



# El Congreso del Estado de Baja California 1953-2000

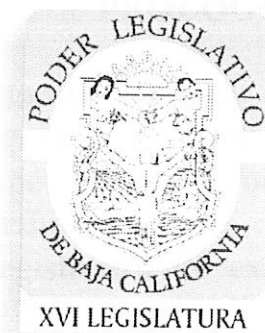
*Por Victor Alejandro Espinoza Valle*

...

# La Experiencia del Poder Compartido en México

*Por Leopoldo Martínez Herrera*





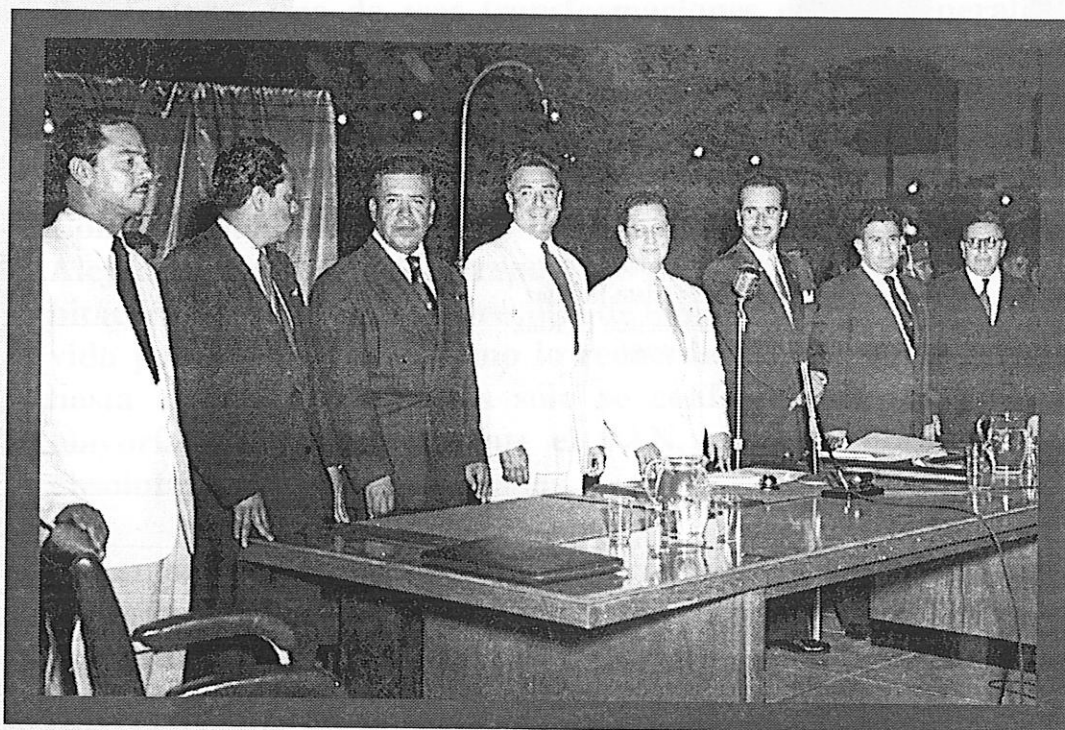
# El Congreso del Estado de Baja California 1953-2000

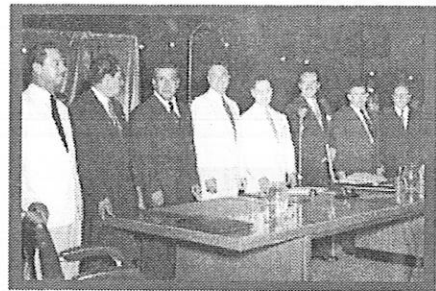
*Por Victor Alejandro Espinoza Valle*

...

# La Experiencia del Poder Compartido en México

*Por Leopoldo Martínez Herrera*





**Foto de portada:**

LOS CONSTITUYENTES DE BAJA CALIFORNIA. En el orden acostumbrado: Dip. Aurelio Corrales Cuevas, Dip. Celedonio Apodaca Barrera, Dip. Miguel Calette Anaya, Gobernador provisional Lic. Alfonso García González, Dip. Evaristo Bonifaz Gómez, Dip. Alejandro Lamadrid Kachok, Dip. Francisco H. Ruiz Rivero, Dip. Francisco Dueñas Montes. Agosto de 1953

## PRÓLOGO

Los textos que presentamos en esta publicación: El Congreso del Estado de Baja California, 1953-2000, del doctor Víctor Alejandro Espinoza Valle, y La Experiencia del Poder Compartido en México, del Maestro Leopoldo Martínez Herrera, nos permiten cumplir con el mandato de la XVI Legislatura de exaltar a los Constituyentes del Estado de Baja California como paradigma de nuestros valores cívicos, según Decreto aprobado en sesión extraordinaria del 11 de Agosto de 1999, mediante el cual se instituyó el 16 de Agosto, como Día del Constituyente de Baja California.

Además de la celebración de una Sesión Solemne anual, en esa fecha habrá también de recordarse la obra de los arquitectos de la Constitución Política de Baja California, en atención a la necesidad de contribuir al rescate y divulgación de nuestros más preciados capítulos de la Historia.

En este caso, es oportuno explicar el objetivo de reunir en una sola edición los dos trabajos, preparados inicialmente por sus autores como conferencias, precisamente a invitación de la XVI Legislatura.

Es sano recordar que en nuestros días, los avances democráticos registrados en México y particularmente en Baja California, implican la consignación del desarrollo y los cambios que se operan en el Poder Legislativo.

Por fortuna, una de esas transformaciones que se generalizan en el territorio nacional, es la del equilibrio de poderes públicos con lo que se hace realidad la teoría de la llamada responsabilidad compartida o de gobierno dividido.

Con autoridad de investigador y especialista en la materia, Víctor Alejandro Espinoza Valle repasa los principales acontecimientos de la bitácora legislativa, lo que resulta de interés para el conocimiento de la vida parlamentaria, si, como lo recuerda él mismo, se considera que hasta 1980, los Congresos sólo se conformaban con diputados de mayoría del PRI, hasta que el PAN, en 1995 obtiene la mayoría absoluta, con 13 de 25 diputados.

Por su parte, Leopoldo Martínez Herrera entra a la clarificación de los conceptos de poder compartido y gobierno dividido, así como de la experiencia donde se da este fenómeno, como en los Estados de

Guanajuato, que siguió al de Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Chihuahua, México, Coahuila, Distrito Federal y Yucatán recientemente.

Las ventajas y desventajas, así como los campos de conflicto que se generan entre un gobierno unificado y un gobierno compartido, también son abordados en este material analítico. De tal suerte que las vivencias de la XVI Legislatura enriquecen la discusión de los estudiosos.

Ambos textos, además, contribuyen al acervo cultural que requieren los legisladores para el mejor cumplimiento de su papel como servidores públicos.

Por eso consideramos que la del 16 de Agosto, es fecha ideal para que juntos reflexionemos sobre la importancia que tienen las tareas legislativas, así como de la obligación de seguir el ejemplo que nos dieron los siete diputados Constituyentes para que nuestro marco jurídico esté permanentemente actualizado, en beneficio de los ciudadanos.

Es el propósito de la edición de este folleto.

Francisco Lizárraga Ochoa  
Comunicación Social  
XVI Legislatura

## El Congreso del Estado de Baja California, 1953-2000

Víctor Alejandro Espinoza Valle\*

\*Doctor en Sociología Política, Universidad Complutense de Madrid y en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario General Académico de El Colegio de la Frontera Norte e investigador nacional por el Sistema Nacional de Investigadores. Teléfono y fax (66) 31-35-60. Correo electrónico: victorae@colef.mx

## El Congreso del Estado, 1953-2000

### PRESENTACIÓN<sup>1</sup>

Baja California adquirió el rango de entidad de la República el 16 de enero de 1952. Su primera constitución fue aprobada el 16 de agosto de 1953. A la fecha sólo tenemos la experiencia de 16 legislaturas, las últimas cuatro surgidas de elecciones competidas y que han llevado a la constitución de congresos plurales. En efecto, pese a su juventud, Baja California ha sido una entidad pionera en términos de la coexistencia partidaria en el gobierno. Como se sabe, en 1989 tuvo lugar un fenómeno de alternancia política estatal por primera vez en la historia presidencialista -corporativa- mexicana. Los candidatos del Partido Acción Nacional triunfaron en las elecciones de gobernador, en dos municipios, y obtuvieron la mayoría relativa en el Congreso. Se trataba no sólo del primer Ejecutivo de oposición, sino de la constitución de la primer legislatura sin mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional. En Baja California, ocho años antes que a nivel nacional, se rompe la hegemonía del partido oficial en el Congreso y se instala un partido de oposición como primera minoría<sup>2</sup>. Posteriormente, en 1992 se refrenda esta situación mediante la conformación de la XIV Legislatura y en 1995 el Partido Acción Nacional pasa por primera vez de mayoría simple a mayoría absoluta, convirtiéndose en el partido dominante en la XV Legislatura.

Situando los antecedentes en los años cincuenta, en este trabajo se presenta una visión de conjunto acerca de la constitución de las legislaturas en la entidad. Se trata de recuperar los principales factores de cambio en la dinámica de las 16 asambleas legislativas; sin embargo, el acento está puesto en las últimas dos décadas, años cuando aparece la figura de los diputados de oposición y cuya culminación será la XIII Legislatura (1989-1992). Así, transitamos de la época del

<sup>1</sup> Debo hacer patente mi agradecimiento a la Mtra. Ana Claudia Coutigno por su invaluable apoyo técnico.

<sup>2</sup> María Amparo Casar en su artículo "El Congreso que viene", en *Nexos*, agosto de 1997, núm. 236, pp. II-IV, caracteriza la situación de mayoría relativa -en el Congreso- como de "primera minoría" o de "mayoría minoritaria".

partido hegemónico -PRI- o de mayorías calificadas en el Congreso, a la situación actual cuando se vive una situación de *gobierno dividido*<sup>3</sup>, pues existe un empate entre los diputados panistas y los del PRI; mientras que el PRD se sitúa formalmente como el fiel de la balanza con tres escaños.

### LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO PRIMER PERIODO: 1953-1977

El 25 de octubre de 1953 tuvieron lugar las primeras elecciones en el nuevo estado de la federación. La I Legislatura se declaró formalmente instalada e inició su primer periodo ordinario de sesiones el 12 de noviembre de aquél año. Fueron 7 los diputados electos, a quienes correspondió calificar los comicios y tomar la protesta al primer gobernador, Braulio Maldonado Sánchez, el día 10 de diciembre. Siete fueron los distritos originales en disputa, donde se presentaron candidatos de tres organizaciones: PRI, PAN y FPP (Federación de Partidos del Pueblo)<sup>4</sup>. Todos los distritos fueron ganados ampliamente por los candidatos del PRI quienes recibieron el 87.1 por ciento de los votos contra el 9.4 por ciento del PAN. Al FPP correspondió el 3.5 por ciento de los sufragios.

La II Legislatura se constituyó en 1956 como producto de unas elecciones en las que sólo participaron candidatos del PRI. El Partido Acción Nacional no se presentó a las elecciones para integrar el Congreso ni a los comicios municipales; en el cuadro 1 podemos apreciar que al PRI se le atribuyó el 100 por ciento de los votos válidos. A partir de estos resultados tan atípicos hay un proceso de consolidación de la hegemonía priísta, pero a la vez de surgimiento de un fenómeno bipartidista. Efectivamente, aunque en los siete procesos electorales que tienen lugar en esos años triunfan los candidatos del PRI desde entonces comienza a perfilarse el bipartidismo como un rasgo

<sup>3</sup> Para Alonso Lujambio, "se entiende (...) por gobierno dividido aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50%+1 de los escaños en la Asamblea Legislativa", "Estudio introductorio", en Alonso Lujambio (ed.) (1996), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Congreso Nacional de Ciencia Política, Ed. UAM/IFE/CNCPyAP, México, p.9.

<sup>4</sup> La de 1953 sería la única participación electoral del FPP.

esencial de la cultura política de la entidad. La mayoría de los sufragios -en todo tipo de elecciones- se reparten entre los candidatos del PRI y del PAN. Como puede observarse en el cuadro 1, en promedio el 97 por ciento de las preferencias ciudadanas son para alguna de las dos organizaciones políticas.

Cuadro 1 Elecciones para Diputados en Baja California, 1953-1995  
Distribución porcentual de los votos

	1953	1956	1959	1962	1965	1968	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995
PRI	87.1	100	0.0	74.6	71.7	59.0	63.2	65.5	63.0	59.3	57.3	54.8	40.9	44.7	41.0
PAN	9.4	0.0	0.0	21.4	28.3	40.1	35.2	29.8	33.7	28.8	32.5	33.6	44.8	45.2	47.1
PRD													2.4	3.3	4.9
Suma	96.5	100	0.0	96.1	100	99.1	98.4	95.3	96.7	88.1	89.8	88.4	88.1	93.2	93.1
Otro	3.5	0.0	0.0	3.9	0.0	0.9	1.6	4.7	3.3	11.9	10.2	11.6	11.8	6.8	6.9

Fuente: Elaborado con base en datos del libro: CONEPO (1995) *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, Mexicali, Baja California, p.95.

Sin embargo, la oferta electoral comienza a diversificarse durante esos años; así, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) participan con candidatos al Congreso a partir de 1968. Al mismo tiempo la estructura distrital empieza a modificarse pues para las tres primeras elecciones (1953, 1956 y 1959) se mantienen siete distritos, aumentando a nueve en 1962 y manteniéndose dicho número hasta 1968 (de la IV a la VI Legislaturas). De nuevo los distritos aumentaron a once en 1971, y permanecieron así hasta 1980; las Legislaturas VII, VIII y IX se componen por once diputados. En todos esos años el Congreso sólo se integró por diputados de mayoría del Partido Revolucionario Institucional.

## SEGUNDO PERIODO: 1980-1986

Para las elecciones de 1980 hay una nueva modificación distrital con el aumento a doce distritos, aunque lo más significativo es la incorporación, por primera vez en la historia política local, de diputados de representación proporcional. En efecto, para la conformación de la X Legislatura se incluyeron dos diputados por esta vía; así, la Cámara se integró por catorce diputados; doce del PRI

y los dos de representación proporcional: uno del Partido Acción Nacional y el otro del Partido Comunista Mexicano. Este último fue Félix Vega Ibarra. El representante panista era Héctor Terán Terán, actual gobernador de la entidad (1995/2001). A Terán Terán cabe el mérito de haber sido el primer diputado local de Acción Nacional y, once años después, en 1991, el primer senador de oposición de la República<sup>5</sup>. En 1980 el PRI obtuvo el 59.3 por ciento de los votos para la integración del Congreso, mientras que al PAN correspondió el 28.8 por ciento de los sufragios. A dichas elecciones también se presentaron candidatos del PARM, PDM, PCM y PST, quienes alcanzaron un 11.9 por ciento; votación que puede ser considerada alta con relación a la inmediata anterior que fue del 3.3 por ciento. En aquella ocasión se registró una abstención del orden del 40.6 por ciento. Tres años después, en 1983 de nuevo hubo cambios en los distritos electorales aumentando de doce a trece. Por ello la XI Legislatura se compuso por trece diputados de mayoría relativa y tres de representación proporcional; en este último caso uno más respecto a 1980. Como puede verse en el cuadro 2, el PRI ocupó los trece escaños de mayoría y los tres de representación proporcional correspondieron al PSUM, PST y PPS<sup>6</sup>.

Cuadro 2 Elecciones para Diputados en el Congreso del Estado de Baja California

AÑO	LEG.	MAYORÍA RELATIVA			REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL				COMPOSICIÓN DEL CONGRESO					
		PRI	PAN	Subt.	Subt.	PRI	PAN	OTRO	TOTAL	ABST.				
1980	X	12		12	PAN	PCM			2	12	1	1	14	40.6
1983	XI	13		13	PPS	PSUM	PST		3	13	0	3	16	34.4
1986	XII	14	1	15	PAN	PST	PSUM	PPS	4	14	2	3	19	45.9
1989	XIII	6	9	15	PRD	PPS	PARM	PFCRN	4	6	9	4	19	55.8
1992	XIV	7	8	15	PRD	PRD	PRD	PRD	4	7	8	4	19	20.0
1995	XV	4	11	15	PRI7	PAN2	PRD1		10	11	13	1	25	37.5

Fuente: Elaborado con base en datos del libro: CONEPO (1995) *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, Mexicali, Baja California, p.95; Instituto Estatal Electoral (1995) y Comunicación Social del Congreso del Estado.

<sup>5</sup> Además, Héctor Terán Terán fue candidato de su partido a la gubernatura en dos ocasiones anteriores (1977 y 1983) a su triunfo en la elección del 6 de agosto de 1995.

<sup>6</sup> Es importante señalar que a pesar de que al PAN le correspondía un diputado de representación proporcional, tanto Rafael Morgan Alvarez, quien fuera candidato por el III distrito, como su suplente, Leticia Cisneros, declinaron ocupar el escaño en virtud de que Acción Nacional consideró que se habían registrado graves irregularidades en el proceso electoral, sobre todo en las elecciones municipales; incluso en Mexicali, el candidato panista a la alcaldía, Eugenio Elorduy Walther, formó un cabildo popular paralelo al del gobierno del PRI encabezado por Francisco Santana Peralta.

En dichos comicios se registró un descenso en el porcentaje de abstención del 6.2 por ciento, situándose en un 34.4 por ciento. Un dato importante a resaltar es que a partir de esta elección comienza a perfilarse el aumento en las preferencias electorales por el PAN; crecimiento que habrá de culminar en los comicios de 1989. Como puede verse en el cuadro 1 hubo un aumento del orden del 5 por ciento para dicho partido, mientras que el PRI registró un leve descenso en el porcentaje de votos recibidos. Esto también se corrobora si revisamos los votos -números absolutos- de ambos partidos con respecto a la elección anterior (1980)(ver cuadro 3).

Cuadro 3 Elecciones para Diputados en Baja California, 1953-1995

Absolutos							
	1953	1956	1959	1962	1965	1968	1971
PRI	56537	53171	*	94007	95421	86347	139167
PAN	6091	*	*	27018	37714	58604	77622
PRD							
	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992
PRI	148154	172701	183889	242642	202795	170061	286118
PAN	67410	92361	89250	137473	124313	186352	289831
PRD						10111	21304
	1995						
PRI	266298						
PAN	305868						
PRD	31840						

Fuente: Elaborado con base en datos del libro: CONEPO (1995) *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, Mexicali, Baja California, p.95.

Como lo muestra el cuadro 5 el PRI tuvo un aumento de votos del 31.9 por ciento; sin embargo fue superado ampliamente por el PAN que se situó en un crecimiento del 54 por ciento. Para 1986, como prueba del rápido crecimiento de la sociedad bajacaliforniana, el número de distritos volvió a incrementarse significativamente pasando de trece a quince. Ello llevó a que la XII Legislatura se compusiera por quince diputados de mayoría y cuatro de representación proporcional (uno más que en 1983), lo que elevó el número a 19 (tres más que en el Congreso anterior). Sin duda el dato más significativo de esta elección es la pérdida de un distrito electoral por parte del PRI por primera vez en la historia local; o si se quiere: el primer triunfo de un candidato de oposición al Congreso. Se

trata de un hecho histórico registrado en el distrito XIV correspondiente al municipio de Ensenada donde triunfó el candidato panista Ernesto Pedrín Márquez con el 45 por ciento de los votos emitidos (cuadro 4). A este dato habría que agregar el que en el mismo municipio se registró, también por primera vez en la historia política local, el triunfo del candidato panista a la alcaldía, Ernesto Ruffo Appel<sup>7</sup>. Así, 1986 es el año de inicio de las alternancias políticas en la entidad.<sup>8</sup> Para el PAN significó también el contar con dos diputados en el Congreso (uno por mayoría relativa y otro más por representación proporcional), hecho no registrado con anterioridad; a diferencia de la legislatura anterior, cuando esta organización no ocupó ningún escaño, ahora se situaron con dos lugares. Como puede apreciarse en el cuadro 2, de nuevo al PPS, PSUM y al PST correspondieron tres diputaciones de representación proporcional que refrendaron el número conseguido en la legislatura anterior. Así, el conjunto de la oposición obtuvo cinco diputaciones. Los resultados anteriores deben analizarse a la luz de dos hechos importantes. Por un lado, el aumento considerable del abstencionismo en la elección de la XII Legislatura; en efecto, los "votos en casa" aumentaron en un orden del 11.5 por ciento con respecto a la elección de 1983. Por el otro, una baja considerable en el número de votos recibidos por los dos partidos mayoritarios en la entidad: PRI y PAN. Según lo muestra el cuadro 5, ambos redujeron considerablemente sus votos: el PRI en un 16.1 por ciento y el PAN en 9.5 por ciento; se trata de una comparación entre votos totales recibidos en las elecciones de 1983 y 1986. En términos absolutos esto significó que el PRI recibió 39,847 y el PAN 13,160 votos menos, con respecto a la elección anterior.

<sup>7</sup> Como se sabe, tres años mas tarde, en 1989, Ernesto Ruffo Appel se convirtió en el primer gobernador de oposición.

<sup>8</sup> Aunque en 1983 triunfó el candidato del PST a la presidencia municipal de Ensenada, David Ojeda Ochoa, para el ciudadano bajacaliforniano no se trato de una real alternancia política. O si se prefiere, sólo fue formalmente un fenómeno de alternancia. David Ojeda Ochoa ha realizado toda su militancia en el PRI e incluso fue presidente municipal por ese instituto en el periodo 1954-1956.

Cuadro 4 Elecciones para Diputados de Mayoría Relativa, Baja California. Distribución por distrito (porcentajes)

PRI						
Distrito	1980	1983	1986	1989	1992	1995
I	42.8	45.3	45.3	44.9	48.2	40.8
II	44.2	45.8	36.7	43.2	46.3	42.0
III	45.3	49.0	41.6	44.3	42.0	38.4
IV	61.3	48.8	47.9	49.3	49.3	44.0
V	63.2	51.3	57.9	60.0	47.8	50.8
VI	68.6	56.1	72.1	60.8	50.7	41.5
VII	65.8	49.7	50.3	47.3	45.4	53.3
VIII	55.6	51.7	55.7	28.3	46.1	40.8
IX	51.1	53.3	42.7	33.6	45.1	41.6
X	48.6	55.8	44.6	31.5	46.1	40.3
XI	51.9	54.7	52.1	32.0	37.8	33.5
XII	48.2	40.1	53.4	35.8	45.1	39.7
XIII		61.7	52.5	37.4	42.8	38.5
XIV			26.1	34.6	38.1	42.0
XV			57.9	54.6	56.6	49.2

PAN						
Distrito	1980	1983	1986	1989	1992	1995
I	31.2	38.0	37.1	36.4	43.3	48.8
II	28.8	45.4	32.5	44.9	43.5	48.6
III	34.6	41.2	31.1	45.6	48.4	52.1
IV	22.5	32.3	23.8	26.6	39.0	42.3
V	18.3	25.3	22.9	23.0	43.1	40.1
VI	19.4	22.7	18.5	23.8	38.6	46.3
VII	15.1	39.9	26.1	45.9	40.3	33.8
VIII	19.1	25.5	23.9	40.8	46.8	49.9
IX	21.5	28.9	19.1	53.8	47.9	48.7
X	20.6	28.1	20.9	50.8	47.3	52.1
XI	23.4	21.8	24.3	61.9	53.8	56.4
XII	22.2	14.3	19.5	53.1	46.9	51.1
XIII		13.4	16.5	47.1	43.3	46.8
XIV			45.0	57.7	50.9	42.4
XV			26.5	27.5	31.1	29.4

PSUM/PRD						
Distrito	1980	1983	1986	1989	1992	1995
I	N/D	N/D	2.3	1.8	1.4	3.1
II			1.5	2.2	3.7	3.6
III			1.2	1.9	1.6	2.8
IV			1.4	2.4	3.8	7.0
V			1.4	5.1	1.7	3.3
VI			1.1	3.6	3.4	4.3
VII			2.5	1.8	6.4	7.2
VIII			3.1	2.0	2.9	3.4
IX			2.1	2.6	1.8	3.1
X			2.1	1.6	1.7	3.0
XI			3.6	1.9	3.1	4.6
XII			3.0	2.7	2.6	2.8
XIII			2.1	4.7	6.9	7.2
XIV			0.6	1.4	2.6	6.3
XV			0.5	5.5	3.1	12.3

Fuente: Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral, 1980-1989 y del Instituto Estatal Electoral, 1992-1995.

Cuadro 5 Crecimiento porcentual de los votos en las elecciones para Diputados en Baja California\* Principales partidos\*\*

	62-65	65-68	68-71	71-74	74-77	77-80	80-83	83-86	86-89	89-92	92-95
PRI	1.5	-9.5	61.0	6.4	16.5	6.4	31.9	-16.4	-16.1	68.0	-6.9
PAN	39.5	55.3	32.4	-13.0	37.0	-3.3	54.0	-9.5	52.0	55.5	5.5
PRD										110.7	49.4

\*El crecimiento porcentual se considera de utilidad para conocer la tendencia de un fenómeno, es decir, si se incrementa, disminuye o permanece constante.

\*\* Comparación entre totales -absolutos- de votos recibidos en cada elección.

Fuente: Elaborado con base en datos del libro: CONAPO (1995) *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, Mexicali, B.C., p.95.

Con todo, en este segundo periodo el PRI continuó como partido hegemónico en el Congreso. Conservó la mayoría calificada, situación que lo facultaba para aprobar cualquier iniciativa de ley o decreto presentado por su fracción, por el ejecutivo estatal o los ayuntamientos. Sin embargo, la presencia de cinco diputados de oposición en la XII Legislatura era el anuncio de un cambio en el horizonte político bajacaliforniano, el cual se materializaría en las elecciones del 2 de julio de 1989.

#### DE LA MAYORÍA CALIFICADA AL GOBIERNO DIVIDIDO, 1989-1992

Las elecciones del verano de 1989 representan un inicio de época en la joven historia de la entidad. Sus resultados tuvieron efectos más allá del ámbito local; en efecto, significaron el primer triunfo de un candidato de oposición en la historia presidencialista mexicana. Ernesto Ruffo Appel, candidato panista, asumió la gubernatura el 1 de noviembre de aquel año. Junto con la gubernatura, el PAN triunfó en dos de los cuatro municipios de la entidad, Tijuana y Ensenada. Al PRI correspondieron las alcaldías de Mexicali y Tecate. Así, el PAN pasó a gobernar al 60.6 por ciento de la población municipal.

El Congreso local evidentemente registró el vuelco político electoral. Para el PRI significó una derrota estrepitosa medida en términos de escaños en la nueva cámara. Fue producto de una pérdida del 16.1 por ciento en el número de votos recibidos con respecto a la elección de 1986 (cuadro 5); a pesar de haber logrado un porcentaje muy cercano al del PAN (véase cuadro 1). Lo que



sucedió fue que este último partido obtuvo un 52 por ciento más en el número de votos respecto a 1986. En términos de preferencias electorales pasó de un 33.6 por ciento en 1986 a un 44.8 por ciento en 1989.

Un dato importante a tomar en cuenta en la jornada electoral es que la alternancia en el gobierno estatal, municipal y en el congreso tuvo lugar con un alto índice de abstención, mayor que el que registra cualquier elección en la historia de la entidad: 55.8 por ciento. Ciertamente, la oposición panista instrumentó un operativo de vigilancia como nunca antes; sin embargo, ello no basta para explicar la baja participación ciudadana o incluso el triunfo panista. En este último caso, el papel de la Presidencia de la República fue fundamental para hacer cumplir la voluntad ciudadana. Así, factores locales y nacionales ayudan a explicar la alternancia política en 1989. Con todo, el partido perdedor fue el PRI; no sólo en términos de las dos alcaldías y de la gubernatura ganadas por Acción Nacional, sino porque en el congreso se rompió por primera vez la situación de partido hegemónico; el PRI perdió la mayoría o calificada<sup>9</sup>.

La XIII Legislatura (1989-1992) quedó integrada por 9 diputados de mayoría del PAN, 6 del PRI y 4 de representación proporcional: PRD, PPS, PARM y PFCRN, uno por cada organización política. La novedad reside en que el PRI pasó de mayoría absoluta a mayoría simple; es decir, el PAN se convirtió en la primera minoría. Los candidatos de este partido obtuvieron el triunfo en los distritos II y III (Mexicali), del VIII al XIII (Tijuana) y XIV (Ensenada); mientras que al PRI correspondieron el I, IV, V y VI (Mexicali), el VII (Tecate) y el XV (Ensenada).

Así, la nueva era política en la entidad se inauguraba con el control de dos administraciones municipales, el Poder Ejecutivo y la mayoría relativa en el congreso por parte del PAN. Existía mucha expectativa por conocer el funcionamiento de una real alternancia política a nivel estatal, no

<sup>9</sup>La mayoría calificada tiene lugar cuando un partido obtiene dos tercios de los escaños en el Congreso. Es una situación de partido hegemónico.

sólo en términos del Poder Ejecutivo, sino a partir de un Congreso con mayoría de representantes de la oposición. Era más grande aún el reto debido a que el nuevo partido gobernante no había alcanzado, como vimos, una situación de mayoría calificada. El camino para la gobernabilidad debería abonarlo entonces la negociación política con los partidos que obtuvieron una curul por la vía de la representación proporcional: el PAN requería de la alianza con al menos uno de los diputados para alcanzar la mayoría absoluta. En efecto, para alcanzar el 50 por ciento más uno de los votos en la XIII Legislatura alguno de los diputados de representación proporcional<sup>10</sup> tendría que convertirse en el "fiel de la balanza" para el PAN.

Al inicio se supuso que dadas la historia y las filiaciones los diputados del PPS, PARM y PFCRN harían alianza con el PRI y entonces el fiel de la balanza sería el representante del PRD. Con dicho escenario, el PRI lograría 9 votos, lo cual generaría un empate; sin embargo ello no sucedió: el diputado perredista se alió con el PRI, lo cual llevó al "partido del sol azteca" a desconocerlo como su representante. Lo interesante entonces fue que el fiel de la balanza surgió del PARM; fue Catalino Zavala Márquez<sup>11</sup> quien apoyó la mayoría de las iniciativas panistas. Con ello el primer gobierno de alternancia consiguió un margen político importante para impulsar su proyecto de gestión estatal.

#### EL REFRENDO DEL GOBIERNO DIVIDIDO, 1992-1995

El 2 de agosto de 1992 tuvieron lugar las primeras elecciones intermedias que el PAN enfrentó desde su ascenso al poder en 1989. Estaban en juego las 4 alcaldías y las 19 curules del Congreso (15 de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional). Una de las consecuencias

<sup>10</sup>Los cuatro diputados eran: Alejandro Moreno Berry del PRD, José Carlos Quiroz Miranda del PPS, Catalino Zavala Márquez del PARM y Juan Ríos Pérez del PFCRN.

<sup>11</sup>Aunque postulado por el PARM, Catalino Zavala Márquez fue líder y fundador -en 1978- del Comité Unión de Colonos Urbanos de Tijuana, Asociación Civil (CUCUTAC), así como un reconocido militante del PRT.

prácticas de la alternancia política de 1989 fue el abatimiento del abstencionismo. En efecto, el reconocimiento del triunfo electoral de candidatos de oposición y con ello el cambio de partido en el gobierno lleva a que el ciudadano asigne un valor distinto al ejercicio electoral. Con ello el sufragio adquiere un sentido distinto al que había tenido por décadas; a la siguiente elección, que tuvo lugar en el verano de 1992, acudió la ciudadanía a refrendar la confianza en este tipo de ejercicio, dando un paso fundamental en el proceso de "normalización electoral". En efecto, para 1992 el voto ya no era un instrumento disruptor, se tenía confianza en que llegarían a ocupar los puestos gubernamentales quienes fueran electos por la mayoría. Así, el abatimiento del abstencionismo fue del orden del 35 por ciento en la elección del congreso (cuadro 2), situándose en 20 por ciento; cifra muy similar a la que registraron las elecciones municipales cuya reducción fue del 31 por ciento, al reportarse una abstención del 21.5 por ciento<sup>12</sup>.

Otro de los datos importantes de los comicios de 1992 es que el incremento de la participación electoral benefició a los dos partidos mayoritarios: PAN y PRI; o dicho de otra manera: hubo un notable repunte del bipartidismo. En efecto, como lo muestra el cuadro 1, el 89.9 de los votos emitidos para la elección de diputados fueron para dichas organizaciones. Así, ambos partidos vieron incrementar notablemente sus preferencias ciudadanas. En el cuadro 5 observamos como se dieron dichos aumentos; los datos se refieren a los porcentajes que representan el número absoluto de votos recibidos. Así, el crecimiento más espectacular es el del PRI puesto que de una caída del 16.1 por ciento en 1989, registró un aumento del 68 por ciento. Acción Nacional mantuvo sus altas preferencias pasando de un 52 por ciento en 1989 a un 55.5 por ciento en 1992.

<sup>12</sup>Los candidatos de Acción Nacional a presidentes municipales refrendaron su triunfo en Tijuana y Ensenada, pero sumaron la alcaldía de Tecate; con lo cual pasaron a gobernar tres de los cuatro municipios de la entidad, donde vive el 63.7 por ciento de la población.

Con el 44.7 por ciento de los votos recibidos, el PRI obtuvo siete diputados de mayoría, uno más que en la legislatura anterior. Para el PAN fueron ocho diputados por esta vía, uno menos que en 1989 (cuadro 2). Por distritos fue muy similar el comportamiento en las dos últimas elecciones; salvo el II, donde el PRI había perdido en 1989 y ahora triunfó, el resto de los distritos refrendaron sus preferencias electorales (véase cuadro anexo). En términos de la composición de la XIV Legislatura, destaca el hecho de que los cuatro diputados de representación proporcional correspondieron al PRD. Con el 3.3 por ciento del total de votos emitidos esta organización obtuvo todas las curules "de minoría". Los candidatos del PFCRN, como del PPS y del PARM sólo alcanzaron el 1 por ciento por partido.

Así, la XIV Legislatura quedó compuesta por ocho diputados de Acción Nacional, siete del PRI y cuatro del PRD. El PAN refrendó su condición de mayoría relativa en el Congreso; pero al parecer en una situación de mayor complicación política que en la legislatura anterior; ahora requería de adicionar al menos dos votos para lograr la mayoría absoluta y con ello garantizar el dominio en la cámara. La única opción panista era atraer a los diputados del PRD. Sin embargo, la sorpresa mayor fue el rumbo que siguió la negociación política, en la cual no dejó de mencionarse que había órdenes directas de presidencia de la república para garantizar la gobernabilidad al ejecutivo panista. En efecto, fueron los dos diputados priístas quienes se aliaron con el PAN para lograr la mayoría. De manera sistemática Rodolfo Fierro Márquez -líder histórico del priísmo mexicalense<sup>13</sup>- y Luis Mercado Solís, ambos provenientes del sector campesino -CNC-, apoyaron las iniciativas panistas, sumando sus votos a los de los representantes de Acción Nacional, llegando a 10 contra 9 del resto de la oposición (PRI: 5 y PRD: 4). Desde luego que ello causó fuertes

<sup>13</sup>Es interesante señalar que con anterioridad a la XIV Legislatura, Rodolfo Fierro Márquez había sido diputado local en dos ocasiones: en la VII Legislatura (1971-1974) y en la XI Legislatura (1983-1986). Es la única persona en haber ocupado el cargo en tres ocasiones.

controversias al interior del prístimo local, pero todas las acciones conducentes a la expulsión de los diputados de su partido fueron infructuosas. Es inevitable dejar de pensar en las llamadas "concertaciones" que presumiblemente tuvieron lugar entre el ejecutivo federal anterior y el Partido Acción Nacional, para explicar lo que aconteció en la XIV Legislatura.

Una de las iniciativas más controvertidas y que ejemplifica con claridad la actuación de ambos representantes populares fue la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondiente al año de 1993. A través del presupuesto, el gobernador, Ernesto Ruffo Appel, pretendía reducir el aparato gubernamental suprimiendo un total de 728 plazas de base o sindicalizadas. La aprobación de la citada ley tuvo lugar el 2 de enero de 1993, mediante el voto conjunto de los diputados panistas y los de los dos priístas; hecho que generó un fuerte conflicto entre el gobierno del estado y el sindicato de burócratas de la entidad; organización del sector popular del partido oficial quien solicitó la expulsión de los citados representantes, calificados como traidores a los principios partidistas<sup>14</sup>.

Al finalizar el periodo de la XIV Legislatura, en septiembre de 1995, tuvo lugar el rompimiento de la alianza entre el PAN y los dos diputados priístas; el motivo fue la aprobación de la Ley de Educación del estado, propuesta por el gobernador Ruffo Appel. Después de un largo proceso de discusión que inició en junio de 1993 y de un intenso debate parlamentario, la ley fue aprobada, con modificaciones, el 19 de septiembre de 1995. Por primera vez, Rodolfo Fierro Márquez y Luis Mercado Solís votaron en contra de alguna iniciativa -importante- presentada por la bancada panista<sup>15</sup>. También, la aprobación de la mencionada ley sirvió para mostrar una actuación

<sup>14</sup>Para una cronología del conflicto puede verse el trabajo del autor: "Cambio de gobierno y conflicto laboral en el sector público de Baja California, 1989-1993", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, julio-septiembre, 1994, año XXXIX, núm. 157, Nueva Epoca, pp. 77-90.

<sup>15</sup>Así reportaba un influyente periódico regional la actuación del diputado Rodolfo Fierro Márquez: "Se ha convertido nuevamente en el héroe del PRI: su voto contra la iniciativa del gobernador para promulgar la Ley de Educación del Estado, ha sido interpretado como el 'divorcio' de este diputado con el panismo. Otros dicen que este diputado mexicalense se peleó con la fracción del PAN", Santiago Barroso, "Fierro 'se la cantó' a Ruffo. Le dijo que rechazaría la Ley de Educación", *Zeta*, Tijuana, B.C. semana del 15 al 21 de septiembre de 1995, pp. 32 y 33A.

ciertamente inédita al menos para los representantes de dos partidos: el PRI y el PRD. En efecto, la Ley de Educación fue aprobada con la división de los votos al interior de ambas fracciones. De los 12 votos positivos, ocho provinieron del PAN, dos del PRD (José Luis Sabori y Rodolfo Armenta Scott) y dos del PRI (Francisca Alarcón y Luis Vizcarra Vizcarra). En contra: cinco votos del PRI y dos del PRD (Silvia Beltrán Goldsmith y Humberto Zúñiga Sandoval). Entre divisiones y acusaciones de los miembros de las fracciones de oposición (PRI y PRD) concluyeron los trabajos de la XIV Legislatura.

Una de las iniciativas más importantes aprobadas por el congreso en el periodo analizado fue sin duda la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, misma que fue promulgada el 15 de diciembre de 1994. Dicha ley fue aprobada por unanimidad y representó un avance fundamental en el proceso de "ciudadanización" de los procesos electorales. Por primera vez se eliminó la autocalificación y se creó un organismo público autónomo, el Instituto Estatal Electoral, como "depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones"<sup>16</sup>. Una de las críticas centrales a la nueva ley fue que el gobernador se reservó el derecho de nombrar al consejero presidente del órgano superior normativo: el Consejo Estatal Electoral; mismo que debería actuar como su representante<sup>17</sup>.

Así, esta normatividad sirvió de marco para la celebración de las elecciones del 6 de agosto de 1995, mediante las que habrían de renovarse los ayuntamientos, el poder ejecutivo estatal y el congreso. Hay que agregar que en la nueva ley se introdujo la lista nominal con fotografía, la cual haría más confiables los procesos electorales y se convertiría en un útil instrumento para la medición de la participación ciudadana.

<sup>16</sup>Artículo 111, *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, (1995), Ed. Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B.C.

<sup>17</sup>*Ibidem.*, artículos 115 y 116.

### DE LA PRIMERA MINORÍA A LA MAYORÍA ABSOLUTA, 1995-1998

Por segunda ocasión consecutiva resultó triunfador el candidato del PAN a la gubernatura de la entidad. En efecto, en las elecciones del verano de 1995 triunfó Héctor Terán Terán sobre su contrincante del PRI, Francisco Pérez Tejada. Sin embargo, los márgenes entre ambos partidos se estrecharon en comparación con la elección de 1989. En este último año las diferencias fueron de 9.8 por ciento; en 1995 del 8.4 por ciento. A nivel municipal, los resultados fueron los más espectaculares pues ambos partidos mayoritarios se repartieron dos ayuntamientos: el PAN volvió a triunfar por tercera ocasión consecutiva en la ciudad de Tijuana, y adicionó Mexicali, la capital del estado. El PRI ganó Ensenada, que era gobernada por Acción Nacional desde 1986 y recuperó Tecate. Sin embargo, en términos de importancia el triunfador a nivel municipal fue de nuevo el PAN; baste señalar que en las ciudades de Tijuana y Mexicali reside el 79.9 por ciento de la población total de la entidad.

Para la elección de diputados es de destacar que se registra un ligero descenso en las preferencias de los ciudadanos para los candidatos del PRI, con respecto a 1992. Como lo muestra el cuadro 1, el PRI tuvo una caída del 3.7 por ciento entre una y otra elección; porcentaje que capitalizaron el PAN y el PRD, pues el primero incrementó su porcentaje de votos en 1.9 por ciento y el PRD en 1.6 por ciento. El cuadro 5 corrobora lo anterior ya que en términos del total de votos recibidos, al PRI se le redujeron en un 6.9 por ciento; el PAN los incrementó en un 5.5 por ciento; mientras que el PRD tuvo un salto positivo del 49.4 por ciento. Dos datos adicionales resultan importantes: el bipartidismo continuó vigente en la entidad, pese a las simpatías que entre el electorado despertaron organizaciones como el PRD. A pesar de un ligero decremento en las preferencias ciudadanas para los dos partidos mayoritarios (cuadro 1), -pues en 1992 sumaron el

89.9 por ciento de los votos y en 1995 el 88.1 por ciento-, esta reducción sólo tuvo lugar en la elección de diputados; tanto en la de gobernador como en la de alcaldes aumentó el bipartidismo (3 por ciento y 4 por ciento, respectivamente). El otro dato fue que aumentó el abstencionismo de manera significativa: 17.5 por ciento (cuadro 2). Es muy probable que el proceso de "normalización electoral", aludido con anterioridad, ayude a explicar el fenómeno; es decir, una vez que las elecciones dejan de ser un fin en sí mismo (como en 1989) y son asimiladas por la cultura política como instrumentos de cambio de gobierno, decrecen las expectativas iniciales, cuando tuvo lugar la primera alternancia política.

En términos de su integración, la XV Legislatura registró cambios importantes con respecto a la anterior. Si bien el número de distritos no se modificó y con ello permanecieron las 15 curules de mayoría relativa, mediante las reformas electorales el número de diputados de representación proporcional se incrementó de cuatro a 10; con lo cual el nuevo congreso creció de 19 a 25 diputados. Por distritos, el PAN refrendó todos los triunfos de 1992 (distritos III, y del VIII al XIV) y adicionó los distritos I, II y VI, que anteriormente ganara el PRI. A su vez, éste perdió los distritos señalados y refrendó su triunfo en el IV y en el V -correspondientes a Mexicali- y el XV -del municipio de Ensenada-. Como muestra el cuadro 2, el partido triunfador, Acción Nacional, obtuvo 11 diputaciones de mayoría y dos de representación proporcional para sumar 13 curules; a su vez el PRI sólo obtuvo cuatro diputados de mayoría, pero sumó siete de representación proporcional para hacer un total de 11. Para el PRD fue el otro escaño de minoría<sup>18</sup>. Un dato interesante en la composición del congreso es que por primera vez en la historia política local al PRI se le asignaron diputados por la vía de la representación proporcional. Es decir, de no ser por esta vía el PRI hubiera

<sup>18</sup>Con la anterior normatividad existía un problema de sobrerepresentación que se hizo evidente en la XIV Legislatura pues al PRD se le asignaron 4 diputados con un porcentaje de votos menor al obtenido en 1995.

quedado sin ninguna capacidad de negociación -sólo cuatro diputados- en el interior de la cámara. Pero el partido ganador también obtuvo dos diputados de "minoría"; situación que sólo se había registrado en 1980 y en 1986.

En resumen, en 1995 el PAN tuvo un avance sustantivo en el congreso pues pasó de primera minoría a detentar la mayoría absoluta (13 de 25 votos); es decir, por primera vez en la historia política local se transformó en el partido dominante al interior de la XV Legislatura. Insisto, tal situación de fuerza no tuvo lugar ni siquiera en 1989 cuando se registró la alternancia estatal.

Dada la composición del Congreso, lo paradójico ha sido que se presentó una mayor radicalización en las posturas de las fracciones. En efecto, desde que inició el periodo ordinario de sesiones -1 de octubre de 1995-, las acusaciones al "mayoriteo blanquiazul" no se hicieron esperar: el PAN contaba ya con la mayoría para impulsar sus iniciativas sin necesidad de alianzas o negociaciones como en las dos anteriores legislaturas<sup>19</sup>. Tal como lo prevee la Constitución Política local, salvo para iniciativas que conduzcan a reformas a la carta magna se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del congreso<sup>20</sup>. Así, el crecimiento numérico del congreso no necesariamente significó un funcionamiento basado en el consenso y en alianzas programáticas entre las fracciones. Al contrario, al parecer se polarizaron las posiciones a partir de los intereses partidistas. La mayoría absoluta funcionó para el PAN, pero radicalizó al PRI y al PRD en su accionar en la cámara.

Dos de los proyectos e iniciativas más importantes que ha impulsado la XV Legislatura que han alcanzado un consenso inicial, son: la llamada Reforma Legislativa Integral de Baja California

<sup>19</sup>Como ejemplo de lo anterior puede verse: "Primeras muestras de mayoriteo albi azul en el Congreso del estado", *Cambio*, Tijuana, B.C., 1 de noviembre de 1995, p. 3 y J.M. Manzo Z., "Afloran las posturas partidistas en el Congreso", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 10 de noviembre de 1995, pp. 10 y 11A.

<sup>20</sup>Artículo 112, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California* (1995), Ed. Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B.C..

y una ley electoral. En el primer caso, se trata de trascender el marco del congreso y romper con las limitaciones que significa que las reformas legales -e institucionales- sólo partan de los ejecutivos -estatal y municipales- o de los mismos diputados. El objetivo sería ciudadanizar las propuestas de reforma; acercar las instancias de decisión al ciudadano<sup>21</sup>. El 25 de abril de 1996, el congreso hacía pública su propuesta -aprobada por unanimidad- de iniciar los trabajos para la reforma integral de la entidad; para ello convocaba a la ciudadanía a participar decididamente en las actividades correspondientes. La instancia central sería una Mesa de Consensos integrada por representantes de los tres poderes, de los ayuntamientos y de una instancia de educación superior: la Universidad Autónoma de Baja California. A través de las mesas especializadas se recogerían las propuestas de las diferentes instancias sociales; los temas de la agenda para la reforma integral, son: reforma política, reforma económica, reforma social, justicia, desarrollo urbano, seguridad pública, federalismo, educación y otros temas que la Mesa de Consensos estime deben incorporarse. Ciertamente se trata de un proyecto ambicioso y de cuyos objetivos era difícil diferir. Sin embargo, con excepción de la mesa de reforma política, los magros resultados deberán obligar a un serio ejercicio de evaluación, ya que el interés ciudadano se fue debilitando, junto con la rutina burocrática de las mesas.

La mesa de reforma política logró materializar una propuesta que a la postre sería aprobada por el congreso: se trató de una nueva ley electoral que abrogó la normatividad de 1994. Esta última ley, como vimos, fue promulgada apenas el 15 de diciembre de 1994 y sólo sirvió para reglamentar el proceso electoral del verano de 1995; prácticamente fueron tres años de vigencia pues la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales fue publicada en el *Periódico Oficial* el 10 de octubre

<sup>21</sup>En esta misma dirección durante los meses de mayo y junio de 1997 los legisladores decidieron celebrar sus reuniones de trabajo regulares fuera de las instalaciones del Congreso, sesionando en diferentes recintos y ciudades de la entidad.

de 1997. Ciertamente los trabajos en la mesa de reforma política tuvieron momentos de tensión; primero, porque los partidos que no estaban representados en el congreso -como el PT- criticaron el diseño de los trabajos<sup>22</sup>. En segundo lugar, porque hacia el mes de febrero de 1997 el PRI amenazó con retirarse de la Mesa Central de Consensos ya que el PAN persistía en mantener lo estipulado en el artículo 116 de la ley anterior, donde se facultaba al gobernador para nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral, propuesta que finalmente retiró Acción Nacional<sup>23</sup>. Con todo, la nueva ley fue aprobada de manera expedita, lo cual no dejó de interpretarse como que se trataba de una legislación al vapor, que requería de una discusión más profunda para llegar a una nueva normatividad consensada entre todas las organizaciones políticas de la entidad; o como producto de una concertación entre las dirigencias del PRI y del PAN.

La falta de consenso en torno a la ley pronto fue evidente. El Partido del Trabajo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la reforma electoral ante la Suprema Corte de la Nación<sup>24</sup>. Básicamente se trata del cuestionamiento de los artículos 28 y 36 donde se señala que para tener derecho a diputados de representación proporcional y regidores por el mismo principio las organizaciones políticas deberán obtener el 4 por ciento de la votación estatal y el 3 por ciento en la elección municipal, respectivamente<sup>25</sup>. En la ley anterior se estipulaba que el porcentaje

<sup>22</sup>Véase por ejemplo, "Rechaza Partido del Trabajo convocatoria del Congreso de BC al diálogo para la reforma del Estado", *Cambio*, Tijuana, B.C., 26 de abril de 1996, p. 4.

<sup>23</sup>Véase Hortencia Martínez Báez, "PAN dio marcha atrás a iniciativa de reforma constitucional", *Cambio*, Tijuana, B.C., 21 de febrero de 1997, p. 3.

<sup>24</sup>La demanda la respaldaron otros partidos minoritarios, como el Partido de la Revolución Socialista, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Popular Socialista y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Véase, "Insuperables los 'amarres' políticos en el gobierno", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 11 de noviembre de 1997, p. 11A.

<sup>25</sup>"Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California" (1997), *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, octubre, Tomo CIV, núm. 42, Mexicali, B.C.

necesario para la asignación de diputados de "minoría" era del 2 por ciento<sup>26</sup>. Se argumentó, que el nuevo marco legal buscaba fortalecer y favorecer el bipartidismo tradicional en la entidad.

También el PRI manifestó posteriormente desacuerdos en torno a la forma como se instrumentaron algunos de los mecanismos incluidos en la ley. Efectivamente el artículo 27 estipula la forma como deberá integrarse el congreso del Estado. Ahí queda claro que si bien el número total de diputados no variará (25) con respecto a la actual legislatura, lo que sí cambia es el número de representantes de mayoría relativa que de 15 pasó a 16, "uno por cada distrito electoral en que se divide el territorio del Estado". A su vez se establece que habrá hasta nueve diputados "asignados por el principio de representación proporcional"<sup>27</sup>, y que anteriormente eran diez; es decir se mantiene el número total pero al incrementarse un distrito disminuye en igual número la representación proporcional. Con este marco el Consejo Estatal Electoral solicitó al Registro Estatal de Electores la propuesta de redistribución en donde se creaba el distrito XVI. La propuesta fue rechazada por el PRI, quien interpuso, primeramente, un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestando que la nueva demarcación distrital no debía ser utilizada para las elecciones locales de junio de 1998 y por la confusión que crearía la utilización de la credencial estatal de elector que no registra los nuevos distritos. Este recurso fue rechazado por la Suprema Corte. Posteriormente el PRI sometió un nuevo recurso de inconformidad ahora ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, también para tratar de postergar la nueva distritación; el recurso fue declarado improcedente<sup>28</sup>.

<sup>26</sup>Véase artículo 30 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales (1994)...*op.cit.*

<sup>27</sup>Ley de Instituciones y Procesos Electorales (1997), *op.cit.*

<sup>28</sup>Véase al respecto, Jesús Jiménez Vega, "Hoy ventilan el recurso contra la redistribución", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 27 de enero de 1998, p. 7A. y "Palo al PRI sobre la redistribución", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 28 de enero de 1998, p. 3A.

**LA ELECCIÓN INTERMEDIA DE 1998 Y EL RETORNO DEL GOBIERNO DIVIDIDO**

El 28 de junio de 1998 tuvieron lugar de nuevo elecciones. Como en 1995, una nueva ley electoral sirvió de marco al proceso; como vimos, se trató de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales*, promulgada el 10 de octubre de 1997 por la XV Legislatura. Entre otros cambios importantes respecto a la normatividad anterior, aumentó el porcentaje necesario para obtener diputados de representación proporcional (pasando del 2 al 4%), así como el mínimo de votos que requieren los partidos políticos para no perder el registro (que del 1.5% aumentó al 2.5% de la votación estatal emitida) en la elección para diputados.

Los resultados de la elección arrojan importantes resultados. Por primera ocasión hubo comicios en el municipio más joven de la entidad, apenas creado el 30 de noviembre de 1995: Playas de Rosarito. Ahí triunfa el candidato panista, sumando Mexicali y Tijuana; para el PRI fueron de nuevo Tecate y Ensenada. El Congreso registró un peculiar empate entre los dos partidos mayoritarios; en efecto, para el PAN fueron 11 diputaciones, todas de mayoría, mientras que las 11 del PRI provinieron de cinco de mayoría y seis de representación proporcional. El PRD obtuvo tres diputados por esta última vía. Con esta situación de empate se retornó a una forma particular de *gobierno dividido* a través de elecciones intermedias,<sup>29</sup> lo que en la bibliografía anglosajona podría ser definido como un *gobierno no unificado*.<sup>30</sup> Dados los resultados y para garantizar el cambio de legislatura sin rupturas y el ejercicio gubernamental, se realizaron al menos dos acciones importantes. En una contribución a la democracia mexicana y que dos años después, con el triunfo de Vicente Fox, se puso en práctica a nivel federal, se creó una Comisión de Enlace y Transición, integrada por diputados de las legislaturas saliente y

<sup>29</sup> "Es mucho más probable que un gobierno dividido se produzca como resultado de elecciones intermedias que de elecciones concurrentes (...) la redistribución de preferencias a la mitad del periodo pueden jugar en contra del partido del presidente y aun volverse plebiscitarias" (Alonso Lujambio *op.cit.*, p. 16).

<sup>30</sup> *Ibidem.*, p. 9.

entrante. La Comisión inició sus trabajos el 19 de agosto de 1998 y tuvo como misión instrumentar un programa de información y capacitación a los nuevos legisladores. Un mes después, el 28 de septiembre, se firmó un acuerdo político entre el gobernador, los coordinadores de las tres fracciones en el Congreso (PAN, PRI y PRD) y el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado; se trataba de un acuerdo para emprender una transición hacia una nueva forma de hacer política. Era un acuerdo necesario dada la composición del Poder Legislativo.

El 30 de septiembre de 1998 tomó posesión la XVI Legislatura; un día después los diputados recibían el III Informe de Gobierno de Héctor Terán Terán. Fue el último informe del gobernador, pues el domingo 4 de octubre Héctor Terán Terán murió víctima de un infarto al miocardio. Así, el segundo gobierno panista terminaba anticipadamente, justo a la mitad del camino. El nuevo Congreso tenía que encarar una difícil situación a menos de una semana de su instalación: nombrar a un gobernador sustituto. El día 7 de octubre el presidente Ernesto Zedillo viajó a la ciudad de Mexicali para presentar sus condolencias a la familia de Terán y al pueblo de Baja California. En el avión presidencial iba además el dirigente nacional del PAN, Felipe Calderón Hinojosa. La posición del presidente fue clara: la sustitución debería ser un asunto exclusivo del PAN. Así, para la bancada priísta en el Congreso era difícil sustraerse a la posición presidencial; se trataba, además, de la opción más saludable para la entidad. Sin embargo, el PRI podía poner condiciones para la negociación, si tomaba como bandera el artículo 42 de la Constitución estatal, en donde se establece la imposibilidad de ser "electo" como gobernador quien ocupe cargos públicos, a menos que se separe 90 días antes de la "elección". Con ello quedaba fuera Eugenio Elorduy Walter, alcalde de Mexicali, e identificado como líder de la "línea dura" del PAN; además de funcionarios como Rodolfo Valdés Gutiérrez, secretario general de gobierno, José Guadalupe Osuna Millán, alcalde de Tijuana, y Fortunato Álvarez,

diputado federal. Los grupos encabezados por el ex gobernador Ernesto Ruffo Appel, el ex alcalde de Tijuana Héctor Osuna Jaime y Rodolfo Valdés Gutiérrez presionaron, infructuosamente, a los 11 diputados panistas para que propusieran a Fortunato Álvarez y, a la vez, a Alejandro González Alcocer para que no aceptara la designación. Finalmente, de los primeros tres nombres de la lista que el PAN confeccionó para negociar con los diputados del PRI y del PRD: Eugenio Elorduy, Fortunato Álvarez y Alejandro González Alcocer (en ese orden), se escogió a este último, mediante una votación secreta donde 24 diputados se manifestaron a favor y uno se abstuvo. Así, el 7 de octubre de 1998 se inauguraba el tercer gobierno estatal panista.

#### **LA XVI LEGISLATURA: ENTRE LA NEGOCIACIÓN Y EL CONFLICTO**

Un dato interesante es que la nueva legislatura inició sus actividades en medio de un ambiente cordial y de negociación. Prueba de ello es la forma en que se repartieron las 23 comisiones del Congreso. Cumpliendo con una promesa de campaña de Héctor Terán Terán, la presidencia de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda fue otorgada a la primera minoría, el PRD. Así, el PRI obtuvo ocho comisiones, el PAN 11 y para el PRD fueron cuatro. Dada la forma en que llegó al poder y la situación de gobierno dividido, el nuevo gobernador requería establecer acuerdos políticos con el Congreso. Así, el 18 de noviembre de 1998 se ratificó el acuerdo signado por el anterior Ejecutivo. Su objetivo fue llevar a cabo una profunda reforma democrática del marco jurídico y de las instituciones políticas del estado; para ello se creó la Mesa Central de Coordinación para la Reforma Legislativa Integral. En dicha mesa se discutirían, por los sectores de la sociedad, las principales medidas e instrumentos legislativos para lograr el objetivo señalado.

Pocos meses después de firmado el acuerdo, en marzo de 1999, se empezaron a presentar nubarrones en el horizonte del Congreso. El primero de ellos fue el desconocimiento que hizo la fracción panista del oficial mayor del Congreso, Luis Alberto Ocampo Blanco, "como resultado de las arbitrariedades y falta de capacidad demostrada por el funcionario dentro de su gestión". Esta situación provocó extrañeza e irritación entre las fracciones parlamentarias del PRI y PRD, quienes sostuvieron que acciones de este tipo ponían en peligro el acuerdo de gobernabilidad. Como respuesta a este tipo de roces, la fracción parlamentaria del PRI se pronunció por un nuevo pacto social y por volver al Congreso la instancia que impulsara una nueva cultura ciudadana, al mismo tiempo que criticó el ambiente de inseguridad, que se había incrementado durante los últimos años y que era justificado por el gobierno con el argumento de que en otras entidades también se vivía la misma o peor situación.

El 25 de noviembre (1999) tuvo lugar en los hechos un grave rompimiento del acuerdo de gobernabilidad, ya que la fracción priísta, encabezada por Jaime Martínez Veloz, decidió abandonar la Mesa Central de Coordinación; y es que para el PRI la Reforma Legislativa Integral o Reforma del Estado no había avanzado debido a la falta de voluntad política de sus integrantes para llevarla a cabo. Para el PRI, el problema era que casi siempre asistían a las sesiones funcionarios secundarios sin capacidad de decisión y, sobre todo, desconocedores del ambicioso proyecto. En la práctica ello hacía que se registraran nulos resultados. La salida del tricolor de la Mesa Central fue interpretada como un verdadero desafío al gobierno encabezado por Alejandro González Alcocer y puso en duda el acuerdo de gobernabilidad. El PRI estableció, entre otras condiciones para regresar al diálogo, las siguientes: presencia permanente del gobernador en la Mesa Central y que por parte de los ayuntamientos asistieran los regidores nombrados en los cabildos. Evidentemente, la segunda de las condiciones era más fácil de cumplir. Para principios



de diciembre las otras dos fracciones en el Congreso hacían un llamado, infructuoso, para lograr el regreso de la fracción priísta. Mediante un desplegado rebatían los argumentos por los que el PRI había decidido su salida, a la vez que hacían propuestas para continuar los trabajos, y finalizaban: “Esperamos que (...) prevalezca el espíritu y la responsabilidad republicana de quienes, de manera unilateral y autónoma, se han autoexcluido de este programa de reforma, y decidan su pronta reintegración a los trabajos de las mesas de coordinación”.<sup>31</sup>

Otra situación que vino a agregarse a este clima de tensión entre el Congreso y el Ejecutivo fue sin duda una iniciativa de ley que sometió el gobernador. En diciembre de 1999 González Alcocer envió al Congreso una propuesta para aumentar en 0.55% el impuesto sobre nóminas (pasando del 1.25% a 1.80%), la cual fue aprobada por las fracciones del PAN y del PRD. Esa alianza fue cuestionada por el PRI y la iniciativa fue rechazada, estruendosamente, por los empresarios de la zona costa –Tijuana, Tecate, Ensenada y Rosarito-. El Ejecutivo cometió el grave error de no cabildear y consensar la propuesta entre los empresarios, y entonces la iniciativa fue vista como una imposición. Al rompimiento de la fracción priísta se sumó la repulsión empresarial. En ese contexto aparecieron dos artículos en importantes diarios de Estados Unidos que criticaban el aumento de la “narcoviolenca” a partir de 1989, con la llegada de los gobiernos panistas al poder. El primero fue publicado por Tim Golden en el *New York Times* el 8 de enero y el segundo, firmado por Anna Cearley, apareció en el *San Diego Unión-Tribune* el 24 de enero. Esos tres elementos: la salida de la fracción del PRI de la Mesa Central, el rechazo empresarial al impuesto sobre nóminas y la difusión de una imagen negativa del gobierno panista, provocaron un clima enrarecido y propicio para criticar ácremente al gobierno en turno.

<sup>31</sup> Desplegado, en *Zeta*, Tijuana, B.C., semana del 3 al 9 de diciembre de 1999, p. 45\*.

Tanto en la salida del PRI de la Mesa Central como en los ataques que se dieron posteriormente y que provocaron el rompimiento del acuerdo de gobernabilidad, jugó un papel de primer orden el coordinador de la fracción priísta, Jaime Martínez Veloz. Resulta sumamente interesante hacer notar el papel decisivo que un solo personaje puede jugar en contextos locales, donde el Congreso es relativamente pequeño comparado con el Congreso de la Unión. Y esto lo señalo porque, como veremos posteriormente, su salida de la legislatura es fundamental para recomponer la relación con el Ejecutivo. Martínez Veloz, coahuilense y formado en la izquierda de los años setenta, llegó a Baja California como subdelegado de la Sedesol a la ciudad de Tijuana. Desde esa trinchera atacó sin desmayo al gobierno de Ernesto Ruffo y en particular al del presidente municipal Héctor Osuna Jaime en el trienio 1992-1995. De 1995 a 1998 fungió como diputado federal, regresando en 1998 como candidato al Congreso local. Actualmente se desempeña de nueva cuenta como diputado federal. Pues bien, Jaime Martínez Veloz, a principios de año, advirtió que la entidad transitaba por una “ruta de ingobernabilidad” caracterizada por una “grave inseguridad pública, deterioro del tejido social, desgaste institucional y crecimiento económico desigual”.<sup>32</sup> De dicha caracterización derivó una propuesta para llevar a cabo un plebiscito para que la ciudadanía se manifestara sobre la gestión del gobernador. Sin embargo, manifestaba que de resultar negativo no se seguiría la revocación del mandato del Ejecutivo, situación que resulta francamente inconcebible. La renuncia del gobernador tendría que seguir a la evaluación negativa de su gestión. Además, la figura del plebiscito no existía en la legislación estatal. Paradójicamente, en 1999 el gobernador sometió una iniciativa de ley al respecto, la cual fue rechazada por la fracción priísta.

<sup>32</sup> Jaime Martínez Veloz, “Baja California, en la ruta de la ingobernabilidad”, *Frontera*, Tijuana, B.C., 24 de enero de 2000, p. 10.

El deterioro de la relación entre el Congreso y el Ejecutivo siguió su curso y ello se reflejó en las actividades de la legislatura. Regresaron los “jueves de la fruta y la verdura” – bautizados así por Dolores de Méndez, diputada panista entre 1989 y 1992-, por el nivel alcanzado y el comportamiento de los diputados. El motivo fue la discusión de la propuesta de creación del Instituto de la Mujer, cuyos antecedentes datan de agosto de 1998, cuando la diputada priísta Olivia Villalaz la sometió al pleno. Sin embargo, la iniciativa no prosperó. Sin cejar en su empeño, la diputada prosiguió realizando foros con diversas organizaciones y lo llevó de nuevo a discusión. Con especial encono, los diputados panistas rechazaron otra vez la propuesta; para ello utilizaron la postura del Consejo Estatal de Población de Baja California (Conepo), que se opuso a la creación del Instituto de la Mujer ya que, sostenía, todo lo relativo a las cuestiones de la mujer estaba cubierto y les correspondía. También intervino en contra la esposa del gobernador, Rosalba Magallón, presidenta del Programa Estatal para el Desarrollo de la Familia (DIF). Sus argumentos fueron dos: por un lado, todas las dependencias trabajan por la mujer y ello no se puede comparar con un solo organismo, y por el otro, se trata de una propuesta de grupo para hacerse de un espacio de poder. Por ello, la esposa del gobernador propuso otro Programa de la Mujer. La discusión acerca del Instituto subió de tono, llegándose a los insultos. El PAN y el PRD regresaron la iniciativa a comisiones para “su análisis”; así, en los hechos quedaba congelada.

Las pugnas se incrementaron y el PRI responsabilizó al gobernador Alejandro González Alcocer de intromisión en los asuntos del Congreso, debido a las críticas priístas acerca de las respuestas del Ejecutivo ante el aumento de la inseguridad. Para el gobernador, las críticas eran sólo “ladridos de perros”; mientras que el PRI sostenía que la única respuesta era la risa.<sup>33</sup> En ese

<sup>33</sup> Véase Jaime Martínez Veloz, “¿De qué se ríe señor gobernador?”, *Zeta*, Tijuana, B.C., semana del 18 al 24 de febrero de 2000, p. 14B.

contexto tuvo lugar la destitución de los presidentes de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Vigilancia de la Oficialía Mayor, Manuel Ramos Rubio y David Ruvalcaba Flores, ambos priístas. La destitución tuvo lugar entre fuertes críticas de la fracción del PRI, por un lado, y del PAN y PRD, por el otro. Los argumentos de la destitución fueron lo de menos. El diputado perredista Gilberto Flores Muñoz los resumió de la siguiente manera: “Los priístas rompieron el ‘pacto de gobernabilidad’, así que las otras dos fracciones se sintieron en libertad de violar también todo lo que se había acordado para llegar a consensos”.<sup>34</sup>

Resulta evidente la convergencia de los diputados panistas y perredistas; en la decisión de reanudar los trabajos de las mesas especializadas de la reforma del Estado, a mediados de febrero de 2000, queda de manifiesto esta voluntad política. Efectivamente, las dos fracciones decidieron continuar con los trabajos de la llamada Reforma Integral o del Estado, pero incluyendo, como lo quería el PRI, a regidores de los cinco municipios. Esto último resulta significativo porque era una de las condiciones mantenidas por el PRI para regresar a la Mesa Central de Coordinación.

Una circunstancia que permitió distender de manera fundamental no sólo la relación entre la fracción del PRI y el Ejecutivo estatal, sino también la relación entre las tres fracciones del Congreso, fue la salida de Jaime Martínez Veloz de la XVI Legislatura. En efecto, Martínez Veloz decidió participar como candidato plurinominal a una diputación federal. Así, el 13 de mayo de 2000, el PRI sustituía a su coordinador de fracción, pasando a ocupar tal posición el diputado David Gutiérrez Piceno. Con ello concluía una etapa al interior de la legislatura y en las tensas relaciones con el gobernador Alejandro González Alcocer. Para mediados de mayo, el PRI anunciaba su inminente regreso a los trabajos de la mesa de reforma del Estado. A partir de ahí,

<sup>34</sup> “Diputados: guerra verbal inútil y actitudes tercas”, *Zeta*, Tijuana, B.C., semana del 18 al 24 de febrero de 2000, p. 40A.

también el PRI, a través de Gutiérrez Piceno, expresó su disposición para “reentablar el diálogo con el gobernador”.<sup>35</sup>

Así, continuaron los trabajos de la Reforma Integral. El 11 de octubre, el Congreso del Estado aprobó una serie de iniciativas tendientes a reformar la estructura municipal y electoral de la entidad. Con dichas reformas concluían los trabajos de las principales mesas especializadas en las que se materializó la reforma del Estado. El acuerdo de gobernabilidad –signado el 18 de noviembre de 1998- tenía como objetivo lograr la reforma de las instituciones y generar nuevas formas de gobierno. Entre éstas destacaba la reforma municipal, para adecuar la estructura bajacaliforniana a las reformas que se hicieron al artículo 115 constitucional a finales de 1999. En el terreno electoral, fuera de lo que implicaba la nueva forma de constitución de los cabildos, se proponían cambios que han sido una demanda permanente en la última década: por ejemplo, que los gobiernos se abstengan de hacer propaganda 30 días antes de las elecciones.

Como lo establece la Constitución Política de Baja California, la propuesta de reforma municipal y electoral debería de ser aprobada por al menos tres de los cinco ayuntamientos. Sin embargo, cuatro de ellos, comenzando por el de Mexicali el día jueves 12 de octubre, decidieron el viernes 13 rechazar la propuesta. Sólo el cabildo de Playas de Rosarito votó a favor de la resolución. Este rechazo ha sido calificado como “histórico”, ya que nunca había sucedido que los ayuntamientos desecharan una propuesta del Congreso. Efectivamente, es histórico pero no necesariamente positivo. La “rebelión municipal” no significa un paso adelante en la “lucha de los ayuntamientos por su autonomía”; muestra exclusivamente un voto en contra, que no un acierto. Si bien el argumento utilizado fue que se dejó de lado gran parte de lo discutido en las

<sup>35</sup> “Gutiérrez Piceno se mostró dispuesto a atender la invitación del gobernador(...) y de los legisladores de las otras fracciones, porque estima que se deben dar condiciones para que el trabajo legislativo se coloque en la mesa por encima de los intereses partidistas y atender lo que corresponde a los anhelos de los bajacalifornianos”, Erasmo Peña Ceceña, “Sí se ha invitado a AGA al diálogo: Piceno”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 19 de septiembre de 2000, p. 10A.

mesas especializadas, sobre todo el que los municipios tuvieran la facultad de expedir los permisos para la venta de alcohol y transporte; también es cierto que se contemplaba la transferencia de importantes servicios, como los de drenaje y agua potable. Recordemos que el servicio de agua potable es de los pocos que se manejan con números negros, es decir, que son una excelente fuente de recursos para el gobierno del estado, y la oportunidad se dejó ir. En materia electoral se avanzaba sustancialmente al permitirse que la mayoría de los regidores lo fueran por la vía electoral, votándose por distrito, de manera muy semejante a como son electos los diputados. Se trataba de una reforma electoral sin parangón a nivel nacional.

El martes 17 de octubre (2000), la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias del Congreso, mediante un desplegado, fijaba su postura: con las reformas, “los municipios alcanzarían de una manera más rápida su autonomía en la facultad reglamentaria y decidirían su organización y funcionamiento interno, con lo que fortalecerían su relación frente a los ciudadanos”.<sup>36</sup> Por el momento se deja para el siguiente periodo ordinario de sesiones –que inicia en abril de 2001- la posibilidad de volver a discutir la reforma municipal. Finalmente, una nueva *Ley de Instituciones y Procesos Electorales* fue aprobada la noche del 29 de octubre por las fracciones del PAN y del PRD. El PRI se abstuvo de votar en el pleno ya que importantes propuestas quedaron fuera; por ejemplo, la eliminación de la credencial estatal con fotografía, la elección de regidores por distrito o darle preeminencia al financiamiento público sobre el privado. Cierto que se avanzó en algunos aspectos, como el que los gobiernos locales se abstengan de hacer difusión de sus actividades treinta días antes de la elección. Sin embargo, pese a los avances, de nuevo faltó el consenso para la aprobación de la tercera ley electoral desde que el PAN llegó al poder en 1989.

<sup>36</sup> *Frontera*, Tijuana, B.C., 17 de octubre de 2000, p. 9

NOTA FINAL

Después de revisar la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo bajo una situación de gobiernos unificados y divididos, como el actual en Baja California, vemos cómo dichas relaciones tienden a moldearse según el nivel de acuerdo entre las fracciones al interior del Congreso. La voluntad de diálogo y concertación es fundamental para llegar a acuerdos de gobernabilidad. No siempre es fácil, o más bien, el umbral entre negociación y conflicto es muy tenue, y tiende a romperse más que a conservarse. Es obvio que en el caso del gobierno actual, después de un pacto entre las tres fracciones (PRI, PAN y PRD), la ruptura se da del lado del PRI, mientras que los otros dos partidos se alían y convergen durante la mayor parte del tiempo. Algo que llama la atención es el papel que juega el líder de la fracción parlamentaria del PRI, Jaime Martínez Veloz, como elemento disruptor del frágil equilibrio entre los poderes y al interior del Congreso. Una vez que renuncia para competir por una diputación federal, el conflicto con el Ejecutivo se distiende y transita hacia un mejor entendimiento. Lo anterior significa que en congresos pequeños el papel que juegan los liderazgos es fundamental y determinante para el logro o no de la estabilidad en las relaciones entre los poderes.

La experiencia de Baja California permite asomarse al proceso de construcción de la democracia mexicana y observar la posible dinámica del *gobierno dividido* que inició el 1 de diciembre de 2000.

ANEXO

Baja California  
Diputados de la X Legislatura, 1980-1983

Mayoría Relativa			Representación Proporcional	
Distrito	Nombre	Partido	Nombre	Partido
1	Eucario Zavala Alvarez	PRI	Héctor Téran Téran	PAN
2	José Manuel Díaz Mtz.	PRI	Félix Vega Ibarra	PCM
3	José E. Mejía Pancardo	PRI		
4	Cándido Pelayo Beltrán	PRI		
5	Oscar Garzón Gárate	PRI		
6	Eduardo Mtz. Lara	PRI		
7	Ramón Medina Aguirre	PRI		
8	Fco. Krauss Velarde	PRI		
9	René Treviño Arredondo	PRI		
10	Ernesto Riedel Betancourt	PRI		
11	Raymundo Estrada Ortega	PRI		
12	Ma. de la Luz Mangas de Agúndez	PRI		

Baja California  
Diputados de la XI Legislatura, 1983-1986

Mayoría Relativa			Representación Proporcional	
Distrito	Nombre	Partido	Nombre	Partido
1	Roque Campuzano Ponce	PRI	Graciela Romo de Medina	PSUM
2	José Ma. Sarmiento Fierro	PRI	Joel Rincón Real	PPS
3	Efraín Martínez Camacho	PRI	Alejandro Moreno Berry	PST
4	Armando Ruíz Valdez	PRI		
5	Rodolfo Fierro Marquez	PRI		
6	Leonel Camacho Álvarez	PRI		
7	Perfecto Lara Rodríguez	PRI		
8	Gloria Cárdenas Rendón	PRI		
9	Gilberto Portugal Mtz.	PRI		
10	Daniel Figueroa Díaz	PRI		
11	Germán Mtz. Cochran	PRI		
12	José O. Pérez Pazuengo	PRI		
13	Luis González Ruíz	PRI		

Fuente: Comunicación Social, Congreso del Estado de Baja California, 1998.

Baja California  
Diputados de la XII Legislatura, 1986-1989

Mayoría Relativa			Representación Proporcional	
Distrito	Nombre	Partido	Nombre	Partido
1	Jesús A. Hernández Montaña	PRI	Estela Rosas Quintero de V.	PAN
2	Porfirio Corral García	PRI	Mario E. Galaviz Quintero	PST
3	Milton E. Castellanos Gout	PRI	Javier Trejo Mtz.	PSUM
4	Mario A. Vindiola Velázquez	PRI	Javier Heredia Talavera	PPS
5	Rubén Tovar Carranza	PRI		
6	Ceferino Saavedra Godínez	PRI		
7	Domingo Palacios Ibarra	PRI		
8	Manuel Trasviña Pérez	PRI		
9	Antonio Salgado Ruffo	PRI		
10	Leonardo Bravo Quintero	PRI		
11	Ma. Elvia Valenzuela Barragán	PRI		
12	Guillermo Castellanos Mtz.	PRI		
13	Salvador Aguirre Sánchez	PRI		
14	Ernesto Pedrín Márquez	PAN		
15	Fco. Sesma Vázquez	PRI		

Baja California  
Diputados de la XIII Legislatura, 1989-1992

Mayoría Relativa			Representación Proporcional	
Distrito	Nombre	Partido	Nombre	Partido
1	Martina Montenegro Espinoza	PRI	Alejandro Moreno Berry	PRD
2	Bernardo Borbón Vilches	PAN	José C. Quiroz Miranda	PPS
3	Dolores Gómez de Méndez	PAN	Catalino Zavala Márquez	PARM
4	Rosendo Montoya Lugo	PRI	Juan Ríos Pérez	PFCRN
5	Gregorio Lara Guereña	PRI		
6	Marcelino Camacho Alvarez	PRI		
7	Víctor M. Amaya Márquez	PRI		
8	Javier Moctezuma y Coronado	PAN		
9	Cuauhtémoc Cardona Benavidez	PAN		
10	Rodrigo Robledo Silva	PAN		
11	Héctor Guillermo Osuna Jaime	PAN		
12	Nicolás del Real Montes	PAN		
13	Guillermo Salomón Miranda	PAN		
14	Rene E. Nuñez y Figueroa	PAN		
15	Rogelio Appel Chacón	PRI		

Fuente: Comunicación Social, Congreso del Estado de Baja California, 1998.

Baja California  
Diputados de la XIV Legislatura, 1992-1995

Mayoría Relativa			Representación Proporcional	
Distrito	Nombre	Partido	Nombre	Partido
1	Armando Mtz. Gámez	PRI	Silvia Beltrán Goldsmith	PRD
2	Manuel Ramos Rubio	PRI	Humberto Zúñiga Sandoval	PRD
3	Carlos Flores Reyes	PAN	José Luis Sabori Granados	PRD
4	Leobardo Roa Helmecke	PRI	Rodolfo Armando Scott	PRD
5	Rodolfo Fierro Márquez	PRI		
6	Héctor H. López Barraza	PRI		
7	Luis Vizcarra Vizcarra	PRI		
8	Fco. Javier Zepeda Villaseñor	PAN		
9	César A. Monraz Sustaita	PAN		
10	Gustavo Dávila Rodríguez	PAN		
11	Fco. Javier Reynoso Nuño	PAN		
12	Armando Ayón Carrillo	PAN		
13	Rafaela Mtz. Cantú	PAN		
14	César Mancillas Hernández	PAN		
15	Luis Mercado Solís	PRI		

Baja California  
Diputados de la XV Legislatura, 1995-1998

Mayoría Relativa			Representación Proporcional	
Distrito	Nombre	Partido	Nombre	Partido
1	José M. Salcedo Sañudo	PAN	Juan J. Algravez Uranga	PAN
2	Alfonso Becerril Sánchez	PAN	Miguel A. Barraza Chiquete	PRI
3	Ma. de Jesús Singh Castro	PAN	Daniel García Noriega	PRI
4	Jesús S. Minor Mora	PRI	Miguel Guerrero Cruz	PAN
5	Luis Montijo Palacios	PRI	Juan Hernández Rodríguez	PRI
6	Juvenal Vidrio Rodríguez	PAN	Ma. de la Luz Ocaña R.	PRI
7	César A. Baylón Chacón	PRI	Ramiro Paz Hernández	PRI
8	José Raúl Ramos Popoca	PAN	Raúl Pompa Victoria	PRI
9	Salvador Morales Riubí	PAN	Juan P. Valenzuela García	PRI
10	Carlos A. Montejo Favela	PAN	Abraham Correa Acevedo	PRI
11	José Cervantes Govea	PAN		PRD
12	Juan Meneses Jiménez	PAN		
13	Javier J. Castañeda Pomposo	PAN		
14	Enrique J. Echeagaray Ledesma	PAN		
15	Rogelio Appel Chacón	PRI		

Fuente: Comunicación Social, Congreso del Estado de Baja California, 1998.

Baja California  
Diputados de la XVI Legislatura, 1998-2001

Mayoría Relativa			Representación Proporcional	
Distrito	Nombre	Partido	Nombre	Partido
1	Juan Manuel Molina Rodríguez	PAN	Ma. Del Refugio Olivia Villalaz	PRI
2	Guillermo Aguilar Kaiten	PAN	Manuel Ramos Rubio	PRI
3	Alejandro Bahena Flores	PAN	Efrén Macías Lezama	PRD
4	José Félix Arango Pérez	PAN	Edgar Fernández Bustamante	PRI
5	Sergio Avitia Nalda	PRI	David Ruvalcaba Flores	PRI

6	David Gutiérrez Piceno	PRI	Ricardo Zazueta Villegas	PRI
7	Héctor Esparza Herrera	PRI	Antonio Cano Jiménez	PRI
8	Sergio Gómez Mora	PAN	Jaime Jiménez Mercado	PRD
9	Miguel Delfín Castro	PAN	Gilberto Flores Muñoz	PRD
10	Héctor Magaña Mosqueda	PAN		
11	Martín Domínguez Rocha	PAN		
12	Sócrates Bastida Hernández	PAN		
13	Héctor Baltazar Chiprés	PAN		
14	Alejandro Pedrín Márquez	PAN		
15	Sergio Loperena Núñez	PRI		
16	Jaime Martínez Veloz	PRI		

Fuente: Comunicación Social, Congreso del Estado de Baja California, 1998.

#### BIBLIOGRAFÍA

BARROSO, Santiago, "Fierro 'se la cantó' a Ruffo. Le dijo que rechazaría la Ley de Educación", *Zeta*, Tijuana, B.C. semana del 15 al 21 de septiembre, 1995, pp.32 y 33A.

CASAR, María Amparo, "El Congreso que viene", *Nexos*, agosto, 1997, núm. 236, pp.II-IV.

CONEPO, (1995), *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*, Mexicali, B. C., 95 pp.

CONSTITUCIÓN *Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, (1995), Ed. Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B. C.

ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro, "Cambio de gobierno y conflicto laboral en el sector público de Baja California, 1989-1993", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, julio-septiembre, 1994, año XXXIX, núm. 157, Nueva Epoca, pp.77-90.

"INSUPERABLES los 'amarres' políticos en el gobierno", *El Mexicano*, Tijuana, B.C. 11 de noviembre de 1997, p. 11A.

JIMÉNEZ Vega, Jesús, "Hoy ventilan el recurso contra la redistribución", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C. 27 de enero de 1998, p. 7A.

LEY de *Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, (1994), Ed. Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B.C.

LEY de *Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, (1997), Periódico Oficial del Estado de Baja California, Octubre, Tomo CVI, núm. 42, Mexicali, B.C.

LUJAMBIO, Alonso, "Estudio introductorio" en Alonso Lujambio (ed) (1996), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Congreso Nacional de Ciencia Política, Ed. UAM/IFE/CNCPyAP, México, 188 pp.

MANZO, J.M., "Afloran las posturas partidistas en el Congreso", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C. 10 de noviembre de 1995, pp. 10 y 11A.

MARTÍNEZ Báez, Hortencia, "PAN dio marcha atrás a iniciativa de reforma constitucional", *Cambio*, Tijuana, B.C. 21 de febrero de 1997, p.3.

"PALO al PRI sobre la redistribución", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C. 28 de enero de 1998, p.3A.

"PRIMERAS muestras de mayoriteo albiazul en el Congreso del Estado", *Cambio*, Tijuana, B.C. 1 de noviembre de 1995, p. 3.

"RECHAZA Partido del Trabajo convocatoria del Congreso de Baja California al diálogo para la reforma del Estado", *Cambio*, Tijuana, B.C. 26 de abril de 1996, p.4

**LA EXPERIENCIA DEL PODER  
COMPARTIDO EN MÉXICO**

Mexicali, Baja California, Agosto del 2001

## INTRODUCCION

Antes de decir cualquier cosa sobre este tema, vale la pena apuntar que para el caso de nuestro país no obstante que han transcurrido ya doce años desde que se experimentó el primer gobierno dividido, el fenómeno podemos calificarlo como de origen reciente; esto porque cuando analizamos trayectorias de fenómenos sociales el tiempo adquiere otra dimensión: es la contradicción evidente entre historia y biografía.

De esta manera, si bien es cierto que estamos dispuestos a correr un riesgo intelectual al pretender analizar los sinuosos caminos de este fenómeno, deseando que éste sea de menores consecuencias y abonando a ello hemos de insistir que todo lo que aquí se diga se hará con carácter preliminar y sujeto a la validación y ratificación frecuente, dicha disposición puede incluso llegar al clímax de la corrección y/o de la descalificación.

Sobre los gobiernos divididos se ha escrito mucho, sobre todo en países distintos al nuestro; Estados Unidos es un ejemplo obligado cuando se discute sobre ello. La originalidad y las variantes con que se han presentado las experiencias en nuestro país, constituyen sin duda un acervo que vale la pena discernir, analizar y sistematizar, pues no solo como expresión de una relación de poder resulta atractivo, sino, como un sistema de medios a través de los cuales los actores relevantes involucrados resuelven este aparente nudo gordiano.

Los gobiernos divididos se han expresado con cierta frecuencia en nuestro país, durante la última década, signo inequívoco de que las cosas han cambiado en el campo de la política: así pues este modelo es consecuencia elocuente de la mutación. Pero ya, desde ahora se presenta con distintas modalidades, con distintos formatos y con ello, distintas y muy variadas formas para que los actores institucionales, busquen diversas metodologías y variables destrezas para convertir en funcional lo que aparentemente se presentaba como un factor inmovilizador.

Uno de los propósitos de este artículo es el de tratar de dotar de claridad al concepto tanto de poder compartido como del de gobierno dividido; para ello, se realiza un recorrido por las rutas



de la historia, hasta culminar precisamente en el momento y lugar en donde se inicia la fractura del poder unificado: el advenimiento de un poder paralelo y equilibrador: el congreso o cámaras de representantes.

Sin embargo, en la diferencial historia de los países, el dominio unipersonal del presidente se valió de otros instrumentos para subyugar al poder compensador representativo.

De nueva cuenta la historia se reinicia con un nuevo episodio conflictivo en el cual la disputa por los congresos es el campo de la lucha.

Pero el gobierno dividido no sólo representa la imagen de un sistema hegemónico en ruptura, como es nuestro caso, sino que está engarzado a múltiples factores, variables e incentivos que conspiran a su favor.

## **LA EXPERIENCIA DEL PODER COMPARTIDO EN MEXICO POR LEOPOLDO MARTINEZ HERRERA**

### **UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL**

- 1.1 GianFranco Pasquino, el célebre teórico italiano señala, certero, que el problema central de la democracia es la idea y funcionamiento de la oposición; para él en las democracias modernas el mecanismo disparador de los cambios son precisamente las múltiples expresiones e intensidades que asumen las oposiciones de un país. Incluso Pasquino parece tomar como suya la idea que afirma que para que ésta sea una verdadera oposición debe estar presente de manera importante en el Congreso o en el Parlamento.

Tal aseveración implica varias cosas: por un lado se necesitan establecer en una democracia, cuales son las razones para asumir la extraordinaria importancia de la oposición, en segundo lugar la idea antes apuntada lleva al lector al ámbito o espacio institucional, y tal parece, que deja de lado aquellas expresiones disidentes que deambulan fuera de los pasillos congresionales y en consecuencia, son reducidas a su mínimo significado. La idea implicada en la afirmación del italiano es la del co-gobierno, es decir en la compleja relación que la oposición establece con aquellos que gobiernan de tal manera que, la compartición del poder tiene una secuela en la inclusión e influencia, no sólo en la agenda gubernamental, sino en el campo deliberativo y decisional.

Nosotros, de acuerdo con Gianfranco Pasquino, creemos que el tema del poder compartido en México, ha sido analizado a la luz de los riesgos y ventajas que trae consigo la proliferación mas o menos regular de lo que se ha llamado gobiernos divididos, dejando de lado algunos otros temas y fenómenos políticos que están estructuralmente conectados con él así, sólo por señalar algunos de ellos, es que nos hemos referido al de la oposición y al del co-gobierno, pero de igual manera podemos establecer un encadenamiento con el fenómeno del sistema de partidos. En fin, posteriormente volveremos a estos lugares temáticos en el curso del presente estudio.

Para iniciar, pensamos que es necesario establecer algunas precisiones conceptuales respecto a lo que podemos decir cuando tocamos el tema del "poder compartido".

Uno de los recursos argumentales de que se vale la filosofía política es establecer los conceptos en dualidad contradictoria de tal manera que, el concepto solamente es comprensible mediante el significado de su oponente es decir, que el método consiste en establecer una relación dialéctica y de significados autocomprendibles, en este sentido se da una relación interconceptual inseparable; así por ejemplo, al concepto que ahora nos ocupa "poder compartido" no lo podremos comprender en forma amplia y compleja si lo adoptamos en solitario, por lo que hemos preferido articularlo al concepto de "poder unificado".

La historia demuestra que fue precisamente el "poder unificado", la forma que tuvo el trayecto más largo de duración como modelo para ejercer el poder en todas las civilizaciones: lo anterior tiene su explicación en las características y las condiciones específicas en las cuales cada pueblo y cada nación resolvió el problema de la seguridad, la supervivencia y cierto orden social independientemente de los sistemas distributivos y de institucionalización social por ellos adoptados.

El problema comienza a surgir precisamente con el advenimiento de la sociedad industrial y por consecuencia la sociedad moderna, pues en sus umbrales se inicia hasta llegar a la radicalización, la pugna y el conflicto entre los intereses del rey, príncipe o soberano y una serie de agentes de la sociedad los cuales, observaban como precisamente el poder unificado ejercido por un solo hombre precursaba un daño u obstáculo para satisfacer los propios., La lucha histórica que se da entre el monarca y la burguesía revolucionaria en Inglaterra, Francia y E.U., llevando como transfondo reivindicaciones humanistas como libertad, igualdad y fraternidad, no constituyen sino consignas oportunas que provocaron el efecto aglutinante de grandes masas proletarias y marginales del conjunto de la sociedad.

Sin embargo, el paso estaba dado, y a partir de dichos movimientos, en algunos países, el poder ya no sería unificado sino compartido. Existe sin embargo, en este caso, una variante muy significativa y es que quienes combatieron el poder, fueron precisamente los antiguos aliados de los monarcas cuyo alejamiento de este fue provocado, en primera instancia, por una disputa de intereses de dominio, así como la conservación de ciertos privilegios. Estoy pensando, en este momento, en el proceso gradual del parlamento inglés a partir de su remoto antecedente en la curia regia. La disputa por el poder, sin duda, está engarzada en la circunstancia histórica.

Cabe sin embargo, retomar la idea, y así nos encontramos con la situación en la cual la primera ruptura del poder unificado, lo descubrimos con la creación y funcionamiento de los parlamentos o asambleas de diputados, dependiendo del sistema político que se gestó en cada país; este acontecimiento político tuvo la virtud de separar no sólo dos campos funcionales del ejercicio gubernativo sino, separar a los agentes detentadores de la función: es aquí en donde también se inicia un período accidentado que todavía no concluye en la historia de las instituciones políticas a saber, la lucha por la autonomía y la independencia de la asamblea legislativa respecto del poder ejecutivo.

Como podemos observar, la historicidad de los acontecimientos en los cuales tanto los agentes políticos, los funcionarios y las instituciones fundamentales (Ejecutivo y Legislativo) jugaron un papel central, dan razón en el sentido de la propuesta inicial: la percepción que tenemos del gobierno unificado existe en razón directa de la que podemos tener del gobierno dividido.

- 1.2 En los países de democracia moderna, pero sobre todo de modelos emergentes ha cobrado interés y llamado la atención de no pocos estudiosos, la aparición de un fenómeno al cual la teoría política, sobre todo, norteamericana, ha denominado como gobiernos divididos. En algunos países de democracia consistente, este no constituye ninguna novedad, y en particular me estoy refiriendo al caso de Estados Unidos de Norteamérica en el que por cierto "entre 1832 y 1992, la democracia presidencial...ha vivido 40% del tiempo bajo gobiernos divididos. En cuanto a los estados de la

federación norteamericana, debe subrayarse el hecho de que, hacia 1998, el 60% de los Estados de la Unión tenían gobiernos divididos" (Lujambio:1996:9).

Para nuestro país, el tema del gobierno dividido ha cobrado un especial interés, incluso académico ya que las experiencias de este fenómeno se siguen sucediendo no sólo a nivel de la convivencia de poderes a nivel nacional sino, sobre todo por la proliferación de él en los reductos espaciales de las entidades federativas.

El fenómeno del gobierno dividido proviene conceptualmente del desglose de un término que expresa un fenómeno mayor. Este se refiere, precisamente al llamado "poder compartido". En un intento de aclarar y acotar el fenómeno que expresa estos conceptos diremos que el "poder compartido" sucede "cuando instituciones elegidas por separado con diferentes mayorías políticas tienen que colaborar en decisiones políticas, las negociaciones interinstitucionales pueden conducir a compromisos intermedios moderados capaces de producir alta utilidad social" (Colomer:2001:160).

De lo anterior se desprenden por lo menos dos cosas que por su relevancia y consecuencia llaman la atención:

- a) Hace referencia a que es producto de una separación del acto electoral lo cual nos habla de una partición de los puestos a ocupar.
- b) Que el poder compartido en aras de la procuración de la utilidad social, debe tomar dirección en busca de la moderación política; lo que hace suponer la gestación de una posición centrista de los electores, y en consecuencia de una moderación de la oposición.

Lo señalado va a tener repercusiones analíticas en el curso de este artículo, como lo veremos más adelante, sobre todo, al momento de establecer una vinculación entre gobiernos divididos y el significado de la oposición.

Tratando de sistematizar las ideas a veces tan diferenciales con respecto al tema del "poder compartido" podemos establecer algunas variantes de éste, de tal manera que:

- a) Existe gobierno dividido cuando el partido del presidente o del gobernador no tiene mayoría absoluta en la asamblea o en la Cámara de Diputados.
- b) Existe gobierno yuxtapuesto cuando en un determinado nivel de gobierno de una misma especie, el poder lo ocupan agentes de un partido distinto al del nivel superior; este es el caso en que la presidencia municipal la ocupa un personaje perteneciente a un partido distinto al del origen partidario del gobernador de un Estado.

En realidad lo que se describe es el reconocimiento de dos modalidades de poder compartido: en el primer caso estamos ante la presencia de uno de tipo horizontal ya que la división se produce en el mismo nivel, es decir, en un sistema presidencial, el titular del poder ejecutivo lo ocuparía un agente de un partido "X", mientras que el correspondiente a la Cámara Nacional de diputados la mayoría absoluta corresponde al partido "Y". Este mismo fenómeno se puede repetir en las diversas entidades que integran la federación. Una segunda modalidad es la que podemos identificar en el segundo caso y a éste podemos llamarle gobierno dividido en sentido vertical.

En éste, lo que sucede es que la diferencia en el ocupamiento de los titulares del poder se resuelve en los distintos niveles gubernamentales. Así, estamos ante la presencia de poder compartido vertical cuando el poder ejecutivo de la federación lo ocupa un agente que proviene de un partido y algún o algunos de los gobernadores pertenecen a otro. En similar situación se encuentra el fenómeno cuando en una entidad federativa el gobernador del Estado proviene de un partido y alguno o algunos de los presidentes municipales provienen de otro distinto.

Finalmente a este respecto podemos añadir otra variante de orden conceptual: "gobierno no unificado" que será aquel en el cual nadie cuenta con mayoría congresional" (Lujambio:1996:9).

El mismo autor, Lujambio, tomando como base estos conceptos para estudiar el caso mexicano establece cuatro tipologías de gobiernos divididos, es decir, cuatro modelos en los cuales los referentes serán la relación partidaria del ejecutivo ya sea Presidente de la República o gobernador y la composición de la Cámara de Diputados ya sea ésta de nivel federal o del nivel local; en consecuencia sus características serán las siguientes:

- A). Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el Congreso Local.
- B). Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el Congreso Local.
- C). Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias del Congreso Local.
- D) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (y mono-color) en el Congreso Local (Lujambio:1996:18).

Dado que el caso que nos ocupa, el de México, ha presentado diversas variantes a partir sobre todo con el advenimiento al poder de la oposición en diversas entidades de la República, nos resulta por demás útil operar en este ensayo con las categorías y conceptos que manipula el Maestro Alonso Lujambio. La decisión tomada presenta varias ventajas: por un lado la realidad de los gobiernos divididos en el caso de nuestro país presenta varias diferencias y complejidades por lo que, su sistema de explicación, se ajusta al rigor analítico que exigen las transformaciones de la composición de las Cámaras y su relación con el Ejecutivo; por otro lado, el seguimiento puntual de la composición de la relación durante un período determinado nos indica la dirección de su evolución así como, la complejidad e incertidumbre que enfrenta el poder ejecutivo no sólo para recuperar el dominio sino para dimensionar su desventaja así como las alianzas que tiene que realizar con actores de otro partido.

Siguiendo al autor me parece necesario retomar su modelo ya que hipotéticamente, establece algunas pautas respecto a las actitudes que podría tomar el titular del poder ejecutivo para recuperar la gobernabilidad y la eficacia de su función gubernativa, la cual, puede verse amenazada merced a una inclinación de la balanza por efecto de la recuperación de un mayor peso de la bancada congresional perteneciente a un partido distinto a él.

Para el caso del tipo "A", este parecería a simple vista el que menos problemas causaría pues sólo requiere el gobernador en turno de un solo voto congresional para lograr la mayoría absoluta. Sin embargo las cosas no parecen tan sencillas ya que el resto de los escaños congresionales pueden estar concentrados o dispersos; sucediendo lo primero, estamos ante una seria dificultad para que el ejecutivo logre sumar un voto de la bancada opositora ya que ésta no tendría un incentivo suficientemente valioso para aceptar una cesión del voto. Si se experimenta la segunda situación, sin duda que el ejecutivo estará en condiciones más benévolas, y que la dispersión podrá propiciar incentivos para encontrar una negociación de las dos o más partes.

Para el tipo "B", como lo señala el autor y con el cual coincidimos, el gobernador requerirá de la adhesión de varios votos adicionales para lograr la mayoría absoluta; seguramente ubicamos este caso en un escenario multipartidario, esto implica una serie de dificultades para construir una mayoría gubernamental, ya que el costo para lograr lo anterior es mayor, pues el resto de las fracciones parlamentarias podrán actuar, mediante un cálculo muy racional, ante diversas ofertas provenientes no sólo del campo del gobernador en turno sino, inclusive, de otra u otras fracciones parlamentarias.

En el modelo "C", la situación se presenta sumamente difícil para el bloque del gobernador, pues éste tendrá que aumentar significativamente los incentivos para lograr una coalición a favor. Por su parte, el resto de las fracciones parlamentarias tendrán importantes incentivos para construir una alianza opositora contra el bloque gubernamental. El principal incentivo para un bloque opositor estaría dado por la capacidad que tendría una mayoría alterna para imprimirle una especial dirección al gobierno por la vía presupuestal y normativa del Estado.

El modelo "D" sin duda que enfrenta el mayor grado de dificultad para el gobernador en turno, por lo cual, en este caso, parece inminente que el ejecutivo deberá desechar cualquier posibilidad coalicionista que le permita construir una mayoría absoluta, por lo que tendrá que realizar una conversión total y radical de sus relaciones no sólo con su fracción parlamentaria sino con el poder legislativo en su conjunto.

La tipología antes enunciada resulta pertinente pues en las entidades de nuestro país a partir de la elección de 1989 mediante la cual, el Partido Acción Nacional asume el poder ejecutivo en Baja California, también, en elección concurrente, se presenta la modalidad del gobierno dividido, pues el gobernador a partir de entonces tuvo que cohabitar en un congreso local fuera de su control.

A partir de tal evento en dicho estado, así como en otros, en la república se comenzaron a instaurar con mayor profusión los gobiernos divididos como son los casos de Coahuila, Baja California Sur, México, Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Distrito Federal y algunos más recientes como en el estado de Yucatán.

El análisis posterior de este artículo estudiará las experiencias de los gobiernos divididos a partir de la oferta conceptual del Maestro Alonso Lujambio, utilizando incluso la tipología, que para analizar la expresión específica de cada estado y momento, el autor propone.

## **EVALUACION DE LA EXPERIENCIA MEXICANA.**

- 2.2 Nuevamente reitero, que el objeto de este artículo es el de exponer desde un punto de vista personal, algunos de los aspectos de la vida política del país, relacionados con la experiencia que han tenido algunas entidades del país, respecto al fenómeno del gobierno dividido, como una modalidad de lo que podemos denominar genéricamente el poder compartido.

Como se podrá observar de inicio tomamos una posición que obviamente propulsa la idea de que por lo menos en situaciones de democracia emergentes en que se llega a ella o se está en un trayecto avanzado hacia ella, una de las cosas mejores que puede sucederle a un país, es el advenimiento y la proliferación de los gobiernos divididos. Más aún, cuando el proceso del cambio político o de la transición ha partido, en su etapa inicial, de un Estado autoritario flexible, en el que tanto la magnitud de la oposición como la expresión de la competitividad política eran prácticamente inexistentes: este es, precisamente, el caso de México.

Una observación que de entrada me parece oportuno expresar es que, no obstante, ante la repetición en algunos Estados así como la aparición por vez primera en algunos otros del fenómeno de los gobiernos divididos esto no quiere decir que las experiencias y las evaluaciones que se deriven de ellas deben resultar definitivas; pues existen varios factores que obligan a conducirse con cierta cautela analítica como pueden ser los siguientes:

- a) La reciente manifestación estructural de un sistema electoral el cual, integra un conjunto de normas o reglas de juego en permanente cambio así como la existencia de un sistema de partidos apenas en una etapa de emergencia unos y en proceso de consolidación otros.
- b) La exigua experiencia que resulta la existencia de los gobiernos divididos en algunas entidades de nuestro país, determinan apenas una aproximación preliminar en la conducta de los actores institucionales relevantes (gobernadores y congresos locales).

- c) La aparición de gobiernos divididos de diversas modalidades que se han experimentado en el corto tiempo de la última década, no permiten desentrañar con claridad y precisión los aspectos específicos de tan diversificadas experiencias. Cada una de las tipologías implica un cierto grado de dificultad y de riesgo para lograr la operación de relaciones positivas ejecutivo-legislativo.
- d) La combinación e intermitencia de gobiernos divididos con gobiernos unificados dificulta, dada la irregularidad del fenómeno, darle un seguimiento puntual y sistemático a dicho fenómeno.

Con estos y otros elementos de cautela podemos iniciar el análisis de esta experiencia en nuestro país.

Resulta necesario comentar que se tienen pocos registros respecto a la evaluación de gobiernos divididos en nuestro país y que lo más socorrido por los analistas lo ha sido, sin duda, aquellos que se han registrado en las diversas entidades de la nación. Lo anterior no implica olvidar que a nivel nacional fue en el año de 1997 cuando por primera vez el Presidente de la República correspondiente al PRI, no contó con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La debacle sucede con la integración de la LVII Legislatura a nivel nacional en la cual, el grupo parlamentario del PRI, no pudo constituir la mayoría absoluta, debilitándose con ello la capacidad de influencia del presidente de la república de extracción priísta; la elección próxima pasada, no obstante que el presidente es de alternancia, es decir, pertenece al Partido Acción Nacional, éste tendrá que vérselas por lo menos durante la primera mitad con una legislatura en la cual su partido no cuenta con ningún tipo de mayoría, ni absoluta ni relativa.

Los avatares que sin duda tuvo que resolver el Presidente Ernesto Zedillo durante la segunda mitad de su período, a efecto de establecer eficientes puentes de comunicación y de resolución eficaz de todos aquellos asuntos que necesitaron el ejercicio de un cogobierno, se encuentran

suficientemente documentados en los medios de comunicación impresos así como en documentos suscritos por agudos analistas.

Por su parte el debut del actual Presidente de la República Vicente Fox Quezada no pudo ser menos afortunado dado las resistencias y las dificultades con las que se ha topado, para transitar sobre un piso que le permita negociaciones fáciles y relevantes en lo que al espacio de la Cámara de Diputados se refiere.

De hecho, en este primer año de ejercicio gubernamental parece que la conformación de la Cámara dada, su clara desventaja congresional, ha resultado un verdadero dolor de cabeza por cuanto a los proyectos e intencionalidad del Presidente, de impactar algunos renglones de la economía del país amén de lo que podemos llamar el fracaso de la ley indígena así como del paquete de reforma fiscal, que ha corrido con peor suerte.

Sin embargo, resulta de mayor interés el estudio que podemos hacer de las experiencias de gobiernos divididos en los distintos Estados de la República.

En una primera tentativa, podemos señalar en términos cuantitativos lo siguiente:

- a) Baja California es el primer Estado que registra a partir de 1989 el primer gobierno dividido del país pues en esta ocasión, el gobernador electo pertenece al PAN mientras que en el congreso local no cuenta con mayoría absoluta sino con mayoría relativa. Un caso muy similar se repite en la elección de 1992 a consecuencia de lo cual durante la segunda mitad del primer gobernador de oposición su partido, de nueva cuenta, no logra constituir la mayoría absoluta en el congreso local, logrando en forma similar a la anterior solamente una mayoría relativa, aunque en esta ocasión más precaria que la anterior.

La elección intermedia de 1998, da como resultado un nuevo momento en el cual el gobernador de extracción panista, no contará durante la segunda mitad de su período con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; en esta ocasión, se presenta el caso de que el contingente cameral afin al

governador es una de las fracciones de minoría en el congreso, es decir, no logra ni siquiera la mayoría relativa, requiriendo de la adhesión de por lo menos dos diputados para lograr la mayoría absoluta.

Finalmente durante la elección concurrente del 2001, sucede el más reciente caso de gobierno dividido, en esta ocasión, el gobernador electo de Acción Nacional no contará con la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados proveniente de su mismo partido, aunque si obtuvo los suficientes escaños para lograr una mayoría relativa.

- b) Existen distintas entidades de la República que registraron diversas modalidades de gobiernos divididos de las cuales hacemos una sucinta referencia para después, retomarlas en el análisis comparativo respecto a la funcionalidad y operación de dichas instituciones congresionales y su relación con el Ejecutivo.

El Estado que registró a principios de la década de los 90's, una situación similar es Guanajuato el cual en las elecciones de 1991 y de 1994 presentó condiciones de gobierno dividido ya que, el gobernador proveniente de Acción Nacional, tiene que enfrentar en ambos casos una abrumadora mayoría absoluta monocolor perteneciente al Partido Revolucionario Institucional.

Baja California Sur en la elección de 1993, el gobernador de extracción priísta tiene que gobernar contando con un congreso dividido, aunque si bien es cierto la fracción parlamentaria a su favor contó con una mayoría relativa.

Chihuahua es otro Estado en el cual la elección de 1995 le proporcionó al gobernador de extracción panista una difícil desventaja ya que en el congreso contó con una abrumadora mayoría absoluta de extracción priísta.

En entidades como Aguascalientes, México, Coahuila, Distrito Federal y lo más reciente, el suceso de Yucatán, nos muestran que el modelo de los gobiernos divididos está cobrando patente de cotidianidad, lo cual debe precursar a estudiosos, analistas políticos y partidos a acusar la

mirada respecto a este fenómeno, el cual está registrando no solo una gran regularidad si no que adicionalmente, fuertes dosis de complejidad con el ingrediente además de sus modalidades muy específicas.

En un esfuerzo de síntesis ofrecemos los cuadros que se anexan y que tienen la ventaja de brindar múltiple información respecto a la experiencia de los gobiernos divididos con sus características y modalidades más notorias.

- 2.2 En el curso de la historia política reciente ha cobrado actualidad la disputa teórica respecto a las ventajas y desventajas, que resultan implícitas a modalidades de gobiernos en los cuales impera una institución política sobre la otra, o bien, de aquellas en las cuales la separación y autonomía de una institución y otra resultan imprescindibles para la democracia. Este es un primer debate que se da en torno de la diferencia que puede existir entre el poder unificado y el poder compartido.

Para comenzar, existió y ha existido un argumento recurrente que rivaliza la concepción de eficacia con el de la democracia, atendiendo a un factor numérico que siempre está contenido en el concepto de democracia, el cual siempre lo identificamos con una acepción de muchos o de mayoría, por ello, como señala Colomer, "tomó relieve la relativa ventaja organizativa de las instituciones unipersonales sobre la asamblea con muchos miembros (Colomer:2001:165), luego prosigue en el mismo sentido "la dominación de la unidad con menor número de miembros y mayor capacidad de toma de decisiones puede explicarse por factores institucionales, como la eficacia organizativa y las reglas electorales" (Colomer:2001:165).

Desde luego que el autor ilumina un aspecto que ha sido un factor argumentativo en esta discusión: el de la eficacia no sólo para la toma de decisiones, sino incluso para la ejecución de tareas gubernativas, dada la mayor capacidad de control a través de cuerpos instituidos con un menor número de componentes.

Pero sin duda que existe un componente político en esta aseveración ya que la colectivización de las instituciones puede implicar la pérdida de la unanimidad en el seno de un órgano, instituido inicialmente para efectos representativos y de control precisamente del poder ejecutivo.

Por su lado de la otra parte en la disputa entre instituciones unificadas e instituciones divididas, brota un argumento que me parece consistente porque toca los aspectos centrales de los sistemas de gobierno contemporáneos sobre la base de asambleas o cuerpos numerosos y, cuya ventaja más importante estriba que en estos los ciudadanos "tienen la oportunidad de distinguir las propuestas de los partidos con respecto a los diferentes temas, votar de un modo diferentes temas...y dividir el gobierno entre mas de un partido.....ya que una situación de gobierno dividido puede reflejar las variadas preferencias de los votantes sobre diferentes temas mejor que un gobierno unificado" (Colomer:2001:180).

No resulta difícil derivar de lo antes señalado, que la opinión enunciada hace alusión a dos temas relevantes de la democracia actual: las condiciones de libertad para la expresión de las preferencias y las garantías del pluralismo incluyente. Así de manera concisa el segundo argumento pretende vencer al que esgrime el gobierno unificado: más allá de la hipotética seguridad de la mayor eficacia se sitúan en un nivel preferente los principios políticos de la democracia.

Prosiguiendo con los argumentos de esta disputa teórica el gobierno dividido se defiende de la acusación de formato desequilibrador y desestabilizador de la gobernabilidad y de las instituciones. El argumento a favor es que en los casos estudiados lo que sucede es que el gobernador o ejecutivo en turno requiere ejercitar una mayor destreza y vocación de consenso y de disposiciones pactistas, lo cual distensionan las relaciones, comunmente rígidas y rivalizadas de un gobierno con poder ejecutivo dominante.

Por otra parte, frecuentemente se acusa que los gobiernos divididos generan parálisis, bloqueo, punto muerto, embotellamiento y en consecuencia una evidente ineficacia por cuanto hace al ejercicio no sólo del poder ejecutivo sino del mismo cuerpo congresional, sin embargo, a la luz

de este criterio Colomer ha demostrado que las Cámaras en situaciones de gobierno dividido, en E.U. por ejemplo han demostrado una productividad muy similar que los gobiernos unificados durante un determinado lapso de tiempo (Colomer:2001:199).

El mismo autor, en detrimento de los gobiernos unificados señala el riesgo que éste implica por cuanto a que las decisiones tomadas en este contexto, no escapan al factor de la vulnerabilidad causada por la arbitrariedad y pueden incluso "producir resultados sesgados y socialmente ineficientes (Colomer:2001-1991).

2.3 Por lo que hace a las experiencias concretas de gobiernos divididos en el país, podemos sintetizarlas de la siguiente manera:

#### Primer Campo de Conflicto: LA MAYORÍA ABSOLUTA

Dice bien el Maestro Tonatiuh Guillén cuando señala que una de las primeras preocupaciones durante la existencia de los gobiernos divididos es la de integrar, mediante una serie de actos por cuenta del ejecutivo y de la fracción parlamentaria afin, una mayoría absoluta en la Cámara, habida cuenta de que una vez que el ejecutivo lo logra tiene abierta una amplia brecha para influir en las decisiones claves de la institución congresional.

La mayoría absoluta afin al gobernador le permite conservar su función privilegiada como fuente productora de iniciativas de ley así como, por medio de su influencia, garantizar hipotéticamente dos aspectos que me parecen centrales en esta relación: la aprobación de los presupuestos de egresos y la aprobación de la cuenta pública no sólo del propio ámbito del ejecutivo sino de aquellos municipios que provienen del mismo partido de origen y, en contrapartida, utilizar esta ventaja para cuestionar e impulsar la sanción de aquellos ayuntamientos opositores.

Este propósito fue buscado con gran atingencia y preocupación por el ejecutivo durante la primera y la segunda mitad del período gubernamental en Baja California, entre 1989 y 1995.



Por tratarse de un gobierno dividido del tipo B, en el cual el gobernador del Partido Acción Nacional contó con una mayoría relativa en la Cámara perteneciente a su mismo partido, resultó relativamente sencillo garantizar a una serie de incentivos y ventajas a alguna de las restantes fracciones parlamentarias a fin de adherir votos en la Cámara a su favor. Un factor adicional que alentó esta negociación sin duda que estuvo dado en ambas legislaturas, por la composición y/o dispersión del resto de la oposición parlamentaria.

En situación más difícil se encontró el gobernador del Estado de Baja California definición panista durante la segunda mitad de su mandato (1998-2001) pues en este caso como resultado de una elección intermedia tiene que enfrentar un gobierno dividido del tipo "C", es decir, en la cual el ejecutivo cuenta con una fracción parlamentaria afín que conforma una de las fracciones minoritarias del Congreso; sin embargo, existió adicionalmente un factor que complicó más el paisaje: fue el hecho de que se registró un menor contingente cameral de las fracciones opositoras con las cuales buscar una alianza con lo que, el ejecutivo, tendría que a un alto costo, disponer y ofrecer mayores incentivos en la búsqueda de una coalición cameral, que le fuera por lo menos transitoriamente funcional.

La elección reciente (julio 2001), en Baja California, resulta demasiado benévola hipotéticamente al gobernador proveniente del PAN, ya que, si bien es cierto se produce un gobierno dividido del tipo B, la fracción parlamentaria sólo requiere de un voto cameral para lograr la mayoría absoluta, contando con el aliciente muy favorable de que existe por lo menos un voto cameral disponible proveniente del Partido Verde Ecologista de México, el cual llegó a tal escaño gracias a una alianza electoral que construyó precisamente con el Partido Acción Nacional.

Resulta necesario acotar que este proceso de negociación del Ejecutivo así como de la fracción parlamentaria del mismo color, resulta demasiado complejo y difícil y no siempre es coronado con el éxito absoluto ya que su realización depende de los contingentes camerales disponibles, de la cantidad que se requiere para lograr la mayoría absoluta, de la disposición de las fracciones opositoras pactistas para correr los riesgos y costos de una coalición congresional y primordialmente de los incentivos que la fracción del ejecutivo está dispuesto a incluir en la

negociación. Por otro lado sobre una negociación que cristaliza en un pacto siempre pende la duda de la permanencia y posible fractura, dejando casualmente la arena congresional tan compleja, rivalizada e inquieta o más que al principio.

Sin embargo, el mecanismo de negociación para lograr las coaliciones camerales, no siempre resultan exitosas lo cual sucede posiblemente porque no se han construido las condiciones antes señaladas, con lo que mas que la funcionalidad y eficacia de la relación, lo que se genera a cambio es una situación de poderes en rivalidad y competencia; tal fue el caso del Estado de Guanajuato durante la legislatura LV de 1991 a 1994 (Rionda:1996:71).

Una situación similar de gobierno dividido en el cual las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo no han cristalizado en relaciones armónicas es el caso de Chihuahua durante la legislatura LVIII de 1995 a 1998 (Hinojosa:1997:14).

#### SEGUNDO PUNTO DE CONFLICTO: EL TEMA PRESUPUESTAL Y LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PUBLICAS.

Algunos de los temas que han resultado álgidos en las relaciones entre ambos poderes es el relacionado con el análisis, discusión y aprobación del presupuesto del gasto público, esto se deriva del hecho de que el gasto público tiene dos referencias significativas en el ánimo de los componentes del Congreso: la primera es que el presupuesto o gasto público del gobierno del Estado tiene un evidente impacto en el sistema impositivo y del mecanismo de financiamiento público, a través de los cuales se va a integrar el universo de los ingresos públicos, lo que a su vez tiene un fuerte impacto a nivel de los diversos sectores de la sociedad que al final de cuentas sufragarán el llamado gasto público gubernamental, la segunda y la cual me parece de similar relevancia que la anterior es que no cabe duda que a través del gasto público se determinan las orientaciones que las políticas públicas le imprimen a los actos de gobierno, es decir, que el gasto público establece finalmente cuales serán los sectores sociales y económicos que serán mayormente patrocinados por el Estado y cuales lo serán en menor proporción.

El segundo subtema en este renglón, lo constituye sin duda la revisión y aprobación de las cuentas públicas de cada ejercicio fiscal; esta operación incluye tanto las distintas dependencias del gobernador del Estado como los Ayuntamientos de la entidad.

La situación antes descrita tiene ejemplos que permiten corroborar lo dicho así por citar algunos: en Chihuahua durante una experiencia de un gobierno dividido el politólogo Aziz Nassif cita que "la prueba de fuego de la convivencia entre el Ejecutivo y Legislativo...fue sin duda la aprobación del presupuesto (Aziz:1996:116); esta fue una dura prueba de fuego ya que de no aprobarse éste, seguiría vigente el anterior lo cual resulta una gran desventaja para el ejercicio gubernamental dada las necesidades sociales crecientes. Este conflicto se engarzó como era de suponerse con su contraparte, es decir, con el análisis discusión y aprobación de la ley de ingresos del gobierno del Estado.

Por su parte y tocando la experiencia de la misma entidad uno de sus testigos y a la vez actor de estos sucesos señala durante esta LVIII Legislatura "la revisión de las cuentas públicas con el Estado y los Municipios se ha constituido en una verdadera auditoría política...lo fundamental de la fiscalización de la cuenta pública es un sentido profundamente político, en tanto que, a merced de ella, se hace posible que los gobernados conozcan y enjuicien la forma en que las autoridades manejan los recursos públicos y su condición" (Silveira Hinojosa:1997:12,13).

Aguascalientes durante el desempeño de su congreso local establece una confrontación en el mismo campo de las finanzas y presupuestos de tal magnitud, que sólo mediante una negociación bipartita entre las fracciones mayoritarias se logra la aprobación del presupuesto anual así como también una reforma sustancial de la Ley de Hacienda del Estado.

Por lo que toca a Baja California el Maestro Tonatiuh Guillén rescata lo que sucede con este tema durante el primer gobierno dividido de 1989-1992, pues en las negociaciones, el PAN,

:logró definir una mayoría suficiente para sustentar el proyecto sobre todo en aspectos cruciales como la aprobación de presupuestos y la revisión de las cuentas públicas" (Guillén:1996:50).

La situación anterior se vuelve más controversial dado que, de acuerdo a la situación específica del Estado, si bien el apremio de la fracción afin al gobernador panista fue la aprobación del presupuesto de su gobierno, en lo que se refiere a las cuentas públicas, éstas constituían un problema ya que las cuentas públicas tanto del gobierno del Estado como de los Municipios, correspondían en su totalidad a gobernantes del Partido Revolucionario Institucional.

En éste y otros casos, vale la pena insistir, también constituyó un tema de conflicto la respectiva Ley de Ingresos.

Resulta irónico, pero ello sucedió de esa manera; durante el primer gobierno de alternancia la fracción parlamentaria del PAN asumió una actitud excesivamente fiscalizadora sobre todo de las cuentas públicas del Ayuntamiento y del Gobierno del Estado, mientras que durante los posteriores gobiernos divididos que se suceden "el PAN disminuye su actividad de intensa fiscalización y el PRI la incrementa significativamente, pues en lo sucesivo las principales cuentas corresponden a los gobiernos panistas" (Guillén:1996:54).

Los incidentes en este campo se van a repetir aún durante el resto del período en el cual tienen que convivir los dos poderes en condiciones de gobiernos divididos, tal es el caso de la aprobación del presupuesto del gobierno del Estado durante la XIV Legislatura (1992-1995) propiciada sobre todo a un crecimiento de la deuda pública estatal, posición crítica ésta asumida por la fracción del PRD.

Finalmente respecto a este punto vale la pena rescatar algunas experiencias durante la más reciente etapa de gobierno dividido en Baja California en la actual XVI Legislatura (1998-2001).

No obstante constituir el tema del presupuesto y el de las cuentas públicas un problema álgido y que recupera una gran centralidad sobre todo en dos momentos: el del fin de ejercicios fiscales y de períodos gubernamentales en materia de revisión de cuentas públicas y el de análisis y aprobación de presupuestos y leyes de ingresos anuales; durante la actual legislatura según relataron algunos de sus integrantes, sin dejar de constituir estos temas los de mayor pugna se consolidó un método que logró conciliar los diversos intereses involucrados en un congreso dividido. La experiencia consistió en establecer un procedimiento mediante el cual, los diputados de la cámara pudieran ejercitar una revisión minuciosa del presupuesto del Ejecutivo del Estado, contando con la presencia de cada uno de los titulares de las diferentes dependencias del gobierno quiénes eran interrogados respecto a cada uno de los programas y proyecto de su área. El ejercicio no concluía sino hasta que eran justificadas cada una de las cantidades y acciones insertas en el proyecto. El experimento parece que logró el consenso de las partes ya que se llegó incluso al extremo de que los diputados lograron su entera satisfacción respecto al presupuesto y programas luego de que algunos proyectos, programas y recursos fueron reencausados gracias a su intervención y acuerdo de las partes (Martínez:1999:31).

### TERCER PUNTO DE CONFLICTO: LA AGENDA SISTEMÁTICA Y LA AGENDA INSTITUCIONAL.

Con la finalidad de precisar los términos y lograr una comunicación más comprensible a través de elementos discursivos de entendimiento común vale el esfuerzo de definir lo que podemos entender por agenda sistemática y agenda institucional.

Para lograr lo anterior aceptaremos que la agenda sistemática o pública "consiste en todos los temas que son percibidos comunmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente". (Cobb:1986:115).

Por su parte la agenda institucional o gubernamental "puede ser definida como ese conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar

las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos expuestos ante cualquier organismo gubernamental a nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional." (Cobb:1986:116).

Sintetizando lo anterior diremos simplemente que la agenda sistemática corresponde a los asuntos que representando una necesidad colectiva pugna por ser reconocida por el estado; mientras que la agenda institucional corresponde a los temas que los gobiernos determinan como objetivo de su ejercicio.

Esto constituye sin duda otro de los campos en los cuales la situación de los gobiernos divididos vá a tener un impacto notorio. La tendencia que nos ilustran las diversas experiencias en el país nos hablan sin duda, de que por cuanto hace a las cámaras y en éstas a través de sus fracciones parlamentarias, existe una especie de vocación por retomar las demandas iniciales que antaño, durante la existencia de los gobiernos unificados en los que tanto el recinto del ejecutivo como el del legislativo fueron dominados por un solo partido, fueron subsumidas al interior del poder ejecutivo. Seguramente que esta nueva tendencia de la cámara y de sus fracciones obedece más a una tentación por recuperar la credibilidad y la adhesión perdida en el trayecto de los procesos electorales. Por el lado de los gobernadores en situación de gobiernos divididos, no todos ellos determinaron un curso de acción en el mismo sentido, sin embargo algunos lo intentaron y quisieron influir en el dominio de la agenda sistemática a la par que multiplicaron las acciones de la agenda institucional.

La lucha por el apropiamiento de la agenda sistemática cobró sin duda una mayor intensidad por cuenta de los congresos y las fracciones parlamentarias atendiendo con ello además de un interés político-electoral, a una recuperación de sus funciones originarias de representación popular.

La vocación por patrocinar la agenda sistemática tanto por las cámaras como por el ejecutivo tiene como resultado un efecto: Se genera una serie de leyes que atienden a los diversos asuntos y problemáticas sociales y en algunos casos, las cámaras desarrollan una apertura deliberativa para atender en pleno tales asuntos llegando a su cristalización con la creación incluso, de comisiones o subcomisiones especiales para atender en forma sistemática tales asuntos.

Con el objeto de fortalecer este punto, registraremos algunos eventos en esta dirección.

En Guanajuato durante el primer gobierno dividido que se registra en un intento del gobernador de dar cumplimiento a sus proyectos gubernamentales se comienzan a darle prioridad a temas que de suyo históricamente han constituido el sistema de demandas sociales. En consecuencia surge una especie de competencia con la cámara por retomar temas de la agenda sistemática a efecto de legislar en aspectos como la regularización de la tenencia de la tierra, la salud, la educación y el tránsito y transporte. (Rionda:2000:43)

En este mismo sentido podemos señalar el caso de Baja California Sur y que en el curso de la operación de un gobierno dividido se presentan iniciativas que se convierten en temas de conflicto, tal es el caso de la intención de la fracción del PAN de influir en la cámara para incluir una legislación de evidente origen de la agenda sistemática, relativa a reformas a la ley de derechos humanos, por su parte el PRI a su vez, no logró la aprobación de la iniciativa de Ley de Seguridad Pública, la cual sin duda que refleja más los intereses de una agenda sistemática que de una agenda gubernamental o institucional. (Garmendia:1996:159)

Durante el ejercicio de un gobierno dividido en Chihuahua, se hizo patente la pugna por el apropiamiento de los temas de interés social y que propiamente integran la agenda sistemática de esa entidad. El ejemplo corre por cuenta de una fracción parlamentaria perteneciente al PRI, la cual en este caso constituía una mayoría absoluta en el cuerpo congresional; dicha fracción convirtió al recinto parlamentario en el escenario privilegiado para la denuncia del programa social del gobernador denominado "jalemos parejo" cuya finalidad era llevar una fuerte inversión social a las comunidades. (Aziz:1996:114)

Finalmente para concluir, tenemos el caso de nuestro estado durante los períodos de convivencia entre un gobernador proveniente del PAN y un congreso en el cual no cuenta con una mayoría afín.

Estas pugnas por el apropiamiento y el patrocinio de los temas de la agenda sistemática se producen tempranamente ya que el maestro Tonatiuh Guillén señala que durante el primer gobierno dividido, el PAN logra acumular un voto cameral que requería para lograr la mayoría absoluta incorporando intereses o posiciones así como acciones a favor de organizaciones urbanas que el diputado Zavala representaba directamente. (Guillén:1996:50)

A su vez durante la actual legislatura, ésta convierte en suyo el proyecto inicial de la reforma legislativa integral que impulsó un gobernador panista para convertirlo en uno de los proyectos más ambiciosos denominado "el Programa de Reforma del Estado", éste es sin duda un caso en el cual si bien es cierto que el programa en cuestión por su dimensión y efecto corresponde a la agenda institucional, algunos de los componentes temáticos corresponden claramente a la agenda sistemática.

Por otro lado, resulta interesante observar como en nuestro caso algunos de los temas que representan problemas de interés social y que por lo tanto corresponden a la agenda sistemática, el congreso se los ha apropiado con sentido estratégico estableciendo comisiones especiales para tal asunto o desagregando aquellas que por su relevancia merecen una atención especial, tal es el caso de las comisiones de seguridad pública y la de justicia que anteriormente se integraban en una sola, así como la comisión especial para atender el conflicto laboral de San Quintín.

#### CONCLUSIONES:

Dadas las anteriores consideraciones podemos arribar a lo siguiente:

- 1.- Sin duda que los gobiernos unificados teóricamente brindan mayores condiciones orgánicas y decisionales para una mayor eficiencia en el funcionamiento de un gobierno, pero en su condición, la unamidad, lleva implícita su propia desventaja: es más proclive a la subjetividad y a la protección de intereses de personas y sectores provocando el sesgo gubernamental. Además el funcionamiento real de gobiernos divididos han demostrado

similares niveles de eficacia con el agregado de la inclusión de mayores intereses y diversas preferencias en los actos de gobierno.

2.- Que a los gobiernos divididos debemos desproverlos de cargas moralistas, es decir, ni son buenos ni son malos por sí mismos prescriptivamente; ya que sólo su ejercicio demuestra si pueden generar condiciones más o menos claras y ventajosas para un eficaz funcionamiento gubernativo. Incluso la práctica durante su ruta histórica en nuestro país, nos obliga a dar una evaluación apenas preliminar y con resultados ambivalentes, ya que su operatividad y viabilidad dependen no sólo de las condiciones del reparto congresional en que se encuentra el ejecutivo sino, de las condiciones políticas en que se pueda gestar una negociación ejecutivo-legislativo para lograr avanzar los proyectos del estado.

3.- Los riesgos y las incertidumbres para lograr un proceso de cohabitación entre los poderes ejecutivo-legislativo en un modelo de gobiernos divididos son enormes y mayormente posibles durante los primeros casos en que en una entidad se debuta con este patrón de relaciones; ello es explicable ya que en el caso de nuestro país, uno de los primeros actos que se intenta en el seno congresional, es modificar las reglas del juego político y del ejercicio del poder de un partido político que, había hegemonizado por más de ocho décadas ambos espacios de poder tanto en el nivel nacional como local.

Los casos subsecuentes parecen caminar por vías menos accidentadas ya que la experiencia ha demostrado que dicha cohabitación se vuelve más funcional y productiva en la medida en que este modelo se repite en varios ocasiones en las entidades.

La explosividad de la relación y el bloqueo de las negociaciones se expresan al inicio de un nuevo proceso electoral lo cual es comprensible, dado que este es una nueva oportunidad para que la oposición recupere el poder: la consecuencia es que en este momento se recupera la noción del amigo-enemigo o de aliados-opositores si se quiere matizar la relación conflictiva.

4.- La recuperación de la regularidad de la operación de una relación productiva entre el ejecutivo y un congreso dividido se encuentra sustentada en condiciones muy diferenciales y complejas atendiendo a la presencia cameral bipartidaria, multipartidaria moderada o multipartidaria excesiva.

En el primer caso la posibilidad de una relación explosiva, beligerante y de permanente desequilibrio resulta más probable dado que la parte opositora, cuenta a su disposición con una serie de incentivos políticos electorales y mediáticos para mantenerse en esta condición de resistencia permanente a los proyectos gubernamentales.

La situación de congreso dividido con presencia multipartidaria moderada presenta condiciones menos difíciles para lograr una coalición cameral favorable dado que se encuentran los votos congresionales distribuidos, lo que puede generar el uso de algunos incentivos de parte del ejecutivo y su fracción parlamentaria para lograr tal fin.

La última modalidad representa también algunas dificultades ya que ello responde a que los votos congresionales se encuentren fuertemente dispersos, lo que implica generar una coalición con varias fracciones, ello evidentemente que multiplica el esfuerzo pactista del ejecutivo, a la vez que eleva sustancialmente el costo y la magnitud de los incentivos que tiene que ofrecer a cambio.

5.- En los casos analizados de experiencias de gobiernos divididos, existen varios puntos de conflicto los cuales, se van a agregar al ya de por sí difícil y complejo paisaje, que va a oscurecer la palestra de la cámara de diputados. Los tres que aquí se señalan no agotan el universo del análisis desde esta perspectiva, sólo representan apenas un inventario preliminar de los que a juicio personal cruzaron la superficie cameral en búsqueda de una mejor cohabitación de los dos poderes en cuestión.

Entre otros temas, además de aquellos que podemos denominar coyunturales o inesperados como la muerte del gobernador de Baja California Héctor Terán Terán cobran una relativa centralidad

la lucha por el ocupamiento de los órganos técnicos del congreso como la oficialía mayor, la contaduría mayor de hacienda, la dirección jurídica y la dirección de comunicación social, las cuales se consideran una especie de áreas operativas unas, de control y de administración de recursos otras y que en torno de las funcionalidad del congreso y de las fracciones parlamentarias y las comisiones, revisten una relativa relevancia nada despreciable.

De similar manera, es frecuente que se genere hacia el interior de la cámara una disputa no sólo por los órganos de gobierno sino también por el dominio de cada una de las comisiones que integra el congreso. Este punto de conflicto llega a tal grado su intensidad que en una buena parte de los casos en que se ha dado el gobierno dividido se propicia una reforma o se sustituye la ley orgánica del poder legislativo.

6.- Finalmente queremos propiciar una apertura de la discusión sobre este tema, para ello queremos señalar que:

- El fenómeno de gobiernos divididos en una democracia emergente y de características como la nuestra tiene lugar porque se han debilitado las relaciones hegemónicas de un partido y de un estado autoritario flexible; como consecuencia de ello se ha actualizado el debate entre las relaciones de autonomía e independencia entre ambos poderes.
- Tiene que ver con una nueva disputa por las agendas y sobre todo con la intención de la cámara de diputados por recuperar la relevancia que tiene la agenda pública ya que esta tiene un mayor impacto político.
- Tiene que ver con un proceso gradual en el cual se ha desarrollado el concepto y la práctica del voto dividido y de la oposición institucional, lo cual modifica sustancialmente la arena política, en el ámbito no sólo de la oposición en las calles sino de una oposición multiespacial, ensanchando con ello los campos de acción de los ciudadanos.

- Es un modelo que tiene que ver a mediano y a largo plazo con el tema de la utilidad social y la eficacia gubernativa. En este campo existe a disposición de la sociedad, la oportunidad de ejercitarse hipotéticamente en la función de la evaluación política.

**INTEGRACION DE LA CAMARA DE  
DIPUTADOS EN BAJA CALIFORNIA  
1989-2001**

LEGISLATURA	PERIODO	TIPO DE ELECCION	TIPO DE GOBIERNO QUE PRODUCE	INTEGRACION POR PARTIDO POLITICO				INTEGRACION DE LA LEGISLATURA
				PAN	PRI	PRD	OTROS	
XIII	1989-1992	CONCURRENTE	DIVIDIDO	9	6	1	*3	19
XIV	1992-1995	INTERMEDIA	DIVIDIDO	8	7	4		19
XV	1995-1998	CONCURRENTE	UNIFICADO	13	11	1		25
XVI	1998-2001	INTERMEDIA	DIVIDIDO	11	11	3		25
XVII	2001-2004	CONCURRENTE	DIVIDIDO	12	10	2	**1	25

NOTAS: \*PFCRN 1; PPS 1 Y PARM 1

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

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

PERIODO 1989-2001

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

NOTAS: \*PFCRN 1; PPS 1 Y PARM 1

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

ALGUNOS CASOS DE GOBIERNOS DIVIDIDOS ATENDIENDO A SU TIPOLOGIA Y A ALGUNAS OTRAS CARACTERISTICAS

ESTADO	LEGISLATURAS	PARTIDO DEL GOBERNADOR	TIPO DE ELECCION	TIPO DE GOBIERNO DIVIDIDO	ESCAÑOS ADICIONALES PARA MAYORIA ABSOLUTA	INTEGRANTES DE LA CAMARA	% QUE ESOS ESCAÑOS SIGNIFICAN
BAJA CALIFORNIA	XII(1989-1992)	PAN	CONCURRENTE	B	1	19	5.26
	XIV(1992-1995)	PAN	INTERMEDIA	B	2	19	10.52
	XVI(1998-2001)	PAN	INTERMEDIA	C	2	25	8.00
	XVII(2001-2004)	PAN	CONCURRENTE	B	1	25	4.00
GUANAJUATO	LV(1991-1994)	PAN	CONCURRENTE	D	10	30	33.33
	LVI(1994-1997)	PAN	INTERMEDIA	D	11	30	36.66
BAJA CALIFORNIA SUR	VII(1993-1996)	PRI	CONCURRENTE	A	1	14	7.14
	VIII(1999-2002)	PRD	CONCURRENTE	B	1	21	4.76
CHIHUAHUA	LVIII(1995-1998)	PAN	INTERMEDIA	D	8	24	33.33
AGUASCALIENTES	LV(1995-1998)	PRI	INTERMEDIA	C	3	27	10.71
	LVII(2001-2004)	PAN	INTERMEDIA	C	4	27	14.81
MÉXICO	LIV(1997-2000)	PRI	INTERMEDIA	B	8	75	10.66
COAHUILA	LIV(1997-2000)	PRI	INTERMEDIA	A	1	32	3.12
DISTRITO FEDERAL	II(200-2003)	PRD	CONCURRENTE	B	15	66	22.72
YUCATAN	(2001-2004)	PAN	CONCURRENTE	C	2	25	8.00
MORELOS	(1997-2000)	PRI	INTERMEDIA	B	3	30	10.0
	(2000-2003)	PAN	CONCURRENTE	A	1	30	3.23

BIBLIOGRAFIA

- Silveira Hinojosa José Revista Quorúm, # 55 de julio 1997, Ed. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.
- Reyes Rodríguez Andrés Revista # 9, Aguascalientes 1997.
- Lujambio Alonso Gobiernos divididos en la Federación Mexicana, Ed. UAM, Mexico 1996.  
El poder compartido, Ed. Océanos Mexico 2000.
- Guillén López Tonatíuh Gobiernos divididos en la Federación Mexicana, capítulo "Gobierno dividido en Baja California", Ed. UAM, México 1996.
- Aziz Nassif Alberto Gobiernos divididos en la Federación Mexicana, capítulo "Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua", Ed. UAM, México 1996.
- Garmendia Marina Gobiernos divididos en la Federación Mexicana, capítulo "Un gobierno dividido fugaz: la historia de la VII legislatura de Baja California Sur", Ed. UAM, México 1996.
- Rionda Luis Miguel Gobiernos divididos en la Federación Mexicana, capítulo "Guanajuato. Gobierno dividido y cohabitación bipartidista", Ed. UAM, México 1996.  
Alternancia y Transición Política, coordinación Víctor Espinoza Valle, Ed. P y V, México 2000.
- Colomer Josep Instituciones políticas, Ed. Ariel, Barcelona 2001.
- Cobb Roger Participación política americana, Ed. Noema, México 1986.
- Pasquino Gianfranco La oposición en las Democracias Contemporáneas, Ed. Eudeba, Buenos Aires 1997.
- Martínez Herrera Leopoldo Los congresos locales ¿Una avanzada democrática?, revista "Este país" no. 103, México 1999.



## DATOS DE LOS AUTORES

### Resumen Curricular

#### Victor Alejandro Espinoza Valle

- Actualmente Concluye un libro sobre *El Sistema político en Baja California*, que será publicado por el Centro de Estudios de Política Comparada.
- Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Baja California.
- Maestro y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España.
- Actualmente es Secretario General Académico de El Colegio de la Frontera Norte e Investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores.
- Ha sido profesor en las siguientes Universidades:
  1. Autónoma de Baja California
  2. Tecnológica de México
  3. Autónoma Metropolitana
- Escribe semanalmente en los periódicos **Frontera y La Crónica**, de B.C.
- Ha publicado artículos y ensayos en periódicos nacionales, así como en revistas especializadas de México, Estados Unidos e Italia.
- En mayo de 1993 recibió el Premio INAP 1992, otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública.
- Entre sus libros destacan :
  - **Reforma del Estado y Empleo Público.**
  - **Clases medias y pequeñas burguesías.**
  - **Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California.**
  - **Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México.**
  - **Alternancia y transición política, ¿Cómo gobierna la oposición en México?**

## Curriculum Vitae

### Lic. Leopoldo Martinez Herrera

- Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas.
- Estudios de Maestría en Administración Pública.
- Estudios de Maestría en Ciencias Políticas.
- Fue Investigador y actualmente académico en la Universidad Autónoma de Baja California.
- Autor de diversas publicaciones y ensayos sobre el sistema político Mexicano.
- Autor del libro : "La política en Baja California".
- Ha publicado ensayos en revistas nacionales tales como "Este país" y "Lex".
- Conductor del programa de televisión "Dialogo entre partidos políticos"
- Ha participado en diversos foros y paneles sobre el sistema político y procesos electorales en Baja California.
- Actualmente se desempeña como vocal ejecutivo de la junta distrital 01 en Baja California del Instituto Federal Electoral.

# Directorio

Dip. Guillermo Aguilar Kaiten  
Dip. José Félix Arango Pérez  
Dip. Sergio Avitia Nalda  
Dip. Alejandro Bahena Flores  
Dip. Héctor Baltazar Chipres  
Dip. Sócrates Bastida Hernández  
Dip. Antonio Ricardo Cano Jiménez  
Dip. Raquel Casillas Muñoz  
Dip. Miguel Delfin Castro  
Dip. Martín Domínguez Rocha  
Dip. Héctor Esparza Herrera  
Dip. Edgar Arturo Fernández Bustamante  
Dip. Gilberto Flores Muñoz  
Dip. Sergio Gómez Mora  
Dip. David Gutiérrez Piceno  
Dip. Jaime Jiménez Mercado  
Dip. Sergio Javier Loperena Núñez  
Dip. Efrén Macías Lezama  
Dip. Héctor Magaña Mosqueda  
Dip. Juan Manuel Molina Rodríguez  
Dip. Alejandro Pedrín Márquez  
Dip. Manuel Alberto Ramos Rubio  
Dip. David Ruvalcaba Flores  
Dip. Olivia Villalaz Becerra  
Dip. Ricardo Zazueta Villegas

**XVI**  
**Legislatura**

## MESA DIRECTIVA

### Presidente

Dip. Alejandro Pedrín Márquez

### Vicepresidente

Dip. David Gutiérrez Piceno

### Secretario

Dip. Gilberto Flores Muñoz

### Prosecretario

Dip. Olivia Villalaz Becerra

Congreso del Estado  
de Baja California  
Edificio Poder Legislativo  
Av. de los Héroes y Pioneros s/n  
Centro Cívico, C.P. 21000  
Mexicali, Baja California  
Teléfono 559-56-00  
559-56-01  
Fax 559-56-56

### Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias

Dip. Martín Domínguez Rocha  
**Presidente**  
Dip. Edgar A. Fernández Bustamante  
**Vicepresidente**  
Dip. Gilberto Flores Muñoz  
**Vicepresidente**

### Oficial Mayor

Lic. Luis Alberto Ocampo Blanco  
**Contador Mayor de Hacienda**  
C.P. David Gutiérrez García  
**Jefe del Departamento Jurídico**  
Lic. Roberto Vidrio Rodríguez  
**Jefe del Departamento de  
Comunicación Social**  
C. Francisco Lizárraga Ochoa  
**Jefe del Departamento de  
Contabilidad y Finanzas**  
C.P. Arturo Navarrete Pacheco  
**Coordinadora Departamento  
de Recursos Humanos**  
Lic. Verónica Ruvalcaba Sandoval  
**Coordinador Departamento  
de Recursos Materiales**  
Lic. Carlos Amaya Soberanes  
**Coordinador Depto. Editorial y  
Registro Parlamentario**  
L.C.C. Rolando Inzunza Velasco  
**Coordinadora de Archivo  
y Oficialía de Partes**  
C. María Engracia Martínez Gómez  
**Coordinador de Apoyo Parlamentario**  
C. Roberto Sota Castillo  
**Asistente de Oficialía Mayor**  
C. Alberto Ríos Noriega  
**Coordinador de Informática**  
Ing. Noé Carrillo Gallardo  
**Correo electrónico:**  
congresobc@hotmail.com  
comunicar@congresobc.gob.mx  
**Internet**  
<http://www.congresobc.gob.mx>  
<http://www.congresobc.gob.mx/csocial>

*El Congreso del Estado de Baja California 1953-2000; y La Experiencia del Poder Compartido en México*, se terminó de imprimir en Septiembre de 2001, en los talleres gráficos de Impresora San Andres S.A. de C.V. Ubicada en Río Mocerito Y Vazco de Quiroga #801, Col. Pro-Hogar, en Mexicali, Baja California México, el tiraje consta de 1000 ejemplares