



FLACSO
MÉXICO

LOS PODERES ESTATUTARIOS EN LOS GOBIERNOS
DIVIDIDOS Y UNIFICADOS. ANÁLISIS DE LA
PLURALIDAD POLÍTICA Y LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN LOS ESTADOS DE MÉXICO, 1999-2005.

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

Comité de Tesis:
Director: Dr. John Ackerman
Lectora: Dra. Karina Asolabehere
Lectora: Dra. Aimeé Figueroa

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

SEGUNDA PARTE. EVIDENCIA EMPÍRICA

3. LA ESTRUCTURA POLÍTICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LOS ESTADOS: 1999-2005

Introducción

En este capítulo se presenta una radiografía de la estructura política, es decir, se describe la composición de los gobiernos estatales en función de los partidos que integran los poderes ejecutivo y legislativo. De manera específica, nos enfocamos en la distribución de PAN, PRI y PRD e incluimos a las organizaciones pequeñas (PVEM, PT y partidos locales) para el periodo 1999-2005. El propósito general de esta parte del estudio es observar cómo durante la transición y consolidación política, el incremento en la competencia partidaria produce resultados no hegemónicos en la integración de las gubernaturas y congresos estatales.

La permanencia o la fluctuación local de estas organizaciones reconfigura el mapa político del país de tal forma que hay un desplazamiento de los gobiernos unificados hacia los gobiernos divididos. Sin embargo, dada la naturaleza incierta de la pluralidad pueden presentarse escenarios donde un gobierno unificado es sustituido por uno dividido o luego de una estructura política dividida se reinstaura una unificada. Ambos escenarios son de nuestro interés debido a que sostenemos que el grado de cohesión o división entre ejecutivo y legislativo conlleva a distintas decisiones en los ordenamientos jurídicos de la fiscalización superior.

Debe precisarse que el factor nominal en la definición de una estructura política unificada o dividida responde a dos criterios numéricos. El primero se origina cuando el partido del gobernador tiene la mayoría en la legislatura. Esta situación es negativa para el equilibrio de poderes y la supervisión pues es muy poco probable que los congresistas vayan en contra de la voluntad del gobernador o de los líderes partidistas.

En el segundo caso, el gobernador con una minoría se enfrentaría al riesgo potencial de una fuerte vigilancia por parte de los opositores, quienes buscarán debilitar la imagen de su partido ante la opinión pública. Este segundo escenario tiene como beneficio un control más independiente sobre el ejecutivo (Manzetti y Morgenstern, 2000).

Un gobierno dividido refiere una fragmentación en la distribución del poder político. El titular del ejecutivo pierde 2/3 partes de los asientos legislativo de alguna de las cámaras, situación que se presenta casi de manera exclusiva en los sistemas presidenciales dado su diseño institucional. En cambio en uno parlamentario, ante la falta de mayorías se promueve un gobierno de coalición.

La formación de un gobierno dividido puede explicarse por varias causas. Si los sistemas electoral y de partidos fomentan la competitividad entre las organizaciones es muy posible que la integración de los poderes no sea unificada. Otra posible causa son los procesos de cambio y transición política donde se tiende a ampliar el número de opciones partidarias y sociales. La celebración de elecciones intermedias o escalonadas también arroja una fragmentación. Asimismo, las preferencias de los electores pueden influir de dos formas. En una, los ciudadanos consideran que un gobierno dividido evita que el poder se acumule en un sólo partido y que éste abuse de su posición, por lo que deciden “repartir” su voto. En la otra, fenómenos como el abstencionismo o la volatilidad del voto pueden generar resultados inciertos e inesperados que anulen efectos de suma cero.

La discusión sobre la conformación de los gobiernos ha evolucionado de la preocupación por la distribución numérica para determinar el equilibrio o el desequilibrio en la proporción de las fuerzas representadas, hacia las consecuencias que conlleva en el desempeño y la estabilidad de las democracias. Para algunos autores, lo relevante en el análisis de los gobiernos divididos son las posibilidades de parálisis y desorganización (Jones, 1995) e incluso las causas y consecuencias para la estabilidad del país.

En América Latina, se han examinado también los arreglos institucionales (Linz, 1984; Mainwaring, 1990, 1997; Sabsay, 1991; Shugart y Carey, 1992). La mayoría de ellos concluyen que los gobiernos divididos son producto del sistema electoral, el cual a su vez determina tanto el sistema de partidos como la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo.

En muchos de estos trabajos se asume que el número de partidos políticos es relevante para la composición, pero sobretodo, para el funcionamiento del congreso. En particular se piensa que la rendición de cuentas es más fuerte en sistemas bipartidistas (Mayer, 1980; Powell 1982), pero Haggard y Kaufman (1994) han llegado a conclusiones similares en países con sistemas multipartidistas. Estos autores refieren que la existencia de varios partidos hace que ciertos temas de gran relevancia, como los de carácter económico, sean muy discutidos lo que hace costoso el acuerdo. En contraste, en legislaturas bipartidistas la aprobación de reformas suele ser menos complicada.

Mainwaring y Shugart (1997) señalan que el "número de partidos en una legislatura afecta el grado de compatibilidad entre la asamblea y el presidente. La situación puede ser difícil si éste tiene problemas para establecer coaliciones de gobierno" (p.394).

Transversalmente, otras de las variables que se introducen a la discusión está relacionada con la carrera de los legisladores. Cox y Morgenstern (2002) advierten que la obstrucción del congreso a los planes del presidente puede resultar de dos tipos de situaciones. En la primera, que definen como "legislatura flexible", se quiere participar de la elaboración de la política gubernamental y su visión es opuesta a los proyectos del ejecutivo. Ir en contra de él, otorga a los congresistas puntos a favor frente a la opinión pública. En la segunda, que definen como "legislatura localista-venal", los legisladores solamente prestan su apoyo a las propuestas del presidente a cambio de beneficios materiales para sus distritos electorales o para sus propios bolsillos. Justamente, que una legislatura se incline por un tipo flexible o localista-venal depende de las posibilidades que tienen los legisladores de desarrollar una carrera profesional en esa función: "Para los legisladores en México, Argentina y Brasil, donde respectivamente el 0, 20 y 35

por ciento de los legisladores fueron reelegidos en elecciones recientes, debe ser tentador agarrar todo lo que pueden y salir corriendo". Los legisladores que puedan prever carreras más largas, en cambio, aunque ciertamente interesados en las ventajas electorales de obtener beneficios para sus distritos, tienden a preocuparse también por los resultados de las políticas públicas (Cox y Morgenstern 2002, 174).

Finalmente, otro factor que hace más compleja la relación ejecutivo-legislativo, se vincula al grado de disciplina partidista: si un gobernador enfrenta una situación en la cual el gobierno dividido se caracteriza también por una legislatura dividida y altamente disciplinada, el mandatario tendrá muchos problemas para hacer que sus preferencias prevalezcan. Este escenario se complica cuando en un congreso dividido, el partido opositor es mayoría; en ese caso, es muy probable que éste tenga como principal estrategia obstruir al gobernador y que para ello construya los incentivos que soporten altos niveles de disciplina interna. Para estimar la distribución del poder en los gobiernos y congresos estatales procedemos de la siguiente forma. En un primer apartado, presentamos la comparación estatal de la composición de los partidos en el periodo estudiado; se hace énfasis en la evolución de las fórmulas de representación política y su impacto en una nueva composición política de los poderes ejecutivo y legislativo. En un segundo apartado, estimamos el número efectivo de partidos, indicador que nos permitirá definir la composición de los gobiernos unificados y divididos.

3.1. Las fórmulas de representación política y la fragmentación del poder en las entidades mexicanas.

Las leyes electorales y, en general, los mecanismos de representación política deben procurar que exista un equilibrio entre los partidos y los grupos sociales, pues de ello depende la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo. Dieter Nohlen (1998:56) refiere que la representación se concreta en la traducción de las demandas de la población y los escaños.

El sistema electoral regula lo relativo a la existencia de una o más fuerzas partidarias, las circunscripciones (dependientes del tamaño de la población y el territorio), la distribución de las candidaturas y las reglas de la competencia.

No analizaremos en detalle todos estos puntos, pues nos interesa hacer hincapié en las consecuencias que tienen la aplicación de las fórmulas en el equilibrio de los distintos sectores. La fórmula de mayoría establece que un candidato o un partido resultan electos si obtienen el mayor número de votos frente a sus rivales; la de representación proporcional asigna a los partidos de forma equitativa, según los votos obtenidos en una circunscripción, el mismo porcentaje de los diputados adscritos a una lista elaborada por esa organización en dicha circunscripción.

Tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional pueden propiciar el control mayoritario de un partido o grupo. La combinación de ambas fórmulas otorga asientos a partidos opositores e impulsa un sistema pluripartidista en el cual los sectores minoritarios pueden verse mejor representados que en los sistemas bipartidistas.¹

Por lo que se refiere a la evolución de las fórmulas de representación en México, hasta la segunda mitad del siglo XX, se privilegia un sistema electoral basado en la mayoría relativa. Esto permite que el poder político garantice la estabilidad del sistema de partido hegemónico. El centro del proceso de liberalización política tiene como propósito introducir un nuevo sistema de representación que permita al resto de las fuerzas partidarias tener voz y voto en los poderes públicos.

Así, en el año de 1963, el Congreso federal aprueba la introducción de la figura de los “diputados de partidos” cuyo objetivo es modificar el sistema de mayoría relativa para incluir la participación de los grupos alternos al Revolucionario Institucional (Art 54 Constitución Política). Diez años más tarde, el umbral para obtener la legalización de las fuerzas políticas se reduce de 2.5 a 1.5 por ciento de

¹ También debe tomarse en cuenta si estas fórmulas operan en una circunscripción de la que resultarán diputados uninominales o bien plurinominales en el caso de que haya más de un escaño por circunscripción, hecho que definirá la relación del candidato con el elector. Como señala Shugart, los distritos grandes propician el clientelismo y el distanciamiento del diputado frente a su elector, mientras que los distritos pequeños hacen del Congreso un “socio positivo” que lleve al ámbito legislativo las demandas de sus votantes. Shugart Matthew S. “Los sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización”, en Carrillo Flores, Fernando (2001:184).

la votación nacional. Ambas modificaciones comienzan a ser establecidas de manera lenta en los congresos estatales.

En los setenta, de acuerdo con Lujambio, alrededor de 17 estados crean en sus constituciones las figuras de los diputados de partido, con derecho a una curul, pero sin voto (2003:46). El Estado de México es la primera entidad que introduce esta figura, seguido por Sinaloa, Tlaxcala, Aguascalientes, Yucatán, Quintana Roo, Baja California Sur, Nuevo León, Veracruz y Sonora.

No obstante, las distintas modalidades de esta medida nunca se pone en riesgo la estabilidad del sistema político priísta pues siempre garantiza el mantenimiento de la mayoría calificada al menos por tres vías: bloqueando la facultad de la oposición para reformar la constitución local, poniendo altos porcentajes para conseguir un segundo diputado de partido y controlando el crecimiento de los adversarios por medio de las leyes electorales.

Posteriormente, la reforma política de 1977, promovida por Jesús Reyes Heróles, extiende a los partidos la posibilidad de acceder a la máxima tribuna nacional, mediante la creación de dos tipos de registro: definitivo y condicionado. De esta manera, los partidos de oposición pueden ampliar el número de diputados en el Congreso.

Roderic Ai Camp señala que hasta 1976, los partidos de oposición tienen en promedio entre treinta y cuarenta por ciento de los votos en elecciones nacionales. Con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, de los cuatrocientos escaños (300 de mayoría relativa y por 100 de representación proporcional) la oposición consigue al menos cien escaños (1995:193-195). En ese sentido, la reforma de 1977 aun cuando es promovida por los priístas, establece una representación relativamente más plural según las distintas fuerzas partidarias y marca el inicio de la llamada *reforma política*.

De acuerdo con Enrique Semo, "la reforma no sólo se tradujo en una nueva legislación, sino en *un cambio de relación entre el grupo gobernante y la oposición*. Los partidos fueron definidos como 'entidades de interés público'. Sus funciones serían las de 'promover la participación del pueblo en la vida democrática' y sus derechos, los de 'hacer uso en forma permanente de los

medios de comunicación social' y 'participar en las elecciones estatales y municipales...' (1997:56).²

Lujambio estima que la reforma "amplió los espacios de representación de los partidos minoritarios a todos los congresos locales y amplió también el número de partidos políticos en competencia y el espectro ideológico de las opciones electorales (...) y supuso el inicio de otra tendencia muy positiva: el tamaño de dichos cuerpos colegiados" (2003: 54-55).

Actualmente, en el ámbito federal la fórmula electoral que se aplica corresponde a un criterio *mixto de representación proporcional con predominante mayoritario*. Se basa en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional. En la Cámara de Baja se eligen 300 diputados por mayoría relativa, en distritos uninominales y 200 por el criterio de representación proporcional, mediante listas regionales en circunscripciones plurinominales. Para la Cámara Alta, por cada entidad se eligen dos senadores mediante la fórmula de mayoría relativa; uno asignado a la primera minoría y otros 32 por representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinomial, que hacen un total de 128 senadores.

Para la elección por mayoría relativa cada elector tiene un voto y el candidato que logra el mayor número de votos gana, aún si no logra la mayoría absoluta. Con base en estos resultados se determina los partidos políticos que pueden presentar listas adicionales para la distribución de escaños por representación proporcional. El porcentaje mínimo para la participación es de dos por ciento y el cálculo matemático en la distribución de las curules de representación proporcional se basa en los principios de *cociente natural* y *resto mayor*. Primeramente, se resta a la votación total emitida los votos a favor de los partidos que tuviesen menos del

² De acuerdo con Semo "las causas principales de esa reforma fueron: a).- el surgimiento y consolidación de importantes organizaciones políticas, casi todas ellas de izquierda que desde mediados de los años sesenta actuaban clandestina o semiclandestinamente; b).- el estallido de una grave crisis económica desde 1975-76 que afectaba seriamente los niveles de vida de los sectores populares; c).- la evidencia de que los partidos de oposición registrados eran incapaces de captar las múltiples expresiones de insatisfacción popular; d).- la proliferación de movimientos populares que amenazaban la estabilidad del sistema existente, tales como huelgas, toma de tierra, movimientos cívicos y movimientos estudiantiles de protesta que evidenciaban una creciente pérdida de confianza en el sistema" (1997:56). Las cursivas son nuestras.

dos por ciento y los votos nulos. Este resultado -votación efectiva-, se divide entre el número de curules a repartir; para el caso de diputados 200 y para los senadores 32. Los escaños se dan en función del número entero que se obtiene de dividir la votación alcanzada por cada partido entre el cociente de la división anterior. A la votación de cada partido se van descontando los votos utilizados para la distribución de las curules; si quedan escaños se hace la repartición contemplando el resto más alto de los votos no utilizados.³

Los congresos estatales también se integran bajo este criterio mixto pero a diferencia del congreso federal, son sistemas unicamerales donde sólo existe la Cámara de Diputados. No hay un criterio para definir el tamaño de los congresos estatales, aunque se toman en cuenta aspectos como: la población, el número de distritos electorales, el número de partidos, entre otros.

Lujambio registra tres fases de crecimiento de los congresos locales. La primera etapa -1974 a 1978- inicia con la instrumentación de sistemas proporcionales que coexisten con los mayoritarios. La segunda etapa -1979 a 1987- está caracterizada por la adopción de las dos reformas ya señaladas. Finalmente, una tercera etapa -1988 a 1998- donde de los 230 escaños de representación proporcional y 537 de mayoría relativa repartidos en los estados, se registra un balance en el cual 438 (40%) son de representación proporcional (RP) y 670 (60%) son de mayoría relativa (MR). Para este autor, la transformación de los congresos los ha convertido en “verdaderos cuerpos representativos-deliberantes (...) lo que ha permitido que la pluralización no milite contra los intereses de la élite política dominante del régimen posrevolucionario” (2003:56).

Hemos actualizado la base de datos de Lujambio para los años 1999-2005. En promedio, se contabilizan 693 legisladores de mayoría relativa en todos los congresos estatales y 435 por el principio de representación proporcional. Sin embargo, es importante precisar que el comparativo anual muestra que se han incrementado el número de congresistas por asamblea. Esto puede deberse a reformas internas donde se amplían el número de comisiones (Véase Tabla 3.1).

³ En caso de que un partido rebase los 300 escaños por ambos principios, o su porcentaje de escaños sea mayor en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, se deben deducir las curules excedentes y redistribuirlas.

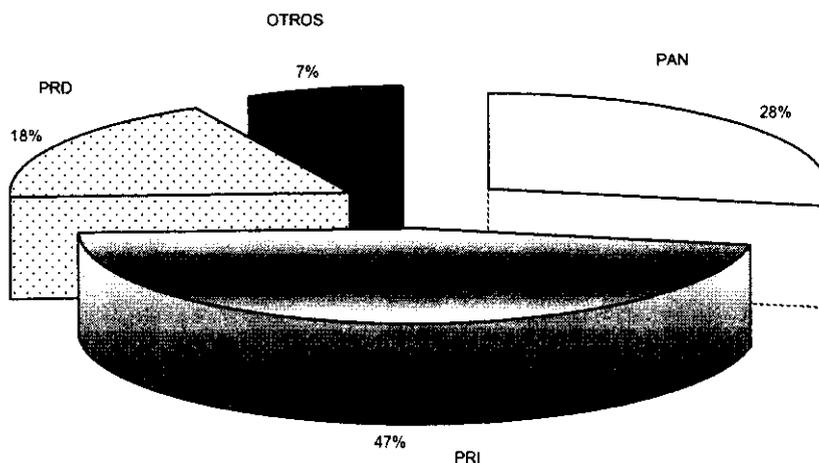
TABLA 3.1. TOTAL DE LEGISLADORES DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DISTRIBUIDOS EN LOS 32 CONGRESOS SUBNACIONALES (1999-2005)

Legisladores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mayoría Relativa	670	670	691	704	706	706	701
Representación Proporcional	436	450	430	439	424	437	425

Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

Como puede observarse, el incremento se registra en las diputaciones de mayoría relativa en un nueve por ciento. Otro dato interesante que llama la atención es que el Revolucionario Institucional no controla el grueso de los congresos estatales. La siguiente gráfica (Gráfica 3.1.) muestra que en el promedio de los siete años de estudio, este partido tiene el 47%; Acción Nacional, 28%; Revolución Democrática, 18% y el resto de las organizaciones el siete restante.

Gráfica 3.1. Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos Estatales por partido político (suma de diputados de MR y RP entre 1999-2005)

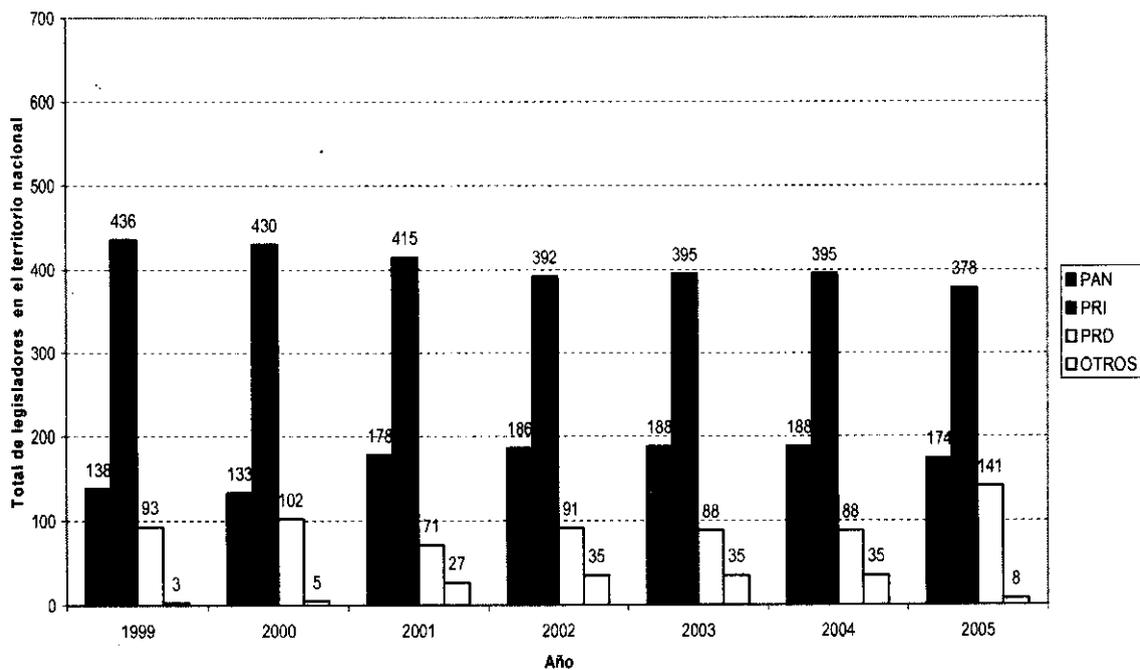


Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

En general, las tendencias advertidas por Lujambio se mantienen de tal forma que el cambio es lento y sistemático: los escaños que pierde el Revolucionario Institucional, los gana la oposición, pero prevalece una tendencia tripartita; los partidos pequeños siguen en la dinámica de pivotes. De acuerdo con nuestros cálculos, la competitividad electoral se ha intensificado en un dos por ciento como resultado de un incremento en la proporcionalidad de los sistemas electorales; y cada vez son más los estados que pierden las mayorías calificadas.

El PRI conserva el 58.6% de los asientos de MR y el 27.3% de RP, seguido por el PAN, que tiene 24.4% y 33.4% respectivamente; el PRD tiene el 13.9% y 24.8%. En la gráfica 3.2 mostramos la distribución de diputados de MR y en la gráfica 3.3, los de RP.

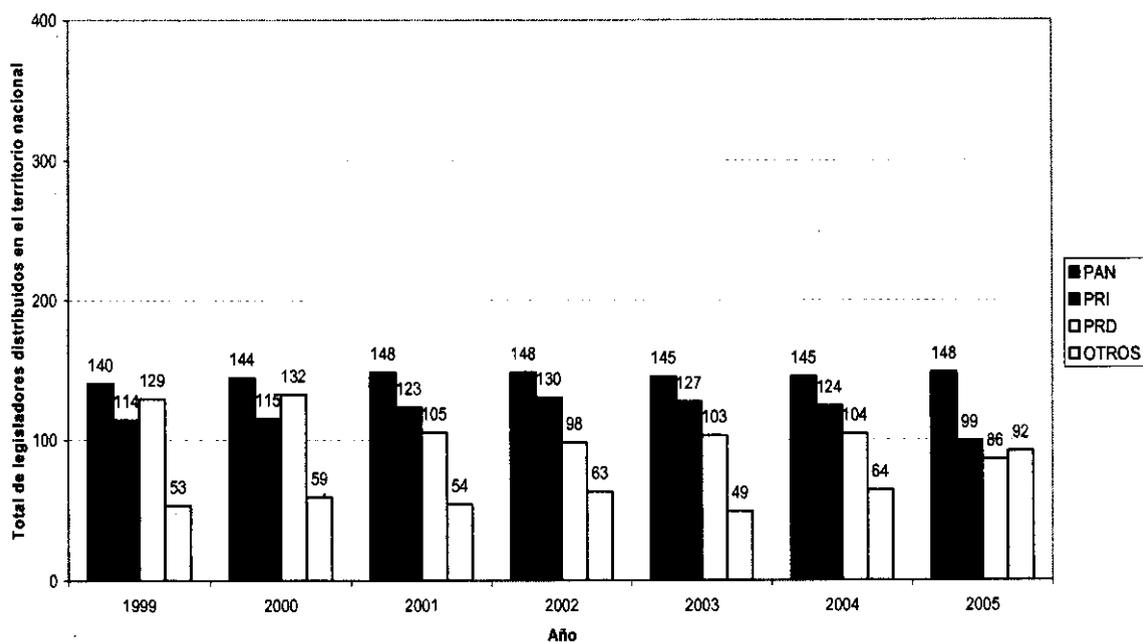
Gráfica 3.2.. Distribución numérica de escaños de Mayoría Relativa en la integración de los congresos estatales, según el año y el partido político



Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

Esta gráfica revela claramente la caída en el número de escaños del PRI y un ascenso constante del PAN. Tanto el PRD como los partidos pequeños muestran fases de crecimiento y otras de pérdida de curules (relacionados proporcionalmente al incremento en el número de legisladores por este principio).

Gráfica 3.3. Distribución numérica de escaños de Representación Proporcional en la integración de los congresos estatales, según el año y el partido político



Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

Acción Nacional ha incrementado su presencia de una manera constante. El caso del PRD es distinto porque en el periodo de estudio ha perdido escaños pues en al inicio tenía más legisladores de MR. Los partidos pequeños son las organizaciones que mayor crecimiento han registrado, aunque desde luego, siguen siendo minoría. Organizaciones como el Partido Verde Ecologista de México, Convergencia y el Partido del Trabajo no sólo se mantienen sino que ganan más espacios debido a que compitieron en coalición, tanto en elecciones estatales como federales.

De acuerdo con Reynoso (2005) la distribución actual de los gobiernos estatales se caracteriza por una especie de “asimetría territorial” en la que las entidades “adoptan una organización federal, lo cual favorece la distribución y partición del poder. Sin embargo, casi al mismo tiempo genera nichos institucionales que facilitan, al menos en el corto plazo, el control de ciertas áreas en manos de las élites autoritarias” (p. 177).

Entre las variables que explican la asimetría territorial pueden incluirse el diseño institucional de los sistemas presidenciales que confiere importantes poderes partidarios y legislativos al ejecutivo. Asimismo, la asimetría es resultado del sistema electoral. Entre otros aspectos, el sistema electoral mexicano da plena autonomía para que los partidos políticos nominen a los candidatos para los cargos de elección popular. En general, los tres partidos tienen el control de las listas -en su orden y contenido- para garantizar que los líderes mantengan la disciplina. Además, el hecho de que el partido tenga el control de las listas crea una situación de obediencia y dependencia.

Adicionalmente, esta dinámica se encuentra condicionada por el calendario electoral. Cuando los tiempos de elección del ejecutivo y legislativo se realizan de manera simultánea se crea un fuerte vínculo entre ambos, lesionando en ocasiones el principio de división de poderes.

3.2. El número efectivo de partidos en las entidades mexicanas

Como ya discutimos, el criterio numérico es una forma de caracterizar el sistema de partidos. La metodología es sencilla: se cuentan los partidos políticos que alcanzan participación en el congreso. Este criterio ha dado origen a la discusión acerca de los sistemas bipartidistas y los multipartidistas (Duverger, 1954). En una clasificación más sofisticada, Blondel (1968) distingue el sistema de dos partidos, dos partidos y medio y el multipartidismo. La principal debilidad de esta nueva clasificación es el tamaño “medio”, “fuerte” o “dominante”, construida a partir de una clasificación arbitraria (cerca del 10 por ciento para el mayor y el 40 por ciento

para el último). Ambos criterios se tratan en forma separada. Douglas Rae (1967) propuso la idea de un índice que mida el grado de fragmentación de las fuerzas partidarias, a través de la siguiente fórmula:

$$F = 1 - \sum (s_i)^2$$

S_i = proporción de curules

I = un partido

\sum es la suma de todos los partidos.

El valor máximo de Rae es cercano a la unidad. Por ejemplo, cuando cinco partidos forman el 20 % de los asientos disponibles, esto es una proporción de 0.2 para cada uno. El índice contará un 0.80 como indicador de una alta división. Si un partido obtiene todos los asientos, la proporción es igual a uno. A partir de este principio, Markku Laakso y Rein Taagepera (1979) transforman este índice en una fórmula más detallada, la cual hoy es el eje de múltiples estudios sobre la competencia política. El Índice del Número Efectivo de Partidos (NEP), se representa con la siguiente fórmula:

$$\frac{1}{n \sum_{i=1}^n p_i^2}$$

en donde:

i = es el enésimo partido

p_i , es la proporción de votos de cada partido

\sum = suma de todos los partidos

n = es la cobertura de partidos del mayor al menor

La principal ventaja del NEP es que permite visualizar de un modo más sencillo el número de partidos que el índice de Rae (Lipjhart, 1994: 69). Siguiendo el mismo ejemplo, si cinco partidos logran el 20% de los votos, el NEP es igual a 5.00 ($F=0.80$). Taagepera y Shugart señalan que este criterio ha sido empleado en numerosos estudios porque coincide con la intuición de los partidos serios de un sistema (1989:80).

Shugart agrega que hay una relación directa entre la fragmentación de los partidos y el congreso porque hay un problema de compatibilidad que se agrava con la disciplina partidaria. En ese mismo sentido, Mainwaring (1993) refiere que "el apoyo del congreso es indispensable en la aprobación de las leyes, es difícil

gobernar sin pasar leyes. Contrario al sentido común, los presidentes son más débiles que el primer ministro porque tienen prerrogativas limitadas. Bajo un gobierno democrático, el sistema de pesos y contrapesos debe operar pero puede paralizar al ejecutivo cuando el presidente no se sostiene en el congreso” (p.215).

Como puede observarse, de una manera indirecta el NEP nos permite establecer la cercanía o la fragmentación entre ejecutivo y legislativo, por esta razón hemos medido el número efectivo de partidos en el periodo de estudio (1999-2005).

A medida en que el NEP sea igual a la unidad, asumimos que se trata de un sistema con un partido dominante. En tanto más se aleje de la unidad, se registrará un gobierno bi o multipartidista. Para determinar el NEP hemos tomado como base los asientos tanto de MR como de RP que cada partido tiene en los 32 congresos analizados.⁴ En la Tabla 3.2 se presenta un comparativo por año y por entidad.

Entre otros aspectos, el NEP que registra la competencia política para cada estado y según los años del periodo de estudio, se encuentra condicionado por el calendario electoral. En los años 2000 y 2005, en el ámbito federal se concurre a elecciones federales y algunas estatales (Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco). En el 2003 se presentan elecciones intermedias donde se renuevan congresos –incluyendo el federal- por lo que los siete años de observación permiten registrar la permanencia o los reacomodos de las fuerzas políticas.

Los estados de Chiapas, Nayarit y Yucatán son las únicas entidades donde la fragmentación es mayor a tres organizaciones y esa tendencia se mantiene prácticamente después del 6 de julio del 2000. Esto quiere decir que la conformación del ejecutivo y legislativo se encuentra en manos de tres partidos PRI, PAN y PRD y algunos de los partidos denominados pequeños que llegan producto de una coalición.

⁴ Debe precisarse que este criterio sólo toma en consideración los partidos que tienen registro electoral y participan en la deliberación parlamentaria en forma directa.

ESTADO	Tabla 3.2. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	1.50	1.50	1.50	1.91	1.91	1.91	1.33
Baja California	1.75	2.86	2.86	2.86	1.70	1.70	1.71
Baja California Sur	2.59	2.59	2.59	2.59	2.69	2.69	1.99
Campeche	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60	1.64
Coahuila	1.62	1.54	1.54	1.54	1.54	1.54	1.57
Colima	2.87	1.67	1.67	1.67	1.67	1.67	1.57
Chiapas	2.33	3.87	3.36	3.36	3.36	3.36	3.34
Chihuahua	1.58	1.58	1.58	1.72	1.72	1.72	1.61
Distrito Federal	1.57	1.57	2.18	2.18	2.18	2.18	1.59
Durango	1.60	1.60	1.60	1.65	1.65	1.65	1.51
Guanajuato	1.80	1.80	1.45	1.45	1.45	1.45	1.65
Guerrero	1.43	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	2.49
Hidalgo	1.48	1.48	1.48	1.48	1.48	1.48	1.33
Jalisco	1.64	1.64	1.64	1.64	1.64	1.64	1.77
Estado de México	1.90	1.90	2.08	2.08	2.08	2.08	2.09
Michoacán	1.52	1.52	1.52	2.23	2.23	2.23	1.82
Morelos	1.80	2.76	1.79	1.79	1.79	1.79	2.15
Nayarit	1.41	3.85	3.85	3.85	3.85	3.85	1.53
Nuevo León	1.55	1.55	1.57	1.57	2.91	2.91	2.91
Oaxaca	1.51	1.51	1.53	1.53	1.53	2.56	2.56
Puebla	1.42	1.42	1.42	1.42	1.50	1.50	1.43
Querétaro	1.78	1.78	1.47	1.47	1.47	1.47	1.71
Quintana Roo	1.51	1.51	1.51	1.51	1.53	1.53	2.10
San Luis Potosí	1.63	1.63	1.61	1.61	2.14	1.77	1.83
Sinaloa	1.51	1.51	1.51	1.35	1.35	1.35	1.62
Sonora	1.82	1.82	1.68	1.68	1.68	1.68	1.57
Tabasco	1.47	1.47	1.74	1.74	1.74	1.74	1.81
Tamaulipas	1.48	1.48	1.48	1.54	1.54	1.54	1.52
Tlaxcala	1.65	2.22	2.22	1.65	1.65	1.65	1.65
Veracruz	1.52	1.52	1.52	1.52	1.52	1.52	1.177
Yucatán	1.50	1.50	2.83	3.50	3.50	3.50	3.42
Zacatecas	2.02	2.02	2.02	1.82	1.82	1.82	1.71

Nota: NEP calculado con base en los datos de (Lujambio: 1996) y actualización propia.

Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Tlaxcala y Zacatecas han presentado un gobierno bicolor en distintos años. Baja California Sur se mantiene constante en esta tendencia. En el caso del Distrito Federal, a pesar de que el Jefe de Gobierno siempre ha sido perredista, en la asamblea local hay una fluctuación al interior. No obstante de que el bastión del perredismo nacional se halla en la capital del país, no ha sido sencilla la convivencia con otras fuerzas políticas, particularmente en los años de 2001 a

2003 donde no tiene la mayoría (el NEP registra una fragmentación de 3.9). En el caso de Baja California, Nayarit y Zacatecas, la fragmentación se desdibuja y la tendencia subraya el control de un partido tanto en el congreso como en el ejecutivo (PAN y PRD respectivamente). El fenómeno contrario ocurre en Guerrero (2005), Tamaulipas (2003-2005) donde en el congreso se pasa de uno a dos partidos.

El dato más relevante de la competencia partidaria refleja la ausencia un NEP con valor de uno, lo cual significa que en el periodo no existe ninguna entidad monopartidista. Es decir, no hay una fuerza política que posea el control absoluto del ejecutivo y los diputados de MR y RP en ese estado. En las localidades de Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz los ciudadanos están gobernados por dos partidos. De hecho, la comparación porcentual de las medias según cada año, confirma la tendencia de la fragmentación del poder. La recomposición es lenta, pero constante y se orienta hacia la dispersión y no hacia la concentración del poder. En cada periodo el poder se divide en poco más de 30 por ciento.

Para determinar el grado de fragmentación del poder ejecutivo estatal hemos utilizado la misma metodología del NEP. Los estados donde el poder está en manos de un partido son iguales a uno. En el caso de las coaliciones, el poder se particiona de manera equitativa entre cada uno de los integrantes de dicha alianza (Véase Tabla 3.3.).

Los ejecutivos estatales del periodo analizado han estado en coalición o de manera individual, gobernados en primer lugar por el PRI (48%), luego el PAN (22%), en tercer lugar por el PRD (17%) y aunque los partidos pequeños no tienen un gobernador que emane directamente de sus filas, si han logrado tener una presencia creciente (10%).

ESTADO	Tabla 3.3. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Baja California	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Baja California Sur	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Campeche	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Coahuila	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Colima	2.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Chiapas	1.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Chihuahua	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Distrito Federal	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Durango	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Guanajuato	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Guerrero	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Hidalgo	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Jalisco	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Estado de México	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Michoacán	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Morelos	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Nayarit	1.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	1.00
Nuevo León	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Oaxaca	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00
Puebla	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Querétaro	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Quintana Roo	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
San Luis Potosí	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Sinaloa	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Sonora	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Tabasco	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Tamaulipas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Tlaxcala	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	3.00
Veracruz	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Yucatán	1.00	1.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Zacatecas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Nota: NEP calculado con base en los datos de (Lujambio: 1996) y actualización propia.

En el 90% de los casos, los gobiernos estatales son monopartidista, pero ese 10 % es considerado un antecedente de un ejecutivo dividido, en la medida en que los partidos recurren a coaliciones. El 88.80 indica que los gobernadores por coalición se están incrementando. No obstante, este es un fenómeno nuevo que merece ser estudiado con mayor precisión.

En muchas ocasiones, las coaliciones son alianzas coyunturales donde los partidos vinculados no tienen una ideología común; en otros, las coaliciones sí implican fuertes costos políticos para la fuerza dominante.

En cuanto a la presencia de los partidos en el ejecutivo, resalta el hecho de que el PRI ya no tenga presencia en la mayoría de los ejecutivos estatales, como son los casos de Baja California (PAN), Baja California Sur (PRD y PT), Chiapas (PRD, PAN, PT, PVEM), Distrito Federal (PRD), Guerrero (PRD), Jalisco (PAN), Michoacán (PRD), Morelos (PAN), Nayarit (PAN, PRD), Querétaro (PAN), Tlaxcala (PAN y PT) y Yucatán (PAN, PRD, PT, PVEM). En tres casos tiene que compartir el gobierno con otros partidos, Colima (PRI, PVEM y PT), Nuevo León (PRI, PVEM, FC) y Oaxaca (PRI, PVEM y PT). En cuanto al resto de las alianzas, la mayor parte de ellas tienen como principales miembros a Acción Nacional y el partido del Sol Azteca (Ver en Anexo 1 mapas de la distribución geográfica de los partidos políticos en las entidades).

En el caso del NEP para los congresos estatales (Véase Tabla 3.4), ninguna de las entidades tiene una mayoría absoluta y relativa. Los únicos cuerpos legislativos donde hay una fuerza tripartidista importante son Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit, Nuevo León y San Luis Potosí. En el resto de las entidades, el NEP se concentra en dos partidos importantes (Ver en Anexo 2 mapas de la distribución geográfica de partidos en los congresos).

De la tabla siguiente (3.4) puede inferirse que, una vez que se cruza el umbral de la elección presidencial del año 2000, el sistema se divide más en el ámbito legislativo.

Un análisis de los promedios de los tres índices NEP permite concluir lo siguiente. Por lo que se refiere a la estructura general del gobierno (la suma de la representación política de ejecutivo y legislativo), el número de partidos es de 1.86, cifra que indica que hay dos fuerzas políticas gobernando el país. Sin embargo, las 86 décimas señalan que el segundo partido aún no es lo suficientemente representativo en el territorio nacional. En cuanto al número efectivo de partidos en los ejecutivos, el promedio del periodo es de 1.18, cifra que indica una concentración de la representación. Encontramos que en la mayoría de

los estados hay un solo partido a la cabeza del gobierno (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, Colima, Oaxaca, Tlaxcala y Nuevo León); los cuatro restantes comparten entre dos el poder estatal (Chiapas, Baja California Sur, Nayarit y Yucatán).

ESTADO	Tabla 3.4. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	2.04	2.04	2.04	2.79	2.79	2.79	1.78
Baja California	2.49	2.49	2.49	2.51	2.51	2.51	2.68
Baja California Sur	3.04	3.04	3.04	3.04	2.99	2.99	1.65
Campeche	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.44
Coahuila	2.47	2.40	2.40	2.40	2.40	2.40	2.51
Colima	2.53	2.53	2.75	2.75	2.75	2.75	2.36
Chiapas	2.14	2.14	2.14	2.40	2.40	2.40	3.38
Chihuahua	2.28	2.28	2.28	2.87	2.87	2.87	2.49
Distrito Federal	2.53	2.53	3.93	3.93	3.93	3.93	2.21
Durango	2.59	2.59	2.59	2.57	2.57	2.57	2.59
Guanajuato	2.99	2.99	2.99	2.99	2.99	2.99	2.73
Guerrero	2.01	1.93	1.93	1.93	1.93	1.93	3.05
Hidalgo	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	1.82
Jalisco	2.31	2.31	2.31	2.28	2.28	2.28	2.43
Estado de México	3.33	3.33	3.33	3.85	3.85	3.85	3.64
Michoacán	2.31	2.31	2.31	2.39	2.39	2.39	2.89
Morelos	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31
Nayarit	2.85	2.85	2.76	2.76	2.76	2.76	3.85
Nuevo León	2.02	3.54	3.54	3.54	3.54	3.54	2.37
Oaxaca	2.26	2.26	2.26	2.23	2.23	2.23	2.52
Puebla	2.18	2.18	2.18	2.38	2.38	2.38	2.70
Querétaro	2.04	2.04	2.04	2.26	2.26	2.26	2.04
Quintana Roo	2.71	2.71	2.71	2.18	2.18	2.18	2.68
San Luis Potosí	2.24	2.24	2.24	2.41	2.41	2.41	3.79
Sinaloa	2.42	2.42	2.42	2.27	2.27	2.27	2.37
Sonora	2.22	2.22	2.22	1.83	1.83	1.83	2.22
Tabasco	2.89	2.89	2.89	2.47	2.47	2.47	2.20
Tamaulipas	1.99	1.99	1.99	2.10	2.10	2.10	2.47
Tlaxcala	2.17	2.17	2.17	2.39	2.39	2.39	2.28
Veracruz	2.75	2.75	2.75	2.99	2.99	2.99	2.86
Yucatán	2.35	2.35	2.35	2.31	2.31	2.31	2.60
Zacatecas	2.13	2.13	2.13	2.16	2.16	2.16	2.29

Nota: NEP calculado con base en los datos de (Lujambio: 1996) y actualización propia.

El congreso reporta 2.51 partidos efectivos en la representación legislativa. En ese sentido, se puede esperar que en la mayoría de los congresos haya al menos dos partidos fuertes y uno débil. Esto ocurre en entidades como Sonora, San Luís Potosí, Tlaxcala, Oaxaca, Colima, Nuevo León, Michoacán, Zacatecas, Distrito Federal, Morelos, Estado de México, Baja California, Baja California Sur y Yucatán.

Finalmente, debe señalarse que entre los periodos, el comportamiento de los tres índices permite ver que la competencia política se intensifica de manera lenta pero constante. Por ejemplo, en el caso del poder legislativo pasamos de una representación promedio de 2.41 puntos en 1999 a una de 2.57 en el 2005. En el ejecutivo ocurre algo similar: 1.70 en 1999 y 1.83 al término del 2005.

3.3. Los gobiernos unificados y divididos en las entidades mexicanas

En esta parte, discutimos la fragmentación de la representación política y su implicación en la formación de dos estructuras políticas: los gobiernos divididos y unificados. Como ya referimos, hasta hace poco menos de dos décadas, la estructura unificada ha sido la constante en el sistema político mexicano en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. La permanencia de estructuras monopartidistas, diferentes del PRI, ha sido poco estudiada pues sobre ella priva el marco teórico del presidencialismo y/o el autoritarismo mexicano.⁵ La mayoría de estos trabajos se concentran en los gobiernos unificados priístas pero poco sabemos de los panistas y menos aún de los perredistas. En contraste, el fenómeno de los gobiernos divididos ha cobrado interés. Aquí la dimensión estatal es importante para entender las asimetrías del poder político. Según Lujambio existen cuatro formas básicas de gobiernos divididos que diferencia de la siguiente manera:

⁵ Ver (Carpizo, 1978), (Aguilar, 1994), (Casar, 1996), (Krauze, 1997), (Weldon, 1997).

Tabla 3.5 TIPOS DE GOBIERNO DIVIDIDO	
Tipo A	El partido del gobernador cuenta con la mayoría de los escaños en el congreso
Tipo B	El partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso, es decir, con la minoría numéricamente más grande de entre las otras minorías.
Tipo C	El partido del gobernador integra una de las minorías de los grupos parlamentarios.
Tipo D	El partido del gobernador tiene que enfrentar a una mayoría absoluta opositora en el congreso.

Fuente: Lujambio (1996)

En el caso A puede ser que el partido del ejecutivo tenga el cincuenta por ciento de los escaños, pero la mitad restante podría estar repartida entre varios, lo cual no necesariamente nos llevaría a una confrontación bipartidista. También puede ocurrir que al interior de su mayoría absoluta haya distintos grupos con un nivel de cohesión diferenciado; en este escenario el grado de disciplina es fundamental para lograr la aprobación de las iniciativas del presidente o gobernador.

En el caso B puede presentarse esta última situación pero, en un contexto más favorable al grupo mayoritario, puede ocurrir que la oposición sea proclive a negociar con la bancada más fuerte. Si en cambio los opositores son críticos de esa administración, entonces debe esperarse que los costos de negociación se incrementen o bien que se produzca una situación de parálisis gubernamental.

Evidentemente, los escenarios C y D son mucho más propensos a un estancamiento en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

En el caso C, el ejecutivo tenderá a utilizar recurrentemente mecanismos como el veto y el legislativo intentará enmendar las iniciativas provenientes de éste primero. La capacidad de negociación no sólo depende del presidente o del gobernador sino que el arribo de acuerdos requiere de la voluntad de todos los grupos parlamentarios. Finalmente, en el último caso, es altamente probable que las iniciativas del ejecutivo no prosperen, pero eso tampoco implicaría que hubiese un único grupo parlamentario y que éste se convirtiera en un agente con la capacidad de definir la agenda legislativa (*agenda setting*).

Otra clasificación que se orienta a medir la relación entre los poderes está dada por las variables competencia electoral y la representación legislativa de los partidos. De acuerdo con Diego Reynoso (2005) “la relación entre el incremento de la competición y el incremento de los partidos representados no es simétrica, lo que significa que no hay un incremento de la representación en todos los casos en los que se ha producido un incremento en el número de competidores” (p. 184). Esto significa que además el criterio electoral es relevante si se traduce en una mejor distribución de la representación partidaria de los cuerpos legislativos. A partir de este criterio el autor clasifica la estructura de la siguiente forma:

Unificado	El Ejecutivo y la mayoría del legislativo pertenecen al mismo partido.
Dividido	El ejecutivo está en manos de un partido y el legislativo en manos de otro. Cuando hay una mayoría diferente en cada función de gobierno y hay una gran capacidad de veto por parte del legislativo.
No unificado	No hay mayoría de ningún partido o coalición en la legislatura por lo que los gobiernos se ven forzados a la conformación de coaliciones legislativas.

Fuente: Reynoso (2005: 185-186).

La clasificación de Reynoso nos parece relevante en la medida en que el autor pone énfasis en la implicación que la unicidad o división de la estructura política tiene en la capacidad que tiene el ejecutivo para promover sus preferencias de política pública. Sin embargo, esta clasificación aunque contempla los gobiernos de coalición, lo hace en función de los congresos y no del ejecutivo.

Nuestra propuesta de clasificación recupera a los gobernadores cuyo origen está en función de una coalición y aquellos congresos donde existe una mayoría opositora a éste o ninguno de los partidos es dominante. Por partido dominante, entendemos una situación en la cual el ejecutivo y el legislativo tienen la más alta proporción de escaños y de la representación política en la cabeza del gobierno

estatal.⁶ Nuestro criterio es más restrictivo que la clasificación de “cincuenta más uno” porque contempla que a los gobernadores de coalición, lo cual tiene al menos dos implicaciones. La primera consiste en que, como resultado de la coalición, los partidos que se alían al candidato también obtienen asientos en el congreso. La segunda implicación deviene de la primera: esa alianza obliga al gobernador y a su partido a negociar permanentemente con el o los partidos coaligados. Si mantiene ese apoyo en lo futuro no tendrá problemas para negociar, pero si lo pierde, el transcurso de la legislatura puede ser muy conflictivo.

En nuestra siguiente tabla (3.7) de manera genérica observamos una primera distribución temporal y geográfica de los gobiernos unificados y divididos en el periodo de estudio, según nuestra propia clasificación.

El primer dato que se obtiene es la predominancia de los gobiernos unificados. En todo el periodo, once entidades priístas mantienen dicha estructura (Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz); siete más son panistas (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco y Querétaro); el Distrito Federal está en manos del PRD. (Ver en Anexo III, mapas de la distribución geográfica de los gobiernos unificados y divididos).

Por lo que se refiere a los gobiernos divididos, el PRI también encabeza la lista con ocho entidades (Quintana Roo, Estado de México, Baja California Sur, Colima, Tlaxcala, Oaxaca, Nuevo León y San Luís Postosí); sigue el PRD con cinco (Guerrero, Baja California Sur*, Chiapas*, Yucatán* y Zacatecas)⁷; el PAN tiene tres (Morelos, Nayarit y Chiapas*).

⁶ La elección en la medición de la estructura política tiene implicaciones metodológicas muy importantes en el desarrollo de cualquier modelo analítico. Esta discusión se presenta en forma detallada en el capítulo quinto, donde proponemos una serie de evaluaciones estadísticas respecto a la relación entre la estructura política y los poderes estatutarios.

⁷ Los gobiernos señalados con asterisco son coaliciones.

TABLA 3.7. ESTRUCTURA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, 1999-2005

Entidad	GOBIERNO UNIFICADO							GOBIERNO DIVIDIDO						
	Partido Político							Partido Político						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Campeche	PRI							[Hatched]						
Coahuila														
Chihuahua														
Durango														
Hidalgo														
Puebla														
Sinaloa														
Sonora														
Tabasco														
Tamaulipas														
Veracruz														
Aguascalientes	PAN							[Hatched]						
Baja California														
Guanajuato														
Jalisco														
Querétaro														
Distrito Federal	PRD							[Hatched]						
Michoacán	PRI			PRD				[Hatched]						
Guerrero	PRI			[Hatched]				[Hatched]			PRD			
Quintana Roo	PRI			[Hatched]				[Hatched]			PRI			
Morelos	PAN			[Hatched]				[Hatched]			PAN			
Edomex	[Hatched]							PRI						
Nayarit	[Hatched]							PAN						
Baja C. Sur	[Hatched]							PRI				PRD		
Chiapas	[Hatched]							PAN	PRD					
Colima	[Hatched]	PRI					PRI	[Hatched]						
Tlaxcala	PRI	[Hatched]					[Hatched]	PRI						
Yucatán	PRI	[Hatched]					[Hatched]	PRD						
Oaxaca	PRI			[Hatched]				[Hatched]					PRI	
Nuevo León	PAN			[Hatched]				[Hatched]			PAN	PRI		
San Luis P.	PRI			[Hatched]				[Hatched]			PRI	[Hatched]		
Zacatecas	[Hatched]				PRD			PRD	[Hatched]					

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de (Lujambio: 1996) y actualización propia.

Tenemos interés en subrayar que los gobiernos divididos cuyo origen se haya en una coalición son de carácter minoritario, aspecto que los obliga a realizar negociaciones con los miembros de los partidos coaligados e incluso con los opositores. Estas alianzas suelen ser temporales y de corta duración. En términos de su capacidad de decisión en las políticas públicas, este tipo de gobiernos optan por dos vías. En la primera buscan sumar a los grupos parlamentarios para impulsar una iniciativa legislativa. En la segunda, los ejecutivos optarán por utilizar el veto o la promulgación de decretos como manera de hacer que sus preferencias prevalezcan. A continuación proponemos una subclasificación de los gobiernos divididos a partir del peso del ejecutivo en la toma de decisiones, de tal manera que nuestra tipología queda de la siguiente manera:

Primero entre desiguales	El ejecutivo es parte de una coalición, la cual le otorga la mayoría calificada en el congreso.
Primero por encima de sus iguales	El ejecutivo es parte de una coalición, la cual controla los escaños de mayoría relativa, pero no tiene la mayoría absoluta.
Igual entre iguales	El ejecutivo es una de las minorías del congreso.
Último entre desiguales	El legislativo opositor tiene la mayoría absoluta en el congreso.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a esta subclasificación, el 13.2% de los estados son gobiernos divididos donde el ejecutivo es el resultado de una coalición que se distribuye de la siguiente forma (Véase Tabla 3.9):

TABLA 3.9. SUBTIPOS DE GOBIERNO DIVIDIDO, 1999-2005.

Tipo	Entidad Federativa	Partido						
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primero entre desiguales	Baja California Sur	PRD						
	Colima	PRI						
	Oaxaca						PRI	
Primero por encima de sus iguales	Estado de México	PRI						
	Chihuahua				PRI			
	Guanajuato	PAN						
	Querétaro	PAN						
Igual entre iguales	Aguascalientes					PAN		
	Chiapas							PRD
	Distrito Federal				PRD			
	Jalisco	PAN					PAN	
	Morelos	PRI	PAN					
	Nayarit			PAN				
	Nuevo León					PRI		
	Sonora	PRI						
	Tlaxcala					PRD		
	Veracruz							PRI
	Yucatán				PAN			
	Zacatecas	PRD						
Último entre desiguales	Ninguno	Ninguno						

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de (Lujambio: 1996) y actualización propia.

La primera subdivisión es un gobierno en cual el ejecutivo proviene de una coalición y, eventualmente, logra ciertas mayorías en el congreso. Este es el caso de Baja California Sur, donde la alianza entre el PRD y el PT dan la titularidad del ejecutivo a Leonel Cota Montaño. Las cifras son: PAN 8.70%; PRI 26.09%; PRD 47.83%; y PT 17.39% de la representación en el congreso.

El caso de Colima es muy complejo: entre 1999 y 2005, la entidad ha tenido cuatro gobernadores priistas, Carlos Flores Dueñas (interino), el fallecido Gustavo Vázquez Montes, Arnoldo Ochoa González y el recién electo Silverio Cavazos Ceballos. En general, el principal partido tiene el 47% de un congreso que se ha visto obligado a negociar con múltiples interlocutores.

En Oaxaca, Ulises Ruiz llega por la coalición entre el PRI, PVEM y PT, pero en este caso el legislativo es en un 54% priista, y el estado se comporta como un gobierno unificado.

En cuanto a los gobiernos divididos de la segunda clasificación, en los cuales el partido del gobernador tiene la mayoría relativa, situamos a los panistas de Guanajuato y Querétaro. El también fallecido Ramón Martín Huerta, entre 1999 y el 2000, tiene a 14 de los 22 legisladores de MR.

En Chihuahua, del 2002 al 2004, el mandatario Patricio Martínez García debe negociar con un legislativo donde el 52% de las curules están manos de la oposición, pero tiene 17 legisladores de MR.

El caso del Estado de México, uno de los congresos más numerosos, posee 45 distritos de RP y 30 de MR. En el caso de este partido, para obtener la mayoría debe hacer coalición con los partidos grandes porque los pequeños no le dan el respaldo suficiente. Entre 1999 y el 2000 tiene una mejor posición pues 30 de sus representantes estaban por el principio de mayoría; en cambio, entre el 2001 y el 2004 consigue poco más de 18.

La tercera subclasificación -los gobiernos donde el partido del gobernador es una de las otras minorías-, es la tendencia más recurrente en la geografía política nacional. En el caso de los gobiernos panistas tenemos los estados de Aguascalientes (2002-2004), Baja California (1999-2004), Jalisco (1999-2001 y 2005), Morelos (2000-2005), Nayarit (2000-2005) y Yucatán (2002-2004).

Al estado de Aguascalientes le faltan tres legisladores para obtener la MR, y de 19, siete son del partido del gobernador. Baja California y Jalisco también están en esta lista. La legislatura jalisciense es el resultado de la reforma electoral aprobada a finales de los noventa, que establece un número igual de asientos de MR y RO (40 en total). Sin embargo la medida incluye una cláusula de gobernabilidad que otorga al partido mayoritario nueve por ciento de sobrerepresentación. No obstante, por ser un ejecutivo unificado, con un legislativo dividido la cláusula no aplica en el gobierno de Alberto Cárdenas (nueve legisladores panistas y 11 priistas). En ese mismo periodo, en Querétaro hay ocho legisladores panistas de mayoría relativa y 7 de la oposición. Entre 1999 y el

2000 Morelos opera con dos gobernadores internos Jorge Morales Barud y Jorge Arturo García Rubí y la primera minoría del congreso. Lo mismo ocurre con los gobernadores sonorenses Armando López Nogales (1997-2003) y Eduardo Bours Castelo (2003). Veracruz es el caso más reciente: Fidel Herrera tiene el ejecutivo pero coexiste con un legislativo donde apenas hay 13 diputados priístas de 30.

La coalición chiapaneca de PAN, PRD, PR y PVEM que lleva a Pablo Salazar al gobierno, queda igualmente dividida en el congreso: cuatro para el PAN; siete para el PRD; dos del PVEM y 11 para el PRI.

Finalmente, en el Distrito Federal entre los años 1999 y 2000, el jefe del gobierno capitalino, Cuauhtémoc Cárdenas y la interina Rosario Robles conviven con un congreso que tiene una mayoría relativa clara: 38 de 40 legisladores. Pero esta mayoría se comparte en los años posteriores: 14 panistas, ocho de los pequeños y 18 del sol azteca.

Conclusiones

El número de partidos con una representación efectiva en los órganos de gobierno importa porque define la estructura política. Aquellos partidos que cuentan con más actores con representación política formal tendrán una mayor capacidad para incidir en las políticas públicas. Asimismo, si estos actores se hallan cohesionados serán capaces de formar alianzas que permitan que sus agendas legislativas avancen.

En este capítulo realizamos dos ejercicios analíticos. En el primero contamos la cantidad de partidos con una efectividad real en dicha representación tanto en el ejecutivo como en el legislativo. En el segundo, vinculamos el número efectivo de partidos con una estructura dividida o unificada. Esta vinculación toma como base la proporción de legisladores por partido político en el congreso y el número efectivo de partidos en el ejecutivo (cifra que en la mayoría de los casos es próxima a la unidad). Aquí discutimos que hay una serie de tipologías para clasificar la estructura política y propusimos una que toma en cuenta situaciones de coalición legislativa y ejecutiva.

Respecto al primer ejercicio, la conclusión más notoria señala que en ningún estado los índices reportaron que tanto el ejecutivo como el legislativo se encuentran dominados por un solo partido político. El grueso de los estados tiene dos partidos. Al menos el 62 por ciento de los ciudadanos del país son gobernados por dos partidos políticos, pero es una situación en la cual el segundo partido está en una posición minoritaria (Puebla, Sinaloa, Hidalgo, Veracruz, Tamaulipas, Coahuila, Guerrero, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo, Campeche, Durango, Chihuahua, Aguascalientes, Jalisco, Tabasco, Sonora y San Luis Potosí).

En cambio, 34 por ciento de las entidades tienen una coexistencia simétrica entre esas dos fuerzas partidarias (Tlaxcala, Oaxaca, Colima, Nuevo León, Michoacán, Zacatecas, Distrito Federal, Morelos, Estado de México, Baja California, y Baja California Sur). Asimismo, se muestra una tendencia lenta hacia el tripartidismo (casos Chiapas, Nayarit y Yucatán). No tenemos evidencia para sostener que esta tendencia vaya a generalizarse en todas las entidades.

Paralelamente, el segundo ejercicio nos permite observar que las estructuras unificadas prevalecen en los estados. De acuerdo con nuestra clasificación restrictiva, de las 224 observaciones que corresponden a las estructuras políticas de las entidades en los siete años de estudio, 183 estados mantienen gobiernos unificados y 37 divididos.⁸

Las observaciones sobre el incremento en la presencia de los gobiernos divididos en las entidades mexicanas que presentamos en este capítulo, confirman que el fenómeno se ha estabilizado y la proporción de estados en esta circunstancia se mantiene constante.

Ninguno de los 31 estados y el Distrito Federal ha pasado de un gobierno dividido a uno absolutamente unificado. De hecho, en los gobiernos unificados es más común que el electorado decida no tener un congreso absolutamente monopartidista.

⁸ Si optáramos por la tipología de Lujambio, tenemos 127 gobiernos unificados y 97 divididos.

La estabilidad no significa que no vayan a producirse más gobiernos divididos y todavía hay un 68% de gobiernos unificados. Es importante señalar que los gobiernos divididos han comenzado a institucionalizarse en la geografía política nacional.

Los gobiernos divididos, como ya referimos, son el resultado de dos causas fundamentales: los nuevos procedimientos electorales formalizados en el ámbito federal y el proceso de alternancia política en la que el PRI ha perdido la hegemonía.

Por un lado, estamos en presencia de ejecutivos que son resultados de coaliciones. Hay entidades donde para vencer al Revolucionario Institucional, los partidos de oposición forman alianzas; pero al mismo tiempo hay otras capitales del país en las que las alianzas son entre el PRI –ya como oposición- y otras fuerzas para ganar al PAN que se ha convertido en la primera fuerza política federal.

El electorado empieza a utilizar la formación de gobiernos divididos para fortalecer al congreso. A pesar del temor de la parálisis gubernamental, son cada vez más los cabildos estatales donde nadie tiene la mayoría relativa, o donde los partidos grandes deben aliarse con los pequeños para sacar adelante sus proyectos legislativos.

Esto da pie para discutir sobre la necesidad de profesionalizar al legislativo. Se esperaría que en congresos divididos se incrementaran porque esto implicaría relaciones más equilibradas entre ejecutivo y legislativo.