



69997

Gobiernos sin mayoría en México : Baja Cali

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA MÉXICO

***GOBIERNOS SIN MAYORÍA EN MÉXICO.
BAJA CALIFORNIA SUR, LA EXPERIENCIA
DE COOPERACIÓN EN UN GOBIERNO PERREDISTA
(1999-2005)***

Guillermina Martínez Bermúdez

DIRECTOR: DR. DIEGO E. REYNOSO

**Tesis para optar al grado de Maestra en Ciencias Sociales
XV Promoción 2004 - 2006**

Seminario de tesis: Política

MÉXICO DF, 31 DE JULIO DE 2006

Esta Tesis fue realizada con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y

Tecnología (CONACYT)



69997

69997

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación constituye un esfuerzo para contribuir con los estudios sobre congresos locales en que se ha experimentado el fenómeno de gobierno dividido. La falta de flujo informativo desde las áreas locales dificulta la obtención de información; sin embargo, se debe considerar el esfuerzo realizado por quienes han permitido llevar a cabo este estudio.

Agradecemos en primera estancia a los funcionarios que integran la XI Legislatura de Baja California Sur, en particular al Oficial Mayor, Lic. Víctor Daniel Madrigal; al C. Rodolfo Ezqueda Raya, jefe de departamento de apoyo parlamentario y a la Lic. Florina Plateros Beltrán. También damos las gracias a los integrantes del Instituto estatal Electoral y a los encargados de la Biblioteca de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Al Lic. Humberto Peña y a la Maestra Pola. Gracias a mis amigos Paola García Contreras, Julissa García García, Ignacio López, Rodrigo Salazar, Juan Poom y Eloy Mosqueda.

Un reconocimiento especial al Dr. Ricardo Espinoza Toledo, al Dr. Álvaro López Lara, y al Dr. Benjamín Temkin.

Gracias a la Dra. Gloria del Castillo y a Laura Rodríguez por su apoyo.

Gracias por tu paciencia Diego.

*A mi padre, mi madre
y a Dios,
Gracias por todo*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS, UNA REVISIÓN TEÓRICA.....	15
1.1 ¿QUÉ SON Y QUÉ ORIGINA A LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS?	15
1.2 CONSECUENCIAS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.....	18
1.3 SOLUCIÓN PARA SUPERAR LA PROBLEMÁTICA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS	24
1.4 CONCLUSIÓN.....	26
CAPÍTULO II. ESTUDIOS SOBRE LA DINÁMICA PARLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO.....	29
2.1 CONCLUSIÓN.....	38
CAPÍTULO III. BAJA CALIFORNIA SUR. HISTORIA DE LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTADO QUE EXPERIMENTA UN PERIODO DE GOBIERNO SIN MAYORÍA.....	40
3.1 CONTEXTO NACIONAL	41
3.2 EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR	51
3.2.1. IMPORTANCIA DEL CASO.....	51
3.2.2. PROCESO DE INGRESO DE BAJA CALIFORNIA A LA FEDERACIÓN ..	52
3.2.2.1 SITUACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE BAJA CALIFORNIA SUR	53
A) MOVIMIENTOS SOCIALES	54
B) PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES	58
3.2.2.2 DESARROLLO REGIONAL. DETERMINANTE PARA EL INGRESO A LA FEDERACIÓN	59
3.2.3 COFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE UN NUEVO ESTADO	62
3.2.3.1 TRANSFORMACIONES DE LA NORMATIVIDAD LEGISLATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO Y LAS FACULTADES ELECTORALES EN BAJA CALIFORNIA SUR.....	63
3.2.3.2 ÓRGANO DE GOBIERNO Y COMISIONES	74
A) COMISIONES.....	75
3.2.4 EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.....	77
3.2.4.1 PRINCIPIOS DE ELECCIÓN (MR Y RP), PARTIDOS Y NÚMERO DE INTEGRANTES DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR (1974-1999)	77
3.2.4.2 TRABAJO LEGISLATIVO (1974-1999)	83
CAPÍTULO IV. TRABAJO LEGISLATIVO EN BAJA CALIFORNIA SUR Y LA COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO (1999-2005).....	95

4.1	PROCESO LEGISLATIVO	95
4.2	TRABAJO DE LAS LEGISLATURAS IX Y X.....	101
4.3	LA COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO.....	111
4.3.1	FACTORES RELACIONADOS A LA COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO	114
4.3.1.1.	SOPORTE LEGISLATIVO DEL GOBERNADOR Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS.....	114
4.3.1.2.	PODERES LEGISLATIVOS DEL GOBERNADOR.....	118
4.3.1.3.	ESTATUS TEMPORAL DEL EJECUTIVO Y LOS CICLOS ELECTORALES	122
4.3.1.4	INCENTIVOS DE LOS LEGISLADORES	132
4.4	CONCLUSIONES	141
	REFLEXIONES FINALES	144
	ANEXO 1	151
	ANEXO METODOLÓGICO	161
	BIBLIOGRAFÍA.....	173
	DOCUMENTACIÓN OFICIAL	177
	HEMEROGRAFÍA	177

INTRODUCCIÓN

En diversas entidades de la federación mexicana se fue presentando el fenómeno de los gobiernos divididos desde 1989, expandiéndose a medida que las distintas fuerzas políticas ganaban espacios en los Congresos Estatales y/o cuando la oposición obtenía gubernaturas; fenómeno que se presentó a nivel nacional en ambas cámaras del Congreso Federal en el año 2000, con la pérdida de la mayoría calificada y absoluta de los priístas en la Cámara de Senadores¹ y con la presencia de un poder ejecutivo panista (Becerra:2001:pp. 310-315).

Para motivos de este análisis se entenderá por gobiernos divididos a los periodos de gestión en que un gobernador estatal (poder ejecutivo) carece de soporte legislativo mayoritario. Una de las variantes de los gobiernos divididos son los gobiernos sin mayoría, en los cuales ningún partido en el poder legislativo cuenta con la mayoría calificada, ni con la absoluta.

Uno de los debates teóricos relevantes en Ciencia Política se enfoca en la imposibilidad de la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, cuando se presenta el fenómeno de los gobiernos divididos; entendiendo el término de cooperación en un sentido bidireccional. Es decir, tanto las acciones de colaboración que los grupos opositores y la bancada partidista a que pertenece el poder ejecutivo ~~realizan a favor de las propuestas de ese poder, como las acciones del propio poder~~ ejecutivo con respecto a su disposición de contribuir o no con los intereses legislativos

¹ Se mantiene el PRI como primera minoría.

de las distintas bancadas. Cabe señalar que la cooperación entre poderes se encuentra determinada no sólo por la aceptación o rechazo de los intereses de cada rama de poder, sino también por el momento político, lo que puede contabilizarse con la variable tiempo.

La relevancia práctica del tema de la cooperación en gobiernos divididos o estrictamente en gobiernos sin mayoría, se justifica por tres principales razones. La primera se refiere a que las experiencias de cooperación en gobiernos divididos proporcionan suficiente evidencia para desvirtuar el argumento que sostiene la idea de que en éstos fenómenos siempre se tiene una tendencia de bloqueo o de parálisis.

La segunda razón se refiere a que los estudios sobre cooperación en gobiernos divididos proporcionan elementos empíricos para considerar ciertas modificaciones desde el ámbito constitucional, con la finalidad de propiciar la colaboración entre los distintos poderes, sobre todo en aquellas estructuras donde se presentan vacíos legales.

La tercera razón se refiere a la amplia gama de posibilidades que puede proporcionar el peso de los factores determinantes de la cooperación en un gobierno dividido. A este respecto consideramos que estudios de este tipo encuentran en la experiencia de las entidades federativas mexicanas una rica fuente de escenarios para estudiar el fenómeno, por sus características diversas y heterogéneas.

Una consideración adicional, atribuida a la pertinencia de estos estudios, se orienta a la coyuntura política de México, en el ámbito federal, sobre todo a partir del año 2000;

ya que si bien los alcances de los estudios locales en gobiernos divididos no sirven de patrón que oriente el comportamiento de este fenómeno a nivel federal, con miras a la cooperación entre poderes, tales estudios sí permiten obtener una radiografía de los comportamientos de las partes integrantes de la federación, cuestiones que deben ser consideradas a la hora de que los poderes federales requieren de la colaboración mutua.

Además, estos estudios proporcionan elementos empíricos suficientes para que los diversos actores de las entidades federativas mexicanas que no han contado con experiencias de gobiernos divididos, reflexionen sobre las ventajas y desventajas de la presencia de dichos fenómenos, desde una perspectiva local, independientemente del partido que respalde al gobierno en turno; ante todo en aquellos sistemas en que la tradición hegemónica aún encuentra sustento, o posibilidades de reinstauración.

Uno de los objetivos de la investigación fue adentrarnos en el estudio de los gobiernos divididos que se presentan en México, particularmente en su variante de gobiernos sin mayoría, atendiendo a los niveles de cooperación que pueden alcanzarse en los gobiernos locales, considerando las diversas transformaciones de que ha sido objeto la entidad federativa de un par de décadas a la fecha, y teniendo en cuenta la existencia de gobiernos de distintas filiaciones políticas en el poder.

El problema de investigación que encara la tesis gira en torno a la presencia o ausencia de cooperación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, así como a los factores que propician dicha cooperación en los gobiernos sin mayoría, en particular,

en aquellos gobiernos cuya filiación partidista aún no cuenta en su haber con una experiencia de gobierno federal (particularmente en el caso del PRD).

El objetivo general del trabajo se orienta a elaborar una descripción de la presencia o ausencia de cooperación u obstrucción que presenta una entidad federativa en la que existe un gobierno sin mayoría, corroborando o descartando el grado de importancia que tienen algunas variables que han sido aceptadas teóricamente, y señalando en su caso, la relevancia de otros factores que de manera particular pudieran incidir en la cooperación entre poderes.

Los objetivos particulares son: a) Recuperar y sistematizar el estado del arte sobre el tema a nivel teórico; b) Mostrar el auge de los gobiernos divididos en México; c) Describir el contexto de un caso que haya presentado gobierno sin mayoría y que no tenga experiencia federal de gobierno; d) Analizar un caso que haya presentado un periodo de gobierno sin mayoría (análisis longitudinal de 1999 a 2005), en el marco de la cooperación entre poderes desde el trabajo parlamentario; d) aportar algunas reflexiones particulares en materia de incidencia en la cooperación entre poderes en el ámbito local, y e) proponer alguna forma para la elaboración de estudios del tema a futuro.

El caso seleccionado fue el estado de Baja California Sur, para su selección se aplicaron tres criterios, el primero es que debería ser una entidad con experiencia en gobiernos sin mayoría; el segundo es que cumpliera con un periodo de gobierno completo en el que se tuviera gobierno sin mayoría en el congreso local; y el tercero se refiere a que el partido del gobierno local fuese oposición a nivel federal (Partido de

la Revolución Democrática), ello con la finalidad de mostrar la dinámica en la que trabajan los perredistas cuando en lugar de ser oposición son gobierno, y se enfrentan a una oposición en su propio congreso local.

Se optó por limitar el trabajo a un estudio de caso debido a que éste permite realizar el análisis intensivo de una sola unidad (el estado de Baja California Sur) cuyo propósito es llegar al entendimiento de otras unidades similares² (Gerring: 2004:p. 342). Dicho estudio longitudinal no es experimental. La unidad de análisis es el gobierno de Leonel Cota Montaño, que comprende el trabajo parlamentario de las legislaturas IX y X, del Congreso de Baja California Sur (1999-2005).

Aquí se propone desarrollar una investigación que rechace o verifique la siguiente hipótesis: *En gobiernos divididos o en gobiernos sin mayoría siempre es posible llegar a la cooperación entre poderes. Pero cuando la cooperación se imposibilita (y se llega a bloqueos), el desacuerdo y la falta de cooperación no pueden presentarse por tiempo prolongado, ni en todas las áreas. La cooperación dependerá principalmente del marco normativo (facultades constitucionales), del número efectivo de partidos, del contingente legislativo del presidente, del estatus del presidente y de los incentivos de los legisladores.*

De esta hipótesis se desprenden particularmente las hipótesis H1, H2 y H3, que indican lo siguiente:

² Como otras Entidades Federativas

H1. Siempre que el marco normativo otorgue poderes constitucionales fuertes al presidente, y a la asamblea con reglas flexibles, la cooperación será mayor.

H2. En presencia de un ejecutivo fuerte que no cuenta con mayoría absoluta o calificada, pero que tiene la primera minoría, y donde las reglas de votación son flexibles, se imposibilita la no cooperación con el ejecutivo

H3. La cooperación con el ejecutivo depende del ciclo electoral, que a su vez afecta el total desempeño de la producción legislativa.

H4. La búsqueda de movilidad política de los legisladores y la falta de reelección consecutiva incentivan a los legisladores a cooperar con el poder ejecutivo.

Para poner a prueba dichas hipótesis se recurrió al uso de los métodos deductivo y descriptivo.

Cabe señalar que si bien de inicio se buscó la aplicación de un enfoque meramente cuantitativo que permitiera la modelización de las variables utilizadas, la evidencia proporcionada por los datos desde este enfoque cuantitativo, al no permitir la modelización en sentido estricto, nos llevó a recurrir a algunas técnicas cualitativas que permitieran profundizar en el análisis de las variables adoptadas, de ahí que en particular se recurriera a la recopilación de documentos y artículos hemerográficos que permitieran elaborar algunas descripciones de los resultados arrojados por los datos.

Las técnicas de recolección y análisis de datos utilizadas incluyeron la revisión bibliográfica para construir el estado del arte; la revisión documental para reconstruir los antecedentes y el marco legal en materia legislativa (en primera estancia), además del uso hemerográfico; así mismo, la revisión documental también permitió la elaboración de una base de datos que contabiliza el trabajo legislativo, además del registro de pronunciamientos de los legisladores. El trabajo de campo tuvo como finalidad la recopilación documental de leyes, reglamentos, modificaciones a la normatividad, así como de las actas de sesiones legislativas, los órdenes del día, y los diarios de debates respectivos en la entidad a estudiar. El análisis de datos se realizó primordialmente mediante el uso de técnicas estadísticas a nivel descriptivo, utilizando como herramienta el paquete estadístico de SPSS.

Las variables de la base de datos elaborada, cuyo contenido se especifica en el anexo metodológico al final de este documento, serán utilizadas para que a partir de la información sistematizada de esa forma se pruebe o descarte la relación entre la cooperación y lo siguiente: el estatus temporal del gobernador y ciclo electoral, la normatividad, el número efectivo de partidos legislativos, el contingente legislativo del presidente, y los incentivos para cooperar.

El ciclo electoral se refiere concretamente a la proximidad o lejanía de periodos electorales, éste, desde la perspectiva teórica, influye en la dinámica de aprobación o rechazo del trabajo legislativo.

El estatus temporal del gobernador se refiere al momento en que el poder ejecutivo se sitúa en el tiempo, considerando la proximidad de las elecciones.

La normatividad se refiere a la regla constitucional que proporciona facultades legislativas tanto al poder ejecutivo como al legislativo.

El número efectivo de partidos legislativos, por su parte, se refiere a la cantidad de partidos importantes (Sartori: 1980: pp. 151-164) que integran una legislatura, éste se calcula considerando que $NEP = 1/\sum p_i^2$; donde p_i = proporción de los partidos que integran la legislatura (Laakso y Taagepera: 1979: pp. 3-27), índice de concentración que indica el número hipotético de competidores de igual tamaño dentro del poder legislativo.

Para efectos del presente trabajo, el contingente legislativo del gobernador, se referirá al número de integrantes de la bancada del gobernador estatal.

Los incentivos para cooperar se refieren a las metas políticas que tienen los miembros del congreso para cooperar con el poder ejecutivo, todo con miras a la movilidad política.

Los principales problemas enfrentados en el desarrollo de la investigación se refieren a lo siguiente:

1. La falta de información sistematizada para agilizar la obtención de la información

2. La poca disposición de algunos funcionarios públicos para proporcionar la información de los archivos documentales.
3. La falta de acervo documental que contenga datos completos que se consideran relevantes, sobre el trabajo legislativo histórico, ya sea porque deliberadamente se eliminó de los archivos, o porque en la propia redacción de la información no se considera relevante registrar los datos.
4. La nula respuesta de la mayoría de ex diputados localizados, que actualmente mantienen cargos de gobierno, para ser entrevistados con la finalidad de afinar y enriquecer el estudio.
5. La pobreza hemerográfica histórica del trabajo legislativo.

Las principales limitaciones de la tesis se generalizan en seis puntos fundamentales:

La presente investigación inicialmente pretendía ser un estudio comparativo de tres casos con gobierno sin mayoría, los casos eran Baja California Sur, Querétaro y Sonora, y uno de los objetivos era comparar tres periodos de gobierno con partidos de filiación política distinta, sin embargo, se imposibilitó la elaboración de dicho estudio por dos cuestiones. La primera fue que la información obtenida de Sonora imposibilitaba el desarrollo del estudio, debido a que de los archivos se eliminó la información correspondiente al registro de todo aquel material que reportara iniciativas y trabajo legislativo que no hubiera sido aprobado. Y en lo referente al caso de Querétaro, las respuestas sobre el acceso de información excedieron los tiempos considerados para la elaboración del estudio. Así que se optó por la elaboración de un estudio de caso, que sin desmerecer importancia, reduce las posibilidades de generalización de los resultados.

Si bien las variables consideradas para elaborar esta investigación son importantes para un estudio de cooperación en gobiernos sin mayoría, existen otras variables fundamentales que no pudieron ser incluidas debido a la falta de datos disponibles para ello, tales como la disciplina o indisciplina partidista, la cohesión, y las distancias ideológicas. Su elaboración se imposibilitó porque no existe en primer lugar, registro del sentido de la votación, ni archivos documentales sobre las plataformas legislativas de los partidos políticos, mucho menos de las agendas legislativas partidistas.

Tanto las imposibilidades de comparación antes descritas, como la falta de incorporación de dos variables relevantes para un estudio de este tipo, además de la cantidad de datos perdidos en la elaboración de la base de datos, a consecuencia de que en los documentos oficiales (como registros de sesiones de actas o diarios de debates) no se documentan claramente los datos de las variables utilizadas en la base de datos construida, reducen los alcances de la presente investigación a un estudio descriptivo.

La selección de un estado con gobierno sin mayoría como el presente, pretende ser un primer acercamiento en la elaboración de este tipo de investigaciones, sin descartar que una mayor riqueza de resultados y variantes se presenten en estudios con gobierno dividido en sentido estricto, es decir, en gobiernos donde no exista un partido con una primera minoría considerable y favorable para la cooperación.

La imposibilidad de aplicar técnicas cualitativas de recopilación de datos como entrevista, no permiten profundizar en la dinámica de cooperación, cuando la

recolección de datos desde la investigación documental no permitió incluir variables fundamentales para el estudio

La pobreza de información histórica hemerográfica con que se cuenta en los archivos locales, sobre todo la falta de interés en temas legislativos por parte de los diarios locales, para el caso particular de Baja California Sur, disminuye la posibilidad de profundizar en el tema, desde una perspectiva política, buscando encontrar indicios que nos lleven a construir ciertas aseveraciones sobre los incentivos de los actores en el ámbito de la cooperación.

Por su parte, en lo referente al contenido del documento, está organizado de la manera siguiente. La estructura del trabajo se organiza en cuatro capítulos y un último apartado sobre reflexiones finales.

El primer capítulo versa en la revisión teórica sobre los gobiernos divididos, atendiendo a su significado, origen y variantes, así como a sus consecuencias y la propuesta de solución para superar la problemática atribuida al fenómeno.

El capítulo segundo busca mostrar los trabajos realizados en México, en torno al tema de los gobiernos divididos; además de sustentar la idea de que las experiencias estatales se han convertido en la veta de estudios actuales sobre cuestiones de gobiernos sin mayoría para el caso mexicano, por contar con mayor experiencia de este fenómeno.

En el capítulo tercero, tras revisar el contexto nacional, se busca justificar la elección del caso de Baja California Sur, como un estudio empírico que proporciona elementos sustanciales para el estudio de fenómenos con gobierno sin mayoría. En este capítulo se muestra de una manera descriptiva y mediante el uso de series temporales (legislaturas) la evolución de los trabajos realizados en el Congreso sudcaliforniano que han permitido llevar a cabo un proceso de descentralización administrativa y reducción de facultades del poder ejecutivo.

En el capítulo cuarto se realiza la descripción del trabajo legislativo realizado durante el periodo de estudio, presentando los resultados de la interacción entre las variables elaboradas mediante la utilización de estadísticos descriptivos.

Finalmente se plantean una serie de reflexiones finales en las que se concluye con los hallazgos del estudio al poner a prueba las hipótesis sugeridas. Se sintetizan las conclusiones ordenando y analizando las relaciones entre los principales problemas.

En la medida en que los estudios a profundidad sobre el trabajo parlamentario en los Congresos Estatales, en materia de cooperación en gobiernos divididos, se encuentra aún poco difundido en nuestro país, sobre todo en lo referente a los gobiernos de oposición a nivel federal, se espera haber contribuido a demostrar su utilidad en tanto proceso social de aprendizaje y necesidad de evaluación y control entre instituciones. Ámbito en el que distintas prácticas se muestran aún arraigadas debido al monopolio de información, o a la falta de personal capacitado para mantener en condiciones óptimas los acervos documentales.

CAPÍTULO I. LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS, UNA REVISIÓN TEÓRICA

El objetivo del presente capítulo es *profundizar en el estudio del fenómeno de los gobiernos divididos, atendiendo a su definición, saber ¿qué posibilita estos fenómenos?, ¿cuáles son sus consecuencias desde diferentes concepciones? Sin embargo pondremos especial atención a la forma en cómo los teóricos han llegado a considerar que puede superarse el bloqueo o la parálisis dentro de los gobiernos divididos, característica que ha marcado su negatividad.*

1.1 ¿QUÉ SON Y QUÉ ORIGINA A LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS?

Los fenómenos de gobierno dividido han sido entendidos como *la situación en la que el partido del presidente en ejercicio carece de control sobre una mayoría legislativa, sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral* (Shugart y Cherbub: Negretto: 2002: p. 102) Otra manera de definirlo es como *la distribución de fuerzas políticas en que las distintas ramas de poder se hallan separadas en cuanto a funciones que desempeñan y en cuanto a los intereses políticos que representan y los propósitos que cada fuerza persigue* (Cox y McCubbins: Negretto: 2002: p. 102) Nosotros los entenderemos como los Gobiernos que se presentan en sistemas de división de poderes en donde el poder ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria (Lujambio: 1996c: p. 48).

Dentro de los gobiernos divididos se pueden detectar dos variantes, los gobiernos divididos puros y los gobiernos sin mayoría³. Los primeros se refieren a aquellos en donde un partido tiene el poder ejecutivo y otro la mayoría parlamentaria. Es decir, son aquellos gobiernos donde el partido mayoritario en el poder legislativo (que es oposición) cuenta con una mayoría simple (con el 50% más uno de los escaños) o con la mayoría calificada (2/3 partes de los escaños). Y los segundos se presentan cuando ningún partido tiene por sí mismo la mayoría legislativa. Éste tipo de fenómenos resulta de gran interés, toda vez que al no existir una mayoría opositora, las alianzas, los acuerdos y la negociación se tornan fundamentales para llegar a la toma de decisiones que convengan a cada uno de los actores. En este tipo de fenómenos, el poder ejecutivo y su partido podrán generar alianzas varias con las distintas fuerzas políticas en el Congreso, a condición de que nadie cuente con mayoría alguna.

Tras la conceptualización y detección de las variantes de los gobiernos divididos, debemos atender a un importante tema, planteado en la siguiente pregunta: ¿qué origina a los gobiernos divididos? Los diversos estudios han llegado a mostrar que los gobiernos divididos son producto de tres cuestiones fundamentales, éstas son la profesionalización legislativa, la elección del elector, y el sistema electoral.

En lo concerniente al primer punto, se asume que los gobiernos divididos son resultado de un accidente, ya que en la base de la actuación y temática, el electorado favorece a los candidatos presidenciables, en tanto las elecciones de la Cámara (baja) son menos afectadas por condiciones y temáticas nacionales, y más por cualidades

³ En ello coinciden Alonso Lujambio y Gabriel Negretto.

personales y actividades políticas de los candidatos (que se visualizan en sus puestos como funcionarios o su desempeño legislativo); en esta lógica, los electores llegan a proteger a los legisladores más profesionalizados, (con mayor experiencia), y atenderán a elegir al ejecutivo por criterios distintos que los de la elección del legislativo.

En segundo lugar, si atendemos a que el origen de los gobiernos divididos se encuentra en la elección del ciudadano, a su vez, tenemos tres posibles explicaciones para tales gobiernos. La primera se refiere a "The balancing" que se inscribe dentro de la teoría racional, donde se considera que los ciudadanos tienen una apreciación general de la estructura institucional del gobierno, por lo que las percepciones de las instituciones son tomadas en cuenta a la hora de votar (voto conciente); la segunda pone como elemento principal a la intuición del elector, por considerar que el ciudadano puede tener una apreciación vaga del total de la configuración parlamentaria en la que su voto es esencial, y podría estar votando como si eligiera conscientemente dividir su voto, pero su decisión individual permanece detrás del nivel de conciencia (votar por intuición o por sentimiento) (Fiorina: 1996: pp.64-65). Y en la tercera, los deseos políticos son fundamentales, ya que se piensa que el gobierno dividido no resulta de un accidente sino de los deseos políticos cuando los votantes toman ventaja del "check and balance", implícito en la relación ejecutivo- legislativo, llegando a obtener políticas moderadas (Alesina: 1995).

Al referirnos al tercer punto, es decir, a los sistemas electorales como el factor que propicia los gobiernos divididos, se sostiene que las reglas electorales empleadas por un sistema son la principal causa de este tipo de gobiernos en América Latina y en

muchos sistemas presidenciales, ya que ello depende de la fórmula electoral empleada para la elección de ambas ramas de poder, distinguiendo sistemas que emplean fórmulas plurales de los que emplean fórmulas mayoritarias; del ciclo de elección (si es concurrente, no concurrente o mixto), de la magnitud efectiva de ciclos electorales usados para seleccionar a los legisladores, la fórmula electoral empleada (RP, uninominal), y del número de cámaras en las legislaturas⁴.

Lo expuesto ilustra hasta aquí las diferentes explicaciones que se han dado al origen de estos fenómenos, cuestión a considerar para el estudio de situaciones con gobiernos divididos al atender el diseño institucional de cada país; sin embargo, ante las situaciones de facto en que se presentan los gobiernos divididos, en la literatura se ha centrado el interés en dar diversas explicaciones sobre las consecuencias producidas por estos fenómenos, tales explicaciones son consideradas en el siguiente apartado.

1.2 CONSECUENCIAS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

La principal crítica a los gobiernos divididos se centra en lo que se ha considerado como consecuencias negativas propiciadas por este fenómeno, ello se refiere directamente a las situaciones críticas que se producen, como la parálisis legislativa, mismas que son atribuidas a la división de poderes y a sistemas de tipo presidencial, principalmente.

⁴ Como sostienen Rosental y Alesina.

En lo que se refiere a la división de poderes (efectiva en un gobierno sin mayoría), se considera que el sistema de poderes separados impide una acción gubernamental coherente, ya que es más probable el estancamiento cuando ni el ejecutivo ni el Congreso son capaces de actuar por su cuenta. El Congreso es estructuralmente incapaz de producir políticas coherentes ello porque el poder legislativo se encuentra fragmentado y el estancamiento se toma más probable, en este sentido existe un sistema en el cual cada rama del gobierno opera por su cuenta y es capaz de impedir que el otro actúe (Mezey: 1995). Además, el Congreso tiene algunas debilidades intrínsecas puesto que la representación produce individualismo y localismo; el individualismo produce fragmentación y dispersión de autoridad en el seno del Congreso.

Al atender a la crítica referente al sistema presidencial, se considera que el "gridlock" (inmovilidad) causado por los gobiernos divididos es un ejemplo del por qué el presidencialismo es un problema para el régimen democrático (Lijphart: 2000; Linz y Valenzuela: 1994) Marco perjudicial por presentar la separación máxima de poderes, ya que siempre que los actores con intereses divergentes controlan instituciones separadas, se elevan notablemente los costos de la negociación, tanto para adoptar decisiones en general como para producir cambios legislativos en particular. Los costos de la negociación se toman altos en materia de tiempo y de recursos. Los efectos negativos que atentan contra la estabilidad son producidos por los sistemas presidenciales debido a que: a) el mandato fijo del cargo presidencial produce una rigidez menos favorable para la democracia que la flexibilidad que ofrecen los mecanismos de no confianza y disolución; b) presentan mayores tendencias al inmovilismo que los sistemas parlamentarios, por ser más aptos para engendrar

gobiernos de minoría y poderes ejecutivos débiles, a la vez que son menos capaces (que los sistemas parlamentarios) de manejar los problemas cuando surgen; c) incorpora una lógica en la que el ganador se lleva todo, situación poco favorable para la estabilidad democrática; d) la elección popular directa de los presidentes es un desiderátum. Y se encuentra el lado negativo de las elecciones populares directas, porque en dichas elecciones pueden elegirse personalidades ajenas a la clase política (outsiders) con escasa experiencia en política partidaria y legislativa (Linz y Valenzuela: 1994, Lowenstein: 1949; Riggs: 1988, Suarez: 1982).

Desde esta perspectiva, en muchos casos el “deadlock” producido por la falta de una mayoría presidencial cuyo resultado es el final (overthrow) de un gobierno electo democráticamente, apelando a la intervención militar para romper el gridlock del ejecutivo-legislativo.

Sin embargo, las críticas negativas del fenómeno son superadas si se atiende a lo siguiente, tanto en lo referente a la división de poderes como a las críticas hacia el sistema presidencial.

Sobre la división de poderes se ha considerado, desde las posturas clásicas hasta los defensores en nuestros días, que los fenómenos de gobiernos divididos muestran el buen funcionamiento de la separación de poderes por evitar la acción gubernamental precipitada por parte de una mayoría, lo que pudiera violar los derechos de las minorías, ello porque la legislación importante sólo puede promulgarse en virtud de un amplio consenso.

Se ha llegado a considerar que no es la separación de poderes la que determina directamente los conflictos dentro del equilibrio de poderes (en gobiernos divididos), ya que existe además de la división de poderes la separación de propósitos, la cual llega a afectar y desestabilizar un sistema de controles estable de una separación de poderes.

Una separación de propósitos es aquella en la que el poder ejecutivo y el poder legislativo tienen preferencias distintas, con la posibilidad de incrementarse cuando el resultado de elecciones separadas arroja el control de grupos partidistas distintos, como el fenómeno de gobierno dividido. También surge a causa de que un presidente es generalmente electo por su electorado nacional, mientras que los legisladores lo son por el electorado subnacional. De esta forma, cuando se presenta la separación de propósitos, ninguna rama podrá reemplazar a la otra, sino comprometerse para pasar sus políticas o enfrentar las consecuencias del gridlock (Haggard y McCubbins: 2001:pp. 1-102)

Por otra parte, en lo que respecta a los argumentos que asumen al sistema presidencial como aquel que propicia las situaciones críticas de los gobiernos divididos, dichas críticas son contrarestadas asumiendo que la existencia de elecciones tanto para el ejecutivo como para el legislativo, proporcionan a los votantes un abanico de opciones más libres, en que pueden decidir emitir su voto apostando a un gobierno dividido. De esta forma, el presidencialismo presenta ventajas en términos de rendición de cuentas (accountability) e identificabilidad.

En primer lugar, la accountability electoral designará el grado y los medios con que los funcionarios electos serán electoralmente responsables ante los ciudadanos; en tanto que la identificabilidad se presentará como la capacidad de los votantes para realizar una elección informada antes de los comicios, basada en su capacidad para calcular el abanico probable de gobiernos que puedan resultar de las elecciones. La identificabilidad se elevará cuando los votantes reconozcan a quienes compiten por el control del ejecutivo, estableciendo una conexión lógica inmediata entre su candidato o partido preferido y su voto último.

Un aspecto a tomar en cuenta es el que se refiere al debate en el que se piensa a los sistemas parlamentarios como mejores que los presidenciales. Si bien se entiende que la independencia sobre las deliberaciones del legislativo frente al ejecutivo puede producir el problema de inmovilismo, debido a que dicha independencia resulta particularmente problemática en presencia de sistemas pluripartidistas altamente fragmentados, en los que los presidentes en minoría son la regla; así mismo, *la independencia legislativa puede alentar la construcción de coaliciones amplias porque ni siquiera un presidente mayoritario tiene la garantía de un apoyo sin reservas por parte de su partido en el Congreso*. Esta situación es contraria a los sistemas parlamentarios, en los que si un primer ministro cuenta con una mayoría, se exhiben características altamente mayoritarias puesto que aún cuando un partido con menos de la mayoría pudiera gobernar, fabricará desde el sistema electoral una mayoría de escaños para el partido. El incentivo de no poner en peligro la supervivencia del gobierno presionará a los miembros del parlamento cuyos partidos tienen cargos ejecutivos para que no se opongan a las directivas ministeriales. De ahí que resulte ser más apto el presidencialismo que el parlamentarismo al combinar la

independencia de los legisladores con un ejecutivo responsable e identificable (Shugart y Mainwaring: 1997)

Además, frente a la crítica de que en los sistemas presidenciales el ganador se lleva todo (expuesto por Linz), los sistemas parlamentarios no representan ninguna ventaja ya que cuando éstos cuentan con un partido mayoritario disciplinado, ofrecen menores controles sobre el partido gobernante y, por consiguiente, promueven más que los sistemas presidencialistas un enfoque donde “el ganador se lleva todo”. El presidencialismo se basa, por tanto, en un sistema de frenos y contrapesos que evita que el ganador se lleve todo, debido a que se encuentran diseñados de tal forma que si pierde la presidencia, un partido o coalición puede de todas formas controlar votos decisivos en el Congreso, situación que permite poner límites al presidente y frenar las iniciativas presidenciales, ello porque si los poderes con que cuenta el ejecutivo son solamente reactivos(poder de veto, sin posibilidad de decreto o de fijación exclusiva de agenda), un Congreso controlado por la oposición podrá incluso conservar la iniciativa. Y frente al problema de los mandatos fijos dentro de los sistemas presidenciales, esto se trata de mitigar con la institución de mandatos más breves.

Una tercera crítica de la que han sido objeto este tipo de fenómenos se refiere a considerarlos más perjudiciales que los gobiernos unificados, es decir, se llega a afirmar que los gobiernos unificados son mejores que los gobiernos divididos, en términos de consecuencias y resultados. A este respecto se ha comprobado de forma empírica que los gobiernos unificados no sólo son muestra de eficiencia y efectividad, sino también de bloqueo (gridlock), al igual que los gobiernos divididos. Se entiende

que entre el control dividido y el unificado existe poca diferencia, ya que bajo cierto rango de valores ambos encuentran un equilibrio en el bloqueo, donde la posición del actor con respecto al status quo determinará los movimientos legislativos. La distinción fundamental entre ambos fenómenos es que se presenta un tipo diferente de legislación cuando los gobiernos son divididos (de mayor consenso) y cuando son unificados, lo que lleva a impactos políticos diferenciados.

Tenemos por lo tanto que el consenso popular existente en ambos tipos de gobierno, provee similarmente oportunidad para dirigir política unificada y fortalecer el consenso popular; además, si el electorado elige sobre la base de gobierno dividido, su comportamiento soportará la noción de este tipo de gobierno como síntoma de disenso popular.

Es de la forma anterior como hemos expuesto los argumentos a favor y en contra de los fenómenos de gobierno dividido, atendiendo a diversas posturas teóricas. Corresponde a continuación exponer los supuestos en que el presente trabajo se inscribe.

1.3 SOLUCIÓN PARA SUPERAR LA PROBLEMÁTICA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

Dentro del debate sobre los efectos producidos por los gobiernos divididos, distintos autores han llegado a la conclusión de que para poder superar los contratiempos propiciados por este tipo de fenómeno se debe buscar proveer al presidente de una mayoría legislativa⁵ (o mayoría cercana); ya que se considera que bajo gobiernos

⁵ En ello coinciden Mainwaring, Panizza, y Subsay, entre otros.

democráticos, un sistema que opera con pesos y contrapesos puede paralizar el poder del ejecutivo cuando el presidente carece de soporte en el Congreso (Shugart: 1997: p.31), esto, tanto en sistemas presidenciales como en parlamentarios; además, ser elemento suficiente para contribuir con la ingobernabilidad (Thurber: 1991)

De esta forma, proveer al poder ejecutivo con mayoría legislativa (o mayoría cercana) resulta ser la solución ante una situación crítica (como el bloqueo o la parálisis) dentro de gobiernos divididos y unificados, así que actualmente se considera superada la carga negativa con que se ha clasificado a los gobiernos divididos, ya que como se ha mencionado, estos fenómenos no pueden ser catalogados por tener de manera intrínseca efectos negativos, a causa de la división de poderes o por el tipo de sistema de gobierno en que se inscriben (presidencial o parlamentario); así, desmitificando, la sobrecarga del efecto negativo de los gobiernos divididos frente a los gobiernos unificados, si asumimos el supuesto de que: *“En una democracia, cuando un presidente carece de una mayoría o mayoría cercana, el gobierno es menos accountable, menos efectivo y tiende más al colapso que cuando el presidente posee un alto nivel de soporte en la legislatura”* (Jones: 1997: pp. 62-63)

Sin embargo, no sólo la falta de soporte mayoritario es determinante, sobre todo en lo que concierne a una dinámica de negociación para llegar a propiciar la cooperación legislativa entre poderes, ya que los factores que impactan esta relación son los siguientes⁶: a) El estatus temporal del presidente (al inicio, mediados o final- que tiene que ver con el “Timing” de las elecciones (concurrentes, no concurrentes o mixtas, y

⁶ Como el tamaño del partido del presidente en una legislatura, su soporte legislativo (individual o en coalición) (Tsevelis: 2002), la fuerza de cada partido en la legislatura, no sólo en número sino en intensidad –disciplina y cohesión (Alesina y Rosental: 1995), y el número efectivo de actores (jugadores de veto)

con el ciclo electoral); b) El poder constitucional del presidente y de la asamblea (Agenda Setting power); c) los poderes constitucionales no legislativos del presidente (nombramientos, asignación de puestos, etc); d) El control del presidente sobre los legisladores de su partido (poderes no constitucionales); y e) Los incentivos de los legisladores, que dependen de las metas políticas o necesidades electorales.

Cabe señalar que si bien todos los elementos mencionados se consideran indispensables para propiciar tanto el desempeño como el estancamiento dentro de cualquier tipo de gobierno, en particular el dividido, queremos resaltar que en la dinámica de cooperación entre poderes en sistemas de gobierno dividido o sin mayoría, si bien la normatividad es el elemento que delimita las funciones y atribuciones de cada actor (como en cualquier sistema unificado), la adopción de las convergencias parciales que evitan el bloqueo entre distintas fuerzas políticas depende de la solidez de los compromisos adoptados entre las fuerzas políticas que deciden cooperar o no con el poder ejecutivo. Y que la solidez de los compromisos para la cooperación, a su vez, dependerá en mayor medida de los incentivos de cada actor de manera individual (posibilidades de movilidad política) y de forma grupal (disciplina y cohesión), puesto que tales incentivos permiten suavizar las divergencias ideológicas, hasta posibilitar la convergencia parcial en un plano ideológico espacial de las distintas fuerzas políticas.

1.4 CONCLUSIÓN

En el presente capítulo se ha mostrado la carga de valor atribuida a los fenómenos de gobierno dividido, situación que en los estudios actuales trata de ser superada para advertir sobre la dinámica de trabajo dentro de tales fenómenos y de los factores con

que se pueden superar los efectos negativos atribuidos a este tipo de gobiernos (Carey:1999)

Llega a resultar indistinto el efecto negativo atribuido al compararlo con gobiernos unificados, o lo que es mejor, a enfatizar no sólo sobre los efectos negativos sino sobre las posibilidades para desarrollar un mejor desempeño dentro de estos fenómenos, definiéndolos como costo de la democracia.

Partiendo de lo anterior, podemos llegar a la conclusión que en adelante el presente trabajo se sostendrá que: *En gobiernos divididos o en gobiernos sin mayoría siempre es posible llegar a la cooperación entre poderes⁷, pero cuando la cooperación se imposibilita (y se llega a bloqueos), el desacuerdo y la falta de cooperación no pueden presentarse por tiempo prolongado⁸*. Con este supuesto nos deshacemos del efecto negativo atribuible a estos fenómenos, en los que trabajar con menos eficiencia que en los gobiernos unificados, en ocasiones, resulta ser uno de los costos que debe pagarse dentro de un régimen democrático, a costa de una mayor inclusión y consenso de las diferentes fuerzas políticas.

En resumen y para concluir este capítulo consideramos que la cooperación entre poderes en los gobiernos divididos depende de un agregado de factores que facilitan o dificultan, pero que no por ello la imposibilitan; éstos factores son principalmente: el tamaño del contingente legislativo del presidente, la fuerza partidista (disciplina y cohesión), el número efectivo de jugadores de veto, el estatus temporal del presidente

⁷ Como es posible en los gobiernos unificados.

⁸ La segunda parte del supuesto se sustenta en las argumentaciones de Fiorina, que una situación de bloqueo o de parálisis nunca puede ser sostenida por gobierno alguno por tiempo prolongado.

(ciclo electoral y tipo de elecciones), poderes legislativos constitucionales (del ejecutivo y de la asamblea) y no constitucionales, e incentivos de los legisladores (metas políticas o necesidades electorales individuales).

De esta forma y para efectos prácticos de la presente investigación, en adelante se buscará observar si existe relación entre la cooperación con el ejecutivo y el número efectivo de jugadores de veto (mediante el número efectivo de partidos), el estatus temporal del presidente, sus poderes legislativos constitucionales (en materia de poder de veto), los incentivos de los legisladores, y como elemento adicional, las reglas de votación en el congreso. Dejando fuera del análisis a una de las variables que consideramos fundamentales para este tipo de estudios, pero que por falta de información desde el caso local particular se complica su estudio, me refiero a la variable fuerza partidista (disciplina y cohesión).

CAPÍTULO II. ESTUDIOS SOBRE LA DINÁMICA PARLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO

A partir de la década de los 90's los estudios sobre gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos comienzan a figurar en la agenda politológica mexicana, situación que se acentúa a finales de la década de los 90's y principios del año dos mil.

El interés por los gobiernos divididos surge debido al proceso de pluralización que se vive en México desde 1989, tanto a nivel subnacional como a nivel nacional. Indudablemente 1997 se considera un parteaguas en este proceso, ya que si bien, entre 1989 y 1997 en los estudios políticos ya se consideraba un proceso de transformación por el que transitaba el país, a partir de 1997, haciéndose evidente la pluralización del Congreso Federal, el interés por la dinámica de las relaciones ejecutivo-legislativo se acentúa; particularmente en relación a los elementos que propiciarían la cooperación entre ambos poderes.

De esta forma, comienzan a figurar respuestas hipotéticas que muestran la necesidad de generar cambios institucionales dentro del sistema presidencial vigente (por ejemplo la idea de incluir la reelección legislativa), se empieza a hablar de rendición de cuentas, mediciones de desempeño legislativo, atender de manera particular la idea de fragmentación parlamentaria y de disciplina parlamentaria, etc.

Si bien, los estudios parlamentarios en México han correspondido en primera instancia a varias proyecciones sobre la tendencia a la pluralización (a nivel nacional

y subnacional), a partir de la llamada transición política hacia la democracia y en particular, a partir de la alternancia durante el año dos mil, los estudios sobre evaluación y cambio institucional se incrementan, tratando de presentar los efectos de la llamada pluralización, sobre todo a nivel Federal.

Los trabajos que tienen que ver con el fenómeno de gobiernos divididos se han orientado a revisar profundamente cuestiones que tienen que ver con la dinámica parlamentaria y el ejercicio de poder. Dichos estudios van desde aquellos que consideran a los integrantes del Congreso de forma particular, hasta su estudio como grupo. Partiendo de ello se han estudiado las diversas interacciones de sus integrantes, las normas que reglamentan la interacción entre ellos, además de las relaciones de los integrantes de tal interacción con su exterior, particularmente con los otros poderes.

Al concentrarnos en las temáticas que se han tratado en México y que atienden a los fenómenos de gobierno dividido, tenemos principalmente la presencia de las reglas de votación al interior de las cámaras, evaluaciones sobre desempeño legislativo, la relación entre desempeño legislativo y pluralismo, cercanías ideológicas, reelección legislativa, cooperación y bloqueo, entre otros.

En la temática que se refiere a las reglas de la votación al interior de las cámaras se ha argumentado que ésta puede propiciar la existencia de inestabilidad parlamentaria al permitir que las votaciones lleguen a realizarse primero en lo general y luego en lo particular, sin existir mecanismos basados en un fundamento de análisis retrospectivo

que regule el producto resultante, cuyo riesgo puede traducirse en políticas incoherentes y problemáticas⁹. (Héller y Weldom: 2003: pp.85-177).

Consideramos que si bien las reglas de votación pueden verse desde esta perspectiva, existe una cuestión adicional atribuida a este elemento, la cual tiene que ver con los requerimientos normativos para emitir la votación. Los requisitos de asistencia de cierta cantidad de miembros del Congreso, suelen ser un determinante en el comportamiento de la dinámica parlamentaria sobre todo cuando las reglas establecen que se tolera cierta cantidad de inasistencia al momento de votar, la cual varía de acuerdo al tipo de legislación a tratar (dependiendo si es de decreto, ley o acuerdo).

Una segunda temática estudiada en México tiene que ver con el desempeño legislativo. Éste tipo de estudios se han acentuado particularmente en búsqueda de evaluaciones que permitan medir y valorar el trabajo de los legisladores. A este respecto se cuenta ya con un índice sobre desempeño (Ugalde: 2003: pp. 186-187), elaborado propiamente desde la perspectiva del caso mexicano, cuya finalidad de aplicación se va presentando y extendiendo del ámbito federal a los estudios locales. Éste índice contiene los siguientes indicadores:

⁹ Ya que la aprobación de la iniciativa en lo particular llegaría a mostrar mayores divisiones de las coaliciones y por tanto disminuiría la similitud en su votación.

EFICIENCIA	INFLUENCIA	TRANSPARENCIA	APOYO POPULAR	CONGRUENCIA POLÍTICA
Iniciativas votadas/ iniciativas presentadas	(iniciativas legisladores aprobadas/ aprobadas / iniciativas totales) + (iniciativas ejecutivo modificadas / iniciativas del ejecutivo presentadas)	Grado de conocimiento público de la forma como se asignan recursos	Grado de satisfacción de los ciudadanos + conocimiento del electorado de sus representantes	Proximidad entre el voto de los legisladores y los postulados y principios de su partido
RESULTADO AGREGADO				
(EFICIENCIA + INFLUENCIA + TRANSPARENCIA +APOYO POPULAR + CONGRUENCIA POLÍTICA)				

A medida que avanzan los estudios parlamentarios en el país, se acentúa el interés por estas evaluaciones exigiendo la consideración de nuevos elementos, particularmente en lo que se refiere a la calidad y coherencia de dicho producto (Espinoza: 2003:pp. 1-13).

A pesar de que aún se encuentran en proceso las evaluaciones sobre el desempeño legislativo en materia de calidad de su producto¹⁰, las mediciones sobre el trabajo legislativo desde una perspectiva netamente cualitativa han permitido visualizar algunas relaciones al interior del congreso.

Un punto crucial ha sido lo concerniente al pluralismo legislativo y su relación con el desempeño, ya que desde la elaboración de los primeros estudios al respecto (1988 a 1998), se llegó a establecer el impacto de ésta variable en materia parlamentaria, el cual se resume en lo siguiente (Nava, et.al.:2000, pp. 101-102):

¹⁰ A falta concreta de un concepto unificado sobre calidad legislativa

1. A menor pluralidad en la Cámara de Diputados, mayor será el porcentaje de iniciativas presentadas por el ejecutivo
2. A mayor pluralidad en la cámara, los diputados presentarán más iniciativas, sin importar si se cumplen las condiciones metaconstitucionales.
3. Cuando el presidente no tiene mayoría en la cámara, disminuye la proporción de iniciativas presidenciales entre los proyectos aprobados
4. A menor pluralidad en lá cámara, hay mayor eficacia en la resolución de iniciativas, particularmente al cumplirse las condiciones metaconstitucionales
5. A menor pluralidad en la cámara, habrá mayor éxito en la aprobación de iniciativas, sobre todo al cumplirse las condiciones metaconstitucionales
6. Cuando el presidente tiene mayoría en la cámara se aprueba alrededor de 99 por ciento de sus iniciativas; y cuando no tiene mayoría su porcentaje de aprobación disminuye considerablemente
7. La aprobación de iniciativas de los diputados en general es independiente de la pluralidad de la cámara o de las otras condiciones metaconstitucionales, excepto que los diputados priístas tienen menor éxito legislativo cuando no tienen mayoría
8. La modificación de iniciativas del presidente o de los diputados parece ser independiente de la pluralidad de la cámara o de las otras condiciones metaconstitucionales.

Los estudios sobre desempeño legislativo, indudablemente, se convierten en un aporte más que posibilita la observación cuantificable sobre la dinámica parlamentaria, para posteriormente llegar a aplicar otro tipo de herramienta con miras

a profundizar en el estudio de variables que afectan el comportamiento de dicha dinámica.

Particularmente estos estudios obtienen un complemento considerable con aquellas investigaciones que tratan de analizar el impacto de las percepciones e imaginarios de los actores (parlamentarios) (López: 2003: pp49-84), es decir, en estudios que buscan aproximarse al universo de creencias de los actores, mediante el estudio de opiniones y acciones que permiten llegar a generar ciertos estereotipos y patrones de comportamiento.

El último punto a considerar sobre las temáticas abordadas en los estudios parlamentarios en México, son las que se refieren a la atribución en grado de importancia de algunos factores que propician o inhiben la cooperación parlamentaria, así como las consecuencias producidas por ello.

Existe quienes han atribuido las posibilidades de coalición entre diversos actores, a las cercanías programático ideológicas entre partidos, de lo que se desprende que un partido con preceptos y programas afines con otro partido, en particular con el del gobierno, formaría ciertas coaliciones más o menos estables (Casar: 2001: p. 411; Proud'homme: 1998:pp.77-109) en defensa de alguna propuesta legislativa.

Sin embargo, la experiencia parlamentaria ha mostrado que el peso de las cercanías ideológicas en cuanto a factor que trata de explicar la cercanía entre partidos, puede verse reducido como consecuencia de factores que tienen que ver con los incentivos

que se tienen para cooperar con otros actores (incluido el poder ejecutivo) o bloquear sus propuestas.

Es del uso común, sobre todo para el caso mexicano, señalar que la reelección legislativa inmediata es un poderoso incentivo (Lujambio: 1996a; Nacif: 1997; Carbonell: 1998; Castellanos:2000; Espinoza : 2000; Dworak:2003;) que llega a determinar el comportamiento cooperativo u obstructivo de los legisladores con el poder ejecutivo, debido a que mediante la reelección continua a la vez que se propicia la profesionalización de los legisladores, ello les permite cierta movilidad política en aras de la independencia de este poder.

A este respecto, consideramos particularmente, que cuando se carece del incentivo de la reelección legislativa inmediata, sobre todo en el ámbito local, los incentivos para cooperar con el partido del presidente estarán determinados por las posibilidades de acceso a la obtención de cargos públicos o futuras candidaturas.

En este tenor, al contra poner el tema de la cooperación con el de la obstrucción o hasta el de la parálisis, en un primer momento se ha buscado eliminar la connotación negativa del efecto de la parálisis (Nacif: 2000:p. 126), sin embargo aún cuando su connotación negativa se acepte, en México ha quedado demostrado que en el ámbito local este tipo de efecto resulta difícil de presentarse (Casar: 2002: pp. 368-386), de ahí que cuando se encuentra que no todos los partidos políticos con representación tienen ambiciones presidenciales en el corto y mediano plazo, debido a su percepción sobre las posibilidades reales que tienen para ganar(Lujambio: 2000a: pp.220), los parlamentarios de los partidos de oposición que perciban tener menores posibilidades

reales sobre la victoria presidencial se prestarán a establecer un mayor nivel de cooperación con el partido del presidente (más aún si cuenta con un gran soporte de su partido), sobre todo ante la falta del incentivo de la reelección legislativa, en aras de dar apertura a posibilidades futuras.

Adicionalmente se ha establecido y comprobado en la aplicación de estudios en México, que otras temáticas fundamentales que llegan a influir en la cooperación entre poderes son las facultades legislativas del poder ejecutivo, las ejecutivas del legislativo y las partidistas del ejecutivo (derivadas de la disciplina partidista¹¹ y del grado de cohesión¹² partidaria).

Dentro de las facultades legislativas del presidente se observa que éste no cuenta con muchas variaciones con respecto a otros países de América latina, ya que tiene la facultad de introducir leyes, poder de veto total y parcial, poder de decreto tanto de orden regulatorio como poder para legislar por decreto (en cuestiones de urgencia, salud, y otras). Dentro de las facultades ejecutivas del Congreso se reconoce que existen pocas, entre ellas la de nombramiento (muy restringido, por ejemplo). Y en relación a los poderes partidistas del presidente se remite a la idea de que para garantizar el poder del presidente sobre el congreso se requerirá no sólo de que el partido del presidente cuente con una mayoría extensa, sino que dependerá del número de partidos existentes, de las reglas electorales y de las normas internas del

¹¹ Para Casar es el acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. Habiendo indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo a la línea del partido

¹² Para Casar hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él.

partido, ello contribuirá a incentivar la disciplina partidista al líder del partido (Casar:1998 : pp. 1-36).

En lo que respecta a la disciplina partidista se encontró que los factores que la afectan directamente son 1). los factores estructurales compartidos por las instancias y actores políticos que participan en el juego electoral, es decir, las reglas electorales y sus diferentes combinaciones, las reglas internas de los partidos y el acceso a la participación sus afiliados, las reglas internas del Congreso y la capacidad de los liderazgos para prevenir las deficiencias electorales; 2) las preferencias de los partidos en relación con su afinidad ideológica, con los lazos geográficos y clientelares, y con el liderazgo del partido en función de su nivel de recompensa y sanción para sus legisladores (Valencia:2005:p.40).

En otro tipo de estudios, se encontró que la decisión que toman los legisladores de apoyar al presidente en una iniciativa de ley no es sólo una cuestión de proximidad entre las preferencias de los congresistas y las preferencias del electorado, sino además un reflejo de la búsqueda por evadir la sanción del público, ya que los presidentes tienen a su disposición fuertes instrumentos de comunicación que pueden utilizar para culpar a los legisladores de obstruir sus programas(Díaz:2005:314-315). Desde esta perspectiva, se sostiene que los diputados deciden el sentido de su voto en las iniciativas buscando incrementar la probabilidad de ganar en el futuro un escaño en el Senado o una gubernatura y, por ello, retratan en las votaciones las preferencias del electorado. El principal aporte de esta postura es la recuperación de la conexión electoral que se ha presentado en diversas investigaciones como un factor del juego legislativo; sonde la conexión del diputado con el votante no

desaparecerá sólo porque la reelección consecutiva este prohibida; sino que se extenderá del nivel distrital al estatal, ya que a la hora de votar las iniciativas de Ley, el diputado tratará de dejar satisfecha a la mayoría de los electores de su estado y, en la medida que las preferencias del distrito se acerquen a las preferencias del estado sobre los diferentes temas, el diputado, así sea de manera accidental, estará siendo responsable ante los votantes que lo eligieron.

Finalmente, cabe considerar que en otro tipo de estudios se ha sustentado que cuando existen poderes divididos los elementos que afectan la relación entre poderes de manera directa, particularmente en cuanto a la cooperación entre ellos, son entre otras cosas, el sistema electoral, las reglas de aprobación en el congreso (por mayoría absoluta, calificada, relativa, etc.), el calendario electoral y el sistema de partidos sea bipartita o multipartidista. (Colomer, Negretto: 2003: pp.13-37)

2.1 CONCLUSIÓN

A lo largo del presente capítulo se han mostrado algunas de las temáticas varias que han sido objeto de estudio en México como posible respuesta a los trabajos legislativos dentro de los gobiernos divididos, tanto a nivel federal como local.

Esta revisión permite observar una tendencia a la especialización y profundización en temas cuya relevancia para el país se presenta como reciente. Tenemos que ante las imposibilidades de que ciertas reformas institucionales puedan ser implantadas, se atiende a realizar estudios en áreas que pueden aportar más con respecto al

comportamiento de los actores intervinientes en el proceso de negociación legislativa, factores que van desde la vía estructural, hasta la motivacional. Es decir, el acento en los estudios parlamentarios en México presenta una tendencia a mostrar desde diferentes perspectivas, los incentivos que tienen los actores de la oposición para cooperar, formar coaliciones, o bloquear las acciones del gobierno.

Es por lo anterior que el principal interés del presente trabajo se centrará en algunos elementos que describan en un marco de gobierno dividido, si existe cooperación entre poderes, su grado, y algunos factores que contribuyen para que esto se posibilite, todo ello desde la perspectiva local.

Los elementos a considerar, como se ha especificado desde la introducción de la tesis, tendrán que ver tanto con la relación entre cooperación y ciclo electoral, soporte legislativo del presidente, número efectivo de partidos y normatividad (en particular en cuanto a las facultades legislativas constitucionales, y las reglas de votación al interior del congreso).

CAPÍTULO III. BAJA CALIFORNIA SUR. HISTORIA DE LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTADO QUE EXPERIMENTA UN PERIODO DE GOBIERNO SIN MAYORÍA

El presente capítulo tiene como objetivo presentar, desde una perspectiva nacional, la existencia del fenómeno de gobierno dividido y mayoritario, tanto en las experiencias federales como en las estatales. Al mismo tiempo, se justificará la selección del estado de Baja California Sur para su estudio como entidad en la que se experimenta este fenómeno.

Se buscará presentar una radiografía del proceso de pluralización legislativa en el país, que se vive hasta 2005, mediante una revisión histórica, a nivel federal y posteriormente del estado de Baja California Sur. Cuyo origen es atribuible principalmente a la férrea lucha en la arena electoral y a la modificación normativa que permite la introducción de reglas que fomentan la pluralidad. Para el caso de Baja California Sur, tras mostrar el proceso de integración del estado a la federación, se realizará la descripción del trabajo legislativo producto del desempeño de cada periodo (ante todo en materia constitucional), mediante el uso de series temporales. Ello con la finalidad de mostrar que este caso ha seguido un proceso en el que las facultades centristas y todo poderosas del gobernador decrecen, a medida que crece el grado de institucionalización en el estado. Transformaciones que se posibilitan a partir de exigencias federales y locales, en las que se gesta la dispersión de poder y el incremento de demandas de espacios por parte de la oposición política.

3.1 CONTEXTO NACIONAL

En el ámbito federal, en México el fenómeno de los gobiernos divididos o de los gobiernos sin mayoría se presenta, estrictamente, hasta 1997, y en las experiencias locales (estatales) se fue gestando y produciendo desde 1989, con la aparición paulatina de gobiernos divididos principalmente en los estados de Baja California, Guanajuato, Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Colima, Querétaro, Sonora y Guadalajara. En la tabla 3.1 se observa cronológicamente el surgimiento de los gobiernos divididos.

TABLA 3.1. LEGISLATURAS LOCALES CON GOBIERNOS DIVIDIDOS DE 1989 A 1997

AÑO DE ELECCION	ESTADO	PARTIDO EN EL GOBIERNO ESTATAL	LEGISLATURA
1989	BAJA CALIFORNIA	PAN	XII (1989-1992)
1991	GUANAJUATO	PAN	LV (1991-1994)
1992	BAJA CALIFORNIA	PAN	XIV (1992-1995)
1993	BAJA CALIFORNIA SUR	PRI	VII(1993-1996)
1994	GUANAJUATO	PAN	LVI (1994-1997)
1995	CHIHUAHUA	PAN	LVIII (1995-1998)
1995	AGUASCALIENTES	PRI	LVI (1995-1998)
1996	MÉXICO	PRI	LIV (1996-1999)
1996	COAHUILA	PRI	LIV (1997-2000)
1997	MORELOS	PRI	XLVII (1997-2000)
1997	COLIMA	PRI	LII (1997-2000)
1997	QUERÉTARO	PAN	LII (1997-2000)
1997	SONORA	PRI	LV (1997-2000)
1997	GUANAJUATO	PAN	LVII (1997-2000)

Fuente: Lujambio Alonso: 2002:p. 23

Hasta 1997, el estado con mayor experiencia en gobiernos divididos fue Guanajuato, seguido de Baja California, ambos estados con gobernadores panistas, partido que a esa fecha se consolidaba como la oposición efectiva del priísmo a nivel nacional.

Además, para efectos de la presente investigación, cabe señalar que de 1993 a 1996, el estado de Baja California Sur experimenta su primer gobierno dividido; tal consideración resulta relevante porque a pesar de ser la entidad federativa más joven, fue el tercer estado en el país en el que se vivió este fenómeno, pese a que sólo se mantuviera esa situación durante la mitad de la legislatura, como más adelante se especificará. Encontramos las experiencias estatales anteriores con gobiernos divididos, como resultado del llamado proceso de "pluralización".

La historia de la pluralización en México inicia en 1974 (Lujambio: 2000: p. 43), como consecuencia directa de una propuesta de iniciativa panista impulsada desde 1964 en la Cámara de Diputados; dicha iniciativa tenía por objetivo ampliar los espacios de competencia electoral y de representación política.

En la iniciativa se proponía realizar una adición a la fracción II del artículo 35 constitucional, estableciendo que las asociaciones constituidas como partidos políticos nacionales registrados por la federación, tuvieran derecho a participar en actividades políticas y electorales sin que tuvieran que cumplir ante los estados o municipios algún requisito adicional. Esta propuesta no se materializó hasta la reforma política de 1977, posibilitándose, así, la ampliación del sistema de actores en competencia, ya que se eliminaron las barreras a los mercados políticos estatales y municipales.

Una segunda propuesta, también panista, tenía por objeto llevar la institución de diputados de partido al Senado. Propuesta que también se realizó con la reforma de 1977, quedando estipulada la modificación pertinente en el artículo 115 constitucional. Así es que, a partir de 1977, por mandato constitucional se obliga a

las legislaturas estatales a realizar la aprobación de sistemas electorales mixtos. Es decir, se les obliga a incluir diputados de representación proporcional en la integración de las legislaturas, dando paso de manera formal, a la pluralización de las legislaturas. Pese a que ya en algunas legislaciones se llevaba a la práctica este tipo de reformas, como en el caso del Estado de México, donde se discutía la propuesta de introducir la figura de partido, desde 1974.

La llamada etapa de la pluralización en México, propició que en el país se vivieran experiencias de gobiernos divididos con sus variantes (puros o sin mayoría), experiencias que muestran configuraciones distintas para arribar al acuerdo y la negociación.

Alonso Lujambio se ha encargado de presentar dos etapas acerca de estos fenómenos en el ámbito local. La primera etapa va de 1988 a 1993 y la segunda de 1994 a la fecha. Durante la primera etapa se tiene que el PRI empieza a ser derrotado en la competencia distrital en elecciones a Congresos locales. Durante esta etapa la oposición al PRI gana en 7.08% de los distritos en competencia. Por otra parte, durante la segunda etapa, los partidos distintos al PRI ganan en 31.6% de los distritos electorales en competencia, siendo el PAN el partido que ha mostrado una mayor competitividad.

La tabla 3.2. indica los quince casos de las entidades federales que enfrentaron gobiernos divididos (y sin mayoría) hasta 1999, de ello se desprende que en sentido estricto fueron cuatro de las entidades en que hubo gobierno dividido y donde el partido opositor al del gobernador obtuvo el 50% más uno de los escaños; éstos

casos fueron Chihuahua, Aguascalientes, Tlaxcala y Guanajuato, en las legislaturas LV y LVI.

Además se tuvieron quince casos registrados con gobiernos sin mayoría, de los cuales en siete el partido de gobierno fue primera minoría en el Congreso. Si bien la legislatura VII del estado de Baja California Sur experimentó un gobierno sin mayoría (como ya se había señalado), dicha situación fue superada a mediados de la legislatura, cuando el partido en el gobierno (PRI), obtuvo la curul faltante que le proporciona la mayoría absoluta, tras la elección extraordinaria en la que se disputaba la curul del distrito número dos.

TABLA 3.2. COMPOSICIÓN PARTIDARIA DE LAS VEINTE LEGISLATURAS LOCALES EN LAS QUE SE PRESENTARON GOBIERNOS DIVIDIDOS EN 15 ESTADOS DE LA FEDERACIÓN MEXICANA, 1989-MAYO DE 1989

LEGISLATURA	ESTADO	P. gobierno	TIPO DE ELECCIÓN	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PC	PARM	PPS	POM	P. LOC.	TOTAL ESCAÑOS	ESTATUS
XIII (1989-1992)	BAJA CALIFORNIA	PAN	CONCURRENTE	9	6	1			1	1	1			19	Sin mayoría-C
LXV (1989-1992)	MICHOACÁN	PRI	CONCURRENTE	3	12	6			1	2				24	Sin mayoría-C
LV (1991-1994)	GUANAJUATO	PAN	CONCURRENTE*	6	20	1			1		1	1		30	Gobierno dividido
XIV (1992-1995)	BAJA CALIFORNIA	PAN	INTERMEDIA	8	7	4								19	Sin mayoría
VII (1993-1996)**	BAJA CALIFORNIA SUR	PRI	CONCURRENTE	7	7									14	Sin mayoría-C
LVI (1994-1997)	GUANAJUATO	PAN	INTERMEDIA	5	21	2								28	Gobierno dividido
LVIII (1995-1998)	CHIHUAHUA	PAN	INTERMEDIA	7	15	1							1	24	Gobierno dividido
LVI (1995-1998)	AGUASCALIENTES	PRI	INTERMEDIA	13	11	1	1		1					27	Gobierno dividido
LIII (1996-2000)	MÉXICO	PRI	INTERMEDIA	22	30	16	2	4	1					75	Sin mayoría
LIV (1997-1999)	COAHUILA	PRI	INTERMEDIA	10	16	2	2		2					32	Sin mayoría-C
XLVII (1997-2000)	MORELOS	PRI	INTERMEDIA	5	13	11							1	30	Sin mayoría
LII (1997-2000)	COLIMA	PRI	CONCURRENTE	7	10	3								20	Sin mayoría-C
LVII (1997-2000)	GUANAJUATO	PAN	NO CONCURRENTE	16	12	5	1	1				1		36	Sin mayoría
LII (1997-2000)	QUERÉTARO	PAN	CONCURRENTE	11	10	1	1	1	1					25	Sin mayoría
LV (1997-2000)	SONORA	PRI	CONCURRENTE	10	14	9								33	Sin mayoría
LV (1998-2001)	JALISCO	PAN	INTERMEDIA	20	17	2		1						40	Sin mayoría-C
LVI (1998-2001)	ZACATECAS	PRO	CONCURRENTE	6	12	10	2							30	Sin mayoría
XVI (1998-2001)	BAJA CALIFORNIA	PAN	INTERMEDIA	11	11	3								25	Sin mayoría
LVI (1998-2001)	TLAXCALA	PRD-PT-PVEM	CONCURRENTE	3	17	7	3	2						32	Gobierno dividido
IX (1998-2002)	BAJA CALIFORNIA SUR	PRO-PT	CONCURRENTE	4	5	10	2							21	Sin mayoría-C

Fuente: Lujambio:2000: p. 6.

*El Gobierno dividido fue el resultado de la elección, por parte del Congreso local con mayoría del PRI, del panista Carlos Medina Plascencia como gobernador Interino.

**No fue sino hasta rebasada la mitad de la VII Legislatura cuando se llevó a cabo la elección extraordinaria en el distrito II de Baja California Sur y pudo ocuparse del escaño vacante

A partir de logros locales obtenidos y de las reformas electorales realizadas en el país, se llega a una experiencia federal (1997) en la que, en sentido estricto, se inicia el fenómeno de gobierno dividido, ya que si bien, las elecciones de 1988 dan origen a la LIV legislatura (1988-1991) donde por primera vez el PRI pierde la mayoría calificada de 2/3 en la Cámara de Diputados, para la LVII legislatura (1997-2000) el partido del presidente (PRI) pierde por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de diputados y la calificada en la de senadores (Nava: 2000: p. 86), y para la LVIII legislatura ya no se cuenta ni con la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, perdiendo mayoría calificada y absoluta en las dos cámaras federales (Becerra:2001:pp. 310-315)

Cabe señalar que en el sistema bicameral federal, se muestra que es el Senado de la República, la última estancia que introduce las reformas pertinentes para propiciar la pluralización.

La reforma electoral de 1993 propicia la reforma constitucional en la que se establece que cada entidad elegiría tres senadores de mayoría (y no dos como estaba estipulado); además que por cada entidad federativa habría un senador por la primera minoría, con ello se consigue el primer mecanismo de representación minoritaria en el senado, y se duplica su tamaño, de 64 a 128 escaños. Una segunda reforma constitucional se presenta en 1996, cuando se asignan 62 escaños por mayoría, 32 para la primera minoría, y otros 32 ~~que en adelante se asignarán mediante listas de representación proporcional~~ (listas de partido) votadas en todo el país.

De lo anterior se estima que partir de 1997 se incrementó en México el interés por los gobiernos divididos y sus variantes¹³, surgiendo una serie de estudios que buscan atender a ciertas características que van desde el diseño institucional hasta los arreglos políticos entre actores. Cada experiencia desde el gobierno federal avanza con las ventajas y desventajas propias del fenómeno, que van desde la negociación y el consenso hasta el conflicto. Así, ante un panorama federal en el que se mantiene latente el temor de incursionar en situaciones de gobierno dividido en el que pudiera predominar el conflicto y la parálisis, y ante las características particulares del Estado mexicano, se presentan las experiencias estatales como un tipo de casos ejemplares de los que pueden llegar a extraerse algunas generalidades propias de la dinámica seguida en los gobiernos sin mayoría; ello con la finalidad de adquirir un mejor panorama de la forma en que se llega a establecer la cooperación entre poderes.

Por lo tanto, se considera que México, al contar con 32 entidades federativas con experiencias de gobierno dividido en sus historias locales, es una veta importante para el estudio de estos fenómenos. Cuestión que se torna aún más interesante si consideramos que para diciembre de 2003 encontramos ya un total de 16 entidades federativas con gobiernos divididos y 16 entidades con gobiernos unificados. Tenemos indudablemente una configuración nacional fraccionada exactamente a la mitad, con la presencia de ambos fenómenos. Existen sólo dos casos con gobierno dividido en sentido estricto (donde el partido o coalición del gobierno no cuenta con la mayoría que si tiene la oposición) y 14 casos con gobiernos sin mayoría como se observa en

¹³Entre los interesados puede mencionarse a Jeffrey A. Weldom, Alonso Lujambio, Benito Nacif, Yolanda Méyenberg, María Amparo Casar, Luisa Béjar, entre otros.

la tabla 3.3. Situación que fomenta el interés en profundizar en el análisis de casos que experimentan el fenómeno de gobierno sin mayoría.

TABLA 3.3

GOBIERNOS DIVIDIDOS (HASTA 2003)				
MAYORÍAS EN EL CONGRESO				
Entidad federativa	Partido del gobernador	Mayoría Absoluta*	Primera Minoría**	Gobierno Dividido***
1. AGUASCALIENTES	PAN		PRI	SI
2. BAJA CALIFORNIA	PAN		PAN	SI
3. BAJA CALIFORNIA SUR	PRD-PT****		PRD	SI
4. CAMPECHE	PRI	PRI		NO
5. CHIHUAHUA	PRI	PRI		NO
6. COAHUILA	PRI	PRI		NO
7. COLIMA	PRI	PRI		NO
8. CHIAPAS	PRD-PAN,PT-PVEM****	PRI		SI
9. DURANGO	PRI	PRI		NO
10. GUERRERO	PRI		PRI	SI
11. GUANAJUATO	PAN	PAN		NO
12. HIDALGO	PRI	PRI		NO
13. JALISCO	PAN		PRI	SI
14. MÉXICO	PRI		PRI	SI
15. MICHOACÁN	PRD		PRI Y PRD	SI
16. MORELOS	PAN		PAN	SI
17. NUEVO LEÓN	PRI	PRI		NO
18. NAYARIT	PRD-PAN****	PRI		SI
19. OAXACA	PRI	PRI		NO
20. PUEBLA	PRI	PRI		NO
21. QUERÉTARO	PAN		PAN	SI
22. QUINTANA ROO	PRI	PRI		NO
23. SAN LUIS	PAN		PRI	SI
24. SINALOA	PRI	PRI		NO
25. SONORA	PRI	PRI		NO
26. TABASCO	PRI		PRD	SI
27. TAMAULIPAS	PRI	PRI		NO
28. VERACRUZ	PRI	PRI		NO
29. TLAXCALA	PRD-PT****		PRI	SI
30. YUCATÁN	PAN		PAN	SI
31. ZACATECAS	PRD		PRD	SI
32. D.F.	PRD	PRD		NO
TOTAL				16 GOBIERNOS DIVIDIDOS

Fuente: información tomada de la base de datos elaborada por el equipo de trabajo de Alonso Lujambio, y disponible en la página electrónica cuyo URL es <http://derecho.itam.mx>

*Un partido tiene mayoría absoluta si tiene entre el 50% +1 y el 66% de los escaños.

**Un partido cuenta con primera minoría cuando, pese a no tener el 50%+1 de los escaños, es la bancada más numerosa

***Se presenta gobierno dividido cuando el partido del gobernador no cuenta con la mayoría absoluta de los diputados locales.

****En Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Tlaxcala quienes ocupan el cargo de gobernador fueron en su momento postulados por coaliciones.

Interés que se duplica por dos cuestiones. La primera es que cuando nos detenemos a revisar la distribución de gobiernos divididos de 2005, a nivel local, encontramos que la cifra se incrementa a 19 estados en los que se

manifiesta este fenómeno (de 16 de 2003) como se muestra en la tabla 3.4; de la comparación de las tablas 3.3 y 3.4 se observa que el estado de Aguascalientes deja de ser gobierno dividido cuando el PAN obtiene mayoría absoluta; sin embargo los estados de Campeche, Colima, Guanajuato y Veracruz, se enfrentan a gobiernos divididos cuando los partidos del gobierno se convierten en primera minoría, el PAN en el caso de Querétaro, y el PRI en los otros tres casos.

La cantidad de gobiernos divididos puros se ve reducida en dos tantos, debido a que del año 2003 en que habían ocho, a 2005 pasaron a ser seis las entidades que presentaron gobiernos divididos puros, ello ocasionado porque Guanajuato, como ya se mencionó, se convierte en un gobierno con mayoría, y a que en Michoacán el PRD obtiene la primera minoría, convirtiéndose en un estado con gobierno sin mayoría.

TABLA 3.4

GOBIERNOS DIVIDIDOS (HASTA 2005)				
MAYORÍAS EN EL CONGRESO				
Entidad federativa	Partido del gobernador	Mayoría Absoluta*	Primera Minoría**	Gobierno Dividido***
1. AGUASCALIENTES	PAN	PAN		NO
2. BAJA CALIFORNIA	PAN		PAN	SI
3. BAJA CALIFORNIA SUR	PRD-PT		PRD	SI
4. CAMPECHE	PRI		PRt	SI
5. CHIHUAHUA	PRI	PRI		NO
6. COAHUILA	PRI	PRI		NO
7. COLIMA	PRI		PRI	SI
8. CHIAPAS	PRD		PRI	SI
9. DURANGO	PRI	PRI		NO
10. GUERRERO	PRI		PRI	SI
11. GUANAJUATO	PAN		PAN	SI
12. HIDALGO	PRI	PRI		NO
13. JALISCO	PAN		PRI	SI
14. MÉXICO	PRI		PAN	SI
15. MICHOACAN	PRD		PRD	SI
16. MORELOS	PAN		PAN	SI
17. NUEVO LEÓN	PRI	PRI		NO
18. NAYARIT	PRD-PT-PAN	PRI		SI
19. OAXACA	PRI	PRI		NO
20. PUEBLA	PRI	PRI		NO
21. QUERETARO	PAN		PAN	SI
22. QUINTANA ROO	PRI	PRI		NO
23. SAN LUIS	PAN		PRI	SI (1 CURUL DE DIFERENCIA)
24. SINALOA	PRI	PRI		NO
25. SONORA	PRI	PRI		NO
26. TABASCO	PRI		PRD	SI
27. TAMAULIPAS	PRI	PRI		NO
28. VERACRUZ	PRI		PRI	SI
29. TLAXCALA	PRD-PT	PRI		SI
30. YUCATAN	PAN		PAN	SI
31. ZACATECAS	PRD		PRD	SI
32. D.F.	PRD	PRD		NO
			TOTAL	19 GOBIERNOS DIVIDIDOS

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Bibliotecas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el URL <http://www.diputados.gob.mx/docley/edos/index.htm>, y de las tablas de gobernadores de las entidades obtenidas de las páginas electrónicas <http://www.mexico-tenoch.com>; <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/7345/conozca/gobernadores.htm>

*Un partido tiene mayoría absoluta si tiene entre el 50% +1 y el 66% de los escaños.

**Un partido cuenta con primera minoría cuando, pese a no tener el 50%+1 de los escaños, es la bancada más numerosa.

***Se presenta gobierno dividido cuando el partido del gobernador no cuenta con la mayoría absoluta de los diputados locales.

La segunda razón que permite se mantenga el interés en este fenómeno y particularmente en estudios que se le relacionan, se debe a la idea de que a partir de 2000, a nivel nacional ya se cuenta con la experiencia de un ejecutivo federal de oposición de extracción panista, partido considerado en el espectro ideológico perteneciente a la derecha, y de experiencia que se enmarca en el fenómeno de gobiernos divididos. Así, puede evaluarse ya el

trabajo de dos de las fuerzas políticas más importantes a nivel nacional (PRI y PAN), quienes cuentan ya con registros tanto locales como federales con experiencia de gobiernos divididos, no así el caso de la tercera fuerza política nacional (PRD), experiencias que hasta ahora sólo pueden ser consideradas desde el ámbito local.

Es a partir de lo anterior que se ha elegido la realización del presente estudio buscando tener un acercamiento con una de las experiencias locales que han experimentado un gobierno dividido en su variante de gobierno sin mayoría, como se establece en el apartado siguiente.

3.2 EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

3.2.1. IMPORTANCIA DEL CASO

El PRD actualmente es la tercera fuerza política en México, a nivel federal ha experimentado mayoriteos y ha mostrado ser el mayor opositor en materia económica (ante todo) frente al que se consideró anteriormente el partido oficial y el actual partido en el gobierno. Sin embargo ha ido ganando espacios en la escena política estatal, muestra de ello son los cinco gobiernos que en la actualidad permanecen a su cargo, estos son los gobiernos de Zacatecas¹⁴, el Distrito Federal, Baja California Sur¹⁵, Michoacán¹⁶ y recientemente Guerrero¹⁷. Cabe señalar que un partido joven como este, producto de la escisión de que fue objeto el partido oficial (PRI), se ha

¹⁴ De 1998 a 2004 gobernó Monreal Ávila y de 2004 a 2010 lo hará Amalia García Medina, rompiendo la tradición de priistas, en este como en los siguientes casos..

¹⁵ Desde 1999 a 2005 y de 2005 a 2011 gobierno perredista.

¹⁶ Desde 2004 gobierna Lázaro Cárdenas Batel.-

¹⁷ De 2005 a 2011 gobierno de Zeferino Torreblanca Galindo.

enfrentado rápidamente a gobiernos en los que oficialmente no cuenta con mayorías parlamentarias, de ahí la propuesta del presente trabajo que busca mostrar la dinámica en la que trabajan los perredistas cuando en lugar de ser oposición son gobierno, y se enfrentan a una oposición en su propio congreso local.

Por otra parte, es necesario indicar que de la selección del caso primero se descarta el Distrito Federal debido a que se considera un caso aparte por la normatividad de que es objeto ya que ha sido objeto de múltiples estudios. Enfocándonos a los cuatro casos restantes, resulta que el estado de Baja California Sur es el que mejor se ajusta al perfil de selección por ser un estado que durante un periodo de gobierno completo y concluido ha contado oficialmente con un gobierno sin mayoría.

El estudio de caso presente tiene el objetivo de mostrar, desde la dinámica parlamentaria local, la forma en la que se construye la cooperación entre un gobierno que a nivel nacional se considera ubicado desde una perspectiva ideológica espacial en el plano de la izquierda, frente a la oposición partidista local.

3.2.2. PROCESO DE INGRESO DE BAJA CALIFORNIA A LA FEDERACIÓN

La historia de Baja California Sur puede dividirse concretamente en dos periodos, cuyo parteaguas se encuentra en 1974, cuando se le otorga constitucionalmente el estatus de estado.

En 1931, el Distrito Sur se transforma en Territorio Sur de Baja California, y el 16 de enero de 1952, cuando Baja California Norte se configura como estado, el territorio sur de Baja California cambia su nombre a Baja California Sur, el cual llega a obtener su estatus de estado hasta 1974.

Se entiende que existen dos factores considerables para la búsqueda de estatus de Estado de la entidad, éstos son político-sociales y económicos. El primer factor se reduce a la demanda de los baja-californianos para elegir a su propio representante político, cuya característica fundamental sería el arraigo y la identidad con el territorio y la población sudcaliforniana. En tanto que el factor económico se remite a la búsqueda por insertar al territorio de la Baja California Sur, en la dinámica de producción nacional, tratando de superar el paternalismo, que en particular, el gobierno de Díaz Ordaz le imprimió.

De esta forma, a continuación se detalla cada uno de estos factores.

3.2.2.1 SITUACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE BAJA CALIFORNIA SUR

Los movimientos sociales son considerados un factor determinante para la constitución del estado de Baja California Sur, éstos jugaron un papel fundamental en la historia política de la entidad, cuyo peso fue mayor que el de los partidos políticos locales que surgieron antes de la adquisición de estatus de estado, como a continuación se especifica.

A) MOVIMIENTOS SOCIALES

En lo concerniente a las cuestiones político sociales, la población sudcaliforniana mostró a través de su historia el deseo por la autodeterminación, de ahí que este deseo se presentara como antecedente a su configuración como entidad federativa, expresado en dos movimientos que se consideran fundamentales para su historia política, éstos fueron el Frente de Unificación Sudcaliforniano (FUS) en 1945, y el Movimiento de Opinión Pública Loreto 70, en 1970.

El primer problema enfrentado se debió a que históricamente el gobernador de las californias era designado por mandato presidencial, nombramiento que solían inclinarse a favor de la postulación de gobernadores militares y sin arraigo territorial, situación que incomodaba a la población.

El 9 de julio de 1945 se constituye el FUS cuyo lema "Liberación y Progreso", sintetizaba sus dos principales demandas locales. Demandas que encontraron sustento social debido a que la mayoría de gobernadores designados desconocían no sólo los problemas de la región sino también la idiosincracia local, "venían al territorio prácticamente en calidad de marginados, castigados o exiliados políticos; tenían consigo a sus más cercanos colaboradores, lo que ocasionaba la frustración de los deseos y aspiraciones de los sudpeninsulares por desempeñar un cargo en la función pública; todo ello aunado a la supresión de la estructura municipal significó una fuerte restricción a la participación política y, en consecuencia al descontento acumulado" (Vargas: 1996: pp. 284-285).

El FUS se declara apartidista y alejado de intereses políticos¹⁸, sus principales postulados se sintetizan en exigir a los poderes de la República que se dictaran leyes adecuadas a las condiciones especiales de cada territorio para la aplicación de justicia, que se estimulara la industrialización del territorio, obtener un ejecutivo local nativo designado por el pueblo sudcaliforniano, y conseguir por la vía electoral el cargo del único diputado federal permitido para ese territorio, ya que dicho cargo se asignaba consuetudinariamente con la intervención de los políticos capitalinos.

Esas demandas compaginaron con las medidas políticas económicas del gobierno federal, de ahí que en 1945, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la exigencia del FUS de ser regidos por un gobernador nativo quedó satisfecha con el nombramiento de Olachea Áviles, quien se rodeó del personal de confianza estrictamente necesario y asignó puestos en la administración del gobierno territorial a personal nativo (a solicitud del gobierno federal), todos ellos de origen fusista.

Las acciones de los miembros del frente no fueron obstaculizadas por el partido oficial (PRI) debido a que miembros activos del partido participaban también en el FUS, y los miembros del frente, en general, participaban más con fines sociales en un ámbito político muy limitado. Sin embargo, las problemáticas de las administraciones se acentuaron al mismo tiempo que las demandas del FUS, demandas que llegaron a formularse en solicitud abierta al presidente Luis Echeverría Álvarez para que atendiera sus demandas básicas, entre las que permanecía la búsqueda de un gobernador con arraigo local.

¹⁸ El 15 de julio de 1945 en un manifiesto emitido por esa organización.



Se entiende por tanto, que con el inicio del civilismo (durante el gobierno federal de Miguel Alemán) se produjo en Baja California Sur el repliegue del FUS como organización de masas, permaneciendo sus demandas centrales. La falta de actividad del FUS, provocada por las renunciaciones de sus principales dirigentes en julio de 1965, es lo que lo lleva casi a su extinción en el ámbito local.

Por otra parte, la segunda organización fundamental para la transformación política de Baja California Sur fue el movimiento de opinión "Loreto 70", el cual, aprovechando la coyuntura política nacional y la efervescencia social del territorio sudcaliforniano en los años 70's, adoptó entre sus demandas fundamentales, que ya se habían convertido en discurso consensuado para los sudcalifornianos, aquellas que se referían a la asignación constitucional de un gobernador nativo y con arraigo, además de la instalación del municipio libre.

El movimiento Loreto 70, adaptó sus demandas a los postulados del candidato presidencial Luis Echeverría Álvarez, recriminando el hecho de que si para los cargos de gobernadores de los estados y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia se establecía el arraigo, entre otros requisitos, no se encontraba motivo suficiente para que dicha característica fuera aplicable en el nombramiento de gobernadores territoriales (como el caso de Baja California Sur), de ahí que argumentaran que era fundamental que el Presidente de la República cumpliera el enunciado de que "todo poder público dimana del pueblo en donde ejerce su potestad ese poder público",

satisfaciendo de manera obligatoria la condición de conocimiento específico con respecto a los problemas que entraña la gubematura territorial.

Las demandas de un gobernador con arraigo se incrementaron y propiciaron la creación de un programa en que se presentaban las exigencias mínimas de la población. El candidato presidencial tuvo incentivos para solucionar los conflictos locales del territorio sudcaliforniano debido a su alto nivel de aceptación y apoyo tras los resultados electorales (por obtener en las elecciones el 94.6% de votos en el territorio). De esta manera, tras la realización de una Asamblea de la cual surgió el CCIPS (Cuerpo Colegiado de Integración Política Sudcaliforniana), en donde estuvieron representadas las delegaciones territoriales, se fijó la presentación de un proyecto de reforma constitucional buscando la modificación de los artículos 118 y 124 de la Constitución Política. En el art. 118 se pedía la introducción de que se condicionara que los gobernantes territoriales tuvieran la obligación de auxiliarse por el Cuerpo Consultivo, delegados o subdelegados, y que se prohibiera que los gobernadores ejercieran otra función o comisión durante su cargo. Y el art. 124 requería que para gobernar el territorio se deberían cubrir requisitos como el de ser nativo o con arraigo, o tener una residencia efectiva en el territorio no menor a cinco años y no estar en servicio activo en el ejército.

Las demandas fueron atendidas, y como primera medida, en noviembre de 1970, Echeverría Álvarez designó al ingeniero Félix Agramunt Cota, nativo del territorio, como gobernador del territorio, con ello se dio paso a la búsqueda de la elevación política de Baja California Sur a estado federal, puesto que fue

durante dicho gobierno que se reinstaló la vida municipal en 1972. De ahí que se considere que tanto el Frente de Unificación Sudcaliforniano como el Movimiento Loreto 70 son parte fundamental de la historia político-social regional de los sudcalifornianos, cuyos logros se resumen en el paso del militarismo al civilismo (por parte del FUS), y en la obtención del gobierno nativo (Loreto 70), entre otras cosas que propiciaron pasar de una concreta demanda de gobernador con arraigo a la adquisición de estatus de entidad federativa.

B) PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

La historia regional nos presenta además de los dos movimientos anteriormente descritos, la formación de tres partidos, el partido Socialista de las Izquierdas (PSDI), el Partido Político Libre (PPL) y el Partido Político Regionalista.

El PSDI surgió con gran arraigo en la región, se originó en San José del Cabo, dentro de su programa de acción a nivel territorial éste partido mantuvo demandas como la integración del gobierno territorial nativo, la creación del municipio libre, la explotación de diversas industrias en el territorio y peticiones orientadas a defender a pequeños industriales, comerciantes, agricultores, ganaderos, y a las clases trabajadoras. El PPL surgió en Mexicali en noviembre de 1938, como reacción al cardenismo, se manifestaba como un partido de derecha, anticardenista, anticomunista y nacionalista. Ambos partidos contaron con registro legal en 1940.

A su vez, el Partido Político Regionalista fue constituido en la Ciudad de La Paz, en junio de 1945, teniendo como objetivos: velar por el mejoramiento económico, político y social del territorio sudcaliforniano.

Se entiende que a excepción del PSDI, estos partidos locales fueron organizaciones espontáneas y coyunturales, cuya existencia fue posible debido a las facilidades de la Ley Electoral, sin embargo, la modificación electoral federal de 1946 permitió la centralización y disminución de las fuerzas regionales (Vargas: 1996:p. 283) permitiendo al partido oficial (PRI) la dirección del gobierno territorial, debido a su relación expresa con las organizaciones sociales, el FUS y Loreto 70.

3.2.2.2DESARROLLO REGIONAL. DETERMINANTE PARA EL INGRESO A LA FEDERACIÓN

Se entiende que las trasformaciones políticas y satisfacción de demandas sociales fueron posibles porque tales demandas compaginaron con las ideas de modernización territorial postuladas desde el ámbito federal. Este proceso puede dividirse en dos periodos, el primero corresponde al gobierno de Lázaro Cárdenas y el segundo al gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

Durante el gobierno cardenista, se crea por instrucción presidencial la Comisión Inter-Secretarial que decreta la creación de las zonas libres, teniendo injerencia en aspectos agrícolas, industriales, comerciales, crediticios, de comunicación, etc., cuyo objetivo fundamental era impulsar el desarrollo económico. En ese decreto presidencial (1936) se reconocían los graves problemas enfrentados por los territorios y la disposición del gobierno

federal en la búsqueda de soluciones. Así que se dieron instrucciones a las secretarías de Estado para atender tales disyuntivas (sobre todo a la de Gobernación) sugiriendo que se llevaran a cabo las reformas necesarias para modificar el sistema administrativo de los territorios.

Lázaro Cárdenas tenía conocimiento de las aspiraciones de los sudcalifornios de elegir sus gobernantes y de que estos fueran nativos, además de buscar la postulación y promoción (aunque secundaria) de cargos públicos (Vargas: 1996: p. 282).

No es sino hasta el gobierno de Ávila Camacho, con el general michoacano Francisco J. Múgica, que concretamente se empiezan a atender las demandas con miras a impulsar el desarrollo regional, sin embargo, hasta el gobierno de Echeverría se impulsa el desarrollo de la región sudcaliforniana.

La evolución económica en Baja California Sur se produce debido a las inversiones en comunicaciones y transporte realizadas, primordialmente, por el gobierno federal. Su aislamiento empieza a resolverse cuando se establece la ruta de trasbordadores para unir a la Ciudad de La Paz con Mazatlán en 1964. Es en la década de los 70's que señala la transformación cualitativa y cuantitativa en el territorio tanto a nivel nacional como a nivel local. En primera estancia se evoca la importancia del año de 1973 en que se inaugura la carretera transpeninsular cuyos esfuerzos mayoritarios corresponden al gobierno echeverrista.

En junio de 1971 se instaura un régimen de zona libre, exclusivo para Baja California Sur, y a partir de entonces (durante el gobierno echeverrista) con la transferencia de fondos federales “se efectúan las obras para elevar a categoría de Internacional al aeropuerto de La Paz construyendo otro en la misma categoría en San José del Cabo” con la finalidad de promover el desarrollo turístico. Además, se inician acciones para impulsar a Loreto y Puerto Escondido como polos de desarrollo turístico, ello mediante el Fondo Nacional de Fomento Turístico (FONATUR) (Ochoa: 2000: p.112).

Así ante la problemática de impulsar el desarrollo económico del territorio sudcaliforniano desde el ámbito agrícola y ganadero, da inicio el proyecto de modernización territorial con miras a impulsar primordialmente el área turística y a superar el aislamiento de la región.

Por su parte, las demandas sociales de autodeterminación, al no intervenir con el proyecto federal para impulsar el desarrollo económico sudcaliforniano, llegan a ser atendidas dando inicio a la formación de una de las dos entidades federativas más jóvenes (la otra es Quintana Roo) que presenta a su sociedad como aquella que valora el arraigo territorial, además de las oportunidades de desarrollo económico, ya que la lucha por su configuración como estado responde a la exigencia de superar la situación dependientista de que fueron objeto (tanto del ámbito federal como del local), demanda que se acentuó tras el último gobierno paternalista dirigido por Gustavo Díaz Ordaz.

3.2.3 COFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE UN NUEVO ESTADO

En 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro estableció los territorios de Baja California y Quintana Roo, cancelándoles la posibilidad de contar con cuerpos integrados por representantes populares para la elaboración de sus leyes, dependiendo, por tanto, de las disposiciones del Congreso de la Unión quien elaboró una legislación para ser aplicada a ambos territorios.

La obligatoriedad de un gobernador nativo en el territorio de Baja California Sur fue plasmada legalmente hasta la realización de las reformas de 1970 a la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, promovidas por la Primera Gran Asamblea Territorial realizada en Loreto, de ahí la asignación del primer gobernador nativo, Félix Agramunt Cota.

Durante el gobierno de Agramunt, En 1974, se llega a la desaparición de los territorios federales, a excepción del Distrito Federal, convirtiéndose Baja California Sur en un estado de la Unión. A partir de entonces inicia la formación de las estancias institucionales que darían forma a los nuevos Estados.

Al enfocamos a la estancia legislativa del nuevo estado de Baja California Sur, presentamos a continuación las transformaciones de que ha sido objeto su normatividad, con el fin de mostrar los cambios a los que se ha sometido, además de sus facultades electorales; para posteriormente exponer los órganos que la integran y el trabajo legislativo realizado de 1974 a 1999.

3.2.3.1 TRANSFORMACIONES DE LA NORMATIVIDAD LEGISLATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO Y LAS FACULTADES ELECTORALES EN BAJA CALIFORNIA SUR

El 2 de julio de 1975 fue promulgada la **Ley Reglamentaria del Congreso de Baja California Sur**, a cuatro meses de ser instalada la primera legislatura. Esa primera Ley sufrió varias reformas y adiciones en cuatro ocasiones. Posteriormente, el 4 de diciembre de 1990, se expide una nueva normatividad, suprimiendo la anterior **Ley Reglamentaria**, cuyo nombre y vigencia se encuentra hasta la fecha, y en adelante se conocerá como **Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur**, como puede observarse en la tabla 3.5. A este respecto cabe puntualizar dos cuestiones; la primera se refiere a que si bien algunas fuentes señalan que en octubre de 1978 se expidió una nueva ley reglamentaria suprimiendo la vigente (Murillo: 2005: pp. 32-33), la información proporcionada por las oficinas de apoyo parlamentario del propio Congreso, y resumida en la tabla 3.5, muestra que es hasta diciembre de 1990 cuando se expide una nueva normatividad, y que lo anterior correspondió sólo a modificaciones en la propia Ley, pero no a su derogación plena.

En segunda estancia, es considerable resaltar que en la normatividad del Congreso del Estado se ha trabajado con leyes reglamentarias, y no con una ley orgánica como en la mayoría de las legislaturas locales (incluyendo la propia legislatura federal), cuestión en que se trabaja actualmente en la búsqueda de una normatividad que mejor se ajuste a las exigencias parlamentarias.

Si atendemos a la descripción de las modificaciones a la Ley Reglamentaria, encontramos que la Ley expedida en 1990, y que hasta marzo de 2005¹⁹ aún se encontraba vigente, fue modificada en ocho ocasiones, recibiendo la última en julio de 2002. Su transformación se ha enfocado a las siguientes cuestiones: la integración del Congreso, las funciones electorales de dicho Congreso, el incremento de comisiones permanentes, las facultades de nombramiento de magistrados, la capacidad de los ciudadanos de iniciar leyes y decretos, la introducción del plebiscito como mecanismo de consulta popular, los plazos para realizar la segunda lectura de una iniciativa, sobre fechas para realizar sesiones secretas, cambios en el orden del día. Además de facultar a la Contaduría Mayor de Hacienda de revisar y hacer auditorías sobre la contabilidad de todas las dependencias de gobierno, además de los organismos descentralizados tanto estatales como municipales. En la tabla 3.5, se establece concretamente la modificación a la norma y su descripción.

¹⁹ Fecha en que concluye el presente estudio.

TABLA 3.5
TRANSFORMACIONES DEL MARCO LEGAL QUE REGULA EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR
(JUNIO 1975- MARZO 2005)

N. Decreto	Fecha eprobación	Fecha de Publicación	Modificación	Descripción
18	26/06/1975	02 de julio de 1975	Lev reglamentaria del Congreso	
68***	07/12/1977	20 de diciembre de 1977	Se reforma art. 16 y se adiciona el 56 Bis	
114***	03/10/1978*	20 de octubre de 1978	Se reforma Ley Reglamentaria del Congreso del Estado de B.C.S.	
445***	02/02/1984	03 de febrero de 1983	Se reforma el título del capítulo XI y se reforman y adicionan los art. 81, 82, 83, 84, 84, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, y 108.	
748***	15/12/1989	20 de diciembre de 1989	Se reforma y adicionan los art. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17	
786	04/12/1990	10 de diciembre de 1990	Se expide como Ley reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de BCS	
1089	15/12/1995	20 de diciembre de 1995	Se reforman y derogan los arts. 2-25, 95, 214, 215, 218-221, y 226 de la Ley reglamentaria del poder legislativo del Estado de BCS	Cambia de cinco a seis el número de diputados electos por el principio de Representación Proporcional; se derogan varios artículos referentes a las funciones del Congreso como Colegio Electoral, para sintetizarse en el artículo 215
1191	22/12/1998	31 de diciembre de 1998	Se adicionan las frcs. XVIII y XIX del art. 54, las fracs. XVIII y XIX al art. 55, se deroga el art. 215 y se reforma el art. 216 y la frac. II del art. 226 de la Ley reglamentaria del Poder Legislativo (se adiciona con fracción de equidad y género)	Se incrementan dos comisiones permanentes, la de Enlace Legislativo y la de Equidad de Género, y se establecen los asuntos de su competencia. Con la Creación del Instituto Estatal Electoral, el Congreso Estatal deja de erigirse en Colegio Electoral, de ahí las modificaciones a la Ley Reglamentaria en sus artículos 215 y 216, referentes a la validez de los resultados electorales.
1205	01/04/1999	06 de abril de 1999	Se reforma la Frac VI y se deroga la frac IX del art. 226	Deja de ser facultad del poder legislativo conceder licencia a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (art. 226, Fr. VI) Se deroga la frac. IX, art. 226, donde se faculta al poder legislativo a dar o negar su aprobación a los nombramientos, remociones y renunciaciones de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia para que se someta al Gobernador del Estado
1272	25/05/2000	sf	Se adiciona la frac XX al art. 54 y frac. XX art. 55	Se incrementa la comisión permanente de Seguridad Pública, y se especifican los asuntos de su interés.
1275	06/06/2000	20 de junio de 2000	Se reforma frac. V art. 101, se adiciona el art. 192 con un segundo párrafo y se reforma el art. 212	Al modificar la Fracc. V del Art. 101, dejan de tener derecho de iniciar, reformar y adicionar Leyes o Decretos los ciudadanos sólo por conducto de Los diputados de Distrito, para conferirse dicha atribución a los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electora, cuyo número represente cuando menos el 0.5% del total de dicho registro mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la Ley de la materia. Así como por conducto del diputado de su distrito Las iniciativas presentadas de esta forma deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnados por el pleno de la Comisión correspondiente. Se introduce la figura del plebiscito para considerar los asuntos municipales (art. 192); Se considera que las Iniciativas que tengan por objeto reformar o adicionar la Constitución política del Estado, deberán estar suscritas por tres diputados, Fracción parlamentaria o iniciadas por el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia, los ayuntamientos, además de los ciudadanos sudcalifornianos (art. 212)
1288	12/12/2000	20 de junio de 2000	Se reforma el art. 118	Se determina un plazo límite de la segunda lectura de una iniciativa de Ley o Decreto, ya que antes se especificaba que la segunda lectura se haría en la sesión en que se fuera a discutir (sin especificar plazos para lectura), y la reforma al art. 118, establece que la segunda lectura se hará a más tardar en la tercera sesión siguiente a la de su primera lectura y será en esta en la que se discuta y en su caso se apruebe o rechace.
1319	14/06/2001	19 de junio de 2001	Se reforma el art. 93, 97 y 105	Se establece el día en que se efectuarán las sesiones secretas en periodos ordinarios (último viernes de cada mes), y los requerimientos para realizar una sesión secreta en periodo extraordinario (por disposición del Presidente del Congreso, de la Diputación Permanente o a moción de uno o más diputados, art. 93) Se modifica el orden en que se darán cuenta de

				los asuntos en las sesiones (art 97), y se establece que el orden del día deberá hacerse público y fijarse en el exterior de la Sala de Sesiones a más tardar a las seis de la tarde del día anterior a la celebración de la Sesión Ordinaria. En adelante las iniciativas de acuerdo económico serán distribuidas por escrito a todos los diputados de la sesión en que se presentan (art 105, fracc. I), no sólo leídas.
1388	13/06/2002	10 de julio de 2002	Se reforma el art. 80 y se deroga la fracción VIII del art 226	Se faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda a revisar y hacer auditorías de todas las cuentas del ejecutivo estatal, de las dependencias, además de los organismos descentralizados estatales y municipales, que manejen fondos públicos otorgados por el Gobierno del Estado presenten anualmente ante el Congreso, y proporcionará todas las consultas que se le hagan. Se mantiene su facultad para revisar y fiscalizar las cuentas públicas anuales de los ayuntamientos

Fuente: Elaboración propia con decretos proporcionados por el departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso de BCS, XI Legislatura.

****Las especificaciones que sufre la Ley Reglamentaria de 1975 hasta antes de que se expida la nueva Ley de 1990 no fueron registradas debido a que esa información no fue localizada por el personal de la biblioteca del Congreso de Baja California Sur al momento de su solicitud.

Al referirnos a la transformación del Congreso, tenemos que ello se debe en mayor medida a cambios en la Constitución Local y a la Ley electoral de Baja California Sur. Si observamos directamente los cambios electorales, tenemos que la primera Ley electoral fue publicada el 21 de abril de 1977, además sufrió trece modificaciones hasta su abrogación y expedición de una nueva en agosto de 1995, como se observa en la tabla 3.6. Esta Ley, marco vigente durante el periodo del presente estudio, fue modificada por tres ocasiones hasta que en 2003 se abroga y crea una nueva ley electoral, ello, durante el llamado gobierno sin mayoría de Cota Montaño.

TABLA 3.6. TRASFORMACIONES DE LA LEY ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR (1977-2004)

FECHA	DESCRIPCION
21/04/1977	Ley electoral del Estado de BCS
13/12/1979	Ley electoral, Art. Transitorio n. 2 abrogada D-70 de fecha 21 de abril de 1977
24/04/1980	Ref. y adic. Art. 7, 20, 26 Frs. I y II, 54, 58, 62, 65, 68, 71, 80, 82, 106, 108, 109 y 110 de la Ley Elect
20/06/1980	Se reforma y adicionan os art.6,9,20 y 21, Frs III inciso 3 y IV del 25 d, 26, 27, 28, 30, 31, 32, Frs.VI del 35,39,42,42,44,45,47,48,49,54 Frs.II y III del 59, 62, 63, 81, 107, 110, 118, 124, 193,195, 205 y 206 de la Ley electoral.
26/04/1983	Se reforma y adicionan os art.4,6,13,16,30,36,49,54, 58,60,62,65,68,71,125,128,140,147,158,174,185,
21/11/1985	Art 7,20, 33 Fres III y IV. 51,54,55,57, FracVII, 62,68, 80,82,95,105,106,108,109,110,120,126,131,166,178
24/06/1986	Art. 4 y 47 se reforman
14/10/1986	Ref y adic. Art 60,95 y 110
04/11/1986	Art 6,185 y 188
12/12/1986	Art. 95,106,108,109,110,174 Fcs.III se reforma
30/06/1989	Se reforman Art.4,7,47,51,55,57,59 Frc VII; 62,80,82,95,105,106, 108,109,110,120,166 y 178
28/10/1989	Art. Que se reforman: 6,26,30,42,57,58,85,71,77,82,85,88,90,125,140, 143,145,149,150,166,174,185,187 y 188
13/06/1992	Se reforman y adicionan div. Articulos
21/08/1992	Se reforman y adicionan los Art. 6 y 135
18/08/1995	Se aprueba la ley electoral abrogando la Ley aprobada con Decreto de fecha 13 de diciembre de 1979
13/06/1998	Se ref. y adicionan div art. De la Ley Electoral
06/06/2000	Se reforma el art. 78
15/05/2001	Se reforma el art. 165 y se deroga la fracción I.
30/10/2003	Se expide nueva ley electoral, se abroga la ley publicada con decreto 1049 del 18 de agosto de 1995
16/01/2004	Se reforma la numeración del título marcado como undécimo, el cual pasa a ser título décimo de la Ley electoral del Estado de BCS

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso de BCS, XI Legislatura.

De 1974 a 2004, el número de diputados de mayoría pasó de siete a dieciséis, y el total de diputados asignados por el principio de Representación Proporcional ascendió de uno hasta cinco, éste último ascenso es importante ya que con ello se permitió la incursión de fuerzas políticas minoritarias diversas a la arena legislativa.

Si observamos con detenimiento la tabla 3.7, advertimos que las reformas electorales a la vez que modificaron la integración del Congreso, han

cambiado considerablemente los porcentajes mínimos de votación requeridos para la asignación de diputados por el principio de Representación Proporcional, RP; han incrementado el número de registros distritales requeridos para la asignación; aumentó la tolerancia en la recepción de diputaciones por el principio de RP para un mismo partido (de uno hasta cuatro); y a partir de la reforma electoral de 1995, se flexibiliza la norma de asignación para distribuir diputados por el principio de RP a aquellos partidos que obtienen hasta cinco de mayoría, cuestión que con anterioridad no se permitía a causa de que la asignación por este principio se condicionaba a aquellas fuerzas políticas que no obtuvieran ninguna diputación por el principio de mayoría, a excepción de la reforma electoral de 1990 que tuvo vigencia hasta 2000, en la que se permitía la asignación cuando se contara con un diputado de mayoría como máximo, como se presenta en la tabla 3.7.

TABLA 3.7. REFORMAS ELECTORALES Y LA MODIFICACIÓN DEL CONGRESO

ANO DE REFORMA ELECTORAL	TOTAL DE DIPUTADOS DE MAYORIA	TOTAL DE DIPUTADOS POR PRINCIPIO DE RP	% MÍNIMO DE VOTACIÓN ESTATAL PARA ALCANZAR UNA DIPUTACIÓN POR RP	REGISTRO DE MAYORÍA (POSTULACIÓN MÍNIMA DE DISTRITOS, REQUERIDA PARA ASIGNACIÓN POR RP)	TRIUNFOS DE MAYORÍA	TOPE DE RP (MÁXIMO DE DIPUTACIONES QUE PUEDE RECIBIR UN MISMO PARTIDO POR EL PRINCIPIO DE RP)
1974	7*	NÉ	—	—	—	—
1975	7	1 (Dip. De partido)	8% de votación total para alcanzar un diputado de partido	—	No lograr ningún diputado de mayoría	1 (el partido con mayoría en 1 o más distritos no tiene derecho a diputado de partido)
1977	7	1 (Dip. De partido)	8% de votación total para alcanzar un diputado de partido	—	No lograr ningún diputado de mayoría	1
1979	8	HASTA 2	Se cambia el dip. De partido por el de RP, para la asignación se requiere el 3%	3 DISTR(postular al menos en 3 distritos, candidatos de mayoría)	No lograr ningún diputado de mayoría	HASTA 2
1983	10	HASTA 3	5%	5 DISTR	No lograr ningún diputado de mayoría	HASTA 2
1986	12	HASTA 4	5%	6 DISTR	No lograr ningún diputado de mayoría	HASTA 2
1990	15	HASTA 5	3%	8 DISTR	Hasta 1	HASTA 3
1992	15	HASTA 6	2%	8 DISTR	No lograr ningún diputado de mayoría	HASTA 3
1995	15	HASTA 6	Mínimo De asignación ²⁰ : 1.5% de partidos; 5% para coaliciones Porcentaje relativo de asignación ²¹ : 5% partidos 6% coaliciones	8 DISTR	Hasta 5	HASTA 4
2000	15	HASTA 6	Mínimo De asignación: 1.5% de partidos; 5% para coaliciones Porcentaje relativo de asignación: 5% partidos 6% coaliciones	3 DISTR.	Hasta 5	HASTA 4
2003 ²²	16	HASTA 5	Mínimo De asignación: 2% de partidos; 4-6% para coaliciones Porcentaje relativo de asignación 5% de partido 5% de coaliciones	8 DISTR.	Hasta 5	HASTA 4
2004	IGUAL	IGUAL	IGUAL	IGUAL	IGUAL	IGUAL

Fuente: elaboración con información del artículo de Garmendia Marina G: 1996, pp. 440, y de los decretos de reforma electoral de 1977-2005

*Diputados Constituyentes

**Diputados de Partido

²⁰ El porcentaje mínimo de asignación es el requerido para asignar un diputado por el principio de RP, el 1.5% se requiere como mínimo del total de votación estatal válida recibida por un partido, y el 5% el mínimo que se requiere para la asignación de una coalición, éste se otorga primero a aquellos partidos que no logran ninguna constancia de mayoría y que cuentan con el porcentaje mínimo de asignación; después en una segunda ronda, se asignarán a aquellos que hallan obtenido de 1 a 5 diputados de mayoría, y que tengan el porcentaje mínimo de asignación

²¹ El porcentaje relativo de asignación se utiliza para asignar diputaciones siempre que hechas las asignaciones con porcentajes mínimos quedaran otras diputaciones para asignar; esto se realizará proporcionando una curul a los partidos o coaliciones que mantengan el porcentaje relativo de asignación una vez que se les halla restado los votos usados para recibir diputaciones anteriores.

²² Decreto 1419, que reforma la Ley Estatal Electoral de B.C.S., publicado 20 de noviembre de 2003, art.

Un último punto a tratar en relación a los cambios en materia electoral tiene que ver con la facultad del Congreso local como órgano electoral. La Constitución Política del Estado de Baja California Sur estableció desde su promulgación en enero de 1975, que era facultad de Congreso del Estado erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones y declarar a quien resultara electo por mayoría de votos (art. 64, fracc. V); el 19 de abril de 1977 se reforma la Constitución²³ y se expide la primera Ley electoral; se establece que una facultad del Congreso es instalarse cada tres años para calificar las elecciones de sus miembros y del Gobernador, además que sus resoluciones serían definitivas e inapelables (se deroga la Fracc. V del art. 62 y se reforma el art. 43). Ésta situación se mantuvo hasta la reforma de 1998, con la creación del Instituto Estatal Electoral (IEE).

La facultad del Congreso para establecerse como órgano electoral, no le proporcionó control absoluto en esta materia, ya que la integración de la Comisión Estatal Electoral (CEE), nominación como órgano encargado de preparar, vigilar y garantizar las elecciones, se fue modificando.

A este respecto, tenemos que era el gobernador estatal quien prácticamente mantenía parte del control esencial del órgano, ya que se encargaba de designar al presidente y al secretario de la CEE. Situación que se mantuvo hasta 1995, cuando se introduce la figura de Consejero Ciudadano (tabla 3.8), para que posteriormente se ratifique, en 1998, la creación del Instituto Estatal Electoral. En adelante, los consejeros integrantes del Consejo General del IEE serían elegidos por las dos terceras partes de miembros presentes en el Congreso

²³ Decreto 69, que reforma la Constitución Política del Estado de Baja California Sur

TABLA 3.8
REFORMAS ELECTORALES Y LA INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO ELECTORAL ESTATAL
(CEE/IEE)

REFORMA	INTEGRANTES	DESIGNADOS	OBSERVACIONES
1975 La Constitución dispone lo relativo a la integración y elección del poder legislativo del estado			
Se crea la Ley electoral de 1977 (abril)	Comisión Estatal Electoral (CEE): - 2 comisionados del ejecutivo: presidente (Secretario General de Gobierno), y Secretario Auxiliar (Dir. De Gobierno) - Un comisionado legislativo - Un comisionado por cada Partido Político - Un Notario Público	Por el Gobernador Por el Congreso del Estado Por cada Partido Político Por la CEE	El Notario Público funge como el Secretario de la Comisión
Reforma electoral 1979 (diciembre)	Comisión Estatal Electoral (CEE): - 2 comisionados del ejecutivo: presidente (Secretario General de Gobierno), y Secretario Auxiliar (Dir. De Gobierno) - Un comisionado legislativo - Un comisionado por cada Partido Político - Un Notario Público - Secretario Técnico - Dir. De Registro Estatal de Electores (los dos últimos sólo con voto)	Por el Gobernador Por el Congreso del Estado Por cada Partido Político Por la CEE Aprobado por la Comisión Aprobado por la Comisión	Se crea la figura del Secretario Técnico y del Director del Registro Estatal de Electores, que son propuestos por el Presidente, con derecho a voz pero sin voto.
Reforma electoral 1980 (abril)	Comisión Estatal Electoral (CEE): - 2 comisionados del ejecutivo: presidente (Secretario General de Gobierno), y Secretario Auxiliar (Dir. De Gobierno) - Un comisionado legislativo - Un comisionado por cada Ayuntamiento - Un comisionado por cada Partido Político - Un Notario Público - Secretario Técnico - Dir. De Registro Estatal de Electores (los dos últimos sólo con voto)	Por el Gobernador Por el Congreso del Estado Por cada Ayuntamiento Por cada Partido Político Por la CEE Aprobado por la Comisión Aprobado por la Comisión	Se incrementa la integración de la CEE porque se crea la figura del Comisionado por cada uno de los Ayuntamientos
Reforma electoral 1980 (junio)	Comisión Estatal Electoral (CEE): - 2 comisionados del ejecutivo: presidente (Secretario General de Gobierno), y Secretario Auxiliar (Dir. De Gobierno) - Un comisionado legislativo - Un comisionado por cada Ayuntamiento - Un comisionado por cada Partido Político - Un Notario Público - Un comisionado por cada partido con registro condicionado - Secretario Técnico - Dir. De Registro Estatal de Electores (los dos últimos sólo con voto)	Por el Gobernador Por el Congreso del Estado Por cada Ayuntamiento Por cada Partido Político Por la CEE Por cada Partido Político Condicionado Aprobado por la Comisión Aprobado por la Comisión	Se incorpora a la integración de la figura del comisionado de los partidos políticos con registro condicionado, sólo con derecho a voz
Reforma electoral 1983 (abril)	Comisión Estatal Electoral (CEE): - 2 comisionados del ejecutivo: presidente (Secretario General de Gobierno), y Secretario Auxiliar (Dir. De Gobierno) - 2 comisionados legislativo - Un comisionado por cada Ayuntamiento - Un comisionado por cada Partido Político - Un Notario Público - Un comisionado por cada partido con registro condicionado - Secretario Técnico - Dir. De Registro Estatal de Electores (los dos últimos sólo con voto)	Por el Gobernador Por el Presidente de la Comisión Por el Congreso del Estado Por cada Ayuntamiento Por cada Partido Político Por la CEE Por cada Partido Político Condicionado	Se faculta al Presidente de la Comisión que designe al otro comisionado del Gobernador que fungirá como Secretario Auxiliar. Se incrementa de uno a dos comisionados del Poder Legislativo

		Aprobado por la Comisión Aprobado por la Comisión	
Reforma 1985 (noviembre)	Comisión Estatal Electoral (CEE): - 2 comisionados del ejecutivo: presidente (Secretario General de Gobierno), y Secretario Auxiliar (Dir. De Gobierno) - 2 comisionados legislativo - Un comisionado por cada Ayuntamiento - Un comisionado por cada Partido Político - Un Notario Público - Secretario Técnico - Dir. De Registro Estatal de Electores - Un comisionado por cada partido con registro condicionado (el último sólo con voz)	Por el Gobernador Por el Gobernador Por el Congreso del Estado Por cada Ayuntamiento Por cada Partido Político Por la CEE Aprobado por la Comisión Aprobado por la Comisión Por cada Partido Político Condicionado	Se le restituye al ejecutivo su facultad de nombrar a sus comisionados, pero sin establecerse quienes serán los funcionarios que designará. Se les otorga voz y voto al Secretario Técnico y al Dir. del Registro Estatal de Electores. El Partido con registro condicionado, tiene únicamente voz en la Comisión
Reforma 1986 (junio/octubre; noviembre/diciembre)	Mismos integrantes		Permanece intacta la integración
Reforma 1989 (junio/Octubre)	Mismos integrantes		Permanece intacta la integración
Reforma 1992 (junio)	Comisión Estatal Electoral (CEE): - 2 comisionados del ejecutivo: presidente (Secretario General de Gobierno), y Secretario Auxiliar (Dir. De Gobierno) - 5 Consejeros Ciudadanos - 3 comisionados legislativo - Un comisionado por cada Partido Político - Un Notario Público - Secretario Técnico - Dir. De Registro Estatal de Electores - Un comisionado por cada partido con registro condicionado (el último sólo con voz)	Por el Gobernador Por el Gobernador Por el Congreso del Estado Por el Congreso del Estado Por cada Partido Político Por la CEE Aprobado por la Comisión Aprobado por la Comisión Por cada Partido Político Condicionado	Se incrementa a 3 los comisionados del Legislativo (2 de mayoría parlamentaria y uno de primera minoría). Se crea la figura de Consejero Ciudadano, electo por las 2/3 partes del Congreso, éstos a propuesta del Ejecutivo. Se suprime el comisionado de los Ayuntamientos
Reforma 1992 (Agosto)	Mismos integrantes		Permanece intacta la integración
Nueva Ley Electoral 1995 (agosto)	- 5 Consejeros Ciudadanos (con voz y voto) - 1 representante por cada Partido Político - 1 representante por Fracción Parlamentaria (FP) - Secretario General con voz	Por el Congreso del Estado Por cada Partido Político Por Fracción Parlamentaria Aprobado por la Comisión Aprobado por la Comisión	Se suprimen las figuras de los Comisionados del Ejecutivo, la del Secretario Técnico y la del Notario Público. Se les suprime el derecho a voto a los representantes del Legislativo, de los Partidos y al director del Registro. Se crea la figura del Srío. General. El Ejec. Propone a 3 Consejeros Ciudadanos y los 2 restantes, son de entre los propuestos por las FPs. El Presidente es nombrado de entre los Consejeros Ciudadanos en la sesión de instalación de la Comisión
Reforma 1998 (junio)	Instituto Estatal Electoral (IEE). Consejo General: - 1 Consejero Presidente	Por el Congreso	Se suprime la figura de Consejeros Ciudadanos por la

	<ul style="list-style-type: none"> -4 Consejeros Electorales con voz y voto -1 representante por partido -1 Representante por Fracción Parlamentaria (FP) -1 Director de Registro Estatal de Electores - Secretario General 	Por el Congreso Por cada partido Por cada Fracción Parlamentaria Aprobado por el Consejo Aprobado por el Consejo	figura de Consejeros Electorales y Consejero Presidente El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales son electos por las 2/3 partes del Congreso (presentes), a propuestas de las FPs. Se crea la figura del Consejo General como el órgano máximo de dirección
Reforma 2000 (junio)	Mismos integrantes		Permanece intacta la integración
Reforma 2001 (mayo)	Mismos integrantes		Permanece intacta la integración
Nueva Ley Electoral 2003 (octubre)	Consejo General: -Consejero Presidente(voto de calidad), 4 Consejeros Electorales (voz y voto) -Secretario General (voz, sin voto) -1 Representante de cada partido político o coalición (voz, sin voto) -1 representante de cada FP del Congreso Estatal (voz, sin voto) -Vocal estatal (con voz , sin voto)	Electos por el Congreso General Por el Consejero Presidente Por cada partido Por cada FP	El vocal estatal podrá asistir a las sesiones del Consejo sólo por invitación expresa. No aparece la figura del Director de Registro Estatal de Electores (art. 87) El Secretario General es propuesto por el Consejero Presidente con aprobación de mayoría de Consejeros electorales.
Reforma 2004 (enero)	Mismos integrantes		Permanece intacta la integración

FUENTE: Información obtenida de Ramírez : 2002: pp. 41-44, y complementada con decretos decretos de reforma electoral de 1977-2005

La tabla 3.8, ilustra de manera exhaustiva los cambios correspondientes al órgano de dirección estatal electoral comentados, al tiempo que sistematiza la pérdida del gobierno estatal e las atribuciones de competencia electoral, además del reacomodo del Congreso Local en esta materia.

Concluimos el presente apartado sosteniendo que la norma que afecta la dinámica e integración del Congreso, ha sufrido modificaciones diversas y continuas con afán de que la joven entidad ajuste sus reglas de acuerdo con las trasformaciones y exigencias de la vida nacional, situación que continuamente aqueja a los parlamentarios locales, hechos que puede atribuirse en gran parte a que las legislaturas sudcalifornianas se han

enfrentado y han convivido con Congresos locales que cuentan con mayor experiencia en éste ámbito institucional, puesto que con ellos mantienen comunicación continua por el propio carácter de la República Federal de la que forman parte. De ahí que algunas de las grandes preocupaciones parlamentarias mostradas a lo largo de la historia de la entidad sudcaliforniana se concreten a buscar adecuaciones de calidad en su marco normativo, que les permitan ejercer un mejor desempeño, tratando de subsanar la falta de experiencia en éste ámbito por ser una de las dos entidades federativas más jóvenes.

3.2.3.2 ÓRGANO DE GOBIERNO Y COMISIONES

El Congreso sudcaliforniano ha contado con dos órganos de gobierno en estricto sentido, la Mesa directiva y la Gran Comisión.

La Mesa directiva funcionó durante el Congreso Constituyente y la legislatura primera, donde el presidente "(...) era el responsable de las relaciones internas y externas durante el periodo para el que fue electo" (Murillo: 2005:pp. 33-35). El Constituyente duró menos de tres meses contando con un solo presidente, y la presidencia de la Primera legislatura fue integrada por tres diputados distintos, con una duración de un año en su cargo cada uno.

En una modificación realizada a la Ley del Congreso se adiciona una nueva comisión en diciembre de 1977, llamada La Gran Comisión, cuya integración consta de un presidente y dos secretarios electos por cédula y por mayoría de votos en la sesión siguiente a la apertura del primer periodo ordinario. La función primordial de tal comisión sería el tratamiento de todos los asuntos

políticos de carácter extemo de la Legislatura con los otros poderes (federales, estatales y municipales), sin embargo, ésta comisión “tomó para sí las relaciones internas de orden administrativo” (Murillo: 2005:pp. 33-35)

Ésta situación fue subsanada hasta la creación de la nueva Ley en 1990, cuando a la Gran Comisión se le otorgan facultades más precisas acerca de los trabajos administrativos del Congreso, donde se dispuso que además de tener facultad para proponer al Pleno los nombres de los diputados que integrarían las comisiones permanentes, especiales y de Gran Jurado, así como conceder licencia a los diputados, nombrarlos y removerlos con la aprobación de la legislatura, se encargaría adicionalmente, de establecer las políticas rectoras para que los servicios internos se cubrieran cabalmente para el buen funcionamiento del trabajo legislativo. Así como la tarea de proponer el nombramiento del oficial Mayor, Contador Mayor de Hacienda, Asesores Jurídicos y Directores de Área²⁴. De ahí que se establezca que la Gran Comisión ha venido desarrollando actividades de tipo político, administrativo y legislativo.

A) COMISIONES

A raíz de que la mayor parte del trabajo legislativo es el realizado a través del mecanismo de las comisiones, por ser organismos que se encargan del estudio, análisis y dictaminación de la materia legislativa, se procede a una breve descripción de su situación estatal.

²⁴ Dereto 786, Boletín Oficial del Gobierno del estado de Baja California Sur, donde se expide la Ley reglamentaria, diciembre de 1990

En las legislaturas sudcalifornianas las comisiones surgieron desde la integración del Congreso (1975); cuyas especificaciones de integración permanecen desde entonces en la reglamentación legislativa sin modificaciones.

Existen dos tipos de comisiones, la permanente y las especiales. Cada comisión permanente se integra de tres miembros, de los cuales uno es el presidente y los otros son secretarios, y éstas se forman al inicio de cada legislatura.

Las comisiones especiales pueden incrementar o disminuir su número de integrantes por aprobación del pleno, su carácter es temporal y su integración se presenta cuando se requiere el tratamiento de algún tema en particular que puede concernir a varias comisiones permanentes.

La tabla 3.9 muestra que la historia del Congreso sudcaliforniano cuenta con un incremento paulatino en cuanto a la integración de comisiones permanentes.

TABLA 3.9
COMISIONES PERMANENTES (1975-1998)

FECHA	N.COMISIONES	COMISIONES PERMANENTES
02/07/1975	6	I. Asuntos Políticos y Jurídicos; II. Asuntos Económicos y administrativos; III. Asuntos Sociales; IV. De la Contaduría Mayor de Hacienda; V. Cuentas y Administración; VI. Corrección y Estilo
20/10/1978	13	I. De Puntos Constitucionales y Justicia, II. De asuntos Políticos, III: De Asuntos Agropecuarios y Mineros; IV. De la Familia y la Asistencia Pública; V. De asuntos Educativos y de la Juventud. VI. De la Contaduría Mayor de Hacienda; VII Comisión editorial; VIII. De Asuntos Comerciales y Turísticos; IX. De asuntos Pesqueros; XI De asuntos Laborales y Previsión Social; X. De Cuenta y Administración; XI De asuntos fiscales y Administrativos; XII. De cuenta y Administración; XIII. De corrección de Estilo
10/12/1990	17	I. De Puntos Constitucionales y de Justicia, II. De asuntos Políticos, III. De Derechos Humanos; IV De Asuntos Agropecuarios y Mineros; V. De Asuntos Comerciales y Turísticos; VI. De asuntos Pesqueros; VII. De Comunicaciones y Transportes; VIII. De Asuntos Laborales y de Prevención Social; IX. De la Familia y la Asistencia Pública; X. De asuntos Educativos y de la Juventud. XI. De Ecología; XII De asuntos Fiscales y administrativos; XIII. De la Contaduría Mayor de Hacienda; XIV. De Cuenta y Administración; XV. De Gestoría y Quejas; XVI Comisión editorial; XVII. De corrección de Estilo
31/12/1998	19	A las comisiones de 1990, se adicionan dos comisiones permanentes: la XVIII. De enlace legislativo, y la XX. De Equidad y género

Fuente: Información proporcionada por Apoyo Parlamentario del Congreso de Baja California Sur

Inferimos que a medida que los parlamentarios adquieren experiencia, tratan de establecer las estancias adecuadas para el tratamiento de cada asunto legislativo, ello sin contar las comisiones especiales, ya que para 1998 se tiene más del triple de comisiones permanentes que en la etapa constituyente (1975), de lo que se desprende que rápidamente los parlamentarios sudcalifornianos han tenido que adaptar su trabajo a las exigencias de los asuntos interesados a sus representados. Un ejemplo concreto se refiere al último incremento de comisiones permanentes durante 1998, donde una de las Comisiones que se crea es la de Equidad y Género, temática que en adelante se ha mantenido como punto central de la agenda parlamentaria.

3.2.4 EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

La transformación progresiva de la integración legislativa por periodo, enfocada a los principios de elección de los elementos, el número de partidos e integrantes que la han conformado, así como el trabajo legislativo realizado hasta 1999, conforman una radiografía puntual sobre la situación que interesa para el presente análisis, de ahí el interés por especificarlos a continuación.

3.2.4.1 PRINCIPIOS DE ELECCIÓN (MR Y RP), PARTIDOS Y NÚMERO DE INTEGRANTES DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR (1974-1999)

El Congreso de Baja California Sur refleja fielmente en sus formas de elección e integración, características propias de la federación al momento de obtener su categoría de entidad federativa. Características que tienen que ver, entre otras cosas, con la forma de elegir a sus integrantes, tanto por el principio de mayoría relativa (MR) como por el de representación proporcional (RP),

además de la apertura democrática expresada en términos de pluralismo mediante la integración de congresos con distintas vertientes políticas, propiciados particularmente por la aplicación del principio de RP.

El número de integrantes del poder legislativo desde 1974 hasta 2005, se ha incrementado de siete a veintiuno, al tiempo que las modificaciones en la asignación por principio de RP, han propiciado un mayor pluralismo legislativo que ha transformado no sólo la dinámica interna de las legislaturas, sino incrementado los incentivos electorales de los partidos (Solt : 2004: pp. 155-157)

En la tabla 3.9.1 se despliega la configuración de nueve legislaturas que dieron cabida a las alternativas minoritarias, ya que el principio de RP posibilitó el incremento en la adquisición de curules en el Congreso sudcaliforniano. De igual manera se observa el declive del partido mayoritario, la presencia y desaparición de partidos como el PPS y el PSUM.

Observamos la presencia del PAN desde 1981 como partido minoritario, que mantiene hasta 2005 el mismo estatus; y tenemos desde 1996 la incursión de partidos como PT y PRD que en una legislatura lograron introducirse a la escena política, primero como partidos minoritarios, hasta llegar en las dos legislaturas siguientes a obtener su asignación mediante la apropiación de espacios por el principio de MR, ello significó una escalada que posibilitó su posicionamiento como primera minoría; ésta particular situación si se compara con el caso panista, presenta grandes diferencias, ya que el panismo como

fuerza opositora contó con una mayor tradición que el propio PRD en sentido estricto.

TABLA 3.9.1. NÚMERO DE INTEGRANTES DE LAS LEGISLATURAS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR 1974-2005 POR MAYORÍA RELATIVA(MR), REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (RP) Y FILIACIÓN PARTIDISTA

LEGISLATURA	PERIODO	NÚMERO DE INTEGRANTES				
		TOTAL	MR	ESCAÑOS POR PARTIDO (MR)	RP	ESCAÑOS POR PARTIDO (RP)
Constituyente	1974-1975	7	7	7 PRI	0	0
I	1975-1978	8	7	7PRI	1	1PPS
II	1978-1981	8	7	7PRI	1	1PPS
III	1981-1984	10	6	8PRI	2	1PAN,1PSUM
IV	1984-1987	13	10	10PRI	3	2PAN, 1PSUM
V	1987-1990	15	12	12PRI	3	2PAN, 1PSUM
VI	1990-1993	18	15	15PRI	3	3PAN
VII	1993-1996	15	15	12 PRI,3PAN	0	0
VIII	1996-1999	20	15	11PRI,4PAN	5	2PAN, PRD1,2PT
IX	1999-2002	21	15	10PRD,2PT, 2PRI,1PAN	6	3PAN Y 3PRI
X	2002-2005	21	15	8PRD,4PRI,3PT	6	2PAN,2PRI, 1PVEM,1PAS

NOTA: En la elección de la LVIII legislatura, cuatro diputados sin partido obtuvieron una curul, dos fueron de mayoría relativa y dos de RP. Los dos diputados de MR fueron los de los distritos VI y XIII, pero ya en trabajos legislativos cada uno se alineó a un partido, el del VI distrito con el PRI y el del XIII distrito con el PAN. Por su parte, los dos de RP conformaron la fracción del PT. Información obtenida de la DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS, Secretaría de Servicios Parlamentarios cuyo URL es <http://www.diputados.gob.mx/docley/edos/index.htm> y del departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso de BCS

El incremento paulatino del número total de integrantes por legislatura se atribuye principalmente al aumento de distritos electorales, no así el ascenso del número de diputaciones por el principio de RP, que se origina en la norma de asignación.

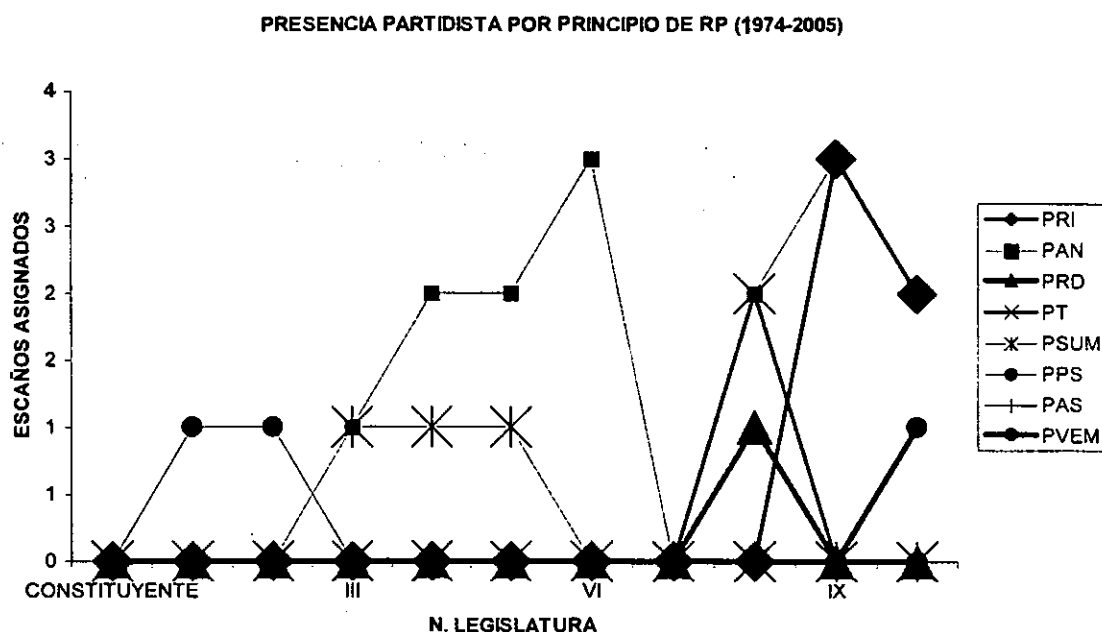
Desde inicios de la sexta legislatura se han mantenido 15 distritos, mismas posiciones asignadas por el principio de mayoría relativa.

Por otra parte, a pesar que durante la séptima legislatura no se asignaron escaños por el principio de RP, debido a que la reforma electoral de 1992 cancela la posibilidad de obtener al menos un escaño por este principio, a aquellos que obtuvieran alguna curul por el principio de Mayoría Relativa, si puede afirmarse, con excepción de este caso, que se cuenta con un

incremento considerable en la asignación de escaños para las fuerzas minoritarias, que oscila entre cero y seis escaños.

Si atendemos a esta distribución por filiación partidista, en primer lugar el gráfico 1 expone que por el principio de RP, han hecho acto de presencia distintas fuerzas políticas que de la misma forma fueron desapareciendo. Particularmente, observamos que la sexta y la novena legislaturas representan dos momentos en los que el PAN ha obtenido el mayor número de escaños asignados por este principio. Al mismo tiempo, tenemos durante esta novena legislatura la asignación de curules para el PRI, por primera vez bajo este principio. Además, se observa la aparición del PRD y del PT por primera vez en la asignación de curules, quienes desaparecen a partir de la novena legislatura, pero a diferencia de partidos efímeros como el PSUM y el PPS, su desaparición se debe principalmente a sus extensas victorias en el ámbito distrital y obtención de escaños por el principio de Mayoría Relativa, superando el máximo de diputaciones por MR permitidas para la asignación de un mismo partido por el principio de RP (que son cinco).

GRÁFICO 1



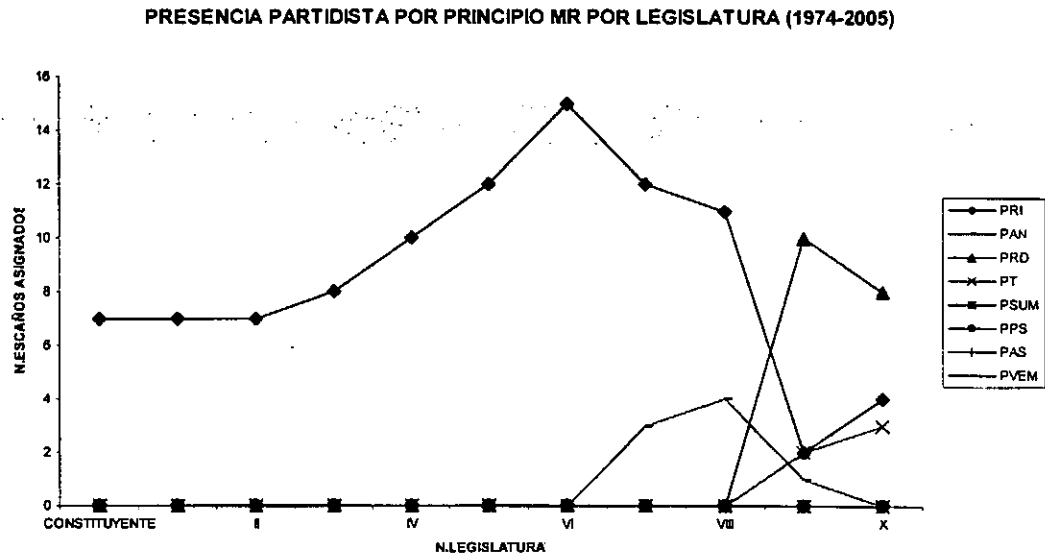
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Dirección General de Bibliotecas, Secretaría de Servicios Parlamentarios cuyo URL es <http://www.diputados.gob.mx/docley/edos/index.htm> y del departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso de BCS

Por otra parte, bajo el principio de mayoría relativa tenemos una situación interesante a partir de la VI legislatura. En ese periodo se registró el mayor número de escaños asignados al llamado partido oficial (PRI) por el principio de MR; es decir, fue ese el momento en que más distritos ganó, y fue a partir de entonces que inició un paulatino declive para este partido que sólo durante la X legislatura dio muestras de comenzar a tener un ligero incremento.

En el gráfico 2 se ilustra la pérdida de espacios priístas bajo el principio de MR, la cual se debe precisamente al posicionamiento de los panistas que empiezan a ganar los distritos perdidos por los priístas, situación que

desaparece para la IX legislatura, cuando ambas fuerzas políticas pierden distritos y han permitido la intrusión del PRD y PT, quienes obtienen juntos mayores escaños.

GRÁFICO 2.



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Dirección General de Bibliotecas, Secretaría de Servicios Parlamentarios cuyo URL es <http://www.diputados.gob.mx/docley/edos/index.htm> y del departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso de BCS.

Concluimos esta sección sosteniendo que en el Congreso de Baja California Sur se ha presentado claramente el efecto de la etapa de pluralización señalada con anterioridad, y que desde el ámbito de la reforma electoral se ha permitido el pluralismo legislativo de corte moderado, que enmarca al presente estudio, dando cabida en el ámbito legislativo a que distintas opciones políticas incursionen en este espacio de representación y negociación.

3.2.4.2 TRABAJO LEGISLATIVO (1974-1999)

El producto del trabajo legislativo es lo que permite tener un panorama general de todas las actividades realizadas en cada Congreso. Éste a su vez posibilita la evaluación de su desempeño, puesto que se pueden observar los asuntos tratados por los parlamentarios y tener una noción de la cantidad de materia tratada y aprobada.

En la siguiente revisión general del trabajo desempeñado, se elabora un recuento en series de tiempo (cada legislatura con una duración de tres años) para desplegar los asuntos más relevantes de que este congreso se ocupó y aprobó²⁵.

La tabla 3.9.2 resume el producto legislativo obtenido por periodo, de ella se desprende que los asuntos más relevantes se refieren a reformas constitucionales (federales y locales), nuevas leyes locales, reformas a las leyes locales, autorizaciones al ejecutivo, reformas a decretos, aprobación de cuentas públicas, y autorizaciones a ayuntamientos locales.

²⁵ No se muestra una relación entre asuntos presentados y aprobados debido a que en el Congreso de Baja California Sur no se cuenta con la sistematización de esta forma, y sólo se accedió a un registro en el que se tienen asuntos aprobados.

TABLA 3.9.2.
ASUNTOS LEGISLATIVOS APROBADOS EN EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR
(1975-1999)

ASUNTO	N. LEG.								TOTAL 1*
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
REFORMAS CONST. LOCAL	7 (15.2%)* (8.8%)**	5 (10.9%)* (3.6%)**	4 (8.7%)* (2.4%)**	8 (13%)* (4.8%)**	9 (19.6%)* (6.9%)**	8 (17.4%)* (6.3%)**	4 (8.7%)* (3.2%)**	3 (6.5%)* (3.09%)**	46 (100%)* (4.6%)**
REFORMAS CONST. FEDERAL	6 (10.9%)* (7.5%)**	a (14.5%)* (5.8%)**	10 (18%)* (5.9%)**	3 (5.5%)* (2.4%)**	8 (10.9%)* (4.6%)**	8 (10.9%)* (4.7%)**	9 (16.4%)* (7.2%)**	7 (12.7%)* (7.2%)**	55 (100%)* (5.5%)**
NUEVAS LEYES LOCALES	41 (16.3%)* (51.3%)**	31 (12.3%)* (22.3%)**	33 (13%)* (19.4%)**	30 (11.9%)* (23.8%)**	30 (11.9%)* (23%)**	30 (11.9%)* (23.6%)**	29 (11.5%)* (23.2%)**	28 (11%)* (28.9%)**	252 (100%)* (25.3%)**
REFORMAS LEYES LOCALES	10 (5.5%)* (12.5%)**	23 (12.6%)* (16.5%)**	31 (17%)* (18.2%)**	25 (13.7%)* (19.8%)**	21 (11.5%)* (16.2%)**	24 (13.2%)* (18.9%)**	22 (12.1%)* (17.6%)**	26 (14.3%)* (26.8%)**	182 (100%)* (18.3%)**
AUTORIZ. EJECUTIVO ESTATAL	14 (6%)* (17.5%)**	42 (18%)* (30.2%)**	42 (18%)* (24.7%)**	34 (14.7%)* (27%)**	34 (14.7%)* (2.3%)**	37 (16%)* (29.1%)**	24 (10.3%)* (19.2%)**	5 (2.2%)* (5.2%)**	232 (100%)* (23.3%)**
AUTORIZ. AYUNT. LOCALES	2 (2%)* (2.5%)**	23 (22.8%)* (16.5%)**	27 (26.7%)* (15.9%)**	12 (11.9%)* (9.5%)**	8 (7.9%)* (6.2%)**	2 (2%)* (1.6%)**	16 (15.8%)* (12.8%)**	11 (10.9%)* (11.3%)**	101 (100%)* (10.2%)**
APROB. CUENTAS PÚBLICAS	0 (0%)* (0%)**	6 (6.4%)* (4.3%)**	17 (18%)* (10%)**	11 (11.7%)* (8.7%)**	19 (20.2%)* (14.6%)**	16 (17%)* (12.6%)**	14 (14.9%)* (3.2%)**	11 (11.7%)* (11.3%)**	94 (100%)* (9.5%)**
REFORMAS DECRETOS	0 (0%)* (0%)**	1 (3.1%)* (0.7%)**	6 (18.8%)* (3.5%)**	5 (15.6%)* (4%)**	3 (9.4%)* (2.3%)**	4 (12.5%)* (3.1%)**	7 (21.9%)* (5.6%)**	6 (18.8%)* (6.2%)**	32 (100%)* (3.2%)**
TOTAL 2**	80 (100%)* (0.8%)**	139 (100%)* (14%)**	170 (100%)* (17%)**	126 (100%)* (13%)**	130 (100%)* (13%)**	127 (100%)* (12.8%)**	125 (100%)* (12.6%)**	97 (100%)* (9.6%)**	994*** (100%)*

Fuente: Departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso del Estado de Baja California, Murillo:2005

*Porcentajes en relación al total 1

**Porcentajes en relación al total 2

A continuación se hará una revisión general sobre algunos de los asuntos mencionados; sin embargo, sólo profundizaremos en las reformas a la Constitución Local.

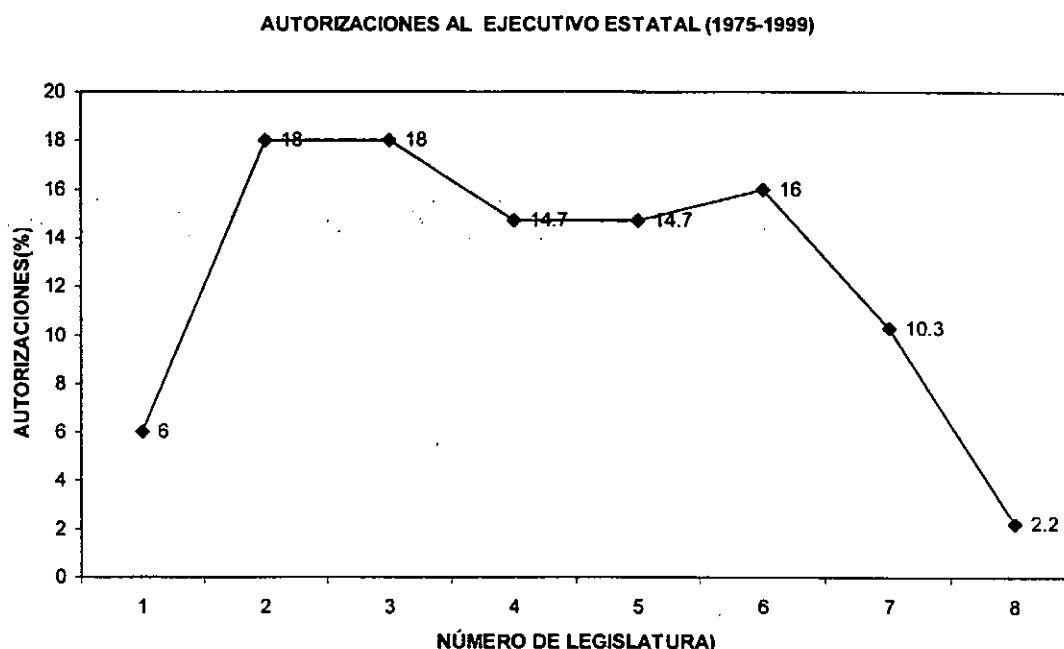
Las reformas a la Constitución federal experimentan su mayor porcentaje de aprobación durante las legislaturas tres (18%) y siete (16.4%), y el mínimo durante la cuarta (5.5%).

En lo que se refiere a las nuevas leyes locales existe un notable descenso que va de la primera legislatura (16.3%) a la segunda (12.3%), manteniendo un leve incremento durante la tercera legislatura (13%), para continuar con un porcentaje de aprobación casi constante que va de 11.9% a 11% hasta 1999, esto se explica por la búsqueda de normatividad que llegara a reglamentar el nuevo estado.

Las reformas a las leyes locales, por su parte, alcanzan su punto máximo en la tercera legislatura, con un 17%, y el mínimo durante la primera legislatura (5.5%). El porcentaje mínimo de aprobación se adjudica al mayor interés de la primera legislatura por crear nuevas leyes, y no por reformar.

En cuanto a las autorizaciones al ejecutivo estatal, las legislaturas con mayor porcentaje de aprobación son la segunda y la tercera (ambas con 18%), mientras la de menor porcentaje fue la octava (2%). Se tiene un drástico descenso en autorizaciones desde la legislatura número seis, que va de 16% llegando hasta ese 2% en 1999, como puede verse en el grafico 3.

GRÁFICO 3.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso de BCS.

Esta cuestión puede ser explicada parcialmente atribuyendo el bajo porcentaje de aprobación a la pluralidad experimentada (sobre todo a partir de la octava legislatura), puesto que encontramos gobernadores priístas a cargo del poder ejecutivo, y un Congreso con pluralismo legislativo. Sin embargo se reduce la atribución hecha, a causa de que no contamos con porcentajes de presentación de autorizaciones para calcular su tasa de aprobación.

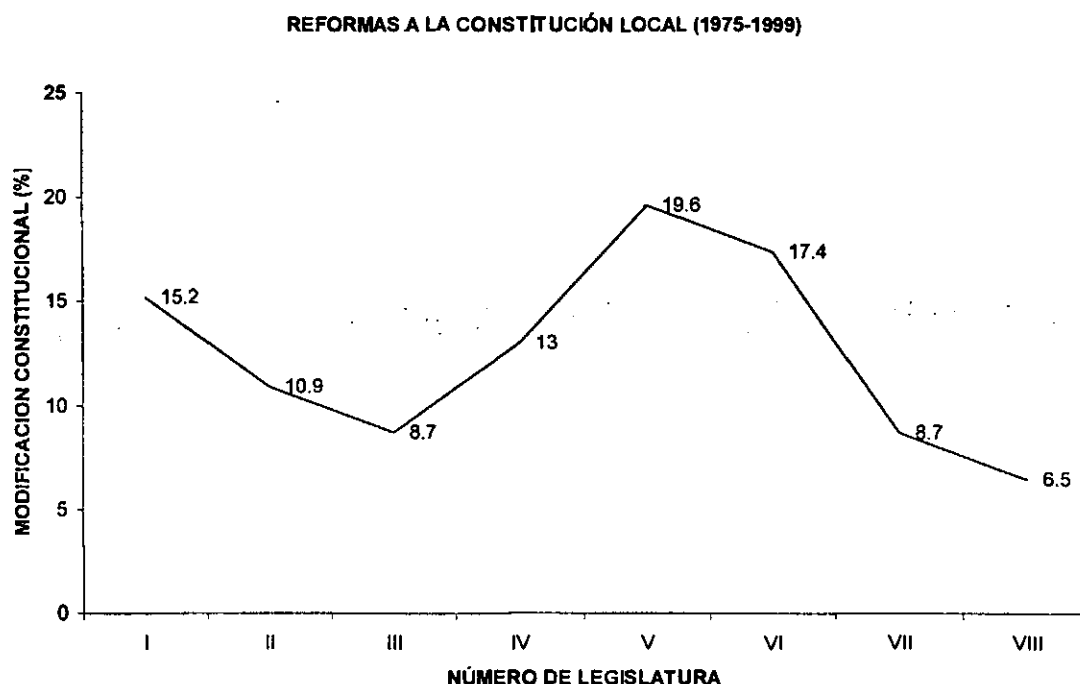
En materia de autorizaciones a los ayuntamientos, se cuenta con un mayor porcentaje de aprobación durante la tercera legislatura (26.7%), en tanto que las legislaturas que menos aprobaron autorizaciones fueron la primera y la sexta (ambas con un 2%).

En materia de cuenta pública, ésta fueron aprobadas en mayor cantidad durante la quinta legislatura (20.2%), ya que en adelante su porcentaje de aprobación muestra un descenso continuo (hasta llegar a 17% en la octava legislatura. En lo concerniente a las reformas a los decretos, tenemos un mayor porcentaje de modificaciones durante la séptima legislatura (21.9%), y el peor durante la tercera (3.3%).

Finalmente, en lo referente a la reforma constitucional local, se tiene un porcentaje de aprobación mayor durante la quinta legislatura (19.6%), y el menor para la octava (6.5%), ésta situación se ilustra mediante el gráfico 4, en el que visualizamos una tendencia descendente, que va de la quinta a la octava, ello puede ser parcialmente atribuido a la distribución de fuerzas en el congreso²⁶ (Solt:2004:p.157), ya que si bien para la octava legislatura el PRI mantenía la mayoría absoluta (contando con 11 escaños), éste partido ya no contaba con la mayoría calificada; el resto de escaños se encontraban distribuidos entre otros tres partidos (6 PAN, 1 PRD y 2 PT). Legislatura que por primera vez en la historia del Congreso sudcaliforniano se considera la más plural, ya que antes de su integración, en ninguna se tuvieron cuatro fuerzas políticas en el congreso. Sin embargo, como se advertía al tratar el tema de las autorizaciones del ejecutivo, las inferencias al respecto se limitan debido a que no tenemos el panorama completo para comparar el porcentaje de reformas aprobadas con el total de presentadas, ya que el descenso en la aprobación también podría atribuirse a un menor porcentaje de presentación de iniciativas, entre otras cuestiones.

²⁶ “En tanto que se incrementa el pluralismo legislativo y más partidos ganan representación significativa en una legislatura, el poder y los recursos se dispersan necesariamente”

GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el departamento de apoyo parlamentario del H. Congreso de BCS.

En la revisión sobre las transformaciones de la Constitución local desde su promulgación el 15 de enero de 1975 hasta 1999 (cuando inicia nuestro estudio), se sabe que al primero de abril de 1999 fue reformada en cuarenta y ocho ocasiones²⁷. Las temáticas abordadas en las aprobaciones se enfocaron a cuestiones electorales, integración y forma de asignación en el Congreso, y facultades de los poderes ejecutivo y legislativo (sobre todo en materia electoral y de relación con los ayuntamientos), además de la relación entre ambos poderes en sentido estricto (ejecutivo y legislativo).

Durante la primera legislatura se aprobaron siete reformas cuyo contenido se resume en retirarle al gobernador facultades que empiezan a ser distribuidas

²⁷ Decretos del 23 hasta el 1204.

a otras dependencias y niveles de gobierno. Un ejemplo concreto es que con la reforma a los arts. 79 y 151 (const.) el gobernador deja de tener facultades para nombrar a los oficiales del registro civil, y pasa a ser facultad de los presidentes municipales. Además, durante este periodo se deja en claro la duración del cargo de los miembros de los ayuntamientos (art. 135) y se le faculta al Congreso para autorizar que el gobernador sea aval de empréstitos o financiamientos de los ayuntamientos (art. 64). (Anexo 1: cuadro 1: decretos 1-7)

En la segunda legislatura, que va de 1978 a 1981, se elaboran cinco reformas en las que cambia la integración del Congreso, haciendo a un lado la figura de diputado de partido para introducir la asignación por principio de Representación Proporcional; se modifican los lineamientos para la creación de municipios, propiciando la creación del municipio de Los Cabos, y se modifica la integración de los ayuntamientos (Anexo 1: cuadro 2). Finalmente se introduce una reforma en la que se reduce a 25 años la edad mínima requerida para ocupar cargos como Secretario General de Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Desarrollo y Oficial Mayor.

Para la tercer legislatura (1981-1983), se realizan modificaciones en cuanto a las facultades del Congreso y del ejecutivo sobre las dependencias del propio ejecutivo, se especifica la fecha de presentación del proyecto de presupuesto, y nuevamente cambia la integración del Congreso, además de que se le permite a los municipios de Comondú, Mulegé y Los Cabos, asignar un regidor por el principio de RP, entre otras cosas.

Durante la cuarta legislatura (1984-1987), de entre siete reformas, se destaca un incremento del número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (de tres a cinco); se eleva a rango constitucional el derecho a la protección de salud (art. 18), y el derecho al registro civil, de aquellos niños nacidos tanto dentro como fuera del matrimonio (art. 161); Se reajustan los requerimientos para ser gobernador, en cuanto a los tiempos de separación de cargos públicos, facultades de nombramiento y remoción; se incrementa nuevamente el número de diputados en el Congreso, y se modifica el criterio de distribución de escaños en función de doce distritos electorales.

Para la legislatura número cinco (1987-1990), se modifican nuevamente los artículos relacionados con las posibilidades de acceso a los puestos públicos, a las facultades del gobernador sobre nombramientos y remociones, y sobre las dependencias del poder ejecutivo; se deja abierto el plazo para la presentación de los informes de los ayuntamientos. Se elabora una profunda reforma en materia de justicia, tanto de la impartición como de los órganos que la integran, ya que se establece la imposibilidad de las personas en hacerse justicia por propia mano, o a ejercer violencia alguna y se imposibilita la aprensión por deudas de carácter civil. Se establece el derecho a una administración de justicia en tiempos y plazos procedimentales; se eleva a rango constitucional la reelección de magistrados (art. 93); se establece que en adelante los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá disminuirse durante su encargo (art. 94); los nombramientos del personal de justicia tendrán como criterio de selección a la profesionalización jurídica (art. 97). Además, cambia de cinco a siete el número de magistrados.

En materia de integración del Congreso, nuevamente se incrementa su número como producto de la redistribución (que se incrementa en quince). También se reajustan los requerimientos para la obtención de diputados por el principio de RP y de la integración de los ayuntamientos (Anexo 1: cuadro2).

En cuanto al trabajo de la sexta legislatura (1990-1993), se establecen las facultades del gobierno y los ayuntamientos en materia de saneamiento ecológico; se faculta al Congreso para establecer un organismo de protección a los derechos humanos (art. 85). Y se fija como tope máximo del valor de bienes e inmuebles que pueden ser enajenados , traspasados o hipotecados por el gobernador, previa autorización del Congreso, la cantidad de ciento cincuenta mil pesos, de lo que el propio gobernador tendrá que dar cuenta la Congreso (art. 64).

En este periodo también se reajustan los requisitos para la creación de municipios (a cinco mil habitantes como mínimo), y se crea el municipio de Loreto, estableciendo sus características particulares; además nuevamente cambia la integración de los otros municipios.

El trabajo de la séptima legislatura (1993-1996), se resume con la aprobación de cuatro reformas en materia de educación, tiempos de separación de cargo de funcionarios para ser diputados (art. 45) y para ser gobernador (art. 79), así como en la integración de dependencias administrativas (arts. 80 y 82). Asimismo se modifican las reglas para asignación de diputados por principio de RP (art. 41), además cambian los requisitos para ser miembro de los

ayuntamientos (art. 138), se reforma el artículo referente a la estancia que dirige su proceso electoral (art. 139).

Finalmente, en lo que se refiere al trabajo constitucional de la octava legislatura (1996-1998), desataca de entre sus reformas la diversificación de secretarías a cargo del gobierno (art. 80), y la reforma electoral que introduce por primera vez las atribuciones de un Instituto Estatal Electoral independiente (diversos arts.).

De esta revisión obtenemos que las modificaciones constitucionales realizadas desde la primera legislatura hasta la octava, atienden principalmente a un proceso de descentralización que permite la apertura de distintas dependencias a la especialización y profesionalización en su área de trabajo (aún incipiente). Con ello se ven acotadas las facultades administrativas del presidente especificando su ámbito de injerencia, además de los ámbitos de injerencia de los poderes legislativo y judicial. Así mismo, se posibilita desde el ámbito electoral en la Constitución, la modificación procedimental que consolida la incursión de algunas fuerzas políticas minoritarias, al adoptar como principio de asignación, además del de MR al de representación proporcional.

3.3 CONCLUSIONES

Es indudable que la llamada pluralización política en México ha tenido como escenario principal a los gobiernos locales, ya que se observa un proceso de pluralización que va de la periferia hacia el centro. Mediante este proceso centrípido se visualiza un impulso de la democratización desde el ámbito regional posibilitando que la oposición llegue a ser gobierno (Mizrahi: 1995:p. 363); al tiempo que esta apertura de espacios origina una “reacción en cadena” (Zaid: 1987: p. 124) que obliga a brindar oportunidad a que la oposición llegue a ser gobierno en otras entidades.

Nos encontramos por tanto, en presencia de varias entidades que experimentan fenómenos de gobierno dividido a consecuencia de las distintas modificaciones electorales que han propiciado el incremento de oposiciones minoritarias con representación en los Congresos. En particular se cuenta con el joven estado de Baja California Sur, producto de luchas por adquirir representantes nativos y de un proyecto económico nacional, que se adapta rápidamente a las transformaciones experimentadas en el país, mostrando en su configuración política, de forma temprana, a los gobiernos sin mayoría.

A este respecto encontramos que el PRD (tercera fuerza política nacional) se posiciona rápidamente dentro de experiencias con fenómenos de gobierno sin mayoría. En Baja California Sur, aparece de forma espontánea en la escena política, tras los intentos del PAN por posicionarse paulatinamente en cada legislatura. Además a partir de su aparición, el PRD logra ser gobierno rápidamente, a la siguiente legislatura de su aparición.

Atendiendo a la historia particular del estado sudcaliforniano, hemos encontrado considerables transformaciones desde el ámbito legislativo, que se ilustran particularmente con las reformas a su Constitución local, a sus leyes electorales y a la ley que reglamenta al Congreso. De ello se desprende que cada legislatura contribuye con la elaboración de una serie de reformas orientadas a la transformación de prácticas políticas añejas, propiciando la democratización de su vida política y descentralización administrativa, ya que se introdujeron reformas administrativas y electorales que posibilitaron redefinir los lineamientos para normar las relaciones entre el gobierno, el Congreso y los municipios. Escenario y logros capitalizados por el PRD quien llega a ser gobierno desde 1999 a la fecha.

CAPÍTULO IV. TRABAJO LEGISLATIVO EN BAJA CALIFORNIA SUR Y LA COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO (1999-2005)

El objetivo de este capítulo es revisar el trabajo que desempeñaron las legislaturas IX y X, para tratar de comprobar la relación de cooperación que existe con el ejecutivo. Explorando algunos factores intervinientes en dicha relación como: su soporte legislativo, el número efectivo de partidos, sus facultades constitucionales, los ciclos electorales y el estatus del gobernador; y de manera particular, con los incentivos de los legisladores. Todo ello inmerso en un marco normativo particular. Por lo tanto éste capítulo se convierte en la esencia del presente estudio.

4.1 PROCESO LEGISLATIVO

El elemento fundamental de todo trabajo legislativo es, en primera estancia, la normatividad que proporcionan las reglas puntuales para su desarrollo. A este respecto, corresponde al poder legislativo la aplicación directa de estas normas.

Según el Art. 24 de la Constitución Política de Baja California Sur, el Congreso del Estado está facultado para legislar en todo lo relativo al Gobierno, expedir Leyes Reglamentarias y ejercer las facultades que le

otorga la Constitución General de la República; iniciar las Leyes o Decretos ante el Congreso de la Unión; formular su Ley Reglamentaria, así como la legislación de la Contaduría Mayor de Hacienda; del mismo modo expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado la Declaración de Gobernador del Estado electo, emitida por el Instituto Estatal Electoral.

Se tiene que el proceso de la elaboración de las leyes y decretos, así como su reforma, se presentan como la materia que fundamentalmente requiere de la atención legislativa. Es por ello que la descripción del proceso legislativo en materia de ley o decreto (que incluye las reformas constitucionales), muestra de manera formal la dinámica a seguir dentro de esta asamblea representativa; sin embargo, debe distinguirse primero lo que se entiende por decreto.

La confusión en el uso del término decreto nos presenta un problema sistemático, ya que en América Latina ha sido usado ampliamente como cualquier acto del poder ejecutivo, lo que va desde una decisión regulatoria hasta una indulgencia sancionada constitucionalmente por los legisladores (Shugart: 1992: p. 43). A diferencia del uso común, en teoría se define al decreto como “aquellas leyes que el presidente puede iniciar y el cual mantiene la fuerza de la ley al menos específicamente revocada (vetada) por el congreso, llamadas leyes de decreto”; sin embargo, los decretos emitidos por la asamblea representativa del Estado de Baja California Sur, se adhieren a la lista de asambleas representativas en

Latinoamérica que mantienen esa confusión sistemática a que refieren los teóricos.

Si bien los sudcalifornianos distinguen entre lo que es una iniciativa de Ley y una de Decreto²⁸, la emisión de decretos suele ser el resultado tanto de los procesos legislativos con iniciativa de decreto como de las decisiones regulatorias del propio Congreso; es así que se entenderá en adelante que la materia del proceso legislativo es aquella que se refiere exclusivamente a la materia sancionada por el poder legislativo y no a las decisiones regulatorias, que también realiza el legislativo, como generalmente se entiende al decreto.

El proceso legislativo de una iniciativa de Decreto o Ley en el Congreso de Baja California Sur considera nueve etapas generales. Éstas son: la presentación, la aceptación, el estudio en comisión, la dictaminación, las lecturas, la votación, la sanción y promulgación, y por último, la publicación. Este proceso se lleva a cabo de la siguiente forma: el tratamiento de la iniciativa debe ser aprobado primero en sesión del pleno, si se tiene la aceptación de las dos terceras partes de los diputados presentes, el asunto se turna a una de las comisiones permanentes²⁹, a comisiones especiales, o se rechaza y desecha su tratamiento. Tras haber estudiado el proyecto en comisiones y con un plazo de 15 días, que puede

²⁸ Una Iniciativa de Ley es aquella que tiende a una resolución que otorga derechos o impone obligaciones a la generalidad de las personas (art. 102 constitucional), en tanto que una iniciativa de decreto es aquella que tiende a una resolución que otorga derechos o impone obligaciones a determinadas personas físicas o morales (art. 103, constitucional)

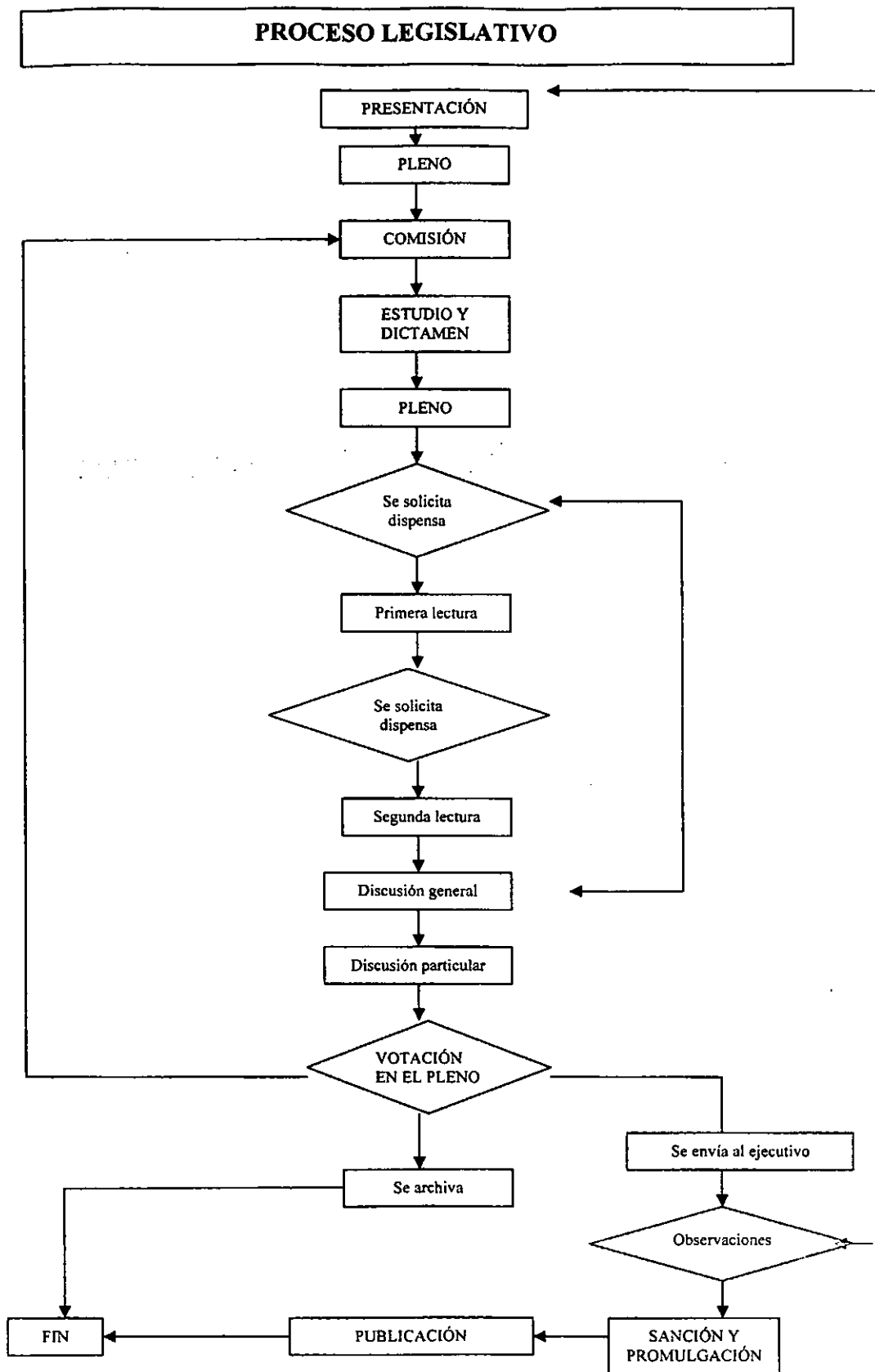
²⁹ Que para el caso del presente estudio, son un total de 20 días, tanto en la IX como en la X legislaturas.

ser prorrogado a petición de los solicitantes y en sesión del pleno. El dictamen es nuevamente turnado al pleno en donde las dos terceras partes de diputados presentes deben aprobarlo; posteriormente se turna a primera y segunda lectura, después se discute en lo general y luego en lo particular, a menos que de igual manera se dispensen la primera y segunda lectura o alguna de ambas, cuya aprobación de dispensa también es sometida a votación de los presentes, de igual forma en lo concerniente a la discusión en lo general y en lo particular.

Al concluir este proceso, se somete nuevamente a votación del pleno, quien debe ahora sí aprobar o rechazar con las dos terceras partes del pleno; si la iniciativa es rechazada se turna a comisiones nuevamente para su tratamiento, si es el caso de un rechazo parcial, quienes debe reformarlo en un término de tres días aproximadamente³⁰. Si es rechazo total se considera desechada y se archiva, concluyendo así su proceso.

En caso de que el pleno emita su votación a favor, se instruye a la secretaría legislativa para turnar la iniciativa al poder ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. En caso de que éste emita observaciones al decreto, se turnará nuevamente al pleno para que inicie el proceso legislativo. En el diagrama de flujo que a continuación se presenta se grafica el proceso legislativo descrito.

³⁰ Según el art. 142 de la Ley Reglamentaria del Congreso de BCS.



Por su parte, el proceso que siguen las iniciativas de acuerdo económico es muy similar al de las iniciativas de ley y decreto, a excepción de dos cuestiones:

1. La aprobación requiere de las dos terceras partes de los diputados presentes, por lo que en este tipo de iniciativas cobra suma importancia la asistencia de los integrantes de bancada, sobre todo si consideramos que el art. 86 de la Ley Reglamentaria del Congreso estipula que una sesión puede iniciar con el cincuenta por ciento más uno del total de diputados.
2. Las iniciativas de acuerdo económico son enviadas al poder ejecutivo sólo para su promulgación y publicación, ya que el ejecutivo no tiene facultad para realizar observaciones sobre este tipo de iniciativas según el art. 60 de la Constitución Política de Baja California Sur.

Tras señalar las generalidades a que se someten las iniciativas de Ley o Decreto y las de acuerdo económico, debemos resaltar que en el desarrollo del proceso legislativo la participación del pleno se torna fundamental, ya que todos los asuntos son sometidos a votación de éste en varios momentos del proceso. Ello indica que las reglas establecidas para la aprobación de las iniciativas, propician la participación activa de las distintas fracciones parlamentarias en todo momento, donde las inasistencias a la hora de la aprobación constituirían un factor importante en un escenario en el que a condición de la presencia o carencia de una mayoría absoluta, podría significar pérdidas considerables para los

intereses de cada fracción o de cada iniciador. Ésta cuestión se intensifica cuando reflexionamos sobre el carácter de urgencia y obvia resolución de los asuntos que se tratan en el Congreso, ya que una iniciativa puede ser presentada y tratada en periodos de tiempo mínimo al aplicarse y aprobarse este aspecto.

Para los casos en que una iniciativa es calificada de urgente y obvia resolución, sólo se requerirán las dos terceras partes para omitir uno o varios procesos³¹ (como la lectura de la iniciativa por ejemplo), de ahí que las asistencias o inasistencias de los diputados cobren un gran valor, sobre todo en cuanto al tratamiento de iniciativas de acuerdo económico, que pueden ser tratadas y dictaminadas con la misma regla.

Al advertir sobre puntos clave proporcionados por la normatividad para el tratamiento legislativo, corresponde a continuación dar inicio con el análisis del presente estudio, cuyo punto de partida lo constituye el trabajo legislativo que desempeñaron los sudcalifornianos durante la novena y la décima legislaturas.

4.2 TRABAJO DE LAS LEGISLATURAS IX Y X.

Entre 1999 y 2002, periodo correspondiente a la IX legislatura, ningún partido por sí mismo contó con la mayoría absoluta, sin embargo el partido del gobernador (PRD) obtuvo la primera minoría en el Congreso, a una

³¹ Como establece el art. 186 de la Ley Reglamentaria.

distancia de dos votos para obtener la mayoría absoluta. Cabe señalar que el partido del gobernador ganó en coalición con el Partido del Trabajo (PT), de ahí que juntos sí alcanzaran la mayoría absoluta (12 escaños en un congreso de 21), y se facilitara inicialmente la aprobación de iniciativas del gobernador.

De un total de 431 iniciativas³² presentadas y contabilizadas para la novena legislatura, el 16.4% correspondió al PAN, a los diputados independientes el 13.4%, al ejecutivo 12.2%, a los ayuntamientos 12.6%, al PRD 11.1%, a las legislaturas estatales el 8.3%, al PT el 3.9%, al Congreso estatal el 3%, a las comisiones el 1.8%, y al Congreso federal 1.8%, de las iniciativas de diputados en coalición representaron un 1.6%, y de otros 3.7%.

El PAN se convierte en el mayor presentador de iniciativas y los diputados en coalición como los que menos iniciativas presentaron.

³² En términos reales fueron presentadas 469, pero el faltante no se registra porque en el programa (SPSS) se consideran casos perdidos.

Tabla 4.1

**INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR. IX
LEGISLATURA, MARZO DE 1999 A FEBRERO DE 2002**

INICIADOR	APROBADAS	%	RECHAZADAS	%	PENDIENTES	%	TOTAL PRESENTADAS	% CON RESPECTO AL TOTAL DE INICIATIVAS
Ejecutivo	51	96.2	0	0	2	3.7	53	12.2
PRD	32	66.6	1	2.1	15	31.2	48	11.1
PT	11	64.7	0	0	5	29.4	17	3.9
PRI	24	54.5	4	9.1	16	36.3	44	10.2
PAN	36	50.7	4	5.6	31	43.6	71	16.4
Independientes	13	22.4	5	8.6	39	67.24	58	13.4
Ayuntamientos	28	53.8	2	3.8	22	42.3	52	12.06
Legislaturas estatales	3	8.3	0	0	33	91.6	36	8.3
Comisiones	7	87.5	0	0	1	12.5	8	1.8
Congreso Estatal	9	69.2	0	0	4	30.7	13	3
Diputados en coalición	6	85.7	0	0	1	14.2	7	1.6
Congreso federal	6	75	0	0	2	25	8	1.8
otros	10	62.5	3	18.7	3	18.75	16	3.7
total	236	54.7	19	4.4	174	40.3	431	99.5

Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

Al tomar en cuenta el estatus final de las iniciativas localizamos al poder ejecutivo con la tasa de aprobación más alta (96.2%), seguido de las comisiones (87%), además se tiene a las legislaturas estatales con el menor porcentaje de aprobación (8.3%). En lo concerniente a los partidos políticos, la tasa de aprobación más alta es la registrada por el PRD (66.6%) y la más baja corresponde al PAN con 36%.

Por su parte, durante la X legislatura, se registra la presencia de 578 iniciativas³³, donde el mayor presentador lo constituye las legislaturas estatales (43.07%), seguidas de los ayuntamientos (12.8%), el gobernador

³³ En términos reales fueron presentadas 604, pero el faltante no se registra porque en el programa (SPSS) se consideran casos perdidos.

del estado (11.9%), el PRI (7.4%), el PRD y el PAN con el mismo porcentaje (3.6%), el PAS con el 2.5%, y el PVEM se muestra como el menor presentador (0.17%).

Tabla 4.2

**INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR. X
LEGISLATURA, MARZO DE 2002 A FEBRERO DE 2005**

INICIADOR	APROBADAS	%	RECHAZADAS	%	PENDIENTES	%	PRESENTADAS	% TOTAL DE INICIATIVAS PRESENTADAS
Ejecutivo	67	97.1	0	0	2	2.8	69	11.9
PRD	14	66.6	0	0	7	33.3	21	3.6
PT	9	100	0	0	0	0	9	1.5
PRI	34	79	0	0	9	20.9	43	7.4
PAN	11	52.3	1	4.7	9	42.8	21	3.6
PAS	10	66.6	0	0	5	33.3	15	2.5
PVEM	1	100	0	0	0	0	1	0.17
Ayuntamientos	54	72.9	4	5.4	16	21.6	74	12.8
Legislaturas estatales	172	69.07	1	0.4	76	30.52	249	43.07
Comisiones	11	91.6	0	0	1	8.3	12	2.07
Congreso Estatal	7	100	0	0	0	0	7	1.2
Diputados en coalición	13	100	0	0	0	0	13	2.2
Congreso federal	14	60.8	0	0	9	39.1	23	3.9
otros	9	42.8	2	9.5	10	47.6	21	3.6
Total I	425	73.5	6	1.03	144	24.9	578	100

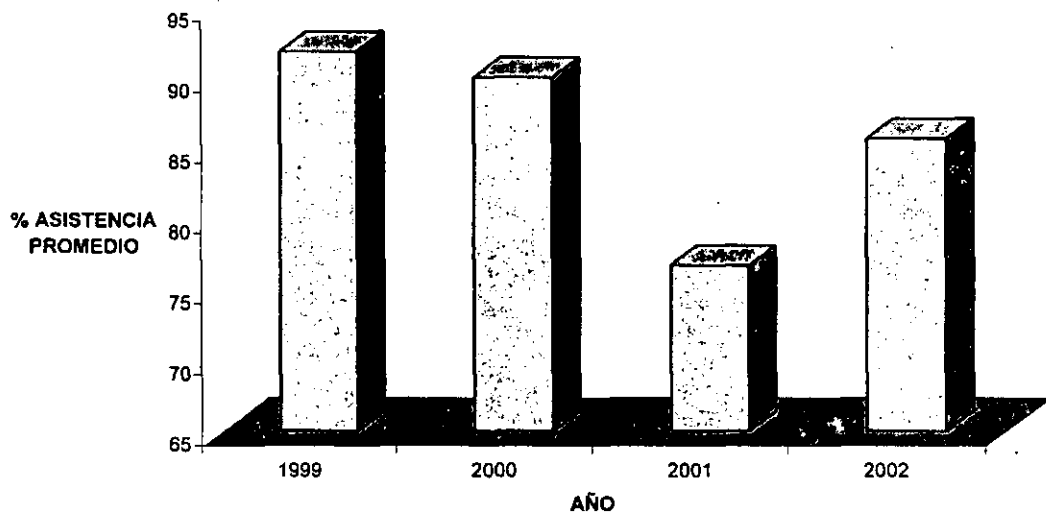
Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

En lo concerniente a la tasa de aprobación, se registran elevados porcentajes con respecto a los diputados en coalición (100%), PT (100%), PVEM (100%), Congreso del Estado (100%), ejecutivo (97.1%), comisiones (91.6%), PRI (79%), Ayuntamientos (72.9%), legislaturas estatales (69.7%), PAS (66.6%), y Congreso Federal (60.8%). La menor tasa de aprobación la presentan el PAN (52.3%), y otros (42.8%).

Un elemento fundamental para la aprobación de iniciativas fue la presencia de los diputados en las sesiones de trabajo. Así que al considerar el

número total de asistencias registradas durante las sesiones en que se votaban las iniciativas, tuvimos que durante la IX legislatura se registró en promedio el siguiente número de asistencias: durante 1999, 19.3 asistencias (91.8%) por sesión, en 2000 la media fue de 18.9 asistencias (90%); para 2001 disminuye considerablemente el número de asistencias promedio a 16.11 (76.72%); y en 2002 se registra un total de 18 asistencias (85.7%):

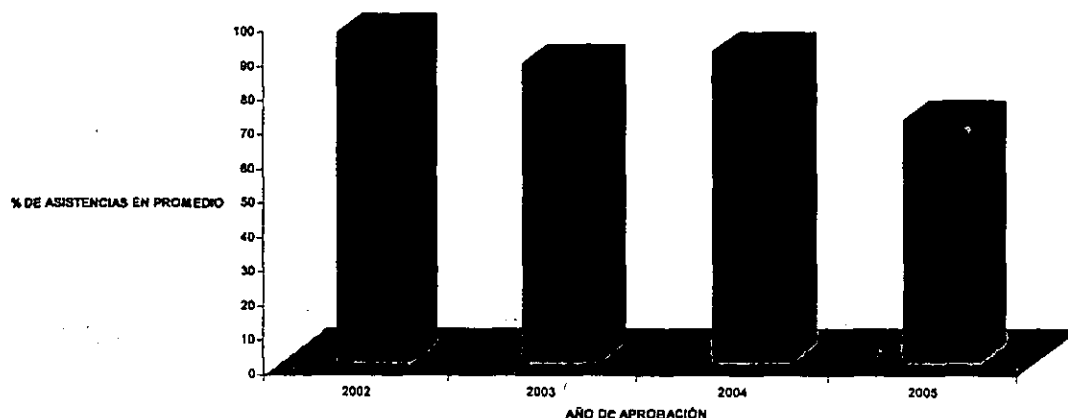
PORCENTAJE PROMEDIO DE ASISTENCIAS AL MOMENTO DE LA APROBACIÓN (1999-2002)



Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

Por su parte, durante la X legislatura los promedios de asistencia registrados fueron 20 para 2002 (95.8%); 18 en 2003 (86.6%); 19 en 2004 (90.4%); y 15 durante 2005 (70.5%).

PORCENTAJE PROMEDIO DE ASISTENCIAS EN APROBACIÓN (2002-2005)



Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

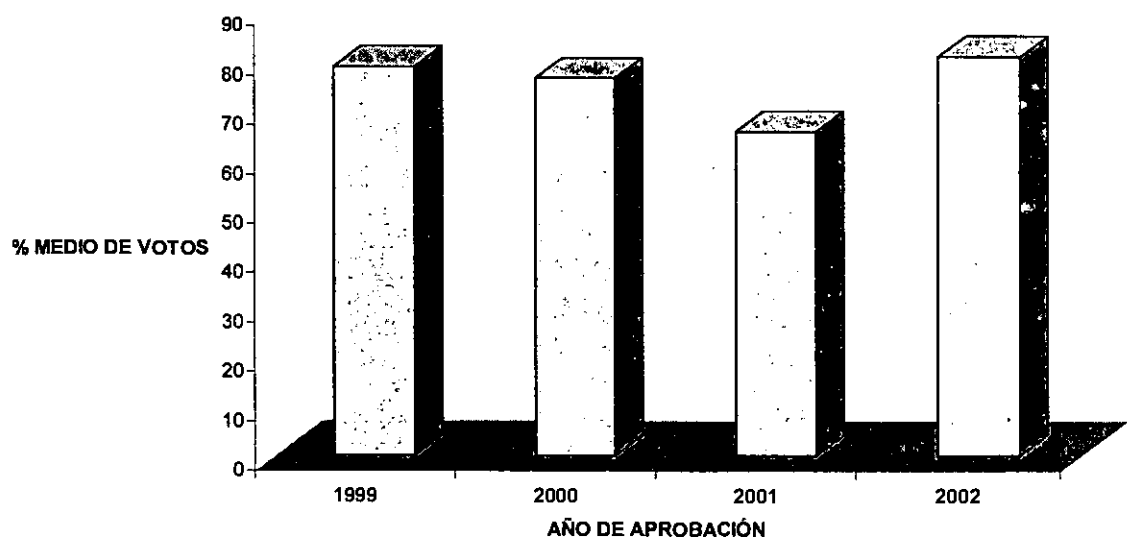
De un comparativo sobre asistencias a la hora de votar, tenemos dos legislaturas cuyo comportamiento varía considerablemente, sobre todo durante el año de 2001, cuando el porcentaje desciende hasta un 76%, con la presencia de 16 diputados en promedio. Ésta situación facilita la aprobación de iniciativas de acuerdo económico puesto que se requería sólo de las dos terceras partes de diputados presentes, y si consideramos que el promedio de asistencia en la aprobación correspondió a la presencia de 16 diputados, se requeriría un reducido número de votos para la aprobación de la iniciativa en cuestión.

Es de esta manera que consideramos que la asistencia y la votación mantienen una relación directa, atribuible a las reglas de votación establecidas por la Ley Reglamentaria del Congreso.

Esta situación se corrobora puesto que dicha relación resulta significativa con una chi cuadrada igual a 516.121 y 171 grados de libertad, $p_value=0.000$; y V de Cramer= 0.504; con un $p_value=0.000$.

Por su parte, al tomar en cuenta los porcentajes de votación en promedio, obtenemos que durante 1999 se tuvo un valor de 16.5 votos (78.75%); en 2000, 16 votos (76.4%); en 2001, 13.7 (65.7%), y durante 2002 se contó con 17 votos en promedio (80.95%).

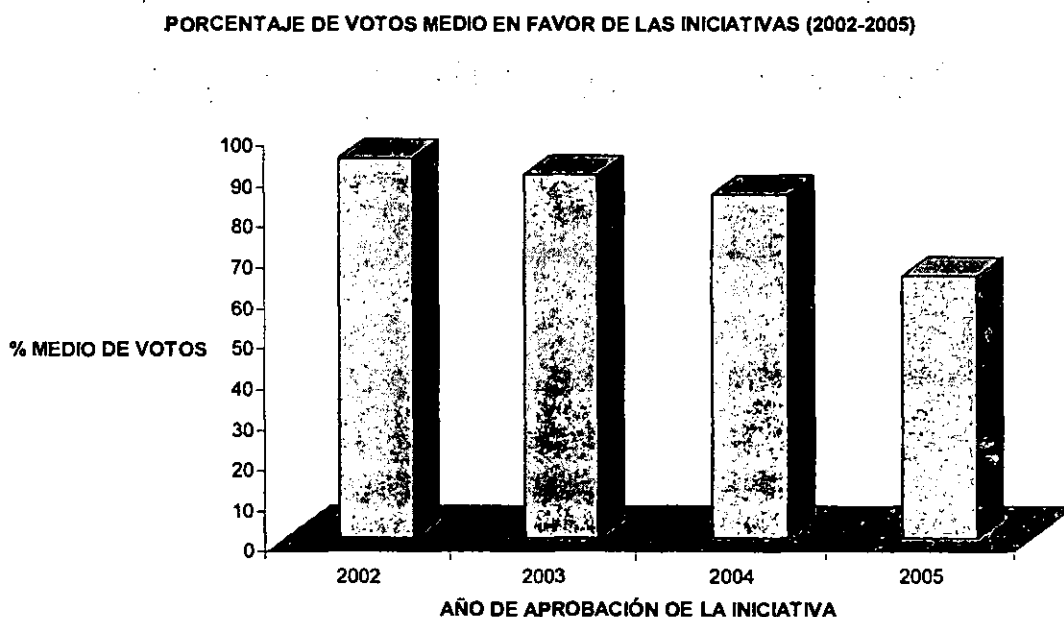
% DE VOTACIONES PROMEDIO A FAVOR DE LAS INICIATIVAS (1999-2002)



Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

Con ello se encuentra que al igual que los porcentajes medios de asistencia, los de votación durante el año 2001, se reducen considerablemente, y se incrementan hasta alcanzar un 84.9% para finales de la legislatura.

En lo que concierne a la X legislatura, los porcentajes del promedio de la votación, presentan un descenso progresivo ya que en 2002 se registra un promedio de 19.6 votos (93.6%); en 2003, 18.8 (89.9%); para 2004 se tienen 17.7 votos en promedio (84.71%); y durante 2005, 13.6 votos (64.7%).



Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

Esta situación de descenso progresivo en la emisión de votos y en el número de asistencias tiene que ver de forma particular con las movilizaciones que se suscitan previo al año electoral, situaciones en que los diputados solicitan permisos para ausentarse, o se retiran definitivamente de sus cargos.

Por otra parte, en lo que a asuntos tratados se refiere, de un agregado sobre el trabajo legislativo llegamos a obtener que las temáticas que

registran mayor porcentaje de frecuencia son en primer lugar los asuntos financieros (16.9%), seguidos de los asuntos en materia social (13.19%), y por último los asuntos en materia fiscal (11.2%). Dichos temas fueron propuestos y tratados en mayor cantidad, derivados principalmente de las iniciativas del poder ejecutivo y de los ayuntamientos locales.

El tema de justicia, se encuentra registrado como el cuarto asunto que preocupa a los iniciadores (8.8%) en mayor cantidad, dejando a las temáticas sobre desarrollo en un quinto plano (5.5%).

Tabla 4.3. PORCENTAJES DE FRECUENCIA POR TEMA PRESENTADO (1999-2005)

TEMA	FRECUENCIA	% VÁLIDO
Justicia y seguridad pública	86	8.8
Asuntos fiscales	109	11.2
Asuntos financieros	164	16.9
Desarrollo (municipal, rural, urbano, regional, estatal)	54	5.5
Comunicaciones y transportes	32	3.2
Normatividad legislativa	44	4.5
Social (educación, laboral, salud, grupos vulnerables y equidad de género)	128	13.19
Energía	24	2.4
Ecología y recursos naturales	24	2.4
Derechos humanos	11	1.13
Turismo	5	0.5
Política exterior (migración, terrorismo, importaciones)	25	2.5
Política	50	5.1
Servicios públicos	9	0.9
Electoral	12	1.2
Comunicación social	6	0.6
Agricultura, ganadería y pesca	42	4.3
Transparencia y rendición de cuentas	18	1.8
Participación social	8	0.8
Propiedad estatal	13	1.3
Modernización estatal y administrativa	26	2.6
Cultura y deporte	9	0.9
Nacional	33	3.4
Ceremonial	38	3.9
TOTAL VÁLIDO	970	100

Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

Cabe mencionar que si bien, los asuntos sobre energía se sitúan en porcentajes promedio relativamente bajos (2.4%), dicho tema sirvió como elemento unificador en cuanto a la concepción de las distintas fuerzas con representación en el Congreso durante las dos legislaturas, ya que se apostó de manera unánime por la reducción de tarifas en el sector eléctrico.

Finalmente debemos mostrar la situación que guardan estas dos legislaturas en materia de cooperación en general³⁴. La décima legislatura obtuvo un porcentaje de excelencia en la cooperación (59.4%), mayor que el registrado por la IX legislatura (40.5%). De igual forma, la X legislatura supera a la IX en sus categorías de cooperación, que van de poca a buena. Pero durante la IX legislatura se muestra un nivel de cooperación nula mucho mayor (56.3%), que el registrado por la décima (43.6). Lo que en términos concretos significa la existencia de un registro de mayor bloqueo durante la IX legislatura que durante la X, cuestión que en principio puede ser atribuida a la situación política adversa sufrida por el PAN y por algunos priistas, como se especificará con posterioridad.

Tabla 4.4

NIVELES DE COOPERACIÓN POR LEGISLATURA						
Tipo de cooperación	IX	%	X	%	Total	%
excelente	175	40.5	257	59.4	432	100
buena	10	31.2	22	68.7	32	100
regular	6	11.5	46	88.4	52	100
poca	33	38.3	53	61.6	86	100
ninguna	196	56.3	152	43.6	348	100
Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.						

³⁴ Para ver construcción de variable de cooperación ver anexo metodológico

Encontramos por lo tanto que existe una relación significativa entre el tipo de cooperación que hubo en el Congreso y la legislatura correspondiente, relación que registra una Chi cuadrada con valor de 50.2, con 5 grados de libertad, y p_value de 0.000; y una V de Cramer con valor de 230, y un p_value de 0.000.

Con esta relación observamos que el grado de nula cooperación (o bloqueo), cambia considerablemente a partir de que se renueva la legislatura, en la que se permite un mayor grado de cooperación. Observamos para el caso tratado, que el nivel de bloqueo alcanzado en la novena legislatura no es una constante en la legislatura posterior. Este cambio se explica con base al supuesto que considera que aún cuando el bloqueo se llegara a presentar, éste no puede persistir de manera prolongada.

De esta forma, al realizar una breve revisión sobre el trabajo legislativo en general, corresponde a continuación abordar el tema de la cooperación con el poder ejecutivo de manera particular.

4.3 LA COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO

Leonel Cota Montaña fue uno de los principales iniciadores en materia legislativa; durante su sexenio de un total de 122 iniciativas que presentó, 118 (96.72%) le fueron aprobadas y 4 (3.27%) quedaron pendientes³⁵, lo que nos indica que contó con un 96.7% de la tasa de aprobación. El

³⁵ Y el estatus de iniciativa pendiente se debe a que ya no dio tiempo al Congreso para su tratamiento a consecuencia de la cercanía de las elecciones y del cambio de legislatura.

porcentaje de aprobación de iniciativas permite señalar que durante su sexenio contó con dos asambleas muy cooperativas.

Al considerar el trabajo por legislaturas, registramos una tasa de aprobación de iniciativas del ejecutivo durante la IX legislatura de 96.2%, en tanto que la tasa de aprobación de la X legislatura fue de 97.1%³⁶.

Éstas cifras muestran un ascenso en los porcentajes de aprobación de las iniciativas originadas por el ejecutivo local. Si además de atender a la tasa de aprobación insertamos el elemento tiempo de aprobación³⁷, obtenemos cinco categorías que describen de forma más fidedigna el grado de cooperación que se mantuvo en cada legislatura con respecto a las iniciativas del ejecutivo. De ello deriva que de un total de 117³⁸ iniciativas presentadas, durante la IX legislatura se mantuvo un nivel de excelencia en cuanto a la cooperación en un porcentaje de 58.3% de iniciativas; en un 18.7% con poca cooperación; 6.2% buena cooperación; 2% en cooperación regular; y en contraparte se registra un 14.5% en la categoría de ninguna cooperación.

En lo que se refiere a la X legislatura, el porcentaje de excelencia en la cooperación con el ejecutivo se incrementa considerablemente con respecto a la legislatura anterior, y pasa a un 75.3%. Un 8.7% se ubica en la categoría de poca cooperación; además que se incrementa el

³⁶ De 69 iniciativas presentadas, dos quedaron pendientes (2.89%)

³⁷ El bloqueo o la cooperación no sólo se determinan por un alto número de iniciativas aprobadas, sino también por el tiempo que se tardan en aprobarlas, ya que se puede llegar a obstruir de acuerdo al momento político.

³⁸ Recordar que en total fueron 122, pero las faltantes se atribuyen a los Missing de la base de datos.

porcentaje de cooperación regular, llegando a un 7.2%; se reduce el porcentaje de la categoría de buena cooperación a un 4.3%; en la misma tendencia que el de ninguna cooperación (4.3%), como se muestra en la tabla 4.1.

Tabla 4.1. NIVELES DE COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO POR LEGISLATURA

LEGISLATURA						
		IX	%	X	%	Total
COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO	*excelente	28	58.3	52	75.3	80
	**buena	3	6.2	3	4.3	6
	***regular	1	2.1	5	7.2	6
	****poca	9	18.7	6	8.7	15
	*****ninguna	7	14.5	3	4.3	10
Total		48		69		117

FUENTE: Elaboración propia con base de datos de la investigación.

*Iniciativas aprobadas que concluyen su proceso legislativo en menos de 97 días.

**Iniciativas aprobadas que concluyen su proceso legislativo entre 97 y 134 días.

***Iniciativas aprobadas que concluyen su proceso legislativo entre 134 y 231 días, o que presentaron rechazo parcial.

****Iniciativas aprobadas que concluyen su proceso legislativo en más de 231 días.

*****Iniciativas pendientes, rechazadas o desechadas.

De estos datos se desprende que la cooperación con el ejecutivo se incrementó en su categoría de excelencia del 58.3% a 75.3%, lo que significa que este porcentaje de iniciativas originadas por el gobernador fueron aprobadas antes de 97 días³⁹.

En oposición, en cuanto al nivel nulo de cooperación o que se puede considerar como bloqueo, que remite a la falta de aprobación de las iniciativas del ejecutivo o a la aprobación de ellas por encima del doble del

³⁹ Por debajo del rango que contiene el promedio de aprobación (115 días) de las iniciativas en general.

promedio de tiempo para aprobar cualquier iniciativa, se reduce considerablemente de la IX a la X legislaturas, de 14.5% a 4.3%.

Por lo tanto, encontramos una mayor disponibilidad de cooperar con el ejecutivo durante la X legislatura, puesto que se incrementa el nivel de excelencia y se reduce el grado de obstrucción como se ha mencionado.

Si bien hemos localizado los niveles en que se inscribe la cooperación con el ejecutivo, la pregunta obligada al respecto es saber a qué factores se atribuye la cooperación o no con el ejecutivo.

4.3.1 FACTORES RELACIONADOS A LA COOPERACIÓN CON EL EJECUTIVO

Consideramos que los factores que se relacionan a la cooperación con el poder ejecutivo son el soporte legislativo del gobernador, el número efectivo de partidos legislativos, los poderes legislativos del gobernador, el estatus temporal y ciclos electorales, y a los incentivos de los legisladores. A continuación analizaremos el comportamiento de cada uno de ellos en relación con la cooperación de los poderes ejecutivo y legislativo.

4.3.1.1. SOPORTE LEGISLATIVO DEL GOBERNADOR Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS

Revisando la distribución de los escaños en las legislaturas IX y X, durante la IX legislatura el partido del gobernador (PRD) contó con el 47.28% de los escaños, y durante la X legislatura con el 38%, situándose de igual

forma que en la legislatura antecesora en primera minoría aunque su porcentaje de escaños se redujo en 9.28%. La segunda fuerza en el Congreso sudcaliforniano fue el PRI, quien obtuvo 23.8% de escaños en la IX legislatura, y 26.57% en la X.

El PAN, durante la IX legislatura se situó como la tercer bancada, obteniendo el 19.04% de escaños, en tanto para la X legislatura se convierte en la cuarta fuerza, puesto que su porcentaje de escaños desciende a 9.5% con la pérdida de dos curúles.

Por su parte, el PT que durante la IX legislatura se posiciona en el cuarto lugar obteniendo 9.5% de los escaños, para la X legislatura desplaza a los panistas de la tercera posición al obtener 14.2% de escaños (tres curules).

Si bien en un primer momento podemos considerar que el soporte legislativo del gobernador lo constituye en su totalidad su partido (PRD), quien representa la primera minoría por sí mismo, se incorpora un elemento adicional a este respecto. Es el hecho de que el PT ganó las elecciones en coalición con el PRD, y durante el trabajo de ambas legislaturas mantuvo una tendencia cooperativa con éste partido, sobre todo en cuanto a las iniciativas presentadas por el ejecutivo; de ahí que el soporte del gobernador no fuese solo su propia bancada sino también la del PT, obteniendo un respaldo legislativo del 57.12% para la IX legislatura, y de 52.37% para la X legislatura, alcanzando durante ambos casos la mayoría absoluta, aunque en coalición.

Si por otra parte, consideramos el Número Efectivo de Partidos Legislativos (NEPL)⁴⁰ para la novena legislatura, se tiene un dato de 3.04; y para la décima legislatura un NEPL de 3.84. De ello se infiere que para la IX legislatura el nivel de dispersión partidista es de tres fuerzas políticas, las que principalmente determinarán la dinámica del juego legislativo, es decir, en términos de George Tsebelis, serán tres los jugadores de veto colectivo dentro de la estancia.

En lo que se refiere al NEPL de la X legislatura, tenemos que con un equivalente a 3.84, tenemos una mayor dispersión partidista, puesto que si bien no se observa un pluralismo polarizado, se muestra a una legislatura con casi cuatro jugadores de veto colectivo, donde las negociaciones, en teoría, requieren de alianzas partidistas varias, mucho más que la legislatura anterior.

Si bien se podría pensar que las tres fuerzas políticas principales serían el PRD, el PRI y el PAN, por ser la IX legislatura donde cuentan con mayor porcentaje de escaños, queda claro que al emitir su votación el PRD y el PT conjuntamente, éste último se convierte en el partido soporte del partido del gobernador. Dejando a los priistas la posibilidad de cooperar o de tratar de bloquear, y relegando a los panistas a un cuarto plano.

⁴⁰ Para su cálculo ver introducción

Por su parte, en la X legislatura la dispersión anunciada por el NEPL no complica las negociaciones de cooperación con el ejecutivo, debido a que al igual que durante la legislatura anterior, el PRD y el PT se mantienen votando en coalición a favor de las iniciativas del ejecutivo⁴¹. En coalición alcanzaban la mayoría absoluta, aunque menor que la obtenida durante su legislatura predecesora. Sin embargo se requeriría en todo caso de la participación de un partido más para consolidar el apoyo legislativo al gobernador, contribución que podría ser emitida por cualquiera de los demás partidos con representación.

Cabe señalar que al extraer el promedio de votos emitidos a favor de las iniciativas del gobernador, durante la IX legislatura se registra un promedio de 15.5 votos, ello representa el 73.8% de curules a favor de las iniciativas del ejecutivo, así que considerando que PT y PRD votaron a favor de las iniciativas cuando juntos representaban el 57.12%, el resto del porcentaje de votos a favor fue proporcionado en mayor medida por un grupo independiente que se integró en el Congreso, y por algunos priistas.

En lo que se refiere a la X legislatura, se registra un promedio de 17.16 votos a favor de las iniciativas del ejecutivo, ello representa el 81.7% de curules que dieron respaldo a sus iniciativas, así que de igual forma, considerando que PT y PRD votaron a favor de las iniciativas cuando

⁴¹ Si bien no se puede obtener estrictamente el sentido de las votaciones por falta de registro de estos datos, si se sostiene que PRD y PT votaron de manera conjunta puesto que en las argumentaciones sobre la materia legislativa tratada se registra la participación de legisladores del PT en defensa o a favor de la iniciativa tratada, donde se observa una intención clara de emitir su voto a favor de las propuestas del ejecutivo local, o de votar en el mismo sentido que los perredistas.

juntos representaban el 52.37% de los escaños, el resto (29.33%) se le atribuye principalmente al PRI (que contaba con 28.57% de escaños⁴²), y el casi uno por ciento restante a cualquiera de los otros tres partidos (PAN, PAS, o PVEM).

De esta forma se corrobora que el número efectivo de partidos y el soporte legislativo del gobernador contribuyeron en la cooperación con el ejecutivo, puesto que en primer lugar la presencia de mayoría cercana del presidente proporcionó una base consistente al gobernador durante las dos legislaturas, la cual se incrementó considerablemente con la participación del PT⁴³; y el incremento de partidos durante la segunda legislatura le brindó mayor oportunidad para que los partidos pequeños (sobre todo el PAS y el PVEM) se sumaran y contribuyeran con el apoyo al gobernador.

4.3.1.2. PODERES LEGISLATIVOS DEL GOBERNADOR

La Constitución Política de Baja California Sur le otorga al gobernador facultades en materia legislativa que se refieren a presentar iniciativas, promulgar y publicar los dictámenes emitidos por el Congreso⁴⁴. Éste poder cuenta además con facultad de decreto en caso de desastres naturales⁴⁵, y con poder de veto parcial y total⁴⁶.

⁴² Seis votos.

⁴³ Como bancada o como diputados independientes.

⁴⁴ Art. 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

⁴⁵ El art 79, fracc. XL. establece que compete al gobernador "Tomar las medidas necesarias en casos de desastres y situaciones económicas difíciles o urgentes", en tanto que el art. 64 fracc. XXXII sólo faculta al Congreso a "informarse de las facultades del Gobernador cuando éste tome medidas de emergencia en caso de desastres naturales".

El poder de veto del ejecutivo es la facultad legislativa más poderosa con la que cuenta este poder, sin embargo, dicha facultad puede ser superada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso. En el caso estudiado, fueron un total de 15 los vetos que el ejecutivo emitió, siete durante la IX legislatura y ocho durante la X legislatura. De acuerdo al interés central de relacionar las facultades legislativas a la cooperación con el poder ejecutivo se elaboró el siguiente análisis.

Al considerar que podría existir relación entre la aprobación de la materia legislativa y el uso del veto, se aplicaron las pruebas de Chi cuadrada y V de Cramer, de ello se obtuvo lo siguiente:

# LEGISLATURA	PRUEBA	VALOR	P-VALUE (SIGNIF.)	NIVEL DE CONFIANZA
IX	Chi cuadrada	4,570 (4 gl)	0.334	95%
IX	V de Cramer	0.099	0.334	95%
X	Chi cuadrada	2857 (3 gl)	0.414	95%
X	V de Cramer	0.069	0.414	95%

Lo que quiere decir que en ninguna de las dos legislaturas existió relación significativa entre la aprobación de las iniciativas y el uso de la facultad de veto del ejecutivo, así que el hecho de aprobar o no una iniciativa cualquiera no dependerá de si el poder ejecutivo puede vetar o no la aprobación. En este mismo tenor se deduce que la cooperación con el ejecutivo tampoco dependerá de que ejerza su facultad de veto o no, ya que al revisar si existía relación entre la variable cooperación con el ejecutivo y el estatus de veto (si la iniciativa es vetada o no), encontramos

⁴⁶ Art. 60 de la Constitución local.

que tampoco existe relación significativa entre ambas variables ya que para la IX legislatura obtuvimos una Chi cuadrada con valor de 4, 859 y un p-value de 0.076 con 4 grados de libertad y una V de Cramer de 0.424 y un p_value de 0.076; en tanto que para la X legislatura se registró una Chi cuadrada con valor de 2, 969 con p_value de 0.563, con 4 gl, y una V de Cramer con valor de 0.507.

Si bien hemos obtenido que la aprobación de iniciativas y por ende la cooperación con el ejecutivo no depende de que se aplique o no el poder de veto, adicionalmente consideramos la existencia de una relación importante entre quien propone la iniciativa y la aplicación de la facultad de veto.

De esta relación se desprende que durante la IX legislatura fueron vetadas un total de siete iniciativas, de las cuales tres fueron presentadas por el poder ejecutivo, dos por el PRD, y dos por el PAN; y durante la X legislatura se cuenta un total de ocho vetos cuyo origen de la iniciativa se le atribuye al ejecutivo.

Buscando una relación entre ambas variables encontramos que para la IX legislatura se obtiene una Chi cuadrada con valor de 11.380, y una V de Cramer de 0.663 con un p_value de 0.656; en contraste, durante la X legislatura se obtiene una Chi cuadrada de 58.831 con 14 gl, y una V de Cramer de 0.317, ambos con un p_value de 0.000.

Estos datos nos indican que existe una relación estadísticamente significativa entre la variable de origen de la iniciativa y la aplicación de veto durante la X legislatura, ya que en ella el total de iniciativas que fueron vetadas fueron propuestas por el ejecutivo.

Cabe considerar que del total de vetos emitidos (15) durante las dos legislaturas, diez correspondían a iniciativas originadas por el poder ejecutivo, y las mismas diez iniciativas vetadas fueron aprobadas con las modificaciones propuestas por el Ejecutivo, ello a pesar de que el Congreso pudo haber superado el veto con las dos terceras partes de los 21 diputados⁴⁷.

De manera general podemos concluir este apartado sosteniendo que existe evidencia empírica de la falta de relación que se establece entre la facultad legislativa de veto del presidente y la cooperación con él. Sin embargo al mostrar que las iniciativas vetadas por el ejecutivo registran una relación directa con el origen, debido a que en su totalidad fueron propuestas por él y además aprobadas, ello nos indica que s el uso de veto no tiene que ver con el estatus final de las iniciativas en general. Esto debido a que resulta indistinto que se use o no, puesto que de todos modos se aprobó en mayor medida la legislación promovida por éste iniciador, como hemos mostrado con anterioridad. Al final tenemos que siempre que el ejecutivo vetó una iniciativa suya o de su partido (PRD), todas fueron aprobadas con las observaciones propuestas por él.

⁴⁷ Como establece el art. 60 de la Constitución Política de Baja California Sur.

4.3.1.3. ESTATUS TEMPORAL DEL EJECUTIVO Y LOS CICLOS ELECTORALES

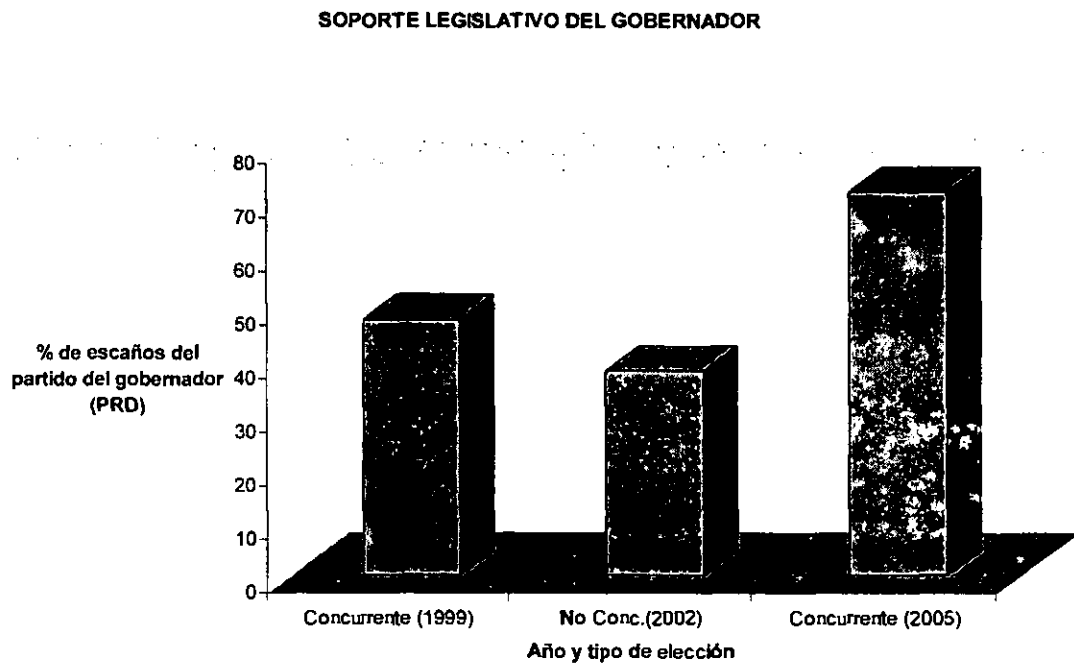
La teoría ha atribuido dos efectos principales a los momentos electorales, uno es el que se refiere al incremento del soporte legislativo del presidente, y el segundo a los ciclos electorales, es decir, la propensión a negociar o bloquear de acuerdo a la proximidad electoral.

En el primer caso, se considera que un efecto propiciado por las elecciones es el incremento en el contingente legislativo del poder ejecutivo cuando las elecciones se realizan de manera concurrente, y el descenso de dicho soporte cuando hay elecciones no concurrentes. Éste factor es de considerar ya que anteriormente establecimos que el contingente legislativo del presidente es un elemento fundamental para propiciar la cooperación con el poder ejecutivo.

Si consideramos el caso de Baja California Sur, observamos en primera estancia que las elecciones de febrero de 1999 otorgaron al partido del gobernador diez escaños (47.6%) y que durante las elecciones no concurrentes de febrero de 2002, el número de curules asignadas a su partido se redujo obteniendo ocho escaños para la X legislatura (38.09%). Adicionalmente, al concluir su periodo de gobierno, y tras los resultados obtenidos por su administración, en las elecciones concurrentes de febrero de 2005 se le asignaron al partido del nuevo gobernador (PRD) quince diputaciones (71.42% de escaños).

En el gráfico A, se hace visible una relación directa entre el tipo de elecciones y el porcentaje de escaños del partido del gobernador.

Gráfico A



Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

Una segunda consideración que podemos corroborar al respecto, es la existencia de una diferencia entre las elecciones concurrentes y no concurrentes, puesto que se atribuye a las no concurrentes la obtención de un nivel de multipartidismo más elevado que en las concurrentes (Jones: 1997: p.107):

Y efectivamente observamos que durante las elecciones concurrentes de 1999 se obtuvo un coeficiente del Número Efectivo de Partidos

Legislativos igual a 3.04, y que durante las elecciones no concurrentes de 2002, el NEPL se incrementa a 3.84; además para las elecciones de 2005, el NEPL se reduce a 1.8.

De lo anterior se desprende que durante las elecciones no concurrentes de 2002, se obtuvo una mayor dispersión en comparación con las elecciones concurrentes de 1999 o que las de 2005.

Durante las elecciones concurrentes de 1999 resultaron cuatro partidos con representación en el congreso (PRD, PT, PAN y PRI); en las elecciones no concurrentes lograron obtener representación hasta seis partidos (PRD, PT, PAN, PRI, PAS y PVEM); en cambio para las elecciones concurrentes de 2005, que culminan la gestión del periodo de estudio, alcanzaron la representación de cinco partidos (PRD, PT, PAN, PRI y Convergencia). De ello se observa una relación directa entre el tipo de elección y la cantidad de partidos que logran representación en el Congreso.

Por otra parte, en lo que se refiere a los ciclos electorales, asumimos que éstos influyen sobre todos los factores de peso de las decisiones tomadas en votación en el congreso (Morgenstern: 2004); y que durante el llamado periodo de “luna de miel” (al inicio de la gestión gubernamental), cada agente de la oposición puede ser más propenso a ofrecer soporte al poder ejecutivo que durante el transcurso de una nueva elección, cuando cada decisión se coloca en el contexto de competencia electoral. De ahí se

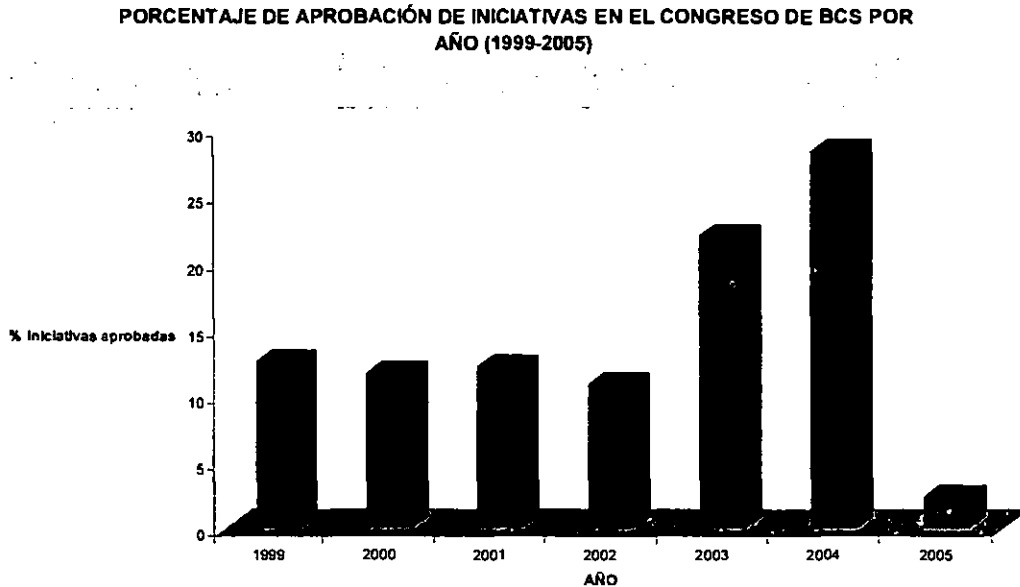
desprende que al final de cada legislatura, y en particular, al final de cada periodo de gobierno, debería esperarse mayor intensidad en las tensiones entre los actores, sobre todo en cuanto a la aprobación de los asuntos propuestos para tratamiento.

Al intentar encontrar una relación existente entre el año en que se aprueba una iniciativa, (se espera que a medida que se aproxima el año electoral, como se ha mencionado) se incremente la tensión y disminuya el porcentaje de aprobación de las iniciativas en general, pero particularmente el del poder ejecutivo. Esto sobre todo cuando se aproxima su cambio de administración después de sus seis años de gobierno.

En un primer momento hallamos que no existe una relación significativa entre el año en que se aprueban las iniciativas y el estatus de aprobación de ellas. En el gráfico B, se observa que el porcentaje de aprobación por año no sigue un patrón regular, ya que se esperaría que el año intermedio de la legislatura registrara un alto porcentaje de aprobación de iniciativas, y que la cercanía del año electoral redujera el porcentaje de aprobación considerablemente. Sin embargo ésta situación no se cumple, ya que considerando que el año electoral intermedio de las legislaturas IX y X es el 2002 (que da inicio a su periodo de campaña en septiembre de 2001), en este primer momento no se registra un descenso considerable en la aprobación de iniciativas, y mucho menos en el año electoral próximo a elecciones concurrentes (2005, que da inicio a su periodo de campaña en

septiembre de 2004); por el contrario, durante 2004 se obtiene la tasa más alta de aprobación de iniciativas y aún durante los dos primeros meses de 2005, antes del cambio de legislatura, se registra un porcentaje de aprobación de iniciativas del 3%.

Gráfico B

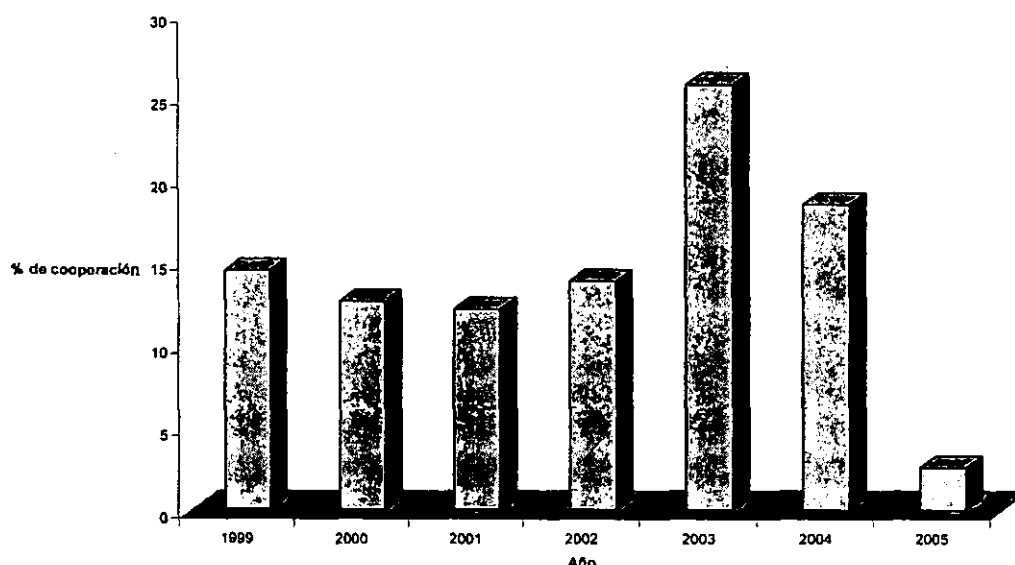


Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

Sin embargo la variable cooperación en el Congreso sí registra una relación significativa con el año en que se aprueba la iniciativa, en particular, sigue el postulado emitido por la dinámica de los ciclos electorales. Ésta relación se registra con una Chi cuadrada de valor 114.622, con 24 gl y significancia de 0.000; y con una V de Cramer de 0.213 con significancia igual a 0.000. El peso de esta relación se atribuye a los niveles de cooperación considerados como de excelencia, regular y poca.

En cuanto al nivel de cooperación de excelencia observamos que a medida que avanza el primer periodo legislativo, se observa un descenso en el porcentaje de cooperación (que implica aprobación y tiempo para aprobar la iniciativa), hasta registrar durante el año electoral su periodo mas bajo. Además durante el siguiente periodo legislativo (2002-2005), se tiene un año intermedio (2003) donde claramente se incrementa el porcentaje de cooperación en el Congreso, y con el que inicia su descenso hasta llegar 2005, año en que se realizan elecciones concurrentes.

**PORCENTAJES DE EXCELENCIA EN LA COOPERACIÓN EN EL CONGRESO DE BCS
POR AÑO (1999-2005)**



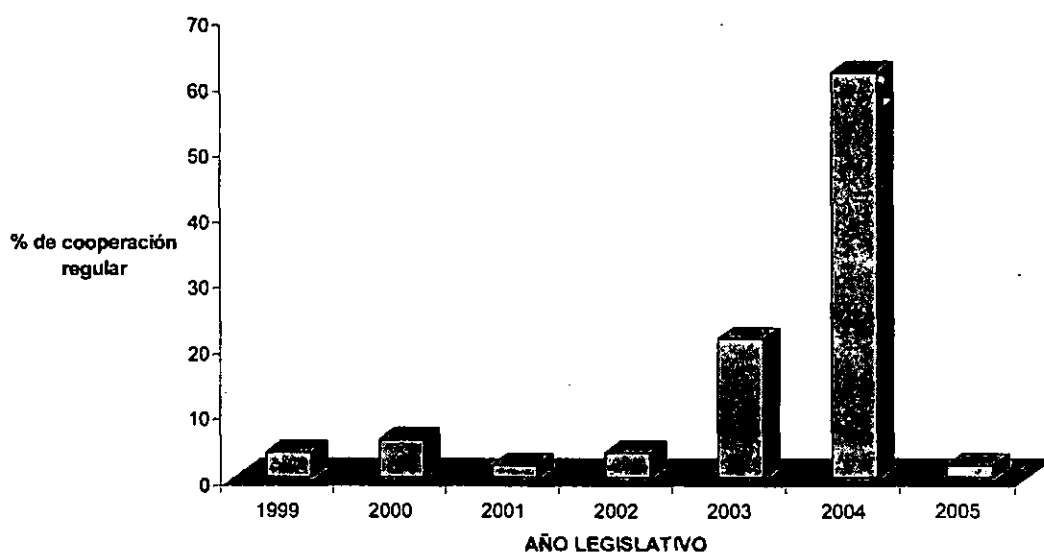
Fuente: Elaboración propia con base de datos.

Por otra parte, al revisar la relación entre el grado de cooperación regular y el año legislativo, encontramos que durante el año intermedio de 2000, se registra el mayor porcentaje de la IX legislatura en cuanto a cooperación

en este rubro, mismo que desciende considerablemente al siguiente año. Nuevamente se presenta un ascenso a partir de la renovación de la legislatura para 2002, que llega a su punto máximo en 2004, y cae drásticamente durante 2005, debido a la renovación de la legislatura principalmente. Sin embargo, el patrón de comportamiento que dirigen los ciclos electorales, sólo es visualizado durante la primera legislatura (de marzo de 1999 a marzo de 2002), como se permite observar en el gráfico C.

Gráfico C

PORCENTAJE DE COOPERACIÓN REGULAR EN EL CONGRESO DE BCS. 1999-2005



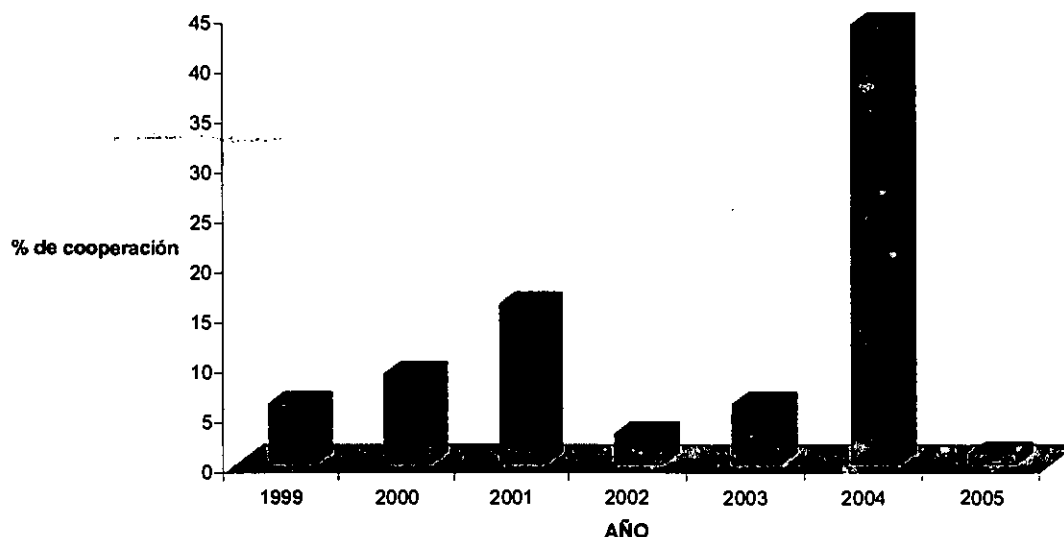
Fuente: Elaboración propia con base de datos.

La última consideración al respecto se refiere al nivel de poca cooperación en el Congreso, en esta relación se observa que a medida que se

aproxima el año electoral, se incrementan los niveles de poca cooperación, o lo que es lo mismo, se reduce la colaboración en el Congreso. Un incremento considerable es el que muestra el año de 2004, en el que se aproxima el cambio de gobierno y la renovación de las legislaturas, como se observa en el gráfico D.

Gráfico D

PORCENTAJES DE Poca COOPERACIÓN POR AÑO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO DE BCS. 1999-2005



Fuente: Elaboración propia con base de datos.

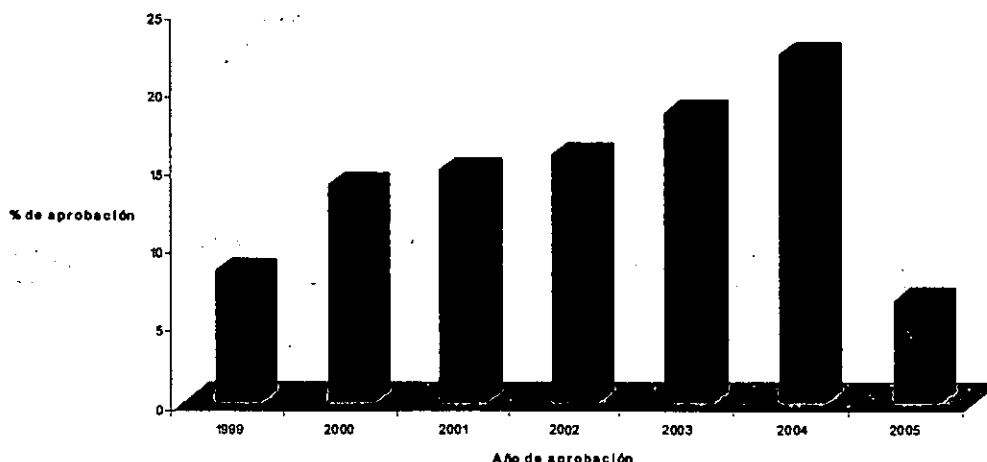
Es en estos tres niveles o grados de cooperación en los que sí se registra una relación entre el año electoral y la cooperación en el Congreso. Pero cabe señalar que la particular relación que buscamos en cuanto a las iniciativas cuyo origen fue el ejecutivo y el año, nos cambian el panorama de la relación con los ciclos electorales.

Si bien se esperaría que a medida que se aproximaran las elecciones intermedias y particularmente las concurrentes del siguiente sexenio, las aprobaciones a los asuntos originados por el ejecutivo experimentarían un descenso. El caso de Baja California Sur en sus dos legislaturas, nos permite visualizar un sexenio en el que existe la relación entre año electoral y aprobación al ejecutivo. Esta relación es significativa con un p_value de 0.000, una Chi cuadrada de 379.4 (96 gl) y una V de Cramer de 0.316 con p_value de 0.000.

La relación anunciada se establece en sentido positivo, es decir, que a medida que avanzan los años de las dos legislaturas, el porcentaje de aprobación de las iniciativas del ejecutivo no experimenta caída alguna, sino por el contrario, muestra porcentajes de aprobación crecientes, situación que se visualiza en el gráfico E.

Gráfico E.

**PORCENTAJE DE APROBACIÓN DE INICIATIVAS DEL EJECUTIVO BCS POR AÑO
(1999-2005)**



Fuente: Elaboración propia obtenida de la base de datos que se construyó para este estudio con base en la información extraída de las actas oficiales del Congreso de Baja California Sur.

La única caída fuerte que experimenta es en el año de 2005, pero ello es razonable si consideramos que el cambio de legislatura da inicio en marzo de 2005, aún así durante este año se logran porcentajes de aprobación de ocho puntos porcentuales.

Es de lo anterior que podemos concluir el presente apartado sosteniendo que el efecto de los ciclos electorales en la experiencia de los gobiernos locales, no muestra el mismo patrón de comportamiento que lo postulado por la teoría en general, ya que si bien han dado muestras de algunos efectos en cuanto a la cooperación y aprobación de iniciativas en el Congreso, las reducción de conflictos en materia de iniciativas que debería

intensificarse⁴⁸, por el contrario, se presenta como una relación en que se incrementan los porcentajes de cooperación con el ejecutivo a medida que avanza el trabajo en las legislaturas. Ello indica que en Baja California Sur el efecto del ciclo electoral con respecto al poder ejecutivo no remite a una pérdida de la habilidad del gobernador o de su partido para negociar y obtener la aprobación de sus iniciativas, a medida que se aproxima la renovación de su administración. De ello se deriva que si bien se ha sostenido que al inicio de un periodo, los gobernadores son más poderosos porque pueden prometer previsiones sobre el presupuesto, posiciones en el gabinete, trabajos burocráticos y concesiones políticas, en cambio cuando el periodo se acerca a su fin, la existencia (the stocks) de los bienes del presidente menguan considerablemente y remiten a cierta pérdida (Morguenstern: 2004: p. 107) de poder de negociación. Ésta experiencia en particular nos diría en un primer momento que por el contrario, el gobierno de Leonel Cota concluye fortalecido.

4.3.1.4 INCENTIVOS DE LOS LEGISLADORES

Hasta el momento hemos observado en gran medida dos legislaturas en que se presentan elevados niveles de cooperación, y hemos visto la relación de algunas variables de dicha cooperación; sin embargo existe un elemento adicional cuyo grado de importancia es fundamental en la observación de las negociaciones entre estos actores. Éste elemento lo

⁴⁸ Sobre todo en lo concerniente al poder ejecutivo, a medida que se acerca el término de su mandato, o en la medida que se hace más plural el Congreso con la renovación intermedia.

constituyen los incentivos que tienen los legisladores para cooperar con el ejecutivo.

En un primer momento, desde el marco normativo se tiene que los legisladores sudcalifornianos carecen de la facultad de reelección consecutiva, ya que el artículo 46 de su Constitución Política establece que “los Diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelectos para el período inmediato”. Si bien en principio puede verse limitada la continuación de las carreras políticas, al mismo tiempo ésta situación permite que los diputados en la búsqueda de movilidad mantengan acercamientos con otras fuerzas políticas, que pueden propiciar sus desplazamientos futuros y que le brindan la oportunidad de crecimiento político en otros rubros, reduciendo la incertidumbre a posteriori. Si a esto sumamos que, como en el presente caso, el gobernador cuenta con una bancada que es primera minoría en el Congreso, los incentivos de aquellas bancadas que empiezan a incursionar en la escena política se incrementan, de ahí que se espere una mayor propensión a emitir su voto en favor del ejecutivo. Quien, por su parte cuenta con la posibilidad de proveer posiciones en el gabinete, trabajos burocráticos, concesiones políticas, etc.; es decir, en distribuir la existencia de los bienes del ejecutivo (Morguenstern: 2004: pp. 106-107), dentro de las cuales también podemos contabilizar sus relaciones personales.

En el caso particular de Baja California Sur se observan dos cuestiones que fomentaron que algunas bancadas emitieran su voto en el mismo sentido que la bancada del gobernador. La primera se refiere a las medidas políticas adoptadas por él y la segunda a la búsqueda de movilidad y acceso a cargos públicos futuros.

Se considera que desde la toma de la gubernatura local, Leonel Cota Montaña dio inicio con una política orientada a la transparencia y rendición de cuentas, de lo que se derivó la persecución de funcionarios de la administración anterior, a quienes se les atribuyó el delito de peculado⁴⁹. La llamada “cacería de brujas” dio inicio con el ex gobernador priísta Guillermo Mercado y se extendió hasta su gabinete⁵⁰ (Reforma: 2000/11/18). Al mismo tiempo, la falta de soporte a que los priístas estaban acostumbrados, provocó la reducción considerable de sus recursos y concesiones como partido⁵¹ (Reforma: 2000/05/07).

⁴⁹ Hubo quienes atribuyeron su política a una venganza orientada contra aquellos políticos que no permitieron su postulación como gobernador desde las filas del PR, puesto que concretamente Cota Montaña, rompió con su partido luego de que Mercado Romero se inclinó por el entonces Diputado federal Antonio Manríquez, como su sucesor en el Gobierno.

⁵⁰ Entre los dieciocho involucrados más se encontraba el ex Secretario de Gobierno, Raúl Antonio Ortega, y el ex jefe administrativo de la Secretaría de Desarrollo Económico, Jacob Bueno Pérez, a ellos junto con el gobernador se les atribuyó el desvío de 518 millones de pesos, pero sólo se comprobó el desvío de 40 millones de pesos que fueron a dar a la campaña del candidato del PRI al Gobierno estatal, Antonio Manríquez.

⁵¹ Raúl Zavala y Héctor Montaña Cota, vocero oficial y secretario de Acción Política del CDE del PRI estatal coincidían en que la llegada del nuevo gobierno propició que el PRI disminuyera de tajo en un 40 por ciento el personal administrativo y que perdiera su capacidad de gestoría social ante el gobierno.

Por su parte, los integrantes de la fracción priista que inicialmente se mostraban reticentes a la cooperación por cuestiones políticas, debido al caso del ex gobernador priista, fueron flexibilizando su posición, y si bien dieron muestra de algunas posturas opositoras con respecto a las iniciativas presentadas por el ejecutivo (sobre todo en materia de impuestos⁵² y a inclinarse a colaborar en este rubro con los panistas), las iniciativas del ejecutivo siempre se aprobaron debido a la disposición que mostraron con él, tanto su bancada como la fracción del PT. Existe un tema adicional a este respecto y tiene que ver con los desplazamientos realizados durante esta IX legislatura.

La primera cuestión se refiere a que durante esta legislatura surgió un bloque de diputados independientes quienes trabajaron en gran medida con el bloque (PRD-PT), lo que posibilitó en un primer momento superar la oposición de los diputados priista y panistas.

La integración del bloque de diputados independientes se posibilitó debido a lo siguiente:

1. El 14 de mayo de 2000, se deshace la Fracción Parlamentaria del PT, integrada por dos diputados, Dominga Zumaya Alucano y César Uzcanga Amador, ya que éste último se declara como diputado independiente a consecuencia de que buscó una mayor participación activa, más allá de lo que le permitía su partido⁵³.

⁵² Como la del 2% al incremento en impuestos sobre nómina.

⁵³ En sesión pública con fecha 14 de mayo de 2000, expresa que su separación se debe a no coincidir con las acciones fundamentales de su partido en la coordinación nacional y estatal, por lo que anuncia la desintegración de la FP del PT, de acuerdo a la normatividad aplicable, ya que el art. 68 de la Ley Reglamentaria de Baja California Sur, establece que cada Fracción Parlamentaria

2. El 15 de noviembre de 2000, el diputado José Javier Santoyo Lara, del PRD, se declara legislador independiente y se suma a César Uzcanga⁵⁴.
3. El 11 de diciembre de 2001, el Diputado priísta Pácido Fidel Cota Valles se declara también independiente.

Éstos tres diputados, además de la diputada Dominga Zumaya Alucano (PT) y de priístas como Leobardo Redona Romero⁵⁵, proporcionaron al gobernador, en gran medida, el apoyo requerido para la aprobación de sus iniciativas.

Los diputados independientes⁵⁶ trabajaron de manera conjunta tanto en la emisión de iniciativas como en la negociación para las aprobaciones durante toda la legislatura, sin que por ello se despegaran de la tendencia a continuar negociando a favor del partido con primera minoría (PRD). Éste grupo constituyó un factor considerable entre PRI y PRD, ya que a pesar de que entre estos dos partidos no llegaron a existir fuertes discrepancias en el ámbito parlamentario, los independientes mantuvieron cercanía con todas las fracciones y posibilitaron en mayor medida los acercamientos entre PRD y PRI. Ello se acentuó aún más debido al papel incómodo que los panistas llegaron a jugar, como consecuencia de

estará constituida por un número de Diputados no menor a dos, electos según el principio de Mayoría Relativa o de Representación Proporcional que en cada partido hayan resultado electos, el motivo expresado fue que se separaba por no coincidir con las acciones fundamentales de su partido en la coordinación nacional y estatal.

⁵⁴ En sesión pública con fecha 16 de noviembre de 2000, indica que se suma a la lucha limpia y transparente que realiza a favor de la sociedad el dip. César Uzcanga Amador

⁵⁵ Quien renuncia al PRI y se adhiere al gobierno del PRD.

⁵⁶ En un artículo publicado por el Reforma, se advierte que el total de diputados independientes fueron cinco (Reforma, 03 de febrero de 2002), sin embargo en los registros de actas de sesiones sólo se detectan las declaraciones de independencia de los tres diputados señalados.

ataques constantes hacia el gobierno perredista, y de éstos hacia el gobierno federal.

Hay que señalar que si bien los priistas se identificaban con la bancada del PAN en materia de impuestos, su distancia se mantuvo a consecuencia de que la bancada panista se colocó en una postura de ataque constante contra los priistas, cuyo pretexto se atribuía a los actos de corrupción de las administraciones priistas pasadas⁵⁷.

Además los panistas mantuvieron una posición de inconformidad con respecto al trabajo realizado en el Congreso, debido a que consideraban que existía una falta de interés en la aprobación de las iniciativas de origen panista⁵⁸. Aún cuando al finalizar el periodo ésta bancada se registró como la que presentó mayor cantidad de iniciativas (71 en total) con respecto a otras bancadas, y a pesar de que se le aprobaron 36 (50.7% de sus iniciativas)⁵⁹.

En general, en lo que respecta a la IX legislatura, los diputados opositores que apoyaron a la bancada del gobernador, encontraron redituable

⁵⁷ Un ejemplo a esta cuestión lo muestra el pronunciamiento emitido por el diputado panista Víctor Manuel Martínez de Escobar Cobela, el 8 de junio de 2000, en que refuta la atribución que los priistas hacen a un caso de violación de derechos humanos (que tiene que ver con el aborto), y lo convierte en un asunto que consideran consecuencia de los malos gobiernos priistas, que fincados en la corrupción, propiciaron la ignorancia y dieron como resultado el embarazo no deseado de una niña de 14 años.

⁵⁸ En pronunciamiento con fecha de 4 de mayo de 2000, el panista Dip. Víctor Manuel Martínez de Escobar Cobela señala que las iniciativas presentadas por su partido, al igual que en legislaturas anteriores, se encuentran congeladas. Expresa que en el Congreso no hay trabajo político al interior, las comisiones no se reúnen y no se invita a los indicadores a discutir las iniciativas que presentan; no hay cabildeo, no hay concertación, no existe ningún tipo de acercamiento previo a la elaboración de un dictamen. Manifiesta que es necesario reorientar la inercia adoptada por esta legislatura, haciéndose impostergable un trabajo de operación política en su máxima expresión.

⁵⁹ Lo que se explica porque la mayoría de sus iniciativas fueron tratadas en paquetes temáticos en los que se involucraba la aprobación simultánea de iniciativas de otros partidos y del propio gobernador.

cooperar en la aprobación de sus iniciativas en la búsqueda de obtener cargos públicos a futuro⁶⁰. De la misma forma que la mayoría de integrantes de bancada del propio gobernador⁶¹, a la cual podemos atribuirle una postura disciplinada con respecto a los temas originados en el poder ejecutivo estatal.

En cuanto a las negociaciones y la dinámica de cooperación con el ejecutivo local durante la X legislatura, encontramos a un PT que mantuvo su postura de cooperación incondicional con respecto a la bancada perredista.

La fracción del PRI, por su parte, mostró un mejoramiento notable en su trabajo de negociación con los perredistas, y buscó deslindarse de los actos de corrupción que se atribuían a su partido; así que el trabajo legislativo de esta bancada se concentró en impulsar la aprobación de iniciativas de temáticas sobre justicia, materia social⁶², y rendición de cuentas, principalmente. Con lo que se aproximó considerablemente a los intereses de la bancada perredista y a los del poder ejecutivo. De esta

⁶⁰ Dos ejemplos clave son los que proporcionan los diputados ex priistas Plácido Fidel Cota Valles, y Leobardo Redona Romero, quienes al interior de su partido contaban con un futuro incierto, y que al colaborar con la bancada del nuevo gobierno, después de su cargo en el Congreso obtuvieron una secretaría de gobierno y formaron parte del equipo de asesores del pleno.

⁶¹ Al respecto puede aludirse el apoyo inmediato que el gobernador brindó a Víctor Manuel Guluarte Castro como candidato a ocupar la presidencia municipal de La Paz, y a Pedro Graciano Ozuna López para la presidencia Municipal de Mulegé, en las elecciones de 2002 (Universal:2002:01:29). De lo que resultó, particularmente del apoyo a la candidatura de La Paz, una fractura que vino del director de gobierno del estado Manuel Salgado, quien al no contar con el apoyo del gobernador, ni con el de su partido, fue lanzado como candidato del PVEM (Reforma, 2002: 02:03). Además el apoyo a Guluarte Castro se mantiene, puesto que en la actualidad ocupa el cargo de Secretario General de Gobierno del gabinete del gobernador perredista Narciso Agúndez Montaña, primo hermano de Leonel Cota.

⁶² Educación y grupos vulnerables en esencia

forma, los priístas estuvieron abiertos a formar bloque con la bancada que sostenía por sí misma la primera minoría.

En lo que respecta al PAS y al PVEM (que suman 2 diputados), mantuvieron en todo momento una actitud cooperativa, manifestando su preocupación en cuanto a dar atención primordial a temáticas sociales⁶³ y de recursos naturales. De ahí que su actitud se convirtiera en cooperación abierta con la bancada del ejecutivo.

Los únicos que dieron muestra de inconformidad y reticencia a brindar apoyo a la bancada del ejecutivo y a sus propuestas fueron los panistas, quienes contando con sólo dos escaños, confirmaron su fidelidad a las políticas seguidas por el gobierno foxista. Lo que para este caso, no sólo propició distanciamientos con los priístas como en la legislatura anterior, sino que además los llevó a tener conflictos con los perredistas. Concretamente los asuntos relacionados en materia presupuestal y estabilidad económica⁶⁴, además del caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador⁶⁵, éstos temas mostraron profundas discrepancias entre el PRD y los panista, situación que al mismo tiempo posibilitó que

⁶³ La única diputada de la bancada fue portavoz de los perredistas en cuestiones de equidad y género en varias ocasiones.

⁶⁴ Por ejemplo, el 14 de octubre de 2004, el diputado perredista Jorge Antonio Barajas Salgado emitió un pronunciamiento señalando que las modificaciones al art. 122 de la Constitución, así como las afectaciones al presupuesto, repercutirían en las acciones del gobierno del DF, considerando que ello es un factor de inestabilidad política y económica en el país, por lo que exhorta a los congresos estatales a sumarse a evitar arbitrariedades emprendidas por el gobierno federal. Al mismo tiempo, el diputado panista Joaquín Cuesta Romero, señaló en tribuna, que la caída en la inversión en el país se debía en mayor medida a la imagen promovida por el PRD en la Cámara de Diputados.

⁶⁵ El 28 de septiembre de 2004, el diputado Jorge Antonio Barajas Salgado, a nombre de su fracción parlamentaria se pronuncia considerando que el desafuero muestra la politización que el gobierno federal quiere hacer del marco jurídico del país; y para el 15 de febrero y el 1 de marzo de 2005, exhorta a la ciudadanía abiertamente a rechazar esta acción.

continuaran los acercamientos entre la bancada del presidente y los priistas⁶⁶.

Es de esta forma como se cuenta con una X legislatura en la que las bancadas minoritarias, que por primera vez alcanzaron representación en el Congreso (PAS y PVEM), vieron la oportunidad de apoyar al partido del gobernador en la mayoría de ocasiones, al tiempo que los priistas mantuvieron una actitud de subordinación en materia de iniciativas del gobernador, situación conveniente para aquellos diputados con miras a formar parte del nuevo partido en el gobierno⁶⁷. Los mismos integrantes de la bancada del gobernador encontraron redituable su trabajo legislativo, ya que varios de ellos al finalizar su desempeño como equipo de trabajo de Leonel Cota, se mantuvieron como colaboradores del nuevo gobernador⁶⁸, en tanto que los integrantes de la bancada del PT también registraron avances políticos considerables⁶⁹.

⁶⁶El 15 de mayo de 2002, el diputado priista Mario Vargas Aguiar se pronuncia expresando que el presidente Fox, después de haber denostado al PRI durante mucho tiempo ahora reconoce que lo necesita para gobernar, por lo que señala que su partido no debe convertirse otra vez en un instrumento al servicio de la voluntad presidencial.

⁶⁷ Un ejemplo concreto es el que proporciona el diputado Luis Zúñiga Espinoza, quien tras desarrollar su trabajo parlamentario rompe con los priistas y se integra al gobierno del PRD, recibiendo el apoyo del grupo de Leonel Cota para su postulación como suplente en la primera lista plurinominal presentada ante el IFE, para contender por una de las senadurías por Baja California Sur durante las elecciones de 2006.

⁶⁸ Por ejemplo, el diputado José Alberto Ceseña Cosío se convierte en el secretario particular del gobierno de Agúndez, y la diputada Elsa de la Paz Esquivel se convierte en Directora del Instituto Sudcaliforniano de Cultura, por mencionar algunos.

⁶⁹ El diputado Jesús Drug González se sale del PT durante su trabajo en el Congreso, y se afilia al PRD, y actualmente desempeña el cargo de dirigente del partido en Baja California Sur, cuyo periodo comprende 2005-2008. Y Luis Armando Díaz, apoyado para adquirir la presidencia municipal de los Cabos, actualmente desempeña su gestión en el cargo.

4.4 CONCLUSIONES

El trabajo parlamentario llevado a cabo durante las legislaturas IX y X, nos permiten extraer las siguientes conclusiones:

1. La X legislatura dio muestras de mayores grados de cooperación que la IX legislatura, situación atribuible a las resistencias entre los partidos de oposición PRI y PAN, en mayor medida.
2. Las elevadas tasas de aprobación que se registran durante la X legislatura en relación a la IX, son consecuencia de la reestructuración al interior del Congreso, en la que el PRI se reconcilia como fuerza que mantendrá en adelante una postura de colaboración con la bancada del presidente.
3. El número de asistencias en las votaciones finales de una iniciativa se relaciona de manera directa con el número de votos emitidos para la aprobación.
4. El descenso de votos y de asistencias al final de la X legislatura se atribuye a la separación de cargos de los diputados y solicitud de permisos, ante la proximidad de las elecciones concurrentes de 2005.
5. El incremento de los niveles de cooperación de la IX legislatura a la X, también se atribuyen a la mejora de las relaciones entre la bancada perredista y los partidos de oposición. Lo mismo sucede con los niveles de cooperación con el ejecutivo.
6. El soporte legislativo del gobernador se relaciona de manera directa con las altas tasas de aprobación de sus iniciativas y con la cooperación.

7. El NEPL se relaciona directamente con la cooperación del ejecutivo.
8. No existe relación entre la facultad constitucional de uso de veto del gobernador y la aprobación de iniciativas, sin embargo sí existe relación entre la variable origen de la iniciativa y la aplicación del veto.
9. Se observa que en materia de estatus temporal del gobernador, las elecciones concurrentes pueden otorgarle mayor soporte legislativo que las elecciones no concurrentes.
10. La cercanía de las elecciones no da muestras de un patrón en sentido descendente en la aprobación de iniciativas en toda la legislatura, y mucho menos durante el sexenio del gobernador, éste patrón sólo se registra al considerar el nivel de cooperación de excelencia con el poder ejecutivo.
11. Existe una relación en sentido positivo (ascendente) entre los porcentajes de aprobación del poder ejecutivo y el año de dicha aprobación, así, a medida que se aproximan las elecciones del cambio de gobierno, se incrementan los porcentajes de aprobación del gobernador.
12. Ante un poder que cuenta con primera minoría, las fuerzas minoritarias con representación en el Congreso cuentan con mayores incentivos para cooperar con el poder ejecutivo.
13. La oposición a la bancada del gobernador, ante la presencia de incertidumbre política que representa su partido, tendrá mayores incentivos para cooperar con el ejecutivo cuando este cuenta con primera minoría, como es el caso del PRI.

14. Las distancias ideológicas entre la oposición y la bancada del gobernador se acentúan a consecuencia de que en el ámbito local permean de manera directa los acontecimientos en el ámbito nacional, como lo muestran las discrepancias entre PRD y PAN.
15. La declaración de independencia de los integrantes de diversas fuerzas políticas, reditúa en las propuestas del ejecutivo debido a la flexibilidad que les otorga la falta de afiliación a un partido.

REFLEXIONES FINALES

A modo de cierre considero necesario sintetizar las principales conclusiones que se fueron elaborando en la presentación de cada capítulo, para poder sustentar las hipótesis presupuestas:

1. Superar la connotación negativa atribuida a los fenómenos sobre gobierno dividido posibilita incursionar en el campo de estudios en cuestión, atendiendo a la búsqueda del agregado de variables que inciden de forma práctica en la dinámica de cooperación o bloqueo entre poderes.
2. El incremento de estudios legislativos en materia de relaciones de poder, proporciona la visualización práctica de la aplicación de distintas metodologías a estudios cuya riqueza y profundidad se procura cada vez en mayor cantidad. La aplicación de enfoques combinados (cualitativo y cuantitativo) otorga un mayor grado de seriedad y comprensión a las relaciones que experimentan los poderes mexicanos (particularmente) en materia legislativa.
3. El estado de Baja California Sur recibe una influencia directa del proceso de “pluralización” que se vive en el país desde 1989, a consecuencia de un proceso centrípedo. Su configuración legislativa se adapta rápidamente a las transformaciones que se insertan a su normatividad, principalmente electoral, buscando la adaptación de nuevas instituciones. Éste se presenta como una entidad abierta a llevar a cabo las transformaciones aprobadas por

las entidades federativas y por el ámbito federal, con miras a estar a la vanguardia.

4. El caso de Baja California Sur, es uno más en el que se muestra que la pluralidad en el Congreso proviene de las reformas electorales. Situación que dio apertura a la alternancia desde 1999.
5. Las tasas de aprobación legislativa y la cooperación con el partido de gobierno se elevan considerablemente a medida que se destensan las relaciones entre poderes, donde el origen de tal tensión proviene principalmente de factores políticos externos a la dinámica estrictamente legislativa, como las relaciones políticas con la federación y políticas locales sobre rendición de cuentas en materia de actos de corrupción.
6. A medida que se cuenta con un soporte parlamentario considerable, decrece la utilidad que pueden proporcionar las facultades legislativas al gobernador.
7. El estatus del gobernador ante la proximidad de elecciones no se ve mermado cuando tiene un soporte legislativo consistente, como el que le proporciona a Leonel Cota, su bancada, el PT, y los demás partidos que votaron a favor de sus iniciativas.
8. El apoyo consistente, otorgado al gobernador, es atribuido a su capacidad de generar posibilidades de movilidad política en sentido ascendente con respecto a los diputados que colaboran a su favor, de ahí que la oposición cuente con incentivos suficientes para mantener un comportamiento subordinado (Morgenstern: 2002:pp. 445).

Ante los hallazgos presentados por la evidencia empírica, consideramos que la hipótesis general se corrobora particularmente durante el análisis de los factores explorados en el capítulo cuarto. En el que se muestra la existencia de una cooperación sólida con respecto al poder ejecutivo; y en lo que se refiere a la cooperación en sentido contrario, se corrobora la presencia de grados de cooperación que puede atribuirse al soporte con que cuenta cada bancada. Ya que si bien en todo momento existió posibilidad de negociación para el tratamiento de las iniciativas, tenemos que la intensidad de la cooperación varía de acuerdo a la capacidad de negociación y posibilidad de coacción, ello se corrobora directamente si consideramos el caso del bloque independiente, ya que si bien éste facilitó las negociaciones en torno a los asuntos del ejecutivo, cuando éstos diputados quisieron actuar por su cuenta, el bloqueo por parte de las otras fuerzas, incluida la del gobernador, se hizo presente⁷⁰. Bloqueo que no se presentó en todas las áreas ya que rápidamente adoptaron de nuevo actitudes en búsqueda de negociación.

Al referirnos a las hipótesis particulares, descartamos la idea de que siempre que el marco normativo otorgue poderes constitucionales fuertes al presidente, y a la asamblea con reglas flexibles, la cooperación será mayor, ya que si bien aún consideramos que este postulado vale para otro tipo de caso, en particular la evidencia encontrada viaja en sentido contrario, puesto que para el caso de Baja California Sur, la normatividad

⁷⁰ Sobre todo cuando José Javier Santoyo Lara y César Uzcanga intentaron hacer pasar sus propuestas sin antes negociar.

dota al gobernador con facultades constitucionales débiles con respecto a la Asamblea legislativa, y de todas formas se obtienen elevados niveles de cooperación. Ante esta cuestión se muestra evidente que no existe relación directa entre su poder de veto y la cooperación.

En lo que se refiere a la hipótesis que alude a que en presencia de un ejecutivo fuerte que no cuenta con mayoría absoluta o calificada, pero que tiene la primera minoría, y donde las reglas de votación son flexibles, se imposibilita la no cooperación con el ejecutivo, ésta hipótesis se corrobora. Ante todo cuando observamos que en presencia del soporte de su bancada que es primera minoría, y ante un proceso legislativo que presenta varias etapas, en las que las asistencias se tornan fundamentales para el proceso de aprobación, debido a que en cualquiera de estas etapas por las que se atraviesa los diputados presentes pueden alterar el curso de acción de las iniciativas; el propio soporte de primera minoría de la bancada del gobernador posibilita negociar las aprobaciones en materias de acuerdo económico a cambio de aprobaciones de decreto o Ley. En sentido estricto, la flexibilidad de la regla de votación permite tener mayores acercamientos con la bancada de un gobernador que cuenta con primera minoría, lo que impulsa sus acuerdos y negociaciones en ambas direcciones como en el presente caso, pero donde la balanza de las negociaciones se inclina a favor del poder ejecutivo.

En lo que se refiere al ciclo electoral, no encontramos suficiente evidencia empírica para sostener que la cooperación con el ejecutivo depende de

esta variable, no al menos en el sentido inverso que tradicionalmente se le atribuye, es decir, que a medida que se aproximan las elecciones, existe una tendencia al descenso en materia de aprobación legislativa y que particularmente para el caso del gobernador y de su partido, vería reducidas sus capacidades de negociación y de aprobación. Dado que el patrón de comportamiento encontrado, con respecto a la materia originada en el ejecutivo, muestra que a medida que se aproximan las elecciones, se incrementa paulatinamente la cooperación con el ejecutivo, y no disminuye como se podría sostenerse. En todo caso, de esta relación se deriva que su dependencia se incrementa a medida que se aproximan las elecciones. Nuevamente atribuimos este efecto de manera tentativa a las oportunidades que representa la colaboración con un ejecutivo que además de tener un soporte sólido dentro del Congreso, mantiene relaciones políticas externas que representan posibilidades de crecimiento para los legisladores.

Ésta afirmación nos lleva a la última hipótesis derivada de la hipótesis general, donde localizamos a la posibilidad de movilidad política como el incentivo fundamental en cuanto a las negociaciones de cooperación con el poder ejecutivo, ya que ante la falta de reelección legislativa y por ende, de posibilidad de profesionalización dentro del Congreso local, los diputados presentan un patrón de comportamiento que se dirige hacia los acercamientos con el gobernador a cambio de la obtención de cargos públicos o de apoyos electorales futuros. Su capacidad de movilidad política al cooperar con el ejecutivo se extiende hasta el ámbito federal,

resultando más redituable que el hecho de mantener una postura de bloqueo constante como la mostrada por los panistas.

De esta forma debemos concluir la presente investigación aludiendo a lo siguiente: El presente caso, en el que se buscó revisar la relación entre los factores que intervienen en la cooperación desde una perspectiva de gobiernos divididos, muestra que el peso de dichos factores se carga mucho más hacia elementos como soporte legislativo del gobernador y los incentivos de los legisladores para la cooperación. Además de un elemento que no se consideró en primera estancia como son los poderes no legislativos del gobernador, ya que con tales poderes el gobernador tiene mayores facultades para la negociación en el ámbito legislativo que las que puede ofrecerle el ámbito constitucional.

Hemos encontrado que en una evaluación general del caso, este gobierno del PRD no dista de los patrones de comportamiento adoptados por los priistas en materia de relación de poderes, ya que si bien se tiene una participación activa en la dinámica de negociación, al final los resultados se remiten a privilegiar las preferencias del poder ejecutivo, dejando para el legislativo sólo la búsqueda de coincidencias de las otras bancadas con respecto a las prioridades de la administración del gobierno.

Un elemento final a considerar es la capacidad que muestra el gobierno y el partido, de mantener coaliciones sólidas y consistentes como la que realizaron con el PT; con este tipo de construcciones sólidas, siempre se

posibilitará la cooperación entre poderes y se evitarán los bloqueos, sobre todo si quienes integran la coalición constituyen el soporte del gobierno.

Con esta reflexión damos por concluida la presente investigación, señalando que si bien los alcances de la misma son reducidos, su desarrollo ha posibilitado incrementar el interés de los estudios locales en materia legislativa y extenderlo hasta abordar en futuras investigaciones casos en que se presenten gobiernos divididos puros a nivel local, con la previsión de que éste tipo de estudios podrá enriquecerse contando con técnicas que posibiliten incursionar en análisis de la percepción de los propios diputados sobre el desarrollo de la dinámica legislativa.

ANEXO 1

CUADRO 1.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR (1975-2005)

# REFORMA	#OECRE TO	Año de reforma	FECHA	REFORMA	DESCRIPCIÓN DE TRANSFORMACIONES
			15/01/1975	Se expide la Constitución del Estado	
1	21	1975	19/08/1975	Se deroga la fracc. XXIX del artículo 79 y se adiciona la fracc. VI del artículo 151	Se deroga la fracción del art. 79 que facultaba al Gobernador a nombrar y remover libremente el personal de policía del municipio donde residía, atribución que pasa a ser del presidente municipal y se especifica en el art. 151.
2	22	1975	19/08/1975	Se modifican las fracciones XLI del artículo 79 y XII del artículo 151	El gobernador deja de tener facultades para nombrar a los oficiales del registro civil, y se le autoriza que vigile que el servicio público de registro civil sea uniforme en todo el país en cuanto a formalidades y expedición de documentos, además puede exigir inmediata eliminación de deficiencias si se presentan anomalías (art. 79). El Presidente municipal deja de estar obligado a ejercer funciones de oficial del registro civil en caso de ausencia de quien pudiera desempeñar el cargo, y se le faculta para nombrar a quien se considere preparado para realizar el cargo (art. 151).
3	23	1975	19/08/1975	Se adiciona un segundo párrafo a las fracciones XXVI y XXXIII del artículo 64	Se le concede facultad al Congreso para que autorice al gobernador que este sea aval de empréstitos o financiamientos de los ayuntamientos (antes decía que se autorice al gobernador para contratar empréstitos a nombre del Estado). Además se le faculta al Congreso en la autorización de empréstitos o financiamientos previa autorización favorable del gobernador.
4	55	1976	14/12/1976	Se adiciona el artículo 135	Se establece la duración del cargo de los miembros de los ayuntamientos (tres años).
5	58*	1976	15/12/1976	Se reforman y adicionan los arts. 64 fracc. XXVII, 79, Fracc. III, 80 primer párrafo, 82, 86 primer y segundo párrafos, 86 fracc. VIII, 89, 97, 101, 159, 160 y 165	Reformas presentadas por el ejecutivo estatal en noviembre de 1976 y estudiadas en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos El artículo 86 se modifica reemplazando la figura de tesorero general por la de Secretario de Finanzas.
6	69	1977	19/04/ 1977	Se reforman los artículos 43 y 64 Fracción V	Se especifica que la calidad de órgano electoral del Congreso se adquirirá cada tres años para calificar las elecciones.
7	72	1977	19/05/1977	Se reforma el artículo 89	Especifica a quien corresponde el desempeño de la función jurisdiccional.
6	111	1978	27/06/1978	Se reforman y adicionan los arts. 41, 42, 43, y 44 fracc. III	Cambia integración del congreso, (diputados de mayoría, se deja el diputado de partido y se adhiere el principio de RP) Se modifican los requerimientos para ser diputado.

9	112	1978	30/06/1978	Se adiciona el artículo 36	Se incorpora la figura de partido político como promotor de la participación del pueblo y garante del acceso al poder público por parte de los ciudadanos mediante la representación.
10	180	1980	07/04/1980	Se reforman los artículos 122, fracción IV y 135	Se establece que para crear un municipio, entre otras cosas se requiere que la población no sea inferior a veinte mil habitantes. Cambia de cinco a siete el número de regidores que integran el ayuntamiento, en adelante los ayuntamientos serán elegidos por el principio de mayoría relativa a excepción de la Capital del Estado que podrá elegir dos regidores por el principio de RP. (reforma que se introduce para crear el cuarto municipio, Los Cabos).
11	181	1980	08/07/1980	Se reforma y adiciona el art. 120	Se introduce el cuarto municipio "Los Cabos".
12	255	1981	17/03/1981	Se reforman la Fracción II del artículo 82 y el primer párrafo del artículo 86	Se modifica la edad para ser secretario general de gobierno, secretario de finanzas, secretario de desarrollo y oficial mayor, pasa de 30 a 25 años, como mínimo para ocupar el cargo.
13	265*	1961	30/05/1981	Se reforman y adicionan los arts. 45, 51, 55, 64, 79, 80, 83, 85, 86, 108, 116, 119 y 159	Se modifican facultades de Congreso, ejecutivo, sobre las dependencias del ejecutivo. Se especifica fecha de presentación del proyecto de Presupuesto. Sobre delitos de funcionarios.
14	375	1982	16/12/1982	Se adiciona el artículo 50	Se faculta al Gobernador y a la diputación permanente para abrir los periodos ordinarios quince días antes de la fecha establecida (antes del primero de abril o del 15 de septiembre).
15	393*	1983	21/04/1983	Se reforman los arts. 41, 135 y 166	Cambia la Integración del Congreso 10 electos por MR, y hasta tres por RP. Se permite a los Municipios de Comondú, Mulegé y los Cabos asignar un regidor por el principio de RP.
16	424*	1983	08/12/1983	Se reforman, adicionan y derogan en su caso los arts. 61, 64 fraccs. XVIII, XIX, XXI, XXIV, XXXIII, XXXVII, XLIII, XLIV, art. 66, fraccs. I, IX, art. 79 fraccs. XII, XIII, XVII, XIX, XLI, art. 97 fraccs. IX, art. 126 VI, VII art. 148 fraccs. II, V, VII, XI, XVI, XVII, XVIII, XIX, art. 156, 157 fraccs. I, II, III, art. 158, 159 fraccs. I, II, III, IV, V, VI, VII, y art. 150.	Facultades del Congreso. Facultades de la diputación permanente sobre magistrados (aprobación). Facultades del Tribunal Superior de Justicia. Facultades y obligaciones de los ayuntamientos.
17	466	1984	28/08/1984	Se reforman los artículos 18 y 161	Se eleva a rango constitucional el derecho a la protección de salud, mediante el acceso a los servicios en la materia. Los contratos y concesiones del gobierno y los municipios tendrán que realizarse en términos de la ley, y no sólo mediante subasta a convocatoria expresa. (como antes se establecía, art. 161).
18	467	1984	28/08/1984	Se reforma el artículo 90	Se incrementa de tres a cuatro el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que tendrán que ser sólo numerarios.

19	477	1984	11/12/1984	Se reforma al artículo 90	Se incrementa de cuatro a cinco el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia .
20	510	1985	07/05/1985	Se reforman y adicionan los arts. 11 y 22	Se eleva a rango constitucional el derecho de que los niños nacidos dentro o fuera del matrimonio sean inscritos en el Registro Civil Se adiciona una fracción que pasa a ser la tercera, y se refiere a que es obligación de los habitantes Inscribir en el Registro Civil los actos constitutivos o modificativos del estado civil.
21	518*	1985	27/06/1985	Se reforma y adiciona el art. 69 fracc. VI, y el 79 fracc. III, se reforma el art. 80 y 82	Requisito para ser gobernador (sobre tiempo de separación de cargo), facultades de nombramiento y remoción del gobernador.
22	547	1986	08/05/1986	Se reforma el artículo 41 en su párrafo primero y en su fracción primera	Se incrementa a doce el número de diputados del congreso electos por el principio de MR y hasta cuatro por el de RP. Se establece que la base para realizar la demarcación territorial de los doce distritos electorales, será la resultante de dividir la población total del Estado, conforme al último censo general de Población, entre el número de distritos señalados, teniendo también en cuenta para su distribución el factor geográfico y el socioeconómico.
23	570	1986	04/11/1986	Se reforma el art. 135	Se permite al ayuntamiento de La Paz el incremento en el número de regidores asignados por el principio de RP, pasa de dos a tres.
24	609*	1987	07/10/1987	Se reforman y adicionan los arts. 45 fracc. II, 69 fracc. VI, 79 fracc. III, 80 y 82.	Imposibilidad para ser diputado, gobernador, facultades del gobernador sobre nombramientos y remociones; y sobre las dependencias del ejecutivo.
25	631	1987	19/11/1987	Se reforma el art. 50	El inicio del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso cambia del primero de abril al quince de marzo de cada año.
26	656*	1987	15/12/1987	Se reforman y adicionan los arts. 45 fracc. VI, 69 fracc. VII, 79 fracc. III, 80 y 82.	Imposibilidad para ser diputado, gobernador, facultades del gobernador sobre nombramientos y remociones; y sobre las dependencias del ejecutivo.
27	660	1988	11/02/1988	Se reforma el artículo 151, Fracción IV	Se elimina el plazo en que el ayuntamiento deba presentar su informe sobre el estado que guarda su administración (se establecía que tendría que ser en la última sesión ordinaria del año).
28	662*	1988	11/02/1988	Se reforman y adicionan los arts. 20, 91, 93, 94, y 97 fracc. IV.	Art. 20. Se adiciona que ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil. Y que todos tienen derecho a una administración de justicia de los tribunales, en tiempos y plazos fijados por la ley. Se eleva a rango constitucional la reelección de los magistrados. (Art. 93). Se establece que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. (Art.. 94) Para el nombramiento de jueces se preferirá nombrar de entre aquellas

					personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de Justicia a que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica (art. 97).
29	726	1989	03/06/1989	Se reforma el artículo 41	Se incrementa el número de integrantes de la legislatura, con una asignación de 15 por principio de MR y hasta cinco por RP, debido a que se incrementan a quince los distritos electorales.
30	730	1989	28/10/1989	Se reforman los artículos 41, 43, 135 y 166	Derecho de los partidos para postular candidatos por RP siempre que se registraran al menos ocho distritos por MR. También deberán obtener al menos el 3% de la votación total emitida en el estado. Se cancela la posibilidad de que quien obtenga la mayoría relativa pueda adquirir diputaciones por RP. Los ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un síndico y diez regidores electos por sufragio universal directo libre y secreto, mediante el sistema de mayoría relativa y hasta con dos regidores electos por el principio de representación proporcional, con las siguientes excepciones: el ayuntamiento de Comondú, que se integrará con un presidente, un síndico y doce regidores electos por el principio de representación proporcional y el ayuntamiento de la Capital del Estado que se integrará con un presidente, un síndico y catorce regidores electos por el sistema de mayoría relativa y hasta con cuatro por el principio de representación proporcional, por cada miembro del ayuntamiento, habrá un suplente.
31	753	1990	27/02/1990	Se reforma el artículo 90	Se incrementa de cinco a siete el número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
32	806	1991	11/04/1991	Se adicionan los artículos 79 y 148 con las fracciones XLIII y XX	Sobre facultades del gobernador y los ayuntamientos en materia de saneamiento ecológico.
33	850	1992	31/03/1992	Se adiciona el artículo 85 de la constitución, pasa a ser apartado A del propio artículo y se adiciona a este un apartado B	El Congreso del estado, establecerá un organismo de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público local, con excepción de los del poder judicial del estado, que violen estos derechos.
34	854*	1992	19/05/1992	Se reforman y adicionan los arts. 45 fracc. II, 69 fracc. VI, 79 fracc. III, 80 y 82.	
35	862*	1992	11/06/1992	Se reforma y adiciona art. 36, 41, 64 fracc. V, y 135.	
36	863	1992	11/06/1992	Se reforman las fracs III, IV y V del artículo 122, y se adiciona con una VIII fracción	Se reajustan los requisitos para crear un municipio, éstos son principalmente que su población no sea inferior a cinco mil habitantes; que la comunidad en que se establezca su cabecera cuente con más de tres mil habitantes; que cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos del territorio que se pretenda elegir en municipio, manifiesten su conformidad.
37	872*	1992	20/08/1992	Se reforman y adicionan los arts. 120 y 135	Se crea el Municipio de Loreto y se establecen sus características.
38	874	1992	21/08/1992	Se reforma el artículo 135	Se modifica la integración del Municipio de Comondú que se integrará con un Presidente, un Síndico y diez regidores electos por sufragio universal directo, libre y secreto, mediante el sistema de mayoría relativa y hasta con cuatro regidores electos por el principio de representación proporcional.

39	910	1993	01/03/1993	Se reforma y adiciona el artículo 64	Se especifica la facultad del Congreso para autorizar al gobernador para que enajene, traspase, hipoteque, grave o ejerza cualquier acto de dominio sobre los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al estado, cuando el valor sea mayor de \$150,000.00 (el gobernador dará cuenta del uso que hiciera).
40	928*	1993	20/10/1993	Se reforman y adicionan los art. 13, 45 fracc. II, 69 fracc. VI, 79 fracc. III, 80 y 62.	Educación (art. 13), tiempos de separación de cargo de funcionarios para ser diputados (art. 45) y para ser gobernador (art. 79), además de la integración de dependencias administrativas (arts. 80 y 82).
41	965*	1993	09/12/1993	Se reforman los arts. 45 fracc. II, 79 fracc. VI, 80, 81, 82, 83, 106, 115, 116 y 158 primer párrafo, y se deroga el art. 86.	Tiempos de separación de cargo de funcionarios para ser diputados (art. 45), facultades de recepción de renunciaciones para el gobernador (art. 79), integración de dependencias administrativas (arts. 60 y 82), entre otras.
42	986*	1994	19/04/1994	Se reforman y adicionan los arts. 64 fraccs. XLIV, XLV, XLVI y 79 fraccs. XLIV y XLV.	Sobre facultades del Congreso y del gobernador.
43	1047*	1995	14/07/1995	Se reforman los arts. 36, 41 fraccs. II inciso C y III, 43, 45, Fe. V, 64, Fes. V, VI, VII, 66 fracc. II, 69 fracc. III, 138 fracc. VI y 139	Art. 36. Residencia de la soberanía. Reglas para asignación de diputados por principio de RP (art. 41), reglas para postular como diputado (art. 45). Requisitos para ser miembro de ayuntamientos (art. 138), y sobre la calificación de sus elecciones (art. 139).
44	1096	1996	22/10/1996	Se adiciona el artículo 80	La administración pública de Baja California Sur, será centralizada y paraestatal conforme a esta Constitución y a la Ley Orgánica que expida el Congreso del Estado, que distribuirá los asuntos del orden administrativo que estarán a cargo de un Secretario general de Gobierno, un secretario de Finanzas y Administración, un Secretario de Desarrollo y fomento económico, un secretario de planeación urbana e infraestructura, un secretario de salud, un secretario de educación pública, un procurador general de justicia, las unidades administrativas de turismo y de la contraloría general y definirá las bases para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo Estatal en su operación.
48	1121*	1997	14/02/1997	Se reforma y adiciona el art. 28 fracc. I y III, 36, 64 fracc. VII, 87, 89, 98, 89 y 158.	Sobre prerrogativas de elección mediante el voto (de los sudcalifornianos), y su derecho a la libre asociación política (art. 28); se especifican algunas facultades electorales del IEE (art. 36), 99. Se faculta al Congreso a elegir a los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de acuerdo con las atribuciones que le confiere el art. 99, además se incluye como funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político a los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral (art. 158).
46	1149	1997	11/12/1997	Se reforma el artículo segundo transitorio del decreto número 1121	a más tardar el día 15 de junio de 1998, se tendrían que realizar las adecuaciones a la legislación secundaria del decreto 1121
47	1163*	1998	13/06/1998	Se reforman los arts. 41 fracc. II, inciso C), 43 segundo párrafo, 64 fracc. V, 66 fracc. II, 91 fracc. III, 99 tercer párrafo fracc. III, 135 y 158 y se deroga el tercer párrafo del art. 43	Reforma en materia electoral, se establecen las atribuciones del órgano electoral (IEE).
48	1204*	1999	01/04/1999	Se reforman, adicionan y se derogan los arts. 64 fracc; se adiciona la fracc. XLVI y la anterior XLVI para ser la XLVII; se reforma el art. 66, fracc. VI y se deroga la fracc. IX; se reforma el art. 79 fraccs. III, IV y VI; se	Continúan las transformaciones en las diversas estancias del Congreso a consecuencia de las reformas electorales.

				adiciona la fracc. V y la anterior V pasa a ser la fracc. XLV, y la anterior XLV pasa a ser la XLVI; se reforma el art. 90; se deroga el art. 92, se reforman los arts. 93, 94 párrafo primero, 98 párrafo tercero; y se reforma el art. 101, párrafo primero, se adiciona párrafo segundo y el actual segundo pasa a ser párrafo tercero.	
49	1214	1999	10/06/1999	Se reforma la fracción II del artículo 44 y fracción III del artículo 138	En adelante la edad mínima para ser diputado será de 18 años cumplidos al día de la elección. Además, para ser miembro de ayuntamiento se requiere tener 21 años cumplidos al día de la elección, excepto para ser Síndico o Regidor, en cuyo caso se requerirán 16 años de edad al día de la elección.
50	1257	1999	14/12/1999	Se reforma y adiciona el artículo 80	En adelante la administración pública estatal estará a cargo de a cargo de la secretaria general de gobierno, la procuraduría general de justicia, la oficialía mayor, la secretaria de finanzas, la secretaria de promoción y desarrollo económico, la secretaria de planeación urbana, la infraestructura y ecología, la secretaria de salud, la secretaria de educación pública, la coordinación de programas de bienestar social, la coordinación estatal de promoción al turismo y la unidad de desarrollo Administrativo y control Gubernamental.
51	1273*	2000	30/05/2000	Se reforman los arts. 28 fracc. V y VI y la anterior pasa a ser la VII. Se reforman los arts. 36, 57, 61, 63, se reforma la fracc. XLVI del art. 64 y la anterior XLVI pasa a ser XLVII, se adiciona la fracc. XLV al art. 79, y se reforman los art. 122 y 166.	En adelante serán facultades de los ciudadanos sudcalifornianos: "V.- Presentar Iniciativas ante el Congreso del Estado de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley de la materia y en la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur; y VI.- Participar en las consultas ciudadanas plebiscitarias y de referéndum" (art. 28). Pueden iniciar leyes los ciudadanos del Estado registrados en la lista nominal de electores, cuyo número represente cuando menos el 0.5% del total de dicho registra (art. 57). Mediante el art. 61 se imposibilita que el gobernador pueda realizar observaciones sobre la Ley reglamentaria del Poder Legislativo. Art. 64. Son facultades del Congreso... (Se adiciona esta fracción) XLVI.- Solicitar al Instituto Estatal Electoral someta a plebiscito de los ciudadanos los actos del Poder Ejecutivo que sean trascendentales para el orden público o el Interés social del Estado, y en su respectiva circunscripción territorial los actos que pretendan efectuar los ayuntamientos, así como los convenios que tengan programado celebrar con otros municipios. (Y la anterior XLVI pasa a ser la XLVII).

52	1289	2000	29/12/2000	Se adicionan las fracciones XLVI al artículo 79 y la fracción XXI al artículo 148	Se especifica como facultad del gobernador Publicar los días 15 de junio y 15 de diciembre de cada año, en el Boletín oficial del Gobierno del Estado y en el periódico local de mayor circulación las fórmulas y criterios de asignación, así como los montos de las participaciones federales y estatales otorgadas a los municipios. Y facultad y obligación de los ayuntamientos el publicar cada tres meses en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur y en el periódico local de mayor circulación, los ingresos propios, Federales y estatales obtenidos, así como su egreso por rubros.
53	1329	2001	08/12/2001	Se reforman los art. 64 en sus fracciones XXXIII, XXXVI, XXXVIII, XLIII, XLIV, VIII, 79 fracciones XII y XXIX, 117, 118, 124; 126 fracción VI, 133; 134; 144 segundo párrafo; 148 fracción II, V, VII, IX, XI, XVI, XVI, XVII; 149; 151 y 154 y se adicionan el artículo 133 y las fracciones XXI, XXII, XXIII, XXIV y XXV al artículo 148; se deroga la fracción VIII del artículo 66 y la fracción XIV del artículo 79	Sobre facultades del Congreso del estado como mediador de conflictos entre el gobernador y ayuntamientos. Facultad del Congreso en materia de aprobación y decreto de las Leyes de Hacienda y de Ingresos municipales, tomando en consideración su Independencia económica, revisar y fiscalizar sus cuentas públicas. Sobre facultades del gobernador en materia de coordinación en asuntos sobre seguridad. Sobre la promoción de creación de comunidades más extensas (gobernador y municipios), etc. Sobre fiscalización de ingresos municipales.
54	1332*		01/11/2001	Se reforma el tercer párrafo de la fracción XXI del art. 64, se reforma la fracc. VI del art. 66, se deroga la fracc. VII del art. 89 y se le adiciona un tercer párrafo; se reforman las fracciones I y II del art. 91 y se adiciona la fracción V pasa a ser el segundo párrafo; se reforma la fracc. V del art. 97 y se adicionan las fracciones XI, XII y XIII y el texto de la fracción XI pasa a ser la fracc. XIV, y se deroga el segundo párrafo del art. 98.	Facultades de nombramiento de la permanente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, (frac. IV, art. 66). Los requisitos para ser magistrado entre otros: Ser ciudadano Sudcaliforniano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles y haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación con al menos 35 años cumplidos (art. 91). Facultades de Tribunal de justicia sobre magistrados: otorgar licencias no mayores de un mes, opinar sobre leyes, y decretos en materia de admón. de justicia y recibir cada año en sesión solemne el informe del presidente del Tribunal sobre el estado que guarda la procuración da justicia.
55	1356	2002	25/02/2002	Se reforma el artículo 85 A	Especifica que el ministerio Público estará a cargo del Procurador General de Justicia, de Agentes del Ministerio Público y de la Policía Ministerial.
56	1366*	2002	13/06/2002	Se adiciona el art. 13	En materia de educación se establece que Todos los habitantes del Estado

					tienen derecho a recibir educación. El Estado y Municipios impartirán educación, preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria. Además, toda la educación que impartan el Estado y Municipios será gratuita.
57	1367*	2002	13/06/2002	Se reforma la fracc. XVII del art. 148	Se establece que los ayuntamientos son facultados para que con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, solicitar al Congreso del Estado, su aprobación para celebrar convenio para que el Gobierno del Estado, asuma una función o servicio público municipal por el tiempo que se requiera, y en su caso establecer una prórroga.
58	1375	2002	01/12/2002	Se reforma el artículo 81	Cambia el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones, del 15 de septiembre al primero.
59	1407*	2003	10/04/2003	Se reforman los arts. 35, 57, 58 y se reforma y adiciona el art. 60, con fracciones IV y V, se reforma el art. 61, 63, 64 en sus fracs., IV, VI y XXXI, se reforma la fracc. I y XIX del art. 79 y se reforma el primer párrafo del art. 133, se reforma el art. 148 y el art. 166.	<p>Se permite iniciar leyes a los ciudadanos del Estado registrados en la lista nominal de electores, cuyo número represente cuando menos el 0.5% del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exijan las leyes respectivas, así como por conducto del Diputado de su distrito. (art. 57).</p> <p>Se especifica plazo de diez días hábiles para que el gobernador emita objeciones sobre alguna Ley o decreto aprobada por el Congreso.</p> <p>Sobre la facultad de veto del ejecutivo (art. 60) se establece que:</p> <p>IV.- Si las observaciones con veto parcial son aprobadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, se incorporaran en el proyecto de Ley o Decreto y se remitirá de nueva cuenta al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación; y</p> <p>V.- Si las observaciones con veto total son aprobadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Proyecto de Ley o Decreto quedara sin efecto, debiendo publicarse esta decisión en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.</p>
60	1418*	2003	21/10/2003	Se reforman los arts. 36, fracc. IV párrafo segundo, fracc. V primer párrafo, 42 primer párrafo, fracc. I, II párrafo primero, incisos B) y C), y III, primer párrafo, 135. Se adiciona con un sexto párrafo la fracc. Cuarta del art. 41 en vigor de todos.	<p>Sobre atribuciones de Instituto Estatal Electoral, y sus estancias.</p> <p>Además se incrementa el porcentaje requerido para la asignación de diputados por el principio de RP a de 1.5 a 2% (art. 41).</p> <p>Y sobre la distribución de los ayuntamientos cambia. (ver tabla de integración de ayuntamientos en 2003).</p>
61	1468*	2004	10/06/2004	Se reforma la denominación del título noveno y se adiciona un tercer párrafo al art. 160	
62	1504*	2004	10/12/2004	Se reforma la fracc. XXXI del art. 64, se	Según el artículo 64 la elección de los magistrados del órgano estatal

				adicionan al art. 64 una fracc. VI, dos párrafos a la fracc. XXXI y un párrafo a la fracc. XXXIII; al art. 79 una fracción XIV; y al art. 148 una fracc. XXVI	electoral se realizan de acuerdo al art. 90. Sobre facultad de realizar convenios entre ejecutivo y municipios en materia de coordinación fiscal (art. 79). Sobre atribuciones de los ayuntamientos en materia fiscal (art. 148).
63	1536	2005	07/06/2005	Se reforma el primer párrafo del artículo 50	En adelante la admón. Pública estará a cargo de "las Secretarías del Despacho, dependencias y demás organismos".

Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos de reforma constitucional proporcionados por el departamento de apoyo parlamentario del Congreso de Baja California Sur y de la Constitución Política del Estado de enero de 1975, la constitución actualizada a 1998, actualizada a 2003 y actualizada a 2006.

*Decretos que no fueron localizados por el personal de apoyo parlamentario del Congreso de Baja California Sur, de ahí que la descripción sobre la materia no sea completa, y en ocasiones inexistente.

CUADRO 2.

INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS⁷¹

ARO DE REFORMA	MUNICIPIO	REGISTRO DE MAYORIA	REGISTRO RP	%MÍNIMO DE ASIGNACIÓN
1071	LA PAZ	5	NE	
	COMONDU	5	NE	
	MULEGÉ	5	NE	
1974	LA PAZ	5	NE	
	COMONDU	5	NE	
	MULEGÉ	5	NE	
1979	LA PAZ	5	HASTA2	A la 1ra minoría
	COMONDU	5	NE	
	MULEGÉ	5	NE	
1930	LA PAZ	7	HASTA2	A la 1ra. y 2da. minoría
	COMONDU	7	NE	
	MULEGÉ	7	NE	
1083	LA PAZ	7	HASTA2	5%
	COMONDU	7	1	5%
	MULEGÉ	7	1	5%
	LOS CABOS	7	1	5%
1988	LA PAZ	12	HASTA3	5%
	COMONDU	8	1	5%
	MULEGÉ	8	1	5%
	LOS CABOS	8	1	5%
1988	LA PAZ	14	HASTA4	3%
	COMONDU	12	HASTA3	3%
	MULEGÉ	10	HASTA2	3%
	LOS CABOS	10	HASTA2	3%
1992	LA PAZ	14	HASTA5	2%
	COMONDU	12	HASTA4	2%
	MULEGÉ	10	HASTA3	2%
	LOS CABOS	10	HASTA3	2%
	LORETO	5	1	2%
1995	LA PAZ	14	HASTA5	1.5%
	COMONDU	10	HASTA4	1.5%
	MULEGÉ	10	HASTA3	1.5%
	LOS CABOS	10	HASTA3	1.5%
	LORETO	5	1	1.5%
2003 ⁷²	LA PAZ	8	HASTA5	1.5%
	COMONDU	7	HASTA4	1.5%
	MULEGÉ	6	HASTA3	1.5%
	LOS CABOS	7	HASTA4	1.5%
	LORETO	4	HASTA2	1.5%

Fuente: Gamendia Marina G: 1998

⁷¹ Se integran con un presidente y un síndico, además de los regidores que varían en número.

⁷² Reforma electoral 2003.

ANEXO METODOLÓGICO

Se elaboró una base de datos en la que se encuentran 84 variables que especifican los datos característicos del trabajo legislativo en el Congreso estatal, en función de 1074 iniciativas presentadas durante las legislaturas IX y X.

- 1) **Objetivo de la elaboración de la base de datos:** obtener información puntual sobre el trabajo legislativo realizado durante los periodos legislativos IX y X, del Congreso de Baja California Sur, para mostrar la presencia de la cooperación entre poderes y presentar los factores que se relacionan con dicha cooperación.
- 2) **Población objetivo:** son todas las iniciativas presentadas en el Congreso de Baja California Sur, de 1999 a 2005.
- 3) **Cobertura geográfica:** nivel estatal.
- 4) **No existe diseño muestral** debido a que se consideró el conjunto total de iniciativas presentadas, así el tamaño total de la población es de 1074.
- 5) **Variables.** Las variables construidas en la base de datos son las siguientes: Número de iniciativa: que va de 1 a 1074.
 1. **Número de legislatura:** es el número correspondiente a la legislatura en estudio, se codifica con 1= IX, 2= X.
 2. **Tipo de iniciativa:** se refiere al tipo de iniciativa que se presenta para tratamiento; 1= Acuerdo económico, 2= decreto, 3= Ley.

De esta se desprenden 5 variables:

- a) Sólo de acuerdo económico
 - b) Sólo de decreto
 - c) Sólo de ley
 - d) Iniciativa de decreto y ley
 - e) Iniciativa de acuerdo económico que equivale a 1, y decreto-ley = 2.
3. Tema: variable que agrupa las iniciativas presentadas por tema
4. Estatus de veto: variable que agrupa en 2 categorías considerando si una iniciativa fue vetada por el ejecutivo o no: 1= vetada, 2= sin veto
5. Origen: variable que agrupa las iniciativas de acuerdo a quien las propone, sus categorías son:

Ejecutivo = 1

PRD = 2

PT =3

PRI =4

PAN =5

INDEPENDIENTE = 6

PAS =7

AYUNTAMIENTOS =8

LEGISLATURAS ESTATALES = 9

CONGRESO DEL ESTADO DE BCS =10

CONGRESO FEDERAL = 11

FRACCIONES PARLAMENTARIAS = 12

COMISIONES = 13

PARTIDOS EN COALISIÓN (2 O MÁS) =14

15 = OTROS

De esta variable se derivan las siguientes:

- a) Origen sin legislaturas estatales: en esta variable se considera la codificación anterior, excluyendo las Legislaturas Estatales, ya que en el tratamiento de los datos, dichas legislaturas resultan irrelevantes para el estudio, y alteran la medición por ser el mayor presentador de iniciativas, en relación al poder ejecutivo.
 - b) Origen ejecutivo 1: iniciativas presentadas sólo por el ejecutivo.
 - c) Origen ejecutivo 2: iniciativas presentadas por el ejecutivo y por los demás, se codifica con 1 para iniciativas del ejecutivo, y 2 para iniciativas de "otros".
6. Comisión. Esta variable indica la comisión a que se turna la iniciativa, son un total de 21 comisiones permanentes; se codifica con el número 22 a las comisiones especiales plurales, y con el 3333, aquellas iniciativas que son turnadas al siguiente periodo legislativo sin poder enviar a comisión, sobre todo en el año de elecciones concurrentes.
7. Turnada a comisión: especifica si el asunto fue o no turnado a comisiones, sus categorías son 1= se turna; 2 = no se turna
8. Estatus de iniciativa. Indica la situación final de la iniciativa, se codifica de la siguiente forma: 1= pendiente, 2= rechazada, 3= rechazada, 4 = desechada, 5= rechazo parcial.

De esta variable se derivan las siguientes:

- a) iniciativas aprobadas. Sólo las iniciativas que fueron aprobadas
- b) iniciativas pendientes. Sólo las iniciativas pendientes
- c) iniciativas rechazadas. Sólo las iniciativas rechazadas
- d) iniciativas desechadas. Sólo las iniciativas desechadas
- e) iniciativas rechazo parcial. Sólo las iniciativas cuyo rechazo fue parcial
- f) estatusiniciarecod1. Agrupa tres categorías, donde aprobada = 1, pendiente = 2, otras = 3
- g) estusiniarecod2. Agrupa 2 categorías: aprobada = 1, otras = 2

9. Año de presentación de iniciativa. Indica el año en que fue presentada la iniciativa que va de 1999 a 2005. De esta variable se derivan las siguientes:

- a) añopresentacion1999. Agrupa el total de iniciativas presentadas durante 1999
- b) añopresentacion2000. Agrupa el total de iniciativas presentadas durante
- c) añppresentacion2001. Agrupa el total de iniciativas presentadas durante
- d) añopresentacion2002. Agrupa el total de iniciativas presentadas durante
- e) añopresentacion2003. Agrupa el total de iniciativas presentadas durante

- f) año**presentacion2004**. Agrupa el total de iniciativas presentadas durante
- g) año**presentacion2005**. Agrupa el total de iniciativas presentadas durante
- h) año**presentacionpor2grupos**. Agrupa las iniciativas presentadas de 1999 a 2001 = 1 y 2002 a 2005 = 2; con esta codificación se busca agrupar por periodos legislativos, considerando que en 2002, se realizó el cambio de legislatura.

10. Año de aprobación de iniciativa. Indica el año en que fue aprobada la iniciativa en el Congreso, va de 1999 a 2005, de esta variable se derivan las siguientes:

- a) año**1999-2001**, **2002-2005****aprob**. Se agrupan los años de aprobación de la iniciativa: 1 = 1999-2001, 2 = 2002-2005
- b) año **1999-2001****aprob**: se agrupan las iniciativas aprobadas de 1999 a 2001
- c) año**aprob2002-2005**: se agrupan las iniciativas aprobadas de 2002 a 2005
- d) año **1999****aprob**: sólo iniciativas aprobadas durante 1999
- e) año**2000****aprob**: sólo iniciativas aprobadas durante 2000
- f) año**2001****aprob**: sólo iniciativas aprobadas durante 2001
- g) año**2002****aprob**: sólo iniciativas aprobadas durante 2002
- h) año**2003****aprob**: sólo iniciativas aprobadas durante 2003
- i) año**2004****aprob**: sólo iniciativas aprobadas durante 2004

j) año2005aprob: sólo iniciativas aprobadas durante 2005

11. Año de publicación de la iniciativa. Se refiere al año en que fue publicada la iniciativa, se construye con las iniciativas que concluyeron el proceso legislativo completo y requerían de publicación oficial.

De esta variable se derivan las siguientes:

12. año pub1999-2005 por grupo. Se elaboran dos grupos de acuerdo al año en que se publica la iniciativa: 1 = 1999-2001, 2 = 2002 a 2004

13. año pub1999-2001: sólo considera las iniciativas publicadas entre 1999 y 2001

14. año pub2002-2005: agrupa todas las iniciativas publicadas entre 2002 y 2005

15. año pub1999: agrupa sólo las iniciativas publicadas en 1999

16. año pub2000: agrupa sólo las iniciativas publicadas en 2000

17. año pub2001: agrupa sólo las iniciativas publicadas en 2001

18. año pub2002: agrupa sólo las iniciativas publicadas en 2002

19. año pub2003: agrupa sólo las iniciativas publicadas en 2003

20. año pub2004: agrupa sólo las iniciativas publicadas en 2004

21. año pub2005: agrupa sólo las iniciativas publicadas en 2005

22. Tiempo para aprobar iniciativa. Tiempo total que se requiere para la aprobación de cada iniciativa en el congreso, se encuentra contabilizada en días.

De esta variable se derivan las siguientes:

a) tiempoaprobiniapor 5meses: tiempo requerido para la aprobación codificado por grupos de 5 meses (los meses son contabilizados con un valor de 30 días por ser éste el valor promedio): 1=5, 2= 10, 3= 1 año 3 meses, 4 = 1 año 8 meses, 5 = 2 años 3 meses, 6 = 2 años ocho meses

23.tiempoiniaprobxmes : tiempo requerido para la aprobación codificado por grupos de 1 mes (los meses son contabilizados con un valor de 30 días por ser éste el valor promedio): 1= 1 mes, 2 = 2 meses, 3 = 3 meses, 4 = 4 meses, 5 = 5 meses, 6 = de seis a diez meses, 7= de diez meses a 2 años y medio.

24.tiempoaprobporsemana: tiempo requerido para la aprobación codificado por grupos de semanas y meses: 1= 1 semana, 2 = 2 semanas, 3 = 3 semanas, 4 = 1 mes, 5 = 5 meses, 6 = 3 meses, 7 = 4 meses, 8 = 5 meses, 9 = de 5 a 10 meses, 10 = de 10 meses a 2 años y medio

25.Tiempo total de proceso legislativo: tiempo total requerido para que una iniciativa concluya el proceso legislativo incluye participación del ejecutivo.

De esta variable se derivan las siguientes:

a) TTOTALPROSLEGRECOD*5MESES: tiempo total requerido para que una iniciativa concluya el proceso legislativo (incluye participación del ejecutivo), codificado por grupos de 5 meses (los meses son contabilizados con un valor de 30 días por ser éste el valor promedio): 1=5, 2= 10, 3= 1 año 3

meses, 4 = 1 año 8 meses, 5 = 2 años 3 meses, 6 = 2 años ocho meses

- b) TTOTALPROSLEGISRECODPOR MES: tiempo total requerido para que una iniciativa concluya el proceso legislativo (incluye participación del ejecutivo), codificado por grupos de 1 mes (los meses son contabilizados con un valor de 30 días por ser éste el valor promedio): 1= 1 mes, 2 = 2 meses, 3 = 3 meses, 4 = 4 meses, 5 = 5 meses, 6 = de seis a diez meses, 7= de diez meses a 2 años y medio.

26. Cooperación en congreso. Esta es una variable categórica que se construyó con el uso de dos variable, 1 cuantitativa y una categórica, es decir, con la variable estatus de iniciativa y con la variable tiempo de aprobación. Su codificación y criterios de codificación fueron los siguientes:

1= excelente, 2 buena, 3 = regular, 4 = poca, 5 = ninguna

Esos niveles o grados de cooperación se construyen a partir de los siguientes criterios:

Calculando el tiempo promedio para aprobar una iniciativa obtenemos que su media es igual a 71.97 días (72 redondeando) y que su rango de variación oscila entre 63.1 y 80.84 días, debido a que existe un margen de error de 8.87, así las categorías se estructuran de la siguiente forma:

Excelente: decimos que existe un grado de cooperación de excelencia cuando una iniciativa sea aprobada por debajo del rango de tiempo promedio, es decir, cuando se apruebe en menos de 63 días

Buena: decimos que existe un grado de cooperación bueno cuando una iniciativa sea aprobada en el rango de días que contiene al promedio (entre 63 y 81 días)

Regular: decimos que existe un grado de cooperación regular cuando una iniciativa sea aprobada sobre el rango promedio de tiempo para la aprobación (más de 81 días) o cuando exista rechazo parcial.

Poca: decimos que existe poca cooperación cuando una iniciativa es aprobada por encima del doble de la media, es decir cuando es aprobada por encima de 142 días

Ninguna: decimos que no existe grado de cooperación cuando una iniciativa queda pendiente, es rechazada o es desechada

27. Cooperación con ejecutivo por tiempo aprobación congreso, esta variable se construye considerando el mismo criterio que la variable cooperación en el congreso, sólo que únicamente agrupa las iniciativas cuyo origen se deriva del poder ejecutivo.

28. Cooperación en proceso legislativo completo Esta es una variable categórica que se construyó con el uso de dos variables, 1 cuantitativa y una categórica, es decir, con la variable estatus de

iniciativa y con la variable tiempo total de tratamiento. Su codificación y criterios de codificación fueron los siguientes:

1= excelente, 2 buena, 3 = regular, 4 = poca, 5 = ninguna

Esos niveles o grados de cooperación se construyen a partir de los siguientes criterios:

Calculando el tiempo promedio para aprobar una iniciativa obtenemos que su media es igual a 115.62 días (116 redondeando) y que su rango de variación oscila entre 97.57 y 133.67 (134) días, debido a que existe un margen de error de 18.05, así las categorías se estructuran de la siguiente forma:

Excelente: decimos que existe un grado de cooperación de excelencia cuando una iniciativa concluye su proceso legislativo en tiempo que está por debajo del rango de tiempo promedio, es decir, en menos de 97 días

Buena: decimos que existe un grado de cooperación bueno cuando una iniciativa concluye su proceso legislativo en tiempo que está en el rango de días que contiene al promedio (entre 97 y 134 días)

Regular: decimos que existe un grado de cooperación regular cuando una iniciativa concluye su proceso legislativo en tiempo que está sobre el rango promedio (más de 134 días) y hasta por debajo del doble de la media (menos de 231 días) o cuando exista rechazo parcial.

Poca: decimos que existe poca cooperación cuando una iniciativa concluye su proceso legislativo en tiempo que está por encima del doble de la media, es decir por encima de 231 días

Ninguna: decimos que no existe grado de cooperación cuando una iniciativa queda pendiente, es rechazada o es desechada

29. **asisvotp:** número total de asistencias en la votación de presentación de iniciativa

30. **Número de asistencias para la aprobación.** Número total de diputados presentes al momento de votar la iniciativa para su aprobación, antes de emitir el decreto de dicha aprobación

31. **Número de ausencias para la aprobación.** Número total de diputados ausentes al momento de votar la iniciativa para su aprobación, antes de emitir el decreto de dicha aprobación

32. **Número de retardos en la aprobación.** Número total retardos al momento de votar la iniciativa para su aprobación, antes de emitir el decreto de dicha aprobación

33. **Votos a favor de la iniciativa.** Número total de votos a favor de la iniciativa (sólo se puede registrar la votación nominal)

34. **Votos en contra de la iniciativa.** Número total de votos en contra de la iniciativa (sólo se puede registrar la votación nominal)

35. **Abstenciones en votación.** Total de abstenciones al momento de la votación para aprobar.

- 36.% VTFav21: porcentaje de votos a favor de las iniciativas en relación al total del pleno del congreso (21 diputados)
- 37.% VOTCO21: porcentaje de votos en contra de las iniciativas en relación al total del pleno del congreso (21 diputados)
- 38.% ABvot21: porcentaje abstenciones en aprobación de iniciativa en relación al total del pleno del congreso (21 diputados)
- 39.% VTFV por diputados presentes: porcentaje de votos a favor de las iniciativas en relación al total de diputados presentes al momento de la votación
- 40.% VTContra por diputados presentes: porcentaje de votos en contra de las iniciativas en relación al total de diputados presentes al momento de la votación
- 41.%ABSTenciones por diputados presentes
- 42.votoenvc: número total de votos a favor para turnar a comisión
- 43.vcom: número total de votación en contra para turnar o no a comisión
- 44.absvc: número total de abstenciones en votación para turnar a comisión
- 45.voturn: variable que indica si se vota para que la iniciativa se turne o no a comisiones sus categorías son : 1= si se vota, 2 = no se vota

Se consideraron casos perdidos cuando los documentos no proporcionaron información suficiente para registrar el dato correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, Alberto and Howard ROSENTHAL (1995): *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge: University Press

CARONELL, Miguel, (1998): "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", México: *Quórum*, noviembre-diciembre, pp. 35-45

CASAR, María Amparo (1998): *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, documento de trabajo n. 84, México: CIDE

_____ (2001): "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura", en Luis Salazar (coord.) *México 2000 Alternancia y transición a la democracia*, México: Cal y arena. p. 411

CASAR María Amparo e Ignacio Marván (coords.), (2002): *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México: CIDE-TAURUS

CAREY, John y Matthew SHUGART (1997): *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press.

CASTELLANOS Hernández, Eduardo, (2000): "La reelección legislativa inmediata" en *Crónica Legislativa*, núm. 15 (jul-ago), México: pp. 124-125.

COLOMER, Joseph M. y Gabriel L. Negretto. (2003): "Gobernanza con poderes divididos en América latina", en *Revista Política y Gobierno*, Vol. X, N. 1, primer semestre, México.

COX, Gary and Samuel KERNELL (1991): *The Politics of Divided Government*, Westview

DÍAZ Rebolledo, Jerónimo (2005): "Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la conexión electoral en el Congreso mexicano, 2000-2003", en *Revista Política y Gobierno*, vol. XII, n.2, segundo semestre, México: CIDE

DWORAK, Fernando F. (coord.), (2003): *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México: FCE-Cámara de Diputados, 311 pp.

ESPINOZA, Toledo Ricardo (2003): "La oposición parlamentaria en México", *XXIV Internacional Congreso of Latin American Studies Association (LASA)*, del 27 al 29 de marzo, Dallas.

_____. (2000): "La reelección continua de legisladores en México" en *Diálogo y Debate*, Año 3, núm.14 (oct-dic.) México: pp. 63-80.

FIORINA, Morris (1996): *Divided Government*. Allyn and Bacon.

HAGGARD, Stephan y Mathew McCUBBINS (2001): *Presidentes, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press: pp.1-102.

HELLER, William y Jeffrey Weldon. (2003): "Reglas de Votación y Estabilidad en la Cámara de Diputados" en Béjar Algaza, Luisa, y Mirón Lince Rosa María (coords.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México: AMEP.

LIJPHART, Arent, (2000): *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel.

LINZ, Juan y Arturo Valenzuela (1992): *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

LÓPEZ, Lara Álvaro y Loza Otero Nicolás (2003): "Viejos Actores, nuevo poder: los diputados locales en México" en *Revista Polís*, vol. 1, México: UAM-I, pp. 49-84.

LOWENSTEIN, Karl (1949): "The presidency outside the United States: A study in comparative political institutions", *Journal of Politics*, vol.11, núm.3 (agosto), pp. 447-496.

LUJAMBIO, Alonso. (1986): "Introducción" en *Poder Legislativo, Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México: Colegio Nacional de Ciencia Política, IFE-UAM.

_____. (1996a): "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas" en *Quórum*, enero. México: Instituto de Investigaciones Legislativas.

_____. (1996b): *Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México*, México: UNAM.

_____. (1996c): "Introducción", en *Poder Legislativo, gobiernos divididos en la federación mexicana*, Colegio Nacional de Ciencia Política, IFE-UAM, México, p. 48.

_____. (2000a): "Adiós a la excepcionalidad del régimen presidencial y Gobierno dividido en México", en *Revista Este país*, febrero, México.

_____. (2000b): *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: OCEANO.

_____. (2002): "Gobiernos Divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997", en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coords.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México: CIDE-Taurus: 319-348.

JONES, Mark (1997): *Electoral laws and the survival of presidential democracies. Introducción*, Notre Dame University Press.

Mezey, Michael (1995): "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas". La inútil búsqueda de poder para el Congreso, en James Thurber, *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires: Heliasta.

MIZRAHI, Yemile. (1995): "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México" en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, segundo semestre, México. pp. 353-385.

MORGENSTERN, Scott y Benito NACIF (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: University Press.

Morgenstern, Scott (2004): *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Cambridge: University Press: 224pp.

MURILLO, Hernández Juan C. (2005): *Breve Historia del Congreso de Baja California Sur*, La Paz: H. Congreso del Estado.

NACIF, Benito. (1997): "La no reelección legislativa: disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México" en *Diálogo y Debate*, Año 1, núm. 2 (jul-sep), México: pp. 149-167.

_____. (2000): *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, documento de trabajo. Documento de trabajo N. 126, México: CIDE.

NAVA, Polina María del Carmen, Jeffrey A. Weldom y Jorge Yáñez López. (2000): "Cambio Político, Presidencialismo y producción legislativa" en Germán Pérez y Antonio Martínez (Compiladores), *La Cámara de diputados en México*, México: FLACSO-CAMARA DE DIPUTADOS-Porrúa.

NEGRETTO, Gabriel y Colomer Joseph (2002): "Los gobiernos divididos en perspectiva comparada" en *Gobernabilidad: Nuevos Actores, nuevos desafíos*, Memorias 2002, IBERGB, Porrúa, México, Vol. I.

PROUD'HOMME, Francois Jean (1998): "La plataformas electorales en 1997" en Luis Salazar (coord.) 1997. *Elecciones y transición a la democracia en México*, México: Cal y arena, pp. 77-109.

RIGGS, Fred (1998): "The survival of presidentialism in America: for constitutional practices", *International Political Science Review*, vol. 9, núm.4 (octubre), pp. 247-278.

SHUGART, Matthew y John CAREY (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*, Cambridge: University Press.

SHUGART, Matthew y Scott MAINWARING (1997): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

SOLT, Frederick. (2004): "Electoral Competition, Legislative Pluralismo, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States", en *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, Austin: University of Texas.

SUÁREZ, Waldino (1982): "El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", *Revista de estudios Políticos*, núm. 29, pp. 109-144.

THURBER, A. James (1991): *La democracia dividida: cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Heliasta, USA.

TSEBELIS, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Russell Sage Foundation.

TSEBELIS, George y Jeannette MONEY (1997): *Bicameralism*, Cambridge: University Press.

UGALDE, Luis Carlos (2003): "Desempeño Legislativo en México" en Béjar Algaza, Luisa, y Mirón Lince Rosa María (coords.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México: AMEP.

VALENCIA Escamilla Laura (2005): *La disciplina parlamentaria en México. La LVII legislatura de la Cámara de diputados*, México: UNAM.

VARGAS, Aguilar Mario y González Oropeza Manuel. (1996): *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur*, Torreón: editorial Laguna, S.A de C.V.

OCHOA, Bañuelos Roberto, (2000): *Tesis de licenciatura: Memoria de Historia Regional de Baja California. Quintana Roo y Baja California Sur*, dos estados semejantes, La Paz: UABCS.

ZAID, Gabriel (1987): *La economía presidencial*, México: Vuelta.

DOCUMENTACIÓN OFICIAL

Ordenes del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias de las legislaturas IX y X del Congreso de Baja California Sur (1999-2005)

Actas oficiales de las sesiones ordinarias y extraordinarias de las legislaturas IX y X del Congreso de Baja California Sur (1999-2005)

Diarios de debates las sesiones ordinarias y extraordinarias de las legislaturas IX y X del Congreso de Baja California Sur (1999-2005)

Constitución Política del Estado de Baja California Sur, 1975.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur, 1998.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur, 2003.

Ley Reglamentaria del Congreso de Baja California Sur, 1990.

Decretos 21, 22, 23, 55, 69, 72, 122, 180, 255, 375, 466, 467, 477, 547, 631, 660, 726, 730, 731, 753, 806, 850, 863, 874, 910, 1069, 1096, 1149, 1157, 1191, 1205, 1214, 1257, 1272, 1275, 1276, 1288, 1289, 1312, 1329, 1356, 1368, 1375, 1536, 1540.

HEMEROGRAFÍA

Diario el Reforma, 1999-2005.

Diario el Universal, 1999-2005.

La Crónica de Hoy, 1999-2005.

El Milenio, 1999-2005.