

Parte II EVIDENCIA EMPÍRICA

Capítulo 3 La Estructura Política: Distribución de los Gobiernos Unificados y Divididos en los Estados: 1999-2007

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una radiografía de la estructura política en las 31 entidades del país entre los años 2005 y 2007. Se describe la composición de los gobiernos 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).

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 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 sea sustituido por uno dividido o viceversa. Ambos escenarios son de nuestro interés debido a 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 un criterio numérico. Denominamos gobierno unificado cuando un solo partido tiene las mayores proporciones de representantes electos en el Ejecutivo y el Legislativo. Por analogía, un gobierno dividido se presenta cuando la proporción de representantes electos se reparte entre dos o más partidos.

La formación de un gobierno dividido puede explicarse por varias causas. Si se incrementa la competitividad entre las organizaciones políticas es muy posible que la integración de los poderes no sea unificada. La celebración de elecciones intermedias también puede fragmentar la representación parlamentaria. Asimismo, las preferencias de los electores pueden influir de dos formas. En una, los ciudadanos

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

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 acerca de la conformación de los gobiernos ha evolucionado de la preocupación por la distribución numérica para determinar el equilibrio en la proporción de las fuerzas representadas, hacia las consecuencias que conlleva dicha distribución en el desempeño y la estabilidad de las democracias (Jones, 1995).

En muchos de estos trabajos se asume que el número de partidos políticos es relevante para la composición, pero sobretudo, para el funcionamiento del Congreso. En particular se piensa que la rendición de cuentas es más fuerte en sistemas bipartidistas (Mayer, 1980; Powell, 1982), Haggard y Kaufman (1994). Otros autores han llegado a conclusiones similares en países con sistemas multipartidistas. Mainwaring y Shugart 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” (1997: 394).

Otras de las variables que se introducen a la discusión se vincula con los incentivos individuales, particularmente con la carrera de los legisladores. Cox y Morgenstern (2002) advierten que la obstrucción del Congreso a los planes del presidente indica dos tipos de legislaturas. En la primera, que definen como “legislatura flexible”, los congresistas quieren participar en la elaboración de la política gubernamental y su visión es opuesta a los proyectos del Ejecutivo. Ir en contra de él, otorga a los legisladores 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. 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. Ello es muy difícil en los sistemas presidenciales latinoamericanos:

“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).

Nancy García Vázquez

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, el mandatario tendrá muchos problemas para hacer que sus preferencias prevalezcan. Este escenario se complica cuando en un Congreso dividido, el partido opositor es una mayoría disciplinada. 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.

Nuestro estudio no abarca la disciplina, sino la distribución proporcional y sus efectos en la redacción de leyes. 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 (NEP), índice que nos permitirá definir la composición de los gobiernos unificados y divididos.

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. Nohlen refiere que la representación se concreta en la traducción de las demandas de la población en escaños (1998: 56).

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 curules de forma equitativa, según los votos obtenidos en una circunscripción.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

Tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional pueden propiciar el control mayoritario de un partido o grupo. En contraste, 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 un criterio de 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.

En el año de 1963, el Congreso Federal aprueba la introducción de la figura de los “diputados de partido” cuyo objetivo es modificar el sistema de mayoría relativa para incluir la participación de los grupos alternos al Revolucionario Institucional. 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 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 adoptan 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.

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

¹ También debe tomarse en cuenta si estas fórmulas operan en una circunscripción de la que resultarán diputados uninominales o bien plurinominales, así como el tamaño del distrito. 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 (2001: 184).

Nancy García Vázquez

de dos tipos de registro: definitivo y condicionado. De esta manera, los partidos de oposición pueden ampliar el número de diputados en el Congreso.

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 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 plural según las distintas fuerzas partidarias y marca el inicio de la llamada *reforma política*. De acuerdo con 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 Baja se eligen 300 diputados por mayoría relativa, en distritos uninominales,

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).

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

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 plurinominal con 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 determinan 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 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 asignan 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 descuentan 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.

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 40 por ciento son de representación proporcional (RP) y 60 por ciento de mayoría relativa (MR).

Nancy García Vázquez

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 1999-2007. Para ello, además de los datos de los anexos del libro *El Poder compartido*, de este autor, se utilizan los datos de la publicación *¿Quién es quién en el Congreso?*, del Instituto de Estudios sobre la Transición Democrática (años 2000-2003) y las páginas de los congresos estatales.

Los procesos electorales para gobernadores y legisladores que competen a nuestro estudio son los siguientes:

TABLA 4
PROCESOS ELECTORALES 1999-2007

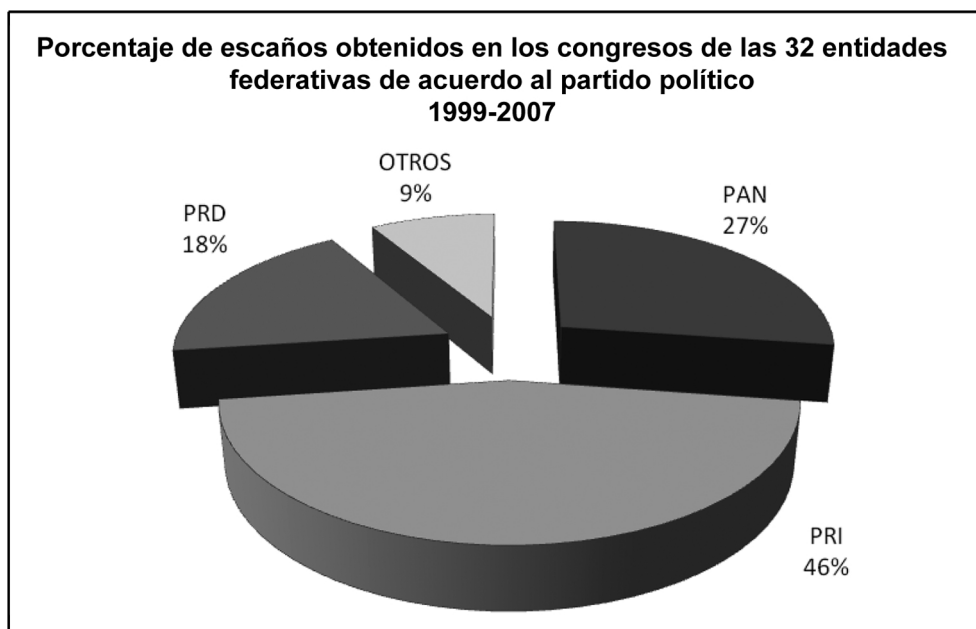
Año	Estado
1999	Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo
2000	Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Tabasco.
2001	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.
2002	Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Guerrero, Nayarit y Quintana Roo
2003	Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco
2004	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
2005	Baja California Sur, Colima, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo.
2006	Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco
2007	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

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

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

Ningún partido controla la mitad de los congresos. El PRI tiene 45 por ciento de los escaños, el PAN 28 por ciento, el PRD 18 por ciento y el resto de las organizaciones, ocho por ciento (Gráfica 1).

GRAFICA 1



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

Al principio del periodo, el PRI controla el 49.77 por ciento de los diputados correspondientes a los 694 distritos locales (345 distritos priístas); el PAN tenía el 25.29 por ciento (176 distritos panistas); el PRD 19.78 por ciento (138 distritos perredistas) y la oposición tiene presencia en el 5.15 por ciento (35 distritos).

Al final del periodo, el PRI tiene al 39 por ciento de los diputados locales de todo el país (270 distritos); el PAN aumenta a 29.18 por ciento (202 distritos); el PRD incrementa un punto porcentual (145 distritos) y la oposición duplica su presencia en 11.14 por ciento localidades (77 distritos).

En promedio, se contabilizan entre 670 y 701 legisladores de mayoría relativa en todos los congresos estatales. Asimismo, por el principio de representación pro-

Nancy García Vázquez

porcional la cifra oscila entre 430 y 436. Sin embargo, es importante precisar que el comparativo anual muestra que se han incrementado el número de congresistas por asamblea. (Tabla 5).

TABLA 5

Total de legisladores de mayoría relativa y representación proporcional distribuidos en los 32 congresos subnacionales									
Legisladores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mayoría Relativa	670	670	682	692	692	692	701	701	701
Representación Proporcional	436	436	430	430	432	432	432	436	430
Total	1106	1106	1112	1122	1124	1124	1133	1137	1131

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

Como se puede observar, el número de legisladores por ambos principios de representación es fluctuante. Si bien la disminución o el aumento no son radicales, la variación es un síntoma de la débil institucionalización, pues se modifica el tamaño del cuerpo Legislativo sin una reforma constitucional.

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.

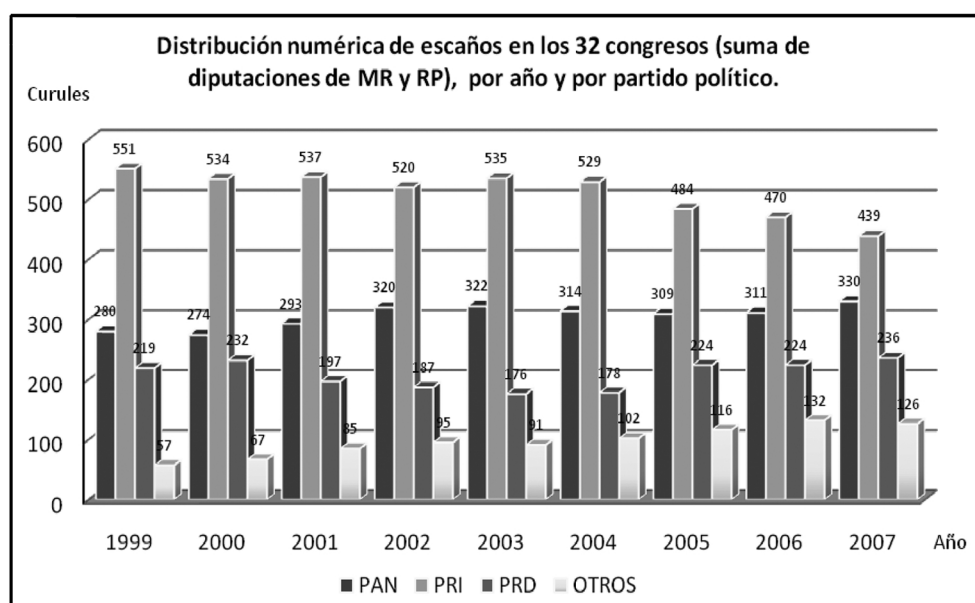
La gráfica tres revela claramente la caída en el número de escaños del PRI. Entre 1999 y el 2007, este partido pierde 112 asientos. En contraste, el PAN obtiene 50 más, el PRD 17 y la oposición 69. Con estas tendencias podríamos concluir que los partidos pequeños son quienes más se han beneficiado con la pérdida de la hegemonía y quizá con la fragmentación política.

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.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

Lujambio señalaba que entre 1988 y 1998, el PAN muestra mayor competitividad pues concentra el 75 por ciento de las victorias distritales (2003: 61). Esta tendencia aumenta más con las elecciones intermedias que tienen lugar entre el 2002 y el 2003 y no con la elección presidencial del 2000. En aquellos dos años, el PRD tiene una baja moderada pero más notoria que la del PRI. El declive en los escaños priístas se marca más a partir del 2005 y hasta el 2007. Los datos del último año muestran un escenario con una mayor fragmentación: Gráfica 2.

GRÁFICA 2



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

De acuerdo con Reynoso, 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” (2005: 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, nuestro sistema da plena autonomía para que los

Nancy García Vázquez

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.

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 un criterio arbitrario (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) propone 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 comparten en cinco fracciones iguales al 20 por ciento de los asientos disponibles, esto es una proporción de 0.2 para cada uno. Un índice de 0.80 denotará una división alta. Si un partido obtiene todos los asientos, la proporción es igual a uno. A partir de este principio, Laakso y 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:

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

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

en donde:

i= es el enésimo partido

p_i, es la proporción de votos de cada partido

Σ= 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 por ciento 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 por un problema de compatibilidad que se agrava con la disciplina partidaria. En ese mismo sentido, Mainwaring 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” (1993: 215).

Como puede observarse, de una manera indirecta el NEP nos permite establecer la unidad o la fragmentación entre Ejecutivo y Legislativo. 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 presentará un gobierno bi o multipartidista. Para determinar el NEP hemos tomado como base los asientos tanto de MR como de RP en los 32 congresos analizados.³ En la Tabla 5 se presenta un comparativo por año y por entidad.

³ Debe precisarse que este criterio sólo toma en consideración los partidos que tienen registro electoral y participan en la deliberación parlamentaria en forma directa.

Nancy García Vázquez

Entre otros aspectos, el NEP se encuentra condicionado por el calendario electoral. En los años 2000 y 2007, se concurre a dos elecciones federales y estatales en las 32 localidades. En los años 2003 y 2006 se presentan elecciones intermedias donde se renuevan congresos –incluyendo el federal– por lo que los nueve años de observación permiten registrar la permanencia o los reacomodos de las principales fuerzas partidarias.

En la Tabla 6 se observa al inicio y al final de los años de estudio: en 1999 y en 2007 ninguna entidad registra un valor de tres puntos, es decir, los votantes no quieren gobiernos tripartitos. Las únicas experiencias se presentan entre Nayarit (2000-2002) y Chiapas (2005-2006).

En la contraparte también es evidente la ausencia de 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. Sin embargo, hay algunas entidades cuyo NEP está por debajo de 1.5 puntos: Aguascalientes (1999), Chihuahua (1999), Guerrero (2003-2004), Hidalgo (2006-2007), (Puebla (1999), Sinaloa (2002-2004) y Tabasco (1999-2001).

Los estados que reportan dos partidos efectivos son Baja California Sur (1999-2004), Chiapas (2001-2007); Distrito Federal (2001-2006), Estado de México (1999-2007), Morelos (2004-2007), Nayarit (1999, 2003-2005), Nuevo León (2003-2007), Quintana Roo (2006-2007), Tlaxcala (2002-2007), Yucatán (2001-2007) y Zacatecas (1999-2007).

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 y alcanzan el 82 por ciento. En el caso de las coaliciones, el poder se parte en dos organizaciones en el 11 por ciento de los casos y en tres fuerzas en siete por ciento de las localidades (Ver Tabla 7).

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

En el 90 por ciento de los casos, los gobiernos estatales son monopartidistas. Sin embargo, las coaliciones se fueron incrementando pues al principio del periodo únicamente eran los estados de Baja California Sur, Nayarit y Oaxaca. Al final del periodo, las coaliciones se multiplican en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur,

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México

TABLA 6

ESTADO	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	1.48	1.52	1.52	1.90	1.90	1.90	1.73	1.73	1.73
Baja California	1.75	1.75	1.75	1.76	1.76	1.76	1.91	1.91	1.91
Baja California Sur	2.52	2.52	2.52	2.34	2.34	2.34	1.83	1.83	1.83
Campeche	1.69	1.69	1.69	1.69	1.69	1.69	1.88	1.88	1.88
Coahuila	1.57	2.57	2.57	2.70	2.70	2.70	3.19	3.23	2.73
Colima	1.44	1.58	1.58	1.58	1.63	1.63	1.69	1.69	1.69
Chiapas	1.86	1.70	1.70	1.70	1.58	1.58	1.58	1.55	1.55
Chihuahua	1.77	1.77	1.79	1.79	1.79	1.73	1.73	1.73	1.76
Distrito Federal	1.76	1.76	2.46	2.46	2.46	2.47	1.77	2.47	1.88
Durango	1.80	1.80	1.80	1.79	1.79	1.79	1.60	1.46	1.46
Guanajuato	2.17	2.17	2.43	2.43	2.43	2.43	2.43	2.43	2.47
Guerrero	1.99	1.99	1.55	1.55	1.55	1.87	1.87	1.87	1.57
Hidalgo	1.51	1.94	1.94	1.94	1.46	1.46	1.96	1.97	1.97
Jalisco	1.65	1.58	1.58	1.58	1.58	1.58	1.58	1.41	1.41
Estado de México	1.65	1.65	1.65	1.64	1.64	1.64	1.72	1.72	1.72
Michoacán	1.65	1.65	1.65	1.82	1.82	1.82	1.94	1.94	1.94
Morelos	1.92	1.92	1.88	1.88	1.88	2.42	2.42	2.42	2.19
Nayarit	2.51	3.27	3.27	3.27	2.68	2.68	2.68	2.18	2.18
Nuevo León	1.63	1.63	1.62	1.62	2.12	2.12	2.26	2.26	2.21
Oaxaca	2.09	2.09	2.09	2.19	2.19	2.19	2.34	2.34	2.34
Puebla	1.49	1.52	1.52	1.52	1.63	1.63	1.63	1.76	1.76
Querétaro	1.85	1.85	1.85	1.91	1.91	1.91	1.60	1.60	1.60
Quintana Roo	1.62	1.62	1.62	1.62	1.81	1.81	1.81	2.39	2.39
San Luis Potosí	1.71	1.71	1.64	1.64	1.64	1.84	1.84	1.84	1.83
Sinaloa	1.61	1.61	1.61	1.48	1.48	1.48	1.81	1.81	1.81
Sonora	1.94	1.94	1.73	1.73	1.73	1.73	1.73	1.73	1.92
Tabasco	1.49	1.49	1.49	1.69	1.69	1.69	1.55	1.55	1.55
Tamaulipas	1.57	1.58	1.58	1.58	1.70	1.70	1.70	1.64	1.64
Tlaxcala	1.88	1.88	1.88	2.00	2.00	2.00	2.88	2.88	2.88
Veracruz	1.67	1.67	1.67	1.66	1.66	1.66	1.91	1.91	1.91
Yucatán	1.57	1.57	2.57	2.58	2.58	2.58	2.76	2.76	2.76
Zacatecas	2.08	2.08	2.08	2.03	2.03	2.03	1.99	2.49	2.49

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

Chiapas, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. En la siguiente tabla se aprecian las coaliciones que se presentaron: (Ver Tabla 8).

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.

Nancy García Vázquez

TABLA 7

ESTADO	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Baja California Sur	2.00	2.00	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	1.00	1.00
Coahuila	1.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.00
Colima	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Chiapas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Chihuahua	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Durango	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Guerrero	1.00	1.00	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	2.00	1.00	1.00
Jalisco	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Michoacán	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Nayarit	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.00	2.00
Nuevo León	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Oaxaca	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Puebla	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Quintana Roo	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Sinaloa	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Tabasco	1.00	1.00	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	1.00	1.00
Tlaxcala	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Veracruz	1.00	1.00	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	3.00	3.00
Zacatecas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00

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

Por lo que refiere al origen partidista de los gobernadores 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

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

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 al PAN y PRD.

TABLA 8
COALICIONES POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES A
GOBERNADOR 1999-2007

Estado	Período	Partido
Baja California Sur	2005-2001	Coalición Democrática Sudcaliforniana (PRD-Convergencia por la Democracia)
	2005-1999	PRD-Partido del Trabajo
Chiapas	2012-2006	Coalición por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia)
	2006-2000	Alianza PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia, PSN, PCD, PAS
Guerrero	2011-2005	Por un Guerrero Mejor (PRD, Convergencia, PRS)
Nayarit	2005-1999	Alianza para el Cambio (PAN, PRD, PT y PRS)
Nuevo León	2009-2003	Alianza Ciudadana (PRI-PVEM-Partido Fuerza Ciudadana-PLM)
Oaxaca	2010-2004	Nueva Fuerza Oaxaqueña (PRI, PVEM y PT)
	2004-1998	Alianza por México (PRI-PVEM)
Tlaxcala	2011-2005	Alianza por México (PRD, PT y PVEM)
Yucatán	2013-2007	PRI, PVEM y PAY
	2007-2001	PAN, PRD, PT y PVEM
Zacatecas	2010-2004	PRD, PCM, PSUM, PMS

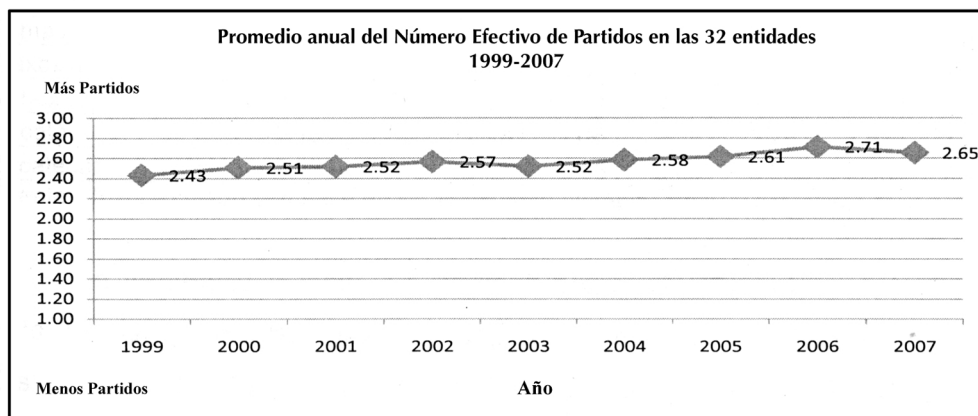
Fuente: Elaboración propia con datos de IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

Nancy García Vázquez

En el caso del NEP para los congresos estatales (Ver Tabla 9), ninguno tiene una mayoría absoluta. Los únicos cuerpos legislativos donde hay una fuerza tripartidista importante al inicio del periodo son Baja California Sur, Estado de México y Zacatecas; con un partido fuerte, pero sin mayoría se encuentran Aguascalientes, Chihuahua, Puebla y Tabasco.

Hacia el 2007, el escenario es igual para el Estado de México, quien sigue presentando tres partidos efectivos, pero se agregan a la lista Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Tlaxcala. Los partidos con una tendencia al monopartidismo son Baja California Sur, Durango e Hidalgo. La tendencia anual en el NEP refiere que las preferencias electorales siguen a favor de un bipartidismo (Gráfica 3).

GRAFICA 3



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

La tendencia a tener 2.5 partidos ocurre en entidades como Sonora, San Luis 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 2.43 puntos en 1999 a 2.65 en el 2009. En el Ejecutivo ocurre algo similar: 1.70 en 1999 y 1.86 al término del 2007.

Debe tomarse en cuenta que el NEP nos habla del número de opciones políticas con representación en el Ejecutivo o Legislativo pero no nos permite saber qué tipos

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México

TABLA 9

ESTADO	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	1.96	2.04	2.04	2.79	2.79	2.79	2.45	2.45	2.45
Baja California	2.49	2.49	2.49	2.51	2.51	2.51	2.83	2.83	2.83
Baja California Sur	3.04	3.04	3.04	2.67	2.67	2.67	1.66	1.66	1.66
Campeche	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.77	2.77	2.77
Coahuila	2.14	2.14	2.14	2.40	2.40	2.40	3.38	3.46	3.46
Colima	1.88	2.17	2.17	2.17	2.26	2.26	2.37	2.37	2.37
Chiapas	2.72	2.40	2.40	2.40	2.17	2.17	2.16	2.11	2.11
Chihuahua	2.53	2.53	2.57	2.57	2.57	2.45	2.45	2.45	2.51
Distrito Federal	2.53	2.53	3.91	3.91	3.91	3.93	2.55	3.93	2.75
Durango	2.59	2.59	2.59	2.57	2.57	2.57	2.21	1.92	1.92
Guanajuato	3.33	3.33	3.85	3.85	3.85	3.86	3.86	3.86	3.94
Guerrero	2.99	2.99	2.10	2.10	2.10	2.73	2.73	2.73	2.14
Hidalgo	2.01	2.88	2.88	2.88	1.93	1.93	1.93	2.95	2.95
Jalisco	2.30	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	1.82	1.82
Estado de México	2.31	2.31	2.31	2.28	2.28	2.28	2.43	2.43	2.43
Michoacán	2.31	2.31	2.31	2.65	2.65	2.65	2.89	2.89	2.89
Morelos	2.85	2.85	2.76	2.76	2.76	3.85	3.85	3.85	3.38
Nayarit	2.02	3.54	3.54	3.54	2.37	2.37	2.37	2.37	2.37
Nuevo León	2.26	2.26	2.23	2.23	2.23	2.23	2.52	2.52	2.43
Oaxaca	2.18	2.18	2.18	2.38	2.38	2.38	2.68	2.68	2.68
Puebla	1.99	2.04	2.04	2.04	2.26	2.26	2.26	2.51	2.51
Querétaro	2.71	2.71	2.71	2.83	2.83	2.83	2.19	2.19	2.19
Quintana Roo	2.24	2.24	2.24	2.24	2.62	2.62	2.62	3.79	3.79
San Luis Potosí	2.42	2.42	2.27	2.27	2.27	2.67	2.67	2.67	2.65
Sinaloa	2.22	2.22	2.22	1.96	1.96	1.96	2.62	2.62	2.62
Sonora	2.89	2.89	2.47	2.47	2.47	2.47	2.47	2.47	2.84
Tabasco	1.99	1.99	1.99	2.37	2.37	2.37	2.11	2.11	2.11
Tamaulipas	2.13	2.17	2.17	2.17	2.39	2.39	2.39	2.28	2.28
Tlaxcala	2.75	2.75	2.75	2.99	2.99	2.99	3.76	3.76	3.76
Veracruz	2.35	2.35	2.35	2.31	2.31	2.31	2.82	2.82	2.82
Yucatán	2.13	2.13	2.13	2.16	2.16	2.16	2.51	2.51	2.51
Zacatecas	3.17	3.17	3.17	3.06	3.06	3.06	2.98	2.98	2.98

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

de gobierno son unificados o divididos. Habría que establecer un criterio arbitrario respecto a si un valor de uno hace referencia a un gobierno unificado y si un punto cinco más ya indica otro dividido. Dada esta limitación, en el siguiente apartado proponemos una medición asociada a los cuadrados de las proporciones de representación el grado de concentración del poder en manos de uno o varios partidos.

Nancy García Vázquez

LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LAS ENTIDADES MEXICANAS

En esta parte del análisis discutimos cómo la concentración o fragmentación del poder forman 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.⁴

La mayoría de estos trabajos se concentran en los gobiernos unificados priistas 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: Tabla 10.

TABLA 10

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).

⁴ Ver Carpizo, 1978; Aguilar, 1994; Casar, 1996; Krauze, 1997; Weldon, 1997.

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

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, 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 un contexto más favorable, en el caso B 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. 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. 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. 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 Reynoso:

“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” (2005: 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 (Ver Tabla 11).

La clasificación de Reynoso nos parece relevante en la medida en que se enfatiza la implicación que la unicidad o división de la estructura política tiene en la capacidad del Ejecutivo para promover sus preferencias de política pública. Sin embargo, esta

Nancy García Vázquez

TABLA 11

TIPOS DE GOBIERNO	
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).

clasificación aunque contempla los gobiernos de coalición, lo hace en función de los congresos y no del Ejecutivo.

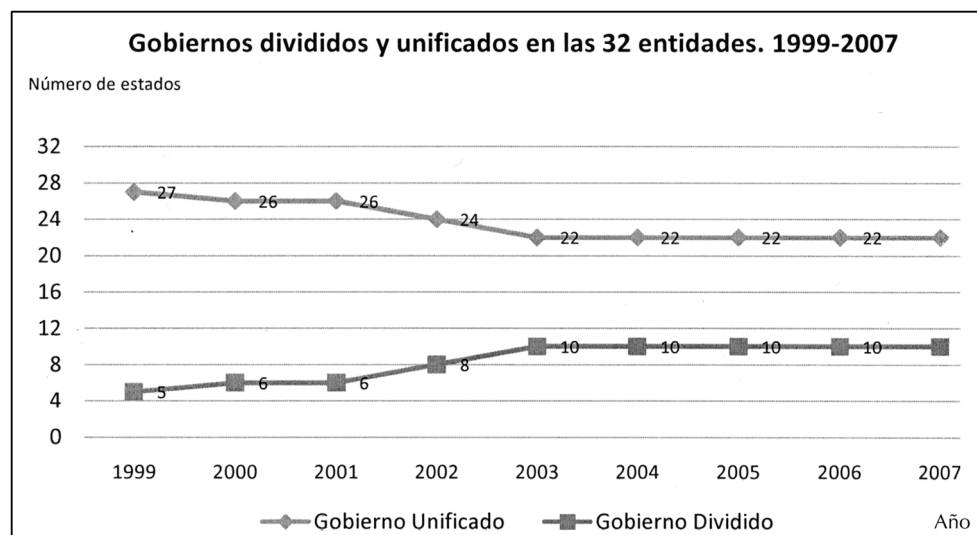
Nuestra propuesta de clasificación recupera a los gobernadores cuyo origen está en función de una coalición y a aquellos congresos donde existe una mayoría opositora a éste o ninguno de los partidos es dominante. Por partido dominante, entendemos una situación en la cual el Ejecutivo y el Legislativo tienen la más alta proporción de escaños y de la representación política en la cabeza del gobierno estatal.⁵ Este criterio es más restrictivo que la clasificación de “cincuenta más uno” porque contempla 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 impulsar su óptimo con respecto a una política o viceversa. A partir de este criterio, obtenemos 288 tipos de gobierno, de los cuales 213 son unificados y 75 divididos. La tendencia

⁵ 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 cinco, donde proponemos una serie de evaluaciones estadísticas respecto a la relación entre la estructura política y los poderes estatutarios.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

de ambos puede apreciarse en la siguiente gráfica. Se observa que entre 1999 y el 2003 hay un ascenso importante en los gobiernos divididos, pero se ha mantenido estático hasta el 2007. (Gráfica 4)

GRÁFICA 4



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

En nuestra siguiente tabla observamos una primera distribución temporal y geográfica de los gobiernos unificados y divididos en el periodo de estudio, según nuestra propia clasificación. (Tabla 12)

El primer dato que se obtiene es la predominancia de los gobiernos unificados. En todo el periodo, ocho entidades priístas mantienen dicha estructura: Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas. Otros en los cinco primeros años: Campeche, Sonora y Veracruz.

Los gobiernos unificados predominantemente panistas son: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Querétaro y Nuevo León. El Distrito Federal y Michoacán son predominantemente perredistas.

Por lo que se refiere a los gobiernos divididos, el PRI gobierna acompañado en el Estado de México, y en los últimos años en Campeche, Colima, Chihuahua Guerrero,

Nancy García Vázquez

TABLA 12

ESTRUCTURA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, 1999-2007																				
	GOBIERNO UNIFICADO									GOBIERNO DIVIDIDO										
Entidad	Partido Político									Partido Político										
	99	00	01	02	03	04	05	06	07	99	00	01	02	03	04	05	06	07		
Federativa																				
Coahuila	PRI																			
Durango																				
Hidalgo																				
Oaxaca																				
Puebla																				
Sinaloa																				
Tabasco																				
Tamaulipas																				
Campeche	PRI														PRI					
Sonora	PRI														PRI					
Veracruz	PRI														PRI					
Aguascalientes	PAN						PAN						PAN							
Guanajuato			PAN						PAN											
Querétaro			PAN						PAN											
Baja California	PAN														PAN					
Jalisco	PAN														PAN					
Distrito Federal	PRD																			
Michoacán	PRI			PRD											PRD					
Guerrero	PRI														PRD					
Quintana Roo	PRI														PRI					
Morelos	PAN														PAN					
Edomex										PRI										
Nayarit								PRI		PAN										
Baja C. Sur								PRD		PRD										
Chiapas										PAN		PRD								
Colima						PRI				PRI							PRI			
Chihuahua	PRI						PRI						PRI							
Tlaxcala	PRI						PRD						PRI							
Yucatán	PRI														PAN					
Nuevo León	PAN						PRI							PRI					PRI	
San Luis P.	PRI							PAN						PAN						
Zacatecas				PRD							PRD									

Periodo en el que el partido está en ese tipo de gobierno
 Periodo en el que el partido no está en ese tipo de gobierno



**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

Nuevo León, Sonora, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. El PAN cogobierna en Nayarit y Nuevo León y, en algunos periodos breves en Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí. El PRD gobierna con oposición en Chiapas, y en momentos durante las administraciones en Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Zacatecas.

Tenemos interés en subrayar que los gobiernos divididos cuyo origen se basa en una coalición son de carácter minoritario, aspecto que los obliga a realizar negociaciones costosas por lo que estas alianzas suelen ser de duración temporal.

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 y su relación con el Legislativo para la toma de decisiones. Nuestra clasificación toma en cuenta si el origen del gobierno se basa o no en una coalición. (Tabla 13)

TABLA 13

SUBTIPOS DE GOBIERNO	
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 la minorías del congreso.
Último entre desiguales	El Legislativo opositor tiene la mayoría absoluta en el congreso.

Nancy García Vázquez

En cuanto a esta subclasificación, el 13.39 por ciento de los estados son gobiernos divididos donde el Ejecutivo es el *primero entre desiguales* (Ver tabla 14). Los gobiernos donde el gobernador es *primero por encima de sus iguales*, pero también *igual entre sus iguales* comprenden el porcentaje respectivo de 37.93, y 10.34 para la subdivisión *último entre desiguales*.

En la primera subdivisión se encuentran los casos 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 por ciento; PRI 26.09 por ciento; PRD 47.83 por ciento; y PT 17.39 por ciento de la representación en el Congreso.

Otro ejemplo es Colima; entre 1999 y 2005, la entidad ha tenido cuatro gobernadores priístas, 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 por ciento 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 por ciento priísta, y el estado se comporta como un gobierno unificado.

En cuanto a los gobiernos divididos de la segunda clasificación, un ejemplo de gobiernos no priístas ocurre en Guanajuato. 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 por ciento de las curules están en manos de la oposición, pero tiene 17 legisladores de MR.

El Estado de México es uno de los congresos más numerosos con 45 distritos de RP y 30 de MR. El PRI 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 tiene diversos casos. 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.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México

TABLA 14

SUBTIPOS DE GOBIERNO DIVIDIDO, 1999-2007.											
Tipo	Entidad Federativa	Partido									
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Primero entre desiguales	Baja California Sur	PRD									
	Colima	PRI								PRI	
	Oaxaca					PRI					
	Sonora	PRI								PRI	
Primero por encima de sus iguales	Baja California								PAN		
	Michoacán							PRD			
	Guerrero							PRD			
	Quintana Roo							PRI			
	Morelos		PAN								
	Zacatecas				PRD						
	Estado de México	PRI									
	Campeche								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					
	Tlaxcala					PRD					
	Veracruz							PRI			
	Yucatán				PAN						
	Zacatecas	PRD									
Último entre desiguales	Chiapas	PAN	PAN PRD								
	Nuevo León					PRI				PRI	
	San Luis Potosí					PAN					

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

Periodo en el que el partido está en ese tipo de gobierno



Periodo en el que el partido no está en ese tipo gobierno



Nancy García Vázquez

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 RP (40 en total). Sin embargo la medida incluye una cláusula de gobernabilidad que otorga al partido mayoritario nueve por ciento de sobrerrepresentación. 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 siete 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 priistas de 30.

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.

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 y dos del PVEM; el PRI que no era parte de la coalición se queda con 11 asientos. Por esta razón el gobernador queda como uno entre desiguales.

CONCLUSIONES

El número de partidos con una representación efectiva en los órganos de gobierno importa porque indica la posibilidad de que aquellas organizaciones con una representación real definan políticas públicas.

En este capítulo realizamos dos ejercicios analíticos que nos permitirán observar la política de fiscalización. 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 la proporción de representación de los partidos a una estructura dividida o unificada.

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

También discutimos otras tipologías que clasifican la estructura política y propusimos una nueva que toma en cuenta situaciones de coalición.

Respecto al primer ejercicio, la conclusión más notoria señala que en ningún estado los índices reportan la hegemonía de un partido político. 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 y Nayarit).

Paralelamente, el segundo ejercicio nos permite observar que las estructuras unificadas prevalecen en los estados. Sin embargo, el dato más importante se observa en el año 2004 cuando hay un estancamiento en el incremento de los gobiernos divididos.

Ninguno de los 31 estados y el Distrito Federal han 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.

La estabilidad no significa que no vayan a producirse más gobiernos divididos y todavía hay un 68 por ciento 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 provienen de coaliciones. Hay entidades donde para vencer al Revolucionario Institucional, los partidos de oposición forman alianzas. 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.

Nancy García Vázquez

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.