, formados por un grupo pequeño integrado en las comisiones y la biblioteca, proporcionan a los legisladores reportes y materiales que permitan tener elementos básicos para el debate parlamentario. Sus fuentes de información y estudios son limitados, ya que no realizan una investigación a fondo que les permita determinar opciones políticas y sus repercusiones.

- Legislaturas transformadoras: son propias de los países con parlamentos consolidados, los que tienen la capacidad de modificar las propuestas que presenta el gobierno o desarrollar sus particulares opciones políticas. Una de las características de estos parlamentos se traduce en una relación dinámica con el Ejecutivo, que se manifiesta en un trato de iguales y en el equilibrio de las facultades de los poderes del Estado.³⁸

Para ubicar el nivel de evolución de las legislaturas locales, específicamente la de Baja California (objeto de nuestro estudio), al parecer se está transitando de una legislatura de aprobación automática a una emergente. En las condiciones recientes de pluralidad y gobierno dividido que escenificadas en las últimas cinco legislaturas se han producido cambios en la posición y acción de los partidos, como mayor deliberación, independencia y productividad; sin embargo, los rezagos técnicos y las negociaciones extralegislativas han enrarecido el ambiente democratizador del pluralismo y la alternancia.

De continuar esta situación, el poder Legislativo en Baja California mantendrá graves desventajas técnicas frente al poder Ejecutivo, imposibilitándolo para actuar en forma institucional en la fiscalización de las finanzas públicas, la orientación del gasto y la asignación del presupuesto. Sin una adecuada correspondencia entre las capacidades técnicas y la modernización normativa los vicios del desequilibrio de poderes en el sistema de gobierno unificado se extenderán dentro del sistema de gobierno dividido, propiciando el desgaste de la función representativa de los diputados locales (sean de cualquier partido político).

³⁸ Héctor Díaz Santana, *op. cit.*, pp. 184-185

d). Sistemas de información y técnica legislativa.

Al carecer una asamblea de representantes populares de recursos de información, asesoría y experiencia parlamentaria, los errores, omisiones e improvisación en los trabajos legislativos serán mayores; dada la complejidad de la realidad social toda iniciativa de ley y formulación de políticas sin un adecuado diagnóstico técnico puede degenerar en una legislación desfasada de la realidad, obstruyendo las libertades humanas o frenando el desarrollo económico.

Para evitar estas anomalías los cuerpos legislativos requieren de sistemas de información que les suministren datos, indicadores y textos científicos para sustentar, argumentar o proponer cualquier iniciativa de ley. Además, deben estructurarse las leyes de tal forma que no se contrapongan, sean coherentes con los principios constitucionales y mantengan un adecuado marco conceptual del derecho parlamentario.

Para ello es necesario formular y presentar leyes adecuadas a las propias reglas de su creación y modificación; esta tarea puede cumplirse instrumentando la técnica legislativa.

Se define como técnica legislativa “el conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos, que, fundamentados en doctrina, experiencias políticas y conocimientos científicos, proporcionan herramientas al legislador para la preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas.”³⁹

³⁹ Héctor Díaz Santana *op.cit.* p. 187.

En cuanto a los sistemas de información, se considera que los recursos necesarios para realizar adecuadamente los trabajos legislativos en cada asamblea, Congreso o Cámara de representantes son los siguientes:

- Informática legislativa.
- Servicio de biblioteca y hemeroteca.
- Cómputo.
- Servicios de investigación.

En otros países los servicios de información, asesoría y cabildeo están consolidados gracias al desarrollo paralelo de los trabajos legislativos; en México, la Cámara de Diputados ha comenzado a crear estos servicios, si bien de manera incipiente, pues todavía no se han dado los pasos necesarios para modificar el quehacer parlamentario y enriquecer así el proceso legislativo.

En Baja California el Congreso del Estado carece por completo de estos servicios; a pesar de ser el primer caso de gobierno dividido en el país (1989) y de experimentar la alternancia en el poder Ejecutivo, la profesionalización y la modernización de sus órganos técnicos ha quedado relegada.

Si la democratización de las instituciones se mide con la pluralidad partidista, la eficiencia legislativa se mide con la modernización institucional; es decir, una completa democratización no debe quedar en la mera posibilidad de alternancia partidista, sino en la urgente necesidad de emplear recursos técnicos y científicos en las labores legislativas para ser más eficiente y productivo.

3.2.1. Productividad legislativa en el Congreso de Baja California.

Después de revisar los factores que inciden en la productividad legislativa a nivel teórico analizaremos la productividad legislativa en el Congreso del Estado de Baja California, durante el periodo de 1953 a 2001.

En el cuadro 15 pueden verse las 16 legislaturas e identificar el origen institucional de las iniciativas de reforma, o iniciativas de ley que se presentaron durante estos 48 años. Para identificar la productividad legislativa definimos un índice de productividad legislativa para el Congreso, el cual se obtuvo del número de iniciativas presentadas por el Congreso en cada legislatura, por el número de leyes aprobadas, dividiéndolo por el número de legisladores en cada Legislatura.

Para introducir un análisis comparativo y atendiendo a las preguntas iniciales de esta tesis dividimos el extenso periodo de 1953 a 2001 en dos subperiodos: uno de 1953 a 1989, ubicado teóricamente como de gobierno unificado y de partido hegemónico; el otro periodo es de 1989 a 2001 identificado como de gobierno dividido y partido predominante.

La comparación es absoluta y relativa: es absoluta porque se comparan datos agregados (número de iniciativas aprobadas por Legislatura) y es relativa al relacionarse con un índice promedio. De esta apreciación presentamos los datos agregados (cuadro 15) y los relativos al poder legislativo (cuadros 16, 17 y 18) incluyendo un análisis comparativo entre los periodos ya mencionados.

Cuadro 15. Origen institucional de las iniciativas de ley del estado de Baja California.

Legislatura	Año	Poder Legislativo		Poder Ejecutivo		Ayuntamientos		Tribunal Superior de Justicia	
		Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
I	1953-1956	5	5	37	36				
II	1956-1959			32	32	2	2		
III	1959-1962			25	24				
IV	1962-1965	1	1	17	16	2	2		
V	1965-1968	4	2	18	20	4	3		
VI	1968-1971	1		15	16	1			
VII	1971-1974	1	2	49	49	3	3		
VIII	1974-1977			67	67	1	1		
IX	1977-1980			56	56				
X	1980-1983	1	1	58	58				
XI	1983-1986	6	6	37	36				
XII	1986-1989	2		28	25	1	1	2	2
XIII	1989-1992	16	9	32	31	6	6		
XIV	1992-1995	30	27	29	30	11	10		
XV	1995-1998	84	66	27	28	5	6	2	1
XVI	1998-2001	89	86	31	30	5	5		

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Congreso del Estado de Baja California.

El cuadro número 15 presenta un agregado de todas las iniciativa de ley que presentaron los poderes facultados constitucionalmente en el periodo que corresponde de 1953 (I Legislatura) a 2001 (XVI Legislatura). Tanto las iniciativas de nueva ley, como las de reforma, abrogación y derogación se sumaron para dimensionar el papel de cada poder en la formulación de iniciativas y aprobación de leyes.

Es fácil observar cómo el poder Ejecutivo (gobernador) desempeñó ampliamente las funciones legislativas en el marco de un sistema de gobierno unificado y partido hegemónico (de 1953 a 1989).

Aunque de 1989 a 2001 identificamos una mayor capacidad productiva por parte del poder Legislativo, el Ejecutivo local de origen panista (con tres titulares distintos)⁴⁰ mantiene una alta tasa de producción legislativa.

Para fines comparativos se presentan tres cuadros (16,17y 18) que miden la productividad legislativa en el Congreso del Estado de Baja California. Los datos se obtuvieron del Archivo de la Cámara de Diputados. Se tomaran en cuenta el número de iniciativas de leyes que cada legislatura presentó (para obtener el índice de productividad técnica) y el número de leyes aprobadas (para obtener el índice de productividad consensual). Finalmente se integran ambos rubros para obtener el índice de productividad legislativa (cuadro 18).

Con el propósito de eliminar el sesgo que produce una fórmula que sólo contemple el número de leyes aprobadas (las cuales dependen de acuerdos partidistas y consenso) y que reflejaría en ciertas condiciones una baja productividad, se optó por generar dos indicadores: uno que mida la productividad legislativa en relación con el número de leyes presentadas, que llamaré productividad técnica y otro que mide la productividad en relación con el número de leyes aprobadas, que llamaré productividad consensual.

⁴⁰ Los tres titulares del poder Ejecutivo de extracción panista son: Ernesto Ruffo Appel, Héctor Terán Terán y Alejandro González Alcocer, este último fue designado por el Congreso gobernador sustituto ante el inesperado fallecimiento de Héctor Terán en 1998.

Cuadro 16. Índice de productividad técnica en el Congreso del Estado de Baja California

Legislatura	Leyes presentadas	Núm. de Legisladores	Índice de productividad técnica
I	5	7	0.71
II	0	7	0
III	0	7	0
IV	1	9	0.1
V	4	9	0.4
VI	1	9	0.1
VII	1	11	0.09
VIII	0	11	0
IX	0	11	0
X	1	14	0.07
XI	6	16	0.3
XII	2	19	0.1
XIII	16	19	0.8
XIV	30	19	1.5
XV	84	25	3.36
XVI	89	25	3.56

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Congreso del Estado de Baja California.

Cuadro 17. Índice de productividad consensual en el Congreso del Estado de Baja California.

Legislatura	Leyes aprobadas	Núm. de legisladores	Índice de productividad consensual
I	5	7	0.71
II	0	7	0
III	0	7	0
IV	1	9	0.11
V	2	9	0.22
VI	0	9	0
VII	2	11	0.18
VIII	0	11	0
IX	0	11	0
X	1	14	0.07
XI	6	16	0.37
XII	0	19	0
XIII	9	19	0.47
XIV	27	19	1.42
XV	66	25	2.64
XVI	86	25	3.44

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Congreso del Estado de Baja California

Para evitar la extrapolación maximizadora que el índice de productividad técnica refleja y la extrapolación minimizadora que el índice de productividad consensual produce se elaboró el índice de productividad legislativa basado en la siguiente fórmula:

Fórmula de Productividad Media

$$\frac{LP + LA}{2} = \frac{X}{\# L}$$

Donde:

LP = Leyes Presentadas

LA = Leyes Aprobadas

X = Resultado de la sumatoria

L = Número de Legisladores

Cuadro 18. Índice de productividad legislativa en el Congreso del Estado de Baja California.

Legislatura	Leyes presentadas	Leyes aprobadas	Núm de legisladores	Índice de productividad legislativa
I	5	5	7	0.71
II	0	0	7	0
III	0	0	7	0
IV	1	1	9	0.11
V	4	2	9	0.33
VI	1	0	9	0.05
VII	1	2	11	0.13
VIII	0	0	11	0
IX	0	0	11	0
X	1	1	14	0.07
XI	6	6	16	0.73
XII	2	0	19	0.05
XIII	16	9	19	0.65
XIV	30	27	19	1.5
XV	84	66	25	3
XVI	89	86	25	3.5

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Congreso del Estado de Baja California.

Al comparar la productividad legislativa del Congreso de Baja California bajo dos formatos de gobierno, se nota una reducida productividad del poder Legislativo en el periodo de gobierno unificado; en cambio el poder Ejecutivo representó el eje central del proceso legislativo (véase cuadro 15). Por otra parte, de 1989 al 2001 el poder Legislativo aumentó su productividad; en este periodo el congreso funcionó bajo el formato de gobierno dividido. Entonces, de acuerdo con lo establecido por los críticos del sistema presidencial pluripartidista, en el Congreso del Estado de Baja California no se presentó ni parálisis legislativa ni obstruccionismo gubernamental dado el carácter disciplinado de los partidos allí representados.

Sin que el poder Ejecutivo perdiera su capacidad de producción legislativa, el poder Legislativo comenzó a ser más productivo, y con ello a desempeñar una de las funciones centrales de su legitimidad instrumental.

A partir de esta reflexión deducimos las siguientes premisas relacionadas con nuestras interrogantes centrales:

1. El presidencialismo regional se reflejó en la reducida productividad legislativa, los poderes políticos y metaconstitucionales del gobernador (jefe supremo del partido en la entidad) en la etapa de hegemonía priísta eliminaron las facultades técnicas del poder legislativo bajo la preeminencia de la identidad partidista.
2. La pérdida de mayoría por parte del PRI en 1989 y la aparición del primer gobierno dividido no modificó la disciplina partidista, pero alentó la producción legislativa.
3. El sistema de gobierno dividido no generó parálisis institucional pese al carácter disciplinado de los partidos; esto pudo superarse gracias a la urgente necesidad de legitimación de los partidos políticos ante el electorado; tanto el partido derrotado (PRI) como los recién llegados al poder (PAN y PRD), es decir, el pluralismo introdujo el incentivo a competir y con ello a colaborar.
4. Los incentivos parlamentarios y políticos de la productividad legislativa se relacionan con la posibilidad de intercambiar votos de apoyo a iniciativas específicas; dada la dificultad de cualquier grupo parlamentario para impulsar reformas constitucionales o secundarias los partidos (dentro del Congreso) ceden su apoyo a proyectos de ley de otra fracción o del gobernador a cambio de reciprocidad legislativa.

3.3. Negociación cameral versus disciplina partidista.

Para identificar el tipo de gobierno que ha aparecido en el Congreso de Baja California desde 1989 y las situaciones de colaboración y conflicto que se han buscado y superado para garantizar la gobernabilidad y el consenso, utilizaremos el modelo de Alonso Lujambio.

Con su modelo Lujambio nos permite ubicar el tipo de gobierno, la dinámica parlamentaria y grado de consenso entre el poder Ejecutivo y Legislativo.

- 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 en el Congreso local.
- c). Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones minoritarias del Congreso local.
- d). Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (y monocolor) en el Congreso local.⁴¹

Al comparar la tipología de Lujambio nos percatamos que el Congreso de Baja California ha presentado la situación prevista en el caso “b”, donde el Partido Acción Nacional ha logrado la mayoría relativa en cuatro legislaturas (XIII, XIV, XVI y XVII) como puede verse en el cuadro 20. En cambio, en la Legislatura XV se presenta la situación de gobierno unificado y en la Legislatura XVI la fracción panista y priísta logran el mismo número de curules (11).

⁴¹ Alonso Lujambio, “Gobiernos divididos en la federación mexicana”, México. UAM, 1996.

Cuadro 19. Déficit cameral en legislaturas con gobierno dividido para el Ejecutivo.

CONTINGENTE CAMERAL QUE REQUIRO EL GOBERNADOR
DEL PARTIDO ACCION NACIONAL PARA OBTENER
LA MAYORÍA ABSOLUTA EN EL CONGRESO

PERIODO 1989-2001

LEGISLATURA	PERIODO	INTEGRACIÓN A LA LEGISLATURA	INTEGRACIÓN POR PARTIDO POLÍTICO				DÉFICIT CAMERAL	
			PAN	PRI	PRD	OTROS	CANTIDAD	%
XIII	1989-1992	19	9	6	1	*3	1	5.26
XIV	1992-1995	19	8	7	4		2	10.52
XVI	1998-2001	25	11	11	3		2	8.00
XVII	2001-2004	25	12	10	2	**1	1	4.00

NOTAS: * PFCRN 1; PPS 1 Y PARM 1

** PVEM: Este partido integró la Alianza por Baja California con el PAN

Fuente: Leopoldo Martínez Herrera. "La experiencia del poder compartido en México" Revista del Congreso del Estado de Baja California. Mexicali, B.C. 2001.

La integración de las legislaturas XIII, XIV, XVI y XVII configuraron un gobierno dividido en la que el gobernador requirió de la obtención de votos opositores para lograr la mayoría absoluta; la capacidad de gobernabilidad se logró por la negociación que en su momento cada gobernador panista confeccionó con el PRI o el PRD.

Tomando como base el trabajo de Martínez Herrera, quien estableció un indicador de integración mayoritaria en el Congreso del Estado de Baja California al cual le denominó déficit cameral podemos construir combinaciones alternativas de consenso y conflicto entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo.

Para ilustrar lo antes mencionado se elaboró el cuadro 20, donde además del agregado partidista y cameral se introducen elementos de análisis del desempeño institucional y de los costos políticos de cooperación de los partidos de oposición de acuerdo con una determinada configuración partidista.

CUADRO #20 DINAMICA PARLAMENTARIA EN LOS GOBIERNOS
DIVIDIDOS DEL CONGRESO DE B.C.

PERIODO 1989-2001

LEGISLATURA	PERIODO	DIPUTADOS	ELECCIÓN	FRACCIONES PARLAMENTARIAS				TIPO DE GOBIERNO QUE PRODUCE	GC	DP	NI
				PAN	PRI	PRD	OTROS				
XIII	1989-1992	19	CONCURRENTE	9	6	1	*3	DIVIDIDO	BAJO	CONFLICTO	POSITIVO
XIV	1992-1995	19	INTERMEDIA	8	7	4		DIVIDIDO	ALTO	CONSOCIACIONAL	NEGATIVO
XV	1995-1998	25	CONCURRENTE	13	11	1		UNIFICADO	CERO	COLABORACIÓN	POSITIVO
XVI	1998-2001	25	INTERMEDIA	11	11	3		DIVIDIDO	ALTO	CONFLICTO	NEGATIVO
XVII	2001-2004	25	CONCURRENTE	12	10	2	**1	DIVIDIDO	BAJO	CONFLICTO	POSITIVO

NOTAS: * PFCRN 1; PPS 1 Y PARM 1
 ** PVEM: Este partido integró la Alianza por Baja California con el PAN
 GC : Grado de Consenso
 DP : Dinámica Parlamentaria
 NI : Nivel de Incentivo

Fuente: elaboración propia.

Como puede verse en el cuadro 20 se implementaron tres indicadores del desempeño institucional del Congreso del Estado de Baja California, grado de consenso (GC), dinámica parlamentaria (DP) y nivel de incentivo (NI)

Para identificar el grado de consenso (GC) necesario para que el gobernador logre mayoría en la Cámara establecí un parámetro de: bajo, cero, y alto que está relacionado con el número de votos a cooptar entre los legisladores de oposición. Por ejemplo, las legislaturas XIII y XVII se ubican con un grado de consenso “bajo”, ya que requieren de un solo voto opositor.

En cambio las legislaturas XIV y XVI requieren de por lo menos dos votos opositores, por lo que se les clasificó con un grado de consenso “alto”. Respecto a la legislatura XV el grado de consenso (GC) es de cero, puesto que el Partido Acción Nacional no requiere de votos opositores para impulsar sus iniciativas de ley y las del gobernador en turno. El gobierno de Baja California operó bajo la modalidad de gobierno unificado y la cooperación legislativa entre ambos poderes se fortaleció.

El indicador denominado dinámica parlamentaria, nos muestra las posturas partidistas en el proceso decisonal del Congreso; para abarcar las posiciones políticas que asumen las fracciones camerales por condiciones de disciplina partidista se clasifican a estas posiciones como de conflicto, consociacionales y de colaboración.

El concepto de dinámica parlamentaria debe entenderse como una estrategia de acción cameral, donde cada fracción parlamentaria mide su poder respecto a las otras fracciones y asume una posición positiva o negativa, la cual está en constante oscilación.

Por otra parte, el nivel de incentivo es el indicador que refleja la concentración o la dispersión del voto opositor al Partido Acción Nacional en la Cámara y su maximización en las negociaciones. Siguiendo el modelo de Lujambio antes citado, en las legislaturas XIII y XVII podemos ver un nivel de incentivo positivo, ya que el voto opositor está disperso (véase cuadro 20) y aunque la dinámica parlamentaria es de conflicto por la lucha en la cooptación de votos y la posible conducta disciplinada de los partidos grandes (PRI y PAN) se presenta para el Ejecutivo una estrategia de consenso baja.

En las legislaturas XIV y XVI el nivel de incentivo es negativo, ya que el voto opositor está concentrado (PRD); empero, nótese que en la Legislatura XIV la dinámica parlamentaria es de tipo consociacional, lo cual significa una tendencia institucional a la colaboración por la posible flexibilidad política de los tres partidos dada por la cantidad de diputados por partido. En cambio, la Legislatura XVI presenta una dinámica parlamentaria de conflicto por la rivalidad ideológica entre los tres partidos y por el empate numérico de legisladores del PRI y del PAN.

Finalmente, la legislatura XV se enmarca dentro del formato de gobierno unificado, con un nivel de consenso cero, una dinámica parlamentaria de colaboración y un nivel de incentivo positivo.

Sin embargo, el modelo propuesto debe contrastarse con la evidencia del comportamiento cameral de los legisladores para poder ser validado.

Con este fin se formuló una entrevista a un reportero local, conocedor de la historia y las prácticas parlamentarias. El propósito fue descubrir los arreglos políticos de los legisladores de oposición con el gobernador y la conducta de los legisladores panistas con el poder Ejecutivo.

Como estas conductas no son registradas, ni manifiestas es muy complejo precisar con objetividad la participación individual o colectiva de los actores políticos en varios niveles de acción. Sabemos, sin embargo, que se procesan intercambios, componendas y concertaciones, pero no podemos medirlos, ni generalizarlos; es decir, los arreglos políticos para dirimir un conflicto, negociar una promoción política o conseguir el apoyo a una iniciativa de ley se centran en el apoyo condicionado, sin que podamos trazar una ruta de predisposición negociadora.

No obstante tenemos un parámetro útil (descrito en el modelo) que relaciona el tipo de gobierno que surge (dividido, unificado, o no unificado) con el sistema partido y la disciplina partidista. Por otra parte, también influye el número de legisladores por bancada y la dispersión o concentración del voto opositor. Estos factores, junto con la prohibición constitucional de la no reelección inmediata permiten estructurar las estrategias de acción política al interior de un Congreso.

Lo que no es posible es identificar quién, rompe, cuándo y por qué con las posiciones y conductas típicas del modelo de dinámica parlamentaria. Por este motivo, la información no es del todo comprobable y contrastable; sin embargo para fines de sistematización y seguimiento el modelo propuesto es útil, pues permite operacionalizar las premisas del enfoque racional instrumental.

Carlos Estrada Charles⁴² la persona entrevistada narró que desde 1989, año que el Partido Revolucionario Institucional perdió la gubernatura y la mayoría en el Congreso se han presentado episodios de confrontación, conflicto y colaboración con lo que se corrobora la lógica de modelo de dinámica parlamentaria.

Estrada Charles nos precisa: “en la Legislatura XV, existió un nivel colaboración y armonía no igualado; esto se debió, a la vocación democrática del entonces gobernador Héctor Terán Terán al propiciar que los órganos de fiscalización estuvieran bajo control de los partidos de oposición.” Con esta afirmación se valida la aseveración del modelo sobre la dinámica parlamentaria en esta Legislatura.

En respuesta a cómo se rompe con la propensión a la parálisis legislativa y cómo consigue el gobernador los votos de apoyo a sus iniciativas de ley o constitucionales, el entrevistado precisó que se da la práctica del “voto condicionado” el cual consiste en otorgar el voto legislativo (un diputado de oposición) a la iniciativa de ley del Partido Acción Nacional o a la del gobernador a cambio de una recompensa política.

Mención especial merece el mandato del actual gobernador Eugenio Elorduy Walther, quien ha enfrentado dos episodios de intenso conflicto, crisis y confrontación con el poder Legislativo.

⁴² Reportero y editorialista independiente de *Tripas Legislativas* folleto de periodismo y análisis de política legislativa. Destaca por su extensa trayectoria como reportero especializado del Congreso desde la IV Legislatura (1962).

Ambos episodios fueron protagonizados por la XVII legislatura, el primero estuvo relacionado con la inamovilidad de los magistrados del poder Judicial y el segundo con la supuesta complicidad de la Contaduría Mayor de Hacienda en el mal manejo y corrupción del gasto público. (legislatura fuera del límite temporal de estudio).

Por otra parte, también se entrevistó al maestro Leopoldo Martínez Herrera, destacado estudioso de la política en Baja California y autor de gran número de trabajos relacionados con el desempeño del poder Legislativo desde la óptica de los gobiernos divididos.

En el cuadro 21 pueden verse las opiniones y definiciones del entrevistado, en los cuadrantes se ubican las respuestas sintetizadas de la entrevista.

Cuadro 21. Desempeño del poder Legislativo.

Desempeño del Congreso del Estado (de la XIII a la XVII legislaturas) Opinión y definiciones de Leopoldo Martínez Herrera
<p>1. Cambios parlamentarios internos: Se producen cambios de carácter normativo, de integración de los cuerpos técnicos (por consenso) y se amplían las comisiones.</p>
<p>2. Legislaturas en conflicto con el poder Ejecutivo: Se agudiza el conflicto en la XIII legislatura por la pérdida de poder del PRI local.</p>
<p>3. Caracterización de las relaciones intergubernamentales: Aparece una re-institucionalización de las competencias del poder Legislativo que choca con la persistencia autoritaria del poder Ejecutivo.</p>
<p>4. Conducta legislativa de los diputados panistas: Al asumir el poder el Partido Acción Nacional surgen fisuras internas que recomponen las relaciones entre grupos, por lo que no todos los diputados del PAN son sumisos y disciplinados al gobernador en turno. Además existe una mayor autonomía de acción legislativa al no depender directamente su curul de la voluntad del gobernador.</p>

5. Tipo de partidos en el Congreso del Estado:

Los partidos mantienen una autonomía frente a sus comités centrales, dado que los temas locales son problemas específicos de la región. Por otra parte, el PRI se descentraliza con las derrotas en 1989 a nivel local y en 2000 a nivel nacional.

El PAN desde su fundación se convirtió en un partido regional, fuerte y descentralizado.

En cambio el Partido de la Revolución Democrática (PRD) atiende a consignas nacionales en las disputas políticas locales.

6. Funcionamiento del bipartidismo en el Congreso del Estado:

Se ha desplegado una lógica maximizadora racionalista de cogobierno de intercambio de apoyo con negociaciones eventuales en temas controvertidos que simplifican los acuerdos políticos. Sin embargo, en periodos electorales se tensan las relaciones entre partidos.

7. Personajes clave en los conflictos entre poderes:

Hugo Abel Castro, Moreno Berry, Armenta Roa Helmeckey, Dolores de Méndez

Fuente: entrevista realizada en la Ciudad de Mexicali, Baja California el día 8 de agosto de 2005.

Después de analizar la dinámica parlamentaria, basándonos en la disciplina partidista y en los posicionamientos legislativos frente al poder Ejecutivo bajo diversas configuraciones institucionales de gobierno es necesario abordar otros mecanismos de consenso y participación.

En México el agotamiento de la democracia representativa significa una doble crisis institucional; por una parte, las instituciones continúan viciadas por prácticas excluyentes y autoritarias (crisis de desempeño democrático); por otra parte, las instituciones se han retardado en la capacidad de adaptación al desarrollo socio-económico (crisis de envejecimiento).

Esto significa que sin estar funcionando como instituciones plenamente democráticas, ya se agotaron en el intento de lograrlo, porque las exigencias sociales y retos económicos rebasan sus capacidades institucionales de consulta y gestión.

Por ello, en este trabajo se sugiere la instrumentación del cabildeo o lobby en el Congreso de Baja California, ya que la complejidad socio-económica de la entidad y la adecuación normativa a estas condiciones rebasa las capacidades técnicas del Congreso. Así, se excluye de la consulta y negociación a diversos actores que no tienen acceso a medios ni recursos para ejercer presión ante la necesidad de incidir en la toma de decisiones.

En Estados Unidos ésta es una práctica regulada y empleada tanto a nivel federal como estatal; su sistema democrático responde así a reciclar el sistema representativo, evitando con ello la oligarquización del conocimiento legislativo, propiciando a la vez la corresponsabilidad del éxito o fracaso de toda política pública.

“El presidente puede decir que quiere que determinada política se convierta en ley, pero eso no ocurre a menos que esté de acuerdo una mayoría en cada cámara congresional. Tenemos un Congreso poderoso, descentralizado y muy permeable a los intereses exteriores, de modo que hay una oportunidad de que las personas y los grupos le planteen sus casos al Congreso a sabiendas que se les escuchará, y eso puede cambiar la situación, porque el Congreso es independiente y poderoso en la formulación de la política pública.”⁴³

El cabildeo en Estados Unidos vincula los grupos de interés en el proceso legislativo por lo que “la mayoría de los grandes estudios sobre los grupos de interés se han enfocado a sus actividades a nivel nacional.

⁴³ Wendy Ross, *El cabildeo es parte integral del sistema democrático de Estados Unidos* ubicado en <http://usinfo.state.gov/topical/rights/law/lobby1sp.htm>

La mayor consistencia encontrada es la dominación de las organizaciones empresariales; Schlozman y Tierney encontraron que cerca del 75% de los grupos de interés son asociaciones de corporaciones empresariales y asociaciones profesionales.⁴⁴

En México los grupos de presión ejercen una influencia indirecta sobre los poderes públicos, especialmente sobre el poder Legislativo, y aunque esta relación de presión o persuasión es cada vez más evidente en temas de interés nacional, no existen canales abiertos en el Congreso federal y locales para la discusión, el consenso y la negociación. Por ello, cualquier intento de freno, promoción o reforma a iniciativas de ley se hace desde afuera; utilizando una variada gama de técnicas que son activadas en mayor escala si dicho grupo cuenta con grandes recursos.

En México la práctica del cabildeo se halla en su fase inicial y en la actualidad ninguna legislatura local la ha institucionalizado, pero para comprender mejor a que nos referimos empecemos por conceptualizarlo. Se entiende por cabildeo:

“Un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales. Es decir, el cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos. Por ese motivo se requieren de tres aspectos a desarrollar en el proceso de cabildeo: investigar, consensar y negociar.”⁴⁵

⁴⁴ Frederick J. Boehmke, *The Influence of the Initiative Process on Interest Groups and Lobbying Techniques* California Institute of Technology. 1999 Ubicado en <http://web.polmeth.ufl.edu/>

⁴⁵ Movimiento Ciudadano por la Democracia. *Manual de Cabildeo*, ubicado en <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/cabildeo/cabildeo.htm>

En Baja California el Congreso no cuenta con estos mecanismos; aunque se aprobó en febrero de 2001; la ley de participación ciudadana ésta sigue estéril en términos de participación popular. Esto ocurre por que no existen los canales de representación del diputado con los ciudadanos, fuera del ámbito partidista los ciudadanos y las organizaciones se hallan en desventaja institucional, precisamente por no contar con los recursos, las capacidades y la organización de un partido político.

Por eso, la institucionalización del cabildeo cerraría la brecha existente entre partidos y ciudadanos, posibilitaría el ejercicio de derechos constitucionales y reglamentarios de audiencia, evaluación y rendición de cuentas a los poderes del Estado bajo un marco normativo propiciatorio de estas prerrogativas.

3.4. Representación política versus participación ciudadana.

Al inicio de este capítulo se mencionó que las funciones centrales de legitimidad institucional de todo Parlamento son la productividad legislativa y la representación política.

Por esa razón, la función representativa debe sintetizar la voluntad colectiva para hacer compatible la participación ciudadana y el pluripartidismo; es decir, la representación que desempeñan los legisladores se halla sujeta a dos ambivalencias: la representación partidista (que alinea sus posiciones) y la representación ciudadana (que compromete sus posiciones).

Esta situación en ocasiones es positiva, ya que la posición partidista sobre cualquier tema central a legislar es concordante con los compromisos hechos en campaña por el legislador. Pero en ocasiones esta situación es negativa, cuando la posición partidista es totalmente opuesta a las propuestas de campaña.

Al presentarse la segunda situación en las asambleas legislativas, la representación del interés colectivo se disocia del mandato político recibido en las urnas. La legitimidad del acto electoral se debilita, aumenta el abstencionismo, la credibilidad en los partidos se desgasta y la sociedad busca opciones de expresión directas.

En este contexto se abordara la ambivalencia representación- participación, introduciendo las distorsiones que genera en este proceso la identidad partidista del legislador y las formas y los niveles de participación directa.

El abordaje de este tema se relaciona con el formato de gobierno prevaleciente en el Congreso de Baja California (de gobierno dividido) para rastrear nuevos esquemas de participación ciudadana, que den espacio al fortalecimiento de la democracia directa.

Se entiende por participación política como el “conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante”⁴⁶

Derivado de este concepto, las instituciones políticas presionadas por cambios en el nivel de conciencia y cuestionamiento de la sociedad hacia los representantes populares buscan fortalecer los mecanismos de intermediación básicos para reducir las tensiones sobre el sistema político. Desafortunadamente, la participación ciudadana no es permanente, se presenta en ciclos y produciendo una variada gama de demandas las cuales es difícil atender.

Si la representación legislativa incorpora los valores de la democracia delegativa para institucionalizar la representación popular y evitar con ello la complejidad decisional de la democracia directa, afecta, por otra parte, el mandato representativo, al convertirse las asambleas en presas de los intereses partidistas. Los cuales distorsionan las preferencias individuales del ciudadano a través del sufragio.

Esta situación convierte al legislador en una pieza aritmética del partido, pues obedece así a un mandato imperativo (el del partido) y no a un mandato representativo.

“Ya no son los parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en las que los diputados, sin otra coacción que el de la conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política, y pese a que las

⁴⁶ Gianfranco Pasquino, “Participación política, grupos y movimientos” en Gianfranco Pasquino et al; *Manual de ciencia política* Madrid. Alianza Universidad. 1988. p. 180.

Constituciones sigan proclamando enfáticamente la democracia representativa parlamentaria, los parlamentos se han convertido más bien en centros en los que los diputados, bajo coacción del partido, llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí.⁴⁷

Ante estas condiciones políticas, el sistema de partidos en México heredó una crisis de consolidación producto de arreglos informales que vitalizaban el sistema de partido hegemónico, y que hoy tiene serias consecuencias sobre el comportamiento y las actitudes parlamentarias de los partidos.

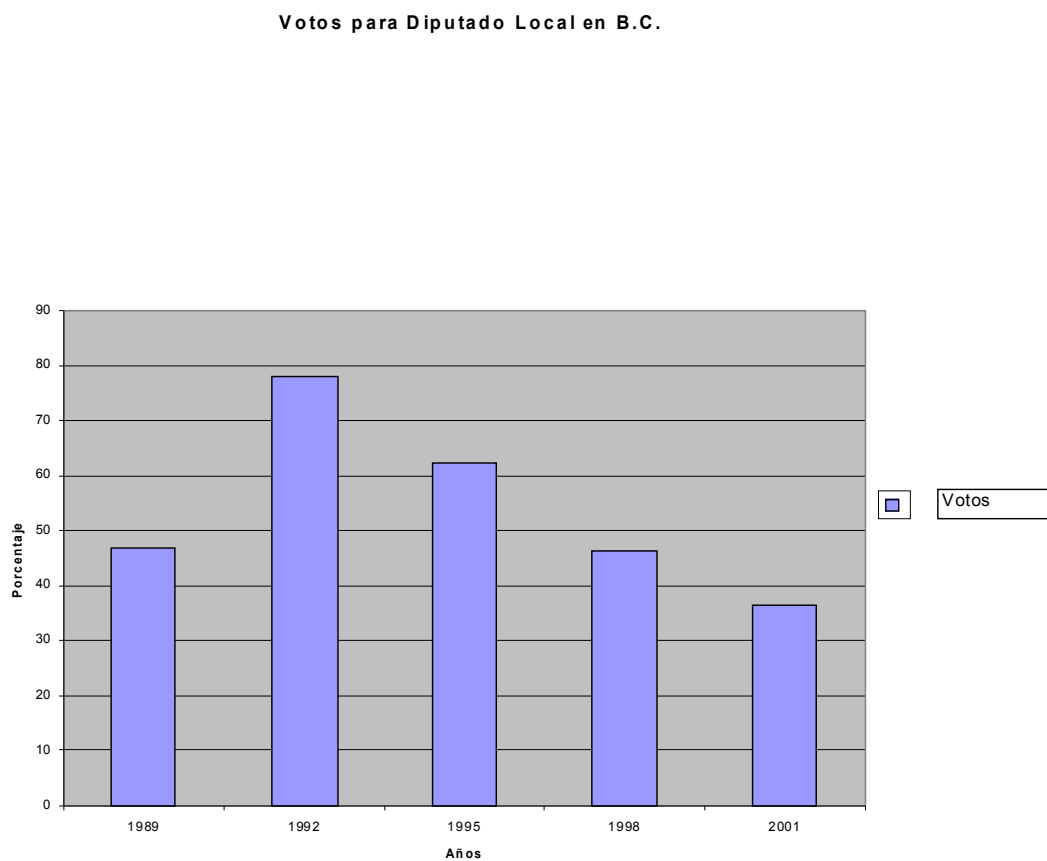
La arraigada práctica de la disciplina partidista afecta la responsabilidad legislativa si diferencia una opción partidista vinculada a sectores sociales movilizados en campaña, identificables como sujetos portadores de apoyo al partido y al legislador. Sin embargo, los trabajos legislativos (fuera de ideologías partidista) para fortalecer las capacidades técnicas de las cámaras deben ofrecer productos que signifiquen bienestar y prosperidad para la sociedad.

De mantenerse esta contradicción (entre responsabilidad legislativa y disciplina partidista) los efectos sobre la legitimidad del Congreso serán graves al surgir la decepción ciudadana en el rendimiento institucional del Congreso. En Baja California se presentaron en 2001 los índices de abstencionismo más altos (63.4%).

⁴⁷ Francisco Fernández Segado “ Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo” en *El Poder Legislativo en la Actualidad*_UNAM-LV Legislatura. México.

Al revisar los datos más recientes sobre la participación electoral del ciudadano en las votaciones para diputado local, encontramos una tendencia decreciente que afecta la legitimidad del mandato recibido por los diputados e introduce distorsiones en la representación democrática que encarna el congreso del Estado. (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Resultados electorales para diputado en Baja California; 1989-2001



Fuente: Memoria documental del proceso electoral de Baja California. Instituto Estatal Electoral de Baja California.

De acuerdo con los datos registrados por el Instituto Estatal Electoral de Baja California, en 1989 se contaba con 882,461 empadronados, de esta cantidad 414, 445 hicieron efectivo su derecho al voto (el 46.96%). Para 1992, el número de empadronados se redujo a 822,152, sin embargo la participación ciudadana en las votaciones locales aumentó, esta vez, 77.94% acudió a elegir a sus representantes populares locales.

Como puede observarse en la gráfica, la concurrencia a las casillas electorales disminuyó drásticamente en los siguientes años electorales. En 1995 votó 62.22% del padrón electoral; en 1998, 46.47% y en 2001 tan sólo el 36.52%.

El fortalecimiento de los partidos en México no ha propiciado el fortalecimiento del poder Legislativo por las siguientes razones:

a). Partidos como opciones diferenciadas en competencia electoral. Esta situación obliga a los partidos a ofrecer, convencer y defender su plataforma electoral. Por ello, al arribar al Congreso los legisladores cierran filas en aras de ajustar su labor legislativa al proyecto político partidista, el partido limita al legislador a defender el proyecto del partido y no el reclamo ciudadano.

b). El partido controla la designación de los diputados plurinominales. La fórmula de representación proporcional permite la presencia de las minorías en el recinto legislativo, fortaleciéndose la pluralidad; sin embargo, como los candidatos no realizan campaña y su postulación se debe a la dirigencia partidista éstos son dóciles y alineados a la disciplina partidista. La ausencia de un vínculo representativo directo no crea ningún compromiso político con la sociedad.

c). Los líderes partidistas son candidatos a puestos legislativos. Es una práctica común que los dirigentes partidistas sean quienes tengan mayor apoyo para nominarse a candidaturas legislativas; por tal motivo, sus posturas en la legislatura es de oposición y disciplina; al ser dirigentes de partidos centralizados y polarizados su conducta parlamentaria tenderá quizás a ser antisistema y obstruccionista.

d). La carrera política del legislador depende de la evaluación de la dirigencia partidista y no del electorado. La búsqueda de una promoción política de un legislador en México está atada al aval de la burocracia partidista; la ausencia del mecanismo de reelección no permite al electorado premiar al legislador, con ello el comportamiento del legislador será premiado o castigado por el partido.

e). No existe en nuestra legislación la figura del candidato a diputado (o senador) independiente. Al definirse constitucionalmente (artículo 41) que los partidos políticos son las organizaciones intermedias para competir por el poder político y contribuir a la integración de la representación nacional, se deja fuera la posibilidad de que un ciudadano de manera independiente (sin apoyo partidista) pueda postularse a un cargo de elección popular.

Esta figura podría resultar útil en la conformación del poder Legislativo federal y local, pues su posible eficacia coadyuvaría en una mayor participación social y representatividad. Es pertinente precisar que estaría sujeto a requisitos de apoyo ciudadano (un mínimo de personas que se pronuncien a favor de determinada persona) y que colaboren en campaña con el candidato.

En lo que respecta a los gastos, éstos serían transferidos del Instituto Electoral al candidato directamente, con los debidos mecanismos de control y fiscalización.

Deberá normarse también el número máximo de legisladores independientes que en cada entidad federativa se considere pertinente deban acceder a la legislatura; lo mismo que el registro y la difusión de sus compromisos de campaña.

Esta posibilidad eliminaría el control político de la burocracia partidista sobre los legisladores e introduciría conductas ajenas a la disciplina partidista, evitando el enfrentamiento y la hostilidad parlamentaria.

Cuadro 22. Control y Disciplina Partidista.

Diferencias entre control y disciplina partidista	
Control partidista	Disciplina partidista
Postulación de candidatos plurinominales	Defensa de un proyecto político diferente.
Acuerdos cupulares y de grupo.	Apoyo al Ejecutivo emanado de su partido.
Apoyo para avanzar en la carrera política.	Identificación ideológica.

Fuente: elaboración propia.

RESUMEN DEL TERCER CAPÍTULO

En este apartado se establecen las relaciones de orden político e institucional que alteran el funcionamiento de un sistema político que transita del autoritarismo a la democracia; en particular nos enfocamos a vincular el desempeño de un gobierno dividido con los componentes de análisis de todo sistema político. Estos componentes son: la estabilidad política, la pluralidad y productividad legislativa, el sistema de partidos, los mecanismos de rendición de cuentas y las condiciones de organización y modernización parlamentaria.

Como parte destacada de este apartado se procesó información numérica del origen institucional de las iniciativas de ley para con ello corroborar o descartar la hipótesis del presidencialismo regional; es decir, la preeminencia del poder Ejecutivo en la presentación y aprobación de las iniciativas de ley.

Se construyeron tres índices de productividad legislativa para proyectar el trabajo legislativo en términos de las leyes presentadas (productividad técnica) y en términos de las leyes aprobadas (productividad consensual).

Además, para racionalizar la conducta cameral y la dinámica parlamentaria que se ha presentado en el Congreso del Estado se desarrolló un modelo que estructura la estrategia de las fracciones camerales de acuerdo con el tipo de gobierno que surge y con la composición numérica de sus integrantes.

CAPÍTULO 4
FACULTADES PRESUPUESTALES Y DE FISCALIZACIÓN: MARCO
NORMATIVO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE CONTROL.
(1989-2001).

En Baja California la alternancia política y la pluralidad legislativa se manifestaron en dos eventos convergentes que alteraron el carácter hegemónico del sistema de partido a nivel local.

El PRI por primera vez perdía una gubernatura y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; la convivencia partidista entre un Congreso plural y un gobernador panista reconfiguraron desde 1989 el papel subordinado que los partidos de oposición tenían (antes de 1989) respecto a los gobernadores priistas.

Desde 1989 la relación entre poderes se encontró con dos posibilidades de acción: una implicaba que los partidos de oposición (el PRI como el principal) obstruyeran sistemáticamente las políticas del ejecutivo (sobre todo para hacer fracasar a un gobierno no priista); otra opción sería la condición de subordinación y exclusión de los partidos de oposición, en especial el PRI, el cual ahora se podría considerar un partido repudiado y en extinción.

Sin embargo, estas dos posibilidades no se presentaron de manera pura, dada la correlación de fuerzas enfrentadas la capacidad de conciliación se tuvo que instrumentar. A pesar de la reducida experiencia conciliatoria y de negociación del PRI (dado su carácter hegemónico que le permitía impulsar todas las políticas presentadas por el Ejecutivo sin el respaldo del voto opositor). Por otra parte, la falta de experiencia política de la mayor parte de los legisladores panistas, así como la demora en el aprendizaje de los códigos de negociación, implicó que el gobernador (Ernesto Ruffo) y sus funcionarios flexibilizaran sus políticas y proyectos al ser afectados por un ambiente institucional friccional, rígido y revanchista.

Este ambiente institucional permite evaluar si las facultades presupuestales y de fiscalización del poder Legislativo han tendido a instrumentarse con mecanismos técnicos, capaces de desvincular los enconos partidistas de las facultades constitucionales en materia económica, las cuales son desde nuestro punto de vista, las de mayor incidencia en el re-establecimiento institucional de equilibrio de poderes.

Sin olvidarnos de la suposición inicial de esta investigación, la cual se basa en el supuesto de que para corregir la subordinación política que ha padecido el poder Legislativo en Baja California es necesario instrumentar las facultades de aprobación presupuestal, fiscalización y rendición de cuentas, a fin de fortalecer el equilibrio de poderes. Esto nos lleva a diferenciar dos vertientes de estos procesos, una de ellas, la técnica- legal, y la política- institucional.

Para abordar el tema en estas dos vertientes revisaremos el marco jurídico (facultades constitucionales y leyes reglamentarias) y los recursos técnicos para instrumentar dichas facultades (funciones y capacidades de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Asimismo para acercarnos a la vertiente político-institucional nos enfocaremos en los incentivos y las capacidades de los legisladores para hacer efectiva la supervisión al poder Ejecutivo, así como los recursos institucionales del Congreso del Estado para facilitar el trabajo de los legisladores y las comisiones (estructura y actuación).

4.1. Facultades constitucionales en materia económica y las funciones de supervisión del poder Legislativo en Baja California.

La Constitución Política del Estado de Baja California, en sus artículos 22 y 27 establece los periodos respectivos de aprobación presupuestal y supervisión del gasto público, así como las facultades en materia económica.

En relación con el artículo 22 constitucional es importante precisar algunas ambigüedades jurídicas que podríann complicar las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas tan sensibles como la aprobación presupuestal y la revisión de las cuentas públicas.

Para tal caso, citamos su contenido:

Art. 22. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos ordinarios de sesiones, uno del 1ro de Octubre al 31 de Enero y el otro del 1ro de Abril al 30 de Junio.

En el primer periodo, antes de concluir el año examinará, discutirá y aprobará el presupuesto del Estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, decretando las contribuciones y percepciones necesarias para cubrirlo e impondrá también las contribuciones y demás ingresos para cubrir las necesidades de los Municipios del ejercicio fiscal siguiente y determinará las bases, montos y plazos conforme a los cuales cubrirá la Federación sus participaciones a los propios Municipios.

El segundo periodo se ocupará preferentemente del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas del año anterior, tanto del Estado como de los Municipios. En esta función no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino también comprobar la exactitud y justificación de los gastos hechos y a determinar las responsabilidades que resultaren.⁴⁸

⁴⁸ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.* Gobierno del Estado.

El primer cuestionamiento u observación es que dada la complejidad del estudio y conocimiento de los agregados financieros del gobierno del estado, la contabilidad gubernamental y la escasa experiencia técnica de los legisladores (sobre todo de los primerizos) es demasiado corto el periodo que marca la Constitución para cubrir las tres fases que señala, es decir, examinar, discutir y aprobar.

Estas tres fases eran tramitadas por vía automática en el extenso periodo de gobierno unificado, por lo que el tiempo definido por la Constitución era más que suficiente; sin embargo, además de la complejidad técnica, hoy, bajo el formato de gobiernos divididos la fase de discusión puede paralizar la aprobación presupuestal, o por lo menos polarizar las relaciones entre ambos poderes.

Esta situación, hasta hoy no ha generado graves tensiones o bloqueos entre poderes, pero bajo una configuración de mayorías divididas la falta de una previsión constitucional para tal situación bien podría paralizar al gobierno.

Otra observación que merece ser motivo de una reforma constitucional es la forma imperativa en que están redactadas las facultades de examinar, discutir y aprobar. Por esta inconsistencia legal, aprobar se entiende como un fase obligada; es decir, aunque se discuta no existe otra alternativa intermedia de injerencia del poder Legislativo.

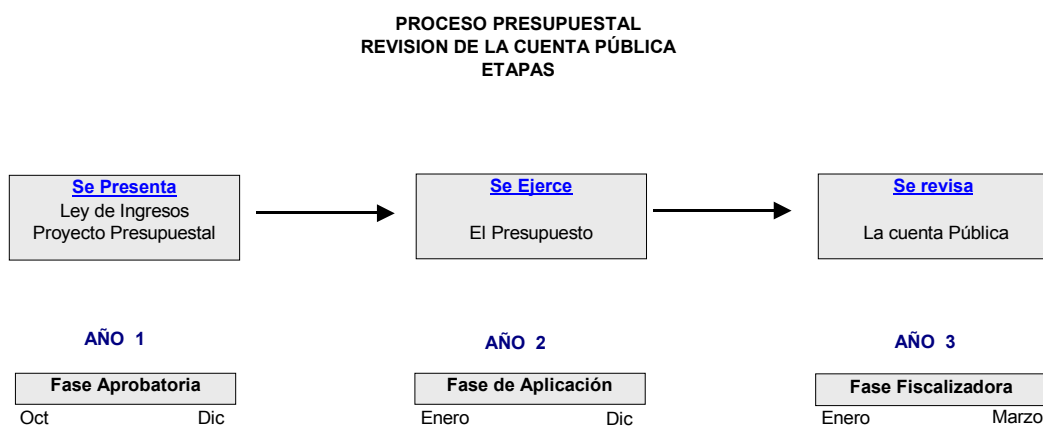
La propuesta que se plantea aquí es modificar la redacción del artículo 22 a fin de precisar las modalidades de coparticipación del poder Legislativo en el proyecto de presupuesto. Para tal caso se propone la siguiente redacción:

“En el primer periodo antes de concluir el año, se examinará, discutirá y se podrá modificar, adecuar y/o aprobar el presupuesto del Estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal.”

Con esta orientación se agregan dos fases entre la discusión y la aprobación, así el Congreso tendría una activa participación en la aprobación del presupuesto, obligando a los legisladores a revisar y orientar los recursos de manera más racional, responsable y ecuánime. Por supuesto que se requeriría de un mayor plazo para cubrir este proceso, mismo que deberá ser calendarizado por fases y tiempos específicos, es decir debe marcarse el inicio y el final de las fases de revisión, discusión, modificación y adecuación y finalmente la fase de aprobación.

En el esquema 3 aparece el calendario constitucional para que el poder legislativo apruebe el presupuesto, se ejerza y se fiscalice. (nótese el limitado periodo de aprobación presupuestal).

Esquema. 3. Etapas de aprobación presupuestal y revisión de las cuentas públicas en Baja California



Fuente: Elaboración propia.

Las facultades de modificación y adecuación serían excelentes mecanismos propiciatorios de especialización técnica para los legisladores porque los forzaría a pasar del simple cuestionamiento sin fundamento, el bloqueo partidista y el chantaje al poder Ejecutivo.

La facultad de modificar el presupuesto está dada por la decisión del Congreso de desviar los montos globales por sector. En cambio, la facultad de adecuar el presupuesto se refiere a la decisión del Congreso de aumentar, suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad de la administración pública.

Esto significa que si el Ejecutivo propone por ejemplo un presupuesto de 200 millones de pesos para educación y 300 millones para turismo, el Congreso puede hacer una modificación al reducir 100 millones a turismo y transferirlos a educación. Esto es una modificación de los montos globales.

Cuando se haga una adecuación, el Congreso, basándonos en el ejemplo anterior, podrá suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad del sector educativo por su ineficiencia o mal manejo de recursos, es decir, aunque aumentó el presupuesto para educación, se podrá reducir para aquellas dependencias no eficientes.

La modificación y la adecuación son dos facultades independientes y combinadas, se puede hacer una modificación global sin adecuación presupuestal, o bien emplearse ambas, tal como lo ilustramos en los párrafos anteriores.

Respecto a la revisión del gasto público, el artículo 22 menciona que el Congreso se ocupará preferentemente en el segundo periodo del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas. De nuevo encontramos el imperativo de aprobación, pero con la salvedad de otorgarle al Legislativo la comprobación rigurosa del gasto asignado a cada dependencia y entidad de la administración pública.

Por su parte, el artículo 27 Constitucional enumera las facultades del Congreso, a continuación se citan las facultades de orden económico para vincularlas a las respectivas leyes reglamentarias. Esta vinculación tiene el propósito de identificar los mecanismos legales que permiten al poder Legislativo ejercer la supervisión y sanción sobre el poder Ejecutivo; la capacidad legal de frenar y balancear al poder Ejecutivo tiene aquí una concreción jurídica, que aunque no se despliegue por inconsistencias técnicas y afinidades políticas partidistas, en ciertas ocasiones; representan capacidades potenciales de activarse bajo condiciones de gobiernos divididos enfrentados.

Facultades económicas del Congreso del Estado de Baja California (art.27 constitucional):

- Dar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de las deudas que contraiga el Estado.
- Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del Estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado.
- Revisar anualmente las cuentas del Estado y de los municipios y examinarlas cuando se estime conveniente.

Cuadro. 23. Leyes reglamentarias de las facultades constitucionales del Congreso en materia económica.

Ley	Artículo constitucional que reglamenta	Fases en las que el poder legislativo interviene	Artículo que lo precisa
Ley de Fiscalización de las cuentas públicas para el estado de Baja California.	22 y 27	-Fiscalización del sector público. -Examen de proyectos de ingreso y egreso. -Revisión de la cuenta pública. -Sanciones y rendición de cuentas	2. 11 y 12 23, 24, 25 y 26 35, 36, 43, 50, 51, 52.
Ley de deuda pública del estado de Baja California	27	-Autorización de endeudamiento público.	5, 7, 19 y 20
Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público.	27	-Aprobación presupuestal. -Evaluación del gasto público.	17, 30, 33 y 43 49
Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Baja California.	Título 8o	-Juicio político	3, 5, 8, 11, 12, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 37, 38, 39.

Fuente: elaboración propia.

4.1.2. La Contaduría Mayor de Hacienda.

Una vez revisadas las facultades constitucionales en materia económica del Congreso del Estado de Baja California, nos corresponde identificar las atribuciones que la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce como órgano técnico del poder Legislativo, y vincular el ordenamiento jurídico que sustenta sus funciones fiscalizadoras con sus recursos y capacidades para cumplir con dichas funciones.

Al ser el órgano técnico del poder Legislativo encargado de la revisión de las cuentas públicas, es decir, de la auditoría al poder Ejecutivo, esta atribución se traduce en poder de control y sanción, condición que puede, en el futuro traducirse en una instancia de enorme respeto, credibilidad e integridad. Si las tendencias hacia la profesionalización de los órganos técnicos del poder Legislativo se consolidan, si se mantiene el pluralismo e independencia de la Cámara de Diputados y se debilita la disciplina partidista, se estará alentando el equilibrio de poderes, situación que favorecerá la honradez, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

En el marco jurídico del estado de Baja California el ordenamiento legal que regula el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda es la Ley de fiscalización de las cuentas públicas para el estado de Baja California. Esta Ley fue promulgada en septiembre de 1992 por el gobernador Ernesto Ruffo Appel; consta de 11 capítulos donde se identifican las entidades a fiscalizar y la regulación de las fases del proceso de auditoría gubernamental, así como las atribuciones del contador mayor de Hacienda.

El artículo 2 de esta Ley señala que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano de fiscalización dependiente y auxiliar del Congreso del Estado, y hasta el 2002 la Comisión de Hacienda y Administración ejercía la facultad de fiscalización, la cual ahora se denomina Comisión de Fiscalización del Gasto Público.

La entidades sujetas a fiscalización son:

- I. El poder Ejecutivo del estado
- II. El poder Judicial del estado
- III. Los Ayuntamientos
- IV. Los Organismos o instituciones que administren o manejen fondos o valores públicos.

Sin embargo con el fin de revisar a las entidades se emplean agregados financieros que permiten auditar los recursos con mayor cobertura y diversificación en correspondencia con las distintas opciones de financiamiento y administración de recursos por transferencias. “La Cuenta Pública Anual de las Entidades se integra por las Cuentas Públicas de ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública.”⁴⁹

En entrevista realizada en la ciudad. de Mexicali, Baja California, a la contadora mayor de Hacienda, la C.P. Francisca Mora Quiñonez, nos indicó que el universo a auditar es de 110 entidades, y para ello cuentan con 231 empleados, algunos de ellos con especialidades y funciones orientadas a la auditoría gubernamental, fiscal y financiera. También cuentan con expertos en control y supervisión de obra pública e infraestructura. Sin embargo, aceptan ocasionalmente la colaboración y el apoyo de asesores independientes, especialistas en diversas disciplinas para sustentar una opinión técnica sobre investigaciones encargadas por el Congreso del Estado.

Desde su creación, la Contaduría Mayor de Hacienda ha sido dirigida por 11 titulares, quienes son nombrados y removidos por el Congreso; empero, en la Ley de fiscalización de las cuentas públicas para el estado de Baja California no aparece ningún perfil idóneo.

⁴⁹ Véase artículos 15 y 23 de la Ley de fiscalización de las cuentas públicas para el estado de Baja California.

“En 1978 se contaba con cinco auditores, a la fecha el personal suma 231 empleados. Hace 25 años el personal administrativo no reunía los requisitos mínimos para ocupar el puesto y desempeñar las funciones de auditoría ya que varios de estos empleados habían sido promovidos de las labores de limpieza a las de fiscalización”.⁵⁰

Es decir, no existían ni las capacidades técnicas (recursos y personal) para ejercer el control del gasto, la normatividad era limitada e inconexa, lo que hacía imposible regular el proceso de fiscalización; pero sobre todo existía la sujeción y subordinación del poder legislativo frente al ejecutivo local.

⁵⁰ Entrevista realizada a la contadora mayor de Hacienda, la contador público Francisca Mora Quiñónez en la ciudad de Mexicali, Baja California el día 26 de Abril de 2003.

4.2. Capacidades e incentivos del Legislador en la supervisión del gasto público: el enfoque racional instrumental.

Una vez identificadas las facultades constitucionales que le otorgan al poder legislativo de Baja California participación para conocer, resolver y vigilar las finanzas públicas, el presupuesto y el gasto público, así como la organización y funciones del órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados en la revisión de la cuenta pública –la Contaduría Mayor de Hacienda-- pasáremos a interpretar y comprender la conducta individual y colectiva de los congresistas.

Al ejercer la fiscalización al poder Ejecutivo, o, en su caso, al orientar sus estrategias e intereses en limitar y reducir las posibilidades de otros diputados para cuestionar al gobernador, los legisladores pueden verse atrapados en una pugna intracameral que afecte la capacidad institucional (de reestablecimiento horizontal de poderes) propiciando el disenso, el chantaje y la obstrucción entre las fracciones parlamentarias.

Una actuación parlamentaria centrada en una configuración de gobierno dividido (como el Congreso Baja California) y proclive al estancamiento puede ser resultado de factores partidistas, pero el rendimiento institucional y la estructura legal pueden ser desactivadas si los incentivos e intereses de los legisladores son muy reducidos ante la estructura de oportunidades prevaleciente.

Para comprender los incentivos y las motivaciones de los legisladores desde la perspectiva del enfoque racional - instrumental debemos ubicar la lógica de sus supuestos para interpretar la dinámica parlamentaria de las legislaturas con gobierno dividido en Baja California.

El enfoque racional-instrumental supone:

Que los individuos persiguen metas vinculadas con sus intereses, pero en la consecución de las mismas buscarán la opción menos costosa, la cual será pertinente para satisfacer su meta individual o colectiva; con ello la estrategia de acción se deriva de la estructura de oportunidades que ofrece el sistema.

La racionalidad se centra en elegir opciones basadas en el cálculo y el costo de oportunidad, pero al vincularlas a las reglas del sistema político para maximizar sus beneficios, los individuos se hallan sujetos a un comportamiento previsible.(instrumental.).

En la década de los setenta se realizaron en Estados Unidos los primeros estudios sobre negociación cameral y sobre los incentivos de los legisladores para supervisar al poder Ejecutivo. Desde entonces han proliferado las investigaciones que vinculan las relaciones entre poderes y los mecanismos institucionales de balance y contrapeso, así como la dinámica parlamentaria bajo gobiernos divididos.⁵¹

En México estos estudios empezaron a tornarse viables y útiles al pluralizarse el Congreso de la Unión y los congresos locales. Sin embargo la evidencia empírica apareció con el rompimiento del control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en ambos poderes (Legislativo-Ejecutivo). Es otras palabras, los temas del equilibrio de poderes, los gobiernos divididos y la democratización de las instituciones representativas son asignaturas novedosas y escasas para la ciencia política mexicana. Esto es así porque antes de 1997 la capacidad de un partido (PRI) para impulsar sus iniciativas en el Congreso federal no podía ser bloqueada ni alterada por otro partido.

En Baja California, a pesar de ser esta entidad que vio surgir el formato de gobierno dividido en 1989, los estudios politológicos de la alternancia se orientaron más a indagar

⁵¹ Con un enfoque racional instrumental. , David. R Mayhew ” The Electoral Connection and the Congress.” en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan, *Congress:Structure and Policy*, Cambridge University Press; y Morris S. Ogul, *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislature Supervisión*, University of Pittsburg Press.

los cambios esperados que un gobernante panista pudiera instrumentar; es decir, se repitió la lógica del pasado: centrarse en el papel transformador del poder Ejecutivo (olvidándose de los resultados institucionales que la nueva configuración parlamentaria generaría en la antigua dinámica de subordinación legislativa).

Tomando como base el enfoque racional-instrumental podemos tipificar la conducta política de un legislador de acuerdo con la estructura de oportunidades que el sistema político mexicano ofrece. Además, establecer qué condiciones son necesarias para que el poder Legislativo fiscalice al poder Ejecutivo con oportunidad y eficiencia.

En el sistema político mexicano no existe la reelección consecutiva, por tal motivo los políticos al convertirse en legisladores no cuentan con la posibilidad de mantenerse en el cargo en un segundo periodo inmediato. Si bien esta limitación constitucional posibilita la rotación de la clase política, por otra parte inhibe la profesionalización parlamentaria: como el legislador no puede ser reelegido, pero tampoco revocado, no existe responsabilidad legislativa ante los ciudadanos. (véase diagrama 1).

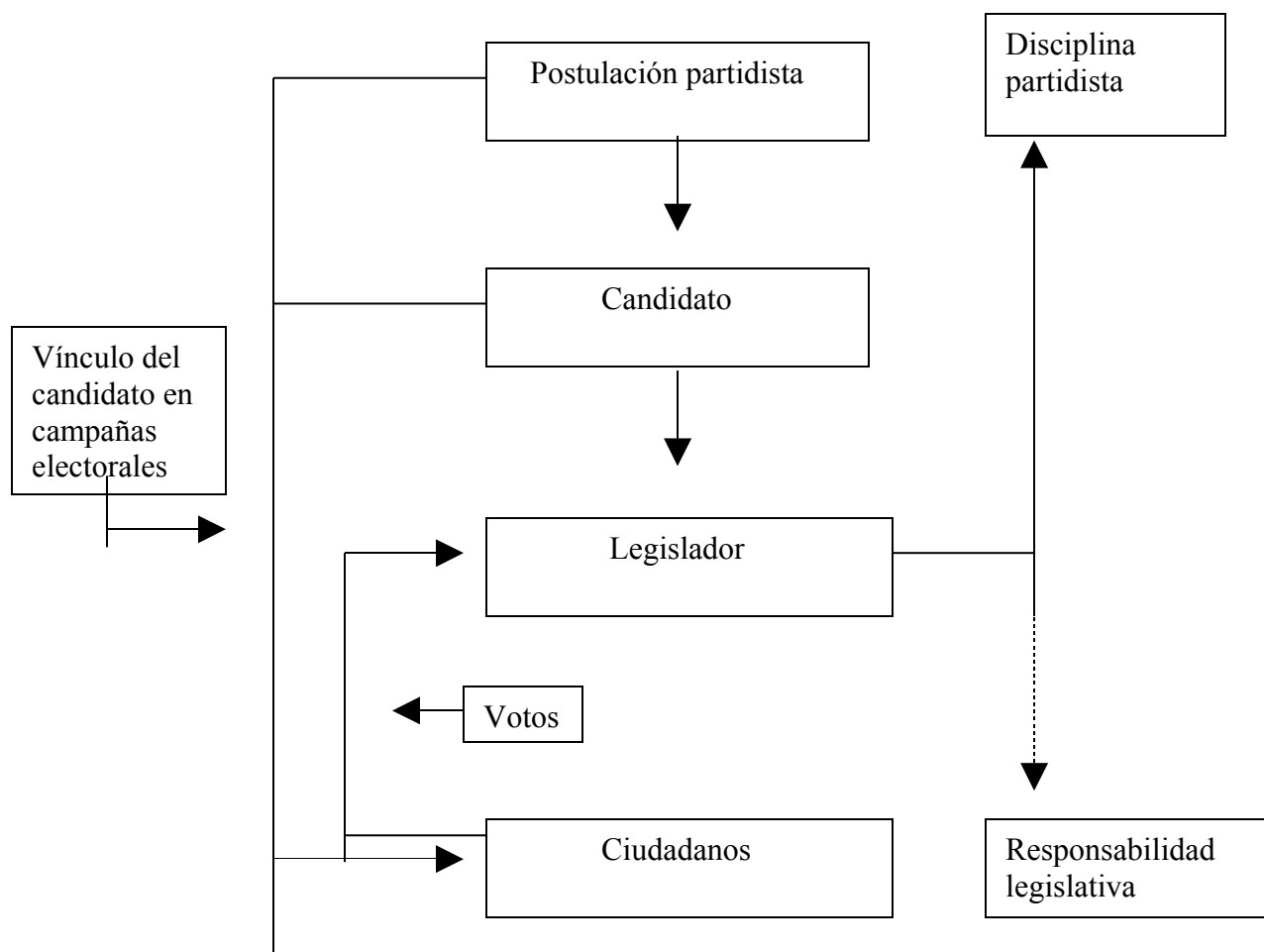
Su conducta política está atada a la disciplina partidista, y es al partido a quien debe su postulación, y es el partido quien lo puede premiar o castigar al promoverlo a otro cargo de elección popular o de la administración pública.

Con esta estructura de recompensas basada en el control partidista de la vida parlamentaria, los legisladores atienden más los lineamientos partidistas que las demandas ciudadanas. La conducta puede variar si el legislador es miembro del mismo partido que el gobernador o de un partido de oposición, pero aun con estas variantes, el sistema de oportunidades desestimula la productividad legislativa y la representatividad ciudadana.

La carrera política, después de concluido el periodo de tres años, se convierte en un meta explícita del legislador, y paradójicamente, sólo a través del partido (nuevamente) es como logra vincularse al electorado. Una vez electo, es probable que este vínculo se rompa o diluya.

Sin mecanismos de participación ciudadana, instituciones burocráticas y alto abstencionismo, los representantes populares quedan desvinculados de los ciudadanos de su distrito y atados a los intereses electorales del partido.

Diagrama 1. Disciplina partidista versus responsabilidad legislativa.



Fuente: elaboración propia.

En esta lógica los legisladores buscan proteger al ejecutivo, si estos pertenecen al mismo partido, y obstruirlo si son de un partido de oposición; sin embargo, varios episodios de la vida legislativa local no cuadran con esta conducta tradicional.

Esto se debe a condiciones político –partidistas e institucionales, que han desplazado al poder Ejecutivo de su accionar mediador y equilibrador en los conflictos entre la clase política. Todos los gobernadores panistas en Baja California no han gozado de la capacidad de control y subordinación de los legisladores de su propio partido, pero pueden aliarse con diputados de otros partidos, la aparente disciplina partidista de antaño ha sido rebasada por la introducción de incentivos personales y de promoción política que la carrera legislativa no genera al prohibirse la reelección consecutiva.

Es la ausencia de este mecanismo, el que ha destrabado la posible parálisis legislativa que varios analistas anticipaban (y que conduce esta investigación bajo el supuesto de la confrontación entre poderes), bajo una configuración de gobierno dividido (tal y como ha ocurrido en el Congreso del Estado de Baja California).

Sin el mecanismo de la reelección los diputados no pueden ser evaluados por la ciudadanía, la responsabilidad legislativa no existe, pero a pesar de los inconvenientes institucionales que esta condición genera, la no re-elección consecutiva evita la parálisis legislativa.

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

En otras palabras, la disciplina partidista se vincula con el poder de postulación del partido, afectando la representatividad ciudadana, pero una vez en la Cámara (el principio de no reelección) posibilita la negociación individual entre el gobernador y el legislador. Esta dinámica ha permitido que frente a gobiernos divididos el gobernador del estado encuentre colaboración y alianzas que posibilitan la gobernabilidad.

En los Estados Unidos la indisciplina partidista evita la parálisis, el mecanismo de la reelección consecutiva fortalece la representatividad ciudadana; pero en nuestro sistema político es la ausencia de la reelección lo que evita la parálisis.

Retomando el enfoque racional-instrumental, para ligarlo a esta reflexión. Afirmamos que los legisladores buscan estrategias que convergen con sus intereses (promoción política), pero no existe el mecanismo en la estructura de recompensas interna (Congreso) que premie su desempeño (reelección). Por tal motivo, la estrategia se orienta a colaborar con agentes externos que evalúen y premien su desempeño (el partido o el gobernador).

“En aquellos países donde se permite la reelección, como en Estados Unidos, la conducta y el apetito reeleccionista se convierte en la estrategia racional dominante de los legisladores. Pero en los casos en que la reelección está prohibida, como en México, los diputados buscarán caminos alternativos para avanzar en sus carreras políticas.

El supuesto de racionalidad se aplica en ambos países, aunque los distintos arreglos institucionales en cada país crean estrategias de comportamiento político diferente en cada uno.⁵²

⁵² Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999* México. Miguel Ángel Porrúa-LVII Legislatura. 2000. p. 24.

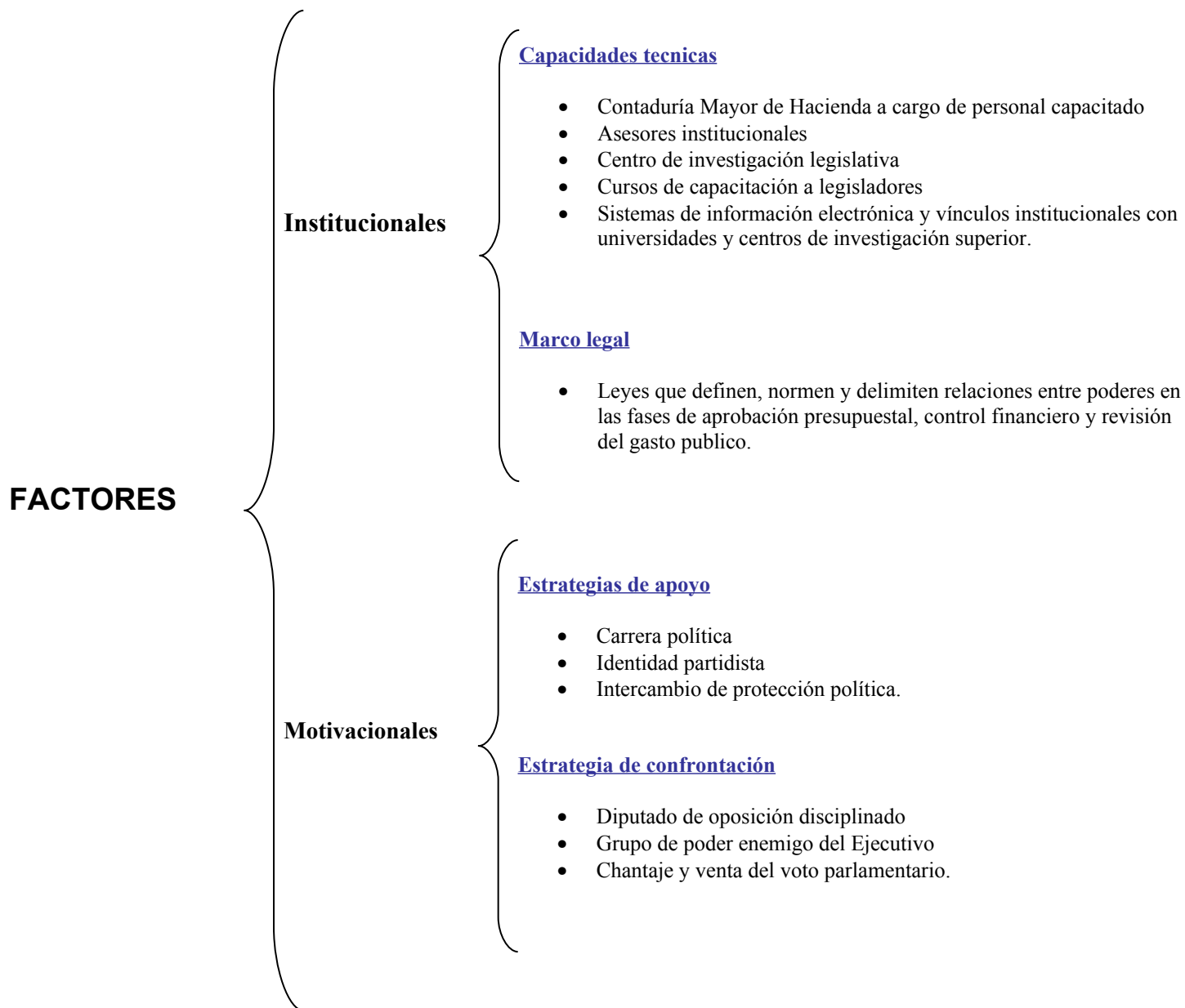
4.3. El Proceso de fiscalización en Baja California: factores institucionales y motivacionales.

El marco legal que posibilita y regula las fases de revisión y auditoría hacia el poder Ejecutivo, y las capacidades técnicas que el poder Legislativo tiene para hacerlo con oportunidad y eficiencia, son factores de orden institucional. En cambio, la estrategia, los compromisos y los costos que racionalmente calculan los diputados para orientarse o desviarse del compromiso fiscalizador son factores de orden motivacional; por este motivo, la facultad fiscalizadora está relacionada con ambos factores, los cuales se instrumentan bajo diversos formatos de gobierno (dividido, unificado, no unificado) conduciendo a distintas relaciones intergubernamentales.

Basándonos en el esquema 4, enfatizamos que sin contar con los recursos institucionales (capacidades técnicas y marco legal) el poder Legislativo en un formato de gobierno dividido o no unificado no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y evaluación bajo criterios técnicos y neutrales. Una legislatura centrada en mayorías divididas, orientada a la supervisión al poder Ejecutivo, pero sin los recursos institucionales para hacerlo puede derivar en el enfrentamiento estéril, o en la total entrega de sus facultades fiscalizadoras.

En el sistema político mexicano, el poder Legislativo (bajo el formato de gobierno unificado) nunca contó ni con los recursos institucionales, ni motivacionales para ejercer sus facultades fiscalizadoras, quedando fuera del diseño y la evaluación de la política económica. Esto le permitió al poder Ejecutivo federal y local instrumentar sus políticas y programas sin el menor cuestionamiento, control y sanción.

Esquema 4
PROCESO DE FISCALIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO
FACTORES CONVERGENTES



Fuente: elaboración propia.

Ambos factores (los institucionales y motivacionales) son convergentes porque no se puede realizar la fiscalización al poder Ejecutivo si una asamblea de legisladores no tiene la motivación para hacerlo (aunque cuenten con los recursos técnicos y legales) por razones de identidad partidista. O, en el otro caso, aunque tengan las motivaciones para ejercer las facultades de fiscalización, pero no cuentan con recursos técnicos ni legales que les posibilite una auditoría imparcial fuera de las confrontaciones partidistas.

Este proceso de convergencia se manifiesta en dos planos:

- a). En legislaturas donde se expresan las tendencias hacia la fiscalización (por factores motivacionales), sin contar con los recursos institucionales para ejercer eficientemente el proceso
- b). En legislaturas donde se ejerce el proceso de fiscalización (centrado en el marco legal y con recursos disponibles) pero donde no existe una estrategia de confrontación.

Exceptuando la XV legislatura (de gobierno unificado) el Congreso del Estado de Baja California, ha presentado desde 1989 una configuración de gobierno dividido. Sin embargo, las alianzas, renunciias parlamentarias y negociaciones coyunturales han permitido una atenuación del conflicto partidista. Esto ha evitado una estrategia de confrontación directa, permanente y hostil hacia el ejecutivo por la mayoría opositora parlamentaria.

Para conocer la opinión de ex legisladores y legisladores sobre la facultad del poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo local y su experiencia en este proceso se realizó una encuesta centrada en la siguiente pregunta:

“¿Considera usted que se fortalecieron las facultades de fiscalización al poder Ejecutivo, de revisión de la cuenta pública y de rendición de cuentas a los funcionarios de la administración pública estatal y municipal en la Legislatura donde participó.”

Cuadro 24. Opinión sobre las facultades de fiscalización del poder Legislativo en Baja California de ex-legisladores y legisladores del Congreso del Estado.

Legislador	Legislatura	Partido	Respuesta seleccionada de encuesta
Martina Montenegro Espinoza	XIII	PRI	No se promulgo ninguna ley de control o fiscalización al ejecutivo
Silvia Beltrán Goldsmith	XIV	PRD	No, porque el PAN mantiene una posición de apoyo disciplinado al gobernador
Alfonso Becerril Sánchez	XV	PAN	Si, por la creación de nuevas leyes para tal fin
Alejandro Bahena Flores	XVI	PAN	Si, por la creación de nuevas leyes para tal fin.
Edmundo Salazar Acuña	XVII	PRI	No, porque el PAN mantiene una posición de apoyo disciplinado al gobernador.

Fuente: entrevistas realizadas del 22 de noviembre de 2002 al 12 de enero del 2003 en la ciudad. de Mexicali Baja California.

La información contenida en el cuadro número 24 nos indica que para los legisladores de oposición (PRD y PRI) el grupo parlamentario del PAN sigue sujeto y subordinado al gobernador; independientemente de la legislatura (de la XIII a la XVII) los diputados del PRI y PRD coinciden en esta afirmación. En cambio, para los diputados panistas las reformas legales están fortaleciendo las facultades de fiscalización.

La respuesta es lógica, si la analizamos desde la perspectiva partidista, por tal motivo, para evitar un posicionamiento ideológico que entrapara las respuestas entre el sí y el no de los legisladores de oposición y los del Partido Acción Nacional, solicite y tuve acceso a información limitada pero importante sobre la revisión de la cuenta pública.

Con el fin de identificar el proceso de revisión del gasto público se me entregó el glose del padrón general de dictámenes de la XVI y XVII legislaturas, la última de manera parcial. Este glose se compone del número de cuenta que cada entidad tiene asignado, la

identificación del titular, la opinión de la Contaduría Mayor de Hacienda y las fechas de aprobación en la comisión y en el pleno.

Además de la situación específica de la entidad respecto a la cuenta patrimonial, de ingresos, de egresos y de deuda, aparece también la opinión de los diputados integrantes de la Comisión de Fiscalización del Gasto Público.

Desafortunadamente, se me explicó que la información de otras legislaturas, sobre todo de las anteriores a 1990, no se tiene sistematizada, por la carencia de sistemas de cómputo; además de que no se tenían diez años atrás, formatos desglosados para registrar las distintas etapas, instituciones y actores que intervienen en el proceso de fiscalización.

Si embargo, para tener un referente del mecanismo de revisión de la cuenta pública resumimos algunos datos considerados relevantes, lo que nos sirve para identificar nuevos recursos técnicos e institucionales que posibilitan una supervisión al Ejecutivo y a los otros poderes fuera de las disputas partidista, aunque éstas siempre estarán presentes por el carácter competitivo mismo de la política y la pluralidad cameral.

Por ejemplo, la Contaduría Mayor de Hacienda emite una opinión técnica sobre las auditorías que practica a cada dependencia y las remite a la Comisión de Fiscalización del Gasto Público, allí son sometidas a votación en la comisión y después pasan al pleno.

Una vez revisadas en el pleno del Congreso del Estado, los legisladores se pronuncian a favor, en reserva o en contra de la situación financiera, patrimonial y de la administración de los ingresos y egresos respecto a un año fiscal. Si la dependencia pertenece a la administración pública estatal y se encuentran anomalías, se turna su situación a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental con el fin de aclarar la situación.

En cambio, si la dependencia pertenece a la administración pública municipal se turnan los informes a sindicatura; si es una institución electoral, se remite al Consejo Estatal Electoral, y si es una institución del poder Judicial, se remiten a la Contraloría del Poder Judicial.

Si bien se cuenta con un marco normativo, preciso y amplio en relación a las responsabilidades y relaciones entre poderes, y con recursos técnicos que propician el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras. Sin embargo, los factores institucionales, específicamente aquellos vinculados a la profesionalización parlamentaria en el proceso de aprobación presupuestal y revisión del gasto gubernamental son etapas que no se cubren con la cobertura, el estudio y la evaluación pertinente.

Por otra parte, el hecho de que el poder Legislativo remita los informes sobre malos manejos de recursos a la propia dependencia que audita, esperando que ésta conteste, rectificándose a sí misma, deja muchas dudas acerca de posibles acciones de encubrimiento y complicidad.

Como ejemplo en junio de 2004 integrantes de la XVII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California se enfrentaron con el poder Ejecutivo al acusar al Gobernador Eugenio Elorduy Walther de encubrir malos manejos en el uso de los recursos públicos.

El sábado 12 de junio, 13 diputados asaltaron las oficinas de la Contaduría Mayor de Hacienda para rescatar paquetes de información contable y financiera que eran resguardados por fuerzas policiales. De acuerdo con la versión de los legisladores inconformes se pretendía destruir esta documentación para borrar las evidencias de anomalías en las secretarías de Desarrollo Social, Planeación y Finanzas y General de Gobierno.

De los trece diputados once pertenecían al PRI, uno al PRD y un diputado independiente. Este grupo acordó desconocer a 8 diputados, (siete panistas, y uno independiente) quienes se oponían al asalto y se procedió a destituirlos.

La mayoría priísta decidió llamar a los diputados suplentes, quienes en algunos casos aceptaron sin ninguna objeción, aunque fueron objeto de críticas y repudio de sus compañeros panistas.

La disputa adquirió un matiz electoral, ya que a menos de un mes de celebrarse las elecciones locales para elegir alcaldes y diputados las pugnas entre la fracción cameral del PRI y el gobernador tensionó aún más las relaciones intergubernamentales.

Este suceso demostró que las capacidades de fiscalización del poder Legislativo (en términos técnicos y legales) quedaron relegadas: el grupo cuestionador argumentaba que la información sospechosa no les fue entregada, lo que los obligó a incursionar de manera violenta en las oficinas de la Contaduría Mayoría de Hacienda.

Por otra parte, el grupo de legisladores panistas acusó a los diputados priístas de actuar con oportunismo político y revancha electoral para afectar la imagen del gobierno panista.⁵³

Una propuesta resultante de este análisis sería fortalecer a nivel técnico, legal y administrativo la Contaduría Mayor de Hacienda en su función fiscalizadora; a fin de realizar con profesionalismo las etapas de auditoría y supervisión. Pero es de suma importancia desligar el nombramiento de su titular y de los mandos superiores de los arreglos políticos camerales y las pugnas partidistas.

⁵³ Información recabada del diario *La Crónica*, Mexicali, Baja California, del 13 al 17 de junio de 2004.

RESUMEN DEL CUARTO CAPÍTULO

En este último capítulo nos enfocamos a distinguir el nivel técnico-legal y político-institucional del proceso de fiscalización en el Congreso de Baja California. En particular, el acercamiento de tipo teórico se centra en la dinámica de conflicto y colaboración que se pueden dar bajo el formato de gobierno dividido.

Para analizar el proceso de fiscalización que constitucionalmente le compete al poder Legislativo local tuvimos que desagregarlo en dos grandes componentes que la evidencia empírica y la teoría nos proporciona. En primer lugar, al ser el poder Legislativo el encargado de aprobar el presupuesto de egresos y de ingresos tiene una gran capacidad de incidir en el monto global del gasto público, así como en su asignación; por otra parte, al definir el presupuesto de ingresos (los impuestos) corre el riesgo del desprestigio y la ira popular.

Esta parte del proceso fiscalizador se ajusta a factores de orden técnico-legal y sólo con un marco legal propicio se logrará articular estas facultades económicas de orden constitucional con el fortalecimiento de sus capacidades de incidencia, vigilancia y supervisión en la definición de la política económica local y de control al poder Ejecutivo estatal y local.

En relación al segundo componente del proceso, bajo el enfoque político-institucional nos ubicamos en dos factores, los de tipo institucional (recursos técnicos) y los de tipo político (motivaciones). Ambos factores, institucionales y motivacionales se complementan para que una Asamblea de Representantes populares ejerzan las facultades de auditoría y fiscalización.

En el Congreso de Baja California, en la larga etapa de gobierno unificado (1953-1989) los factores de orden institucional (marco normativo y recursos organizativos) estaban desfasados como para instrumentar auditorías contables y legales al poder Ejecutivo.

En relación con los factores de orden motivacional (los incentivos de los diputados) estaban desvinculados de una estrategia fiscalizadora, revisora o sancionadora al poder Ejecutivo. Dada la identidad partidista entre los legisladores y el gobernador (PRI) los estímulos y la conducta política se centraban en apoyar al Ejecutivo, quien avalaba las candidaturas y promovía su ascenso político.

Una vez que la configuración parlamentaria se modificó y se alteró la hegemonía del PRI en la entidad, fueron posibles cambios normativos encaminados a fortalecer las facultades presupuestales y de supervisión del poder Legislativo. Sin embargo, los factores motivacionales siguieron determinando la acción de las fracciones partidistas; esta condición, aunque se ajustó a la pluralidad política (es decir, aumentó el debate congresional) no tuvo como resultado inmediato un rompimiento de la debilidad institucional del Congreso frente al Ejecutivo estatal.

CONCLUSIONES

1. La producción legislativa del Congreso del Estado aumentó en las legislaturas bajo el formato de gobierno dividido (de la XIII hasta la XVI); comparándolas con las legislaturas bajo el formato de gobierno unificado, encontramos que de 1953 a 1989 el poder Ejecutivo fue el actor central en la presentación de iniciativas de ley.

El aumento en la producción legislativa bajo el formato de gobierno dividido contradice la idea preeliminar de parálisis y no cooperación entre las fracciones parlamentarias. Todo parece indicar que la competencia electoral forzó a los partidos a legitimarse ante sus electores con la presentación de iniciativas de ley desde el poder Legislativo. Tanto el partido antes oficial (PRI), como los recién instalados en el recinto legislativo (PRD y PAN) buscaron posicionarse de los temas centrales en la agenda política local y presentarlos como proyectos de ley; es decir, el pluralismo introdujo el incentivo a competir y con ello a colaborar.

2. En relación con las facultades de fiscalización, obtuvimos evidencia mediante entrevistas, revisión del marco normativo y consulta bibliográfica de que el poder Legislativo no contaba antes de 1989 con una normatividad eficaz para la función de la revisión de la cuenta pública ni con los recursos técnicos y humanos para practicar las auditorías gubernamentales.

En otras palabras, el proceso de revisión, evaluación y sanción que tenía que desplegar la Contaduría Mayor de Hacienda en nombre del poder Legislativo era incompleto e inconexo. Los factores de orden institucional hacían inoperante la facultad fiscalizadora. Por otra parte, los factores motivacionales estaban centrados en apoyar incondicionalmente al gobernador en turno, por la disciplina e identidad partidista.

Con la promulgación de la Ley de fiscalización de las cuentas públicas para el estado de Baja California en 1992, y de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público del estado de Baja California, también promulgada en 1992, se contó con un marco normativo que fortaleció y amplió los mecanismos de fiscalización.

Además, la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Baja California en 1984, y la Ley de deuda pública del estado de Baja California en 1988, ofrecieron nuevos medios de control y sanción en el manejo de recursos públicos y contratación de deuda.

Estudiando la variable operativa capacidad de fiscalización, podemos concluir que el poder Legislativo en Baja California incrementó del año de 1989 a 2001 sus capacidades fiscalizadoras de carácter formal-legal. Es decir, crecimiento de la producción legislativa en el área fiscal-presupuestal; aunque no podemos precisar si el crecimiento de los recursos técnicos y legales propiciaron un mayor conocimiento y destreza sobre las finanzas públicas en los legisladores.

Por otra parte, los factores institucionales disponibles están sujetos a una determinada configuración parlamentaria y estrategia cameral (de apoyo o de confrontación). Bajo estas suposiciones, los factores motivacionales son el mecanismo facilitador o inhibidor del proceso fiscalizador.

Sin embargo, si nos atenemos a factores motivacionales de los legisladores fuera de los incentivos políticos para confrontar o apoyar al Ejecutivo, nos percatamos que la reducida experiencia legislativa en general, pero sobre todo en temas financieros y presupuestales los hace poco competitivos para emitir evaluaciones técnicas imparciales. Si a esto le agregamos que no cuentan con asesores especializados, no existe la posibilidad de la profesionalización por la vía de la reelección y no cuentan con suficiente tiempo para el estudio de los proyectos de ley de ingresos y egresos, entonces tenemos factores motivacionales inhibidores de las tareas de fiscalización ajenos a los partidistas.

3. Si la productividad legislativa y la capacidad fiscalizadora son variables que han sido estudiadas para relacionarlas con el equilibrio de poderes, la responsabilidad y representatividad política de los legisladores son variables que han sido estudiadas para relacionarlas con la democratización del Congreso del Estado en Baja California.

La responsabilidad legislativa fue analizada desde la perspectiva del mandato representativo y el mandato imperativo. De acuerdo con esta división, la representación en la Cámara de Diputados de Baja California estuvo ligada desde su fundación (1953) a una representación de tipo nacional, y ello determinó que la conducta y responsabilidad cameral se diluyera al abandonar el cargo el legislador.

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.

El Partido Revolucionario Institucional mantuvo su hegemonía en el estado de Baja California de 1953 a 1989 y logró mayorías legislativas en ese mismo periodo; el trabajo legislativo lo ejerció el poder Ejecutivo. La representación ciudadana centrada en distritos electorales no logró vincular al ciudadano con su diputado; la mecánica corporativa de representación y reparto de curules dentro del PRI se convirtió en el vínculo mediador de intereses y de control dentro del Congreso.

Ahora tenemos en el Congreso del Estado a cuatro partidos representados (PRI, PAN, PVEM, PRD), pero ello no ha generado mayor representatividad; ésta parece tener más relación con condiciones partidistas.

Por ejemplo, en las últimas elecciones locales (2004) se registró el índice de mayor abstencionismo; tenemos entonces que más competitividad electoral y representación partidista en la Cámara no está fortaleciendo la representatividad legislativa. Como el partido es el mediador entre el candidato y el ciudadano se generan diversas distorsiones en la representatividad.

Una de ellas proviene de la dualidad de compromisos que asume en campaña el candidato a diputado, con los electores y sus demandas, y con el partido y sus intereses (y que son muchas veces contradictorios).

Una vez instalado en su curul, el legislador pierde todo vínculo representativo, no sólo por su conducta contradictoria, sino porque no han surgido instrumentos de participación ciudadana que fortalezcan la representatividad. De esta forma los legisladores dicen representar a los ciudadanos, de manera general y ambigua, y al tomar decisiones no tienen en quién sustentarlas.

En relación con la responsabilidad legislativa, ésta no existe. Sin el mecanismo de la reelección consecutiva los diputados no pueden ser evaluados por su desempeño. Al carecer de este mecanismo, los legisladores de cualquier partido tienden a cumplir con los intereses y posturas partidistas (aunque éstas cambien constantemente). Si bajo el formato de gobierno unificado en Baja California un partido hegemónico pudo someter y controlar las decisiones y expectativas de los legisladores, en estos tiempos de gobiernos divididos los diputados, a pesar de ser independientes respecto al Ejecutivo siguen una conducta de promoción política que los ata o subordina a los intereses de su partido, de su grupo político o del mismo gobernador.

RECOMENDACIONES

1. En el Congreso del Estado de Baja California la pluralidad política ha estimulado la productividad legislativa; sin embargo, el proceso de producción de leyes no está alimentado por una cadena de legitimidad social, es decir, el diagnóstico, formulación y aprobación de una iniciativa de ley se procesa con el concurso de un reducido número de participantes (cuando éstos son convocados).

Por ello recomendamos de manera urgente la institucionalización de vínculos formalmente establecidos con ONGs movimientos ciudadanos, centros de investigación, universidades y parlamentos nacionales e internacionales que sirvan en el desarrollo de diagnósticos y estudios especializados antes de aprobar una iniciativa de ley.

2. Crear y apoyar un instituto interno de investigaciones parlamentarias con el propósito de asesorar a los legisladores en técnica legislativa, derecho parlamentario y políticas públicas.

Un centro de investigaciones parlamentarias estaría al servicio de todas las fracciones partidistas representadas en el Congreso, apoyando con la información especializada y las investigaciones que cada diputado, fracción legislativa o comisión requieran.

3. Fortalecer a la Contaduría Mayor de Hacienda en sus facultades de auditoría mediante un vínculo directo con investigadores y asesores que puedan avalar y sustentar cualquier caso de corrupción y desviación de recursos. Esto sería de gran utilidad para combatir la corrupción, el encubrimiento y la negligencia que puede presentarse al contar el poder Ejecutivo con una mayoría absoluta que lo proteja en la Cámara. De esta forma, cualquier intento de solapar malos manejos en la administración pública prodrá ser contrarrestado por una minoría parlamentaria.

4. Ampliar el tiempo para el estudio, debate y aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, así como capacitar a los legisladores en finanzas públicas y contabilidad gubernamental, especialmente a los diputados que integren la Comisión de Fiscalización del Gasto Público.

5. La reelección consecutiva fortalecería la responsabilidad legislativa del diputado con los ciudadanos. Al establecerse un mecanismo de evaluación los congresistas atenderían sus compromisos de campaña y se responsabilizarían por sus decisiones; esto los obligaría a ser menos dependientes del partido y tener mayor independencia ante posiciones de coerción y disciplina partidista.

6. Profesionalizar a los órganos técnicos del Congreso del Estado, desvinculando su contratación, permanencia y confianza a determinados intereses y lealtades partidistas. Promulgar una ley de servicio civil en el poder legislativo que propicie el profesionalismo y la neutralidad de los funcionarios, así como sus habilidades técnicas.

7. Propiciar la participación ciudadana en el proceso legislativo, activando la Ley de participación ciudadana mediante la organización de agrupaciones sociales y una continua movilización de sus afiliados mediante foros de consulta. La promulgación de una ley que obligue al legislador a celebrar reuniones con los vecinos de su distrito, auxiliándose de los recursos institucionales previstos para tal fin; con ello se establecerían vínculos representativos fuera de los desgastados rituales de gestoría.

8. Modificar el artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Baja California, el artículo 88 de la Ley orgánica del poder Legislativo, y el artículo 33 de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público a fin de precisar la ampliación del plazo para estudiar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos.

9. Introducir en la Ley orgánica del poder Legislativo mecanismos consensuales que eviten la parálisis parlamentaria. Frente a una configuración política polarizada, o por condiciones numéricas y adhesión ideológica coyuntural el Congreso puede quedar inactivo institucionalmente; aunque dentro del recinto se escenifiquen intensos debates que no producen acuerdos y solo llevan al asambleísmo.

Este mecanismo puede incluirse en el apartado de prácticas parlamentarias de la Ley orgánica del poder Legislativo, dado que la actual ley no prevé un mecanismo de esta naturaleza y para no repetir los continuos desencuentros legislativos que se suceden en el Congreso del Estado de Baja California y anticiparnos a la pervivencia de prácticas legislativas de chantaje y contubernio que los gobiernos divididos pueden generar.

Los temas críticos de conflicto, debate y polarización han sido y son: el proyecto de presupuesto, la ley de ingresos, el nombramiento del gobernador sustituto al fallecer en 1998 el gobernador constitucional, licenciado. Héctor Terán Terán, y las reformas electorales.

10. Es importante que la disciplina partidista se relaje en términos parlamentarios, ello limitaría el poder de la burocracia partidista y evitaría las votaciones en bloque, propiciando una mayor identidad del legislador con sus electores. Al mismo tiempo, si se producen nuevos mecanismos de evaluación legislativa (como la reelección) y nuevos mecanismos de consulta (como el cabildeo), los diputados tendrán mayores recursos motivacionales e institucionales para desempeñarse de acuerdo a las exigencias de la sociedad y los retos que enfrenta México al consolidarse como nación democrática y moderna.

APORTACIÓN Y ALCANCE EN EL ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN BAJA CALIFORNIA

La investigación aquí planteada se enfocó al estudio de las nuevas relaciones y funciones que el poder Legislativo está desplegando. Una vez que la configuración partidista del Congreso en Baja California cambio, debieron (así se supuso) cambiar también las practicas parlamentarias, las relaciones entre poderes y los vínculos y mecanismos de representación ciudadana.

Por lo tanto, las variables de análisis fueron: a). la productividad legislativa (elemento técnico) y la dinámica parlamentaria (elemento político); a nivel de relaciones entre poderes se analizo, b). el tipo de gobierno (dividido, unificado, no unificado) y la normatividad que regula la acción coordinada en materia económico-presupuestal.

Además, los vínculos representativos y de evaluación ciudadana que la pluralidad partidista debió ampliar o fortalecer al romperse el esquema corporativo-representativo en que se asentaba el PRI; para ello se abordaron: a) la reelección legislativa, b) la disciplina partidista; y c) los mecanismos de consulta.

Esta investigación se trazo en tres dimensiones para considerar que la pluralidad legislativa en el Congreso del Estado de Baja California y la alternancia en la gubernatura posibilitaron la democratización del presidencialismo regional.

Una de estas dimensiones es la relación entre el poder Legislativo y el Ejecutivo (bajo el formato de gobierno dividido); la segunda comprende las relaciones entre las fracciones parlamentarias al interior del Congreso; y la tercera dimensión, son las relaciones de los diputados con los ciudadanos.

El enfoque institucional permitió entender la normatividad y corresponsabilidad entre las instituciones; así se pudo demostrar un fortalecimiento legal-operativo del proceso fiscalizador y de las facultades definidas constitucionalmente a cada poder.

La gran limitación de este enfoque es su acentuado análisis de las normas y las regulaciones emanadas de las instituciones legal y legítimamente construidas para garantizar el accionar democrático de sus funciones. Este enfoque, por lo tanto, permite estructurar la competencia política en un contexto ordenado, funcional y previsible, pues toda acción y decisión política será procesada y depurada en un marco normativo e institucional aceptado y avalado por los actores políticos.

Para estudiar las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en Baja California a un nivel formal-legal se recurrió a la constitución local y a las leyes reglamentarias en materia fiscal-presupuestal; así como las leyes orgánicas de ambos poderes. Esto ayudó a comprender el componente normativo y los activos institucionales edificados bajo un gobierno autoritario, pero con un gran contenido simbólico democrático.

Las limitaciones analíticas de este enfoque son: no considera relevante la estructuración de intereses y grupos políticos en las decisiones políticas, no aborda las condiciones partidistas y sociales que afectan el desempeño de las instituciones, y la separación entre lo formal –legal de los gobiernos y el ejercicio del poder.

Por tal motivo fue imprescindible combinar el enfoque transicional y el racional instrumental al estudio de la alternancia política y el equilibrio de poderes en Baja California; esta vinculación bien estructurada me permitió enriquecer la investigación y comprender mejor el objeto de estudio.

Para articular los cambios político-electorales sucedidos en Baja California en 1989 con la transición democrática de México fue necesario identificar las fases del lapso transicional y relacionarlos con lo sucedido en la entidad. Desde esta perspectiva pude puntualizar la secuencia histórica de crisis y ruptura del sistema autoritario.

Es importante que los eventos de tipo político queden ligados al proceso de democratización. Para ello utilicé las reformas electorales como vínculo operativo; es decir, a nivel nacional la liberalización política se condujo por este medio, y quienes capitalizaron esta gradual apertura fueron los gobiernos locales. En este contexto ocurre la alternancia política en Baja California, y por ello consideré necesaria esta conexión funcional entre lo nacional y lo local.

Por supuesto que la adopción del enfoque transicional queda limitado una vez que se abordan las condicionantes de orden político local, pero sin su conexión quedaría el estudio de alcance local descontextualizado.

En cambio, para abordar la dinámica parlamentaria y los mecanismos de consenso y negociación cameral utilicé un modelo que estructura la lógica de acción racional de los legisladores bajo los parámetros del modelo racional-instrumental.

El empleo de este enfoque me permitió destacar los factores de orden motivacional que condicionan la conducta de los diputados (de oposición o del partido del gobernador) y que no pueden ser explicados desde la perspectiva institucional.

Al utilizar este enfoque de la ciencia política se me facilitó el descubrimiento de las variadas posiciones de conflicto y cooperación que ocurrieron en el periodo estudiado; en particular debo resaltar el paradójico efecto institucional de la no reelección consecutiva.

En México, se dice los efectos negativos de la no reelección afectan la profesionalización del legislador, además lo atan a la disciplina partidista, mientras que en Estados Unidos la reelección consecutiva posibilita la profesionalización y debilita la disciplina partidista; una de las grandes bondades institucionales de esta estructura de recompensas es que evita la parálisis legislativa que suele ocurrir en sistemas con partidos disciplinados y polarizados.

Mientras en Estados Unidos la reelección consecutiva vincula al legislador al electorado y no al partido, el diputado entonces, en Estados Unidos ejerce su voto en coincidencia con la demanda ciudadana, evitando así el voto disciplinado. En cambio en México, con condiciones partidista opuestas y sin reelección consecutiva, el diputado busca para avanzar en su carrera política quien premie su desempeño (la estructura de recompensas). La falta de incentivos del sistema representativo en México induce a romper con la disciplina partidista y negociar con agentes externos al Congreso.

Este planteamiento se opone al supuesto de Linz quien plantea la parálisis de los sistemas presidenciales bajo mayorías divididas. La afirmación de Linz se apoya en la conducta disciplinada y polarizada que presentan los sistemas de partido en América Latina.

Sin embargo, en esta investigación, al buscar una explicación a la conducta atípica de los legisladores locales bajo estos supuestos, pude descubrir este mecanismo (la no reelección consecutiva) el medio que destraba el conflicto sistémico del modelo de partidos en México y Baja California.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Soria, Juan Miguel, “Inaugurando una nueva relación entre poderes” revista *Quórum*. año VII, núm. 63, noviembre- diciembre de 1998.

Alarcón Olguín, Víctor, “Hacia una Teoría integral del análisis político”, en <http://www.uam.mx/difusión/revista/feb202/olguin.html>.

Ayala Espino, José, “Instituciones y economía: una Introducción al neoinstitucionalismo económico” . México. Fondo de Cultura Económica. 1999.

Ayala Espino, José “Instituciones para mejorar el desarrollo” México. Fondo de Cultura Económica. 2003.

Ayala Espino, José y Juan González García, “El neoinstitucionalismo: una revolución del pensamiento económico” en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=4&idRevista=40>

Béjar Algazi, Luisa, “Democracia y representación parlamentaria en México” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, año LX/núm 2, abril-junio de 1998.

Béjar Algazi, Luisa, “El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* núm. 181. UNAM.

Béjar Algazi, Luisa, “La (re)institucionalización del poder Legislativo en México” *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre de 2001.

Bejarano, Jesús Antonio, “El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos” *Revista de Economía Institucional*, núm. 1, noviembre de 1999

Benoit, Kenneth, “Wich Electoral Formula is the most Proportional? A New Look with New Evidence” Department of Political Science, Trinity College, Dublín 2, Ireland. en <http://web.Polmeth.ufl.edu/>

Biscaretti di Ruffia, Paolo, “Introducción al derecho constitucional comparado” México. FCE. 1996.

Boehmke J., Frederick, “The Influence of the Initiative Process on Interest Groups and Lobbying Techniques” California Institute of Technology. en <http://web.polmeth.ufl.edu/>

Burgos Silva, Germán, “Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional” *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 7, segundo semestre/2002.

Caballero, Gonzalo, “Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales” *Revista de Economía Institucional*. vol. 6, núm. 10, primer semestre/2004.

Caballero, Gonzalo, “Lo macro, lo micro y lo político en la nueva economía institucional” en <http://www.usc.es/idega/>

Camposeco, Miguel Ángel, “La técnica legislativa” revista *Quórum*. año VII, núm. 58, enero- febrero de 1998.

Cantú Nájera, Isael Petronio, “Poder Legislativo contra poder Ejecutivo” revista *Quórum*. año VII, núm. 63, noviembre- diciembre de 1998.

Carbonell, Miguel, “Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate” revista *Quórum* año VII, núm. 63, noviembre-diciembre de 1998.

Cárdenas, Raymundo y Abel Dávila, “Las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo” revista *Diálogo y Debate*. año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Carpizo, Jorge, “México: sistema presidencial o parlamentario” revista *Diálogo y Debate*. año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Carpizo, Jorge, “Renovar el presidencialismo” en http://www.nexos.com/internos/abr99/renovar_el_presidencialismo.htm

Casar, María Amparo e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México. CIDE-Taurus. 2002.

Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y Legislativo: el caso de México. revista *Política y Gobierno*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. vol. VI, núm 1, , primer semestre de 1999.

Casillas, Carlos Enrique, “Cambio y continuidad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. revista *Diálogo y Debate*. año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Castellanos, Juan Manuel, “La reelección legislativa inmediata” revista *Diálogo y Debate*. año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Crespo, José Antonio, *Los Riesgos de la Sucesión Presidencial*, México. CEPCOM, primera edición. 1999.

Cruz Vásquez, Jesús Javier, “El sistema de representación proporcional: marco jurídico-político para la integración plural del Congreso (escenario para el ejercicio de sus funciones)” revista *Quórum*. año VII, núm. 63, noviembre- diciembre de 1998.

Dahl, A. Robert, *La poliarquía: participación y oposición*. México, Rei. 1996.

De Remes, Alain, “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales” revista *Política y Gobierno*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. vol.VI, núm 1, primer semestre de 1999.

Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, “Autoridad presupuestal del poder Legislativo en México: una primera aproximación” revista *Política y Gobierno*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. vol. V, núm 2, segundo semestre de 1998.

Durazo Herrmann, Francisco Julián, “Presidencialismo o parlamentarismo? El debate latinoamericano” revista *Quórum*. año VIII, núm. 64, enero-febrero de 1999.

Ebrard, Marcelo, “El control del Congreso mexicano sobre la política económica: un fiscal con la manos atadas” revista *Dialogo y Debate*. año 2, núms 9-10, julio-diciembre de 1999.

Espinoza Toledo, Ricardo, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la LVII Legislatura” revista *Diálogo y Debate*. año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “El Congreso del Estado de Baja California. Del partido hegemónico al partido dominante, 1980-1997” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. año LX/núm. 2 abril-junio de 1998.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Alternancia política y gestión pública* México. El Colegio de la Frontera Norte. 1998.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Alternancia política y gobiernos locales en México” *Revista Estudios Sociológicos*. vol. XX, núm. 58, enero-abril, 2002.

Estrada Alvarez, Jairo, “Notas sobre el neoinstitucionalismo” en <http://www.espaciocritico.com/articulos/je-a11.htm>

Farias Mackey, Luis, “La nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo” revista *Diálogo y Debate*. año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Fenichel Pitkin, Hanna, *El Concepto de Representación* Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1985.

Fernández Santillán, José F. *Hobbes y Rousseau” entre la autocracia y la democracia.* México. FCE. 1988.

Fuenmayor, Jennifer y Lourdes Molero de Cabeza, “Análisis crítico del discurso de la obra de Douglass North. en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/17/fuenmayor.htm>

Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno* México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1976.

García Villegas, Mauricio, “ No sólo de mercado vive la democracia: el fenómeno del (in)cumplimiento del derecho y su relación con el desarrollo, la justicia y la democracia.” *Revista de Economía Institucional*, vol. 6, núm.. 10, primer semestre/2004.

Gargarella, Roberto, *Crisis de la Representación Política.* México. Fontamara. primera edición. 1997.

Hernández Vicencio, Tania y José Negrete Mata. *La experiencia del PAN: diez años de gobierno en Baja California*”. México. Plaza y Valdés, El Colegio de la frontera Norte. 2001.

Horowitz, Donald. “Comparando sistemas democráticos” en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El Resurgimiento Global de la Democracia* México, UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. 1996.

Hula W, Kevin, *Cabildeo/Lobbying* México. Limusa. 2002.

Jáuregui, César, “Las nuevas relaciones entre poderes” revista *Dialogo y Debate.* año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Kalmanovitz, Salomón, “El neoinstitucionalismo como escuela” *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm.9, segundo semestre/2003.

Lander, Edgardo, “Hacia una refundación de la teoría democrática” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.* Caracas Universidad Central de Venezuela. abril-septiembre de 1998.

Lanny W, Martín y Randolph T. Stevenson, “An Empirical Model of Gobeernment Formation in Parliamentary Democracies” en <http://web.polmeth.ufl.edu/>

Layne Potisek, Javier, “Equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo” en http://www.ibergop-mx.org/docs/diplomado2002/Layne_paper.pdf

Le brazidek, Gwéanel, “Rene Capitant y Carl Schmitt frente al parlamentarismo: de weimar a la quinta República” en <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/ard/ard4.htm>.

Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo” en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El Resurgimiento Global de la Democracia México* UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. 1996.

Linz, Juan, “Las virtudes del parlamentarismo” *El Resurgimiento Global de la Democracia*

Linz, Juan y José R. Montero, (eds) *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta* Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

López Lara, Álvaro y Loza Otero Nicolás, “El acertijo de la agenda legislativa: ideología, actitudes y programas en la LVIII Legislatura en México” en <http://cueyatl.uam.mx/~nloza/lopezloza.html>.

López Guzmán, Cuauhtémoc, “El dilema de la revolución: democracia frente a estabilidad” revista *Semillero* año 2, núm. 6, abril-junio de 1994

López Guzmán, Cuauhtémoc, “El 68: encrucijada por la democracia” revista *Semillero*, año 2, núm. 7, julio-septiembre de 1994.

López Guzmán, Cuauhtémoc, “Diagnostico del PRI” revista *Debate Democrático* año 1, núm, 1. 1995.

López Guzmán, Cuauhtémoc, “Liberalización política en México: un enfoque de mercado a la competencia electoral” revista *Estudios Políticos* sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000.

López Guzmán, Cuauhtémoc, “La alternancia política en Baja California: hacia un nuevo equilibrio de poderes” revista *Estudios Fronterizos*, nueva época, vol. 2, núm. 3, enero-junio de 2001.

López Guzmán, Cuauhtémoc, “Configuración parlamentaria y productividad en el Congreso de Baja California” revista *Estudios Fronterizos*, nueva época, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre de 2002.

Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido*. México, Océano. 2000.

Lujambio, Alonso y Jaime Martínez, “Gobierno dividido: estrategia presidencial y opinión pública” en http://www.ibergop-mx.org/docs/diplomado2002/Lujambio_paper.pdf

Machuca de Irlas, Lilia, “El Parlamento europeo hacia la Europa de los pueblos” revista *Quórum*. año VIII, núm.. 64, enero- febrero de 1999.

McFarland S, Andrew, *Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano* México, Gernika. 1978.

Maldonado, Braulio, *Baja California: comentarios políticos* México. Costa ACIC. 1960.

Martínez Herrera, Leopoldo y Fernando González Reynoso, *La política en Baja California*. Mexicali Baja California, Buscalibros. 1998.

Martí i Puig, Salvador, “¿Promesas incumplidas? Un balance crítico de las teorías del cambio político y su aplicabilidad en América Latina” en <http://www.puce.edu.ec/Postgrados/MSCPolicas/Biblioteca/Papel5.htm>

Mateos Díaz Araceli y Cristina Rivas Pérez, “Algunas observaciones sobre la elite parlamentaria latinoamericana” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. Año LX/Núm 2 Abril-Junio de 1998.

Meyenberg Yolanda, “Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. año LX/núm 2 abril-junio de 1998.

Morineau, Marta, “Iniciativa y formación de las leyes” *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, versión electrónica. en <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/5/cl/cl10.htm>

Moreno Collado, Jorge, “Teoría y práctica de la legislación parlamentaria en México. La nueva ley orgánica del Congreso” revista *Diálogo y Debate*. año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999.

Moreno Garavilla, Jaime, “Requiere México de una nueva Constitución” revista *Quórum* año VI núm. 50. febrero de 1997.

Movimiento Ciudadano por la Democracia, “Manual de Cabildeo” en <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/cabildeo/cabildeo.htm>

Murillo Belmontes, Francisco, “Principios reguladores de la función legislativa del Poder” revista *Quórum*. año VII, No. 63, noviembre- diciembre de 1998.

Nacif, Benito, “El Congreso propone y el Presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México”. en http://www.ibergop-mx.org/docs/diplomado2002/Nacif_paper.pdf

Nava Polina, María del Carmen y Jorge Yáñez López, “El debate parlamentario” revista *Voz y Voto* núm. 101. 15 de julio de 2001.

Nicoll Victor, Jennifer, “Connecting Interest Groups and Congress: A New Approach to Understanding Interest Group Success” en <http://web.polmeth.ufl.edu/>

Nino, Gargarella, et al; *El Presidencialismo Puesto a Prueba* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1992.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas. Nueva Sociedad. 1991.

Nogueira, Marco Aurelio, “Democracia política, gobernabilidad y representación” en <http://www.clad.org.ve/0021600.htm1#arriba>.

North, Douglass, *Estructura y cambio en la historia económica* Madrid, Alianza Universidad. 1984.

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* México, Fondo de Cultura Económica. 1993.

North, Douglass, “La Evolución Histórica de las Formas de Gobierno” *Revista de Economía Institucional*, núm. 2, primer semestre/2000.

Pachano, Simón, “Presidencialismo y parlamentarismo” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. año LX/núm. 3 julio-septiembre de 1998.

Pasquino, Gianfranco et al, *Manual de Ciencia Política* Madrid. Alianza Universidad. 1996.

Parada, J. Jairo, “Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias” *Revista de Economía Institucional*, vol. 5 núm. 8, primer semestre/2003.

Pérez, Germán y Antonia Martínez, (compiladores) *La Cámara de Diputados en México* México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-LVII Legislatura . 2000.

Peters, B. G, *El Nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. España, Gedisa. 2003.

Poole, T. Keith, *The Geometry of Multidimensional Quadratic Utility in Models of Parliamentary Roll Call Voting*, Department of Political Science, University of Houston, Houston Texas. en <http://web.polmeth.ufl.edu/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Cooperación y gobernabilidad democrática: fronteras de interacción Ejecutivo- Parlamento*. Venezuela Nueva Sociedad. 1998.

Reveles Vázquez, Francisco, “Las fracciones del Partido Acción Nacional: una interpretación” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. año LX/núm. 3 julio-septiembre de 1998.

Reyes Salas, Gonzalo, *Sistemas Políticos Contemporáneos*. México. Oxford. 1999.

Reynoso, Diego, “Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital” revista *Política y Gobierno*, vol. IX. núm. 2. México.

Rivera Sánchez, José Abel, “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas” revista *Política y Gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. vol. V, núm 2, México, segundo semestre de 1998.

Sáinz, Luis Ignacio, “Del imperativo de una epistemología política” en <http://uam.mx/difusión/revista/abr2002/sainz.html>

Santamaría, Julián, “El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. año LX/núm.2 abril- junio de 1998.

Santiago, Javier, “El poder Legislativo: de la hegemonía al pluralismo” revista *Diálogo y Debate* año 2, núms 9-10, julio-diciembre de 1999.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada* México. Fondo de Cultura Económica.1994.

Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partido* México, Alianza Universidad. España. 1992.

Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*. México. Porrúa. 1998.

Serrafero, Mario, “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto” *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. año LX/núm 2 abril-junio de 1998.

Sirvent, Carlos (coordinador), *Alternancia y Distribución del Voto en México* México. UNAM- Gernika. 2001.

Solórzano, Carmen, “La construcción del régimen posrevolucionario y las atribuciones económicas del presidente” revista *Estudios Políticos*, núm. 23, enero-abril, 2000.

Rossell, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México* México. LVII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa. 2000.

Ross. S, Wendy, “Cabildo congresional como parte integral del sistema democrático de Estados Unidos” en <http://usinfo.state.gov/topical/rights/law/lobby1sp.htm>

Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999* . México, Miguel Ángel Porrúa. 2000.

UNAM- *La Reforma del Estado* México. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.

Valdés S., Clemente, *El Juicio Político* México, Ediciones Coyoacán. Primera Edición. 2000.

Valdivieso C., Susana, “North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional” *Revista de Economía Institucional*, núm. 4. primer semestre/2001.

Vergara, Jorge, “Teorías participativas: un análisis crítico” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas Universidad Central de Venezuela. abril–septiembre de 1998.