



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**“ESTUDIO DE LOS EFECTOS EN LA RELACIÓN LEGISLATIVO-
EJECUTIVO EN LAS ENTIDADES DE MÉXICO CON GOBIERNOS
DIVIDIDOS, SIN MAYORÍA Y UNIFICADOS”**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CAMPO DISCIPLINARIO CIENCIA POLÍTICA**

PRESENTA

BRANDON RAMÍREZ GONZÁLEZ

TUTOR PRINCIPAL

**DR. DAVID PANTOJA MORÁN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

**DR. JOSÉ DE LA LUZ ÁLVARO ARREOLA AYALA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM**

**DRA. DIANA GUILLÉN RODRÍGUEZ
INSTITUTO MORA**

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO, 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Desde el año 2008 cuando comencé mis estudios en la Escuela Nacional Preparatoria 5, he tenido la fortuna de formar parte de la Universidad Nacional Autónoma de México. Si bien los colores Pumas los he sentido desde niño, cuando comencé a asistir al Estadio Olímpico Universitario y entoné mis primeros Goyas.

Tanto en la educación media superior, durante mis años de licenciatura, y mis dos etapas en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, siempre he sentido orgullo de formar parte de esta Universidad. Dentro de sus aulas he conocido a mis mejores amigos, Alessandro, Silvia, desde ese mismo 2008 hasta hoy día; a Naila y Sofía, desde 2010 que ingresé por primera vez a esta Facultad. Años después, ya durante la Maestría, a Vianey, quien me acompaña en mi vida desde hace más de cinco años escuchándome, apoyándome, dándome ánimos e infinito cariño, sin quien este proceso hubiera sido más difícil. Sabes todo lo que significas para mí.

Dentro del campus universitario he pasado seguramente, durante algunos años, más tiempo que en mi propio hogar. Precisamente se ha convertido en eso para mí. Durante este tiempo nunca he dejado de estar vinculado de una u otra forma a la UNAM, que me ha dado buena parte de lo que hoy día soy.

Durante los años de esta etapa en el doctorado, he conocido a más personas a quienes debo expresarles mi gratitud: al Dr. David Pantoja Morán, quien siempre estuvo pendiente del desarrollo de la investigación, aun durante la etapa de la pandemia que nos alejó de las instalaciones universitarias por más de un año, y que precisamente durante ese momento se preocupó también en el tema personal. A los Doctores Álvaro Arreola Ayala y Diana Guillén Rodríguez, por acompañar el desarrollo de este documento con sus comentarios, recomendaciones y críticas acertadas. Al Doctor Miguel Armando López Leyva y mis compañeros, que dentro del Seminario de Investigación siempre leyeron los avances, enriquecieron mi trabajo con sus observaciones y con quienes fuera de las aulas pasamos gratos momentos una vez regresamos a la normalidad: Yael, Jonatha, Jacob, Vladimir, Pedro, Alejandra, Douglas, Paula y Stephany.

No puedo dejar de agradecer a la Dra. Marcela Bravo Ahuja, quien desde hace más de ocho años me ha permitido colaborar con ella, y a quien debo buena parte de mi formación, tanto dentro de las aulas cuando fue mi profesora, como fuera, al invitarme a formar parte de sus proyectos de investigación, aceptar dirigir mi trabajo de titulación de Licenciatura, y formar parte de mis lectores durante la Maestría y Doctorado. Las conversaciones que hemos sostenido a lo largo de estos años, los trabajos en los que hemos colaborado, así como su apoyo académico y personal siempre que lo he requerido, han sido parte importante del proceso que con esta tesis da un paso más allá.

Y por supuesto, al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca otorgada para la realización de mis estudios y los apoyos de movilidad a lo largo de los mismos, que contribuyeron a tener una formación más enriquecedora.

Índice

Agradecimientos.....	2
Índice.....	4
Introducción	6
1. La relación entre poderes	9
1.1 La separación de poderes.....	9
1.1.1 ¿Por qué sigue siendo un tema?.....	9
1.1.2 Debates sobre la separación de poderes	13
1.1.3 Gobiernos divididos vs gobiernos unificados.....	21
1.1.4 Influencia de las condiciones institucionales.....	26
1.1.5 La separación de poderes vertical.	30
1.2 Las relaciones ejecutivo-legislativo.	33
1.2.1 Producción legislativa y facultades ejecutivas.	36
1.2.2 Negociación presupuestal.....	40
1.2.3 Nombramientos.	44
1.2.4 Supervisión y control.....	46
2. El contexto mexicano.....	49
2.1 La investigación sobre México.....	49
2.1.1 Contexto político: el surgimiento del interés en el tema	49
2.1.2 Gobiernos divididos y su estudio a nivel estatal en México	56
2.1.3 Aproximaciones distintas al fenómeno.....	59
2.1.4 Consideraciones y ruta metodológica.....	62
2.2 La distribución normativa del poder en México	68
2.3 El presidencialismo mexicano.....	72
2.4 La dispersión del poder político	73
2.5 Los cambios en los calendarios electorales locales	77
3. Los casos de estudio.....	82
3.1 La distribución del poder político en los estados mexicanos, 1997-2021	82
3.2 Ciudad de México.....	98
3.2.1 Contexto local	98
3.2.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral	102
3.2.3 Facultades ejecutivas y legislativas.....	104

3.3 Colima	105
3.3.1 Contexto local	105
3.3.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral	109
3.3.3 Facultades ejecutivas y legislativas	111
3.4 Hidalgo	112
3.4.1 Contexto local	112
3.4.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral	116
3.4.3 Facultades ejecutivas y legislativas	117
3.5 Nuevo León	118
3.5.1 Contexto local	118
3.5.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral	122
3.5.3 Facultades ejecutivas y legislativas	123
3.6 Querétaro	124
3.6.1 Contexto local	124
3.6.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral	127
3.6.3 Facultades ejecutivas y legislativas	128
3.7 Las relaciones ejecutivo-legislativo	129
4. Discusión y conclusiones	136
4.1 La influencia del sistema nacional	137
4.2 Conclusiones	149
Referencias	154

*“Growing up in communist Poland, I imagined democracy only dimly across a curtain, attracted mostly by the thrill of elections: **parties compete, someone wins, someone loses, and even if their chances are unequal, no one knows how the game will end.** It was like football, and I was passionate about football. So I read results of elections in foreign countries the same way I read scores of foreign soccer games. And, to increase the emotional stakes, I had my favorites in both: Swedish Social Democrats and Arsenal” (Przeworski, 2010)*

Introducción

El año 2018 supuso un cambio en el comportamiento electoral mexicano. Desde 1997, no existía en el nivel federal un gobierno donde el ejecutivo tuviera la mayoría legislativa. Las reformas que comenzaron en las últimas décadas del siglo XX buscaron dar mayor pluralidad al sistema de partidos y a la representación política del país, antes en manos casi totalmente del Partido Revolucionario Institucional. Durante los últimos años, los calendarios electorales tendieron a ser cada vez más concurrentes, lo que permitió, en parte, el arrastre del voto multinivel. Esto generó un contexto en el que se pudo, en dicho año, dar una serie de resultados electorales que se lograron construir mayorías en manos de un partido como hace mucho no ocurría, tanto en lo federal como en lo local.

Morena consiguió, por tanto, construir gobiernos unificados ahí donde se renovaron congresos, al ejecutivo, y el electorado le voto mayoritariamente. Sin embargo, en otro grupo de entidades, donde sólo se renovaron las diputaciones, también contó con un apoyo mayoritario en las urnas, mismo que les permitió tener la mayoría, configurando entonces gobiernos divididos, en algunos casos, en entidades donde este fenómeno no había ocurrido.

Surgieron entonces interrogantes sobre las dinámicas del poder que la nueva distribución de este podría conllevar, si bien la construcción de gobiernos unificados, y en general de mayorías es un resultado habitual, y quizá hasta esperado de los regímenes democráticos, dados los antecedentes de la historia política del país, y la variación democrática de muchas entidades, donde las instituciones democráticas son aún puestas en entredicho.

Es cierto que en cada entidad hay una lógica propia de la competencia electoral, sistemas de partidos locales con particularidades, y la construcción de gobiernos mayoritarios o de gobiernos divididos han venido ocurriendo a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, la elección de 2018, por su resultado, su concurrencia, y la irrupción de un nuevo partido mayoritario distinto a PAN, PRI y PRD que eran los grandes protagonistas de la política

nacional, generaron un nuevo interés por la construcción de estos gobiernos nuevos y su posible comportamiento, al romper con dinámicas que se habían construido durante las últimas décadas y que operaban en las entidades del país.

El objetivo de esta investigación, es evaluar si el referido cambio en el reparto de poder en México, que conllevó nuevas configuraciones de gobierno, generó a su vez comportamientos distintos a los previos a 2018 dentro de las relaciones ejecutivo-legislativo locales, al considerar estas un punto esencial para la democracia y su sistema de división de poderes (en el diseño federal, tanto vertical como horizontal) con frenos y contrapesos, o si se mantienen constantes gracias a los arreglos institucionales arraigados en las estructuras y actores locales de las entidades a estudiar y su relación con el ejecutivo federal. Este último punto, suele ser obviados en muchas ocasiones, pero en un sistema político con partidos nacionales con mucha influencia en la vida política partidista local, y donde las carreras políticas pueden depender de los mismos, el que el partido del ejecutivo local sea el mismo que el ejecutivo federal es un elemento que, se sostiene aquí, influye en la relación de poderes estatales y sus comportamientos.

La pregunta que orienta esta investigación, entonces, es: ¿Cómo afectan a las relaciones ejecutivo-legislativo de las entidades en México las instituciones formales e informales que operan dentro de las distintas configuraciones de gobierno? La hipótesis que busca ponerse a prueba, es que el diseño del sistema electoral mexicano, los incentivos para las carreras políticas que controlan los ejecutivos y la centralización de los partidos políticos nacionales en el nivel federal, así como las distintas prácticas y estructuras políticas locales, influyen en el comportamiento de los gobiernos estatales y sus relaciones Ejecutivo-Legislativo, permitiendo al mayor éxito en su producción legislativa, menores obstáculos para aprobar su propuesta presupuestal y los nombramientos que requieren la aprobación del Congreso, así como un menor uso de mecanismos de control cuando se cuenta con un gobierno unificado vertical.

Este trabajo comienza contextualizando el problema de estudio, al presentar los distintos debates entorno a la separación de poderes, los modelos que se han propuesto, la preferencia de gobiernos unificados o divididos, la separación de poder vertical particularmente en países con sistemas federales y posteriormente una revisión de la literatura que ha estudiado las

relaciones ejecutivo-legislativo, con el fin de conocer los indicadores utilizados para observarlas y estudiarlas. Posteriormente, en el segundo capítulo, se presentan las condiciones propias del caso mexicano, el contexto político, los estudios realizados sobre el mismo y se presenta la ruta metodológica con la que se profundizará en los casos de estudio. En el tercer capítulo se presenta cómo ha evolucionado la distribución de poder político en las 32 entidades que conforman México, particularmente los partidos que han gobernado las mismas, y la composición de los congresos con los que compartieron su administración, para clasificarlos en cinco categorías: gobiernos unificados, semi unificados, semi divididos o divididos, y se presenta la selección de casos, representando a los distintos grupos de entidades que se identificaron, exponiendo su contexto local, la composición de sus sistemas de partidos y los marcos jurídicos locales que enmarcan las relaciones ejecutivo-legislativo. Dicha selección está compuesta por:

- Ciudad de México: 2015-2021
- Colima: 2015-2021
- Hidalgo: 2012-2021
- Nuevo León: 2012-2021
- Querétaro: 2015-2021

Posteriormente, se analizan los resultados obtenidos a través de la medición de los indicadores para cada una de las dimensiones de la relación ejecutivo-legislativo identificadas: la producción legislativa, la negociación presupuestal, sus nombramientos y el uso de los mecanismos de supervisión y control.

Por último, se incide en la importancia que tiene el sistema nacional para explicar el comportamiento de los gobiernos locales, identificando algunos aspectos que pueden ayudarnos a comprender las distintas estructuras y prácticas formales e informales relevantes y que condicionan a los actores locales, para dar paso a las conclusiones.

1. La relación entre poderes

1.1 La separación de poderes.

1.1.1 ¿Por qué sigue siendo un tema?

Uno de los aspectos principales del diseño institucional democrático es la separación de poderes. Esta puede darse de formas diversas, desde la más pura, sin intromisión de uno en el otro, o hasta una con mecanismos de frenos y contrapesos que garanticen la supervisión entre estos. Uno de los objetivos de las transiciones democráticas fue precisamente la construcción de un entramado institucional que permita la pluralidad política y la dispersión del poder de aquellos grupos o gobernantes que encabezaron los regímenes predemocráticos a partir de sistemas de frenos y contrapesos.

El foco de atención académica en los años que rodearon el cambio de siglo se había centrado precisamente en dichas transiciones y en la consolidación democrática. La llegada de la tercera ola democratizadora (Huntington, 1991), y el triunfalismo con que era visto el establecimiento de la democracia liberal como el modelo mayoritario en el mundo, que podemos ver en obras como la de Fukuyama (1992), se mantuvo, llegando a darse nuevas perspectivas como la calidad de las democracias, sin poner en entredicho la duración de estas, o posibles riesgos internos a los que podrían enfrentarse, hasta los años más recientes.

Sin embargo, el mundo ha observado cambios en este particular, que se refleja en la declinación de los regímenes democráticos frente a formas más autocráticas de gobierno. Como lo señala el *V-Dem Institute* en su reporte de 2020, titulado “*Autocratization surges – Resistance grows*” es la primera vez desde 2001 en que las autocracias son el régimen mayoritario, estando presentes en 92 países, con el 54% de la población mundial (V-Dem, 2020b), y la separación de poderes, así como los sistemas de frenos y contrapesos volvieron a cobrar relevancia al ser precisamente estos parte de la ingeniería institucional pensada para evitar que el poder pueda concentrarse y ejercerse de forma unilateral en contextos democráticos.

Aquello que Lüthmann y Lindberg (2019) denominaron la tercera ola autocratizadora, es decir, la presencia de declinación de atributos democráticos en muchos regímenes, como en los casos de Brasil, Burundi, Hungría, Rusia, Serbia o Turquía, forma parte de un proceso

que, aunque ha sido abordado desde distintas concepciones, y la conceptualización puede estar en debate por sus implicaciones (del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2020), ha llevado a evaluar los propios mecanismos democráticos, y el desempeño de sus gobiernos, incluso en democracias de larga tradición (Lührmann y Lindberg, 2019: 1095), particularmente cuando existe una concentración de poder que conlleva una mayoría legislativa absoluta.

Este fenómeno no es ajeno a otras regiones del mundo (V-DEM, 2020b). El trabajo de Levitsky y Ziblatt (2018) advierte el riesgo en que pueden encontrarse incluso las democracias más consolidadas, que han comenzado a observar cómo políticos con tendencias autoritarias pueden acceder al ejecutivo por la vía democrática electoral, sin recurrir a tomas violentas del poder, para atacar a las instituciones democráticas desde dentro, entre ellas la separación de poderes, y los sistemas de frenos y contrapesos.

Como los propios Levitsky y Ziblatt señalan, el diseño “Madisoniano” de frenos y contrapesos del sistema estadounidense (que se desarrollará más adelante) ha funcionado bien por dos siglos, soportando periodos de crisis como la Guerra Civil, la Gran Depresión, la Guerra Fría o Watergate, a partir de dos normas básicas (informales, al no ser parte del marco jurídico) que son aceptadas por todos: la tolerancia mutua y la aceptación del control, y seguramente pasaría igual tras la presidencia de Trump (2018: 13), aunque podría enfatizarse que una norma adicional, transversal a las anteriores, es igual de importante: la aceptación de la derrota, misma que Trump puso en duda tras su no re elección.

Debido a dichas normas informales presentes en países como Estados Unidos, con larga tradición democrática, los gobiernos unificados, y la concentración del poder en un partido político, lejos de ser una posible fuente de riesgo para la salud de su democracia, estos pueden ser la normalidad, como lo fue durante muchos años, siendo vistos los gobiernos divididos justamente como algo atípico y perjudicial (Fiorina, 1992). Su sistema de frenos y contrapesos, junto a las normas básicas descritas, impiden una concentración de poder que pueda suponer un riesgo para sus instituciones democráticas (lo que ha sido demostrado en sus más de dos siglos de historia).

Sin embargo, en países con una tradición democrática menos amplia, y donde ejecutivos (en algunos casos, con tendencias autocráticas) ganan elecciones sin una mayoría legislativa que le acompañe, estos frenos y contrapesos pueden ser percibidos como camisas de fuerza, más

que como un arreglo institucional de larga tradición, con aceptación generalizada y son atacados por estos mismos buscando concentrar el poder en su figura para “liberarse” de ellos (Levitsky y Ziblatt, 2018: 65).

En estos escenarios, la concentración del poder (bien por atribuciones en una sola figura, bien por un partido ampliamente mayoritario) comienza a ser un foco de atención, pues puede percibirse como un riesgo en países con democracias frágiles, aún más si llega acompañada de gobernantes con tendencias autocráticas o la búsqueda de un protagonismo más allá del que la ley le facultad en su sistema político, a partir de la concentración de poder, sin tender a la autocratización. Como hemos señalado previamente, este proceso se realiza desde dentro del marco de las propias instituciones democráticas. En casos extremos, Del Tronco y Monsiváis-Carrillo identifican como mecanismos de erosión democrática la que ocurre por autocratización y la generada por debilitamiento: la primera se da desde el gobierno, comenzando con censura a los medios y limitaciones a los mecanismos de control y la oposición, culminando con la instauración de un régimen autoritario; la segunda, se da desde la oposición, con formas desleales de comportamiento democrático, que devienen en crisis de gobernabilidad y en casos extremos derivan en quiebre¹ del régimen o promover la llegada de un líder populista autocrático (2020: 8).

La pandemia de COVID-19 dio una nueva relevancia a este tema también, debido a que la situación de emergencia legitimó en algunos países la concentración de poder en el ejecutivo dotándole de facultades extraordinarias para atender la crisis, un paso atrás de los legislativos, y esto fue visto por algunos autores como una situación que puede agravar aquellos casos donde la democracia ya se encuentra en un estado de debilidad o con tendencias autocráticas (Rapeli y Saikkonen, 2020; Weiffen, 2020; Smith, 2020; Afsahi et al., 2020; Merkel, 2020). Si bien este pudo ser sólo una medida extraordinaria, y puede no suponer un riesgo para las democracias más consolidadas, o con instituciones más sólidas y con arraigo dentro de su sistema político, no deja de ser una posible fuente de riesgo para las referidas democracias menos estables ya que, en otros contextos, podrían utilizarse acontecimientos de otra naturaleza para justificar una concentración de poder similar que, de no existir un sistema de

¹ Similar al proceso de Juan Linz (1978) describe en su obra sobre el quiebre de las democracias.

frenos y contrapesos funcional, y una serie de instituciones informales que las respalden, podría agravar aún más la salud de sus democracias.

Si bien este fenómeno es más notorio cuando ocurre en los niveles nacionales o federales, las tendencias autocráticas que se presentan como contrarios al modelo de democracia liberal no se observa únicamente en estos, y pueden observarse fenómenos similares y de concentración de poder en lo local (que pueden o no suponer un riesgo), particularmente para las democracias jóvenes. En los estados el comportamiento político no es, generalmente, homogéneo, y pese a que algunos regímenes transitaron de modelos autoritarios a más democráticos, algunas dinámicas y prácticas del viejo régimen se mantienen presentes en este nivel, o simplemente, existen variaciones en la democracia entre niveles y localidades. Behrend y Whitehead (2017) proponen una conceptualización alternativa a lo que O'Donnell (1993) denominó como “zonas marrones”, para lograr identificarlas. Para estos autores: “el concepto *estructuras y prácticas subnacionales iliberales* nos permiten entender cómo algunos sistemas políticos provinciales pueden permanecer por debajo de los estándares democráticos que prevalecen en el resto del país y desafiar la democracia nacional sin llegar a convertirse en regímenes autoritarios propiamente dichos” (2017: 23). Esta propuesta, más allá de ayudarnos a comprender y explicar algunas prácticas políticas locales iliberales, es útil para estudiar la variación democrática, no necesariamente iliberal, constituidas por una serie de instituciones informales que se mantienen operando en contextos democráticos contraviniendo algunos de sus principios.

La conceptualización de Behrend y Whitehead se retoma de la propuesta que se popularizara con Zakaria (2003) al referirse en particular a Rusia e India, aunque estos autores tienen en mente cualquier sistema federal (en particular con un territorio amplio), y han aplicado en una obra colectiva con otros autores este entramado conceptual para estudiar los casos de Estados Unidos, India, Argentina, Brasil, México y Rusia (Behrend y Whitehead, 2016).

Al tipo de estructuras y prácticas que se refieren, son una serie de arreglos colectivos en lo local, territorialmente duraderos, que concentran poder acumulativo que les permite lograr que prácticas antidemocráticas (como familias oligárquicas, medios de comunicación y Cortes controladas o redes clientelares) se mantengan operando en el marco democrático y liberal proclamado en lo nacional (Behrend y Whitehead, 2017: 26). La razón para que estas

persistan pueden encontrarse en el diseño institucional, que les permiten operar como instituciones informales, el control que tienen de los recursos económicos que colocan a algunos actores en una posición de poder importante, las dinámicas propias del sistema de partidos y sus normativas internas, la relación que se tiene con el poder nacional, entre otras (2017: 24).

Es en este contexto donde resurge el interés en la concentración de poder, el posible predominio del ejecutivo hacia el legislativo, el uso de prácticas y permanencia de estructuras no democráticas dentro de regímenes democráticos, que se inserta esta investigación. Si bien para el caso mexicano no se plantea que esté llevándose a cabo un proceso de erosión o autocratización, lo que sí existe es un movimiento en la distribución de poder local que se pudo apreciar de forma clara tras el proceso electoral de 2018 que supuso una concentración de poder (en términos de puestos de elección ganados, particularmente ejecutivos y diputaciones) en ambos niveles de gobierno como hace varios gobiernos no existía. Las referencias a las investigaciones sobre la autocratización, la erosión democrática y procesos similares, enmarcan el contexto en el que los trabajos sobre la separación de poderes y los tipos de gobierno comenzaron a cobrar nuevamente relevancia, aunque aquí el interés particular radica en la referida concentración de poder y cómo la conformación de gobiernos de distintos tipos producto de la misma, a saber, unificados, semi unificados, semi divididos y divididos, en sentido vertical y horizontal (esta tipología se desarrollará más adelante) afectó el comportamiento entre poderes, particularmente entre los ejecutivos y legislativos locales que ya contaban con una serie de estructuras y prácticas establecidas.

A partir de lo anterior, es que en este apartado se realiza una revisión de la literatura en torno a la separación de poderes, cuándo y dónde surge con su connotación actual, las implicaciones que tiene en cuanto a la configuración de gobierno, los matices dentro de un diseño federal, los debates sobre la preferencia sobre gobiernos divididos, unificados, sus posibles consecuencias y la influencia del diseño institucional sobre estos.

1.1.2 Debates sobre la separación de poderes

La idea de la separación de poderes se encuentra presente desde hace siglos cuando se debate sobre el diseño institucional que un sistema político debe tener para un funcionamiento eficaz en democracia. Antecedentes de esta discusión a nivel teórico, con un sentido moderno,

pueden encontrarse claramente en las obras de Locke (1689) o Montesquieu (1748), aunque en términos más prácticos, desde 1787 en Filadelfia y 1789 en la Asamblea Nacional Francesa, en las transformaciones políticas de dichos países. El diseño institucional de un sistema político cuenta con implicaciones subyacentes que deberían corresponderse con la realidad política de la sociedad donde se implementa, buscando solucionar problemáticas propias y generando un gobierno estable.

En concreto, el caso estadounidense nos permite seguir buena parte de este proceso de discusión durante la gestación de un Estado. “*The Federalist Papers*”, describen de forma profunda los debates suscitados en torno al diseño que era preferible en el marco de la discusión de la Constitución de esta nación en construcción, para garantizar un sistema eficaz y que evitara el abuso del poder político. En concreto, el número LI retoma el tema del equilibrio de poderes, bajo el título “*The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments.*”

La argumentación (Hamilton & Madison, 1788) resalta la fortaleza que tiene en un gobierno republicano el poder legislativo, y la necesidad de fortalecer al ejecutivo frente al riesgo de quedar subsumido a este. En este sentido, la idea es, por un lado, dividir a la legislatura en dos cámaras, que tengan sistemas de elección distintos y que estén lo menos relacionadas posibles en sus funciones comunes, sin llegar a entorpecer su labor. Por otro lado, se habla de la necesidad de fortalecer al ejecutivo otorgándole facultades como el veto, además de una relación de este poder con la más débiles de las cámaras que le permitan que tenga la suficiente fuerza de actuar cuando lo requiera, y evitar abusos a la vez.

El mismo texto también resalta cómo la división de poderes en sentido vertical (la relación entre el gobierno federal y los estatales), que a su vez se dividan en otros poderes horizontales, procuraría que estos se mantengan a raya unos a otros y así regularse entre sí para garantizar la seguridad de los derechos del pueblo con un sistema de frenos y contrapesos².

² Precisamente la separación vertical del poder, y las posibles configuraciones de gobiernos divididos o unificados en este sentido, muchas veces obviadas, son un elemento importante para esta investigación, y que es muchas veces obviado cuando se estudia a los gobiernos locales. Particularmente cuando existe un sistema

Pero la postura defendida por los federalistas se enfrentaba a otra. Los opositores a dichos planteamientos, quienes publicaron igualmente una serie de artículos en prensa que conocemos como “*The Antifederalist Papers*”³, abogaban por un diseño más simple, en el que los ciudadanos pudieran identificar claramente quién hacía y decidía en cada caso, donde los poderes no intervinieran en las funciones del otro y posteriormente pudieran actuar en consecuencia atribuyendo responsabilidades para castigar o premiar con su voto y apoyo. Para los defensores de esta postura, el sistema de frenos y contrapesos solamente causaría confusión y división en el pueblo de forma innecesaria.

En este punto cabe profundizar en el debate estricto sobre la separación de poderes o, mejor dicho, la configuración del gobierno. El texto citado atribuido a Hamilton y Madison en *El Federalista* se posiciona a favor de un esquema de frenos y contrapesos. Sin embargo, los anti federalistas optaban por un sistema de separación funcional de poderes. Como bien señala Pantoja, siguiendo a Manin: “En el seno del Constituyente de Filadelfia se enfrentaron dos principios constitucionales: la teoría de la separación funcional de los poderes y el principio de los frenos y los contrapesos que son, en realidad, dos métodos profundamente diferentes de limitar al poder” (2017: 234).

Suele atribuírsele a Montesquieu (1748) la idea de la separación de poderes, sin matices. Esta es una lectura que puede llevar a malas interpretaciones, como señala Eisenmann: “es preciso renunciar, si se tiene la preocupación por una terminología exacta, a designar el sistema de Montesquieu con el nombre del sistema de la separación de poderes (...) la independencia que les confiere es una independencia no de hecho, sino exclusivamente jurídica” (1975: 459-450).

Es decir, si utilizamos el término separación de poderes, puede interpretarse por su expresión más pura, lo que supone el ejercicio de cada uno de los poderes del Estado en órganos independientes y cuya labor es exclusiva en sus depositarios, sin poder intervenir en la labor

de partidos donde el elemento nacional tiene un peso importante en la vida política y toma de decisiones de sus partidos locales, como en el caso mexicano.

³ Una selección de textos de estos documentos puede consultarse en: Pantoja Morán, David (2019). “Artículos antifederalistas” en: “Lecturas sobre instituciones políticas y principios constitucionales estadounidenses”, disponible en línea: <https://lecturasconstitucionales.eua.juridicas.unam.mx/antifederalistas/criticas-antifederalistas-al-mecanismo-de-frenos-y-contrapesos/>

del otro. Por otro lado, es preciso distinguir esta idea de la doctrina de los frenos y contrapesos, la cual no hace referencia a las tres funciones estatales, sino que, como precisa Pantoja, siguiendo nuevamente a Manin: “solamente afirma que el poder debe estar repartido entre diversas instancias, de suerte tal que cada órgano se vea impedido por los otros de abusar de su poder” (2017: 234).

En suma, el diseño de distribución de poder vencedor en el caso estadounidense, el de los federalistas, se basó en la idea de la separación de poderes, con un sistema de frenos y contrapesos que impidiera que alguno de estos fuera progresivamente concentrando atribuciones y poder. Se buscaba responder y evitar la experiencia de gobierno con el poder concentrado en una persona o grupo, que se vivió en el territorio estadounidense en su calidad de colonia británica bajo el control de su monarquía y parlamento.

A lo largo de este documento, cuando se utilice la expresión separación de poderes, se está haciendo referencia al modelo con el principio de frenos y contrapesos, ya que es la que se encuentra presente en el diseño constitucional de la mayoría de los regímenes democráticos contemporáneos, y el que la mayoría de las democracias en construcción aspiran a generar.

Como reflejaban los planteamientos de los anti federalistas, un tema que no puede pasarse por alto, y ante el que los sistemas con separación de poderes deben hacer frente es el desempeño gubernamental y su eficacia ¿Se puede garantizar el funcionamiento eficaz de un gobierno cuyos poderes pueden intervenir en el trabajo de otro? Esta es una de las preocupaciones principales que, durante el siglo XX, con el desarrollo de una Ciencia Política más institucionalizada, comenzó a estudiarse. Para dar respuesta, seguimos atendiendo al caso estadounidense, si bien tiene particularidades que deben tomarse en cuenta antes de extraer conclusiones más generales.

Un gobierno en el que el ejecutivo no cuente con una mayoría en el legislativo puede encontrarse ante una situación de control o restricciones excesivas que limite su capacidad de actuar, y puede generar inestabilidad o estancamientos ya que, si su agenda depende en buena medida de aprobar o modificar leyes, el no contar con el apoyo de una bancada mayoritaria en el Congreso puede hacer que muchos de sus programas no se ejecuten o se demoren en implementarse si conlleva negociaciones complicadas; por otro lado, si un

partido opositor tiene la mayoría, todos los procedimientos que requieran la aprobación del legislativo podría resultar en improcedentes o bien mantener una supervisión estricta en todas las atribuciones donde se contemple. En el caso estadounidense, Sundquist (1988) se refiere como “*The theory of party government and presidential leadership*” a la corriente de pensamiento en la que se encuentran autores como Wilson (1907), V.O. Key (1942) o Burns (1949) para quienes el sistema de partidos políticos logró ser la solución para evitar estas situaciones de inestabilidad, por lo menos hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Esta teoría identifica al partido político como un instrumento indispensable para la cohesión y unidad que puedan permitir la efectividad del gobierno como un todo, vinculando a los poderes ejecutivo y legislativo en un interés común. El partido, entonces, hace posible que el presidente pueda tener éxito en su rol de líder dentro del entramado gubernamental, frente a un Congreso (o la mayoría dentro de este) que podría, derivado de su posición constitucional, verlo como un rival institucional, pero que, en virtud de su papel como cabeza del partido, logre que una mayoría pueda adherirse a su administración.

¿Qué pasa con la división vertical del poder, y los intereses políticos locales que un sistema federal genera? Wilson enfatizó la orientación y construcción de cada uno de los poderes: los diputados representan cada uno una localidad con intereses y necesidades específicas, los senadores representan regiones más amplias, cuyo beneficio de una puede perjudicar a la otra, mientras el presidente es el único que representa al país como un todo, y el lazo que lo une con cada una de las Cámaras del legislativo es la maquinaria de su partido, que a su vez es la organización externa a los dos poderes que logra coordinar la labor legislativa de diputados y senadores, pasando de las preocupaciones locales que representan a una perspectiva nacional (1907: 202-203). Es el mismo partido, la organización necesaria para que el federalismo logre integrarse y no genere una parálisis continua por la diversidad de funcionarios electos como parte del gobierno, que no son nombrados por el ejecutivo federal o los estatales, a través de sus *caucuses*, sus convenciones de condado, de estado, nacionales, logran generar esos acuerdos de cooperación con sus legislaturas y gabinetes (1907: 211).

Sin embargo, esto no impide que en realidad cada partido en lo federal no sea más que una especie de confederación de partidos estatales; son más una coalición de intereses que una organización con principios o ideología rectora, más allá de ganar elecciones. Como señala

Rossiter, los partidos demócrata y republicano han sido a lo largo de su historia una confederación muy laxa de los partidos de cada estado; cada partido en un estado es ampliamente descentralizado a nivel aglomeración urbana, del condado, de la villa, y de la circunscripción electoral: debido a su sistema federal y de la autonomía del gobierno local, estas organizaciones son múltiples y dispersas (1965: 32-33)⁴.

En el mismo sentido, para Rossiter, otro de los elementos importantes del sistema estadounidense es que parece tender a la búsqueda de decisiones tomadas por el bipartidismo, sobre alguna tomada por solo uno de sus partidos sin importar la configuración del gobierno, es decir, parecen consentir más que las decisiones en nombre la nación sea tomadas sin un carácter partidario, que por grupos más cerrados o grupos de interés específicos (1965:78-79). La laxitud en la disciplina partidista puede que haya influido en evitar situaciones de bloqueo aún en gobiernos divididos.

En términos generales, esta fue la respuesta que los primeros trabajos politológicos dieron a las preguntas sobre la eficacia del gobierno, particularmente estadounidense, frente al diseño de separación de poderes con un sistema de frenos y contrapesos, siendo el sistema de partidos un elemento fundamental para su funcionamiento adecuado. El tema puede ser más complicado en contextos distintos al estadounidense, claro. En países con un sistema de partidos más fragmentado, el hecho de coordinar las decisiones entre todos resulta más complicado, y el competir por un electorado similar cuando hay coincidencias programáticas entre dos o más partidos puede volver las relaciones que *a priori* podrían ser ideológicamente negociables, en procesos más complicados cuando no son aliados electorales y se busca cosechar éxitos atribuidos a cada partido. Sí existen partidos altamente nacionalizados la coordinación puede ser más estricta en todos los niveles, lo que puede facilitar el lograr acuerdos que requieren un apoyo mayoritario, pero impedirlos cuando la dirigencia partidista está en contra y quienes ostentan las diputaciones actúan con disciplina, impidiendo que los

⁴ Las traducciones del texto de Rossiter utilizadas en adelante, fueron realizadas por David Pantoja Morán, del original: *Démocrates et Républicains*. Paris, Vent d'Ouest, 1965. En: Pantoja Morán, David (2019). *Lecturas sobre Instituciones políticas y principios constitucionales estadounidenses*. Rossiter. Disponible en línea: <https://lecturasconstitucionales.eua.juridicas.unam.mx/rossiter/los-dos-grandes-partidos-son-una-confederacion-muy-laxa-de-partidos-estatales-independientes/>. Fecha de consulta: 27 de abril de 2020.

otros partidos puedan buscar sus votos de forma individual para conseguir una mayoría en los casos en que se requieran sumar pocos apoyos.

Pero de forma más concreta, factores como el diseño del sistema electoral, los mecanismos de designación de candidaturas, los mecanismos de distribución del erario o la composición del sistema de partidos, tienen gran importancia, ya que estas conllevarán a que, una vez constituidos ambos poderes, se generen escenarios de gobiernos unificados, donde el mismo partido tenga la mayoría legislativa y encabece el ejecutivo, o bien, gobiernos divididos donde la oposición al presidente tenga una presencia mayoritaria en el Congreso. Uno no es necesariamente preferible al otro, siempre que los equilibrios de poder se mantengan, las instituciones como los contrapesos funcionen bien para evitar abusos, el poder judicial garantice una normalidad democrática y durante el próximo proceso electoral la distribución de poder pueda cambiar si es decisión de los ciudadanos.

La relación entre poderes es sin duda un componente vital para cualquier democracia, ya que es parte de la cotidianeidad de todas ellas; el cómo se desenvuelven ante distintos contextos es un foco de atención ante posibles riesgos de desequilibrios que inclinen la balanza sobre un poder, supeditando al otro y actuando sin ese contrapeso necesario, particularmente en contextos donde ha existido una tradición autoritaria o aquellos que se encuentran en transición a un esquema democrático sin una consolidación institucional y donde un posible riesgo de regresión/erosión democrática se encuentra latente. No obstante, la construcción de mayorías, y la construcción de acuerdos cuando es posible, son un elemento clave de los regímenes democráticos.

Académicamente, esta variante del fenómeno, la concentración o dispersión del poder, tuvo un auge en la década de los noventa del siglo XX, nuevamente en el contexto estadounidense, ante el reconocimiento de que los gobiernos divididos se convertían en la norma más que la excepción en dicho país, cambiando la normalidad donde los gobiernos unificados en la época inmediata tras la segunda guerra mundial eran la constante. Pero en un marco más global y fuera de las fronteras de Estados Unidos, otro factor de interés fue la construcción de regímenes democráticos en países que vivieron bajo un esquema autoritario, pasando el pluralismo político a ser una condición permanente, y con ella el surgimiento de gobiernos

divididos cuando antes no existían (Veillette, 2007), durante los procesos de transición y consolidación democrática.

En este sentido, el tema de la relación entre poderes en general, y el comportamiento de estos durante etapas de gobiernos divididos y unificados en particular, se han estudiado desde distintas perspectivas durante las últimas décadas. Por un lado, hay autores que debaten sobre la idea de si es preferible un gobierno unificado o uno dividido, bajo distintas circunstancias, ya sea por las condiciones políticas que los generan, o por el resultado que se pueden obtener.

Otro grupo de literatura se enfoca en las condiciones institucionales que hacen más proclives la formación de un gobierno dividido o de un gobierno unificado, considerando factores como los sistemas electorales, la posibilidad de efectuar un voto dividido por parte de los electores, el transfuguismo partidista que puede convertir un gobierno dividido en uno unificado o viceversa, y el control de los ejecutivos nacionales y locales dentro de la designación de las candidaturas, así como procesos de democratización que permean con forma e impacto diferenciado en las distintas divisiones políticas de un Estado.

Una dimensión menos estudiada del fenómeno y que cruza por los grupos referidos previamente, es la división vertical del poder. Bajo un Estado federal, las entidades locales juegan un rol importante que nos permiten comprender comportamientos políticos dentro del sistema político federal. En democracias en proceso de consolidación, el estudio de estas permite observar, medir y explicar el grado de penetración que instituciones democráticas. Algunas veces, estos cambios pueden venir de abajo hacia arriba, otras, en sentido inverso, o bien seguir caminos distintos, pero suelen cobrar siempre relevancia dada la dispersión del poder, o estructuras y prácticas iliberales que pueden mantenerse en este nivel, aún en países que en lo federal sean democráticos.

En términos de gobiernos unificados y divididos, esta división de poder vertical genera también distintos escenarios, ya pueden darse también entre estos niveles, con respecto a la afiliación partidista de quienes encabezan los distintos poderes ejecutivos, es decir, si la presidencia es del mismo partido que la gubernatura hay un gobierno unificado, mientras que si difieren hay uno dividido, lo que puede generar comportamientos concretos en ambos tipos, debido a condiciones como las mencionadas previamente, como el diseño del sistema

electoral, los mecanismos de designación de candidaturas, los mecanismos de distribución del erario o la composición del sistema de partidos. Este elemento se vuelve aún más relevante en sistemas con partidos políticos nacionales fuertes y centralizadores.

Dentro de la discusión sobre las condiciones que pueden afectar la relación ejecutivo-legislativo, y que tiene que ver con la configuración del gobierno, algunos autores se han preguntado el efecto que tiene el regreso al poder de partidos con historia autoritaria en este tipo de países, cuestionando si suponen un riesgo para la consolidación democrática. Otra pregunta interesante es lo que ocurre cuando se construye un nuevo gobierno mayoritario, o dicho en otros términos, cuando países con una herencia de partido hegemónico o predominante, viven procesos de reunificación del poder en sentido horizontal y vertical pero con un partido distinto, dentro del marco democrático, siendo precisamente este contexto cercano al lugar donde se inserta esta investigación, ante la irrupción de Morena y sus contundentes victorias electorales en el panorama mexicano.

A continuación, se detalla con mayor profundidad cada uno de estos grupos de literatura y debates para extraer elementos necesarios para la presente investigación.

1.1.3 Gobiernos divididos vs gobiernos unificados.

La discusión sobre la preferencia ante un tipo de gobierno u otro suele centrarse en términos de la producción legislativa y la representatividad que se tiene ¿Qué tipo de gobierno es más eficaz, o se encuentra frente a menos trabas? ¿Cuál es más representativo de la pluralidad de intereses sociales? Son las preguntas generales que desde la literatura se busca responder.

Durante la primera mitad del siglo XX en Estados Unidos, la normalidad en el nivel federal eran los gobiernos unificados, concretamente, Fiorina (1992: 7) señala que 22 de los 26 gobiernos configurados entre 1900-1952 fueron de este tipo. En este contexto, se escribieron trabajos como “*Party government*” de Schattschneider (1942), donde si bien se sostiene que no existen diferencias significativas entre un gobierno dividido y uno unificado, este último tiene una mayor capacidad para adaptarse a las preferencias de los ciudadanos, es decir, durante las etapas en que se esperan muchos cambios, ser un gobierno con alta producción legislativa, y en momentos de mayor calma mantener una actividad menor. Esta capacidad de adaptarse es más complicada en un entorno dividido, donde la oposición puede suponer

un bloqueo para el proceso legislativo al no tener incentivos para hacerlo. Esta fue la visión predominante durante la mayor parte del siglo XX, que observaban los gobiernos unificados como la configuración más adecuada para el funcionamiento eficaz del sistema de separación de poderes, teniendo cierta reticencia ante los divididos.

Otros trabajos como el de Burns (1967) dos décadas más tarde, pusieron el foco en la división dentro de los propios partidos, ya que, como hemos visto, eran considerados uno de los pilares para el desempeño eficaz del gobierno aun en contextos de gobiernos divididos. Si bien la separación de poderes es un punto crítico para el funcionamiento democrático, lo es también la relación de poderes dentro del partido. La unificación del gobierno en manos de un partido es una cosa, pero la unificación ideológica del mismo es otra, lo que puede afectar que, por ejemplo, un ejecutivo con *a priori* un gobierno dividido pueda generar una coalición legislativa que le haga tener una producción eficaz, incluso con mayor fuerza que otro con un gobierno unificado, si bien podría no ser una unidad duradera si no se enmarca en la fórmula de un gobierno de coalición, y esto depende de la postura en cada punto de la agenda.

En este sentido, la división o unidad del gobierno no se mide por las siglas del partido del legislador, sino por su posición dentro del Congreso a favor o en contra de la agenda de su partido y del ejecutivo, apuntando ya a una visión menos negativa *a priori* ante los gobiernos divididos *vis a vis* los unificados constituidos tras las elecciones, ya que ambos deben enfrentarse a retos institucionales similares. Este elemento, el de la unificación hacia el interior del partido, tiene además una relevancia notable en sistemas federales distintos al estadounidense, donde los partidos nacionales tienen gran influencia en sus partidos locales e impactan en su vida política y desempeño una vez sus miembros están dentro del gobierno.

Ya en la década de los años noventa, Mayhew (1991) publicó “*Divided we govern; party control, lawmaking and investigation 1946-1990*”, cuya conclusión más referida es que no existe evidencia empírica para soportar el argumento de que un gobierno dividido genera un bloqueo de legislación importante, tras analizar los gobiernos desde el fin de la segunda guerra mundial en Estados Unidos. Ante el argumento de que la oposición no tiene incentivos para apoyar la agenda del gobierno, Mayhew destaca que, si los congresistas pueden darse mérito por aprobar algunas leyes importantes, esto es suficiente motivación, ya que les

ayudaría como argumento en busca de su reelección (1991: 102). Claro está, este argumento no sería necesariamente válido en aquellos países donde no existe la reelección consecutiva.

Tras el trabajo de Mayhew, el debate no terminó. Surgieron otros como el de Coleman (1999), quien analizando la legislación entre 1947 y 1994, añadiendo variables como las facciones internas en los partidos, el peso de la opinión pública o una súper mayoría en el Senado⁵ que respalde la de la Casa de Representantes, encuentra que ante un balance adecuado de estas variables⁶, que no generen un obstáculo en ambos casos, los gobiernos unificados sí son más eficaces que los divididos para producir legislación relevante. O Linz (1998) quien sostiene aún que los gobiernos divididos generan parálisis, al comparar un sistema presidencial contra uno parlamentario, que requiere una mayoría para conformar gobierno. En el mismo sentido, Kelly (1993) sostiene que incluso un gobierno dividido puede generar consecuencias negativas para la producción legislativa, y utiliza los propios datos y método de Mayhew en su investigación, pero haciendo un cruce de las fuentes (prensa y expertos) en lugar de integrarlas para considerar una legislación como importante.

Mientras John (2011) argumenta que, para el caso estadounidense, los gobiernos divididos son perjudiciales, ya que llevan a una injustificable debilidad al gobierno por una falta de rendición de cuentas, produce un estancamiento legislativo, y contribuye a disminuir la voluntad popular (2011: 166). En cuanto a la rendición de cuentas y debilidad gubernamental, el argumento es que ante un gobierno dividido los ciudadanos no tienen claro a quien culpar por posibles resultados negativos, un argumento que, como hemos visto, era defendido por los anti federalistas al hablar sobre la separación de poderes y su modelo sin frenos y contrapesos para identificar claramente a los responsables de cada decisión tomada; sobre la producción legislativa, indica que la oposición tiene más incentivos para ralentizar o frenar legislación que hagan ver al partido en el gobierno como eficaz, en detrimento de su imagen, y que el resultado tenderá más al punto medio y por consecuencia será menos transformador que como hubiera sido diseñada por un gobierno unificado y, por último, sobre la voluntad popular, destaca que el diseño del calendario electoral tiene un efecto negativo y una predisposición a generar gobiernos divididos, ya que en las elecciones generales hay mayor

⁵ Que supere las dos terceras partes de sus integrantes.

⁶ Bajo fraccionalismo del partido en el gobierno y una mayoría sólida en ambas cámaras.

participación de jóvenes o grupos minoritarios, mientras que en las intermedias se reduce el electorado que participa y este cambia sustancialmente, representando sólo a una porción de estos. Este tema, el del calendario, resulta particularmente interesante para el caso mexicano, y es desarrollado con mayor profundidad *ut infra*.

En el lado contrario, McLennan (2011) sostiene que un gobierno dividido es preferible al control unificado en un solo partido, ya que ciertamente no es peor en términos de efectividad legislativa, y puede ser de utilidad en periodos de “vuelta a la normalidad” en momentos de cambios bruscos dentro de países, obligando a los líderes de la nación a escucharse los unos a los otros y generar decisiones consensuadas.

En suma, durante la época inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial en Estados Unidos, la idea del gobierno unificado como el más eficaz y preferible en un régimen presidencial era la constante. En la contraparte, los gobiernos divididos eran percibidos como una anomalía que evitaba un comportamiento adecuado del gobierno. Se daba por hecho que el diseño institucional de separación de poderes era suficiente para mantener un sistema de frenos y contrapesos eficaces, y la falta de mayoría en el Congreso para el Ejecutivo como una traba que estancaba de forma innecesaria el devenir del gobierno.

Sin embargo, como apunta Fiorina (1992) a finales de siglo cada vez era más normalizada esta configuración, encontrando que entre 1832 y 1992 el cuarenta por ciento del tiempo se ha vivido bajo el esquema de gobiernos divididos y el sesenta unificados, comenzando a preguntarse si realmente existían diferencias importantes entre uno y otro.

El trabajo de Mayhew (1991) apunta a un hecho contraintuitivo entonces: no hay un tipo de estancamiento significativo entre uno y otro en cuanto a producción legislativa relevante o innovadora, planteando las interrogantes de, entonces ¿qué comportamientos son distintivos entre estos? Se desestima el argumento preponderante contra los gobiernos divididos *per se*. Aun así, trabajos posteriores se centraron en seguir defendiendo un tipo de gobierno frente a otro, apuntando a detalles como el marco institucional del caso en cuestión, la eficiencia en el trabajo legislativo, la representatividad de los poderes respecto a sus ciudadanos o el momento político en cuestión que hacen preferible a alguno de los dos.

En este punto, cabe destacar un tema: la eficacia de los gobiernos. Los trabajos referidos suelen hacer uso de indicadores que se pueden medir de forma clara, como el número de iniciativas del ejecutivo aprobadas, o la producción de cada legislador y grupo parlamentario, pero ni la labor legislativa se agota en la aprobación de leyes, ni la relación con el ejecutivo en la aprobación de sus iniciativas. Encontrar referentes empíricos que se pueden medir, comparar y nos permitan reflejar la eficacia es relativamente sencillo, como en estos casos, pero añadir un enfoque más cualitativo ciertamente es más complejo, y puede llevar a resultados opuestos de acuerdo con los criterios, como los trabajos de Mayhew (1991) y Coleman (1999). Pueden existir un mayor grado de aprobación en las iniciativas del ejecutivo porque solamente envíe al Legislativo las que con certeza serán aprobadas, pero ¿cómo podemos establecer la sencillez para la aprobación de un proyecto? Puede que las iniciativas que más interesaban al gobierno en turno queden excluidas durante todo el periodo, y en ese caso, pese a tener una amplia tasa de aprobación de iniciativas ¿es ese un gobierno con una producción legislativa eficaz?

Los gobiernos unificados o los divididos no son, por sí mismos, una mejor o peor opción en sí mismos; el buen funcionamiento de uno u otro dependerá más bien de lo establecidas que se encuentran las instituciones democráticas en el país en cuestión y de la lealtad democrática (Vairo, 2016) tanto del partido en el gobierno como de los opositores. Las propias reglas del juego democrático en sistemas presidenciales, particularmente, hace que sean posibles estos resultados. La construcción de mayorías es una de las premisas de los regímenes democráticos, pero la representación de la pluralidad política lo es también. El diseño del sistema electoral y la composición del sistema de partidos juegan un papel importante en este punto, ya que un sistema de mayoría simple puede reducir el número de partidos en competencia, mientras que uno de representación proporcional conllevar el efecto opuesto, aunado a la concurrencia o no de las elecciones, pueden facilitar la construcción de un gobierno dividido o uno unificado.

El siguiente apartado aborda el cuerpo de literatura que apunta a cuáles otras condiciones institucionales inclinan la configuración del poder hacia la unificación o la división, es decir, los elementos que deben tenerse en cuenta en el diseño de un sistema si se prefiere incentivar una u otra configuración.

1.1.4 Influencia de las condiciones institucionales

Como apunta Fiorina (1992) la elección de Estados Unidos en 1988 trajo consigo un cambio en la visión de los politólogos de ese país, asumiendo que la “anomalía” del gobierno dividido con la que se convivía las últimas décadas, se convirtió en la norma y no en la excepción. Entonces comenzaron a surgir trabajos para explicar por qué se daban estas configuraciones de poder, y en algunos casos sugerencias para evitarlos.

Ante esta realidad surgieron textos como el de Cutler (1980) que sugerían transformaciones al sistema electoral estadounidense como incluir en la mancuerna presidente-vicepresidente el representante de la cámara baja, para garantizar un trabajo conjunto durante el gobierno, que el gabinete se conforme con miembros de ambas cámaras, darle la capacidad al presidente para disolver el Congreso una vez por mandato y convocar a elecciones para poder romper algún *impasse*, entre otras, para hacer más proclive la posibilidad de que el presidente cuente con mayoría en el Congreso. Todo esto, ante la sabida necesidad para un presidente en funciones de tener un pie en el congreso que le garantice facilidad en las negociaciones. Un ejemplo concreto de esto pudo observarse durante la presidencia de John F. Kennedy, cuya mancuerna como vicepresidente fue Lyndon B. Johnson, líder demócrata en el Senado, y cuyo papel como negociador (particularmente destacable con las primeras leyes de derechos civiles en casi un siglo a finales de los años cincuenta del siglo XX) fue su principal valor en la candidatura.

Fuera del contexto estadounidense, y del marco de las democracias consolidadas, la tercera ola democratizadora, como le llamó Huntington (1991) trajo consigo la construcción de nuevos regímenes de este tipo en el mundo. De gobiernos autoritarios o con partidos hegemónicos/únicos, comenzaron a generarse gobiernos y alternancias por la vía electoral, donde la oposición comenzó a jugar un rol relevante, dando paso a un contexto en que podían disputar el poder, y la posibilidad de estudiar estos casos que, como vimos en el apartado anterior, tenían un claro incentivo en crear una ingeniería electoral y en la conformación de gobiernos que dispersara el poder, que construyera un legislativo plural y, por tanto, tendiera a tener gobiernos divididos, debido a las experiencias predemocráticas donde un partido o gobernante concentraron el poder y la oposición, cuando existía, era un mero espectador.

En este sentido, trabajos como los de Beer (2001), Salman (2017) o Muñoz (2005) se preguntaron cómo afectaban estas transformaciones electorales al Congreso, dotándolo de un mayor grado de autonomía en su conformación, institucionalización y desempeño, una condición necesaria para configurar un gobierno dividido, así como los cambios en su relación con el ejecutivo en estos contextos (Qi, 2010).

Trabajos como el del propio Fiorina (1994) sugieren que, al aumentar la profesionalización del Congreso estadounidense, esto conllevó un cambio no previsto: se hizo menos atractivo para los republicanos competir por un asiento, por perder la oportunidad de mantener una segunda profesión, frente a los demócratas, que se incorporaban al Congreso como una buena salida profesional, y fueron ocupando lugares en legislaturas locales generando gobiernos divididos.

Otro aspecto para considerar es el razonamiento de los ciudadanos que los lleva a dividir su voto (cuando el diseño electoral lo permite) porque prefieren un gobierno de este tipo. Precisamente sobre el voto dividido, Zubida (2006:51) presenta escenarios en los que incluso con un hipotético proceso electoral bipartidista, donde se dé una cifra elevada del 48% de electores dividiendo su voto de forma estratégica para dividir al gobierno, pueden configurarse gobiernos unificados, siendo la posibilidad del voto dividido una condición necesaria pero no suficiente para que el gobierno dividido se configure en bipartidismos.

Otro elemento que juega un papel importante dentro del diseño institucional es el proceso de selección de candidatos, los nombramientos, el cambio de partido de los legisladores, que también ha sido abordado por distintos trabajos como una de las causas de generación de gobiernos unificados o divididos; esto puede operar en distintas vías: por un lado, ante un escenario de gobierno dividido, el ejecutivo puede configurar una mayoría legislativa que convierta su gobierno en un símil del unificado utilizando a su favor los recursos de los que dispone⁷. Ejemplos de esto pueden ser el reparto de recursos públicos en beneficio de ciertos distritos para conseguir el apoyo de su agenda por parte de diputados de otros partidos, o bien, la posibilidad de continuidad en la carrera política cuando el ejecutivo tiene gran peso

⁷ Con la salvedad de la durabilidad, ya que no puede garantizarse su permanencia y muy probablemente deberá negociarse con cada iniciativa que pretenda impulsar.

en la designación de posiciones en la administración pública o en futuras competencias electorales, en especial en aquellos sistemas sin reelección o donde hay un límite en el número de veces que una persona puede ocupar la diputación para los miembros de su partido (Kousse y Mackenzie, 2014; Langston, 2010; Geese, 2018; Hazan, 2014). Por el otro lado, podría darse el hipotético caso de la construcción de un gobierno unificado, o el paso de uno de este tipo a uno dividido, a través del cambio de partido de los representantes una vez establecida la legislatura, si bien este es un comportamiento poco frecuente en las democracias, ya que en la mayoría de los sistemas políticos los representantes electos no suelen cambiar de partidos, ya que una vez que forman parte de uno, nunca lo dejan (Milazzo y Scheiner, 2011: 149), en otros, suelen darse con cierta frecuencia. Estos cambios pueden darse por razones políticas (Milazzo y Scheiner, 2011) o ideológicas (Volpi, 2019) en coyunturas concretas, en especial cuando hay cambios de facciones internas de un partido enteras.

Un último tipo de trabajos incluyen una reflexión más conceptual o clasificatoria (Lujambio, 2002; Sánchez, 2011). Por un lado, los conceptos gobierno dividido y gobierno unificado son fácilmente observables en un contexto bipartidista como el estadounidense: allí donde el partido del presidente cuenta con la mayoría en el Congreso, hablamos de un gobierno unificado; en el caso en que el otro partido cuenta con la mayoría, entonces diremos que es dividido. Pero ante un escenario multipartidista, el término dividido puede aplicarse para un gobierno donde ningún partido tiene una mayoría en el Congreso, o donde la oposición cuente con esta. El tamaño del sistema de partidos, ciertamente, influye en la construcción de gobiernos, junto con el calendario electoral, ya que una concurrencia de las elecciones puede, si existe un ejecutivo popular, arrastrar un fuerte apoyo legislativo, que podría no ser así de ser electos en fechas distintas.

Un ingrediente adicional ocurre cuando nos encontramos ante casos donde existen coaliciones electorales, pero estas no terminan configurando coaliciones de gobierno ¿los partidos que postularon al ejecutivo deben sumarse en el análisis como uno en el legislativo (aunque pertenezcan a distintos grupos legislativos) en el momento de categorizarlo? en caso contrario ¿a quiénes consideramos como parte del partido del ejecutivo? ¿sólo al partido mayoritario? ¿aquel al cuál pertenecía el candidato? ¿y si era un externo? Hay distintas

posturas para responder a dichas interrogantes (Sánchez, 2011; Reynoso, 2010; Méndez, 2012). Es necesario tener una posición clara para estudiar casos donde el diseño institucional permite coaliciones electorales que no se conviertan en coaliciones de gobierno, pues ello tiene implicaciones para la clasificación y el análisis. Más adelante se retomará esta discusión dentro del marco de la presente investigación teniendo en cuenta los elementos particulares del caso mexicano.

En suma, las investigaciones sobre la influencia de condiciones institucionales nos demuestran cómo existe una preocupación por conocer los elementos que pueden hacer más o menos proclives la generación de gobiernos divididos o unificados. Si bien durante la primera mitad del siglo XX en Estados Unidos se buscaban formular para garantizar que siguieran existiendo gobiernos unificados, mientras países que comenzaron a transitar hacia esquemas democráticos buscaban cómo garantizar la dispersión del poder, para evitar que se concentrara en una sola figura o partido, generando así los frenos y contrapesos para que operaran de forma real dentro del modelo de separación de poderes.

La búsqueda para preferir la construcción de uno u otro tipo de gobiernos puede depender de las condiciones propias de un país en cuestión, o de un momento concreto en el que se considere necesario el establecimiento de ciertos tipos de gobierno. En países con un pasado autoritario que buscan transitar por la vía institucional a la democracia, la búsqueda por representar la pluralidad política que se encontraba suprimida puede llevar a construir instituciones que favorezcan sistemas de partidos múltiples y gobiernos divididos para dispersar el poder, mientras que países que vienen de un cambio de régimen más abrupto u un momento político o económico convulso, pueden buscar la construcción de un gobierno que tienda más a la unificación para facilitar la construcción de instituciones nuevas con cierta facilidad.

Otro elemento para considerar es la composición del Estado, ya que los unificados y los federados tienen condiciones distintas. En las federaciones, no se construye solamente un gobierno nacional del que dependen los subnacionales en las unidades administrativas, sino que se eligen gobiernos subnacionales que operan con la misma lógica de la división de poderes, si bien enmarcados y limitados por el marco legal federal. Además, entra en juego una nueva relación entre poderes: la del gobierno federal y los locales. Esta investigación,

busca enfatizar el papel que esta división del poder tiene, ya que en muchas ocasiones es pasada por alto la influencia que el ejecutivo federal puede tener en la relación entre poderes locales, en especial cuando tienen sistemas de partidos altamente nacionalizados y con toma de decisiones centralizadas.

1.1.5 La separación de poderes vertical.

Al inicio de este capítulo se dio cuenta del panorama en el que se encuentra la democracia liberal como régimen de gobierno en todo el mundo, ante una tendencia hacia su decrecimiento y algunos signos de erosión o desconsolidación incluso en países donde se encuentra más consolidada. La concentración del poder, y la búsqueda por quitar relevancia a los frenos y contrapesos suelen ser algunos de los primeros síntomas institucionales en estos casos. Un andamiaje institucional consolidado, no encuentra riesgo en la unificación del gobierno *per se*, debido a que este es uno de los resultados posibles a partir de los procesos electorales, y en el caso de los sistemas parlamentarios, condición necesaria para conformar al gobierno.

Sin embargo, y como hemos visto tomando el caso emblemático de Estados Unidos, el presidencialismo con un sistema de división de poderes con frenos y contrapesos se construyó precisamente para evitar la concentración del poder, y que fueran los poderes entre sí los principales veladores de este equilibrio, tanto en lo horizontal como en lo vertical.

En el caso de los países que experimentaron transiciones de regímenes autoritarios a esquemas más democráticos, las entidades del nivel local pueden comportarse de formas muy heterogéneas, que son importantes de considerar, en especial en aquellos países configurados como federaciones. Algunas veces, el poner la mirada solamente en el plano nacional, conlleva el obviar prácticas locales que pueden ser profundamente antidemocráticas. Como señala Gibson, esta fijación en lo nacional puede llevar a que en los cómputos generales, se consideren, por ejemplo, a la Argentina de la segunda mitad de la década de los años ochenta del Siglo XX como un país libre de acuerdo al *score* de *Freedom House*, aun cuando existían prácticas autoritarias en muchas provincias; o el caso de México, donde ocurrió algo similar tras el año 2000 y la derrota en la elección presidencial del Partido Revolucionario

Institucional [PRI], donde no existían mediciones sobre la calidad o la presencia de derechos y libertades en los estados (Gibson, 2012: 10-11).

Los argumentos del propio Gibson para sostener que esta diferenciación cuando se estudia la democratización, entre lo nacional y lo local (la variación democrática), es teóricamente relevante, y necesita ser considerada o podría generar costos en las aproximaciones que hagamos del fenómeno son: la soberanía es importante, y en los países federales, el juego de los distintos niveles de soberanía, y esta relación vertical de gobiernos es diferente a la interacción entre países, ya que lo que sucede en el plano federal, puede afectar al plano local; existe relaciones fuera de las instituciones gubernamentales, como los partidos políticos, asociaciones de la sociedad civil, que pueden crear interacciones en un plano horizontal entre entidades locales, pudieron crear coaliciones o redes de actores que afecten el comportamiento político del territorio. Además, el propio diseño del país entre una federación, uno unitario, y las dinámicas de centralización, descentralización y distribución de prerrogativas o recursos entre entidades puede afectar el comportamiento político de los actores y el proceso de democratización local. Algunos de estas situaciones se sostienen precisamente en acuerdos entre el nivel local y el nivel nacional de gobierno (Gibson, 2012: 12).

Una aproximación para este fenómeno, el de la variación democrática local, como mencionamos al inicio de este documento, es el del concepto “estructuras y prácticas iliberales subnacionales”, propuesto por Behrend y Whitehead (2016), a partir de los trabajos previos del propio Gibson (2012) y su control de límites y autoritarismo subnacional y O’Donnell (1993) aunque se distingue conceptualmente. Para estos autores: “el concepto de estructuras y prácticas iliberales se centra en prácticas políticas subnacionales que restringen las opciones, limitan el debate y excluyen o distorsionan la participación democrática de manera tal que terminan negando los principios democráticos proclamados a nivel nacional” (Behrend y Whitehead, 2017: 25).

Se trata de instituciones informales, estructuras y prácticas políticas duraderas que se reproducen en el tiempo, como por ejemplo los sistemas judiciales locales discriminatorios, el clientelismo o los medios de comunicación capturados para influir en la narrativa en la opinión pública. Las estructuras y prácticas iliberales pueden condicionar seriamente el

estatus democrático de una entidad estatal sin manifestar abiertamente características de un régimen autoritario. Pueden ser más parciales, pero no por eso son menos duraderas.

Puntualizan que, en su propuesta, no se habla propiamente de regímenes híbridos, autoritarismos electorales o competitivos, como otras categorías intermedias entre regímenes democráticos y autoritarios, ya que estas estructuras no son claramente autoritarias ni llevan a constituirse en un régimen. El motivo de esto radica en que buscan coexistir, no competir abiertamente con la estructura democrática nacional, pasando por debajo del radar. “estamos pensando en una serie limitada de arreglos colectivos locales que pueden rastrearse a lo largo del tiempo y compararse dentro de un mismo espacio porque son territorialmente duraderos y concentran una cantidad de poder acumulativo como para hacer que un abanico amplio de actores no cumpla plenamente con las reglas del juego relativamente “liberales” y “democráticas” que se proclaman a nivel federal” (2017: 26).

Los ejemplos que estos autores señalan son: tener un acuerdo con los medios de comunicación, de manera formal o informal, para evitar la cobertura liberal de los conflictos locales; sistemas judiciales cooptados, que se centra en reprimir sectores disidentes y no en impartir justicia imparcial; la configuración y mantenimiento de una familia o grupo cerrado de distintos sectores, con nombres y apellidos, que dominan los espacios de poder o abusos del poder ejecutivo local, como comportamientos extrainstitucionales. A diferencia de instituciones informales dentro del juego democrático, estas siempre tienen efectos nocivos sobre la calidad democrática.

Para subsistir, estas prácticas necesitan estar protegidas por estructuras locales, y de esta forma tener capacidad de resistir. La configuración del sistema electoral, las dinámicas del sistema de partidos, y las interacciones con actores del plano nacional, pueden ser ejemplos de algunas de estas. En caso contrario, podrían ser fácilmente suprimidas por las autoridades nacionales democráticas. Behrend y Whitehead enfatizan el matiz que su propuesta conceptual permite analizar: hay prácticas que no son abiertamente autoritarias, o antidemocráticas, sino que pueden identificarse como formas más difusas y arraigadas de iliberalismo local.

En suma, esta propuesta permite explicar la variación en la penetración de la democracia desde lo nacional a lo local, así como en sentido inverso, la ausencia de un impulso democrático desde abajo que busque democratizar el plano nacional, gracias a esas estructuras y prácticas iliberales que configuran comportamientos heterogéneos en la vida política local. El contexto en cada caso configura variaciones democráticas que, para identificarse y explicarse, deben estudiarse caso a caso.

1.2 Las relaciones ejecutivo-legislativo.

En el apartado anterior se abordó de forma tangencial la relación ejecutivo-legislativo, dentro de los estudios sobre la separación de poderes. Sin embargo, existe otro conjunto de literatura que se ha concentrado en estudiar cómo es que esta afecta el desempeño de los ejecutivos y legislativos, la relación entre estos y la calidad de los regímenes democráticos en consecuencia. Algunos investigadores han estudiado la configuración institucional de ambos poderes en sí misma; otros el volumen y la calidad de la producción legislativa, tanto del Congreso como del ejecutivo, al ser esta faceta una de las más usuales en la que puede observarse el éxito del ejecutivo en pasar sus proyectos dentro del proceso legislativo; la capacidad de ambos poderes para establecer la agenda; el uso de facultades que los marcos jurídicos que les determinan y que requieren de la participación del otro, como el veto por lado ejecutivo o el diseño presupuestal y llamadas a comparecer a miembros del gabinete por el legislativo. Otros más el cómo la variable partidismo interviene en el comportamiento de ambos lados del poder. Y también las consecuencias que los distintos tipos de relación entre poderes pueden tener, como el resultado de la siguiente elección, o cambios en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en el mediano y largo plazo.

En este apartado, se desarrollan algunas de estas propuestas para presentar algunas de las facultades propias de ambos poderes, particularmente aquellas en que tienen participación común y se manifiesta de forma clara la relación entre poderes que serán retomadas posteriormente para el desarrollo de la presente investigación.

Tenemos investigaciones que, siguiendo trabajos como el de Mayhew (1991), estudian el desempeño en términos de la producción legislativa, pero no solamente en el campo del Congreso y la importancia de los proyectos aprobados como en el trabajo de dicho autor, sino

que se enfocan en las propuestas que vienen por el lado ejecutivo, en especial en democracias en transición o consolidación con pasado autoritario y que comienzan a experimentar gobiernos divididos (Calvo, 2013; Casar, 2013; Patrón y Pérez, 2012; Bárcena, 2017), enfatizando en algunos casos el peso de la inclusión de legisladores jóvenes, mujeres, y el rol de las oposiciones. Precisamente, la faceta legislativa del ejecutivo es uno de los puntos de contacto entre ambos poderes más estudiados, debido a que, por la naturaleza del proceso legislativo, puede servir como indicador del estado de la relación entre poderes en el acumulado del trabajo durante el periodo de cada de legislatura, aunque no por sí sola. Una tasa elevada de aprobación de las propuestas presidenciales puede ser reflejo de una relación colaborativa entre ambos poderes, o bien de una posición de fortaleza del ejecutivo frente a un legislativo más bien sumiso. Por el lado apuesto, un rechazo sistemático o un ritmo lento en el proceso de discusión de las propuestas ejecutivas podrían ser señal de una relación conflictiva o confrontativa entre ambos. No es, sino hasta que se estudian más puntos de contacto entre los poderes, que podría observarse una tendencia más clara.

Algunos otros trabajos han buscado explicar otras dimensiones en las que la relación ejecutivo-legislativo se afecte más allá de la producción legislativa, en concreto con la función ejecutiva de la formulación del presupuesto y cómo afecta la condición de unidad o división del gobierno su proceso de aprobación (Aguilar, 2019; Sánchez, 2016; Schaal, 2009), el uso de las instituciones informales a las que recurren los ejecutivos ante la oposición del Congreso (Buzón, 2013; Bambaci, 2007) o la dimensión partidista en el mismo escenario (Sánchez, 2017). En un sentido similar al punto anterior, el proceso de diseño y aprobación del propuesto, al ser un elemento fundamental para el desempeño de los gobiernos, es un punto esencial donde el tipo de relación entre ambos poderes puede manifestarse, y al ser este un acontecimiento anual, mostrar cambios en la misma a lo largo de la administración, o con el cambio intermedio de legislatura en periodos ejecutivos largos en sistemas presidenciales. En sistemas federales, donde la recaudación federal suponga una fuente de ingresos clave para las entidades locales, se vuelve además un punto claro de manifestación del tipo de relación entre poderes de distintos niveles, y podría observarse un comportamiento diferenciado de acuerdo con el partido al que pertenece el ejecutivo local y el federal.

Otro tipo de literatura ha estudiado la evolución en las democracias nuevas con gobiernos divididos, y como se da el proceso del establecimiento de agenda (*agenda setting*) entre ambos, ejecutivo y legislativo o el rol que cada poder y actor juega, buscando la explicación en las facultades legales de cada uno (Alemán, 2003), la efectividad de los ejecutivos para conseguir que las legislaturas sean más reactivas y menos activas aun en contextos de gobiernos sin mayoría de su partido (Murray, 2004), y los casos donde fracasan en su intento (Saiegh, 2004).

Autores como Solt (2004), Pérez (2009), Cejudo (2011) o Hanan (2012), se han enfocado en estudiar los diseños institucionales de los Congresos, destacando las características que les permiten operar de forma efectiva como contrapesos, limitando al ejecutivo y haciendo relaciones funcionales entre ambos poderes en sistemas multipartidistas y gobiernos sin mayorías. También, en cuanto a diseño institucional, se ha estudiado el poder ejecutivo de regímenes democráticos con herencia autoritaria (Veillette, 2007), encontrando que van haciéndose más equilibrados con el paso del tiempo. Igualmente, el uso de los Congresos de su facultad para citar a comparecencias a miembros de gabinete, tanto en gobiernos unificados como en divididos como mecanismo de control (Kriner y Schichler, 2016).

Por parte del ejecutivo, se ha estudiado el uso que hace de sus facultades como los decretos, ordenes ejecutivas (Barber et al., 2019), o la decisión de utilizar el veto (Rieman, 2000), ante Congresos con una mayoría opositora, para lograr impulsar sus políticas. De igual forma, se ha estudiado el uso de la retórica del presidente para entender su relación con Congresos confrontativos (Guthrie, 2018). Un ejecutivo que opte por actuar a través de los mecanismos que no requieran el concurso de su contraparte legislativa, por ejemplo, puede ser el reflejo de una relación tanto confrontativa, sabiendo que sus iniciativas no serán apoyadas, como de uno que se sabe con el apoyo suficiente como para no tener que rendir explicaciones y, para actuar con mayor eficiencia, decide operar de esta forma.

La gama de aproximaciones e intereses en las relaciones ejecutivo-legislativo dentro de los gobiernos divididos y unificados no se agota aquí. Se ha estudiado cómo la incorporación de cuotas en la composición del legislativo afecta la disciplina partidista de las bancadas (Finke, 2018), trastocando la unidad de estos. También se han enfocado en el rol de los líderes de los partidos en el Congreso (de Vet y Wauters, 2018), para manejar todos los posibles escenarios

a lo largo de la legislatura. Otro más en los gobiernos divididos y su relación con el impulso de una mayor transparencia y rendición de cuentas recíproca (García, 2018). Y algunos más, implicaciones como un ciclo en el que los gobiernos divididos en los que el ejecutivo logra controlar al legislativo tienden a que los electores generen un resultado electoral que construya uno unificado en las elecciones intermedias inmediatas, convirtiéndolo en uno unificado para la segunda mitad de la administración del ejecutivo (Nicholson y Segura, 1999).

Ahora bien, la relación ejecutivo-legislativo tiene dentro de su dinámica distintos indicadores que pueden utilizarse para observar el efecto que las distintas configuraciones de gobierno pueden generar. Las más utilizadas, como se puede apreciar con la presentación de literatura expuesta previamente, y que se profundizan en este apartado, se enfocan en la producción legislativa de ambos poderes; en menor medida, tenemos el proceso de diseño y revisión del presupuesto; los nombramientos en los que se necesita el concurso de ambos, las facultades ejecutivas que no necesitan de la participación del otro poder, y de forma más confrontativa los mecanismos de control como las comparecencias a los miembros de la administración, la creación de comisiones de investigación, entre otros.

1.2.1 Producción legislativa y facultades ejecutivas.

Como se ha mencionado, al ser la capacidad de presentar iniciativas de ley una facultad de ambos poderes, la posibilidad que da su estudio al ser un indicador medido a lo largo del tiempo en distintos contextos, cuyos resultados podrían contrastarse con facilidad, y ser una de las formas principales en que un ejecutivo puede impulsar su proyecto de gobierno, cuando requiere modificaciones legales para tales efectos, este es un aspecto muy utilizado cuando se habla de las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Al Poder Legislativo suele atribuírsele ser la figura que únicamente legisla y sanciona nuevos proyectos de ley (Patrón y Pérez, 2012). Sin embargo, estos cuerpos tienen funciones que pueden ir más allá, que impactan de forma directa a sus sistemas políticos, pudiendo cambiar su rol fundamental de una legislatura a otra, de acuerdo con su contexto (Kornberg, 1973). De ahí que no baste únicamente con analizar el papel del legislativo en su faceta interna de legislación.

Una legislatura puede tener distintos incentivos para ser reactiva, activa o pasiva de acuerdo con el contexto, pero dentro de su relación con los otros poderes, particularmente el ejecutivo, podemos encontrar puntos en los cuales enfocarnos y que, complementariamente con otros, pueden generarnos un panorama más integral de la relación ejecutivo-legislativo.

Como pudo exponerse en el subcapítulo precedente, por mucho tiempo se tenía asumido que, en un régimen presidencial, los gobiernos necesitaban la mayoría en el Congreso y la disciplina de los legisladores de su partido, para tener efectividad, ya que, en un gobierno dividido, el choque de intereses podía generar problemas, parálisis o estancamiento para aprobar los cambios que buscaban impulsarse. Hacia finales del Siglo XX, esta idea comenzó a cuestionarse, evaluando la cantidad de proyectos de ley aprobados en gobiernos unificados y en gobiernos divididos, y después contabilizar cuántas de estas eran importantes en cada caso, demostrando que el gobierno dividido no era particularmente menos activo en la producción de legislación relevante que los unificados (Mayhew, 1991).

Algunos autores encuentran una relación directa entre la capacidad de control político del ejecutivo sobre las diputaciones que encabeza su partido, así como el tamaño de su bancada (si son o no mayoría), la pluralidad en el congreso, y la disciplina partidista como elemento fundamental que afecta el tipo de legislatura ante la que se encontrará. Para Patrón y Pérez (2012: 12): “a menor pluralidad y mayor control del Ejecutivo sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es reactiva durante el proceso; y a la inversa: a mayor pluralidad o menor control presidencial sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso”. En este punto, es preciso volver a enfatizar que, en sistemas de partidos donde los nacionales centralizan buena parte de la vida política y las decisiones de los locales, este control político puede trascender niveles, e impactar en el desarrollo del gobierno horizontal local.

Para Mezey (1991) hay cuatro escenarios donde se puede incentivar la faceta proactiva de una legislatura: 1) cuando hay un sistema de partidos múltiple, y no existe una coalición o partido dominante; 2) cuando los partidos tienen una estructura laxa y no tienen una organización rígida, jerárquica y cohesiva; 3) cuando los partidos tienen cierto margen de discrecionalidad al interior del congreso, y no están sujetos a la autoridad del presidente o de

sus direcciones centrales y; 4) cuando el sistema de comisiones es independiente, permanente y paralelas a unidades de control interno.

Igualmente, existen propuestas que enfatizan el papel que la relación vertical de poder tiene en los sistemas federales, ya que los intereses cruzados que los legisladores y ejecutivos pueden tener influyen en su comportamiento al interior del Congreso, en su faceta como proponentes de iniciativas propias, o como evaluadores de las ejecutivas (Casar, 2013).

En este sentido, trabajos como el de Barber, Bolton y Thrower (2019) se preguntan sobre las condiciones que pueden hacer a los ejecutivos reducir el uso de su facultad para proponer legislación, y optar por mecanismos de acción unilateral, como las ordenes ejecutivas, explotando la debilidad del legislativo y evadiendo negociaciones hostiles. El ejecutivo tiene, además, una facultad de poder negativo (Cameron, 2000), a través del uso del veto o mecanismos similares que le permiten regresar al legislativo aquellas iniciativas que buscan promulgarse, obligando a la negociación de cambios para modificar aspectos que considera necesarios, o bien como forma para presionar la aprobación de aquellas propuestas que forman parte de su agenda.

Enfatizando el tema partidista, también se ha estudiado el éxito diferenciado en la producción legislativa de las bancadas. Para el caso particular de Argentina, Calvo (2013), buscó comprobar algunas de las ideas que existían: que el Congreso era un mero escribano del presidente, y que la oposición no puede aprobar sus proyectos legislativos. En su artículo, demuestra cómo desde la década de los años ochenta del siglo XX, el Congreso ha rechazado y enmendado una mayoría de proyectos de ley propuestos por el ejecutivo, teniendo un 41% de propuestas que rechazan, del 59 restante, modifica el 21%, dato que contrasta con otros países de la región, como Brasil y Chile que aprueban más del 90% de proyectos presidenciales (Calvo, 2013: 414); además, la oposición ha propuesto desde 2007 y hasta 2013, casi el 30% de la legislación aprobada.

Otros autores como Saiegh (2011) han cuestionado el peso que el factor partidista tiene en el éxito de las iniciativas del ejecutivo en el Congreso, ya que considera que los recursos con que cuenta para negociar y “comprar” el apoyo de los legisladores juegan un rol fundamental, aunque igualmente influyen el sistema electoral y la vida interna de los partidos. Al igual que

el resaltar el papel que en el proceso legislativo tienen las prácticas informales, por ejemplo, en cómo se desempeñan los espacios de deliberación, los actores que concurren a ellos, la mecánica de discusión, entre otras (Aguilar, 2019).

La proporción de legislación aprobada que vienen de cada uno de los poderes ha sido otro tema sumamente estudiado, por ejemplo, en el caso de Nacif sobre México (2004), encontrando una inversión en la proporción de propuestas del ejecutivo y del legislativo tras la aparición de gobiernos divididos. También hay estudios que han buscado clasificar la relevancia que tiene la legislación aprobada, como se menciona *ut supra* en el apartado 1.1.3 siendo que en los primeros intentos de clasificación se utilizaron categorías para indicar si estas eran distributivas, redistributivas, regulatorias; nacionales, regionales, locales o micro sectoriales; a estas se sumaron posteriormente si estas eran superficiales o trascendentales, utilizando conceptualizaciones como importantes, ordinarias, menores, triviales, apremiantes, no apremiantes, conmemorativas, sustantivas; o bien, si estas son de carácter constitucional, a leyes secundarias o únicamente a reglamentos (Bárcena, 2018).

En suma, la revisión de literatura relacionada con esta faceta de la relación entre ejecutivo y legislativo, ha señalado diversos factores a considerar cuando se estudia este fenómeno: la unidad y división del gobierno importa, pues puede influir en cuál de los dos poderes (o fracciones al interior del mismo, en el caso del legislativo) tendrá mayor capacidad para marcar su agenda y el ritmo de la producción de proyectos legislativos, así como el uso de facultades ejecutivas como decretos u ordenes ejecutivas, para evadir legislaturas conflictivas, o el uso de una facultad de legislación preferente cuando está facultado para ello; la disciplina partidista se torna un elemento fundamental para explicar en buena medida esta capacidad, basado en reglas formales o informales de la vida interna de los partidos, de las que puede depender la carrera política de los legisladores; la pluralidad dentro del Congreso puede ser otro elemento clave, y generar comportamientos diferenciados asociados al grupo parlamentario al que se pertenece; la unidad o división del gobierno en el sentido vertical, en aquellos sistemas federales, pueden influir en el comportamiento legislativo de los poderes locales; de igual forma, es importante seguir el uso de las facultades propias del ejecutivo para influir en su producción legislativa, ya sea mediante el uso de mecanismos como el veto, en sus distintas modalidades, y el uso diferenciado que pueda hacer de este.

1.2.2 Negociación presupuestal

Para algunos autores, el presupuesto es típicamente el producto legislativo más importante que se produce cada año, y sirve como un indicador de la distribución de poder entre ejecutivo, legislativo u otros actores institucionales como los estados (Brandt, 2001; Bambaci, 2007; Buzón, 2013), afirmación que es compartida en esta investigación, debido a que este elemento puede mostrar claramente la agenda del gobierno: aquellas partidas con incrementos en sus recursos, aquellas con disminuciones, como un elemento clave de los sectores que buscan impulsarse y cuales son menos prioritarios, de ahí su importancia. El proceso de aprobación de este está compuesto por dos componentes: la recolección de ingresos y la distribución de estos. Este puede ser todo un tema, particularmente en sistemas federales, donde la asignación de facultades para cobrar determinados impuestos, o la prohibición para llevarlo a cabo, puede hacer a las entidades estatales depender de las transferencias federales para poder organizar su gasto, muchas veces con una subsecuente limitación para la discrecionalidad en el uso de estos, quedando supeditados en buena medida a las decisiones del nivel superior, denotando nuevamente la importancia de la relación entre poderes de distintos niveles y particularmente la influencia federal, como se ha sostenido hasta ahora.

Sobre el primero de los componentes, estos pueden provenir de la recolección de impuestos, o bien por otras fuentes como inversiones de capital privado, venta de recursos como petróleo, entre otros. Y este suele ser un tema sensible en la faceta electoral de quienes ocupan las diputaciones y el ejecutivo, ya que, en la negociación de las cargas fiscales, se busca no ser identificado como aquel que decidió que se aumentarían, particularmente frente a su base territorial de apoyo en el caso de los legisladores.

Sin embargo, en lo que concierne las relaciones ejecutivo-legislativo, el segundo componente, el cómo distribuirlo, es el que más atención ha recibido. Como indica Buzón (2013), las funciones del presupuesto y todos los procesos vinculados con el mismo, sirven dentro de la democracia como instrumentos de información para los ciudadanos, ya que les permiten evaluar el desempeño de los servidores públicos, y distinguir aquellos que son más eficientes, los más transparentes con el uso de los recursos, y para medir el éxito o fracaso de los actores involucrados en conseguir movilizarlos para satisfacer sus demandas y

necesidades, ya sea en su distrito electoral, su circunscripción, a su sector en el caso de ser un grupo específico sin base territorial, como sindicatos o empresarios.

Lo anterior, hace que este proceso muchas veces haga que la relación ejecutivo-legislativo se vea afectada al confrontar sus agendas, en especial cuando se ven involucrados actores en otros niveles de gobierno que buscan influir en la distribución del gasto. Esta relación se mantiene a lo largo de las cuatro etapas principales del proceso cíclico del presupuesto: formulación, discusión y aprobación, implementación y auditoría (Buzón, 2013). Los tres primeros implican un elemento de negociación muy importante, mientras el cuarto un elemento de supervisión y rendición de cuentas horizontal.

De acuerdo con el diseño institucional, la relación entre poderes durante este proceso puede tender hacia dos comportamientos: hacia un equilibrio en la negociación o hacia una posición de fuerza por parte de uno de los actores que incline la balanza y facilite su imposición al resto, aunque todos tengan la capacidad de influir para distribuir recursos de acuerdo con sus intereses.

Típicamente, el proceso de creación del presupuesto inicia en el ejecutivo, quien desarrolla el proyecto base, a partir de los datos que el ejercicio de gobierno le proporciona, así como información retrospectiva de años anteriores, el cual es enviado al legislativo, donde pueden hacerse modificaciones (Bambaci, 2007).

En este sentido, hay trabajos como el de Brandt (2001), que proponen modelos para evaluar la capacidad de establecer la agenda que guiará el proceso de negociación del presupuesto, a partir de la información de la que disponen el ejecutivo y el legislativo, bajo las hipótesis de que el papel de presupuestos anteriores sirven como señales con información incompleta para ambos; el efecto de la configuración de gobiernos, particularmente si este es dividido, y los efectos de cambios en el orden de las preferencias de los legisladores y el presidente.

También hay trabajos como el de Bambaci (2007), que buscan medir cuanta discrecionalidad tiene el presidente para direccionar recursos en Argentina, a partir de aquellos recursos que son etiquetados únicamente de forma general, dando cierto margen de maniobra, versus

aquellos que están indicados en programas, subprogramas, categorías y elementos específicos que lo imposibilitan.

Otros como el de Cheibub (2006) usan la variable control sobre el presupuesto, para evaluar lo que denomina balance del presupuesto, midiendo los déficits de este como porcentaje del Producto Interno Bruto, comparando los resultados entre sistemas parlamentarios y presidenciales, encontrando que estos tienden a ser más equilibrados, debido a la capacidad del ejecutivo para dominar el proceso.

Mientras Buzón (2013), en un sentido similar, incluye en su análisis del control sobre el presupuesto instituciones tanto formales como informales: en el primer grupo, incluye la influencia de las reglas y ciclos electorales, el sistema de partidos, las facultades del ejecutivo, y el poder e institucionalización del Congreso, así como los lineamientos legales que guían al diseño presupuestal y su aprobación; en el segundo, hay elementos como el control sobre las candidaturas y las carreras políticas por parte de actores concretos, así como el clientelismo, además de la delegación del poder para influir hacia el presidente durante el proceso de diseño presupuestal y el uso de información económica de su administración para sus proyecciones.

Otros autores como Hernández (2006), se han enfocado en cómo el proceso de diseño y aprobación presupuestal se modifica radicalmente con el paso de un esquema de ejercicio de poder político y toma de decisiones centralizado como en México, durante buena parte del Siglo XX, donde se aprobaban incondicionalmente las propuestas del ejecutivo, a uno con mayor descentralización y distribución de poder con el pluralismo legislativo, donde el ejecutivo ha tenido que aceptar diversas modificaciones y reasignaciones a las partidas presupuestales que proponía.

También hay trabajos como el de Bárcena y Sánchez (2017) que estudian, dentro de un sistema federal como el mexicano, el proceso de negociación del presupuesto local, como parte importante de las relaciones ejecutivo-legislativo, bajo la hipótesis: cuando los gobernadores cuentan con mayorías legislativas de sus partidos, los representantes tienen escasos incentivos para realizar modificaciones sustantivas a la propuesta del ejecutivo; mientras en los casos en que los gobernadores carecen de un apoyo mayoritario, los

legisladores realizan cambios importantes a los montos asignados a las partidas estratégicas del gasto; aunque no encuentran una confirmación total de esta.

Sánchez Martínez (2017), por otro lado, hace un ejercicio similar en otro texto, en el que estudiando la relación ejecutivo-legislativo en la aprobación del presupuesto, utiliza un modelo que incorpora: el monto diferenciado de las transferencias federales etiquetadas no susceptibles de reasignarse; porcentaje de escaños del partido en el gobierno, número de enmiendas al proyecto presupuestal del ejecutivo; comportamiento diferenciado de acuerdo a la oposición mayoritaria; pluralidad en el Congreso; tipo de gobierno vertical (unificado o dividido), y factores exógenos como los ingresos petroleros por año que varían el monto de recursos. En este estudio, no llega a conclusiones categóricas, pero invita a profundizar en aspectos como el comportamiento de enmiendas bajo gobiernos unificados, y la influencia de algunas prácticas informales que podrían afectar. Esta propuesta se desarrollará más adelante (*ut infra*, en el apartado 2.1.4) a detalle, al considerarla útil para esta investigación.

En suma, el proceso de negociación y aprobación del presupuesto es un elemento importante para evaluar el comportamiento de las relaciones ejecutivo-legislativo; si bien está compuesto de dos facetas, a saber, las fuentes de los recursos a repartir, por un lado, y el reparto por el otro, esta segunda es la que se ha estudiado de forma más consistente. Este proceso puede estudiarse de muchas formas, destacando los elementos relevantes de la misma: la capacidad del ejecutivo para imponer su proyecto; el grado de discrecionalidad para realizar asignaciones claves sin modificaciones por parte del ejecutivo; la influencia que las distintas instituciones formales e informales tienen dentro de cada contexto; los cambios en los mismos durante el paso de modelos centralizados a descentralizados en el ejercicio del poder y la lógica propia de la negociación de los presupuesto locales en sistemas federales, donde la unidad o división que la afiliación partidista supone respecto al ejecutivo federal es un elemento a considerar, particularmente en aquellos casos como el mexicano donde buena parte de los recursos del estado provienen de la federación, pudiendo limitar seriamente el margen de discrecionalidad para el reparto

1.2.3 Nombramientos.

Los ejecutivos suelen tener la facultad para nominar candidatos a ocupar puestos en algunas instituciones durante su administración, y en algunos casos como en los sustitutos dentro de las Cortes, o encargados de organismos autónomos, trascienden incluso la estancia del presidente que les propone. Si bien la conformación de su gabinete es en muchos casos libre, y no requiere una votación en el Congreso para seleccionarles o ratificarles, en otros sí es preciso un proceso que inicia con una propuesta de perfiles entre los que una de las cámaras, en el caso de legislativos bicamerales, mayoritariamente el Senado, debe elegir.

Cuando se da ese tipo de procedimientos, donde se requiere una votación en el Congreso, o bien la ratificación de los perfiles propuestos por el ejecutivo, este debe considerar el potencial de sus candidatos en factores como: lealtad, competencia, aceptabilidad dentro de los legisladores y comisiones claves, características demográficas, conexiones políticas y el trabajo realizado para el partido previamente (Lewis y Waterman, 2013). No todas estas características tienen la misma consideración para todos los nombramientos, ni en todos los contextos, ya que con un Congreso donde tenga la mayoría necesaria para su aprobación, puede centrarse en las características que le resulten más convenientes en el ejercicio del gobierno, sin preocuparse demasiado por la aceptación que tendrá su nominación dentro de la legislatura; cuando tenga un bloque mayoritario en contra, se debe priorizar esto último sobre lo primero. El perfil de quienes son nominados por el ejecutivo también se ha usado como indicador para la evaluación sobre la equidad en el gobierno (King y Riddlesperger, 2015).

Ahora bien, de acuerdo con el diseño institucional, pueden existir vías alternas para los nombramientos cuando el ejecutivo se encuentra ante un legislativo hostil, o que bloquea el nombramiento que precisa como indispensable, y no está dispuesto a realizar una propuesta distinta. En este sentido, algunos trabajos como el de Corley (2006), Graves y Howard (2010), o Black, et al. (2011) han estudiado el uso que los presidentes estadounidenses hacen de la capacidad de hacer sus designaciones durante el receso del Senado, fórmula que les permite evitar la confirmación de la cámara alta cuando este proceso se encuentra detenido por la negativa, siendo liberado por la vía unilateral del ejecutivo, el cual no es un comportamiento marginal, sino que, por ejemplo, fue usado durante la presidencia de Reagan

240 veces; en la de George H. W. Bush 77, en la de Clinton 140 y en la de George W. Bush 110 (Corley, 2006: 671).

Incluso, algunos trabajos han identificado el papel que el congreso tiene no sólo en la votación o ratificación de los cargos, sino desde el momento de la preselección de perfiles (Rottinghaus y Bergan, 2011), particularmente para el caso estadounidense, en miembros del Senado, y los congresistas ideológicamente más cercanos al presidente, quienes logran influir en la decisión sobre las nominaciones para algunos puestos que les resultan relevantes, y que tras una evaluación del costo y beneficio, el ejecutivo cede (Rottinghaus y Waggoner, 2018).

Esta facultad ejecutiva ha sido utilizada como parte de la evaluación sobre los controles que el legislativo tiene sobre este, particularmente en países con pasado autoritario y en construcción de equilibrios democráticos. Por ejemplo, el trabajo de Pardow y Verdugo (2020), que evalúan el caso chileno desde la estabilidad, el profesionalismo y la politización de los nombramientos de las agencias reguladoras independientes del país, que funcionaron a partir de propuestas del ejecutivo y aprobación del Senado.

En ese contexto, también hay trabajos con mediciones como la tasa de éxito que tiene en sus nombramientos, por ejemplo, el trabajo de Escamilla y Aguilar (2020), donde evalúan, entre otras prerrogativas ejecutivas, la aprobación de las propuestas para nombramientos que requieren ratificación o selección desde el legislativo, para el caso mexicano, encontrando que, por ejemplo, durante la LXIV legislatura federal, de 258 nombramientos propuestos se aprobaron 247, cerca del 96%, encontrando los negativos en propuestas, por ejemplo, para cargos diplomáticos, o el titular de la Comisión Reguladora de Energía, donde las cuatro ternas enviadas por el presidente fueron rechazadas, siendo en última instancia designado por el presidente de su última terna.

En el mismo sentido, Sánchez (2019) realizó un estudio en México a nivel subnacional, enfocándose en los nombramientos del gabinete, de los magistrados de los órganos judiciales y del procurador o fiscal general, proponiendo un índice para medir las facultades legislativas del ejecutivo (entendiendo los nombramientos como una de estas), evaluando la relación que existe entre ejecutivo y legislativo como institución de control en este proceso.

En suma, el proceso de nombramientos y designación que requieren de una votación o ratificación en el Congreso se utiliza como uno de los indicadores para evaluar la relación ejecutivo-legislativo, particularmente evaluando la capacidad del ejecutivo para conseguir que se aprueben sus propuestas iniciales, o bien el uso de mecanismos de designación unilateral cuando se le permite, y enfrenta una relación tensa con el legislativo o un gobierno dividido.

1.2.4 Supervisión y control.

Como se mencionó en la primera parte de este documento, el sistema de frenos y contrapesos busca que, dentro de la división de poderes, uno pueda supervisar e intervenir, de cierta forma y a través de mecanismos específicos, en el trabajo del otro. Ya se ha recorrido el trabajo académico que se ha realizado sobre distintas caras de la relación ejecutivo-legislativo: la faceta legislativa, la de negociación del presupuesto, la relacionada con nombramientos en algunos puestos para la conformación de instituciones públicas, pero además existen atributos con los que cuenta particularmente el legislativo para controlar el ejercicio del poder ejecutivo.

McCubbins y Schwartz (1984), proponen dos conceptos que pueden definir tipos distintos de vigilancia del legislativo sobre el ejecutivo: el de patrullaje y el de alarma de incendio. El primero, como hacen las patrullas de policía, es centralizado, activo y directo; el Congreso examina una muestra de la actividad de las dependencias del ejecutivo, con el objetivo de detectar y remediar violaciones a la ley, y gracias a esta vigilancia activa, desincentivar el que sigan produciéndose. Por otro lado, el tipo de alarma de incendio es menos centralizado, involucra una acción menos directa y constante; en lugar de examinar la labor ejecutiva, buscando violaciones a la ley, el Congreso establece una serie de reglas, procedimientos y prácticas informales que permite que ciudadanos y grupos de interés examinen la labor ejecutiva, buscando remedios a las mismas a través de las Cortes o el propio Congreso. Algunas de las prácticas informales a las que ellos apuntan, incluyen el otorgar acceso a estos grupos y los ciudadanos a información sobre el proceso de toma de decisiones; otros apoyan la organización de grupos de interés para mantener esta vigilancia a lo largo de la administración. A manera de analogía, plantean: el Congreso pone palancas de alerta de

incendio en las esquinas de las calles, construye estaciones de bomberos en el vecindario y algunas veces atiende esas llamadas (McCubbins y Schwartz, 1984: 166).

Existen mecanismos como las preguntas parlamentarias⁸, que puede plantearse bien de forma directa o bien de forma indirecta por medios escritos, por parte de un congresista a un servidor público, miembro del gabinete, o puestos altos en los organigramas de las secretarías o Ministerios que conforman el ejecutivo. Trabajos como el de Jensen, Proksch y Slapin (2013), si bien lo hacen sobre el parlamento europeo, con toda la excepcionalidad que este representa frente a otros cuerpos parlamentarios, evalúan el uso de este mecanismo, explorando las razones y los momentos en que un parlamentario lo utiliza para monitorizar a la rama ejecutiva, en este caso, la Comisión Europea, y la relación que tiene con el gobierno nacional al que pertenecen.

Otros, apuntan a la posibilidad de crear comisiones de investigación y las citas al Congreso para comparecer, dirigidas hacia miembros del ejecutivo y otros cargos nombrados por este. Escamilla y Aguilar (2020), por ejemplo, analizan el desempeño de la LXIV legislatura federal mexicana, encontrando que se citaron a comparecencia durante 2019 a 11 funcionarios, algunas de las cuales fueron detenidas por el partido al que pertenece el ejecutivo; los funcionarios citados eran parte de la Comisión de Salud, de la Secretaría de Hacienda, del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Migración, Comisión Nacional del deporte, Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Economía, Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación.

Los mismos autores señalan sobre la creación de comisiones de investigación, que en ese mismo año se formaron dos, una Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa y la Comisión Especial para dar seguimiento al accidente aéreo donde falleció el exsenador y exgobernador de Puebla Rafael Moreno Valle (Escamilla y Aguilar, 2020: 110-111); en ambos casos, se demuestra que estas facultades son activamente utilizadas por el Congreso como mecanismo de supervisión, y las resistencias que el ejecutivo puede manifestar.

⁸ Si bien son propias de los sistemas parlamentarios, y no de presidenciales.

Para el mismo caso mexicano, pero esta vez a nivel local, Cejudo y Cázares (2009) identifican para dicho año cinco tipos distintos de control que tienen las legislaturas locales, aunque en promedio los estados tienen únicamente dos: identifican la posibilidad de pedir comparecencias a miembros específicos de la administración pública; la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto en específico, o para asesorar a los legisladores sobre un tema en el que tenga relacionados con su jurisdicción; la creación de comisiones de investigación para examinar un asunto particular; requerir o conducir investigación o auditoría especial y; fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal. Aunque señalan un matiz: en algunos casos, el ejecutivo puede negarse a que un funcionario de su gobierno asista a las comparecencias (Cejudo y Cázares, 2009: 188-189)

En suma, existen diferentes mecanismos de control previstos por las constituciones para que el legislativo pueda controlar y supervisar al ejecutivo. El Congreso puede ser más o menos activo en su uso, de acuerdo con el diseño institucional formal e informal donde en el que se desempeña. Puede delegar parte de esta función, y esperar que desde la sociedad se de esta supervisión al ejecutivo, concentrando el uso de recursos en otras de sus labores, o bien, mantenerse al tanto del desempeño del gobierno y exigir rendición de cuentas horizontal de forma habitual. Algunos de los mecanismos de los que puede hacer uso son las preguntas legislativas; las citas a comparecer; la creación de comisiones de investigación para dar seguimientos a casos que resulten de su interés para estos fines; o bien la fiscalización de las cuentas públicas, función que suele ser una obligación legal.

Si bien cada uno de los puntos de contacto entre poderes mencionados en este apartado, a saber, la producción legislativa, la negociación presupuestal, los nombramientos, así como los mecanismos de supervisión y control pueden dar, a partir de sus indicadores específicos una muestra del estado de las relaciones ejecutivo-legislativo, pero cada uno puede no considerar elementos que puede hacer que las conclusiones obtenidas por estos no sean del todo precisas, de ahí la necesidad de integrar medidas en todos estos para tener una fotografía con un posible mayor grado de precisión. De igual forma, es necesario conocer los matices de caso en cuestión para poder elegir los indicadores pertinentes para esta tarea.

2. El contexto mexicano

Una vez revisada la literatura relacionada con la separación de poderes, sus implicaciones, y cómo se manifiesta y se puede observar en indicadores la relación ejecutivo-legislativo, en este capítulo se retoma el caso específico mexicano, comenzando con los estudios realizados sobre el mismo, posteriormente el diseño constitucional y el reparto de competencias que genera, tanto entre poderes como entre niveles de gobierno. Además, se hace un recorrido por la lógica del ejercicio del poder dentro de dicho marco jurídico, particularmente durante el Siglo XX, cuando el poder estaba concentrado en el ejecutivo federal, y la dispersión posterior, ya que algunas de las tendencias y transformaciones vigentes tienen su germen en dicho periodo, terminando con un elemento que se considera importante: el cambio en los calendarios electorales locales para hacerlos más concurrentes con los federales.

2.1 La investigación sobre México

En el caso mexicano, fue hasta finales del siglo XX que comenzaron a ocurrir gobiernos divididos, tanto en lo estatal como en lo federal, tras un proceso de liberalización política a través de varias décadas.

Para comprender el momento en que la academia comenzó a dar atención a los gobiernos divididos y unificados, a continuación, se da un breve contexto del país en su paso de un régimen de partido hegemónico, al establecimiento de la pluralidad política, con las primeras alternancias y congresos plurales.

2.1.1 Contexto político: el surgimiento del interés en el tema

El siglo XX mexicano, en términos de su sistema político, estuvo determinado por la concentración del poder y la hegemonía de un partido político. La división de poderes, y el sistema de pesos y contrapesos que en el marco legal se diseñó, no existían en la realidad. Por tanto, la posibilidad de que existieran gobiernos divididos era prácticamente nula, y lo sería hasta las últimas décadas de dicho siglo. En la obra “El sistema político mexicano” de Daniel Cosío Villegas, el autor destaca el papel que tienen las que denomina piezas principales del sistema político mexicano, y que explican su funcionamiento durante buena parte del siglo XX: un presidente con facultades de una gran amplitud, y un partido político oficial predominante (Cosío, 1974: 21). Esta configuración hacía que la independencia de los

poderes legislativo y judicial respecto al ejecutivo fuera escasa, y que el poder para decidir no residiera en los órganos ni atado a los procedimientos que la Constitución establecía.

Otro elemento importante fue el comportamiento que el federalismo del país mostró durante la época de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Pese a estar dominado por un solo partido, existían reglas informales que operaban y dotaban de cierta autonomía a los gobiernos locales, lo que suele ser un elemento obviado, y que puede ayudar a explicar cómo algunas dinámicas locales operaron de forma distinta a la federal, como lo es la propia aparición de gobiernos divididos 10 años antes en algunos estados.

Como señala Alicia Hernández, una parte del funcionamiento del sistema político mexicano del siglo XX consistía en la coexistencia de un presidente entrante que convive con un buen número de gobernadores y diputados que habían sido nombrados en el tercer o cuarto año de gobierno de su predecesor, lo que le impedía influir en buena parte de los nombramientos a su llegada. Esto imponía ciertos límites a su mandato, obligándolo a pactar, respetar acuerdos, reconocer los mecanismos, las modalidades, así como las estructuras y prácticas de la política interna de cada estado de tal modo que se asegure un consenso, un voto de reciprocidad entre presidente y gobernadores que redunde en una interacción de gobierno federal y las entidades federativas. La injerencia política de la federación en los estados no es entonces total, sino que tiene límites (Hernández, 1993: 290-291). De esta forma, se fueron estableciendo instituciones informales en lo local, en forma de prácticas y estructuras que operaban con relativa autonomía y contaron con un fuerte arraigo que les permitió permanecer incluso después de la salida del PRI de la presidencia del país.

Sin embargo, había sectores y actores excluidos por del poder. A partir de la década de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, se hacía más visible la búsqueda y necesidad de espacios de participación política en México por parte de estos. El Partido Revolucionario Institucional controlaba hasta ese momento la escena electoral y prácticamente todos los canales de participación.

Al respecto, Pérez Fernández del Castillo, Puga y Díaz señalan, por ejemplo, los conflictos campesinos en Guerrero, que optaron por la vía armada con Genaro Vázquez a la cabeza; los conflictos agrarios de Morelos que culminaron con el asesinato de Rubén Jaramillo; el temor

por la influencia de Cuba tras su revolución, que fueron dando como resultado la convicción en algunos sectores al interior del régimen de llevar a cabo una política de fortalecimiento de la vida democrática (2009: 36).

Para 1962 ya se vería un primer indicio de apertura, dotando a la oposición de espacios en la Cámara de Diputados a través de la figura del diputado de partido. “Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964. El Partido Acción Nacional logró obtener veinte diputados partido; el Partido Popular Socialista, nueve y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.3% del efectivo total de la Cámara. Estas cifras se mantendrían casi inalteradas en las décadas posteriores” (Cámara de Diputados, s.f.).

Sin embargo, los sucesos ocurridos en 1968 en torno a los estudiantes siguieron poniendo en tela de juicio la legitimidad de un régimen que no parecía abierto a las negociaciones fuera de su estructura corporativista. Antes de este momento, el país había logrado mantener estabilidad política y un ritmo de crecimiento económico adecuado, pero se mantenía a una parte de la población fuera de los beneficios que esto podría producir, y comenzaron a visibilizarse aún más aspectos considerados como injustos a través de estos movimientos.

Para 1972 se llevaron a cabo una serie de reformas en búsqueda de seguir abriendo espacios a la oposición, e incrementar la legitimidad del régimen. Por ejemplo, se redujo la edad para optar por una diputación de 25 a 21 años, y de 35 a 30 para una senaduría, se redujo de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votación requerido por un partido para ser representado en la Cámara de diputados, y se amplió a 25 el número de diputaciones por partido (Pérez et al., 2002: 40-41).

Como lo señala González-Salas: “la experiencia y eventos de los años sesenta y setenta del siglo XX, sumadas las condiciones de la elección presidencial de 1976 con candidato único, marcaron un límite al marco legal y a las prácticas existentes; resultaba impostergable buscar nuevas fórmulas para, entre otras cuestiones importantes, abrir mayores espacios de participación democrática” (Pérez, et al., 2002: 6).

Las elecciones presidenciales de 1976 fueron sintomáticas de esta situación, pues el candidato del PRI, José López Portillo, se presentó a la contienda sin oposición, ya que el Partido Acción Nacional [PAN], el otro partido con relativa presencia nacional no logró presentar una candidatura debido a problemas internos.

Ahora bien, los movimientos sociales provenientes principalmente de los sectores médico, magisterial, estudiantil y ferrocarrilero, aunados al desgaste en la legitimidad de un partido que llevaba en el poder desde prácticamente el final de la Revolución a principios del siglo XX (aunque con distintas siglas) el acaparamiento de los puestos públicos que conforman el gobierno, y la imposibilidad fáctica de que la oposición lograra ocupar espacios en las condiciones institucionales vigentes, fueron parte del contexto interno que generó la propuesta que se tradujo en 1977 en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales con la figura de Jesús Reyes Heróles como principal artífice.

Woldenberg (2012) identifica tres puntos principales producto de esta reforma al marco legal electoral: 1) la Constitución no sólo protegería a los partidos, sino que los señalaba como el conducto para representar a la diversidad política del país; 2) se estableció el registro condicionado, para que nuevos partidos pudieran participar en las elecciones, y mantener el mismo de obtener 1.5% de la votación federal; 3) se modificó la integración de la Cámara de Diputados, pasando a conformarse por 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

Otro hito importante que el propio Woldenberg destaca, además de las reformas siguientes en 1986 (donde se incrementó a 200 el número de diputaciones por representación proporcional), y lo controversial del proceso electoral de 1988, cuyo resultado fue puesto en tela de juicio, fue la creación de nuevas instituciones electorales, para buscar dotar de garantías de imparcialidad estos procesos, en los que la pluralidad y competitividad se mostraban cada vez de forma más clara, y que la entonces Comisión Federal Electoral no satisfacía.

El Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, y el Registro Federal de Electores, fueron los pilares con los que se efectuaron las elecciones de 1991 que, en términos generales, y hablando específicamente del conteo de votos, resultaron bien en el plano

federal. En la reforma de 1994 se cambiarán temas referentes al manejo de los recursos públicos de los partidos, la cobertura mediática, la integración del Senado, entre otras. Aún quedaría una transformación muy relevante, que fue la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que en la reforma de 1996 por primera vez dejó de dar derecho de voto a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, siendo ahora únicamente los consejeros quienes contarían con dicha facultad, de cara a las elecciones de 1997, además de incluir en el Senado 32 integrantes electos por representación proporcional.

Entonces, aunque la mayor apertura democrática, producto de la reforma de 1977, comenzó a manifestarse claramente en el nivel federal en 1988, no fue hasta una década después que produjo la pérdida del control absoluto del PRI de los poderes federales, primero en el Congreso, y después la presidencia.

Como Méndez apunta, las elecciones de 1997 confirmaron para muchos el ingreso de México a la lista de las democracias electorales y la culminación del proceso de transición democrática en el país. Hoy pocos dudan que ese año marca la consolidación de la competitividad electoral como parte de los atributos esenciales y cotidianos de las elecciones (2004: 44).

Este es un momento de inflexión trascendental, ya que, en términos políticos y electorales, marco claramente una tendencia, al ser una consecuencia de estos resultados el momento en que el presidente perdió su mayoría, y podría argüirse que se terminó con la hegemonía priísta, pasando del presidencialismo (o régimen presidencialista, es decir, con una figura presidencial con facultades exacerbadas) a un régimen presidencial, así como el paso hacia una realidad electoral nueva a nivel federal en México, que resulta una perspectiva que puede darnos un reflejo de estos cambios y los que vinieron después.

La perspectiva del realineamiento electoral nos permite acompañar este recorrido hasta las décadas más recientes, a partir de los procesos electorales, como un correlato de estos cambios, y para entender los equilibrios de poder en términos partidistas generados entonces y que se mantendrían los siguientes lustros. Bravo Ahuja, siguiendo a Shaffer, señala al respecto: “Una era electoral se caracteriza por un orden electoral particular, sostenido por una estructura electoral específica, producto de un determinado arreglo institucional que

genera y reproduce ciertos patrones de comportamiento electoral similares a lo largo de varias elecciones” (2010: 55).

Las eras electorales se definen por ser periodos en que la repartición de votos es más o menos constante, dentro de un marco institucional en esencia continuo, que sostiene estos patrones de voto. Antes (desde 1929), y aún en las elecciones inmediatas a 1977, los votos eran casi exclusivamente para el PRI (ganando siempre y superando el 70% de la votación), no había elecciones competitivas y la oposición era ínfima y testimonial.

Para 1988, y con el desprendimiento de la organización llamada Corriente Democrática dentro del propio PRI, la competitividad electoral comenzó a ser mayor (el PRI ganó esa elección apenas superando el 50%), era cada vez más creíble que podría ser derrotado en algunas elecciones locales (aunque fuera por concesiones en un principio) y comenzaba a vislumbrarse un sistema de partidos con tres contendientes de gran peso: PRI, PAN y el entonces naciente Partido de la Revolución Democrática [PRD], de ahí que esta elección pueda considerarse como crítica, al ser el punto de inflexión de los cambios que se apreciarían después.

A partir de este punto, la contienda electoral en el nivel federal fue más bien con esos tres partidos que aglutinaban el grueso de los votos, y partidos pequeños que se coaligaban con estos. Pasamos de una era electoral a otra, para esta perspectiva; de un partido con el 70% de la votación a tres que se reparten algo más del 80% de los votos en promedio, dentro del periodo abarcado entre 1988-2012. Conviene remarcar que, en el plano local, cada estado vivía su propia historia electoral, se configuraban sistemas de partidos distintos, algunos con competencia entre el PAN-PRI, otros con competencia entre el PRI-PRD y otros con competencia entre los tres, pero siguiendo su propio recorrido, sin ser necesariamente el mismo que el federal.

De hecho, la propia Bravo Ahuja identifica tres eras electorales en México a nivel federal tras la Revolución: “La primera, que va de 1910 a 1929 tiene un carácter modernizador y centralizador, si bien no se rebasa el predominio de los liderazgos regionales y de la atomización partidista. La segunda que comprende de 1929 a 1988 logra, a través del PNR, construir organizaciones y a los partidos locales y le da estabilidad al país. Muy pronto se

transforma éste en el partido corporativista e incluyente que pone fin a la dispersión del poder y que opera adecuadamente hasta 1988, cuando un desprendimiento de él se refleja de forma significativa en los resultados de la elección presidencial” (2010: 350). La tercera, es la vivida a partir de 1988 y se puede sostener que persistió por lo menos hasta el 2018 (elección que puede considerarse crítica o desviada, de acuerdo con lo que suceda en los siguientes procesos electorales, particularmente en 2024), contando con la característica de ser procesos electorales competitivos en lo federal, sustentada en los tres partidos principales PAN, PRI y PRD, si bien de manera muy heterogénea en lo local, hasta la aparición de Morena en la competencia electoral desde 2015.

Desde el final de la primera década del siglo XXI, en las elecciones locales, fue marcado el crecimiento de algunos partidos hasta entonces pequeños, que comenzaron a crear una fuerza regional importante que también los proyectó en lo federal, como el Partido Verde Ecologista de México en Chiapas o Movimiento Ciudadano en Jalisco, debido a diversos factores, como el crecimiento que obtuvieron en un inicio por las coaliciones con otros partidos más grandes, la incorporación de actores políticos importantes en esas entidades o el posicionamiento como alternativas a los partidos tradicionales, y el debilitamiento de los otrora dominantes, PRI, PAN y PRD, dinámica que fue más notoria con el surgimiento de Morena, y que llegó al nivel federal de manera más clara en 2018.

Otro cambio trascendental es que la legislación electoral desde 2014 permite las candidaturas independientes, es decir, postuladas fuera del sistema de partidos, con el apoyo de un número determinado de ciudadanos, lo que también ha afectado el reparto de votos en algunas elecciones, permitiendo incluso la aparición del primer gobernador elegido por este mecanismo en Nuevo León en el mismo 2015, y el primer candidato presidencial con esa misma denominación en 2018.

Por todo lo anterior, se explica que el surgimiento de los trabajos sobre los gobiernos divididos en el país comenzó a darse hacia el final del siglo XX, ya que hasta entonces era prácticamente imposible que se configurara un gobierno de este tipo en lo federal, (si bien ya existían en lo local, siendo el primer caso el de Baja California en 1989, cuando el PAN ganó la gubernatura, pero no consiguió la mayoría del Congreso, ganando nueve de las diecinueve

diputaciones) dadas las complicaciones que en años anteriores tenían los partidos distintos al PRI para ganar elecciones y en consecuencia mayorías legislativas.

Si bien la investigación y los estudios sobre el legislativo en muchos trabajos se enfocaron en el plano federal, la variedad de casos comenzó a llamar la atención sobre los Congresos locales, precisamente bajo esta perspectiva, en la época ya mencionada entre los años ochenta y noventa, llena de ese aire reformador y de apertura.

2.1.2 Gobiernos divididos y su estudio a nivel estatal en México

En México, el estudio de los gobiernos divididos a nivel local, en el sentido recopilado hasta ahora, tiene su principal referencia en el trabajo de Lujambio (2002), en el que llevo a cabo el análisis de los casos existentes en la época⁹, producto del referido proceso de apertura y liberalización del sistema político mexicano en las décadas precedentes.

En dicho trabajo, se estudiaron los once estados donde se configuraron gobiernos divididos hasta entonces, producto de las elecciones en: Baja California en 1989 y 1992; Guanajuato en 1991, 1994 y 1997; Baja California Sur en 1993; Chihuahua en 1995; Aguascalientes en 1995; estado de México en 1996; Coahuila en 1996; Morelos, Colima, Querétaro y Sonora en 1997.

En este punto, cabe aclarar que para el trabajo de Lujambio, un gobierno dividido es aquel en el que el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del Congreso, distinguiéndose del caso estadounidense, donde el bipartidismo y el número impar de miembros (435) permite construir dos categorías exhaustivas y excluyentes del tipo: gobierno unificado, aquel donde el partido del presidente tiene la mayoría en la casa de los representantes, y dividido donde el partido de oposición al presidente cuenta con la mayoría. El multipartidismo de casos como el mexicano obligan a construir subcategorías para clasificar todas las distintas configuraciones de gobierno dividido posibles. Lujambio opta por proponer cuatro, de acuerdo a las posibles coaliciones que el partido del gobernador

⁹ Un primer esbozo de este trabajo fue fruto del Primer Congreso Nacional de Ciencias Política y Administración Pública de 1996, del que surgió un libro cuyo editor fue el propio Alonso Lujambio, y en el que distintos autores estudiaron los casos de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Guanajuato. Alonso Lujambio (ed.) Gobiernos divididos en la Federación Mexicana, México, CNCP, 1996.

puede construir o enfrentar dentro del Congreso: el tipo A es el gobierno dividido en el que el partido del gobernador tiene la mitad de los escaños, en cuyo caso sólo necesita de un legislador más para convertirse en mayoría; el tipo B es aquel donde el partido del gobernador es la minoría más amplia, y donde puede coaligarse ya sea con partidos minoritarios (B1) o con un partido grande (B2) para generar una mayoría, el tipo C es aquel donde el partido del gobernador es una de las fracciones minoritarias, y es más probable que enfrente coaliciones opositoras que se convierten en mayoría y el tipo D donde un partido distinto al del gobernador es mayoría absoluta del Congreso.

Al igual que en el caso de Mayhew (1991), demostró que en estos tipos de gobierno no existía parálisis ni algún tipo de ingobernabilidad. Como señala Reveles (2011), el trabajo de Lujambio explicaba este funcionamiento debido a varios factores, entre estos las coaliciones formadas debido a prácticas viejas que convivían con las nuevas dentro de la organización de los Congresos, los intereses de los partidos nacionales, la influencia de los poderes federales, y su capacidad de negociación. “La formación de coaliciones para modificar la regulación del Congreso requería también de incentivos, que no eran precisamente nacionales sino locales. Hoy podemos ver que la lógica de funcionamiento de los Congresos tiene mucho más que ver con elementos locales (no necesariamente coyunturales) que con cuestiones nacionales” (2011:13).

Después de este trabajo, Balkin (2004) coordinó un libro en el que una serie de investigadores se dieron a la tarea de estudiar distintas dimensiones de los legislativos locales, con la línea común en el capitulado de identificar si estas instituciones son contrapesos serios en cuanto al poder ejecutivo estatal.

Algunas de las dimensiones que se estudiaron en dichos trabajos fueron: composición de los Congresos locales, desagregándolos en género, edad, escolaridad; experiencia parlamentaria; número de comisiones y los integrantes de estas; mecanismos legales de control de políticas públicas; el presupuesto con el que cuenta el legislativo en su conjunto y sus marcos jurídicos internos (Balkin, 2004: 191-206).

Otros trabajos de esa época son los de Beer (2003) y Solt (2004), que enfatizaron cómo el aumento en la competitividad electoral dio paso a un pluralismo político que permeó en los

Congresos locales, siendo una de las consecuencias la generación de gobiernos divididos, e impactando a nivel institucional sus capacidades para vigilar abusos de poder.

Un trabajo posterior que nuevamente se enfocaba en aspectos institucionales fue el de Pérez (2009), encontrando en la falta de reelección legislativa una de las causas que habían impedido un fortalecimiento institucional de los Congresos locales, que les permitieran ser contrapesos efectivos ante los ejecutivos, a pesar del claro aumento en la pluralidad política y la mayor presencia de gobiernos divididos que *a priori* deberían aumentar los incentivos para vigilar el desempeño de las gubernaturas.

En el caso del texto de López (2007) se evalúa el desempeño de los gobiernos que no cuentan con el control mayoritario de su Congreso en Morelos, estado de México y el entonces Distrito Federal, a partir de las iniciativas de los legisladores, construyendo una tasa de éxito legislativo, basado en la aprobación, y una tasa de contribución, producto de la calidad/importancia de estas.

Por su parte, Sánchez Martínez (2014) prestó atención a las coaliciones de partidos que han ganado gubernaturas entre 1998 y 2014, dado al aumento de estas debido a la legislación electoral y la nueva realidad competitividad del país, preguntándose cómo deben considerarse a los partidos que las integran dentro del poder legislativo ¿es un gobierno unificado únicamente aquel donde el partido al que pertenece el gobernador tiene la mayoría? ¿lo es aquel donde necesita sumar los curules de sus aliados electorales para conseguir esta condición? Apunta entonces que la disciplina de la coalición es una categoría más a considerar, además de la disciplina partidista, cuando se habla de gobiernos divididos y unificados en México, así como no obviar que en un sistema federal la división/unidad del gobierno puede ser también en sentido vertical.

El mismo autor, realizó posteriormente (2017) un trabajo sobre cómo el partidismo influye en la relación ejecutivo-legislativo, específicamente en la aprobación del presupuesto. En su propuesta, ya que el margen para realizar modificaciones por parte de los congresos locales es menor que en el federal, debido a los recursos etiquetados, que deben salir del cálculo para solamente estudiar los recursos potencialmente modificables. Las modificaciones que

considera son: reasignaciones sobre temas específicos; aumentos y reducciones del presupuesto total y cuando existen simultáneamente ambas.

Un trabajo similar fue el realizado por Flamand en el que evaluaba la influencia del partidismo en un sentido vertical dentro del federalismo mexicano en el escenario de la competencia electoral plural, tanto para la distribución del presupuesto (2006) como en algunas otras atribuciones como la producción legislativa (2008).

Existen otras investigaciones sobre casos concretos, siendo algunos de los más recurrentes sobre Baja California, al ser el primer caso y el Distrito Federal/Ciudad de México, probablemente dada la relevancia política de la entidad al ser la capital del país¹⁰.

2.1.3 Aproximaciones distintas al fenómeno

Otra serie de trabajos que cobra relevancia para el estudio de las relaciones ejecutivo-legislativo a nivel estatal en México se encuentra en la literatura sobre el nivel federal, así como en otros trabajos locales en los que este no fuera el foco principal de atención.

Después del proceso electoral de 1997, como se mencionó anteriormente, creció el interés por estudiar la Cámara de Diputados federal, el Senado, y los congresos locales del país, y con ello el número de trabajos desde distintas perspectivas sobre los mismos. La revisión de la literatura sobre los legislativo en general nos permite conocer las dimensiones que se han estudiado con anterioridad, mismas que pueden evaluarse para su uso en investigaciones sobre los congresos locales específicamente en su relación con los ejecutivos.

Lujambio (2004) escribió refiriéndose a la precaria institucionalización parlamentaria de los congresos locales en México durante los primeros años de gobiernos divididos en el nivel estatal, como ha hecho también Puente más recientemente (2018), proponiendo en este caso un modelo para evaluar la misma. La forma en que construye su modelo es: “mediante nueve

¹⁰ Francisco Reveles publicó en 2011 un artículo sobre los estudios de los congresos locales en México (no necesariamente sobre gobiernos divididos), en el que identifica 38 trabajos, de los cuales 14 son sobre el Distrito Federal y su Asamblea Legislativa, seguido por los casos de Baja California, estado de México, Guerrero, Sinaloa con al menos dos, y Colima, Guanajuato y Nuevo León con uno. Puede consultarse en: Reveles Vázquez, F. (2011). *Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas*. Estudios Políticos, vol. 9, núm. 23, pp. 11-30.

variables (descritas a continuación) agrupadas en tres dimensiones: fronteras institucionales (permanencia/estabilidad, simetría burocrática, jurisdicción exclusiva y poderes extensivos); complejidad organizacional (tamaño, especialización y periodicidad de reuniones); formalidad y universalidad de procedimientos (proceso legislativo)” (2018: 74). Ambos autores coinciden en que una legislatura institucionalizada debe ser capaz de cumplir su función como contrapeso al ejecutivo, a la vez que establece canales de comunicación efectiva que permiten una fluida relación entre ambos poderes. Sánchez Gayosso (2019) propuso un índice para evaluar las facultades legislativas del ejecutivo en las entidades mexicanas, para identificar la concentración de poder que tienen estos poderes frente a sus congresos.

En este mismo sentido, hay estudios sobre los sistemas de comisiones (Nacif, 2000; Rivero, 2004; Béjar y Bárcena, 2016), los sistemas de información legislativas (Cavero, 2010), transparencia y fiscalización (Cejudo, 2005; Casar, 2010; Puente, 2006, 2007 y 2009), entre otros, que pueden considerarse parte del proceso de institucionalización, ya que incluyen aspectos como la autonomía del poder legislativo, una estructura interna más compleja, mayor capacidad de reclutamiento de personal especializado, procesamiento y producción de información/propuestas innovadoras, así como una capacidad de actuación más eficaz. Un aumento de esta puede orientar al sistema político en su conjunto a un mayor grado de desarrollo político (Kornberg, 1970, 1973). En democracias con una tradición presidencial fuerte, como es el caso de muchos países de América Latina, como México, una mayor institucionalización de los Congresos puede equilibrar el poder político y limitar el peso del ejecutivo. Su mayor capacidad para actuar como una institución autónoma en su relación con los otros poderes necesariamente pasa por su institucionalización.

Otro tema que ha sido abordado de forma concreta es la profesionalización de los legisladores, como es el caso del trabajo de Valencia (2009), el que evalúa la experiencia y la carrera de los legisladores, considerando factores institucionales como el apoyo y los recursos de su partido y del propio Congreso, enfocados para su formación como legisladores.

Aunque la posibilidad de la reelección consecutiva en los legislativos pasó a ser parte de la realidad mexicana desde la reforma política de 2014, desde años previos comenzó a ser

considerado como un tema relevante por autores como Nacif (2001), Hernández (2001) o Dworank (2003), siendo esta una condición institucional que precisamente obstaculiza la profesionalización legislativa. Un trabajo reciente sobre el tema fue el efectuado por Bárcena (2017), quien estudió la productividad y el involucramiento legislativo sin reelección en México entre 1985-2015.

La disciplina partidista es otro elemento para considerarse, debido a que el factor partidista es fundamental dentro de las categorías gobierno unificado y gobierno dividido, siendo el elemento de unidad o división la afiliación a un partido de los legisladores y ejecutivos. Ugalde (2005) y Nacif (2002) han realizados trabajos sobre esto en el nivel federal mexicano, mientras López (2008) hizo un modelo para Baja California.

Existen trabajo sobre la producción legislativa en ambos sentidos, desde la legislatura (Patrón y Pérez, 2012) y desde el ejecutivo (Casar, 2013; Ángeles, 2015), incluyendo factores como el veto (Alacio, 2011). En este punto podemos incluir la literatura sobre el tema presupuestal, que involucra a ambos poderes para su proceso de aprobación, en los que existen trabajos como el realizado por Buzón (2013), en el que examina el papel que juegan las instituciones informales durante dicho proceso.

Por último, hay obras como la coordinada por Mirón y Béjar (2018) que evalúan las dos décadas de gobiernos sin mayoría a nivel federal, incluyendo el capítulo de Bravo Ahuja en el que se estudia el nivel estatal. En un sentido similar, Grayson et al. (2007) estudiaron la evolución de México y otros países con un sistema de partidos únicos en su transición a la democracia, así como García (2010). También, dada la presencia en el sistema de partidos del otrora hegemónico PRI, algunos autores han dado seguimiento al comportamiento de este en un contexto democrático, a partir de sus miembros en alguno de los poderes (Puente y Villagómez, 2011; Martínez, 2019; Rodríguez y Pineda, 2015). Otros como el elaborado por Reyes (2007) para la Cámara de Diputados, dan seguimiento a la homologación de calendarios electorales, que pueden influir en la conformación de gobiernos divididos y unificados. Otro tema estudiado ha sido la legitimidad democrática en contextos de gobiernos divididos (Loza, 2003) y la relación entre poderes tras el fin del presidencialismo a nivel federal (Nacif, 2004; Aguilar, 2018).

Un estudio sistemático sobre cómo la configuración de gobierno vertical-local impacta en las relaciones ejecutivo-legislativo locales, no se ha identificado en la revisión de literatura. Particularmente, la división vertical del poder y su influencia en lo local suele ser dejada de lado, centrándose en explorar la relación horizontal de poderes. Existen trabajos que han clasificado los tipos de gobierno y buscando parálisis en la producción legislativa, otros han explorado algunas dimensiones distintas de las relaciones ejecutivo legislativo, además esta, enfocándose en la aprobación del presupuesto local, una comparación de las facultades de cada poder, o mecanismos de control específicos, particularmente en el nivel federal. Si bien cada una de estas dimensiones puede construirse como un indicador de las relaciones ejecutivo-legislativo, por sí mismos no se consideran suficientes. La producción legislativa podría resultar ser un elemento ambiguo, ya que el ejecutivo podría utilizar a los miembros de su partido dentro del congreso para impulsar sus iniciativas, o bien solo enviar aquellas que sepa que cuentan con apoyo mayoritario o utilizar otros mecanismos como los decretos para impulsar su agenda; las negociaciones presupuestales y los nombramientos, podrían ser procesos exitosos para las propuestas iniciales de los ejecutivos, pero ser un reflejo de acuerdos en algunas otras facetas de la relación, por ejemplo, que para obtener la aprobación del nombramiento que el ejecutivo busque, conceda modificaciones en el presupuesto o viceversa; en cuanto a los mecanismos de control, la falta de uso de los mismos podrían ser producto de que el congreso mantiene en otras facetas una posición de fortaleza que no incentive el uso de estos mecanismos, como las citas a comparecencias a miembros del ejecutivo, o bien ser reflejo de un alineamiento con los intereses del ejecutivo. Sin embargo, un grupo de indicadores en conjunto, pueden dar muestra del estado de las relaciones entre poderes de una forma más clara, y reflejar cómo se ven afectadas por la configuración de gobierno no solo local, sino federal que existe para cada etapa de las administraciones locales.

2.1.4 Consideraciones y ruta metodológica.

Para esta investigación, se plantea retomar una serie de definiciones y propuestas extraídas de la literatura reportada hasta ahora, haciendo ajustes que se consideran necesarios y se describen a continuación:

En cuanto a las categorías de gobierno dividido y unificado, que será la base para la clasificación de configuraciones de gobierno analizadas más adelante, conviniendo con

Lujambio en la necesidad de adaptar las mismas que corresponden a un sistema con dos partidos, y partiendo de las categorías presentadas por él, se opta por una clasificación en dos niveles: una para el sentido vertical, con dos categorías y otra para el horizontal, con cuatro configuraciones de gobierno posibles.

Sentido vertical:

1. Gobierno unificado vertical: el ejecutivo federal es del mismo partido que el ejecutivo estatal.
2. Gobierno dividido vertical: el ejecutivo federal es de un partido distinto que el ejecutivo estatal.

Sentido Horizontal

- A. Gobierno unificado: el partido en el ejecutivo cuenta con la mayoría absoluta en la cámara.
- B. Gobierno semi unificado: el partido en el ejecutivo es la bancada más amplia, pero no logra ser la mayoría absoluta.
- C. Gobierno semi dividido: el partido en el ejecutivo no es la bancada más amplia, ya que una opositora tiene el mismo número de diputaciones o bien un partido distinto es la bancada más amplia, sin ser la mayoría absoluta.
- D. Gobierno dividido: un partido distinto al que se encuentra en el ejecutivo cuenta con la mayoría absoluta en la cámara.

A diferencia de Lujambio, quien únicamente busca clasificar los gobiernos divididos, en este caso se incluye a los gobiernos unificados, ya que son parte de los casos a estudiar. Por otro lado, el tipo A de gobierno dividido para dicho autor, es aquel donde el partido en el gobierno cuenta con la mitad de los escaños, lo que en sí mismo excluye a algunos estados por definición, debido a que cuentan con un número impar de integrantes. Un tipo de gobierno utilizando la clasificación que se propone, por ejemplo, puede ser 1A cuando sea unificado en ambos sentidos, o 1D cuando sea unificado en lo vertical pero dividido en lo horizontal.

El motivo para considerar esta como la clasificación adecuada para esta investigación, radica en consideraciones propias del caso mexicano:

- 1) El diseño federal tiene una importancia capital para la vida política estatal. De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, en su informe sobre “Participaciones federales a entidades federativas y municipios” de 2018, las transferencias federales suponen, para más de la mitad de los estados del país, más del 90% de sus ingresos (ASF, 2018: 10), siendo solamente Nuevo León con 78.7%, Chihuahua con 76% y la Ciudad de México con 50% los estados a quienes estos ingresos suponen menos del 80% de sus ingresos totales. En este sentido, el papel que tiene el presupuesto que el presidente presenta cada año en el Congreso, y el proceso de su aprobación, se traducen en una parte vital para las finanzas de las entidades del país, de las que puede depender la agenda de los gobernadores y legisladores. Por ello es por lo que se considera relevante el sentido vertical de poder, ya que se puede favorecer a los estados que su partido gobierna en detrimento del resto (Flamand, 2006)., o tener influencia en el comportamiento de los congresos locales, tanto en los miembros de su partido como en los opositores.
- 2) La influencia de la política federal en la vida política local. Se ha señalado, la apertura política generada tras 1977 fue generándose primero en el nivel estatal, después en el federal, y de distintas formas. Esta heterogeneidad de comportamientos ha permitido, por ejemplo, que aquellos gobiernos locales de alternancia pudieran fortalecerse y lograr mayorías en sus congresos estatales aún sin tener mayoría inicialmente o conseguirlas en las elecciones intermedias, mientras hegemonías locales se mantenían proceso electoral tras proceso electoral, o algunas otras entidades experimentaban alternancias de forma continua, lo que se explica en buena medida por la propia lógica local, su relación con el plano federal y sus historias político electorales particulares (Bravo Ahuja y Martínez, 2014 y 2017). Algunos de los elementos que forman parte de esta dinámica política son: la centralización del proceso de selección de candidatos para algunos puestos de elección local (Martínez, 2011), que convive con un mayor protagonismo de los actores locales, la importancia de sus grupos, y las negociaciones con los mismos (Langston, 2008) así como el control que se tenía al no existir reelección consecutiva para la continuidad de las carreras políticas, y la posibilidad de transitar entre lo local y lo federal que concentran los partidos políticos nacionales,

que genera un incentivo para la lealtad partidista en dicho nivel (Puente, 2007; Langston, 2010; Béjar, 2012), por ejemplo, al aprobar reformas constitucionales.

- 3) Lujambio desarrolló su clasificación a partir de las posibles coaliciones que darían la mayoría al partido del gobernador o a un partido en la oposición. En la que se propone en esta investigación, se prefiere únicamente referirse al tamaño de la bancada del partido del gobierno, y la más grande dentro de la oposición, sin considerar posibles escenarios de coaliciones ganadoras. Debido a que se considera la vida partidista, la disciplina, la lealtad, con un sentido dual en el plano del partido local y el nacional, así como las instituciones informales, en forma de estructuras y prácticas de cada entidad, se entiende pertinente atender a este criterio más que a uno en el que se privilegia el supuesto de una búsqueda constante por construir el cincuenta más uno de los escaños.
- 4) Si bien es posible que existan dos bancadas que tengan el mismo número de diputaciones y sean ambas las más grandes, siendo una de estas el partido del ejecutivo y otra una opositora, esto en sí mismo implica una división de poder, al no ser el partido en el gobierno el mayoritario, de ahí que se incluya este posible escenario en la categoría semi dividido.

Para estudiar a las entidades seleccionadas, partiendo de lo revisado *ut supra* en los apartados 1.2 y 2.1.2, se estudiarán cuatro dimensiones de la relación ejecutivo-legislativo: producción legislativa, cuyo indicador será la proporción de legislación iniciada y aprobada por ambos poderes; negociación presupuestal, cuyo indicador serán las modificaciones en el proyecto del ejecutivo; nombramientos, cuyo indicador será el nombramiento de fiscales, magistrados y miembros del gabinete que requieren aprobación; por último, mecanismos de supervisión y control, cuyo indicador serán las citas a comparecencias de los miembros del ejecutivo.

En cuanto a la producción legislativa, se consideran pertinentes algunos de los elementos mencionados a lo largo de esta revisión de la literatura sobre el tema: la proporción de proyectos de ley aprobados por parte de cada uno de los poderes, resulta un elemento que no se puede obviar, y una buena referencia para identificar el grado de influencia que el ejecutivo puede tener para marcar su agenda, o bien la capacidad del legislativo en sus distintas conformaciones para modificarlas o detenerlas; y en la misma lógica el uso de las facultades

ejecutivas para vetar o frenar la promulgación de leyes y decretos por medio del envío de observaciones.

El cuanto, a la negociación presupuestal, se utilizará la fórmula de Sánchez Martínez (2017) para medir las modificaciones en los montos establecidos en el proyecto de presupuesto de egresos de los estados seleccionados, ya que resulta adecuada para los fines de esta investigación, al considerar las particularidades locales, que ven reducido el monto total de sus ingresos, al ser en buena medida transferencias federales etiquetadas:

$$FE1 = \left(\frac{MM}{MT - A} \right) * 100$$

Donde FE1 es la Función Presupuestaria Ejercida expresada en porcentajes; el numerador MM representa el monto de recursos modificados por la comisión dictaminadora; el denominador MT es el presupuesto total de la iniciativa; y A representa las aportaciones recibidas por el estado. Este cálculo, una vez descontando las aportaciones de la federación etiquetadas y que no son susceptibles de cambios, permite conocer la proporción del presupuesto negociable que el congreso modifica del proyecto inicial del ejecutivo.

En lo que respecta a la explicación de los resultados que se pueden obtener en este particular, el propio Sánchez Martínez (2017) estudia como determinantes para su estudio del periodo 2000-2012: el número de escaños de los partidos con las bancadas más amplias, el año del gobierno, el estatus del gobierno (denominado aquí configuración de gobierno), cuál partido está en la oposición y el año en cuestión. Si bien considera la relación entre los ejecutivos federal y locales, para hablar de gobiernos unificados y divididos verticales, en lo horizontal mantiene dicha clasificación dicotómica, siendo que en esta investigación las configuraciones que se consideran son cuatro, incluyendo los semi unificados y los semi divididos. Además, en este caso, no se considera relevante la variable del calendario electoral, que el propio autor no encontró estadísticamente significativa.

En el tema de las facultades ejecutivas para los nombramientos se pondrá el foco en un nombramiento particular que producto de la reforma del Sistema de Justicia Penal que llevó a la creación de Fiscalías en sustitución de las Procuradurías de Justicia en los estados y

conllevó el nombramiento de quien encabezaría por primera vez esta nueva institución, además de la ratificación de los puestos del gabinete que lo requieren por parte del Congreso.

Para el uso de facultades de control, el enfoque que para el nivel federal utilizan Escamilla y Aguilar (2020) se considera acertado, al ser las llamadas a comparecencia una de las prácticas habituales presentes en la mayoría de los estados mexicanos. Si bien la creación de comisiones, y las investigaciones o auditorías son otros mecanismos que suelen tener como atribución las legislaturas. La fiscalización no puede obviarse, al ser esta función la única presente en todos los estados (Cejudo y Cázares, 2009).

Como parte del modelo explicativo que pueda ayudar a comprender los comportamientos diferenciados que se esperan observar una vez recolectados los datos de los casos seleccionados, se considera incluir elementos como: la pluralidad del Congreso dentro de todas las configuraciones de gobierno posibles de acuerdo a la clasificación utilizada, el diseño del sistema electoral; el grado de institucionalización del Congreso, las facultades que las constituciones locales les confieren, la disciplina partidista dentro del Congreso; la influencia de instituciones informales, en forma de estructuras y prácticas locales como los distintos liderazgos locales y nacionales que cuentan con la capacidad para determinar la posibilidad de continuidad de carrera política de los legisladores, grupos con influencia política local, reparto de posiciones de liderazgo dentro de la legislatura o del partido y las que se identifiquen en cada caso.

2.2 La distribución normativa del poder en México

Si bien el caso mexicano es coincidente con la mayoría de las discusiones mencionadas previamente sobre la separación de poderes y las relaciones ejecutivo-legislativo al ser un régimen presidencial con una división territorial federal, como en Estados Unidos, hay particularidades en la construcción de sus instituciones, tanto formales como informales, que es necesario considerar para su estudio.

Como señala Felipe Tena Ramírez (1944: 253), la organización constitucional de México tras la promulgación del texto en 1917 indica que la distribución de competencias fundamental opera entre los estados y la federación, y en segundo término entre los tres poderes federales, debido a la forma de gobierno federal.

En cuanto a la mencionada distribución de competencia entre niveles de gobierno, la propia Constitución indica en su artículo 124, en lo que respecta a la competencia federal, que las facultades que no están expresamente concedidas en esta a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los estados; esta idea proviene del supuesto sobre el que se colocó la Constitución, a partir del cual la federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaron ciertas facultades al poder central, reservándose las restantes, como en el sistema estadounidense. En este sentido, el gobierno federal actúa sobre la base de sus facultades expresas o explícitas, es decir, el límite de su acción se encuentra cuando termina su expresa enumeración, no pudiendo extenderse por analogía, igualdad ni por mayoría (Tena, 1944: 113-115), mientras los estatales operan con las facultades residuales.

Pero existen, además, el tipo de competencias concurrentes, que pueden ser concedidas al gobierno federal, pero no prohibidas a los estados (o municipios) o bien reguladas por el gobierno federal y por los estados (y municipios). Otro tipo de facultades que se pueden considerar, otorgadas por el artículo 73, son las denominadas implícitas, a partir de la posibilidad para que el legislativo conceda a sí mismo, o a otro de los poderes federales, los mecanismos que sirvan como medio necesario para ejercer alguna de sus facultades explícitas. Para que estas puedan existir, en palabras de Tena, han de darse los siguientes requisitos: 1) la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse; 2) la relación entre facultad explícita y facultad implícita, como medio necesario para alcanzar el

cumplimiento de la primera; 3) el reconocimiento del Congreso de la necesidad de la facultad implícita (Tena, 1944: 116).

Las facultades del ejecutivo federal se encuentran en el artículo 89, mientras las del Congreso en el 73, teniendo en el 74 las propias de la Cámara de Diputados y en el 76 la de Senadores. Además, existen artículos donde se limita la acción de los estados, dando por tanto facultad sobre estas materias a la federación, concretamente los artículos 29, 117, 118 y 131. Existen también facultades concurrentes, que se encuentran dentro del artículo 26 y 73.

De los artículos anteriores se desprende de forma general que las facultades propias de los poderes federales son: la defensa y seguridad nacional; los temas relacionados con asuntos y comercio exteriores; la regulación migratoria; parámetros generales en temas educativos y de salud; regulación de los sectores productivos; telecomunicaciones; investigación y desarrollo científico y; seguridad social y pensiones.

Los estados gracias a la autonomía que se les confiere cuentan con la potestad de tener su propia Constitución, donde se establece su propio orden jurídico y las facultades de sus poderes, esas que el texto federal no confiere a dicho nivel de gobierno, si bien el artículo 115 de la Constitución federal les obliga a establecer ciertos principios, como son: una forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular, teniendo como base de su organización al municipio. Además, se establece la obligatoriedad de dividir el poder en ejecutivo, legislativo y judicial, dando parámetros para el tamaño de la legislatura, y otros lineamientos equivalentes a los poderes federales como la duración de su mandato en el artículo 116.

Siguiendo lo establecido por el artículo 124, las facultades estatales incluyen las relacionados con temas de protección ambiental; infraestructura regional; educación media superior y superior; salubridad y; desarrollo regional y social. En el mismo sentido, los municipios que integran los estados tienen facultades sobre: policía, saneamiento público, desarrollo urbano y rural; transporte público; prevención contra incendios; educación; salud y; asistencia social y a grupos vulnerables.

En cuanto a las facultades propias de cada poder, como se ha mencionado, la división del poder para su ejercicio se establece en un ejecutivo, un legislativo y un judicial. Para términos de esta investigación, es pertinente resaltar particularmente aquellas que relaciona a los dos primeros dentro de la Constitucional federal, de tal suerte que, aunque los casos de estudio serán entidades, y no el gobierno federal, este sirve como el modelo general que en muchos casos se adapta en las locales.

Ahora bien, sobre la división de poderes horizontal en el nivel federal, y la distribución de sus competencias: al ser este un sistema presidencial, el jefe del ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover a los secretarios de despacho que le acompañarán durante su administración, incluyendo al cuerpo diplomático con la aprobación del Senado, oficiales superiores de las fuerzas armadas, entre otros, pudiendo también presentar a consideración del Senado la terna para designar a ministros de la Corte cuando fuera necesario. Además, como se desarrolló en apartados anteriores, se dota al presidente de la facultad de veto¹¹ el cual le permite objetar, en su totalidad o en parte, mediante observaciones, una ley o decreto que el Congreso le envía. En este sentido, el ejecutivo está facultado para iniciar leyes o decretos, teniendo además la prerrogativa para, el día de apertura de cada periodo ordinario de sesiones, presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente. Otra facultad que vincula a ambos poderes es la referente con la aprobación de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que el ejecutivo debe enviar para su aprobación.

En cuanto al legislativo, evidentemente cuentan con la misma prerrogativa que el ejecutivo para iniciar proyectos de ley o decretos; como se mencionó en las facultades del ejecutivo, el Senado participa, con su aprobación, en el nombramiento de algunos cargos, como el cuerpo diplomático; empleados superiores de Hacienda; integrantes de órganos colegiados encargados de la regulación en telecomunicaciones, energía y competencia económica; oficiales superiores de las fuerzas armadas; ministros de la corte así como integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República, entre otros. La Cámara de Diputados puede acusar ante el Senado a los servidores públicos susceptibles de juicio político, entre los que se encuentran los secretarios de despacho. También cuenta con la facultad de revisar la

¹¹ Si bien el texto constitucional no utiliza ese término, el funcionamiento de la emisión de observaciones por parte del ejecutivo sobre proyectos de ley o decretos es equivalente en su ejercicio.

Cuenta Pública a través de la Auditoría Superior, para detectar irregularidades en el ejercicio del presupuesto.

Pese a lo establecido en el marco jurídico mexicano, existen consideraciones pertinentes sobre el funcionamiento del sistema político mexicano que es conveniente desarrollar. Más allá del diseño constitucional de distribución de competencias, y el sistema de frenos y contrapesos que esto supone, durante buena parte del Siglo XX la realidad operaba en forma distinta, a partir de instituciones informales.

En la introducción de su texto “*Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*”, Helmke y Levitsky (2006) definen una institución informal como “socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels” identificando además cuatro tipos de estas, de acuerdo en cómo interactúan con las instituciones formales: *complementary*, *accommodating*, *competing o substitutive*. El primer tipo coexiste con las instituciones formales, reforzándolas, sin cambiar los resultados que estas pretenden producir. El segundo tipo combina con las instituciones formales, pero generando resultados distintos, a través de incentivos que orientan el comportamiento de los actores sin llegar a violar estas. El tercer tipo coexiste con instituciones formales que no han resultados efectivas; para seguir una de este tipo, se debe violar a las otras, generando además resultados significativamente distintos. El último tipo combina la existencia de instituciones formales inefectivas con informales que generan resultados compatibles; logran aquello que las formales no consiguen a partir de sus propios mecanismos. En el caso mexicano, se establecieron particularmente del segundo tipo.

Uno de los elementos más destacados en este sentido son aquellas facultades que Carpizo (1978) denomina metaconstitucionales, atribuidas al presidente, las cuales incluyeron: 1) ser el líder real del PRI, al grado de poder nombrar a remover al presidente del mismo, y a los dirigentes de los sectores que integran al partido salvo al líder de la Confederación de trabajadores Mexicanos; 2) poder designar a su sucesor, si bien ha de considerar las fricciones al interior del partido, para preservar la estabilidad y rupturas en el mismo, aunque esto último no siempre se consiguió y; 3) a menudo la designación y remoción de los gobernadores.

2.3 El presidencialismo mexicano

Como se mencionó previamente, Daniel Cosío Villegas (1974) destacó el papel que tuvieron las que denominó piezas principales del sistema político mexicano, y que explican su funcionamiento durante buena parte del siglo XX: un presidente con facultades de una gran amplitud, y un partido político oficial predominante. En suma, lo que se vivía en México suele conceptualizarse como presidencialismo, para resaltar que no se trata *stricto sensu* de un régimen presidencial, sino de una exacerbación o deformación de algunas características de este (Carpizo, 2001), que se centraba en la figura de la cabeza del ejecutivo.

Sobre la figura del presidente en México, Carpizo (1978) enlistó las que a su juicio eran las causas del predominio del presidente, generando este presidencialismo: 1) su papel como jefe del partido predominante; 2) el debilitamiento del poder legislativo, debido a que la gran mayoría eran miembros del partido predominante, y no podían oponerse al presidente o podían acabar con sus carreras; 3) la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no se oponían a los asuntos que interesaban al presidente; 4) la influencia en la economía a través del banco central, los organismos descentralizados y las empresas con participación del Estado; 5) la dependencia de los líderes del ejército al presidente; 6) la influencia en la opinión pública gracias a los controles y facultades que tenía sobre los medios; 7) la concentración de recursos en la federación; 8) las facultades constitucionales y en mayor medida las extra constitucionales, como nombrar a su sucesor y a los gobernadores de los estados; 9) la determinación del presidente sobre los aspectos internacionales, sin el contrapeso del Senado; 10) el gobierno directo que tenía sobre el Distrito Federal y; 11) la aceptación social de su papel como agente predominante, sin cuestionamientos.

Weldon (1997), por su parte, atribuye todas estas atribuciones metaconstitucionales a mecanismos institucionales, y un consenso entre la élite partidaria en que es conveniente delegar poder en una autoridad central. En este sentido, el presidencialismo se sostiene de la mano del PRI, y en la extraordinaria centralización en la toma de decisiones internas, ya que el equilibrio en el que este pudo operar se sostenía en tres pilares: la hegemonía del partido en el congreso, la disciplina interna dentro del mismo y que el presidente lo encabece. El propio Weldon señala que, si llegara otro poder con diferentes reglas internas, no necesariamente sobreviviría el presidencialismo.

El propio Carpizo (1991) identificó algunos cambios, particularmente tras la escisión de los ex miembros del PRI que conformaría después el Partido de la Revolución Democrática: cambios en la sociedad mexicana; crisis económicas; la ruptura del elemento de aceptación sin cuestionamiento a la figura presidencial; el fortalecimiento de los otros poderes; el mayor peso de grupos de presión; los atisbos de un pluralismo partidista; movilizaciones sociales motivadas por el malestar; las reformas promovidas desde el propio régimen y el panorama internacional que iban impulsando un debilitamiento del presidencialismo, acercándolo más a un régimen presidencial.

Estos cambios se verían aún más acelerados durante la última década del siglo XX, con la ciudadanización del órgano electoral, la presencia de gobernadores de otros partidos en algunas entidades, un pluralismo partidista más sólido impulsado por las reformas que fortaleció más al resto de poderes y el establecimiento de la negociación como uno de los mecanismos en el ejercicio del poder, ante la imposibilidad de seguir actuando unilateralmente.

En un artículo publicado en 2004, Nacif puntualiza algunos cambios que pudieron observarse en los años inmediatos al cambio de siglo y la alternancia presidencial: pese a que el diseño constitucional prevé que sea el Congreso la fuente del cambio y al ejecutivo como garante de la estabilidad (particularmente por su facultad de veto), la realidad es que a partir de todo lo mencionado previamente, el ejecutivo era de facto el motor de cambios y permanencias en el país. Pero tras 1997, la dispersión de poder llegó al grado de hacer imposible mantener estas prácticas. De ahí que, como puede observarse en la proporción de iniciativas presentadas y procesadas, el rol de legislativo y ejecutivo se invirtió, multiplicando las fuentes relevantes del cambio.

2.4 La dispersión del poder político

En este sentido, Gibson (2012) apunta a un cambio en la dinámica del poder en el país durante la primera década del Siglo XXI. Se pasó del partido del presidente, al partido de los gobernadores. La dispersión de poder, naturalmente, dio más peso a los ejecutivos locales, y la mayoría aún eran del PRI; la lógica partidista que había imperado en el federalismo mexicano había sido remplazada por una intergubernamental, donde los gobernadores podían

ejercer facultades y poder que antes no utilizaban. Estos cambios comenzaron con el presidente Zedillo, cambiando el reparto fiscal y reconociendo sus poderes formales y la autonomía en dicho sentido. Debido a esto, dar un seguimiento enfocado al comportamiento del PRI en lo local, nos permite comprender este proceso de forma clara.

La lógica del poder territorial que operaba de forma vertical paso a ser más horizontal, y basada en esta red de gobernadores priistas, que eran la mayoría. El poder para decidir al interior del partido, el manejo de las carreras políticas y la relevancia nacional del mismo dependía de esta; por ello el control de los gobiernos locales se volvió la estrategia de supervivencia para el PRI, que percibían más incentivos para fortalecer y proteger estos enclaves ante el pluralismo y la democratización federal (Gibson, 2012: 119). Debido a este contexto, es que se mantuvieron muchas estructuras y prácticas heredadas del régimen de partido único en el plano local, y que algunos otros partidos al hacerse con el poder las adoptaran en vez de eliminarlas adoptando esquemas más democráticos que se iban imponiendo en lo federal.

La creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO, fue en parte promovida por el entonces gobernador de Oaxaca José Murat en 2001 (si bien hay un antecedente de los gobernadores del PRD durante el sexenio de Zedillo en la Asociación Nacional de Gobernadores, ANAGO), que fue para los líderes locales del PRI un vehículo para la acción colectiva contra la primera presidencia panista, aunque después incluyó al resto de gobernadores. En 1999, la ANAGO se constituyó como la primera organización de gobernadores para defender sus intereses, impulsada por los gobernadores del PRD de Zacatecas y Tlaxcala, y Rosario Robles, quien en ese momento ejercía el ejecutivo del Distrito Federal; sólo el gobernador de Baja California Sur, Leonel Cota, rechazó formar parte de esta, pero apoyó la iniciativa, que buscaba un mejor federalismo fiscal. Los gobernadores de los demás partidos se negaron a participar, ya que lo entendían como un grupo de presión perredista, de ahí que no lograra consolidarse).

La CONAGO, por su parte, se planteó como un grupo de trabajo que buscaba reforzar el federalismo por medios democráticos. Esta vez, como se ha mencionado, los gobernadores priistas tenían el incentivo para configurar este grupo, en el que se adhirieron los perredistas, reforzando su idea con la decisión del gobierno federal encabezado entonces por el PAN de

bajar el presupuesto para los estados y negarse a revisar el sistema de coordinación fiscal en 2002 (Modoux, 2006: 523). El peso que cobraría este grupo al hacer visible públicamente la postura de los gobernadores, y el reconocimiento como interlocutor del poder federal, llevó a que los ejecutivos locales del PAN terminaran uniéndose, tras la realización de la Convención Nacional Hacendaria de 2004.

Los gobernadores priistas tuvieron como prioridad, estos años, evitar las intromisiones de la federación para mantener su posición de fuerza local, así como para proteger sus estructuras y prácticas en las entidades donde eran fuertes. A lo largo de los sexenios de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, no hubo ciertamente incursión contra los gobernadores del PRI, sin importar lo anti democrático que algunas de estas prácticas y decisiones pudieran ser; y es que, además de esta presencia local, como señala Gibson (2012:121), el PRI era el único partido que podía dar una mayoría en el Congreso federal durante la segunda mitad del segundo sexenio panista, y por tanto un aliado clave en las negociaciones, que sabiendo su posición de fuerza, la utilizaban para proteger a sus políticos locales, y para conseguir mayores recursos para sus estados en los presupuestos anuales (Langston, 2010; Hernández, 2006), nuevamente, resaltando la importancia de esta relación vertical de poder.

No obstante, para 2010, dieciocho de las entidades que solo el PRI había gobernado en 1997, pasaron a ser gobernadas por la oposición al menos durante un periodo. Se presentaron tres tipos de opositores que lograron estas victorias electorales: candidaturas de ex priistas que buscaron otro partido por el cual competir; oposiciones multipartidistas anti-PRI y; candidaturas de oportunidad de un solo partido (Gibson, 2012: 127). La más común fue la primera, siendo estos rompimientos internos el principal problema para el partido. Estas entidades no necesariamente se mantendrían así, ya que eventualmente el PRI volvería a gobernar en algunos casos.

Durante los dos gobiernos federales panistas, y aun desde el final del sexenio de Zedillo, los ejecutivos locales comenzaron a gozar de la capacidad más importante para la toma de decisiones, ejercer recursos e implementar programas que antes no habían podido sin la aprobación presidencial, gracias a la descentralización del poder que fue aumentando con tiempo (Gutiérrez, 2016: 72). Para algunos, esto podía interpretarse como un riesgo, ya que este aumento de recursos y facultades en el ejercicio del poder, sin instaurar antes controles

podían convertirse en un riesgo, ya sea en la constitución de nuevas hegemonías o bien gestiones irresponsables (Hernández, 2008), al no existir un sistema de frenos y contrapesos eficaz que eliminaran y castigaran el uso de prácticas y estructuras poco democráticas.

La presencia regional que el PRI mantuvo durante esta primera década sin el poder federal, le permitiría volver en 2012 a ganar las elecciones locales, (ya en 2009 ganó el 47% de las diputaciones federales y su fuerza local creció) a través de la candidatura de Enrique Peña Nieto, quien fuera gobernador del estado de México, y desde los primeros años de su administración estatal, comenzó a construir su imagen como líder dentro de su partido, unificando otros liderazgos y grupos al interior (Hernández, 2015).

El permanecer como partido fuera del ejecutivo durante doce años, permitió al PRI generar este tipo de perfiles, al ser el primer presidente priista que no cuenta con un puesto previo en el gobierno federal, ya que su carrera había sido exclusivamente local, mostrando que los estados fueron el refugio para los priistas y el peso que algunos de estos adquirieron, siendo otros gobernadores con su perfil incorporados a su gabinete una vez en el cargo, gracias a los vínculos generados con sus organizaciones Fuerza Mexiquense, dentro de su estado, y Expresión Política Mexiquense, con la que apoyo en las elecciones de San Luis Potosí, Yucatán, Hidalgo, Veracruz o Querétaro (Loeaza, 2020: 964).

La imagen de un PRI renovado que trató de proyectarse a partir de la figura de Peña Nieto incluía a un número importante de gobernadores que compartían el poder en lo local durante su periodo. En última instancia, algunos de ellos como Roberto Sandoval de Nayarit, César Duarte de Chihuahua, Javier Duarte de Veracruz y Roberto Borge de Quintana Roo, priistas todos ellos, serían acusados de una serie de delitos y señalados por excesos, corrupción e impunidad.

Su presidencia comenzó con el impulso del llamado Pacto por México, incorporando en la negociación de este al PAN y PRD, un acuerdo que buscaba aprobar una serie de reformas que se planteaban como necesarias. Pero la aprobación de estas generó tensiones y disidencias al interior de grupos como el Sindicato Nacional de Trabajadores, y de los propios partidos que lo impulsaron (Loeaza, 2020: 972).

A la par, el sistema de partidos federal comenzó a cambiar, con el crecimiento de partidos pequeños en los congresos locales, y como ocurrió con Cárdenas unas décadas atrás en el PRI, con la salida de Andrés Manuel López Obrador del PRD y la posterior creación de su partido, Morena, que comenzó a competir electoralmente en 2015.

Otra serie de episodios terminaría por afectar la imagen de su gobierno, en particular el caso Ayotzinapa, escándalos de corrupción como la denominada Estafa Maestra, y la persistencia de violencia en muchas regiones del territorio que afectaban el país desde años atrás, todo durante la primera mitad de su gobierno (Loaeza, 2020: 977). Tras la elección intermedia, el PRI perdió el 9% de su representación legislativa federal, pero los escándalos de corrupción persistieron, incluyendo algunos de los relacionados con los exgobernadores mencionados o la compra de una casa por parte de la familia presidencial, terminando su sexenio con una imagen opuesta a la inicial, perdiendo mucho de su apoyo local, y nuevamente la presidencia en 2018.

En ese contexto se dio el proceso electoral de 2018, la renovación de la presidencia más reciente, y que fue distinta al resto no solo por el resultado, sino por las condiciones generadas producto de cambios en los calendarios electorales, que abordaremos a continuación. Como se verá más adelante, a partir de este año el PRI entró en el momento en el que menor presencia local por la vía electoral ha obtenido en toda su historia, siendo el mayor beneficiado de esto Morena.

2.5 Los cambios en los calendarios electorales locales

Como hemos visto, durante las últimas décadas, se han llevado a cabo cambios en el sistema electoral mexicano que han buscado atender las problemáticas que se hacen patentes tras cada proceso electoral: la pluralidad política, la representatividad, el acceso equitativo a medios, el funcionamiento de los institutos electorales, entre otros. Uno de los cambios que consideramos ha tenido menos atención, pero una gran relevancia, es la homologación de los calendarios, que ha logrado que en el proceso electoral de 2021 ocurriera la mayor concurrencia en la historia del país.

Debido a la conformación política y administrativa de México, los procesos electorales en los distintos niveles no ocurrían de forma simultáneas. En lo federal, se desarrollan elecciones

presidenciales cada seis años, al igual que la renovación del Congreso de la Unión, en sus dos cámaras, la de diputados y senadores. Además, tres años después, se celebran elecciones intermedias, en la que únicamente se eligen diputaciones federales. Los poderes ejecutivos y legislativos de cada entidad que componen la República mexicana se constituyen a través de procesos electorales locales, que cada estado desarrolla siguiendo las pautas federales, es decir, elección de la gubernatura de forma sexenal, y la renovación de su congreso de forma trianual, en este caso, incluyendo la elección de presidencias municipales con una periodicidad igual.

En los inicios de los procesos electorales, durante el siglo XIX, la lógica de su funcionamiento, al igual que otros aspectos del país, tenía una idea descentralizada, en la medida que a partir de las presidencias municipales cada estado tenía competencia para organizar las elecciones tanto para cargos locales como federales (Medina, 2005). Esta dinámica continuó hasta las primeras décadas del siglo XX. Tras la Revolución, las autoridades locales mantuvieron las competencias legales para elaborar padrones de electores, registrar candidaturas, decidir la ubicación de casillas y realizar los cómputos. Este conllevaba que anualmente se llevaban a cabo distintos procesos electorales, en fechas distintas, lo que además de generar tensiones políticas reiteradas, que impactaba en las negociaciones y acuerdos entre partidos, algo necesario en un contexto de gobiernos divididos (Peschard, 2008), cada vez más presentes desde finales del siglo XX, así como un llamado constantes de las autoridades a los ciudadanos para acudir a las urnas que, podría argumentarse, desgastaban la capacidad de convocatoria e impactaba en la participación de estos. Bajo esta lógica, comenzaron los cambios en los calendarios con el fin de homologarlos.

Esta dinámica tuvo un impulso importante en la reforma del artículo 116 constitucional, que habla sobre la conformación de los poderes locales en el país, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 como parte de la reforma electoral de dicho año, en particular de la fracción IV inciso a, para incluir: “y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición” (Constitución política

de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 116, 2022). La justificación entonces refería a los citados problemas que pueden generarse con la no concurrencia electoral: alejamiento de los ciudadanos de las urnas, gastos innecesarios de recursos públicos, permanente actividad electoral de los partidos, que los distrae de otras actividades y genera una tensión que perjudica el dialogo y la negociación (Cámara de Diputados, 2007).

Para este momento, existían cuatro grupos de estados en México, de acuerdo con la fecha de sus procesos electorales locales: a) los concurrentes con los federales en día, mes y año; b) los coincidentes en año, pero no en mes y día con los procesos federales; c) los coincidentes en día y mes, pero no en año con lo federal y; d) los no concurrentes, ni en día, mes ni año respecto a lo federal. En primera instancia, el alcance de esta reforma buscaba que todos los calendarios electorales se realizaran el primer domingo de julio, salvo en los casos se encontraban en el grupo a), que eran el caso del estado de México para sus diputaciones y ayuntamientos, Chiapas para la gubernatura y Tabasco para los tres cargos. El entonces Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora se desarrollaban ya el mismo día, mes y año que las elecciones federales.

Si bien sólo se trató en ese momento de equiparar el mes y el día de los procesos federales y estatales que coincidieran en un mismo año, este proceso de transformaciones en los calendarios continuaría en los años venideros al calor de más cambios en el marco legal.

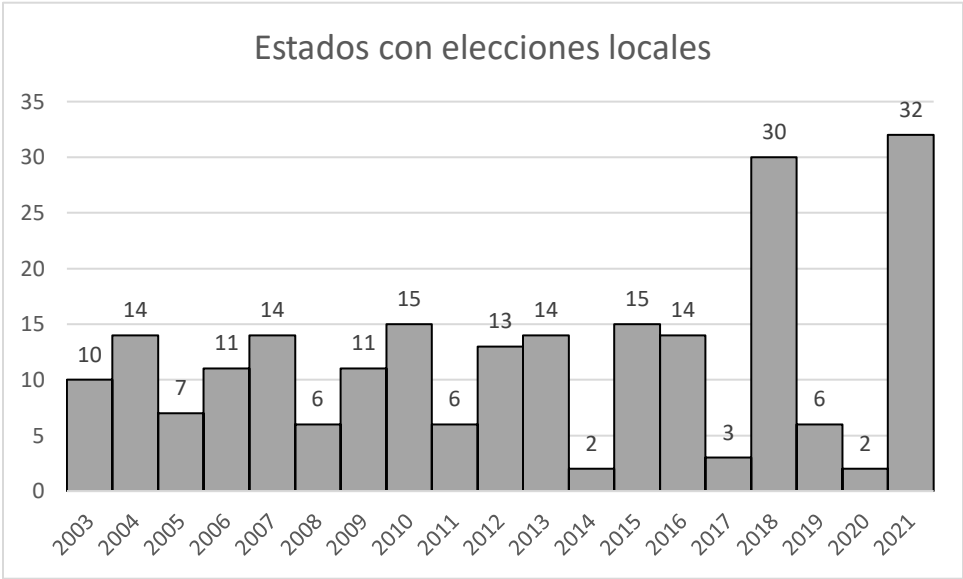
Otro impulso fue la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) tras la reforma electoral de 2014. En efecto, dada su atribución para coordinar y vincular su labor con los Organismos Públicos Locales Electorales, el INE promovió una mayor estandarización de los procesos federales y estatales, y la concurrencia de estos. Esta dinámica conllevó ir más allá en la homologación de los calendarios, logrando que las entidades ajustaran sus elecciones de ayuntamientos, diputaciones y gubernaturas para coincidir con los años de procesos federales cada vez más.

Como se aprecia en la Gráfica 1, el número de estados con elecciones locales y federales celebradas en el mismo año se mantenía en once hasta 2009. En los años sin procesos

federales, la cifra era similar, con catorce entidades el año inmediato posterior a un proceso electoral federal y reduciéndose los años previos a los mismos.

Gráfica 1.

Estados con al menos una elección local



Fuente: elaboración propia.

En 2010 se observó el primer pico de estados con elecciones simultáneas, sumándose Hidalgo y Quintana Roo con respecto a 2007, al acortar el periodo de sus legislaturas y presidencias municipales electas en 2008, pero saliendo Michoacán que ajustó el periodo de las autoridades electas en 2007 a los cuatro años.

El siguiente cambio significativo ocurrió en 2014, año en que solo Nayarit y Coahuila tuvieron elecciones locales, siendo este el primero con un número tan bajo de entidades, reduciéndose con respecto a las seis de 2011 y 2008. La mayor parte de los ajustes en los calendarios ocurrieron entre los años siguientes, lo que generó que en 2018 30 de las 32 entidades del país tuvieran su proceso electoral concurrente con las elecciones federales. El culmen de la homologación ocurrió en 2021, cuando todas las entidades del país celebraron al menos una elección local simultáneamente con la elección de las diputaciones federales.

Lo que estos cambios configuraron fue un escenario en 2018, primera elección presidencial con la concurrencia de tantas entidades con alguna elección local, casi todas ellas, salvo Baja California y Nayarit que permite la posibilidad de observar la concentración del voto en un partido con la magnitud de la ocurrida entonces en adelante, particularmente cuando se coincida con la elección presidencial y del Senado.

Si bien los procesos locales suelen definirse por temas propios de las entidades, el hecho de coincidir con las elecciones federales, que suelen tener una cobertura mediática mayor, y la posibilidad de que en las boletas presidenciales se encuentre un personaje con una popularidad tal que logre arrastrar el voto, es decir, hacer que los ciudadanos que decidan votar por su partido en la presidencia lo hagan también en las diputaciones federales, senadurías, gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos, pueda definirse por lo que ocurre en el plano nacional y afectar en este sentido los resultados.

Si esto es un efecto inesperado o buscado, producto de estos cambios en los calendarios no podemos saberlo, pero es una realidad que ha cambiado el tablero del juego electoral y cuyos efectos podremos seguir observando en próximos procesos electorales. Probablemente no podríamos explicar la magnitud en lo local de la victoria en las urnas de Morena sin estos cambios.

En el siguiente capítulo, se procede a presentar los cambios en las tendencias de la construcción de gobiernos que el proceso electoral de 2018 tuvo en las entidades del país, así como explicar la selección de casos donde se estudiarán las relaciones ejecutivo-legislativo, para poder observar si estos cambios afectaron dicha interacción entre poderes, y explicar la persistencia de tendencias o la ruptura de las mismas a partir de la relación vertical entre poderes y las estructuras y prácticas locales que en cada entidad operan.

3. Los casos de estudio

Una vez teniendo claro el contexto propio del caso mexicano, podemos comenzar a detallar cómo se ha dado la distribución del poder político local dentro del periodo 1997-2021, para tener un marco de referencia sobre los distintos grupos de entidades que componen la federación, identificar las configuraciones de gobiernos que han existido, y poder estudiar las entidades que nos permitan observar el efecto que las mismas han tenido en las relaciones ejecutivo-legislativo, particularmente en los últimos años, tras el proceso electoral de 2018 que, como hemos visto, trastocó la vida política del país.

3.1 La distribución del poder político en los estados mexicanos, 1997-2021

Como se ha mencionado previamente, las primeras alternancias en los ejecutivos locales de México comenzaron antes del nivel federal, concretamente, el primer caso ocurrió en Baja California en 1989. La temporalidad de este apartado incluye los distintos gobiernos conformados entre 1997 y 2021, aunque en los estados que se estudiarán a profundidad, el periodo será distinto. Se elige 1997 como inicio debido a que es el año en que, además de que comenzaron los gobiernos sin mayoría absoluta en lo federal, y comenzó a operar de forma más clara el sistema de partidos que tuvo como eje a PRI, PAN y PRD, se conformó la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal (antes, Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y se eligió al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo así la fecha en que por primera vez, las 32 entidades eligieron en las urnas a sus ejecutivos y legislativos (si bien el del Distrito Federal eran órganos de gobierno y no poderes constitucionalmente). El año de cierre se eligió para incluir los gobiernos que fueron conformados tras la elección de 2018, y quedan fuera los que se produjeron con las elecciones de ese mismo año, 2021. La única excepción que se considera es el caso de Coahuila, que renovó su Congreso en 2020.

En este periodo encontramos ciertas particularidades: Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo y Estado de México continúan sin experimentar una alternancia, siendo en cada renovación de poderes el PRI el partido al que pertenece el ejecutivo local. El Partido Acción Nacional ha logrado un desempeño igual en Guanajuato, siendo este el único partido que en este periodo ha logrado permanecer en la gubernatura desde 1997 y hasta 2021. En total, estos seis estados han experimentado este predominio local de un partido.

Por otro lado, cinco estados únicamente han experimentado una alternancia en este periodo: Baja California, Ciudad de México, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas. Mientras que catorce estados han vivido dos alternancias: Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. Los siete estados restantes han pasado por tres alternancias: Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán.

Otro dato para tener en cuenta es el número de partidos que han gobernado las entidades: además de los seis estados que no han experimentado alternancias y por tanto han sido gobernados por un solo partido, tenemos en el otro extremo dos estados gobernados por hasta cuatro partidos distintos: Morelos, y Chiapas. Existen además siete estados que han alternado entre tres partidos: Baja California, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

El grupo más amplio de estados, que incluye concretamente a los diecisiete restantes, han alternado únicamente entre dos partidos, llamando la atención que en quince de estos el PRI es uno de los partidos, únicamente en Baja California y la Ciudad de México dicho partido no forma parte de estas duplas.

Estas condiciones son importantes, pues nos muestran algunos de los elementos estructurales de las entidades: su sistema de partidos y su pluralidad política, en la rama ejecutiva del gobierno. Como se ha venido desarrollando, el partidismo se convierte en un factor clave cuando hablamos de los gobiernos divididos y unificados, siendo este, *a priori*, el elemento que define la unidad o división de este, por lo que estas características fueron consideradas para la selección de casos presentada más adelante.

El sistema de partidos local genera condiciones que al mantenerse estable en el tiempo o cambiar y generar nuevos acomodos, afectan la relación y ejercicio del gobierno local, entre las ramas de sus poderes, y en un sistema federal entre los gobiernos de ambos niveles.

Cuadro 1.

Partido de afiliación del ejecutivo local en los estados mexicanos, 1997-2021

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Ags	PRI	PA N						PA N						PRI						PA N						
BC	PA N				PA N						PA N						PA N								MO R	
BCS	PRI		PRD							PR D					PA N					PA N						
Cam	PRI						PRI						PRI							PRI						
Chis	PRI			PRD						PRD						PVE M									MO R	
Chih	PA N	PRI						PRI						PRI						PA N						
CDMX				PRD						PRD						PRD									MO R	
Coa	PRI		PRI							PRI					PRI										PRI	
Col	PRI						PRI						PRI							PRI						
Dgo	PRI	PRI						PRI						PRI						PA N						
Gto	PA N		PA N							PA N						PAN										PAN
Gro	PRI		PRI							PR D						PRD				PRI						
Hgo	PRI		PRI							PRI					PRI						PRI					
Jal	PA N				PA N							PA N														PRI
Mex	PRI		PRI							PRI					PRI											PRI

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
Mich	PRI					PRD						PRD				PRI			PRD								
Mor	PRI			PAN						PAN						PRD									PES		
Nay	PRI		PAN						PRI						PRI										PAN		
NL	PAN						PRI						PRI												IND		
Oax	PRI	PRI							PRI						MC										PRI		
Pue	PRI		PRI							PRI					PAN										PAN	MO	
Qro	PAN						PAN						PRI												PAN		
Q Roo	PRI		PRI							PRI						PRI										PRD	
SLP	PRI						PAN						PRI													PRI	
Sin	PRI	PRI													PAN											PRI	
Son	PRI															PAN										PRI	
Tab	PRI																									MO	
Tamp s	PRI			PRI																						PAN	
Tlax	PRI																									PRI	
Ver	PRI	PRI																								PAN	MO
Yuc	PRI					PAN							PRI														PAN
Zac	PRI	PRD																								PRI	

Fuente: Elaboración propia, con datos de los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas y el Instituto Nacional Electoral.

Siglas utilizadas en orden alfabético y guía cromática:

<u>IND</u>	Independiente
<u>MC</u>	Movimiento Ciudadano
<u>MOR</u>	Morena
<u>PAN</u>	Partido Acción Nacional
<u>PES</u>	Partido Encuentro Social
<u>PRD</u>	Partido de la Revolución Democrática
<u>PRI</u>	Partido Revolucionario Institucional
<u>PVEM</u>	Partido Verde Ecologista de México

Por parte del legislativo, el Cuadro 2 muestra el tipo de gobierno local, de acuerdo con las categorías mencionadas previamente. Aquí es preciso hacer una aclaración sobre la recolección de datos: debido a que no son poco frecuentes los cambios de partido político una vez establecida la legislatura, bien por estrategia política, bien por decisión de los legisladores en particular, el porcentaje que representa el grupo de cada partido se calculó a partir de los resultados electorales y la distribución de representación proporcional productos de estas, es decir, al inicio de la legislatura.

Se reconoce que, como se ha visto con frecuencia y para evitar las restricciones que la legislación electoral impone, hay casos en que una vez establecida la legislatura pueden darse estos movimientos estratégicos para generar mayorías. Sin embargo, para desarrollar este panorama general de la distribución de poder local, se decidió recurrir a la distribución producto de las urnas.

Como en el caso del Cuadro 1, que muestra el partido al que pertenece quien encabeza el ejecutivo, el periodo inicia en 1997 debido a que es el año en que se establece la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que estaría en funcionamiento hasta que en 2018 fue sustituida por el Congreso de la Ciudad de México, como parte de la reforma política que afectó a la capital del país.

El periodo de cierre en 2021 es consecuente con el Cuadro 1, al ser este el año donde concluyen 30 de las 32 legislaturas, ya que sólo en Coahuila y Quintana Roo no habrá renovación del Congreso local en dicho año, tras un ajuste en las últimas dos décadas para buscar homologar cada vez más los calendarios electorales, con el argumento de disminuir la dispersión de los mismos, que podrían impactar de forma negativa precisamente las relaciones ejecutivo-legislativo, al generar un clima de tensión producto de las elecciones constantes que complican las negociaciones y los acuerdos parlamentarios (Reyes, 2007: 6).

Cuadro 2

Tipos de gobierno en los estados mexicanos, 1997-2021

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ags	3	1		3		3		1		4		1		2		2		2		1					
BC	1	3		2		2		2		2		3		3		1		1						1	
BCS	2		2		2		1		2		2		2		1		3								
Cam	1		1		1		2		2		2		1		2		2								
Chis		1		4		3		3		3		3		3		2		2							
Chih	4	1		1		1		2		1		1		1		2		2							
CDMX	1		2		1		1		1		1		1		1		3								
Coah	2		1		1		1		1		1		1		1		1		1				2		1
Col	2		1		1		2		1		2		1		2		4								
Dgo		1		1		1		1		1		1		1		1		3							
Gto	2		1		2		1		1		1		2		2		1								
Gro		1		2		2		2		2		2		2		2		2							
Hgo	1		1		1		1		1		1		2		1		2								
Jal		2		1		3		2		3		2		3		2		3							
Mex	2		2		2		2		2		2		1		1		2								
Mich		1		2		3		2		2		2		2		2		3							
Mor	3		2		2		2		2		2		3		3		3		2						
Nay	1		3		4		1		1		1		2		2		2								
NL	1		1		1		4		2		2		3		3		3								
Oax		1		1		1		1		1		3		3		3		2							
Pue	1		1		1		1		1		1		1		2		2								

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Qro		2		2		2		2		1			4			3			1				2		
Q Roo	1			1			1			2			1		2			1			3			4	
SLP		1		1			3			1			3			2			2				3		
Sin			1		1		1		1		1			3			4			1			4		
Son		2		2			1			2			2			2			2				3		
Tab			1		1			3		1			1			3			1				1		
Tamps				1			1			1			1		1			1			1			1	
Tlax				4			3			3			2		3			2			2			3	
Ver			1		1			2		1			1			1			1		2			1	
Yuc			1		3			1		1			1		1			1			1			3	
Zac	1		3			2		2		2			2			2			2		2			2	

Fuente: Elaboración propia, con datos de los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas y el Instituto Nacional Electoral.

*Los espacios en blanco implican que hay discrepancia entre las fuentes consultadas sobre el número de representantes por partidos políticos, por lo que aún se encuentran en proceso de recolección y verificación.

Codificación utilizada:

1. Gobierno unificado
2. Gobierno semi unificado
3. Gobiernos semi dividido
4. Gobierno dividido

A partir de los datos presentados, podemos clasificar los gobiernos en las diferentes configuraciones mencionadas previamente, incluyendo la relación partidaria de los ejecutivos locales respecto al federal, así como el tamaño y partido de las bancadas más amplias de los congresos estatales, evaluando su pertinencia.

Con esto en mente, podemos plantear un panorama general de las distintas configuraciones de gobiernos que han existido en este periodo, y destacar algunos elementos en favor de la selección de casos que se estudiarán a profundidad para identificar y explicar los comportamientos distintivos que se generan en la relación ejecutivo-legislativo a partir del tipo de gobierno configurado.

Aunque antes es preciso mencionar una nota metodológica adicional. En consonancia con lo referido *ut supra* en el apartado 1.1.3, deben considerarse las diferentes aproximaciones para clasificar los tipos de gobierno, en particular por el tema de las coaliciones entre partidos y tomar una decisión sobre cómo proceder ante ellas, ya que tienen un impacto directo en el ejercicio de clasificación (Sánchez, 2014). Con la liberalización del sistema político mexicano que fue gestándose en las últimas décadas del siglo XX, que permitió el surgimiento más constante de partidos políticos nuevos a nivel nacional y local, las coaliciones entre partidos comenzaron a ser cada vez más frecuentes. Méndez (2012) en un artículo sobre este fenómeno y su éxito a nivel estatal en México, concluye que la mayoría de estas han sido más bien coaliciones preelectorales, es decir, aquellas que se concretan antes de las elecciones, y que buscan influir en la votación y no se traducen en un preludeo para una posterior integración de gobiernos de coalición.

Con eso en mente, y ante la normatividad electoral, que permite que haya distintos tipos de convenios de coalición en los procesos electorales, a saber, totales, parciales y flexibles, y que ello permite que en una legislatura existan diputados o diputadas de un mismo partido que hayan llegado por candidatura propia del partido, o bien por una coalición que puede ser distinta a la que impulse una candidatura en el ejecutivo, se opta aquí por no considerar las coaliciones dentro del ejercicio clasificatorio, aunque sí como un elemento del análisis posterior como un factor que puede influir en la relación entre poderes. Es decir, la propiedad definitoria que en adelante se asume para indicar la unidad, semi unidad, división y semi división es el partido al que el ejecutivo pertenece en el momento de la elección.

A partir de estos criterios se construyó el Cuadro 3, en el que se indica el porcentaje de cada tipo de gobierno durante los sexenios correspondientes con el periodo de estudio, por lo que el sexenio de Ernesto Zedillo únicamente contempla los últimos tres años de su administración, mientras que en la de Andrés Manuel López Obrador se contemplan los primeros tres años. Este criterio se mantiene para el resto de los cuadros.

La decisión para presentar los datos con estos cortes temporales es consecuente con la necesidad de clasificar los gobiernos con respecto al partido al que pertenece el ejecutivo federal, siguiendo el mismo criterio de las coaliciones, ya que Fox, Peña Nieto, y López Obrador participaron como parte de una.

Cuadro 3

Tipos de gobierno estatales en México durante los últimos sexenios, 1997-2021

	Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
Gobierno unificado	60.98%	56.32%	47.62%	34.62%	26.32%
Gobierno semi unificado	21.95%	26.44%	33.33%	42.31%	26.32%
Gobierno semi dividido	12.20%	13.79%	15.48%	20.51%	31.58%
Gobierno dividido	4.88%	3.45%	3.57%	2.56%	15.79%
	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Los datos parecen indicar una tendencia a un decrecimiento de los gobiernos unificados, un aumento de los semi unificados hasta el sexenio de López Obrador, en que decaen, un aumento constante de los semi divididos que repunta su presencia en el sexenio de López Obrador, al igual que un crecimiento de seis veces en los gobiernos divididos, pasando de ser una configuración muy escasa a casi el 16%.

Los resultados de las elecciones de 2018, que dieron paso a la formación de muchos de los gobiernos locales de la primera mitad del Sexenio de López Obrador, coincidieron con la elección concurrente de ejecutivos más grande de inicio de sexenio. En el año 2000, únicamente se renovaron cinco gubernaturas, en 2006 el mismo número, en 2012 la cifra incrementó a seis, y en 2018 a nueve.

Presumiblemente, el factor de arrastre de voto de la elección presidencial a las estatales, en la que uno de los determinantes del voto fue el enfrentamiento de aquellos partidos que representaban el *statu quo* contra los de corte anti sistema, donde se encontraron Morena, con sus aliados y en algún caso Movimiento Ciudadano (Bravo: 2019: 43) fueron el desencadenante para que el número de gobierno divididos se multiplicara, ya que en Baja California, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas los miembros de Morena ganaron la mayoría, estando en el ejecutivo un partido distinto. En Ciudad de México, Chiapas, Tabasco y Veracruz, donde también ganaron la mayoría, configuraron sus primeros gobiernos unificados y semi unificados.

Este factor de arrastre se puede observar en cierta medida con el Cuadro 4, en el que se indica el porcentaje de diputaciones locales ganadas por cada partido político durante el periodo de estudio, dividiendo una vez más por sexenios. El Partido Revolucionario Institucional fue, hasta el sexenio de Peña Nieto, el partido con más diputaciones locales ganadas, aunque con una cifra en decrecimiento. Esta misma tendencia es observable en el Partido Acción Nacional, si bien fue más estable hasta el inicio del sexenio de López Obrador, donde se registra su caída más abrupta, mismo caso que en el PRD. Los ganadores del decrecimiento de los partidos más grandes fueron en general los aliados electorales de estos partidos.

Cuadro 4

Diputaciones locales por partido político durante los últimos sexenios, 1997-2021

	Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
PRI	50.04%	44.40%	41.01%	37.19%	16.23%
PAN	26.32%	27.78%	28.32%	24.49%	19.03%
PRD	18.00%	18.65%	15.09%	13.61%	4.96%
Morena	0.00%	0.00%	0.00%	3.69%	39.13%
Otro	5.64%	9.17%	15.58%	21.03%	20.65%
	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Esta tendencia ya había sido identificada por Sánchez (2014), Méndez (2012) y Reynoso (2010) al estudiar las coaliciones en lo local, encontrando que este era un fenómeno cada vez más frecuente, motivados por un componente estratégico más que ideológico y en el que los partidos chicos comenzaron a crecer y tener mayor presencia, particularmente el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza. En este sentido, Bravo (2010) apuntaba hacia el final del sexenio de Felipe Calderón, que el mayor peso de los partidos chicos, la caída del voto panista, el crecimiento del PRD (del que a la larga se desprendería una fracción que conformarían Morena encabezada por López Obrador en 2012), eran señales de un aumento en la fragmentación partidista, y un cambio en la dinámica electoral que podían generar elecciones críticas, como ocurrió en 2018.

El inicio del sexenio de López Obrador es aquel en que el partido del presidente cuenta con más diputaciones locales desde Ernesto Zedillo. Vicente Fox y el PAN únicamente registraron 28%, misma cifra que su sucesor Felipe Calderón, aunque la cifra del PRI durante el sexenio de Peña Nieto es más alta, con el 37%.

Cuadro 5

Configuraciones de gobierno durante los últimos sexenios, 1997-2021¹²

	Ernesto Zedillo		Vicente Fox		Felipe Calderón		Peña Nieto		López Obrador	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
A	51.22	9.76	6.90	49.43	8.33	40.48	24.36	10.26	10.26	15.38
B	12.20	9.76	10.34	16.09	9.52	23.81	26.92	15.38	5.13	23.08
C	4.88	7.32	8.05	5.75	5.95	8.33	5.13	15.38	0.00	30.77
D	0.00	4.88	1.15	2.30	1.19	2.38	1.28	1.28	0.00	15.38
	100		100		100		100		100	

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, aunque la concentración de poder en forma de diputaciones para el partido del presidente tiene una cifra similar en los dos últimos sexenios, los gobiernos que se configuraron en ambos casos han sido distintos. En el Cuadro 5 se observa como en el caso del sexenio de López Obrador no existen configuraciones de gobierno del tipo 1C, 1D, por

¹² Codificación: 1: Gobierno unificado vertical; 2: Gobierno dividido vertical; A: Gobierno unificado horizontal; B: Gobierno semi unificado horizontal; C: Gobierno sin mayoría horizontal; D: Gobierno semi dividido horizontal; E: Gobierno dividido horizontal.

lo que todos los gobiernos unificados en lo vertical, es decir, donde Morena se encuentra en el ejecutivo, es a su vez unificado o semi unificado en lo horizontal. Además, el porcentaje del tipo 2C es el de mayor tamaño, con una cifra que duplica el mismo tipo en el sexenio anterior, en consonancia con el tipo 2D, con el valor más elevado en todo el periodo; ambos casos, producto de las diputaciones locales que Morena ha conquistado, ahí donde en 2018 no se renovaron gubernaturas, pero fue el partido con las bancadas más grandes en dichos congresos.

Otro aspecto a destacar es que durante los gobiernos federales panistas, la proporción de gobiernos 1A y 1B fueron menores que los 2A y los 2B, es decir, no lograron configurar una proporción alta de gobierno unificados en lo vertical (seis casos en el sexenio de Fox y 7 en el de Calderón), y en cambio la constante eran escenarios de gobierno dividido vertical, pero unificados en lo horizontal, siendo casi todos estos priistas, a saber, cuarenta y dos, por uno del PRD en el primer sexenio, así como 31 priistas y tres perredistas en el de Calderón. Durante estos años, además, los gobiernos divididos y semi divididos tenían una presencia baja. Estos datos dan muestra de cómo, pese a la alternancia presidencial, y la pluralidad del Congreso federal, el poder local seguía concentrado particularmente en manos del PRI, que mantenían gobiernos unificados en casi la mitad de los conformados, cifra que supera el 60% si consideramos los semi unificados.

Gracias a estos datos, podemos observar como el aumento de la pluralidad que fue acompañando los primeros años del Siglo XXI generó cambios significativos en las configuraciones de gobierno, con una tendencia a disminuir los gobiernos unificados en lo local de forma paulatina, aunque tras 2012 con el regreso del PRI, este partido mantuvo cerca del 50% con la suma de gobiernos unificados y semi unificados, casi en la misma proporción. Sin embargo, tras 2018, Morena consiguió una representación en las diputaciones locales por primera vez superior al PRI, generando un porcentaje considerable de gobiernos del tipo semi dividido y dividido por primera vez.

Como hemos mencionado previamente, la búsqueda por aumentar la pluralidad política fue el eje sobre el que se fueron dando una serie de reformas políticas y electorales que fueron transformando la realidad política del país, y de los estados que lo componen. Gracias a esto comenzaron a configurarse no solo gobiernos divididos, sino también alternancias tanto en

el nivel estatal como en la federación, con eso en mente, es que se eligen los estados que se estudiaran a profundidad a lo largo de este capítulo. Por un lado, se consideran las alternancias, tanto su presencia, el número de estas o su ausencia, ya que se considera que ahí donde han podido mantenerse hegemonías locales, o bien construido nuevas durante el periodo de estudio, el comportamiento de la relación entre poderes será distinta. En el mismo sentido, se busca cubrir gobiernos de los distintos tipos posibles y que hayan sido encabezados por diferentes partidos, para poder observar y medir el comportamiento de los gobiernos unificados y divididos en sentido vertical; es decir, se tiene como criterio tanto el partido que gobierna en lo local como el que gobierna en lo federal, así como las configuraciones de gobierno.

A partir de este panorama general, la selección de casos a estudiar es: Ciudad de México, Colima, Hidalgo, Nuevo León y Querétaro. En Colima e Hidalgo, corresponden como pudimos observar a entidades que no han experimentado alternancias durante este periodo, en el caso de Guanajuato con el PAN siempre ha tenido gobiernos unificados o semi unificados mientras en Colima e Hidalgo encabezados por el PRI en el ejecutivo se han vivido en los últimos años gobiernos divididos y semi divididos. Ciudad de México es del grupo que sólo ha experimentado una alternancia, con la mayoría de sus gobiernos unificados, pero que incluye un semi unificado y un semi dividido, con gobiernos del PRD y Morena.

Nuevo León representa el único caso donde un candidato sin partido político logró ganar la gubernatura, y donde se han experimentado gobiernos unificados y semi divididos, encabezados por PAN y PRI bajo ese contexto. En cuanto a Querétaro, se incluye en el grupo de entidades que como Nuevo León han experimentado dos alternancias, configurándose en él gobiernos unificados, semi unificados y dividido, casi siempre en manos del PAN, a diferencia del resto de estados de este grupo donde no han existido gobiernos divididos.

Aquí es importante resaltar el papel que tienen las alternancias como criterio central para la selección de casos. Como se ha mencionado previamente, una condición necesaria para que existan los gobiernos divididos es la pluralidad política, producto de la competitividad electoral. Debido a la fórmula de conformación de los congresos, que aúnan diputaciones de mayoría relativa y otras de representación proporcional, las oposiciones tuvieron una mayor facilidad para acceder al poder legislativo debido a este último principio, tanto a nivel federal

como a nivel local. Las gubernaturas fueron ganadas por las oposiciones con un menor ritmo. Si bien antes de 1997 ya habían ocurrido en Baja California o Guanajuato, el grueso de las alternancias se dio posterior a este año, en que simbólicamente la hegemonía del partido dominante hasta entonces se vio resquebrajada en los poderes, debido a que perdieron la mayoría absoluta en el Congreso federal.

En este sentido, las alternancias en la gubernatura nos sirven como un indicador del avance en que la pluralidad del estado se encuentra, sea bajo el establecimiento de la competencia entre dos partidos que alternan las mayorías, manteniendo el dominio de uno con la oposición legislativa de otro, o donde se ha mantenido el mismo partido sin que ocurran alternancias predominando en ambos poderes, lo que puede generar comportamientos distintos en la relación ejecutivo legislativo, que puede inclinarse más a la colaboración o a la unilateralidad de acuerdo a su peso político local, la posibilidad de perder el gobierno con la presencia de una oposición fuerte.

Con el fin de lograr tener dentro del estudio toda gama posible de configuraciones de gobierno, atendiendo al factor partidista como elemento diferencial tanto en lo local como en la relación con el federal, y la posibilidad de acceder a la información necesaria para construir los indicadores, el periodo que se estudiará en cada entidad es:

- Ciudad de México: 2015-2021
- Colima: 2015-2021
- Hidalgo: 2016-2021
- Nuevo León: 2012-2021
- Querétaro: 2015-2021

Como se puede apreciar, en la mayoría de los casos se toman los últimos tres años del sexenio federal 2012-2018, así como los tres primeros del sexenio 2018-2024. Este permite tener dos partidos distintos en el poder en ese nivel, y poder observar el comportamiento entre poderes en esos contextos en los estados en cuestión. Solamente en el caso de Hidalgo el periodo es un año más corto, debido a que, por ajustes al calendario, como hemos mencionado previamente, su penúltima elección de gubernatura y legislativa se desarrolló en 2016, constituyendo un periodo bianual con esa legislatura en la primera parte del sexenio, para

renovarse en 2018 como el resto de las entidades en cuestión. En el caso de Nuevo León el periodo se extiende a 2012 para poder tener gobiernos fuera del episodio de la gubernatura independiente que sean comparables con el resto de las entidades, dentro de uno de los sexenios federales en cuestión.

En concreto, para la Ciudad de México encontramos un gobierno 2C y después 1A, lo que implica un gobierno dividido en lo vertical y semi dividido en lo local, gobernado en lo local por el PRD y en lo federal por el PRI, y posteriormente uno unificado en ambos sentidos por Morena. En Colima, encontramos en primer lugar un gobierno 1D, encabezado en ambos poderes por el PRI, pero dividido en lo local, y en segundo lugar uno 2C en los mismos términos, pero semi dividido en el plano estatal. En Hidalgo, encontramos un gobierno 1B y un gobierno 2D, es decir, unificado en lo vertical en manos del PRI en el primer caso, y semi unificado en lo local, y en el segundo caso dividido en ambos sentidos, con Morena en el ejecutivo federal y el PRI en lo local. En Nuevo León encontramos la imposibilidad de tener gobiernos unificados entre 2015 y 2021, ya que el ejecutivo está encabezado por un gobernador postulado de forma independiente a los partidos políticos, por lo que tenemos dos gobiernos 2C, siendo dividido en lo vertical y semi dividido en lo local; no obstante, durante el primer trienio de estudio encontramos un gobierno 1C, encabezado por el PRI en ambos niveles pero semi dividido en lo local. Por último, en Querétaro tenemos en primer lugar un gobierno 2A y posteriormente uno 2B, en ambos casos divididos en lo vertical, ya que el ejecutivo local está en manos del PAN y el federal en las del PRI y Morena respectivamente. Esta selección nos permite tener al menos un gobierno de cada una de las configuraciones posibles a partir de la clasificación propuesta.

A continuación, se presentan cada uno de los casos de estudio a través de tres apartados: 1) contextualización local, para entender el trasfondo política de las entidades en cuestión; 2) sistema de partidos y comportamiento electoral a partir de una serie de índices: el número efectivo de partidos, calculado con la fórmula de Laakso y Taguepera (1979), volatilidad, siguiendo el trabajo de Pedersen (1979), margen de victoria, calculado restando la votación del partido (no candidatura) con mayor votación del segundo lugar y la fragmentación, con la fórmula de Rae (1971); 3) facultades ejecutivas y legislativas, que se encuentran plasmadas en sus textos constitucionales estatales, e incluyan la participación y relación de ambos.

3.2 Ciudad de México

3.2.1 Contexto local

La Ciudad de México tiene muchas particularidades respecto al resto de entidades que componen la federación mexicana. Su territorio, funciona como capital del país, por lo que en este se establecen los poderes federales. Esto ha implicado que haya atravesado distintas etapas y cambios en cuanto a su propia organización política o con respecto al gobierno mexicano.

Ya dentro de la construcción del México posrevolucionario, en la reforma al artículo 73 de la Constitución, se estableció que el gobierno del entonces Distrito Federal estaría a cargo del presidente, así como el gobierno de los territorios que lo componían se llevaría a cargo por gobernadores que dependerían de este. En suma, su ejecutivo dependía del federal, y su legislación era discutida dentro del Congreso de la Unión.

No sería hasta 1987 que, ante la situación y el ambiente político en el país en general, y la cada vez más activa sociedad en lo local, como ante sala de lo que ocurriría en 1988 a nivel federal, que se dio una reforma para transformar de fondo la estructura de la capital del país. Si bien el control lo mantenía la federación, se dio un primer paso a la liberalización con la creación de la Asamblea de Representantes, sin llegar a ser un Congreso propiamente. Entre sus facultades estaban: iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; dictarse su reglamento interior, reglamentaciones secundarias, proponer al presidente la atención de problemas, citar a servidores locales, convocar a consultar públicas y aprobar nombramientos del jefe de Gobierno (Concha, 2017). El único cambio respecto al ejecutivo local fue que ahora el Senado intervenía en el nombramiento y posible remoción de este.

Este paso permitió que por primera vez existiera competencia política en el Distrito Federal, los partidos de oposición buscaban acceder como alguno de los 40 representantes electos por mayoría o 26 por representación proporcional. Los temas locales comenzaron a tener más atención, los movimientos urbanos vieron esta como una oportunidad para participar, y comenzar a exigir cuentas al gobierno de la ciudad.

La elección de 1988 dio paso a un resultado casi mayoritario de la oposición, ya que los partidos que apoyaron la candidatura de Cárdenas obtuvieron el 49.2% de los votos, frente al 27.5 % del PRI (Concha, 2017). El presidente electo Salinas de Gortari designó a Manuel Camacho Solís como jefe del departamento del D.F. buscando reconquistar lo perdido y dialogar con la oposición, objetivo que consiguió en 1991, ganando el PRI todas las diputaciones de mayoría y la senaduría en el DF.

El siguiente paso en la transformación de la Ciudad fue la reforma de 1993, que desapareció al Departamento del Distrito Federal que existía desde 1928, quedando ahora el gobierno local en manos de los poderes federales, no sólo el ejecutivo, y que sería ejercido por la asamblea de representantes, el jefe de gobierno y el tribunal superior de justicia del D.F. Las expectativas que las promesas planteadas en 1992 cuando a la reforma fue anunciada como un proceso de democratización, construido a partir de negociaciones con los partidos opositores por el entonces jefe del departamento del D.F. generó una serie de expectativas que buscaban acelerar los tiempos, sin esperar a los planteados por Camacho Solís, que a su vez buscaba usar este proceso como un impulso a una eventual candidatura presidencial (Concha, 2017).

Uno de los aspectos más destacables de la reforma fue que, a partir de 1997, el ejecutivo local tendría la facultad para nombrar al Procurador de Justicia de la ciudad, formular la Ley de ingresos y el Presupuesto de egresos para el D.F. y nombrar, con aprobación de la asamblea, a los magistrados del tribunal superior de justicia. Los delegados, quienes ejercían el gobierno a nivel delegacional, al ser esta la división política territorial de la Ciudad, debían ser ratificados por la Asamblea.

En 1994, se expidió el estatuto de gobierno del Distrito Federal, desde el Congreso de la Unión que, si bien no era una constitución, ni una disposición para regular a uno más de los órganos del gobierno federal, fue el ordenamiento en el que se plasmaron los acuerdos que habían sido negociados por todas las fuerzas políticas.

Esta década fue realmente importante para el futuro de la Ciudad. Con la llegada de Zedillo a la presidencia tras el convulso proceso electoral de 1994, los cambios económicos y la ciudadanización del órgano electoral, se continuaron gestando nuevos acuerdos para liberalizar la capital. En virtud de ello, en 1996 se dio una nueva reforma, posibilitando que

ahora, el Jefe de Gobierno sería electo por los ciudadanos, eliminando la influencia del gobierno federal en su designación, en caso de falta absoluta de este, la Asamblea elegiría al sustituto. Ahora, estaría a cargo de la seguridad local, podría iniciar leyes y decretos ante la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que ahora podría regular las elecciones locales, como en los estados que componen la federación. A partir del año 2000 los delegados también serían electos por votación popular.

Tras las elecciones de 1997, donde resultaría ganador el excandidato presidencial del ahora PRD Cuauhtémoc Cárdenas, con el 48.1% de los votos frente al 25.6 de Alfredo del Mazo del PRI se creó el instituto Electoral del Distrito Federal, así como un Tribunal Electoral. Durante el año 2000, tras dejar Cárdenas el puesto un año antes para competir nuevamente por la presidencia del país, en el Distrito Federal el PRD volvió a ganar la jefatura de gobierno, con Andrés Manuel López Obrador, en un proceso competitivo, ya que este obtuvo el 37.7% de los votos frente al 34.3% del panista Santiago Creel, quedando relegado al tercer lugar el candidato del PRI Jesús Silva-Herzog.

Esta distribución de poder se mantendría para 2006, repitiendo en cierta manera el contexto de la contienda, ya que López Obrador buscó la presidencia en ese año, y el candidato de su partido, el PRD, Marcelo Ebrard, ganó el ejecutivo local del D.F. con el 46.4% de los votos, frente al 27.3% de Demetrio Sodi y el 21.6% del PRI con Beatriz Paredes. En el año 2012, el PRD alcanzó su victoria más contundente, ya que Miguel Ángel Mancera llegó a la jefatura de gobierno tras ganar con el 63.6% de los votos, ante la priista Beatriz Paredes, que obtuvo el 19.7% y la candidata del PAN María Isabel Miranda de Wallace, con el 13.61%.

El predominio perredista se mantuvo hasta ese proceso electoral, ya que, en 2018, el partido Morena, que en 2015 ya logró ganar 5 de las 16 delegaciones y 19 diputaciones, logró ganar la Jefatura de gobierno, con Claudia Sheinbaum como su candidata, alcanzando el 47.05% frente al 31.02% obtenido por Alejandra Barrales, del PRD.

Durante estos años se presentaron muchos proyectos para buscar la autonomía total de la capital, teniendo la capacidad de poder dictar su propio marco constitucional local, y terminar con la influencia que, a diferencia de los estados, los poderes federales aún tenían sobre esta, tratando de aprovechar la alternancia que en lo federal ocurrió en el año 2000. Sin embargo, fue hasta el sexenio que inició en 2012 que el tema logró el impulso necesario para aprobarse.

En el contexto del llamado Pacto por México, donde el presidente Peña Nieto, recurriendo nuevamente a la estrategia de Camacho realizando acuerdos con los partidos opositores de forma cerrado, y que mediante la disciplina partidista estos salieron adelante. El PRD, en este contexto, puso como su prioridad este tema, comprometiendo su apoyo en otros temas como el educativo, energético, fiscal o de telecomunicaciones (Concha, 2017), mismo que, como el resto de las reformas, logró aprobarse y operarse con relativa facilidad. De esta forma, la capital del país tendría desde entonces por primera vez su propia Constitución, se cambió su nombre por Ciudad de México, y teniendo por primera vez el estatus de entidad federativa, como el resto de los 31 estados de la República.

En lo que compete al legislativo local, el Cuadro 6 muestra el porcentaje de diputaciones obtenido por cada partido en el periodo de estudio, tanto en la etapa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como con el Congreso de la Ciudad de México.

Cuadro 6

Porcentaje de diputaciones por partido político, 1997-2021

Periodo	Legislatura	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MC	Morena	PES	Otro
2018-2021	I - CDMX	9.09	16.67	9.09	3.03	4.55			56.06	1.52	
2015-2018	VII - ALDF	12.12	15.15	25.76	4.55	1.52	1.52	4.55	30.30	3.03	1.52
2012-2015	VI - ALDF	13.64	19.70	51.52	3.03	4.55	1.52	6.06			
2009-2012	V - ALDF	12.12	22.73	51.52	4.55	7.58	1.52				
2006-2009	IV – ALDF	6.06	25.76	51.52	4.55	1.52	6.06	1.52			3.03
2003-2006	III - ALDF	10.61	24.24	56.06	7.58						1.52
2000-2003	II – ALDF	24.24	25.76	28.79	12.12	1.52					7.58
1997-2000	I - ALDF	16.67	16.67	56.06	4.55	3.03					3.03

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México

El predominio del PRD durante las primeras legislaturas fue casi siempre mayoritario, salvo en la elección del año 2000, que también fue la elección del ejecutivo más competitiva, y las últimas dos, cuando Morena entró en el juego electoral. En este periodo, el PAN fue siempre la oposición con mayor representación, seguido por el PRI.

A partir de 2015, el periodo en el que se profundizará, se rompió la lógica de los gobiernos unificados en lo local que se estableció desde la creación del órgano legislativo, salvo en 2000-2003. Morena, en su primera participación en las elecciones de la Ciudad logró ser el

grupo mayoritario en el Congreso, aunque no de forma absoluta, estableciendo un gobierno 2C, al ser dividido en lo federal al tener la presidencia el PRI y la jefatura de gobierno el PRD, y semi dividido en lo local.

Durante el trienio 2018-2021, tras el cambio político que supuso la creación de la Ciudad de México, y el Congreso de la Ciudad de México, al Morena ganar la presidencia, la Jefatura de gobierno, y la mayoría absoluta en el Congreso local, se estableció un gobierno 1A.

3.2.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral

Otro elemento importante para considerar es la composición del sistema de partidos, sus dinámicas y el comportamiento electoral en la entidad, que en última instancia determinan el peso que los partidos tendrán en la constitución de los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuadro 7

Índices de Competitividad electoral

	2012	2015	2018	2021
Número Efectivo de Partidos Gubernatura	3.22	NA	3.91	NA
Número Efectivo de Partidos Congreso	4.31	6.19	3.82	4.03
Volatilidad Gubernatura		NA	0.36	NA
Volatilidad Congreso		0.36	0.23	0.19
Margen de Victoria Gubernatura	32.80	NA	27.45	NA
Margen de Victoria Congreso	18.55	3.87	29.31	12.48
Fragmentación Gubernatura	0.69	NA	0.74	NA
Fragmentación Congreso	0.77	0.84	0.74	0.75

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México

El Cuadro 7 muestra una serie de índices tanto para las elecciones ejecutivas como legislativas dentro del periodo 2012-2021.

Para las elecciones de gubernatura, encontramos una relativa estabilidad en el número efectivo de partidos, entre el 3 y el 4, lo que un sistema de partidos con el mismo número de jugadores relevantes. Un dato llamativo es que encontramos una volatilidad del 36%, un dato elevado, y que demuestra que aproximadamente uno de cada tres electores cambió el sentido de su voto de una elección a la otra, algo que podría explicarse por la entrada en juego de Morena en el tablero político de 2015, con mayor fuerza en 2018 y el crecimiento de la

oposición en 2021. El margen de victoria, por otro lado, muestra una competencia baja, ya que tanto en 2012 el candidato del PRD, como en 2018 la Morena, tuvieron el primer lugar de votación de forma cómoda, con más de 25 puntos de ventaja sobre el segundo, si bien en el primer año en cuestión sobrepasó el 32%.

En cuanto a las elecciones legislativas, el número de partidos ha variado de forma más fluctuante durante el periodo, pasando de 4 a 6, correspondiendo como en la medición anterior con el cambio que supuso en casi todas las entidades y tipos de elección la entrada de Morena en las boletas en 2015. La volatilidad, por otro lado, se ha ido reduciendo, pasando de un 0.36 a un 0.19, mostrando una mayor estabilidad en el sentido del voto de los electores, si bien aún para 2021 representó 1 de cada 5 cambiando el sentido de este. La fragmentación se encuentra bastante elevada, llegando a ser casi mayor de 0.80. El margen de victoria es más significativo, pues vemos como en 2012 existía un predominio del PRD, competencia elevada en 2015, una victoria aplastante de Morena en 2018, y un poco de decrecimiento de este último para 2021.

En conjunto, estos índices nos dan un panorama del juego electoral y de partidos en la entidad durante este periodo: salvo en 2015, en las elecciones legislativas con la volatilidad más alta por la entrada en juego de Morena, cuando llegó a alcanzarse un Número Efectivo de Partidos de 6, en el resto de los años este indicador siempre ha estado alrededor de 4, mostrando cierta estabilidad y que, los movimientos del voto que son patentes con la volatilidad de 36 puntos en la elección de gubernatura en 2018 o los más de 20 puntos en todas las legislativas, el decrecimiento de la fuerza local dominante, el PRD, se compensó con el crecimiento del partido escindido del mismo, Morena.

Por otro lado, el margen de victoria que, salvo en 2015 fue del 3.87%, nos muestra el predominio cómodo, tanto del PRD en 2012 como de Morena en 2018 y 2021. En este sentido, podemos decir que Morena se erigió en el partido dominante de la entidad, si bien perdió fuerza en 2021 con respecto a la elección anterior, aunque esto podría deberse a factores como el tipo de elección, la concurrencia con el proceso federal y la presencia del candidato presidencial, que fue Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal entre 2000 y 2005, con un gran arraigo.

3.2.3 Facultades ejecutivas y legislativas

La Ciudad de México cuenta con la particularidad, respecto al resto de estado, de tener durante el periodo dos marcos jurídicos distintos, ya que hasta 2018 se mantenía vigente el Estatuto de Gobierno del D.F. y posteriormente la Constitución Política de la Ciudad de México.

El Estatuto, establecía las facultades que los poderes federales tenían en el Distrito Federal, además de las propias de la ALDF y el jefe de gobierno. En lo que respecta al cuerpo legislativo, se menciona la facultad para aprobar la Ley de ingresos y el Presupuesto de egresos que enviará el ejecutivo local; formular observaciones al programa general de desarrollo del D.F.; legislar en materia de la administración pública local, su régimen interno y procedimientos administrativos; citar a servidores públicos de la Administración Pública del D.F. para que informen al pleno o a las comisiones en asuntos que les conciernan; revisar la cuenta pública que remita el jefe de gobierno; designar en caso de falta al Jefe de gobierno; decidir de las propuestas que mande el ejecutivo,, a los magistrados del Tribunal Superior de justicia y ratificar el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo contencioso Administrativo del D.F.; designar a propuesta del ejecutivo a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva.

Respecto al ejecutivo, el Estatuto establecía en su artículo 67 las facultades con las que contaba, entre ellas, en relación con el legislativo: proponer magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para su ratificación; presentar ante la ALDF la iniciativa de ley de ingresos y Proyecto de presupuesto de egresos; remitir a la Asamblea los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos para la revisión de la Cuenta Pública

Respecto a la Constitución, promulgada en 2017, las facultades que establecen para el Congreso en relación con el ejecutivo incluyen: designar a la persona titular de la jefatura de gobierno en caso de falta; discutir y aprobar la Ley de ingreso y el presupuesto de egresos enviado por el ejecutivo; revisar la cuenta pública del año anterior por conducto de su entidad de fiscalización; ratificar a las personas titulares de la administración pública de la CDMX en los términos dispuestos solicitar información por escrito a través del pleno o comisiones,

y llamar información a titular de la jefatura de gobierno, encargados de las secretarías del gabinete y dependencias para informar sobre asuntos de su competencia.

En cuanto a la Jefatura de gobierno, el ejecutivo local, se establece en relación con el Congreso de la Ciudad: nombrar o remover libremente a su gabinete o proponer ante el Congreso a los integrantes del mismo para su ratificación, en caso de gobierno de coalición; presentar la iniciativa de Ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de egresos; presentar la cuenta de la hacienda pública de la Ciudad; rendir al Congreso informes sobre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos; remitir al Congreso el informe de su gestión anualmente.

3.3 Colima

3.3.1 Contexto local

Como en muchas otras entidades, la autonomía que a priori cualquier estado que forma parte de una federación debe tener, comenzó a fortalecerse pasada la segunda mitad del siglo XX en Colima con respecto a la federación, a través del regionalismo, entendido como un espacio geográfico con capacidad de autoridad, gestión y toma de decisiones, rechazando mecanismos como el “dedazo” y las imposiciones en general desde el centro (Rivas, 1994: 247).

El gobierno de Arturo Noriega Pizano, de 1974 a 1979, contó con una fuerte corriente localista en este sentido. Un suceso que fortaleció esta tendencia fue la reforma al artículo 51 de la constitución local que señalaba como requisito para optar por la gubernatura del estado el ser ciudadano de Colima por nacimiento. No obstante, la federación continuó impulsando candidatos con poco o nulo arraigo doméstico, como el caso de Griselda Álvarez Ponce de León, quien fuera Senadora de 1976 a 1979, pese a ser nacida en Jalisco y compitiera en las elecciones por la gubernatura en 1979, siendo la primera mujer en gobernar la entidad, y también la primera en el país (Gildo, 2004).

La presencia del Estado en la entidad se vio incrementada con la implementación del llamado Plan Colima, entre 1983 y 1988, bajo las administraciones presidenciales de López Portillo y Miguel de la Madrid, que dentro de sus ejes incluía el posicionar al municipio de Manzanillo como un área prioritaria del estado, debido a su posición y condición como puerto

de altura, por lo que la federación se aseguraba cierta injerencia en una de las zonas más importantes de la entidad, permitiendo cierta libertad a los actores locales para posicionar a Elías Zamora Verduzco, quien fuera alcalde de la capital, en gobernador de 1985 a 1991, siendo esta una situación que permitió la conformación de grupos locales fuertes (Gildo, 2017).

Para la elección de 1991, nuevamente se vivió una disputa entre las corrientes locales que buscaban impulsar candidatos que habían desarrollado su carrera política en la entidad, y una postulación preferida por la federación. Socorro Díaz Palacios, que en ese momento era diputada federal, fue impulsada desde lo nacional, mientras que Carlos de la Madrid Virgen, tras una disputa interna estatal ante Roberto Ánzar y Carlos Vázquez Oldenbourg, fue apoyado por los grupos locales. Tras los sucesos nacional de 1988, el PRI optó por utilizar mecanismos más democráticos para la selección de candidatos de unidad, a través del voto directo universal y secreto de sus militantes (Gildo, 20XX) lo que llevó a que de la Madrid ganara la candidatura con 57.7% de la votación interna, contra el 42.3% de Socorro Díaz.

A partir de este momento, se afianzó esa visión regionalista en la entidad, a la vez que las fracturas al interior del PRI que vio, además, un crecimiento en los partidos de oposición, particularmente PAN y PRD. Ya en la elección de 1994 el PAN gana por primera vez la presidencia de uno de los diez municipios. Esta tendencia se mantendría, y para 1997 en la elección para la gubernatura, el PRI con el ex rector de la Universidad de Colima Fernando Moreno Peña ganó con el 41% de los votos frente al 37% del PAN y su candidato Enrique Michel Ruiz. (Gildo, 2017). Este último avanzó más en los municipios, ganando cuatro presidencias, mismo número de diputados de mayoría. El PRD ganó en la capital, postulando al ex priista Carlos Vázquez Oldenbourg. Lo competido de la elección propició que el PAN pidiera la anulación de esta, y en dicho ambiente de una mayor pluralidad política fue el marco en el que surgieron organizaciones que comenzaron a movilizarse por primera vez en el estado: “Madres de la Libertad”, “Jóvenes Unidos por la Democracia” y “Cultura y Democracia, A.C.”, que se manifestaron frente al palacio de gobierno en la toma de propuesta del gobernador electo Moreno Peña.

La búsqueda por fortalecer la autonomía del estado frente al centro político del país conllevó que para 1999 se modificara nuevamente el artículo 51 de la constitución, eliminando el

requisito del nacimiento en la entidad, e incluyendo la posibilidad de ser postulado tras tener una residencia de al menos 12 años previos a la elección (Gildo, 2017).

Otro elemento importante fue el reconocimiento de las asociaciones políticas en el Código Electoral, en 2002, que permitió que Asociación Democracia Colimense (ADC) surgiera, y conquistara en 2003 un escaño en el congreso local por la vía de la representación proporcional. En ese mismo año, las elecciones para la gubernatura fueron ganada por el PRI, aunque dicho proceso fue anulado ante las demandas presentadas por PAN y PRD, arguyendo la intromisión del ejecutivo local en la campaña, siendo designado como gobernador interino Carlos Flores Dueñas. La elección extraordinaria enfrentó en las boletas a la coalición PRI-PT-PVEM con Gustavo Vázquez Montes, con fuerte apoyo del magisterio nacional y a la coalición PAN-PRD-ADC con el entonces diputado federal Antonio Morales de la Peña, con el apoyo de sus compañeros de bancada en la Cámara federal (Gildo, 2017). La elección terminó con la victoria con el 51.6% de los votos en favor del candidato priista, y fue declarada válida. Sin embargo, el gobernador en funciones falleció en 2005 en un accidente, siendo convocadas en 2005 elecciones para elegir a su sustituto para el periodo 2005-2009. Nuevamente se presentaron dos coaliciones en torno al PRI, por un lado, y al PAN por el otro, concluyendo con una nueva victoria priista por un porcentaje muy similar al anterior, 51.5% de los votos.

Como hemos mencionado, en 2009 el PRI comenzaba a experimentar un resurgimiento en muchas entidades del país, y Colima, donde nunca habían perdido el poder, no fue la excepción. Nuevamente ganaron la elección de gubernatura. La tendencia se replicó en 2012 en la elección intermedia ganando en 6 municipios y 11 diputaciones para el PRI; 3 municipios y 7 diputaciones para el PAN; el municipio restante y dos diputaciones para el PRD.

La elección de 2015 fue la primera tras la reforma política que dio origen a los Órganos Públicos Locales Electorales en sustitución de los Institutos Electorales Locales vigentes hasta entonces. Este nuevo Órgano se conformaría por siete consejeros propietarios y tres suplentes, designados por mayoría calificada de los integrantes del Congreso, a partir de las propuestas de los grupos parlamentarios. Un punto conflictivo para su conformación que la candidatura para uno de los puestos por parte de la ex presidente del Tribunal Electoral de

Colima María Elena Adriana Ruiz Visfocri, que era identificada por la opinión pública como más favorable a la oposición en su actuación pública, particularmente por su papel en el proceso de anulación de la elección del 2003, aunque finalmente no prosperó (no obstante, en 2021 sería nombrada presidente del Instituto Electoral pese a nuevas impugnaciones del PRI).

En dicho proceso electoral, el último para renovar la gubernatura en nuestro periodo de estudio, el PRI se alzó nuevamente con el triunfo, ratificando su hegemonía en la entidad por hasta 2021¹³, si bien fue un proceso muy competido, en el que el candidato, José Ignacio Peralta ganó con el 39.82% de los votos frente al 39.65% del candidato panista Jorge Luis Preciado.

En lo que compete al legislativo local, que acompañaron a los ejecutivos mencionados previamente, el Cuadro 7 muestra el porcentaje de diputaciones obtenido por cada partido en el periodo de estudio.

Cuadro 8

Porcentaje de diputaciones por partido político, 1997-2021

Periodo	Legislatura	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MC	Morena	PES	Part Loc
2018-2021	LVIX	12.0	8.0	4.0	4.0	20.0	4.0	4.0	28.0	16.0	
2015-2018	LVIII	32.0	52.0		4.0	4.0	4.0	4.0			
2012-2015	LVII	40.0	32.0	8.0	4.0	4.0	12.0				
2009-2012	LVI	56.0	28.0			4.0	12.0				
2006-2009	LV	48.0	40.0	8.0	4.0						
2003-2006	LIV	56.0	32.0	8.0							4.0
2000-2003	LIII	52.0	32.0	12.0		4.0					
1997-2000	LII	50.0	35.0	15.0							

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Colima.

Como se puede apreciar, el bipartidismo en la entidad es palpable en los primeros trienios, por lo menos hasta 2015. En este periodo, el PRI fue el partido mayoritario, casi siempre con

¹³ Aunque en 2021 Morena ganó la gubernatura, siendo la primera vez que la oposición derrota al PRI en la entidad.

más del 50% de los votos, configurando gobiernos unificados, y en 2006-2009 y 2012-2015 semi unificados, siendo únicamente el PAN el otro partido con una representación cercana.

En 2015, aunque en otras entidades Morena irrumpió conquistando sus primeros escaños, no fue el caso en Colima. Sin embargo, dicho año sí constituyó un cambio para la entidad, ya que por primera vez el PAN conquistó la mayoría de los curules, generando por primera vez un gobierno dividido, en los términos que se han explicado previamente y atendiendo a las categorías que en esta investigación utilizamos, obteniendo más del 50% de las diputaciones. Para 2018, la pluralidad del congreso se manifestaría de forma más contundente, sin un grupo claramente dominador y, ahora sí, con Morena como un actor importante, siendo la bancada más amplia con 28%, seguido por sus aliados PT y PES.

Por tanto, para nuestro periodo de estudio, tenemos presente un gobierno 1D en 2015-2018, ya que el PRI encabezaba ambos ejecutivos, pero se enfrentaba en con un congreso local donde el PAN era mayoría absoluta. Para 2018-2021, el tipo de gobierno en cuestión es 2C, ya que Morena encabeza la presidencia de la república, y es el grupo mayoritario en el congreso local, sin ser una mayoría absoluta, mientras el PRI se mantiene en la gubernatura.

Antes de observar el comportamiento de la relación ejecutivo-legislativo en estos dos trienios, es preciso conocer el marco jurídico local que enmarca las facultades y límites entre ambos poderes.

3.3.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral

Otro elemento importante para considerar es la composición del sistema de partidos, sus dinámicas y el comportamiento electoral en la entidad, que en última instancia determinan el peso que los partidos tendrán en la constitución de los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuadro 9

Índices de Competitividad electoral

	2012	2015	2018	2021
Número Efectivo de Partidos Gubernatura	NA	3.36	NA	4.74
Número Efectivo de Partidos Congreso	2.91	3.63	4.72	7.47
Volatilidad Gubernatura		0.22	NA	0.53
Volatilidad Congreso		0.19	0.39	0.31
Margen de Victoria Gubernatura	NA	6.33	NA	14.20
Margen de Victoria Congreso	4.61	9.50	24.54	2.62
Fragmentación Gubernatura	NA	0.70	NA	0.79
Fragmentación Congreso	0.66	0.72	0.79	0.87

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Colima.

El cuadro 9 nos muestra el comportamiento electoral de la entidad durante el periodo 2012 y 2021. El número efectivo de partidos en la elección de gubernatura subió de 3 a 5 entre 2015 y 2021, de la mano de la fragmentación que pasó de 0.7 a 0.8 mostrando una mayor pluralidad con el paso del tiempo. Algo que se ve reflejado en la volatilidad, que paso de 0.22 a 0.53, lo que implica que, si en 2015 uno de cada cinco electores cambió el sentido de su voto, en la elección más reciente fueron uno de cada dos. Lo que respecta al margen de victoria, se pasó de un 6.33 al partido con más votación con respecto al segundo a 14.20, siendo primero el PAN y después Morena el primer lugar, lo que muestra su crecimiento en el estado, ya que no se puede atribuir solamente a figura de López Obrador, dado que en ambos casos son elecciones que coinciden con procesos federales intermedios donde lo local suele tener más peso para la decisión de los votantes.

En cuanto a las elecciones legislativas hay un gran crecimiento en el Número Efectivo de Partidos, pasando de 3 a 7.5 en este periodo, correspondiente con el crecimiento en la fragmentación en más de 0.20. La volatilidad, como cabría esperarse con estos indicadores, se ha mantenido alta y llegando a alcanzar en 2018 casi el 40%, lo que implica que dos de cada cinco electores cambiaron el sentido de su voto para esa elección respecto a la anterior, algo llamativo es que para 2021 la volatilidad siguió siendo elevada, cercana al 30%, lo que podría indicar que en 2018 el comportamiento electoral se vio afectado por el proceso federal, y en 2021 volvió a ajustarse. Esta idea podría verse corroborada por el margen de victoria,

ya que notamos como en 2018 este llegó a ser de 24.5% en favor del PAN y en 2021 se cerró a un 3% en favor de Morena.

En conjunto, todos los indicadores muestran grandes cambios en el acomodo político electoral de la entidad durante 2012-2021. El número efectivo de partidos ha aumentado, con la entrada en el juego de Morena, como lo hace patente que en 2021 este fue el partido con mayor margen de victoria tanto en elecciones legislativas como de gubernatura. La volatilidad, no obstante, continúa siendo elevada, lo que implica que los electores han tendido a cambiar el sentido de su voto elección a elección, lo que, sumado a una mayor fragmentación del sistema de partidos, hace difícil pensar que se mantenga estable en el orden actual de las cosas.

3.3.3 Facultades ejecutivas y legislativas

La Constitución Política local en su artículo 58 establece las facultades y obligaciones del gobernador o Gobernadora de la entidad. De forma general, como en el resto de las entidades, se reconocen las facultades que se establecen en la Constitución Federal; la promulgación, publicación y ejecución de leyes y decretos de aplicación estatal; nombrar y remover libremente a quienes encabezan las secretarías de la administración pública del estado, al consejero jurídico y los demás puestos cuyo nombramiento no corresponda a otra autoridad. A partir de 2017, tras una reforma publica el 27 de diciembre, corresponde al ejecutivo el proponer al fiscal general del estado para su aprobación en el Congreso, y en su caso removerlo siguiendo el proceso establecido. También compete dentro de sus funciones el expedir los nombramientos de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y Supremos Tribunal de Justicia Administrativa y someterlos a su aprobación en el Congreso; el nombramiento del presidente del Tribunal de Arbitraje y Escalafón. También el remitir cada año al Congreso para su aprobación los proyectos de Ley de ingresos y Presupuesto de egresos del estado; así como presentar al mismo el resultado de su cuenta pública anual para su revisión y fiscalización. De igual forma, presentar ante el Congreso su informe anual del estado general que guarda la administración del estado y el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo.

En cuanto al Congreso, los artículos 33 y 34 establece sus facultades y obligaciones. De forma general, establece la facultad de legislar sobre todos los ramos de administración o

gobierno interior que sean competencia del estado conforme a la Constitución Federal. Podrá, además, nombrar Gobernador interino cuando la falta sea temporal o designar a un sustituto si la falta es absoluta, mediante los procedimientos marcados; aprobar los convenios de carácter financiero del Gobernador con la federación, investir al Gobernador de facultades extraordinarias en los ramo de hacienda y gobernación en caso de perturbación grave del orden; nombrar a quien presida y consejeros de la Comisión de Derechos Humanos, los comisionados de Transparencia y aprobar o negar la propuesta de fiscal general que haga el ejecutivo, así como de los magistrados del Tribunal de Justicia. También puede erigirse en jurado de acusación en los casos de Juicio Político al Gobernador, y otros cargos de acuerdo con el artículo 121. En lo hacendario, corresponde al Congreso de acuerdo con su artículo 35 el aprobar la Ley de ingreso y Presupuesto de egresos propuestos por el ejecutivo, así como el revisar y fiscalizar la cuenta pública de los poderes del Estado.

3.4 Hidalgo

3.4.1 Contexto local

Hidalgo es, junto a Colima, otra entidad que durante el periodo de estudio no ha experimentado alternancias y siempre ha sido gobernada por el PRI.

En 1988, año convulso en el plano federal, por la escisión de la corriente democrática del PRI que devino en la conformación del PRD, implicó un reajuste de fuerzas al interior del PRI local, que favoreció a los perfiles más tecnócratas frente a los sectores obrero, campesino y estudiantil (Taguenca, 2017).

El gobernador durante el sexenio 1987-1993 era Adolfo Lugo¹⁴, quien fuera presidente del PRI con Miguel de la Madrid en la presidencia del país, por lo que la vinculación del partido en el estado, y en el plano nacional, era muy estrecha. Esto permitió que el partido, a diferencia de otros estados que buscaron flexibilizar desde el centro sus criterios y procesos de selección de candidatos, mantener mecanismos más cerrados en la entidad pese a la ruptura interna de 1988 en lo federal.

¹⁴ “Adolfo Lugo Verdusco pertenece a la familia que estuvo al frente del PRI hidalguense por generaciones, ya sea explícitamente o detrás de bambalinas. Al grupo de esta familia se le conoce como Grupo Huichapan, por la localidad de origen del clan familiar. El Grupo fue fundado Javier Rojo Gómez y José Lugo Guerrero y dio a Hidalgo cinco gobernadores e influyó en la designación de diez mandatarios estatales” (Taguenca, 2017)

En este contexto, la elección de 1993 se dio con relativa tranquilidad al interior del PRI, saliendo airoso su candidato, Jesús Murillo Karam, con el 80% de la votación, haciendo patente el dominio del partido en la entidad, quien no terminaría su sexenio ya que sería nombrado por el presidente Ernesto Zedillo subsecretario de seguridad pública federal, en 1998, mostrando nuevamente la estrecha relación del partido nacional con la vida política local hidalguense¹⁵. Previamente al ser electo como gobernador, Murillo ya era un liderazgo local fuerte, con carrera como presidente del Comité Directivo Estatal del partido, diputado federal, y nombrado por el Comité Ejecutivo Nacional como representación del partido en otras entidades (Taguena, 2017). El año de sexenio que no logró cumplir por su incorporación a la administración pública local fue concluido por un miembro de la familia Lugo, como su antecesor, Humberto Lugo.

Con la victoria de PAN en el ejecutivo federal, la política local priista comenzó a tener mayor relevancia, como hemos mencionado previamente. Si bien anteriormente el tener carrera en el plano nacional podría impulsar la carrera política local, esta lógica se invirtió, siendo ahora la gubernatura un puesto que podría maximizar la posibilidad de impulsar la carrera política hacia lo federal.

No obstante, la gubernatura de Hidalgo se renovó un año antes de la alternancia nacional, en 1999, cuando el PRI volvió a ganar, aunque con un margen menor, el 50.9% con la candidatura de Manuel Ángel Núñez Soto, quien tenía carrera la igual que Murillo como delegado del PRI en otras entidades, como Nuevo León. Para 2005, al término de su gestión, buscó con el impulso del grupo interno Unidad Democrática¹⁶ ser candidato presidencial del PRI en 2006, aunque sin éxito, ya que dicho grupo se decantó por Arturo Montiel y tras una serie de escándalos por Everardo Moreno Cruz.

Para 2005, ya en el contexto de la alternancia federal, Miguel Ángel Osorio Chong fue el candidato del PRI para contender por la gubernatura, quien ganó con el 56.33% de los votos. Uno de los impulsos más importantes para su éxito en la designación de la candidatura fue el

¹⁵ El mismo Murillo Karam fungió posteriormente como secretario general del PRI de 2007 a 2011 y sería incorporado al gobierno de Peña Nieto como Procurador General de la República y posteriormente secretario Agrario, Territorial y Urbano de México.

¹⁶ El grupo también era conocido como TUCOM, Todos Unidos Contra Madrazo, para disputar la candidatura del PRI a Roberto Madrazo, quien finalmente fue designado, aunque perdería la contienda contra Felipe Calderón.

apoyo de Jesús Murillo Karam y su grupo político. Al igual que con casos anteriores, una vez que el PRI regresó a la presidencia del país, Osorio pasó a formar parte de la administración pública federal, después de haber realizado carrera en la entidad, y previo paso como delegado general del Comité Ejecutivo Nacional del PRI en el estado de México en 2011.

Su influencia en el estado persistió, debido a los éxitos que consiguió para su partido en el congreso y los municipios, ante un panorama cada vez más competitivo frente al PRD y PAN, lo que le permitió mantener una posición determinante, según algunos autores (Galindo, 2013) para influir en la selección de su sucesor.

No obstante, la postulación estuvo disputada entre Francisco Olvera Ruiz, impulsado por el propio Osorio y por la entonces presidente del PRI nacional Beatriz Paredes, y José Antonio Rojo García de Alba, hijo de Jorge Rojo Lugo, aunque al final Olvera sería elegido candidato, y con el ello el grupo de Osorio, La Joya, se impuso frente al tradicional grupo Huichapan del que Murillo Karam y la familia Lugo eran parte (Taguenca, 2017).

La elección de 2010 fue muy competida, aunque el PRI logró ganarla con el 52.6% de los votos frente al 47.3% de la oposición encabezada por Xóchitl Gálvez respaldada por el PAN, PRD y el entonces Convergencia.

La competitividad se redujo para el siguiente proceso electoral, en 2016, ya que, aunque el PRI volvió a ganar, con la candidatura del hasta entonces Senador Omar Fayad, aunque con un menor porcentaje de votos, pasando al 43.1% frente al 27.9% de su competidor más cercano, el panista Francisco Xavier Berganza.

En lo que compete al legislativo local, que acompañaron a los ejecutivos mencionados previamente, el cuadro 8 muestra el porcentaje de diputaciones obtenido por cada partido en el periodo de estudio.

Cuadro 10

Porcentaje de diputaciones por partido político, 1997-2021

Periodo	Legislatura	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MC	Morena	PES	Indep
2018-2021	LXIV	16.67	10.00	3.33		3.33	3.33		56.67	6.67	
2016-2018	LXIII	50.00	23.33	10.00	3.33		3.33	3.33	3.33	3.33	
2013-2016	LXII	56.67	6.67	10.00	13.33		13.33				
2011-2013	LXI	46.67	10.00	13.33	3.33	3.33	20.00				3.33
2008-2011	LX	56.67	10.00	13.33	3.33		16.67				
2005-2008	LIX	72.41	6.90	10.34	6.90	3.45					
2002-2005	LVIII	62.07	13.79	24.14							
1999-2001	LVII	62.07	24.14	10.34		3.45					
1996-1999	LVI	66.67	14.81	14.81							3.70

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo

La preminencia del PRI es notoria durante los primeros años y mantuvo gobierno unificados hasta 2011, donde consiguieron solamente un gobierno semi unificado, siendo esa época la más próxima a poder perder la gubernatura en la elección de gobernador simultánea. Otro aspecto para resaltar en esa época es la falta de una oposición clara, capaz de fungir como contrapeso en el legislativo.

No obstante, la caída del apoyo priista en el congreso fue drástico en 2018, en consonancia con lo ocurrido en otras entidades. Si bien Morena pudo competir electoralmente en la elección anterior en 2016, únicamente logró el 3.3% de las diputaciones, contrastando con el mayor apoyo panista en el periodo desde 1999, superando el 20% de las mismas, no fue hasta dicho año que irrumpió con fuerza en el estado, constituyendo por primera vez un gobierno dividido al obtener el 57% de los curules en disputa. El PRI se mantuvo como la segunda fuerza política, pero con solamente el 16.7% de la representación legislativa.

Estos hechos ocasionaron que, durante el periodo a estudiar, en el primer bienio, el de 2016-2018, estuviéramos ante la presencia de un gobierno semi unificado en lo horizontal y unificado en lo vertical, es decir, del tipo 1B. Esto cambiaría en el trienio 2018-2021, cuando se configuró un gobierno dividido en ambos sentidos, es decir, del tipo 2D.

Antes de observar el comportamiento de la relación ejecutivo-legislativo en estos dos trienios, es preciso conocer el marco jurídico local que enmarca las facultades y límites entre ambos poderes.

3.4.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral

Otro elemento importante para considerar es la composición del sistema de partidos, sus dinámicas y el comportamiento electoral en la entidad, que en última instancia determinan el peso que los partidos tendrán en la constitución de los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuadro 11

Índices de Competitividad electoral

	2013	2016	2018	2021
Número Efectivo de Partidos Gubernatura	NA	3.98	NA	2.87
Número Efectivo de Partidos Congreso	3.50	5.63	3.78	4.00
Volatilidad Gubernatura		0.05	NA	0.50
Volatilidad Congreso		0.32	0.40	0.19
Margen de Victoria Gubernatura	NA	6.82	NA	28.66
Margen de Victoria Congreso	25.80	9.61	29.73	11.21
Fragmentación Gubernatura	NA	0.75	NA	0.65
Fragmentación Congreso	0.71	0.82	0.74	0.75

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo

El cuadro 11 nos muestra el comportamiento electoral de la entidad durante el periodo 2013 y 2021.

Lo que respecta a las elecciones de gubernatura, el número de partidos se ha visto reducido pasando de 4 a 3, acompañado de la consecuente reducción de la fragmentación que pasó de 0.75 a 0.65. La volatilidad, no obstante, cambió drásticamente, de una muy baja del 0.05 en 2016, que indicaba poco movimiento en las preferencias partidistas a un 0.50 que, en otras palabras, significa que uno de cada dos electores cambió el sentido de su voto en la elección de gubernatura en 2021. El margen de victoria, además, pasó de un 6.82 con el que el PRI fue el partido más votado en 2016 a un 28.66% en favor de Morena para 2021.

En cuanto a las elecciones legislativas, el número de partido fluctuó entre 3 y 6, correspondiendo el más bajo a 2013, cuando se mantenía un reparto del poder con un PRI

hegemónico frente a 2016, primera competencia electoral de Morena en el plano local. Para 2018 y 2021 el indicador se mantuvo en cuatro. La volatilidad, si bien alcanzó su punto más alto en 2018 con el 0.40, probablemente siendo una de las causas la concurrencia con el proceso federal. El Margen de victoria ha tenido altibajos, entre las victorias del PRI en 2013 y 2016 para después corresponder a Morena en 2018 y 2021.

En conjunto, estos indicadores reflejan cierta estabilidad en el número de actores relevantes dentro del sistema de partidos, como señalan el número efectivo de partidos y la fragmentación, si bien los partidos relevantes han cambiado, perdiendo el PRI su predominio frente a Morena, lo que se hace patente en el margen de victoria. La volatilidad aumentó precisamente en la primera elección de cada tipo donde Morena participó por primera vez.

3.4.3 Facultades ejecutivas y legislativas

La Constitución Política local en su artículo 56 establece las Facultades del Congreso, que en lo que respecta a su relación con el poder ejecutivo incluye: aprobar la propuesta del ejecutivo para nombrar a los magistrados del tribunal superior de justicia y tribunal de justicia administrativa, así como nombrar a partir de la propuesta del ejecutivo al procurador general de justicia, el fiscal especializado en delitos electorales y al fiscal especializado en delitos de corrupción y al titular del Centro de Conciliación Laboral. También puede nombrar a quien ocupe el puesto como suplente del gobernador en caso de falta temporal o definitiva; además de hacer comparecer a las autoridades que hayan recibido recomendaciones de la comisión de Derechos Humanos del estado y que no las hubieran aceptado, al igual que a los servidores titulares de dependencias de la administración pública local y organismos autónomos para que informen sobre asuntos de su competencia. Igualmente, puede constituirse en órgano acusador para conocer las denuncias que cometan los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y perjudican a los intereses públicos. Al igual que en el resto de los estados está encargado de fiscalizar la cuenta pública del estado.

Mientras en su capítulo II, sección II se establecen lo concerniente a las facultades y obligaciones del gobernador del estado, en las que se incluyen: informar al Congreso por escrito o verbalmente sobre los asuntos de la administración cuando se le solicite, remitir la cuenta pública cada año a más tardar el 30 de abril; nombrar a los magistrados del tribunal superior de justicia y del tribunal de justicia administrativa con la aprobación del Congreso;

presentar ante el Congreso un informe por escrito cada cinco de septiembre para dar cuenta del estado que guardan los asuntos de la administración pública; previa autorización del Congreso, contratar financiamientos para inversiones públicas; presentar la iniciativa de Ley de ingresos y presupuesto de egresos para su aprobación en el Congreso y al final de su gestión presentar una memoria sobre el estado que guardan los asuntos públicos.

3.5 Nuevo León

3.5.1 Contexto local

Como hemos mencionado previamente, muchos de los cambios hacían la realidad política más plural comenzaron a gestarse en las últimas décadas del siglo XX. Durante administraciones como la de Alfonso Martínez Domínguez, entre 1979-1985, quien como hemos visto en otras entidades, hizo carrera fuera de su entidad, siendo dos veces diputado en la capital del país, y regente del Distrito Federal entre 1970-1971 así como participación en sindicatos como el de los trabajadores del departamento del Distrito Federal, de la federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado mexicano o coordinador del ISSSTE y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, mostrando la influencia del centro de la vida política del estado. El dominio del PRI, por cierto, era igual de claro que en el resto del país, ganando su puesto con el 76.3% de los votos frente al panista José Ángel Conchello, quien obtuvo 22.4%.

El caso de Jorge Treviño Martínez quien gobernó la entidad entre 1985-1991, tras un proceso electoral en el que consiguió el 65% de los votos, siendo el segundo competidor más cercano Fernando Canales, postulado por el PAN. Manteniendo, además, los 51 municipios de la entidad. Su gobierno, estuvo marcado en un contexto de transformaciones de la entidad, como el cierre de uno de los iconos del desarrollo industrial de la entidad, la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, un cambio en la relación comercial con Estados Unidos, tras la firma del Tratado de Libre comercio entre México y aquel país, lo que impulsó una apuesta por mejorar la industria de exportación, en concordancia como el modelo impulsado desde la federación.

Aquí es preciso mencionar que fue el primer proceso electoral en que el sector empresarial participó de forma activa, ya que Fernando Canales era identificado con el grupo empresarial

regiomontano, que estaba muy diferenciado con la cúpula política nacional (Martínez, 2017). Algunas de las causas que llevaron al distanciamiento son: a disputa en el establecimiento del nuevo modelo económico en México, tras los gobiernos de Miguel de la Madrid y López Portillo, que conllevó una polarización entre el grupo Monterrey y el centro del país; además, el establecimiento de los principales líderes empresariales de la zona en el PAN, que le fortaleció en la competencia política.

Por tanto, el PAN fue visto por los empresarios como un vehículo para poder competir en política con un proyecto democratizador distinto estableciéndose como el partido capaz de arrebatarle poder al PRI. Esto generó un ambiente más competido no sólo en lo político, sino en lo económico y cultural en esta entidad.

Durante 1991-1996, el gobierno de Sócrates Rizzo fue algo más convulso, debido a que no logró terminar con su administración en buena medida por las presiones de esta situación, si bien en el acceso al poder la tendencia del dominio priista se mantenía, alcanzando el 63% de los votos, pese a lo ocurrido en el país tras 1988 y desde antes en algunas otras entidades, cuando la pluralidad comenzó a ser una realidad. En esa elección, el PRI mantuvo 46 de los 51 ayuntamientos, siendo los 5 restantes ganados por el PAN, aumentando esta cifra de los dos ganados en 1988. Su carrera estaba más vinculada a la federación, y su candidatura se entienda por la relación cercana que mantenía con Carlos Salinas de Gortari (Martínez, 2017). Este último rasgo explica su posición como acompañante de las políticas de reestructuración impulsadas desde la presidencia y siguiendo el modelo en el nivel local, desincorporando diversos organismos de la administración pública, el apoyo a las políticas sociales de la federación, así como su apoyo frente al conflicto que mantuvo el expresidente con su sucesor, Ernesto Zedillo ante el enjuiciamiento de su hermano, Raúl Salinas de Gortari. El distanciamiento que esto supuso con el presidente en turno, la delicada situación económica de la entidad tras la crisis económica de 1994, escándalos de corrupción en su administración y los resultados electorales de su partido en el propio 1994 llevaron a Rizzo a solicitar licencia a su cargo el 18 de abril de 1996, siendo designado Benjamín Clariond Reyes como su sustituto.

Tras este periodo, en las elecciones de 1997, el panista Fernando Canales Clariond logró por primera vez ganar la gubernatura para la oposición, con el 48.6% de los votos frente al 42%

del candidato priista José Natividad González Parás. Durante su gestión, buscó diferenciarse de los gobiernos priistas iniciando averiguaciones por peculado contra Xavier Doria (Gutiérrez Salazar, 2007), quien fuera tesorero de las finanzas del estado entre 1994-1997. Su carrera política no era muy extensa, debido a la imposibilidad años anteriores de que la oposición accediera a los puestos de la administración pública y los pocos espacios que podían obtener por medio de las elecciones, sin embargo, había logrado ser diputado federal y presidente local del PAN, además de tener carrera en el Grupo Industrias Monterrey y varios órganos consultivos empresariales (Martínez, 2017), culminando de este modo el movimiento empresarial iniciado en 1985.

Tuvo algunas confrontaciones con Mauricio Fernández Garza, entonces presidente municipal de San Pedro Garza García, quien sería el candidato del PAN para sucederle, ante señalamientos de un estilo de gobernar muy personal, y críticas por algunas obras públicas. No obstante, fue invitado por el entonces presidente Vicente Fox para ser secretario de economía federal, en una estrategia por reforzar a perfiles emergentes en el nivel local por parte del PAN nacional, con el fin de mostrar inclusión de intereses y demandas locales en las decisiones nacionales (Martínez, 2017), por lo que presentaría su solicitud de licencia a principios de 2003.

No obstante, el PAN no logró establecerse como el nuevo partido dominante, debido a elementos como una falta de unidad al interior de este. Se crearon tres grupos en concreto: “que fueron “la cúpula” bajo la dirección del gobernador Canales Clariond; “san Nicolás” bajo la egida de Mauricio Fernández, un prominente empresario del grupo ALFA; y por último “los mauricistas” que representaban al panismo de base del estado” (Martínez, 2017).

En 2003, en la renovación de la gubernatura, volvió a contender por parte del PRI José Natividad González, frente al mencionado Mauricio Fernández, lo que significó el regreso del PRI a la gubernatura, obteniendo el 49.7% de los votos. Este resultado dejó patente el bipartidismo que se había instalado en la entidad. Esta proporción de apoyo volvió a presentarse en 2009, cuando Rodrigo Medina ganó siendo postulado con el PRI con 49% ante el panista Fernando Elizondo con 43.4%.

En 2015 la mayor novedad, a diferencia del resto de estados, no fue la aparición de Morena en la contienda electoral, sino la candidatura de Jaime Rodríguez Calderón de forma independiente, logrando conquistar la gubernatura con 49.9%, seguido por PAN y PRI con cerca de 23% cada uno.

Un aspecto para considerar es el calendario electoral de la entidad. Si bien las elecciones son concurrentes en el tiempo con las federales, no lo son en cuanto a la elección del ejecutivo, ya que cada gobernador neoleonés es electo a la mitad del término del presidente de la república, por lo que convive durante su administración con dos presidentes distintos, al no existir reelección. Este puede, en el sentido expuesto en los capítulos previos, afectar la configuración de su gobierno en el sentido vertical a la mitad de su periodo, pudiendo cambiar su relación.

En cuanto al poder legislativo, el Cuadro 9 muestra porcentaje de diputaciones en el congreso local por partido político, permitiéndonos observar el avance de la pluralidad en el legislativo ante el contexto mencionado más ligado a las distintas administraciones mencionadas en este apartado.

Cuadro 12

Porcentaje de diputaciones por partido político, 1997-2021

Periodo	Legislatura	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MC	Morena	PES	Otro
2018-2021	LXXV	19.05	35.71		2.38	9.52	2.38	9.52	19.05	2.38	
2015-2018	LXXIV	35.71	38.10		2.38	4.76	2.38	4.76			11.90
2012-2015	LXXIII	35.71	47.62	4.76		4.76	7.14				
2009-2012	LXXII	47.62	40.48	2.38		2.38	7.14				
2006-2009	LXXI	35.71	52.38	2.38		4.76	4.76				
2003-2006	LXX	54.76	26.19	2.38	4.76	7.14					4.76
2000-2003	LXIX	36.59	56.10	2.44		4.88					
1997-2000	LXVIII	33.33	57.14	4.76		4.76					

Fuente: Elaboración propia, con información de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León

Durante el periodo de este estudio, Nuevo León ya era una entidad con más pluralidad que algunas de las otras que hemos visto. Para 1997 el PAN ya era el grupo mayoritario, aunque

esta condición la alternaria con el PRI, si bien el resto de los partidos mantiene una representación menor al 10% hasta las últimas legislaturas.

En los trienios en los que se profundizará, no encontramos frente a gobiernos diferentes al del resto de las entidades, debido a la particularidad del gobernador independiente. No obstante, en el trienio 2012-2015 encontramos un gobierno unificado en lo vertical, pero semi dividido en lo local, es decir, del tipo 1C. Mientras en todo el sexenio encabezado por Jaime Rodríguez, encontramos gobiernos del tipo 2C.

Antes de observar el comportamiento de la relación ejecutivo-legislativo en estos dos trienios, es preciso conocer el marco jurídico local que enmarca las facultades y límites entre ambos poderes.

3.5.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral

Otro elemento importante para considerar es la composición del sistema de partidos, sus dinámicas y el comportamiento electoral en la entidad, que en última instancia determinan el peso que los partidos tendrán en la constitución de los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuadro 13

Índices de Competitividad electoral

	2012	2015	2018	2021
Número Efectivo de Partidos Gubernatura	NA	2.81	NA	3.80
Número Efectivo de Partidos Congreso	2.95	4.75	5.76	4.54
Volatilidad Gubernatura		0.52	NA	0.54
Volatilidad Congreso		0.29	0.18	0.17
Margen de Victoria Gubernatura	NA	27.32	NA	9.51
Margen de Victoria Congreso	3.06	5.08	10.19	3.32
Fragmentación Gubernatura	NA	0.64	NA	0.74
Fragmentación Congreso	0.66	0.79	0.83	0.78

Fuente: Elaboración propia, con información de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León

El cuadro 13 nos muestra el comportamiento electoral de la entidad durante el periodo 2012 y 2021.

Los indicadores de las elecciones de gubernatura nos indican un crecimiento del número de partidos de 3 a 4 entre 2015 y 2021. En términos de fragmentación, el cambio es en 0.10 en

consonancia con dicho incremento. La volatilidad, llamativamente, es muy elevada en ambos casos, sobrepasando el 50%, algo que también se refleja en el margen de victoria, siendo mayúsculo en 2018, pasando el 27% y menos de la mitad, 9.5% para 2021. Esto puede explicarse por la particularidad de su elección de gubernatura en 2015, cuando el candidato independiente conocido como “El Bronco”, ganó las elecciones con más del 50%, y después todo ese electorado debió distribuirse en los partidos para 2021 siendo ganador otro partido que podía considerarse fuera de los tradicionalmente grandes en la entidad.

La elección legislativa tiene un comportamiento distinto precisamente por no jugar ese factor “Bronco” en 2015. El número de partidos si bien creció entre 2012-2018 para 2021 se contrajo a 4.5, como también se aprecia en la fragmentación. Mientras la volatilidad fue disminuyendo constantemente y el margen de victoria alcanzó su mayor nivel en 2018, probablemente con efecto del proceso federal, mientras PRI y PAN se mantienen con los partidos en el primer puesto a lo largo del periodo.

En conjunto, estos indicadores nos muestran las particularidades en términos del comportamiento electoral y del sistema de partidos de Nuevo León, respecto a los otros casos de estudio. La elección de 2015, cuando en muchos casos supuso cambios por la participación de Morena por primera vez en sus procesos locales, en este caso ese fenómeno se vio opacado por la candidatura de “El Bronco”. En 2021, la entrada en juego en la gubernatura de MC hizo que la volatilidad siguiera siendo elevada, y que el número de partidos creciera, si bien en el congreso principalmente el PAN y en segundo plano el PRI se han mantenido como los partidos dominantes, mientras Morena se ha mantenido lejos de ser competitivos.

3.5.3 Facultades ejecutivas y legislativas

En la Constitución Política local, el artículo 63 recapitula las facultades del Congreso; dentro de las que requieren el concurso de los dos poderes, encontramos: examinar y aprobar la propuesta de Ley de ingresos y la propuesta del Presupuesto de egresos propuestos por el ejecutivo; igualmente, el fiscalizar, revisar y vigilar las cuentas públicas de la administración pública local; nombrar al gobernador interino o sustituto en los casos de falta temporal o definitiva del titular; de igual forma, elegir de entre las propuestas del ejecutivo a los magistrados del tribunal superior de justicia y del consejo de la judicatura. También le

competen el fungir como órgano de acusación en los juicios políticos contra los servidores públicos que sean imputados.

Mientras tanto, en el artículo 85 se establece lo relacionado con el ejecutivo, que entre sus facultades y obligaciones establecen: someter a la aprobación del Congreso del estado las propuestas para ocupar los cargos de magistrado en la sala superior y las salas ordinarias del tribunal de justicia administrativa, con la excepción del magistrado en la sala especializada en materia de responsabilidades administrativas; presentar ante la legislatura el presupuesto de egresos, mismo caso con los secretarios de finanzas, tesorero general y titular del órgano interno de control estatal.

3.6 Querétaro

3.6.1 Contexto local

Querétaro se ha ido, con el paso del tiempo, convirtiendo en una zona de desarrollo industrial, particularmente en los municipios de Querétaro, San Juan del Río y Corregidora desde un proceso que puede rastrearse hacia la segunda mitad del siglo XX. Durante la parte inicial de este proceso, se buscaba que los gobernantes fueran provenientes del propio estado, y mantener relaciones con los grupos dominantes que comenzaban a consolidarse (Díaz, 2010), bajo el cobijo del PRI nacional, pero manteniendo en juego a la élite local.

Los liderazgos empresariales buscaban que la noción de queretanidad se asociara con el desarrollo económico y la paz social, sin necesariamente monopolizar los espacios de poder político local, siendo más bien el Consejo Económico de Querétaro la estructura por la que influían (Díaz 2007). Baja ese contexto, la vida política se desarrollaba bajo la unidad de las élites y una oposición claramente limitada como en el resto del país.

Ávila-Eggleton (2017) señala que incluso en Querétaro la oposición se encontraba más limitada que en otras entidades, teniendo como muestra que en la entidad la Comisión Electoral se estableció once años más tarde que a nivel federal, y una serie de reformas locales electorales en la década de los sesenta del siglo pasado, hacían imposible que otros partidos contendieran en las elecciones, mientras en lo federal ya se caminaba hacia las figuras de diputados de partido, figura que se discutiría en local hasta 1975, sin que pudiera

implementarse ya que seguirían una serie de reformas transformando la conformación del Congreso.

El PAN, no obstante, comenzó a erigirse como la oposición en los principales núcleos urbanos del estado, buscando competir electoralmente. No sería hasta 1982 cuando, tras intentos previos décadas antes, consigue hacerlo, obteniendo su primera victoria en 1991. Otros partidos con historia local en esta época serían la Unión Nacional Sinarquista y el Partido Demócrata Mexicano, mismos que jugarían un papel importante para el posterior crecimiento del PAN, debido a su vinculación con el sector rural de Querétaro, y la cercanía programática que, por otro lado, explica el poco arraigo de la izquierda en la entidad en años posteriores.

Elecciones como la de 1979, cuando el candidato del PRI Rafael Camacho Guzmán ganó con el 100% de los votos, al no presentarse un candidato opositor, da muestra del dominio que, como en todas las entidades, tenía el partido en esta época. Para 1985, época en que como se mencionó, el PAN comenzaba a crecer como partido en el estado, el PRI con Mariano Palacios Alcocer ganó con el 83.5% frente al 12.6% del PAN. La brecha fue reduciéndose nuevamente en 1991, cuando Enrique Burgos García, del PRI, conquistó la gubernatura con el 73.8% ante el 18.8% del panista Arturo Nava

Ignacio Loyola Vera, perteneciente a una de las familias tradicionales de la entidad (Ávila-Eggleton, 2017) en la elección de 1997 y siendo candidato del PAN, fue el primer gobernador de oposición en el estado, ganando con el 45.06% de los votos frente al 39.88% del PRI con Fernando Ortiz Arana.

En 2003, nuevamente mantendría el poder con la victoria de Francisco Garrido Patrón, representante de los grupos económicos de reciente creación en el estado frente a las élites tradicionales, ante una elección competitiva, obteniendo el 45.7% de los votos frente al 42% del priista Fernando Ortiz Arana, quien volvió a intentarlo.

Sin embargo, en 2009 el PRI lograría ganar la gubernatura, siendo parte del resurgimiento que en lo local el partido tuvo y que fue consolidando su resurgimiento en lo nacional. Su candidato, José Eduardo Calzada Roviroso, hijo del exgobernador Antonio Calzada, formaba

parte de la clase política tradicional queretana, ganando con el 47.44% de los votos, ante el 42.19% del panista Manuel González Valle.

En 2015, el PAN logró recuperar la gubernatura que perdió en 2009, después del resurgimiento visto en muchas entidades por parte del PRI, que le permitió ganar la presidencia del país en 2012, recuperando muchos espacios de poder que había perdido previamente. Esta vez el margen fue más amplio, ganando con el 46.91% de Francisco Domínguez Servién, ante Roberto Loyola Vera con el 39.65%.

Como en el caso de Nuevo León, si bien el calendario electoral del estado es concurrente con el federal, no lo son las elecciones de ejecutivo y las intermedias, siendo estas intercaladas y afectando, por ejemplo, haciendo que en 2006 los temas nacionales predominaran o el caso inverso en 2015, cuando lo local se impuso a la nacional, frente a un PRI en lo federal más desgastado y un PAN fortalecido.

El cuadro 10 presenta el porcentaje de diputaciones locales que cada partido ha tenido en las legislaturas que acompañan el periodo de estudio.

Cuadro 14

Porcentaje de diputaciones por partido político, 1997-2021

Periodo	Legislatura	PRI	PAN	PRD	PVEM	PANAL	MC	More	PES	Ind.	Part Loc
2018-2021	LVIX	16.00	48.00		4.00			24.00	4.00		4.00
2015-2018	LVIII	32.00	52.00		4.00	4.00		4.00		4.00	
2012-2015	LVII	40.00	40.00	4.00	4.00	8.00	4.00				
2009-2012	LVI	24.00	52.00	4.00	4.00	12.00	4.00				
2006-2009	LV	16.00	64.00	8.00	4.00	4.00	4.00				
2003-2006	LIV	36.00	48.00	8.00	4.00						4.00
2000-2003	LIII	32.00	48.00	8.00	4.00						8.00
1997-2000	LII	40.00	44.00	4.00	4.00					8.00	

Fuente: Elaboración propia con datos del instituto Electoral del Estado de Querétaro

El bipartidismo que se instauró en la entidad que da manifiesto, ya que hasta 2009 es cuando PAN consigue una mayoría más amplia frente al PRI, como mencionábamos, probablemente acompañado del impulso que le dio la elección federal presidencial. La representación del

PAN se ha mantenido, siempre, por encima del 40% de las diputaciones, mientras el del PRI es más fluctuante.

En lo que compete a los gobiernos que se estudiarán, encontramos que en 2015 tenemos un gobierno del tipo 2A, siendo dividido en lo federal, dado que la presidencia estaba en manos del PRI, pero unificado en lo local, ya que el PAN contaba con la mayoría absoluta de la cámara. Por otro lado, en el trienio de 2018 a 2021, el PAN configuró un gobierno del tipo 2B, ya que, si bien mantenía su posición como partido con mayor representación legislativo, no logró tener la mayoría absoluta.

Morena, en 2015, tuvo una representación escasa, al nivel del resto de partidos minoritarios en el estado. Sin embargo, en 2018 logró posicionarse como el segundo con más diputaciones, superando al PRI.

Antes de observar el comportamiento de la relación ejecutivo-legislativo en estos dos trienios, es preciso conocer el marco jurídico local que enmarca las facultades y límites entre ambos poderes.

3.6.2 Sistema de partidos y comportamiento electoral

Otro elemento importante para considerar es la composición del sistema de partidos, sus dinámicas y el comportamiento electoral en la entidad, que en última instancia determinan el peso que los partidos tendrán en la constitución de los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuadro 15

Índices de Competitividad electoral

	2012	2015	2018	2021
Número Efectivo de Partidos Gubernatura	NA	2.44	NA	2.70
Número Efectivo de Partidos Congreso	3.20	3.35	4.53	3.27
Volatilidad Gubernatura		0.12	NA	0.31
Volatilidad Congreso		0.15	0.28	0.13
Margen de Victoria Gubernatura	NA	7.33	NA	29.19
Margen de Victoria Congreso	1.40	6.25	12.01	22.30
Fragmentación Gubernatura	NA	0.59	NA	0.63
Fragmentación Congreso	0.69	0.70	0.78	0.69

Fuente: Elaboración propia con datos del instituto Electoral del Estado de Querétaro

El cuadro 15 nos muestra el comportamiento electoral de la entidad durante el periodo 2012 y 2021.

Los indicadores de las elecciones de gubernatura nos indican estabilidad en el número efectivo de partidos, si bien en el redondeo se pasa de 2 a 3, lo cierto es que el incremento realmente es de 0.26, algo que se aprecia de forma más clara en la fragmentación, pasando de 0.59 a 0.63. Sin embargo, la volatilidad aumentó de forma clara de 2015 a 2021 pasando a 0.12, un valor relativamente bajo, al 0.31. de la mano del crecimiento de Morena que generó un reacomodo de los votos, si bien el PAN logró aumentar su distancia con el segundo lugar, como se observa en el margen de victoria, que de hecho aumentó en cuatro veces, ya que fue un segundo lugar menos competitivo que el PRI, quienes mantienen aun una base de apoyo por encima del 10%.

En lo que respecta a las elecciones legislativas el número de partidos de mantiene estable en torno a los 3 y 4, un poco más elevado que en la de gubernatura. La volatilidad fue relativamente baja en 2015 y 2021, elecciones intermedias en lo federal pero concurrentes con las de gubernatura en lo local. El margen de victoria, por otro lado, se ha mantenido en aumento, primero con el PRI encabezando en 2012, acompañado de la concurrencia federal y de su última victoria en la presidencial, para ceder este lugar al PAN que con el paso de las elecciones aumento su distancia, ya que el PRI decrecía mientras Morena no lograba alcanzar sus niveles de votación.

En conjunto, estos indicadores muestran a un electorado con un nivel de volatilidad bajo y estabilidad en su sistema de partidos. Como en el caso de Nuevo León, Morena no logró irrumpir de forma contundente y su crecimiento, acompañado del decrecimiento del PRI fue a un ritmo gradual, lo que no afectó de forma drástica al número efectivo de partidos en lo electoral. Esta situación generó una posición de predominio del PAN, que logró aumentar su distancia con el segundo partido más votado en los dos tipos de elección.

3.6.3 Facultades ejecutivas y legislativas

La Constitución Política del estado en su artículo 17 establece las facultades del Congreso, entre las mismas que tiene relación con el ejecutivo destacan: elegir con el voto de dos terceras partes de sus miembros al gobernador provisional, interino o sustituto en los casos

donde se requiera; ratificar el nombramiento que el gobernador haga del secretario del control interno del poder ejecutivo; resolver los juicios políticos en contra de los servidores públicos; aprobar anualmente la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos del estado y fiscalizar las cuentas públicas; citar a comparecer a los servidores públicos sobre el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al ejecutivo, sus facultades y obligaciones se presentan en el artículo 22, entre las que se incluyen: rendir ante la legislatura un informe anual en el que se informe el estado que guarda la administración pública, proponer a los magistrados para el tribunal de justicia administrativa para su ratificación por parte del congreso; así como el fiscal general del estado.

3.7 Las relaciones ejecutivo-legislativo

Una vez conociendo las particularidades, contexto y evolución en tendencias electorales e institucionales de los casos de estudio, es posible observar el comportamiento de las relaciones ejecutivo-legislativo durante estos periodos.

Es pertinente recordar, como se ha detallado *ut supra* en el apartado 2.1.4, que se identificaron, tras la revisión de la literatura sobre el tema, cuatro dimensiones de las relaciones ejecutivo-legislativo que engloban los posibles puntos de contacto entre ambos durante la función de los gobiernos. Tenemos la producción legislativa, la negociación presupuestal, los nombramientos en puestos clave y los mecanismos de supervisión y control.

Dentro de cada una de estas dimensiones, se eligieron indicadores para lograr observar el comportamiento de la relación en los distintos contextos de las configuraciones de gobiernos. En la producción legislativa, se eligió la proporción de piezas propuestas por el ejecutivo frente al legislativo, expresándose en porcentajes en ambos casos, para una comparación fácil; en cuanto al presupuesto, se sigue la propuesta de Sánchez (2017) para observar, en términos porcentuales, las modificaciones con respecto al total del monto a distribuir entre el proyecto inicial del ejecutivo y el proyecto aprobado por el Congreso; en los nombramientos, nos enfocamos en los miembros del gabinete ejecutivo y el nombramiento del Procurador o Fiscal del estado, y si estos fueron ratificados en el primer caso, y seleccionados de la primera terna en el segundo, considerando que dentro de esta propuesta se encuentran las primeras

opciones del ejecutivo; por último, en los mecanismos de supervisión y control, tenemos las llamadas a comparecencias por parte del Congreso a integrantes del ejecutivo, tanto a las cabezas del mismo como a los miembros de su gabinete.

En el Cuadro 16, encontramos las mediciones de estos indicadores en la Ciudad de México entre 2015-2021, Colima entre 2015-2021, Hidalgo entre 2016-2021, Nuevo León entre 2012-2021 y Querétaro entre 2015-2021.

Cuadro 16

Indicadores sobre la relación ejecutivo-legislativo

	LEG	Tipo de Gobierno	Proporción en la producción legislativa		Negociación presupuestal	Nombramientos		Supervisión y control
			Ejecutivo	Legislativo	Promedio de la Función Presupuestaria Ejercida	Procurador/ Fiscal	Otros miembros del gabinete	Comparencias
CDMX	2015-2018	2C	9%	91%	5	NA	Todas las propuestas ratificadas	16
	2018-2021	1A	9%	91%	0	NA	Todas las propuestas ratificadas	9
Colima	2015-2018	1D	3%	97%	0	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	8
	2018-2021	2C	11%	89%	0	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	9
Hidalgo	2016-2018	1B	5%	95%	0	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	18
	2018-2021	2D	1%	99%	3	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	37
Nuevo León	2012-2015	1C	9%	91%	4	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	24
	2015-2018	2C	14%	86%	11	Rechazada 1 terna	Todas las propuestas ratificadas	9
	2018-2021	2C	7%	93%	8	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	6
Querétaro	2015-2018	2A	10%	90%	0	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	7
	2018-2021	2B	8%	92%	0	Sin rechazo	Todas las propuestas ratificadas	9

Fuente: Elaboración con propia con datos de los congresos estatales. Los datos que no se encuentran disponibles en sus sitios web fueron obtenidos a través de solicitudes de información en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Hay distintos aspectos destacables. En primer lugar, en la proporción de producción legislativa, el comportamiento es más o menos similar en todos los casos. Lo esperado teóricamente dicta que, los gobiernos con tipo D, es decir, divididos en lo horizontal, son los que tengan menos proporción del ejecutivo, aunque uno del tipo C, semi dividido, reporta el más elevado. Sin embargo, esto es esperable, debido a que corresponde con la gubernatura independiente de Nuevo León, cuando el ejecutivo no tenía una bancada en el Congreso que impulsara su agenda y debía hacerlo mediante iniciativas propias. En general, el promedio de la proporción del ejecutivo es 8%, y del Legislativo 92%, y dentro de los tipos A, B y C no se encuentran tendencias tan claras como con los gobiernos divididos, tampoco con respecto a la relación vertical de poder 1 (unificado) y 2 (dividido).

En lo que respecta a la Función Presupuestaria Ejercida esta, aunque técnicamente no sea preciso expresarlo en estos términos, muestra en un número del 0 al 100 la proporción de cambios que el Congreso hace sobre la propuesta del ejecutivo, sin considerar los recursos que ya vienen etiquetados de las transferencias federales, es decir, se centra sólo en los montos que son susceptibles de cambiar. En este caso, hay muchos casos donde no se ejercieron modificaciones o no en una cantidad significativa: Querétaro y Colima en los dos periodos medidos, así como la CDMX e Hidalgo. Un factor en común en estos casos es que, si bien hay variaciones en sus tipos de gobiernos, incluyendo incluso divididos y unificados, los dos polos de la clasificación utilizada son entidades con un partido dominante: el PAN en Querétaro; Colima e Hidalgo por el PRI y Morena en CDMX. Aquí puede encontrarse una explicación en la distribución del poder a lo largo del estado, en los ayuntamientos. En última instancia, muchos de los recursos son destinados a este nivel de gobierno, y los partidos dominantes que encabezan las gubernaturas en cada caso tienen una mayor presencia a lo largo del territorio, así como capacidad de influir y presionar en la cantidad de recursos que requieren. Es llamativo que Nuevo León, la entidad más competitiva electoralmente y que contó con seis años de un gobierno encabezada por un independiente, es el que más modificaciones realizó durante su periodo de estudio. Dentro de cada entidad, no obstante, las mediciones nuevamente están en congruencia con la teoría, ya que, por ejemplo, en el caso de la CDMX, durante el gobierno dividido horizontalmente se ejerció una mayor modificación al proyecto de egresos con respecto al gobierno unificado. Lo mismo ocurre en Hidalgo. En este rubro particular, la relación vertical de poder puede verse reflejada en el

aspecto que se deja fuera en la medición: las transferencias federales, pero es imposible medir cambios ya que no es posible en los recursos etiquetados desde la federación. No obstante, un trabajo sobre la influencia de los legisladores en el diseño del presupuesto de egresos federal con respecto a los recursos destinados a su entidad, algo que sobrepasa el objetivo de este trabajo, podría profundizar al respecto.

Dentro de la tercera dimensión, encontramos un comportamiento muy homogéneo. Es destacable que el nombramiento del Fiscal en Nuevo León en 2018 presentó el rechazo de la primera terna propuesta por el gobernador interino (el Gobernador Jaime Rodríguez participó en la elección presidencial como candidato, y se ausentó del gobierno durante este tiempo). También los casos de la Ciudad de México, debido a que no hubo nombramientos que requirieran el concurso de ambos poderes, ya que durante el primer periodo se encontraba ya como Procurador Rodolfo Ríos Garza, y posteriormente Ernestina Godoy fue designada directamente por la Jefa de Gobierno como Fiscal. El otro caso excepcional fue el de Colima en 2018, para el nombramiento del primer fiscal, ya que el Gobernador logró reglamentar el nombramiento para, por única vez, poder nombrar a Gabriel Verduzco Rodríguez sin tener que pasar por votación en el Congreso. En este caso, la variación nuevamente ocurre en Nuevo León, durante el periodo del gobierno del gobernador independiente, si bien en el proceso específico de nombramiento estaba en funciones un interino. Las otras corresponden con el diseño legal del proceso de nombramiento. En cuanto a las ratificaciones de los miembros del gabinete que lo requieren, no se encontró nada destacable en cuanto a variación dentro de gobiernos divididos, semi divididos, unificados y semi unificados.

En cuanto a las comparecencias a miembros del gabinete, como mecanismos de supervisión y control, encontramos más variación. Como ocurre en el caso de las modificaciones al presupuesto, mientras más dividida es la conformación de gobierno, mayor es el número de comparecencias que se hacen sobre los miembros del gabinete. En el caso de la CDMX, durante el primer periodo, que corresponde con uno dividido en lo vertical y semi dividido en lo horizontal, el número de comparecencias es casi el doble que durante el periodo de gobierno unificado en ambos sentidos. En Colima, la cifra se mantiene similar, tanto en el gobierno dividido como en el semi dividido, siendo congruente con lo esperado. Mientras, en Hidalgo, el cambio ocurre con la misma lógica que en la Ciudad de México, pasando de

18 comparecencias durante el periodo 1B a ser 37 en el gobierno dividido en ambos sentidos. En Nuevo León, el estado que en el resto de los indicadores es el que más ha variado, encontramos que durante el gobierno de 2012 a 2015 las comparecencias fueron elevadas respecto a lo que ocurrió en los dos siguientes; todos los gobiernos fueron semi divididos en lo horizontal, y se pasó de uno unificado a uno dividido antes y después del gobierno de Jaime Rodríguez. En Querétaro, el comportamiento es similar a CDMX e Hidalgo, si sólo se pasó de 7 a 9, el incremento sigue la lógica de la menor concentración de poder, ya que se pasó de uno 2A a uno 2B.

Hay congruencia entre lo esperado teóricamente, pero con salvedades. El comportamiento de la proporción en la producción legislativa sí disminuye, como cabría esperar, en contextos de gobierno dividido, ya que los del tipo D son los valores más bajos, sin embargo, con el resto de tipo de gobiernos el comportamiento es más variante. En general, la oscilación de los gobiernos A, B y C se da en un rango de nueve puntos, pero si patrones claros. Lo que si podemos extraer es que, en los contextos de gobierno dividido horizontal, los ejecutivos tienen una mayor proporción de producción legislativa, ya que la oposición tiene la mayoría dentro del Congreso y puede detener sus iniciativas con facilidad. No obstante, con los semi divididos, la proporción aumenta mostrando una disposición a la colaboración dentro del legislativo. Respecto a las modificaciones del presupuesto, nuevamente el comportamiento es el esperado, si bien resulta llamativo que en más de la mitad de los casos no se hayan realizado cambios en estos, pese a ser del tipo C y D en dos casos; en los otros casos, donde el gobierno es A o B, cabría esperar esta colaboración con el ejecutivo al ser miembros del mismo partido. Como apuntamos, los casos llamativos pueden deber a la fuerza del partido en el gobierno en todo el territorio, y no necesariamente a los miembros dentro del Congreso. En los nombramientos, ciertamente es llamativo la ausencia de variación, ya que los gobiernos divididos tendrían mayor incentivo para buscar frenar las primeras propuestas del ejecutivo, e intentar forzar negociación para acordar perfiles más neutros. Las comparecencias nuevamente vuelven a seguir el comportamiento esperado, aunque resulta llamativo la diferencia en términos absolutos entre casos. Si bien en todos se sigue la lógica de a mayor división de poder, más comparecencias, lo cierto es que el volumen de estas es muy elevado en uno de los casos, Hidalgo, que representa el caso de máxima división posible, el 2D, tanto en sentido vertical como horizontal tiene el valor máximo, pero también tiene el

segundo, aunque representa un gobierno semi unificado en lo horizontal y unificado en lo vertical.

En suma, la variación esperada de acuerdo con la teoría ocurre en los indicadores sobre la negociación presupuestal y las comparencias, en mucho menor medida en la producción legislativa, donde el Congreso mantiene un claro predominio, en especial con gobiernos divididos. Pero no ocurre en lo que respecta a los nombramientos. Aunque la teoría apunta a que existen incentivos para comportarse de forma distinta ya sea que se cuente con un gobierno unificado, uno semi unificado, uno semi dividido o un gobierno dividido. Para el caso mexicano esto no parece ocurrir así en todos los indicadores, al menos de forma clara o contundente a partir de los gobiernos y las entidades seleccionadas. Incluso tras 2018, cuando un nuevo partido irrumpió y volvimos en gran parte del territorio a vivir una concentración de poder como no ocurría en décadas en manos de una sola organización, el comportamiento siguió siendo similar. No obstante, la única excepción ocurre en Nuevo León. El gobierno encabezado por el ejecutivo independiente sí genera comportamientos marcadamente distintos, en todos los indicadores. Por tanto, podemos inferir que el elemento partidista juega un punto clave que explica el comportamiento más o menos similar de los gobiernos de los estados en cuestión, y quizá del resto no considerados en este trabajo, incluso más que los distintos tipos de configuración de los gobiernos.

Prácticamente no hay partidos locales que incidan de forma clara dentro de los Congresos, salvo el caso del PANAL, que anteriormente contaba con registro nacional. Los jugadores son los mismos, en términos de partido político, en el tablero nacional que en los locales. Si bien hemos visto que en algunas entidades hay grupos que han buscado marcar distancia frente a sus Comités nacionales, lo cierto es que en el contexto nacional estos cuentan con una serie de mecanismos que permiten influir en el comportamiento local. La explicación a este comportamiento, por tanto, puede encontrarse en la relación vertical de poder, y la influencia que el nivel federal tiene dentro de la dinámica de poder, pero no sólo de los gobiernos constituidos o en términos formales, sino dentro de la vida política de los partidos, quienes son los actores clave para la construcción de estos. El siguiente apartado profundiza en estas cuestiones, destacando la influencia que los aspectos formales y partidistas nacionales tienen en la vida política local.

4. Discusión y conclusiones

¿Qué explica este comportamiento? Dado que el comportamiento observado es algo que es común a entidades con diferentes partidos dominantes, sistemas de partidos, configuraciones de gobierno y que es constante durante el periodo de estudio, salvo en el caso excepcional del ejecutivo independiente, algunas de las condiciones que pueden ayudarnos a explicarlo deben encontrarse en condiciones estructurales del sistema político mexicano nacional.

Más allá del diseño formal del sistema político, hemos mencionada la existencia de estructuras y prácticas informales que en muchos contextos pueden mantener, dentro de contextos de transición o consolidación democrática, conductas y acuerdos entre los distintos actores para seguir operando a conveniencia propia o mutua con comportamientos que no serían compatibles con la democracia, o bien, para mantener pese a cambios en el marco normativo y la realidad política sus cotas de poder. En este sentido, existe un sentido de lealtad democrática dentro de las distintas oposiciones en las entidades en cuestión, incluso en la que más ha criticado a las instituciones electorales desde 2006, Andrés Manuel López Obrador, durante sus años en el PRD y en Morena, al menos durante el periodo de estudio de esta investigación, que incluye los primeros tres años de su gobierno. Su movilización política se ha mantenido dentro de los causes democráticas, y su llegada al poder se dio a través de las urnas, y con un éxito mayor al de sus predecesores, gracias a la homologación de calendarios que hizo coincidir procesos electorales en 30 entidades del país en 2018.

Sin embargo, la lealtad no es sólo con la democracia y el acceso al poder por la vía de las urnas, sino con aparentes acuerdos informales con el resto de los partidos. Existe una tendencia clara a la participación electoral dentro de coaliciones en el país en los últimos años (Sánchez Martínez, 2014) con motivaciones estrictamente electorales y de supervivencia (Méndez, 2012), lo que hace que, al no ser motivadas por un proyecto político o ideología común, los integrantes de estas suelen cambiar, llegando al caso en que declarados antagonistas como PAN y PRI lleguen a conformar coaliciones anti Morena en años recientes; así como las que anteriormente se dieron entre el PAN y el PRD para lograr generar alternancias en estados donde sólo había gobernado el PRI. Esto incentiva un sentido de colaboración entre partidos o al menos de no paralización u obstaculización de los gobiernos, salvo en temas clave del que pueden sacar rédito electoral en campaña

oponiéndose, particularmente en proyectos legislativos polémicos. Esto llevó a consolidar sistemas de partidos estables en las entidades estudiadas, pero también en el resto del territorio nacional, en el que los partidos más fuertes se sentían cómodos y las oposiciones a la espera de su oportunidad de aumentar sus espacios de poder, cerrando a la vez la puerta a nuevos partidos que rompieran con estos equilibrios, lo que fue así hasta la aparición de Morena en 2015 y particularmente en 2018.

El federalismo fiscal del país, que hace dependiente de las transferencias federales a los presupuestos de muchas entidades, genera también un incentivo colaborativo en las relaciones verticales de poder, para lograr obtener una distribución adecuada para la agenda del gobierno local en el diseño del presupuesto de egresos que se realiza en el Congreso federal tras la propuesta del ejecutivo, donde los equilibrios de poder pueden ser distintos a los de la entidad, ya que hay partidos con una presencia muy focalizada en regiones específicas, y otros con mayor grado de nacionalización. Esto, además, es posible debido a la fuerza que tienen las dirigencias de los partidos desde el nivel nacional, y que cuentan con mecanismos de control intrapartidarios para mantener la cohesión y disciplina de sus integrantes dentro de los congresos, las gubernaturas y en la administración pública en general, salvo en excepciones donde los actores locales logran imponer sus intereses frente a los de la dirigencia nacional, durante algunos periodos, como fue el caso del priismo durante su ausencia en la presidencia del país. Todos estos elementos son detallados a continuación.

4.1 La influencia del sistema nacional

Como se apuntó previamente, las prácticas y estructuras políticas no están dentro de las relaciones horizontales de poder, sino que existen dentro de la relación entre poderes vertical, y estas pueden brindarnos una explicación al comportamiento de las relaciones ejecutivo-legislativo de las entidades estudiadas, y presumiblemente para el resto de las entidades del país, al ser condiciones comunes dentro del territorio nacional.

Primero, veamos hacia los sistemas de partidos, que son los actores que se disputan el poder y conforman tanto los ejecutivos como los legislativos: hasta la irrupción de Morena, existían claros equilibrios en todas las entidades del país, teniendo en casi todos los casos bipartidismos que perduraron durante el proceso de cambio democrático del país, durante las últimas décadas del Siglo XX y los primeros lustros del Siglo XXI.

Un elemento importante en este punto es la lealtad democrática (Vairo, 2016) y con el sistema vigente de los partidos de oposición. La configuración de gobiernos unificados o divididos son productos de la concentración o dispersión del poder; mientras más poder concentra un partido, esto es, mientras más unificado es el gobierno que construyen, hay mayores incentivos para mantener a la oposición excluida del proceso de toma de decisiones. Un mayor grado de exclusión crea un ambiente político en el que la oposición potencialmente pueda tornarse desleal con los acuerdos. Dicho ambiente puede generarse desde el marco jurídico, por ejemplo, impidiendo la entrada al juego de nuevos partidos o siendo más estrictos con los requisitos para que los partidos vigentes puedan mantener su registro.

A nivel federal, desde 1997 y hasta 2018 el partido en el ejecutivo no tuvo mayoría en el congreso. Tanto Vicente Fox, como Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto buscaron el respaldo mayoritario en la cámara baja durante la elección intermedia de sus sexenios para “quitar el freno al cambio [...] pasar de las reformas posibles a las necesarias [...] y asegurar la gobernabilidad” (Espinoza, 2022:24) respectivamente. En este marco, los años de la transición y la creación de instituciones democráticas en el país se vio marcado por la necesidad de la negociación y la cooperación, particularmente entre los partidos más grandes: PRI, PAN y PRD. En el nivel subnacional, las alternancias, los gobiernos divididos y minoritarios comenzaron a configurarse algunos lustros antes, como producto de esto se establecieron equilibrios de poder propios.

Para los casos de las entidades en cuestión, en el Distrito Federal/Ciudad de México, el PRD logró consolidarse como la fuerza mayoritaria, con el PAN como la oposición con mayor presencia, aunque con una fuerza no competitiva, y el PRI mantenía cierta presencia no muy lejana del panismo. Los líderes con mayor popularidad de este partido encabezaron el ejecutivo local, incluido Andrés Manuel López Obrador, lo que explica el apoyo que su partido tuvo desde 2015 convirtiéndose en el nuevo partido mayoritario. En Colima se estableció un bipartidismo claro entre PRI y PAN, con el primero manteniendo el predominio, si bien la oposición panista en este caso sí era competitiva. Esta fue una de las entidades que el PRI logró mantener incluso después del crecimiento nacional del PAN durante 2000-2012 de la mano de su victoria en las elecciones presidenciales, y no fue hasta 2015 tras el desgaste del partido con la presidencia de Peña Nieto que el PAN logró tener

mayor presencia en el Congreso por primera vez, y en 2018 perder la gubernatura en favor de Morena. Hidalgo tiene características tanto de la capital del país como de Colima, por un lado, el PRI la mantuvo hasta 2022, ya que en esta entidad no hubo elecciones en 2018, sino en 2016, cuando Morena aún no lograba una presencia nacional muy consolidada, por otro lado, el equilibrio de fuerzas mantuvo a un PRI predominante, con el PAN y PRD alternando como la oposición más relevante, si bien en ninguno de los dos casos lograron ser competitivos; esta entidad, junta al estado de México, fue de los bastiones más fuertes del priismo en el nivel subnacional, de la mano primero del Grupo Huichapan tras la Revolución y desde el cambio de siglo del llamado Grupo Hidalgo dada la relación de Miguel Ángel Osorio Chong con Enrique Peña Nieto. En cuanto a Nuevo León, también se estableció, como en Colima, un bipartidismo entre PRI y PAN, aunque en este caso sí se vivieron alternancia entre ambos, hasta los años más recientes, en que la posibilidad de las candidaturas independientes permitió a Jaime Rodríguez (ex priista) gobernar la entidad entre 2015-2021, si bien en el congreso y los municipios el bipartidismo se mantuvo. No obstante, en el proceso electoral de 2018, si bien Morena no logró posicionarse como en otros estados, la volatilidad electoral que se vivió en todo el país permitió a Movimiento Ciudadano ganar la senaduría de la entidad, y posteriormente la gubernatura con la candidatura de la misma persona: Samuel García Sepúlveda. Por último, en Querétaro, el PAN logró consolidarse como el partido dominante, manteniendo un bipartidismo junto al PRI en la entidad, alternando incluso en la gubernatura, si bien dentro del Congreso el panismo se ha mantenido como la principal fuerza política, incluso tras 2018, cuando Morena se posicionó como la oposición más grande ocupando el lugar el PRI.

Lo anterior, nos permite generar algunas hipótesis respecto a cómo los sistemas de partidos locales han generado prácticas y estructuras locales que se han mantenido operativas pese a los cambios en los equilibrios de poder en el nivel federal, aún con los cambios en cuanto a la concentración y dispersión del poder a través de los distintos gobiernos a partir de la idea de la lealtad democrática opositora.

Como hemos mencionado, el sistema político mexicano posrevolucionario se basó, en buena medida, en un presidencialismo a nivel federal que, como cabeza del gobierno y líder del partido, negociaba con los grupos y poderes locales para mantener la gobernabilidad dentro

del país, hasta que el modelo se agotó y comenzó a darse un proceso de dispersión del poder político.

Con esta dispersión del poder político que fueron generando a equilibrios más propios de un sistema presidencial democrático, la vida política local se vio reforzada, mientras los primeros presidentes tras la alternancia se vieron obligados a negociar para lograr sacar adelante su agenda. Por parte del PRI, encontraron en el nivel estatal el lugar para reconstruir sus liderazgos, adaptarse a las nuevas condiciones, y generar una nueva élite, desde lo local, que más adelante le permitió reconquistar la presidencia en 2012. El PAN ya había ido haciéndose lugar desde algunos años antes y de la mano de la alternancia en el plano federal, logró crecer en algunas entidades más. Mientras el PRD, consolidaba su presencia particularmente en el sur del país.

Este reacomodo del poder generó sistemas más o menos estables de partidos en las entidades del país, en la mayoría de los casos bipartidistas, enfrentando al PRI con PAN o con PRD, en muy pocos casos los tres tenían un peso que les hacían competitivos simultáneamente. El propio origen de las alternancias que generaron este reparto de poder proviene de acuerdos políticos en algunos casos, como son las alianzas encabezadas por PAN-PRD para lograr ganar elecciones de gubernaturas al PRI, que se remontan hasta 1991 en San Luis Potosí, pasando por Durango, 1992; Nayarit, 1999; Chiapas, 2000; Yucatán, 2001; Chihuahua, 2004; Puebla y Oaxaca 2010; Veracruz, 2016 y Quintana Roo, 2016¹⁷.

Los partidos consolidaron dichos sistemas en los que se repartieron el poder creando nuevos equilibrios: algunas veces alternaban el poder, otras uno de ellos mantenía una fuerza relativamente amplia dentro del Congreso, o bien en los municipios. De esta forma se estableció colaboración entre ellos, sabiendo que en próximas elecciones la oposición podía encabezar el gobierno, en las entidades donde ya había alternancias. O que podían llegar a perderlo y convertirse ellos en oposición, ahí donde el PRI no había perdido o bien PAN y PRD se habían convertido en el partido dominante.

¹⁷ A esta estrategia, tras 2018 y la irrupción de Morena a nivel federal y local, se sumó el propio PRI ahora en contra de Morena, presentándose para las elecciones de 2021 esta coalición en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, aunque de forma infructuosa.

También cobra relevancia el federalismo fiscal del país, como se ha mencionado, dado que los recursos presupuestales de las entidades dependen en buena medida de lo que se decide en el Congreso de la Unión, los partidos opositores respecto al gobierno del país en turno tenían incentivos para escuchar al partido mayoritario nacional para mantener un reparto conveniente de recursos, es decir, durante 2000-2011 el PRI, como oposición en el plano estatal, tenía incentivos para no paralizar gobiernos locales encabezados por el PAN, partido que encabezó el ejecutivo durante este periodo y del que dependían las transferencias federales cada año. Lo mismo ocurrió entre 2012-2017 con el PAN respecto al gobierno federal de Enrique Peña Nieto, y del PRD durante ambos periodos. Si bien no existieron gobiernos unificados en lo federal y debía negociarse entre las distintas fuerzas políticas durante este tiempo, lo cierto es que en la LVIII legislatura, la primera con el PAN en la presidencia, su partido tenía el 41% de las diputaciones, y le bastaba con el apoyo de uno de los otros partidos grandes para conformar una mayoría. Esta situación se repitió en la LX legislatura, es decir, entre 2006-2009. Por otra parte, el PRI fue la bancada mayoritaria entre 2012-2018 teniendo, en las legislaturas dentro de este periodo, 48 y 43 por ciento de las diputaciones, y como en el caso del PAN, le bastaba un acuerdo con algún partido grande o algunos minoritarios para conformar una mayoría. Los periodos distintos hasta antes de 2018 fueron la LIX legislatura, es decir, entre 2003-2006 y la LXI legislatura, de 2009-2012 cuando el PRI, siendo oposición, fue la bancada más grande con 47% y 48%. Morena fue el único partido con más del 50% de las diputaciones y que no necesitó negociar con ningún partido para formar una mayoría simple, entre 2018-2021. Como se puede apreciar, durante todo el periodo bastaba el acuerdo entre dos los tres partidos grandes hasta 2018 para poder conformar una mayoría, lo que generaba un incentivo para ambos partidos en la oposición de colaborar en lo estatal para no quedar fuera de las negociaciones.

Sin embargo, el peso de los partidos minoritarios fue cobrando relevancia también. Tras la alternancia en lo federal¹⁸, estos comenzaron a ganar peso dentro de las estrategias electorales y con ello espacios dentro del reparto de poder. Sin embargo, se acoplaron al sistema y los acuerdos que el partido grande de la coalición sea PAN, PRI o PRD mantenía en el sentido

¹⁸ La propia elección de la alternancia, en el año 2000, dio la victoria a una coalición PAN-PVEM “Alianza por el cambio”.

del papel de oposición leal, tanto con el régimen democrático como con los sistemas políticos locales y la lógica con la que operaban.

El texto de Méndez (2012) nos muestra claramente como la presencia de coaliciones fue aumentando con el tiempo, más allá de las mencionadas entre PAN-PRD. Si bien en 1999 identifica 9 alianzas en elecciones para gubernaturas, no fue hasta 2010 que esta cifra alcanzó un pico de 22 (su estudio comprende el periodo 1994-2011), volviéndose cada vez más la norma. El PRI encontró en esta fórmula su forma de competir en lo local, siendo el segundo partido que más éxito tuvo, es decir, más gubernaturas ganó utilizando alianzas, teniendo una tasa de éxito del 63%, solo superado por el PANAL, con el 68%, quien fue frecuentemente uno de sus aliados habituales; mientras el bloque PRD, PT y Convergencia, aliados habituales, fueron las menos fructuosas, teniendo una tasa del 38%, 28% y 31% respectivamente. El PAN se encuentra en una situación media entre ambos casos, teniendo una tasa de éxito del 43%, muy cerca del PVEM, con un 46%.

La propia Méndez concluye que la naturaleza de estas coaliciones es pragmática, motivada por la competitividad electoral en los partidos grandes, y la supervivencia en los chicos, sin que la ideología sea un factor significativo, de ahí que no sean acuerdos a largo plazo y que los miembros de las alianzas puedan cambiar de elección a elección, tanto si son en el mismo año como si son en distintos.

Sin embargo, es llamativo que el PRI es el segundo partido que, por año, mantuvo más alianzas durante este periodo, siendo 1994, 2003, 2005, 2009, 2010, 2011 los años en los que cumplió esta condición, sólo por detrás del PT, que lo hizo durante 1994, 1998, 1999, 2004, 2006, 2007 y 2011. Siguiendo la idea de Méndez, el PT encontraba su motivación en la supervivencia, y es una estrategia que tendía a usar desde antes de la alternancia. No obstante, en el caso del PRI podemos observar que es una estrategia que comenzó a utilizarse con más asiduidad en años más recientes, ya que, por ejemplo, no realizó coaliciones entre 1995-1998 ni 2000-2001. Desde 2004 y hasta 2011, de acuerdo con los datos del artículo (Méndez, 2012), ningún partido con registro nacional se presentó a elecciones locales sin ir en coalición.

Lo anterior nos da muestra de un sistema de partidos cada vez más fragmentado y cada más aliancista y aunque, si bien estos acuerdos no derivaban en gobiernos de coalición, sí

creaban un sistema de partidos cerrado en el que los partidos nuevos difícilmente pueden mantenerse¹⁹ sin entrar en esta dinámica. Las coaliciones no son fijas, los integrantes van y vienen considerando sus intereses, de ahí que haya incentivos por colaborar más que por obstaculizar una vez conformados los gobiernos de los otros partidos que son aliados potenciales en el próximo proceso electoral. La propia coalición que llevó a Morena a ganar en 2018 de forma contundente ha cambiado a sus integrantes, ya que el extinto PES dio paso al PVEM, quien en los procesos anteriores fue uno de los principales aliados del PRI, y fue parte de la candidatura de Vicente Fox con el PAN en la elección de la alternancia federal.

Como apunta Langston (2020) los partidos, y en especial sus líderes, tienen intereses que comparten con otros partidos y otros que no. Dentro de los comunes, la mayoría quieren fortalecer su capacidad de ganar elecciones, usando la legislación como un medio para frenar la entrada de partidos nuevos que puedan ocupar sus espacios, y procesos de selección de candidatos cerrados para controlar a sus políticos ambiciosos. Sobre el primer aspecto, todos los partidos nacionales actualmente, salvo Morena, nacieron el siglo pasado, el más reciente Movimiento Ciudadano, antes Convergencia, en 1999. La serie de reformas políticas que se han realizado en el país si bien han tratado, en el papel, de equilibrar la competencia electoral y abrir el sistema como con la posibilidad de las candidaturas independientes, en la práctica se crean leyes reglamentarias que las limitan fuertemente, como en el caso de la reelección consecutiva de legisladores, que estipula que para optar a una nueva candidatura la postulación debe ser por el mismo partido, dando fuerza a los liderazgos partidistas para mantener la cohesión y disciplina de su grupo; otro ejemplo es el aumento del umbral de votos necesarios para que un partido mantenga su registro, que pasó del 2 al 3 por ciento, o la dificultad para que las candidaturas independientes sean exitosas, particularmente en el plano federal (Langston, 2020).

La fecha de los comicios es otro tema muy importante derivado de las reformas electorales. Hemos mencionado como en México se ha tendido a la homologación de calendarios, haciendo que las elecciones de 2018 y 2021 tuvieran un número de contiendas como nunca había ocurrido en el país. Las elecciones locales, en procesos previos, se daban siguiendo la

¹⁹ En su primera elección los partidos nuevos no pueden participar en coaliciones, para cumplir con los requisitos de votación mínima necesaria para mantener su registro.

lógica propia de sus conflictos internos, pero ha tendido cada vez más a verse subsumidos por los clivajes federales al coincidir con estas. Es particularmente llamativo como uno de los denominados Plan C para la reforma electoral que se ha intentado implementar en México durante 2022-2023 es, en palabras de Andrés Manuel López Obrador: “*Que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, ni un voto a los conservadores, sí a la transformación. Ese es el Plan C, ese ya lo aplicamos en el 18, fue el pueblo el que dijo: ‘basta’, y se inició la transformación*” (Arista, 2023) quien vio como su reforma constitucional electoral, el Plan A, fue primero rechazada en el Congreso al requerir una mayoría calificada con la que no contaba; después, como la SCJN ha puesto en pausa la implementación del Plan B, otra serie de reformas esta vez a leyes no constitucionales, por no aprobarse de una forma procedimentalmente adecuada en el legislativo.

La referencia del presidente al proceso de 2018 es clara, ya que las condiciones contextuales que la homologación de calendarios ha generado permite que la contienda federal arrastre votos en el nivel local como nunca, tanto en los congresos como en las gubernaturas. Las elecciones de 2021 sirven como una muestra de cómo las elecciones de ejecutivo en ambos niveles, también, llevan a una mayor participación, como se muestra que en 2021, de acuerdo a datos del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del INE, fue de 53%, mientras en 2018 fue del 63% (al igual que en 2012), aunado a que, pese a su estrategia de comunicación que incluye ruedas de prensa de lunes a viernes por la mañana para tratar de influir en la agenda mediática y mantenerse visible, su ausencia en las boletas, entre otros factores, llevaron a su partido a pasar de 20,972,573 votos a 16,759,917, más de 4 millones menos, y en términos porcentuales pasar de un 39% a 34%, lo que representa 5% menos²⁰. Es cierto que no puede atribuirse sólo a su ausencia en las boletas esta baja, ya que los procesos intermedios suelen, de por sí, tener una participación menor, por ejemplo, en 2015 fue del 47%, pero el presidente sigue siendo, hoy en día, uno de los principales reclamos de Morena de cara a los procesos electorales, basta con ver los debates donde sus candidatos hacen referencia a su figura constantemente, y la publicidad, donde suele utilizarse fotos con su imagen.

²⁰ Refiriéndonos, en ambos casos, a la elección de diputaciones y haciendo referencia al dato específico de Morena, no de su coalición.

El primer proceso electoral de Morena se dio en 2015, con resultados discretos en lo federal, donde tuvo 3,345,712 votos, lo que representó el 9%, su mejor resultado en elecciones ejecutivas locales fue en Campeche, donde quedaron en tercer lugar con 18%, ya que, en Baja California Sur, Campeche, Colima Guerrero Michoacán, Nuevo León y Querétaro tuvieron resultados menores al 10%. Logró ser competitivo en algunas de las elecciones para gubernatura de 2016, como Zacatecas donde alcanzó el segundo lugar, pero quedó a 10 puntos del ganador, Veracruz donde quedó en tercer lugar con 26% o Oaxaca donde ocupó el mismo puesto con el 22%, en el resto de estados: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Quintana Roo, salvo en este último caso, no logró superar el 10% y particularmente en 2017 en el estado de México, donde su candidata alcanzó el segundo perdiendo la contienda por menos del 3%, en Coahuila, ese mismo año, quedó en tercer lugar con 11% y en Nayarit el cuarto lugar, con el 12%. En estos procesos locales no concurrentes la participación de Morena fue, en la mayoría de los casos, testimonial.

Con lo anterior se quiere mostrar cómo los resultados de Morena antes de 2018 fueron más cercanos a los partidos pequeños y medianos de los sistemas de partidos locales que de uno dominante. Esos comicios tuvieron las condiciones de no ser concurrentes con las elecciones de ejecutivo federal, si bien en 2015 coincidió con la renovación de la Cámara de diputados, también lo es que fue su debut electoral. Sin embargo, en 2016 y 2017 en casi todas las entidades los electores siguieron apoyando a los partidos más fuertes localmente. Pero en 2018, la concurrencia electoral hizo que, a diferencia de 2015 en que hubo elecciones locales en 15 entidades (ayuntamientos, congresos y/o gubernaturas según el estado en cuestión) se realizarán en 30, y el llamado del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador fue para que su coalición fuera votada en todas las elecciones, haciendo una campaña no sólo federal, sino nacional, buscando claramente generar arrastre del voto. Y lo consiguió. Su continua presencia en medios a través de sus conferencias de prensa matutina sigue siendo el vehículo por el que busca generar este efecto, si bien los candados legales que conllevan su puesto impiden que lo haga de forma clara, se ayuda de otros mecanismos como sus consultas populares o los constantes frentes que plantea para mantener el ambiente de campaña, como con la reforma electoral, las modificaciones a la Guardia Nacional o sus ataques a diversos organismos autónomos.

Otro elemento importante y que se encuentra ligado es el de la nacionalización de los partidos políticos en México. Como señalan Johnson y Cantú (2020) hay dos dimensiones dentro del apoyo de los electores a los partidos durante las elecciones: la estática, que comprende la uniformidad de los votos a lo largo de todo el territorio nacional en las unidades básicas (distritos) y la dinámica, observada a través de su consistencia en el tiempo. Evaluando las elecciones entre 1994-2018 encuentran que el PRI y PAN seguían siendo los partidos más nacionalizados, mientras el PRD perdió en su distribución del voto nacional a la par que Morena iba incrementándola. Los autores concluyen que, en el caso particular de la elección de 2018, el desempeño de Morena en la dimensión dinámica se debe a una campaña presidencial nacionalizada exitosa, lo que le permitió aumentar su apoyo electoral a lo largo de todo el territorio, a diferencia de 2015, cuando su apoyo se concentró en pocas zonas, concretamente la Ciudad de México, Tabasco y algunas regiones de Veracruz. Aquí es pertinente agregar que esto no hubiera sido igual de exitoso en el plano local sin la homologación de calendarios, ya que, si este proceso no se hubiera llevado a cabo, en más de la mitad del territorio sólo se hubieran realizado elecciones federales y esta campaña no hubiera permeado en la conformación de gobiernos locales de la misma forma, como ocurrió en 2015, 2016 y 2017. Los resultados posteriores a 2018, que han sido favorables a Morena en muchas entidades, también puede explicarse por la mencionada presencia cotidiana del líder moral de su partido, el presidente Andrés Manuel López Obrador, que le permite mantener una campaña nacional en favor de su proyecto político.

En este sentido, particularmente en años de elecciones concurrentes federales presidenciales, la campaña del partido en el plano nacional influye en las locales cada vez más. Anteriormente, y como Johnson y Cantú (2020) encuentran en su artículo, la nacionalización dinámica de los partidos se explicaba por el juego local, que tenía su protagonismo y lógica propios, basándose en los sistemas de partidos que hemos mencionado. Esto es notorio en el caso del PRI, que durante el periodo en el que se encontraron fuera del poder en lo federal, particularmente entre 2000-2010 fue el partido que menos centralizados tuvo sus procesos de selección de candidatos a gubernaturas, a diferencia del PAN y PRD (Martínez, 2013). En el caso del PRI, la presencia de las llamadas candidaturas de unidad acordadas dentro de los estados, y un menor número de designación de candidaturas desde el plano nacional puede obedecer al contexto post alternancia mencionado, debido a que las estructuras del partido se

hicieron fuerte en lo local, ante la pérdida del líder nacional y del partido que antes conjuntaba el presidente de la república, y encontró en estos mecanismos su fortaleza para generar nuevos perfiles que lograron reposicionar al partido en 2012. Mientras, PAN y PRD inmersos en algunas entidades por la estrategia aliancista entre ambos para competir en las entidades donde no habían existido alternancias, obligaron a acuerdos cupulares que se han visto fortalecidos en años recientes con la alianza en oposición a Morena, con una lógica más cortoplacista y que conlleva la intervención y centralización en los procesos de selección locales, llevando a que en algunos casos se eliminaran los procesos de selección dentro de los partidos en favor de acuerdos interpartidistas con una estrategia más global de reparto de candidaturas (Martínez, 2016). El caso del PRD es aún más particular, debido al fraccionalismo dentro del mismo, los llevó en las entidades donde la lógica de las coaliciones anti-PRI no operaban, a designar candidatos externos para mejorar su éxito electoral, decisión que era tomada por la dirigencia nacional (Martínez, 2016).

El resto de los partidos, a saber, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano se han construido con un modelo aún más centralizado de la toma de decisiones interpartidistas en las últimas décadas (Sandoval y Espejel, 2020). Sus liderazgos lejos de perder poder con el tiempo en un proceso de renovación de élites se han ido incrementando, teniendo en Jorge González Torres y en su hijo Jorge Emilio González Martínez, el centro de la toma de decisiones del partido, incluyendo la designación de candidaturas y la estrategia de coaliciones del PVEM; Dante Delgado, ha sido, aunque durante algunos periodos no encabezara la dirección del partido Movimiento Ciudadano formalmente, el líder indiscutido de la organización siendo el actor con más influencia en la toma de decisiones para las candidaturas, de la cúpula del partido, la decisión en la participación o no en coaliciones y la estrategia global del mismo; y, Alberto Anaya Gutiérrez, pese a la estructura formalmente colegiada del Partido del Trabajo debido a su ideología, ha sido el líder dominante del mismo, incluso formalmente, desde su origen (Sandoval y Espejel, 2020). Los tres, tienen una estructura muy vertical controlando desde sus Comités Nacionales la vida política partidista de todos los niveles. En el tema de la concentración de poder, PAN, PRI y PRD se comportan distinto a los tres previamente mencionados, ya que su proceso de toma de decisiones se encuentra más desconcentrado y existen un mayor número de actores involucrados; en el PRI y PRD la existencia de un actor

fuerte, el presidente en turno para el primero, y Cuauhtémoc Cárdenas en el segundo, fue la norma antes del año 2000. Sin embargo, la reorganización del partido y el fraccionalismo interno en cada caso obligó a esta desconcentración en la toma de decisiones internas una vez desaparecidas las figuras informales del “gran elector” (Espejel, 2016), si bien en el caso del PRI tras 2012 el proceso se vivió en sentido inverso una vez retomaron el poder. En el caso del PAN, cada vez se fue dando más peso en la toma de decisiones a los líderes locales producto de las victorias electorales en los estados y una vez en el poder federal, a actores dentro del gobierno en turno, pero manteniendo una disciplina controlada por el Consejo Ejecutivo Nacional. La vida política de Morena, por otro lado, es aún muy corta para extraer conclusiones, pero parece estar más ligada a los partidos con una toma de decisiones controladas por una persona que por muchas, aunque está por verse si se transformará una vez concluya el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, figura a la cual se encuentra ligado el partido en su conjunto.

En unos casos, la concentración de las decisiones de la vida interna del partido es absoluta, y en otras hay un predominio de las dirigencias nacionales, si bien hay más actores con voces y con capacidad de influir en las decisiones, sobre todo en lo local, pero el denominador común es la prevalencia del centro. Como señalan Cantú y Desposato (2012), en su texto sobre el nuevo federalismo en el sistema de partidos de México, en partidos con poca identidad, como podría ser el mexicano, donde los políticos tienden a moverse de partidos y las coaliciones, como hemos señalado, tiene una motivación competitiva y de supervivencia más que ideológica, y una política distributiva de los recursos fuerte, los legisladores tienden a ser más disciplinados con aquel actor que controle dicha distribución de recursos. En el caso mexicano, hemos destacado la dependencia que las finanzas estatales tienen de las transferencias federales que se discuten anualmente en el Congreso federal, así como una toma de decisiones en la mayoría de los partidos que, en términos de selección de candidatos es dependiente de la estrategia nacional, salvo en casos donde existen grupos locales fuertes que pueden imponer sus términos, pueden ser dos tipos de distribución de bienes: recursos económicos para el funcionamiento de los gobiernos por un lado, y recursos políticos para la continuidad y progresión de las carreras políticas de los militantes en el otro. Esto hace que los legisladores y cabezas de los ejecutivos locales adapten su comportamiento a buscar satisfacer a estos tomadores de decisiones, provocando disciplina y cohesión en muchos

casos, así como escisiones y búsqueda de espacios en otro partido en el que puedan encontrar cabida dentro de la repartición de bienes en otros.

Langston (2022) ha encontrado que la posibilidad de la reelección consecutiva en las diputaciones no ha afectado la dinámica de funcionamiento descrita, dado que los líderes de los partidos siguen siendo los actores clave para decantar la selección de candidaturas. Los políticos desean continuar sus carreras en los congresos o ascender a puestos mejores, pero debido a lo centralizado y dependiente de las cúpulas que son las designaciones, suelen aceptar nominaciones a puestos de menos grado si es necesario, con tal de mantener su carrera política. La reelección consecutiva, a diferencia de en otros contextos, no ha hecho que los legisladores opten por un comportamiento más individual contraviniendo las ordenes de sus coordinadores y líderes en vista de buscar el beneficio de su distrito o circunscripción, debido a este contexto. Lo mismo podría aplicarse a quienes encabezan las gubernaturas en los estados, salvo en los casos que logren, desde sus entidades, construir el suficiente capital político para ingresar en la cúpula nacional de la toma de decisiones, como en el caso de Enrique Peña Nieto.

4.2 Conclusiones

Como señala Sánchez Martínez, hablando de las relaciones ejecutivo-legislativo: *“el tipo de relación entre ambos poderes se deriva de los aspectos formales y de los partidistas. En los primeros se encuentran los poderes que les otorga la constitución. Pero tales reglas no operan en el vacío. Interactúan con la dimensión partidista”* (2022: 16).

La dimensión partidista se había mantenido estable en México dentro del sistema que se fue configurando antes y después de la transición federal. PRI, PAN y PRD fueron los partidos protagonistas que marcaban el devenir de la vida política nacional, junto a sus cada vez más relevantes partidos coaligados, particularmente el PT, PVEM y MC, aunque este último en los últimos años es el único que ha construido una estrategia distinta, marcado distancia con el resto. Sin embargo, Morena llegó a trastocar esta dimensión partidista. Las elecciones de 2018 fueron muy llamativas y han sido muy discutidas en términos de todo lo que podían implicar para el país: ¿una nueva era electoral? ¿un rompimiento con todo lo anterior? ¿una vuelta a los tiempos del partido hegemónico?

Dicho contexto es el que dio origen a esta investigación, que comenzó en 2019, con todo este momento de cambios de dinámicas y dudas en distintos sectores del país, incluido el académico. Una de las principales inquietudes ante este proceso fue la concentración de poder en un partido, teniendo el antecedente de los gobiernos priistas del siglo XX. Lo cierto es que la democracia busca la conformación de mayorías desde su origen. En el régimen parlamentario esto es más evidente, debido a que para conformar gobierno se necesita un acuerdo mayoritario entre partidos, en caso de que no exista un partido o una coalición electoral que consiga serlo producto de las urnas; en el sistema presidencial, la elección ejecutiva busca lo mismo, ya sea simple o absoluta, y pueden darse distintos esquemas como la doble vuelta para forzar incluso este segundo escenario. Sin embargo, en países con sistemas de partidos plurales, particularmente aquellos con mecanismos de elección de representación proporcional, es más difícil consolidar una mayoría que acompañe al ejecutivo, siendo más fácil si existe un bipartidismo. No obstante, el que existan gobiernos mayoritarios es uno de los resultados posibles y tal vez hasta deseable para garantizar una mayor gobernabilidad, reiterando, la democracia busca la construcción de mayorías. Hemos visto que en EE. UU. esto fue la norma durante buena parte del siglo XX sin que esto sea *per se* algo dañino para la democracia, aunque existan reticencias en países con antecedentes autoritarios o sin instituciones fuertes que la defiendan.

Hemos visto que, al menos durante el periodo de estudio, las distintas oposiciones en el plano local han mantenido lealtad democrática, incluso en los episodios más polarizantes, como la elección federal de 2006, cuando el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador llegó a pronunciar: “*que se vayan al diablo con sus instituciones*” (Ortega, 2006), ante el malestar de su discutida derrota en las urnas por alrededor de medio punto porcentual. En última instancia, el conflicto se canalizó por los canales institucionales, se generó una reforma para atender las mayores críticas del diseño del sistema electoral y el mismo candidato volvió a postularse en 2012, manteniendo una postura menos radical. Tras una nueva derrota, posteriormente, continuó por la vía democrática construyendo un nuevo partido político a partir de su figura para, en su tercera oportunidad, ganar la presidencia de una forma contundente por la vía electoral. Si bien es cierto, en los años posteriores al periodo de estudio de este trabajo se han presentado distintas reformas que siguen siendo discutidas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación para transformar el sistema electoral, que han sido

fuertemente criticadas por la oposición y el propio Instituto Nacional Electoral por atentar, según su análisis, la viabilidad del sistema electoral en sí mismo. No obstante, a la fecha que se escriben estas líneas, no han llegado a implementarse y parece poco probable que esto ocurra.

Hablando específicamente del periodo de estudio de esta investigación y del plano local, con Morena como nuevo protagonista del sistema de partido, con sus victorias contundentes tanto en múltiples entidades como en el nivel federal que le daban la mayoría en muchos casos y con la legitimidad para realizar cambios y trastocar el régimen, a partir de los datos presentados, no lo hizo en realidad. Muchos de sus miembros, provienen de los otros partidos políticos con registro nacional, y conocen las prácticas y estructuras que se fueron construyendo desde la alternancia sobre las que se soportan los gobiernos locales. Lejos de romper con ello, al igual que como algunos apuntan que ocurrió con el PAN con su llegada al poder, hicieron suyas estas condiciones y no encontraron un incentivo para cambiarlo en la práctica. El sistema político se ha transformado, sería imposible que no fuera así tras las series de reformas en todos los ámbitos del país que se han dado en las últimas décadas, pero como mencionamos al principio de este apartado, estas reglas formales interactúan en un espacio con el aspecto partidista, y de hecho son generadas por estos mismos.

Los partidos buscan maximizar su capacidad de ganar elecciones, de conformar gobiernos, ocupar espacios de poder, y volver a ganar elecciones. Esa es su motivación, en especial en partidos sin un proyecto político o ideológico consolidado. Como se mencionó, en los estados tras la dispersión del poder concentrado por el PRI hegemónico, se fueron construyendo sistemas de partidos más plurales, que fueron acomodándose y tratando, el PRI de mantener y PAN-PRD abrirse espacios primero, y después también mantener las cotas de poder que tenían. La serie de reformas electorales que fueron dándose si bien en un principio fueron buscando liberalizar y abrir el sistema, posteriormente se ha cerrado cada vez más para impedir la entrada en el juego electoral de nuevos actores, lo que funcionó hasta la entrada de Morena; por el camino fueron perdiendo el registro nacional Nueva Alianza y el Partido Socialdemócrata y fueron infructíferos los intentos de Fuerza Ciudadana, México Posible, Partido Liberal Mexicano, Partido de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social, Partido Humanista, Encuentro Social/Encuentro Solidario, Fuerza por México y Redes Sociales

Progresistas. EL mayor éxito de algunos de estos ha sido mantener sus registros a nivel local en las entidades donde son más fuertes. Tampoco han prosperado muchas candidaturas independientes, ya que los requisitos suelen ser difíciles de sortear por ciudadanos sin un respaldo estructural importante por detrás.

Tanto PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC han logrado mantenerse como los partidos nacionales, y con su estrategia aliancista que se ha magnificado durante los últimos tres lustros, tienen incentivos para la cooperación más que para la obstaculización una vez que conforman gobiernos. Con Morena, la polarización de la campaña se ha mantenido debido a la estrategia comunicativa del presidente, buscando mantener viva la disputa entre los opositores PAN, PRI, PRD y sus aliados PT, PVEM con un Movimiento Ciudadano que ha optado por una estrategia distinta que está por ver cómo funciona más allá de Jalisco y Nuevo León, y se esperaba que este ambiente trastocara los equilibrios y comportamientos con los que han operado los gobiernos locales. Pero los datos obtenidos nos dicen otra cosa.

Realmente, el elemento que cambió el comportamiento en los casos de estudio fue el de las candidaturas independientes. Cuando la dimensión política tuvo que interactuar con un semi *outsider*, debido a que Jaime Rodríguez hizo su carrera dentro del PRI entre 1980-2014. El gobierno que encabezó sí que cambió el comportamiento de las relaciones ejecutivo-legislativo. Como Gobernador, incrementó su proporción de producción legislativa, los contrapesos en sus nombramientos que deben ser aprobados por el Congreso, y ser de los gobiernos con mayores cambios respecto a su proyecto de egresos frente al aprobado finalmente si bien en las llamadas a comparecencias no destaca. Los frenos y contrapesos formales, en este caso, funcionaron de forma más asidua.

Esto nos da pistas sobre como la raíz del comportamiento en la relación ejecutivo-legislativo puede encontrarse en el sistema de partidos y los partidos en sí mismos. El control que estos tienen de las carreras políticas de sus militantes, los candados formales para que la reelección legislativa deba darse por el mismo partido que en el proceso anterior, la preminencia de los Comités Nacionales que imponen la estrategia de coaliciones desde el centro debilitando los liderazgos locales y lo cerrado del sistema de partidos que impide que nuevos proyectos puedan ser exitosos a menos que se cuente con una estructura nacional previa como en el

caso de Morena, hacen que los frenos y contrapesos entre poderes no funcionen de forma adecuada.

La conformación de mayorías es uno de los resultados posibles de la democracia. Una campaña nacional exitosa, en un país con calendarios homologados, de hecho, hace que lo ocurrido con Morena pueda ocurrir con mayor facilidad en los próximos procesos electorales. El mecanismo propio de la democracia para hacer funcional la separación de poderes y que la concentración de poder no sea nociva para sí misma es el de los frenos y contrapesos, pero para que funcionen adecuadamente debe, como ocurrió a finales del siglo XX, abrirse el sistema a nuevos actores que revitalicen y tengan incentivos en el buen desempeño en la función pública más que en la prevalencia del *statu quo* una vez que se accede al poder. Las candidaturas independientes parecen ser un paso en ese sentido, pero queda demostrado por los hechos que, en su estado actual, no son un mecanismo competitivo y se encuentran en desventaja ante los partidos políticos. Facilitar la creación de nuevas opciones políticas podría ser uno de los objetivos a seguir si se quiere que, ante gobiernos unificados y con mayorías amplias, exista riesgo a que los frenos y contrapesos no funcionen. De momento, y partiendo de los casos de estudio de este trabajo, no parece que esa línea se haya traspasado y el nuevo partido se acopló, al menos a nivel local, a las prácticas y estructuras vigentes, sustituyendo a alguno de los partidos que mantenían una posición competitiva en cada caso en cuestión. La propia estrategia de la ahora oposición PAN-PRI-PRD de coaligarse facilita que esto ocurra, ya que entre ellos deben ceder espacios de poder en favor de alguno de los integrantes que se considere más competitivo o para solventar acuerdos en otras entidades.

Algunas de las posibles investigaciones que se identifican como útiles para profundizar en este tema, podrían ser el estudio del resto de entidades, así como lo ocurrido en los gobiernos construidos tras las elecciones de 2021 y que finalizan en 2024. En el nivel federal, donde la concentración de poder fue más llamativa y el presidente tiene una influencia más directa, hay muchos temas posibles a analizar, como la reestructuración de la administración pública que ha realizado, y quizá el tema potencialmente más nocivo para la democracia mexicana, más que la posible reforma electoral, se encuentre en los espacios de poder que el ejército ha acumulado a lo largo de este sexenio, deben estudiarse ya que, posiblemente, veremos sus consecuencias en los próximos gobiernos.

Referencias

- Afsahi, A., Beausoleil, E., Dean, R., Ercan, S., & Gagnon, J.-P. (2020). Democracy in a global emergency. Five lessons from the COVID-19 pandemic. *Democratic Theory*, 7(2), v-xix.
- Aguilar Rodríguez, B. (2019). Cooperación política subnacional: las relaciones ejecutivo-legislativo en el marco del cambio institucional. *Apuntes electorales*(60), 181-226.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). El federalismo mexicano, funcionamiento y tareas pendientes. En A. Hernández Chávez, *¿Hacia un nuevo federalismo?* Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, B. (2019). Cooperación política subnacional: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el marco del cambio institucional. *Apuntes electorales*, 179-224.
- Alacio García, R. (2011). Un camino metodológico para comprar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala. *Estudios Políticos*(23), 49-80.
- Alarcón Olguín, V. (2011). El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López Flores, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso Plural*. Senado de la República.
- Alemán, E. (2003). Legislative Institutions, Presidents and Partisan Majorities: Agenda Control and the Struggle for Policy Change in Latin America. *Tesis doctoral*. University of Carolina.
- Ángeles Quezada, S. A. (2015). *Gobiernos divididos en México 2000-2012. El mito de la parálisis y sus implicaciones en el sistema de gobierno presidencial*. (T. d. Pública, Ed.) Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arista, L. (09 de 05 de 2023). ¿Cuál es el “Plan C” de reformas del presidente López Obrador? *Expansión*. Obtenido de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/05/09/cual-es-el-plan-c-de-reformas-del-presidente-lopez-obrador>
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*. Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf
- Ávila-Eggleton, M. (2017). Querétaro 1998-2015. El tránsito de la predominancia. En M. M. Bravo Ahuja Ruiz, *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales 1980-2015* (págs. 111-130). Ciudad de México: UNAM/La Biblioteca.
- Balkin, R. (. (2004). *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. Nueva York: Universidad Estatal de Nueva York.

- Bambaci, J. (2007). Presidential discretion in separation of power systems. *Tesis doctoral*. Stanford University.
- Barber, M., Bolton, A., & Thrower, S. (2019). Legislative Constraints on Executive Unilateralism in Separation of Powers Systems. *Legislative Studies Quarterly*(44), 515-548.
- Bárcena, S. (2017). Involucramiento legislativo sin reelección. La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015. *Política y Gobierno, XXIV*(1), 45-79.
- Bárcena, S. (2018). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 395-426.
- Bárcena, S., & Sánchez, J. (2017). Las negociaciones del presupuesto local. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en los congresos subnacionales de México. En R. Mirón Lince, G. López Montiel, & S. Bárcena, *Los congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales* (págs. 17-42). UNAM/Senado de la República/La Biblioteca.
- Beer, C. (2001). Assessing the consequences of Electoral Democracy: subnational Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*(33), 421-440.
- Beer, C. (2003). *Electoral competition and institutional change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2016). *Illiberal practices. Territorial variance within large federal democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2017). Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados. *Colombia internacional*(91), 17-43.
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2018). Response to Robert Mickey's review of Illiberal Practices: Territorial Variance within large federal democracies. *Perspective on Politics*, 1-6.
- Béjar Algazi, L., & Bárcena Juárez, S. (2016). El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. (FLACSO, Ed.) *Perfiles Latinoamericanos*(48), 111-140.
- Béjar, L. (2012). Quién legisla en México. Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 619-647.
- Béjar, L. (2013). Los comicios federales del 2012. Qué esperar de la LXII Legislatura. *Estudios Políticos*, 9(28), 33-49.
- Black, R., Lynch, M., Madonna, A., & Owens, R. (2011). Assessing Congressional Responses to Growing Presidential Powers: The Case of Recess. *Presidential Studies Quarterly*, 570-589.

- Brandt, P. (2001). *Lawmaking and deparates powers: agenda settings in executive-congressional relations and budgeting*. Indiana University.
- Bravo Ahuja, M. (2010). *Realineamiento electoral y la alternancia en el poder ejecutivo en México, 1988-2009*. México: Gernika.
- Bravo Ahuja, M. (2017). *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales, 1980-2015*. México: Ediciones la Biblioteca.
- Bravo Ahuja, M. (2018). La conformación de mayorías en los gobiernos locales. En R. M. Mirón Lince, & L. Béjar Algazi, *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso* (págs. 133-148). México: UNAM-La Biblioteca.
- Bravo Ahuja, M. (2019). Realineamiento electoral en los comicios estatales en México, 2018. La emergencia contundente de un partido. *Estudios Políticos*, 41-71.
- Bravo Ahuja, M., & Martínez Valdés, G. (2014). *Política, partidos políticos y elecciones en México. Historias regionales 1980-2013*. México: Ediciones Biblioteca.
- Burns, J. M. (1949). *Congress on Trial*. Nueva York: Harper and Bros.
- Burns, J. M. (1963). *The Deadlock of Democracy*. Englewoods Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Buzón Pérez, L. G. (2013). President, Congress, and Budget-making in Argentina and Mexico: the role of informal institutions. *Tesis doctoral*. Georgetown Univerity.
- Cabrero, E., Flamand, L., Santizo, C., & Vega, A. (1997). Claroscuros del nuevo federalismo: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Gestión y política pública*, VI(2).
- Calvo, E. (2013). El Congreso de la democracia: mayorías y consensos. *Revista SAAP*, 7(2), 413-421.
- Cámara de Diputados. (s.f.). *Nuestro siglo: reformas a la ley federal electoral: los diputados de partido*. Recuperado el 8 de abril de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues9.htm
- Cantú, F., & Desposato, S. (2012). The New Federalism of Mexico's Party System. *Journal of Politics in Latin America*, 3-38.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. Ciudad de México: siglo xxi editores.
- Carpizo, J. (1991). Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1979-1990). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(70), 85-96.
- Carpizo, J. (2001). Ventidós años del presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(100), 71-99.
- Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, XX(2), 219-263.

- Casar, M. A., Marván, M., & Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En M. Merino, S. López, & G. (. Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas de México* (págs. 331-405). México: IJ/CIDE.
- Cejudo Ramírez, G. M. (2007). *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Ediciones Nostras.
- Cejudo Ramírez, G. M. (2011). Constraining the executive: How democracy improves the quality of government. *Tesis doctoral*. Boston University.
- Cejudo, G. (2005). Todas las piezas en su lugar; la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México. *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, (págs. 45-73).
- Cejudo, G., & Ríos, A. (2009). *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cheibub, J. A. (2006). Presidentialism, electoral identifiability and budget balances un democratic systems. *The American Political Science Review*, 353-368.
- Coleman, J. (1999). Unified government, divided government, and party responsiveness. *The american political science review*, 93(4), 821-835.
- Concha Cantú, H. A. (2017). La evolución político-institucional de la Ciudad de México. En G. Esquivel, F. Ibarra Palafox, & P. Salazar Ugarte, *Cien ensayos para el centenario* (págs. 53-74). Ciudad de México: UNAM/Senado de la República.
- Corley, P. (2006). Avoiding Advice and Consent: Recess Appointments and Presidential Power. *Presidential Studies Quarterly*, 670-680.
- Cosío Villegas, D. (1974). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. Austin, Texas, Estados Unidos: Institute of Latin American Studies.
- Cutler, L. (1980). To Form Government. *Foreign Affairs* , 126-43.
- De Vet, B., & Bram, W. (2018). Follow the leader: testing a deductive approach for studying parliamentary party leadership roles. *The Journal of Legislative Studies*, 24(3), 359-372.
- del Tronco, J., & Monsiváis-Carrillo, A. (2020). La erosión democrática. *Revista de Estudios Sociales*(74), 2-11.
- Díaz Aldret, A. (2010). Permanencia y cambio. La ocnfiguración de una cultura demográfica en el estado de Querétaro. En S. García, *Polifonías del cambio en Querétaro*. Querétaro: UAQ/Plaza y Valdés.
- Díaz Cayeros, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

- Díaz Sandoval, M., & Espejel Espinoza, A. (2020). Origen y profundización en la concentración de poder intrapartidario. Los casos del Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano. *intersticios sociales*, 129-158.
- Eisenmann, C. (1975). El "Espíritu de las leyes" y la separación de poderes. En I. d. Jurídicas, *Anuario Jurídico II* (págs. 429-453). Ciudad Universitaria: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Escamilla, A., & Aguilar, R. (2020). Los controles del Congreso al poder ejecutivo en México: 2018-2019. *POLIS*, 91-119.
- Espejel Espinoza, A. (2016). Origen y cambio en la concentración intrapartidaria de poder. Los casos del PRI, PAN y PRD. *Intersticios Sociales*, 35.
- Espinoza Toledo, R. (2022). El surgimiento de un sistema de partido predominante en México. En R. M. Mirón Lince, *Los estados en 2018. Contexto federal y gubernaturas* (págs. 21-36). La Biblioteca/UNAM.
- Finke, D. (2018). Collateral Damage: Do gender quotas undermine party discipline? *Journal of Legislative Studies*, 25(1), 66-87.
- Fiorina, M. (1992). An era of divided government. *Political Science Quarterly*, 107(3), 387-410.
- Fiorina, M. (1992). *Divided government*. Nueva York: McMillan Publishing Company.
- Fiorina, M. (1994). Divided government in the american states: a byproduct of Legislative professionalism? *American Political Science Review*(88), 304-316.
- Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal: la influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y Gobierno*(XIII), 315-359.
- Flamand, L. (2008). The new role of subnational government in the federal policy process: the case of democratic Mexico. En G. O'Donnell, J. Tulchin, & A. (. Varas, *New Voices in the study of democracy in Latin America* (págs. 79-118). Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Foa, R., & Mounk, Y. (2017). The signs of deconsolidation. *Journal of democracy*, 28(1), 5-15.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free press.
- Galindo, A. (2013). *Autonomía y control en los partidos políticos: la trayectoria histórica del PRI en el estado de Hidalgo*. Ciudad de México: UAM.
- García Méndez, E. (2018). *Democracia en el poder legislativo subnacional en México: pluralidad y transparencia en los congresos locales* (Vol. Tesis doctoral). Universidad Nacional Autónoma de México.

- García Reyes, C. (2010). Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos. *Estudios Políticos*(19), 129-157.
- Geese, L. (2018). The impact of candidate selection rules and electoral vulnerability on Legislative behavior in comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 58(1).
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control: subnational authoritarianism in federal democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Gildo de la Cruz, M. G. (2004). *El régimen político de Colima en el proceso de modernización, 1973-2003*. Colima: Universidad de Colima.
- Gildo de la Cruz, M. G. (2017). Balances y perspectivas del regimen político de Colima. En M. Bravo Ahuja Ruiz, *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales 1980-2015* (págs. 11-24). Ciudad de México: UNAM/La Biblioteca.
- Graves, S., & Howard, R. (2010). Ignoring Advice and Consent? The Uses of Judicial Recess Appointments. *Political Research Quarterly*, 640-653.
- Grayson, G., Klesner, J., Wuhs, S., & González, F. (2007). Evolution of México and other Single-Party states. *International Studies Review*, 322-367.
- Guthrie, S. (2018). *He said, they did: using executive rhetoric to understand interbranch relationships in the American states* (Vol. PhD Thesis). American University.
- Gutiérrez Salazar, S. (2007). Treinta años de vida política en Nuevo León a vuelo de memoria, 1973-2003. En I. Ortega Ridaura, *Nuevo León en el siglo XX* (págs. 22-60). Monterrey: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, P. (2016). Poder político subnacional de los gobernadores en México, 2001-2012. En N. Loza Otero, & I. Méndez de Hoyos, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. FLACSO México.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1788). *The Federalist*. New York.
- Hanan, D. (2012). *Making presidentialism* (Vol. PhD Thesis). The Ohio State University.
- Hazan, R. (2014). Candidate selection: Implications and challenges for legislatives behavior. En *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hernández Chávez, A. (1993). Federalismo y gobernabilidad en México. En M. C. (coord), *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (págs. 263-299). México: Fondo de Cultura Económica.

- Hernández, R. (2006). La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México. *Foro Internacional*, 103-121.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México.
- Hernández, R. (2015). El refugio del PRI durante la alternancia panista. *Foro internacional*, 45-82.
- Howell, W. (2000). Divided government and the productivity of Congress 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly*, XXV(2), 285-312.
- Huntington, S. (1993). *The third wave: democratization in late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jensen, C., Proksch, S.-o., & Slapin, J. (2013). Parliamentary Questions, Oversight, and National Opposition Status in the European Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 259-282.
- John, C. (2011). Divided we fall: the case against divided government. *international Social Science Review*, 86(3-4), 166-174.
- Johnson, P., & Cantú, F. (julio-diciembre de 2020). La nacionalización de los partidos mexicanos. *Política y Gobierno*, 27(2), 26.
- Kelly, S. (1993). Divided we govern? A reassessment. *Polity*, 25(3), 475-484.
- Key, V. (1942). *Politics Parties, and Pressure Groups*. Nueva York: Crowell.
- King, J., & Riddlesperger, J. (2015). Diversity and Presidential Cabinet Appointments. *Source: Social Science Quarterly*, 93-103.
- Kornberg, A. (1973). *Legislatures in Comparative Perspective*. New York: David McKay.
- Kornberg, A., & Musolf, L. (. (1970). *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham: Duke University Press.
- Kousser, T., & Mackenzie, S. (s.f.). Legislative carrers. En *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kriner, D., & Schickler, E. (2016). *Investigating the president: congressional checks on presidential power*. Princeton University Press.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). Effective number of parties. A mesure with application to west europe. *Comparative Political Studies*.
- Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457-486.
- Langston, J. (2010). Governors and "their" deputies: new legislative principals in México. *Legislative Studies Quarterly*, XXXV(2).

- Langston, J. (2020). ¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización. *Política y Gobierno*, 31.
- Langston, J. (2022). Legislative Candidate Selection and Incumbent Renomination in Mexico. *Revista de Ciencia Política*, 26.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. New York: Crown.
- Lewis, D., & Waterman, R. (2013). The invisible presidential appointments: an examination of appointments to the department of labor, 2001-11. *Presidential Studies Quarterly*, 35-49.
- Linz, J. (1978). *The breakdown of democratic regimes*. The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencias implican? En J. Linz, & A. Valenzuela, *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina* (págs. 25-143). Alianza.
- Loeza, S. (2020). La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto. *Foro internacional*, 945-983.
- Locke, J. (1689). *Two treatises of government*. Londres: Black Swan.
- López Guzmán, C. (2008). Gobierno dividido y disciplina partidista: aplicación de un modelo de dinámica parlamentaria para el congreso del estado de Baja California. *Estudios Políticos*, 9(13-14-15), 71-89.
- López Lara, Á. (2007). Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México. En R. Espinoza Toledo, & J. (. Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo* (págs. 473-506). México: UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa.
- Loza Otero, N. (2003). Legitimidad democrática y gobierno dividido: las actitudes políticas de los legisladores locales en México. *POLIS*(99), 89-120.
- Loza Otero, N., & Méndez de Hoyos, I. (2016). *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: FLACSO.
- Lührmann, A., & Lindberg, S. (2019). A third wave of autocratization is here: what's new about? *Democratization*, 23(7), 1095 - 1113.
- Lujambio, A. (. (1996). *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*,. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas/Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

- Lujambio, A. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997. En M. Casar, & I. Marván, *Gobernar sin mayoría* (págs. 319-348). México: CIDE.
- Lujambio, A. (2004). Los congresos locales: la precaria institucionalidad. En R. (. Balkin, *El poder legislativo estatal en México* (págs. 169-187). Nueva York: Universidad Estatal de Nueva York.
- Manin, B. (1994). Frontières, freins et contrepoids : la séparation des pouvoirs dans le. *Revue française de science politique*, 257-293.
- Martínez Guerrero, E. (2019). *Los partidos ex autoritarios en las nuevas democracias: ¿hay retrocesos democráticos con su regreso al poder?* (Vol. Tesis de doctorado). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez Valdes, G. (2011). Centralización en la selección de candidatos a gobernadores de México en PAN, PRI y PRD entre 2000 y 2010. *Estudios Políticos*, 67-88.
- Martínez Valdes, G. (2016). Selección centralizada de candidatos del Partido de la Revoución Democrática a gobernadores en México (2000-2015). *Colombia Internacional*, 51-79.
- Martínez Valdes, G. (2017). Historia político electoral de Nuevo León. El recuento de una era bipartidista 1985-2015. En M. Bravo Ahuja Ruiz, *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales 1982-2015* (págs. 91-110). Ciudad de México: UNAM/La Biblioteca.
- Mayhew, D. (1991). *Divided we govern: party control, lawmaking and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 165-179.
- McLennan, W. (2011). Divided we conquer: why government is prefereable to unified control. *International Social Science REview*, 86(3-4), 162-166.
- Medina, L. (2005). *La invención del sistema político mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Méndez de Hoyos, I. (2004). La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997. *Perfiles Latinoamericanos*, 43-65.
- Méndez de Hoyos, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). *Política y Gobierno*, XIX(2), 147-198.
- Merkel, W. (2020). Who governs in deep crises? The case of germany. *Democratic Theory*, 7(2), 1-11.
- Mezey, M. (1991). Parliaments and public policy: an assessment. En D. Olson, & M. Mezey, *Legislatures in the Policy Process* (págs. 201-216).

- Milazzo, C., & Scheiner, E. (2011). Why do we follow the (national) leader? Party switching by subnational legislatures in Japan. *Electoral Studies*(30), 148-161.
- Mirón Lince, R. M., & Béjar Algazi, L. (. (2018). *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso*. México: La Biblioteca/UNAM.
- Modoux, M. (2006). Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano? *Foro Internacional*, 513-532.
- Montesquieu. (1748). *De l'esprit des loix*. Ginebra.
- Muñoz, B. (2005). *The unintended (or intended) political consequences of electoral systems: the case of Bolivia* (Vol. PhD Thesis). Florida Internacioanl University.
- Murray, L. (2004). *Interconnecting Tissue: presidential-congressional policy conversations* (Vol. PhD Thesis). State University of New York.
- Nacif, B. (2000). El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México. En G. Pérez, A. Martínez, & (comps), *La Cámara de Diputados en México* (págs. 33-59). México: Miguel Ángel Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados.
- Nacif, B. (2002). Para comprender la disciplina del partido en la Cámara de diputados de México: el modelo del partido centralizado. *Foro Internacional*(167), 5-38.
- Nacif, B. (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, XI(1), 9-41.
- Nicholson, S., & Segura, G. (1999). Midterm elections and divided government: an information-driven theory of electoral volatility. *Political Research Quarterly*, 52(3), 609-629.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: a latin american view with glances at some postcommunist countries. *World Development*(21), 355-369.
- Orta Flores, S. (2004). El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución. En R. Balkin, *EL poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de Nueva York.
- Ortega Ávila, A. (02 de 09 de 2006). López Obrador extrema su postura y manda "al diablo" a las instituciones mexicanas. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/diario/2006/09/03/internacional/1157234406_850215.html?event=go&event_log=go&prod=REGCRART&o=cerradomx
- Ortega Ridaura, I. (2005). *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Pantoja Morán, D. (2017). *Bases del constitucionalismo mexicano. La constitución de 1824 y la teoría constitucional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Pantoja Morán, D. (2019). Obtenido de Lecturas sobre instituciones políticas y principios COnstitucionales estadounidenses: <https://lecturasconstitucionales.eua.juridicas.unam.mx/rossiter/los-dos-grandes-partidos-son-una-confederacion-muy-laxa-de-partidos-estatales-independientes/>
- Parametría. (s.f.). *¿Identificación ideológica?* Recuperado el 8 de abril de 2020, de http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4403
- Pardow, S., & Verdugo, S. (2020). Estabilidad, profesionalismo y politización en los nombramientos de directivos de agencias reguladoras independientes: lecciones desde la experiencia chilena. *Revista Derecho del Estado*, 223-252.
- Patrón Sánchez, F., & Pérez Vargas, R. M. (2012). Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5(9), 7-38.
- Pedersen, M. (1979). The dynamics of european parties systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*.
- Pérez Fernández del Castillo, G., Puga Ciesnero, A., & Díaz Santana, H. (2009). *Memoria histórica de la transición democrática en México: 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/UNAM.
- Pérez Vargas, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las reelecciones ejecutivo-legislativo. *Andamios*, 5(10), 253-278.
- Pérez Vega, M. (2009). Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo. *Andamios*, 5(10), 253-278.
- Peschard, J. (2008). *El federalismo electoral en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy ab the limits of self-government*. New York: Cambridge University Press.
- Puente Martínez, K. (2006). Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano. En M. T. (coord), *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización* (págs. 85-122). México: UAM/ITESM/Poder Legislativo del Estado de México.
- Puente Martínez, K. (2007). *Bicameralismo y Gobierno Dividido en México a partir de la alternancia (2000-2003)* (Vol. Tesis de Maestría). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Puente Martínez, K. (2009). *Legislar en la oscuridad*. México: INAI.
- Puente Martínez, K. (2018). Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización. *Estudios Políticos*(44), 65-91.

- Puente Martínez, K., & Villagómez, J. (2011). Legislaturas subnacionales y partido único en México. El congreso del estado de México (1929-1975). *Estudios Políticos*(23), 31-47.
- Qi, L. (2012). *Power-sharing and democratic development: nested analysis of political institution in third-wave democracies* (Vol. PhD Thesis). University of Missouri.
- Rae, D. (1971). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CITEP.
- Rapeli, L., & Saikkonen, I. (2020). How will the COVID-19 pandemic affect democracy? *Democratic Theory*, 7(2), 25 - 32.
- Reveles Vázquez, F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas. *Estudios Políticos*(23).
- Reyes Tépatch, M. (2007). *La homologación de calendarios electorales en las entidades federativas de México en los términos de la reforma al artículo 116 constitucional*. México: Centro de documentación, información y análisis.
- Reyes Tepach, M. (2007). *La homologación de los calendario electorales en las entidades federativas de México en los términos de la reforma al artículo 116 constitucional*. Ciudad de México: Cámara de diputados.
- Reynoso, D. (2010). Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006). *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 113-139.
- Riemann, C. (2000). *The potential of the presidential veto power, 1945-1996* (Vol. PhD Thesis). Columbia University.
- Rivas Mira, F. (1988). *Colima*. Ciudad de México: UNAM.
- Rivera León, M. (2016). Evaluación legislativa en México: una propuesta para las entidades federativas. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*(6).
- Rivera, J. (2004). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados en México. *Política y Gobierno*, 11(2), 265-313.
- Rodríguez Montaña, L. C. (2017). La declinación de la hegemonía del PRI en los gobiernos estatales de México, 1989-2014. *Revista Región y Sociedad*(69).
- Rodríguez Montaña, L. C., & Pineda Pablos, N. (2017). La declinación de la hegemonía dle PRI en los gobiernos estatales de México, 1989-2014. *Región y Sociedad*, 127-152.
- Rosas, G., & Langston, J. (2011). Gubernatorial Effects on the voting behavior of National Legislators. *The Journal of Politics*, 1-17.
- Rossiter, C. (1965). *Démocrates et Républicains*. París: Vent d'Ouest.
- Rottinghaus, B., & Bergan, D. (2011). The Politics of Requesting Appointments: Congressional Requests in the Appointment. *Political Research Quarterly*, 31-44.

- Rottinghaus, B., & Waggoner, P. (2018). The Cost of Doing Business: Congressional Requests, Cost, and Allocation of Presidential. *Political Research Quarterly*, 813-825.
- Saiegh, S. (2004). *Government defeat: coalitions, responsiveness, and legislative success* (Vol. PhD Thesis). New York University.
- Saiegh, S. (2011). *Ruling by statute: how uncertainty and Vote-Buying Shape Lawmaking*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Salman, S. (2017). *The power of parliaments: understanding why and how parliamentary power changes in transitioning democracies* (Vol. PhD Thesis). American university.
- Sánchez Gayosso, R. (2020). Ejecutivos y congresos locales en las entidades federativas en México: ¿relaciones de poder asimétricas o equilibradas? *Intersticios Sociales*, 347-376.
- Sánchez Martínez, J. (2022). *Cómo los gobiernos divididos afectan la relación ejecutivo-legislativo en el proceso presupuestario subnacional en México*. Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Sánchez Martínez, J. S. (2014). Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014. *Estudios Políticos*(32), 115-142.
- Sánchez Martínez, J. S. (2016). Los congresos locales y la política de gasto en México: 2000-2012. *Foro Internacional*, LVI(226), 1019-1052.
- Sánchez Martínez, J. S. (2017). La relación ejecutivo-legislativo en la aprobación del presupuesto. El caso de México a nivel subnacional. *Política y Gobierno*, XXIV(2).
- Schaal, P. (2009). *Fiscal federalism: the effects of divided versus unified governments on federal grant in aid spending* (Vol. PhD Thesis). Univeristy of Notre Dame.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government*. New York: Rinehart.
- Smith, A. (2020). Covid vs. Democracy: Brazil's populist playbook. *Journal of democracy*, 31(4), 76-90.
- Solt, F. (2004). Electoral Competition, legislative pluralism and institutional development: evidence from México's States. *Latin America Research Review*, 39(1), 155-167.
- Sundquist, J. (1988). Needed: a political theory for the new era of coalition government in the United States. *Political Science Quarterly*(10), 613-635.
- Taguena Belmonte, J. A., Lugo, Bernabé, & González, R. (2017). Hidalgo. De la hegemonía a predominancia priísta. En M. Bravo Ahuja Ruiz, *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales 1980-2015* (págs. 61-90). Ciudad de México: UNAM/La Biblioteca.
- Tena Ramírez, F. (1984). *Derecho contitucional mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.

- Ugalde, L. (2005). Relación entre partidos, congreso y Poder Ejecutivo en México: el caso de la disciplina partidista. En V. Espinoza, L. Rionda, & (coords), *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad* (págs. 115-140). México: UAM/SOMEE/Univerisdad de Guadalajara.
- Vairo, D. (2016). Lealtad democrática de los partidos de oposición en América Latina (1978-2010): una explicación institucionalista. *Revista de Ciências Sociais*, 62(1), 1-35.
- Vairo, D. (2017). Oposición partidaria y (des) lealtad democrática en América Latina (1978-2010). *Revista POSTData*, 22(1), 273-304.
- Valencia Escamilla, L. (2009). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, 24(155), 69-76.
- V-Dem Institute. (2020a). *An update on Pandemic Backsliding: democracy four months after the beginning of the Covid-19 Pandemic*. Policy Brief 24. Obtenido de https://www.v-dem.net/media/filer_public/b9/2e/b92e59da-2a06-4d2e-82a1-b0a8dece4af7/v-dem_policybrief-24_update-pandemic-backsliding_200702.pdf
- V-Dem Institute. (2020b). *Autocratization surges - Resistance grows*. University of Gothenburg, Gothenburg. Obtenido de https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy_report.pdf
- V-Dem Institute. (2020c). *Pandemic Backsliding: does Covid-19 put democracy at risk?* Policy Brief 23. Obtenido de https://www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf
- V-Dem Institute. (2020d). *Pandemic Backsliding: democracy and disinformation. Seven months into the Covid-19 Pandemic*. Policy Brief 25. Obtenido de https://www.v-dem.net/media/filer_public/37/de/37defb66-9457-4eeb-887a-f0c168dc4365/v-dem_policybrief-25_201002_v2.pdf
- Veillette, C. (2007). *Authoritarian legacies and legislative politics un Latin America* (Vol. PhD Thesis). The George Whashington University.
- Weiffen, B. (2020). Latin America and COVID-19. Political rights and presidential leadership to the test. *Democratic Theory*, 7(2), 61-68.
- Weldon, J. (2002). Las fuetntes políticas dle presidencialismo mexicano. En S. Mainwaring, & M. Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidóns.
- Wilson, W. (1907). *Constitutional government in the United States*. Nueva York: Columbia University Press.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Zakaria, F. (2003). *The future of freedom: iliberal democracy at home and abroad*. New York: Norton.

Zubida, H. (s.f.). *A comparative framework of split.voting: testing the cases of United States and French National Election* (Vol. PhD Thesis). New York University.