

◆ Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso plural

Alfredo Sainez Araiza¹

*Calcula y utiliza estos criterios para
comparar y establecer cuál es la
situación: el camino, el clima,
el terreno, el líder y la disciplina*

Sun Tzu

1. Introducción

En un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos que configuran el actual sistema político mexicano ¿cuál debe ser la estrategia, tácticas y práctica parlamentaria para aprobar reformas a la constitución, a leyes secundarias o reglamentarias? ¿hasta qué punto los sistemas de partidos en los Congresos determinan la estrategia, tácticas y práctica parlamentaria? ¿la construcción de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas constituyen las tácticas parlamentarias para construir mayorías e impulsar decretos modificatorios en los Congresos plurales? ¿cuál ha sido la práctica parlamentaria?

El sistema electoral es uno de los principales factores que han tenido y tienen una mayor incidencia en el tránsito del sistema de partido y en la representación legislativa. Los anhelos, las aspiraciones, la presión socio-política y luchas del pueblo mexicano contribuyeron a la evolución del sistema electoral, el cual ha influido no sólo en la transición del sistema de partido sino en la pluralidad ideológica del Poder Legislativo en nuestro país.

¹ Politólogo egresado de la FCPyS de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato y Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del IIL del Congreso del Estado de Guanajuato.

La nueva composición de la Cámara de Diputados durante las LIV y LVII Legislaturas, en donde ninguno de los grupos parlamentarios tenía por sí mismo la mayoría absoluta y calificada, respectivamente, generó que las fuerzas políticas dialogaran, consensuaran y construyeran coaliciones legislativas o “conjuntos ganadores” para impulsar reformas constitucionales y reformas a leyes secundarias al respecto.

Las reglas del juego parlamentario están establecidas en el marco normativo y determinadas por el sistema de partido, fundamentalmente, por la interacción de las fuerzas políticas en la construcción de mayorías, a través de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas, tesis que sostenemos en este trabajo.

En México, la modificación de leyes o decretos, sea abrogación, adición, derogación, enmienda o reforma, es un acto legislativo. Sin menoscabo de reconocer que el Poder Legislativo no sólo realiza funciones o actos exclusivamente legislativos sino también presupuestarios, administrativos, de control y jurisdiccionales. En este tenor, se entiende como estrategia el proceso legislativo que constituye el conjunto de actos o etapas que conducen a la adopción de medidas legislativas y como tácticas los procedimientos legislativos, es decir, las formas de llevar a cabo este conjunto de actos por medio de la construcción de mayorías.

Cabe señalar, que los procesos y los procedimientos legislativos están previstos en las normas constitucionales, desarrollados en las leyes secundarias y reglamentarias: a nivel federal, están regulados por nuestra Carta Magna, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los acuerdos parlamentarios que se emiten; y, en el orden local, están establecidos en las constituciones políticas, leyes orgánicas y reglamentarias correspondientes, principalmente.

En este ensayo se abordan nociones básicas como estrategia, tácticas y teoría de juegos, así como el influjo del sistema electoral y de partido en la representación parlamentaria y la construcción de coaliciones legislativas o “conjuntos ganadores” en relación con el procedimiento legislativo signado en marco constitucional federal y en las constituciones estatales.

2. Táctica parlamentaria y construcción de mayorías

Toda táctica está en función de una estrategia. Las tácticas son el conjunto de acciones que están orientadas por una cuestión básica, el *cómo*, fundamento de la estrategia.

Para Maurice Duverger,² el “plan de lucha constituye lo que se llama estrategia, mientras que los diferentes elementos de que se compone (acciones

2 1982, p. 178.

sobre el adversario y réplicas a sus reacciones) es lo que se denominan las tácticas”.

En la teoría de juegos, particularmente, en el juego de ajedrez, la estrategia se define como “el arte de coordinar adecuadamente la acción de efectivos propios a fin de obtener la victoria”³ y la táctica como “el conjunto de acciones ofensivas y defensivas (maniobras, escaramuzas, golpes tácticos, etc.) que se suceden en el curso de la partida. Dichas acciones han de estar supeditadas a la visión global del juego (estrategia) para conseguir el resultado deseado”.⁴ Para Kasparov,⁵ uno de los mejores ajedrecistas de la historia, “la estrategia es abstracta y está basada en objetivos a largo plazo, las tácticas son concretas y consisten en seleccionar el movimiento adecuado para cada momento. Las tácticas deben tener en cuenta las condiciones y basarse en la oportunidad, siempre en función del ataque y la defensa.”

A diferencia de la teoría de la decisión, la teoría de juegos “se ocupa de situaciones estratégicas, en la cuales el resultado no solamente depende de la decisión propia y un entorno sobre el cual no puede influirse, sino también de la conducta de los adversarios, que actúan de manera racional”.⁶ De forma tal, que la teoría de juegos abarca tres ámbitos: a) no cooperativa, si se toma como base solamente la conducta individual; b) cooperativa, si se parte del hecho de que se pueden llevar a cabo acuerdos vinculantes entre los jugadores; y, c) evolucionista, si la conducta casi racional de los individuos no poseen capacidad de razón.

En el ámbito legislativo cuando “la diversidad de prioridades y preferencias entre los legisladores es lo suficientemente grande como para que pueda predominar el punto de vista de algún grupo (*diversidad*). Lo que se puede es alcanzar el consenso legislativo (...); en una palabra, los legisladores y legisladoras resueltos a alcanzar sus objetivos deben *cooperar*”.⁷ Dicha cooperación se facilita con la institucionalización, en nuestro caso, regularizando los procedimientos legislativos con la práctica parlamentaria.

Sin duda, como lo apunta Michelangelo Bovero, en su conferencia magistral, La Democracia y sus Condiciones, dictada el 2 de febrero de 2010, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, “todo régimen democrático se distingue de otros regímenes por sus reglas específicas (...) Las reglas del juego democrático son reconocibles en las constituciones porque representan una consecuente expresión de igualdad y libertad política; es decir, son reglas universales procedimentales que contienen los principios inspiradores de competencia (quién) y procedimientos (cómo) bajo las cuales se rigen todos los regímenes democráticos”. México no es la excep-

3 Ibero, 1989, p. 66.

4 *Idem.*, p. 118.

5 2007, p. 62.

6 Nohlen, 2006, p. 1380.

7 Shepsle/Bonchek, 2005, p. 304.

ción. Las reglas del juego parlamentario, el proceso y el procedimiento legislativo están previstos en sus principales aspectos por las normas constitucionales y, específicamente, desarrollados en las leyes secundarias y reglamentarias.

Para comprender el actual contexto de gobiernos divididos, compartidos y juxtapuestos que configuran el sistema político mexicano y explicar los procesos y procedimientos legislativos se toma como referencia la teoría de juegos cooperativa, que utiliza en general como forma estratégica la coalición, que es un “subconjunto del conjunto de los jugadores (...) Los conceptos de solución para los juegos de coalición eligen o bien valores o bien un conjunto de vectores de recompensa, para los cuales se cumplen determinadas condiciones de estabilidad o racionalidad. La porción más prominente del conjunto es el núcleo; él contiene todas las coaliciones que no pueden ser bloqueadas por ninguna otra coalición”.⁸

En México, el fenómeno de la coalición legislativa surge cuando ninguna de las fuerzas políticas puede por sí sola impulsar reformas a nuestra Carta Magna en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de las elecciones federales de 1988. Circunstancia que se refrenda en 1997, cuando ninguno de los grupos o representaciones parlamentarias puede por sí sola impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Para explicar este fenómeno partimos de dos supuestos:

Primero, en un sistema competitivo el influjo de los sistemas electorales y de partidos determina la composición del Poder Legislativo y, por ende, la pluralidad y viceversa; así como, la relación entre los poderes públicos, particularmente, entre Ejecutivo y el Legislativo, cuando el partido del titular del Ejecutivo no cuenta con las mayorías calificadas y absolutas, generando la necesidad de crear coaliciones entre diversos jugadores para poder legislar; y,

Segundo, el concepto de gobierno dividido, en un régimen de división de poderes, se presenta cuando el partido que llevó al titular del Poder Ejecutivo a ocupar el cargo, no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral.

En este contexto, habrá que admitir como lo plantea Paret⁹ que “el pensamiento estratégico es inevitablemente pragmático. Depende de realidades como la geografía, sociedad, economía y política, así como de aquellos otros factores pasajeros que provocan situaciones y conflictos (...)” En este sentido, corresponde a los órganos legislativos, particularmente, a los parlamentarios como constructores del Derecho y representantes del pueblo estar atentos al vértigo de los acontecimientos y cambios con el propósito de adecuar el marco jurídico a los anhelos y menesteres ciudadanas. Por ello, resulta imprescindible abordar algunos conceptos básicos que nos permitan comprender el influjo del sistema electoral y de partido en la representación legislativa y,

8 Nohlen, 2006, 1382.

9 1992, p. 15.

consecuentemente, el papel de los “jugadores con veto” en la construcción de mayorías a través de las coaliciones legislativas como lo refiere el politólogo norteamericano George Tsebelis,¹⁰ fundamentalmente, porque en el proceso legislativo con la teoría de los jugadores con veto se pueden “hacer pronósticos exactos acerca de los resultados políticos en función de quién controla la agenda, quiénes son los jugadores con veto y las reglas según las cuales deciden.”

3. El Sistema electoral e influencia en el sistema de partido y representación legislativa en México

La evolución del sistema electoral mexicano ha influido en la consolidación y tránsito del sistema de partido y, por ende, en la representación legislativa, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El sistema electoral es uno de los factores que ha tenido y tiene una mayor incidencia en tránsito del sistema de partido. La influencia de los sistemas electorales ha sido reconocida y teorizada por dos notables exponentes: Maurice Duverger y Giovanni Sartori.

Para el teórico político francés, Duverger, el régimen electoral es uno de los factores más importantes que condiciona de forma decisiva cuatro aspectos básicos de los sistemas de partidos: el número de partidos, la dimensión de éstos, las alianzas y la representación.¹¹ Al respecto el politólogo italiano, Sartori, en la conferencia magistral *Sistemas electorales en perspectiva comparada*, dictada en el auditorio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 29 de enero de 2001, sostuvo “que los sistemas electorales son importantes porque además de traducir los votos en escaños han contribuido a dar forma al sistema de partidos, siendo un factor determinante en la creación del sistema de partidos que tienen todos los países, particularmente, en la determinación del número de partidos”. Pero, ¿cómo ha sido la evolución y transición del sistema de partido en nuestro país?

3.1 Transición del sistema de partido en México

El influjo del sistema electoral mexicano en el tránsito de un sistema de partido hegemónico a predominante y, de éste, a uno multipartidista se ha producido a partir de que el partido del presidente de la República perdió la mayoría calificada y, luego, la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados durante las LIV y LVII Legislaturas como efecto de los resultados de las elecciones para diputados federales en 1988 y 1997, respectivamente. Esta pérdida de las

10 2006, p. 363.

11 Mella Marquez, 1997, p. 200.

mayorías calificadas y absolutas se explica con el análisis de Mella Márquez¹² de cuatro variables que han incidido en la evolución del sistema electoral en México: las fórmulas electorales, la magnitud de las circunscripciones, los umbrales y la volatilidad.

Aunado a estas variables, la participación de los partidos políticos mexicanos en las elecciones le ha proporcionado un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Para Mella Márquez¹³ los sistemas electorales han influido en la determinación del sistema de partido en México y a la vez han sido influidos por éste; a grado tal, que para Berlín Valenzuela¹⁴ los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger y Sartori. Ambos autores coinciden en que el influjo del sistema electoral es determinante en el número de partidos dentro un sistema político.

3.1.1 De la hegemonía a la predominancia

Para comprender el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante en nuestro país, se toma como referente teórico el criterio numérico de Sartori para clasificar a los sistemas de partidos.

Como se apuntó, de acuerdo con la tipología de Sartori, el partido hegemónico está dentro de un sistema no competitivo porque permite la existencia de otros partidos satélites o subordinados a la hegemonía del partido en el poder.

Partiendo de la definición sartoriana, se pueden destacar dos características del sistema de partido hegemónico:

1. Presencia de un partido que monopoliza el poder político y la presencia de otros partidos legales que no pueden alcanzarlo nunca,
2. No hay competencia política para el ejercicio del poder, el pluralismo es ficticio y la igualdad ilusoria puesto que no hay opción a la alternancia en el poder.¹⁵

Bajo estos criterios, se puede sostener la premisa de que el sistema de partido en nuestro país fue hegemónico desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, hasta antes de las elecciones de 1988. Al respecto, Giovanni Sartori,¹⁶ clasificó y ubicó en los años setenta al sistema de partido en México como hegemónico-pragmático. Y señalaba: “el PRI no es nada generoso. Evidentemente, cuanto más fuerte es el control del partido hegemónico, con más seguridad puede asignar escaños a los partidos satélites. Con esta perspectiva, la reforma electoral mexicana de 1962-1963 indica una mayor confianza en sus propias fuerzas”.

12 1997, p. 254.

13 1997, p. 254.

14 1997, p. 962.

15 López Trigal, 1999, p. 204.

16 1999, pp. 279-280.

Ciertamente, la existencia del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS) como partidos satélites o subordinados; así como la creación en 1938 del Partido Acción Nacional (PAN), que a pesar de ser el único partido consistente, no pudo desafiar la hegemonía del partido en el poder hasta 1988. El panismo, junto con el cardenismo, provocó que el PRI no obtuviera la mayoría calificada en la cámara baja.

Para Pacheco Méndez¹⁷ en 1988 se marcó un hito en la historia electoral mexicana, pues por primera vez desde su fundación, la hegemonía del PRI fue desafiada fuertemente. El desenlace de esta situación nos colocó en el umbral de una transición de un régimen de partido hegemónico hacia otro de partido predominante, donde el PRI conservó la mayoría absoluta pero con márgenes de competitividad más altos; dejando abierta la posibilidad de la alternancia en los ámbitos local y regional. Así por ejemplo: Las elecciones del 2 de julio de 1989 inauguraron un nuevo período en el sistema político mexicano. La victoria en las urnas del candidato panista a la gubernatura de Baja California abrió una vía inédita en el sistema electoral de México, al permitir que un gobernador que no era del partido oficial ocupara el Poder Ejecutivo en una entidad de la República.¹⁸ Desde entonces hasta nuestros días, la diversidad en el origen de los titulares de los gobiernos de los estados se ha multiplicado de manera significativa.

Durante cuatro décadas el PRI, sustentado en una estructura corporativa sectorial, ocupó una posición hegemónica en el sistema político y retroalimentó la legitimidad del presidencialismo mexicano. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de julio de 1988, la tradicional maquinaria electoral del PRI se fracturó; el partido perdió su hegemonía al menos coyunturalmente, al perder, por primera ocasión en el seno de la Cámara de Diputados la mayoría calificada, ante la competitividad de la oposición cardenista y panista, y la legitimidad de la elección presidencial se vio cuestionada.¹⁹

A partir de entonces, se puede observar que con las elecciones federales para elegir diputados en 1988, 1991 y 1994, el PRI, por primera vez desde su origen en 1929, no había perdido la mayoría calificada de 2/3 en la Cámara de Diputados: en las LIV, LV y LVI Legislaturas obtuvo el 52, 64 y 60 por ciento de representación, respectivamente. Esto provocó que el partido del presidente de la República durante estas legislaturas necesitara de la alianza o coligarse con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas constitucionales.

Haciendo una interpretación sartoriana de la tipología de los partidos, Paoli Bolio²⁰ afirma que con la pérdida de la mayoría calificada en la cámara baja como consecuencia de la competencia electoral en 1988, por lo menos co-

17 2000, p. 52.

18 Espinoza Valle, 2000, p. 9.

19 Pacheco Méndez, 2000, p. 75.

20 1988, p. 223.

yunturalmente, el sistema de partidos en México transitó de hegemónico a predominante.

Posteriormente, al no tener ninguna de las fuerzas políticas la mayoría, ya no calificada, sino absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como efecto de los comicios federales de 1997, se sostiene que el sistema de partido dejó de ser predominante y transitó a un multipartidismo.

3.1.2 De la predominancia al multipartidismo

De acuerdo con la tipología de Sartori un sistema de partido es predominante, si hay “una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta”.²¹

Las características del sistema de partido predominante son:

1. El partido obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta en el marco del pluralismo político.
2. Existe competencia entre el resto de partidos sin limitaciones, por lo que el partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento.
3. Para que un sistema se considere de partido predominante es preciso que el partido en cuestión obtenga tres mayorías absolutas consecutivas cumpliendo alguno de los siguientes requisitos:
 - a. La estabilidad del electorado, y
 - b. que el umbral de la mayoría absoluta sea superado con amplitud o que haya una diferencia entre el porcentaje de escaños logrado por el primer partido y el segundo.²²

Posteriormente, Sartori, en una entrevista periodística publicada el 4 de julio de 1996 en el periódico *El Financiero*, afirmaba: “En 1976, la discusión se centraba en que se podía tener una democracia de un solo partido. Yo reté ese argumento y cuando vine a México dije que aquí había un tipo de sistema partidista hegemónico, no una democracia. Había un dictador que, sin embargo, se retira cada seis años, lo que después de todo, no había pasado desde el tiempo de los romanos y es un gran logro. Sin embargo, era un sistema que permitía la existencia de diferentes partidos, que los impulsa”. A la pregunta de ¿cómo clasificaría al PRI ahora?, contestó: “Ya no hay un sistema partidista hegemónico, ahora es un sistema de partido predominante (...) En México, todavía hay algunas irregularidades, pero es verdad que el PRI se las arregla para ganar en elecciones libres porque la carrera electoral no es equitativa (...)”. En los años noventa, Sartori²³ clasificó al sistema de partido en México como hegemónico-predominante.

21 Fuentes Díaz, 1988, p. 191.

22 López Trigal, 1999, pp. 204-205.

23 1996, p. 189.

Sin embargo, a raíz de que el partido del presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como consecuencia de los resultados de los comicios federales en 1997, se puede sustentar que el sistema de partido en México dejó de ser predominante. Al respecto, surge entonces una pregunta obligada: ¿Qué carácter adquiere nuestro sistema de partido, si ya no es predominante?

Ante esta cuestión, se afirma que el sistema de partido mexicano transitó de un sistema predominante a uno multipartidista. Para muestra basta con observar la correlación de las tres principales fuerzas durante la LVII Legislatura en el seno de la cámara baja: el PRI con 239 diputados, el PRD con 125 y el PAN con 122, representaron el 47.8%, el 25% y el 24.4% de los escaños, respectivamente.

3.2 Representación legislativa en México

En el sistema político mexicano la pluralidad ideológica, el número y la representación de los partidos políticos comenzó a manifestarse en el Poder Legislativo Federal, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como consecuencia del influjo del sistema electoral.

El número de partidos en la cámara baja ha sido variable. Durante el trienio de 1946 a 1949 se tenía una representación legislativa de dos partidos: PRI y PAN. Posteriormente, las tres siguientes legislaturas tuvieron una representación de tres partidos: PRI, PAN y PPS; de 1958 a 1979 (con excepción de la representación legislativa de 1961 a 1964, en que sólo el PRI, PAN y PPS tenían representación) cuatro eran los partidos que estaban representados: PRI, PAN, PPS y PARM.

A partir de 1979, la representación de los partidos políticos en México ha ido en aumento en el seno de la cámara baja. Sin embargo, el problema no ha sido la representación que han tenido los partidos sino la sobrerrepresentación del PRI, que se ha visto favorecida por las fórmulas electorales. Así por ejemplo, el PRI que había obtenido el 73.5% de votos en las elecciones para diputados en 1946 tenía el 91% de los escaños, es decir, 17.5% de sobrerrepresentación; en 1949, el 2.7% de sobrerrepresentación; en 1952, el 19.5%; en 1955, el 4.6%; en 1958, el 6.2%; en 1961, el 6.4%; en 1964, el -3% de subrepresentación (86.3% de votos contra el 83.3% de escaños); en 1967, el 0.2%; en 1970, el 3.4%; en 1973, el 12.1%; en 1976, el 2.2%; en 1979, el 4.3%; en 1982, el 5.4%; en 1985, el 7.3%; en 1988, el 0.9%; en 1991, el 0% (64% de votos contra 64% de escaños); en 1994, el 10%; y en 1997, el 8% de sobrerrepresentación.²⁴

El PRI tenía hasta antes de las elecciones de 1988 una representación hegemónica en la Cámara de Diputados y hasta los años 60 en la de Senadores una representación única. Con la reforma electoral de 1963, que incluyó a los "diputados de partido" inició el proceso de la integración plural, pero, sólo de la Cámara de Diputados; más adelante con la reforma de 1977 se favoreció al pluralismo al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y representación

24 Crespo, 1999, p. 91.

proporcional. Esto permitió a la oposición contar con 100 curules y al partido mayoritario con 300. Para Woldenberg²⁵ las reformas constitucionales y reglamentarias de 1977 en materia electoral no fueron una concesión gratuita del gobierno federal a los partidos políticos de oposición. Estas reformas tuvieron como antecedente la presión política del movimiento del 68, con lo cual se inició el proceso de democratización en México surgiendo con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país, orientado a cambiar las condiciones generales de la vida política.

El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspiraciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968 ha contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral. De esta forma, el influjo electoral se ha reflejado en la composición política del Congreso en tres momentos: primero, en la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y única en la de Senadores; segundo, con la representación mayoritaria (con sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y tercero, con un pluralismo completo en todo el Congreso. Por este motivo se puede afirmar que de 1929 hasta antes de las elecciones de 1988, se haya tenido la hegemonía de un solo partido, y de 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, el predominio de un solo partido.

Posteriormente, con los resultados de las elecciones federales de 2000, la premisa anterior no sólo se ratificó, sino por primera vez una fuerza política distinta al partido "oficial" alternó en la presidencia de la República. El partido del presidente por segunda ocasión no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque con respecto a la anterior legislatura la correlación de fuerzas cambió: el PRI disminuyó su caudal de escaños en un -5.6% obteniendo 211 diputados; el PAN aumentó en un +17% obteniendo 207, y finalmente, el PRD disminuyó en -14.6% obteniendo 52 diputados, que representan el 42.2%, el 41.4% y el 10.4% de los escaños, respectivamente.

Con base en las correlaciones de fuerzas durante la LVII y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, se puede observar lo siguiente:

- 1º Una constante derivada de los resultados federales de 1997 y 2000 ha sido que el partido del presidente no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.
- 2º Para conseguir la mayoría absoluta el partido del presidente requería y requiere de la coalición con otro u otros partidos:
 - a. Durante la LVII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores más grandes (PAN o PRD) o de los dos más pequeños (PT y PVEM), y
 - b. Durante la LVIII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores grandes (PRI o PRD). Cabe señalar, que el porcentaje conjunto

25 1999, p. 27-28.

de escaños de los partidos pequeños (6%) es insuficiente para que el partido del presidente pueda alcanzar la mayoría absoluta.

Por tanto, el tránsito de un sistema de partido predominante, hasta antes de los comicios federales de 1997, ha sido hacia un modelo multipartidista, que prevalece hasta nuestros días –por lo menos hasta antes de las elecciones federales de 2012–, cuyas características de acuerdo con la tipología de Sartori²⁶ son:

1. Ningún partido mantiene una mayoría absoluta, y
2. La fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones, y/o
3. Su capacidad potencial de imitación (chantaje).

Para Rodríguez-Aguilera de Prat y Martínez Martínez²⁷ entre las variables que contribuyeron a la transición multipartidista destacan las últimas reformas (de 1963 hasta 1996) que se implementaron en el sistema electoral mexicano, las cuales gradualmente generaron una mayor competitividad entre los partidos políticos contendientes en las elecciones federales de 1997.

Los comicios de 1997 sentaron un precedente en la vida política de México. Por vez primera en la historia política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta al obtener 11'427,548 votos (39.1 por ciento), con los cuales obtuvo 239 legisladores que representaron el 47.8 por ciento de los congresistas en la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Por su parte, los cuatro partidos opositores (PRD, PAN, PVEM y PT) obtuvieron 261 diputados que representan el 52.2 por ciento de la cámara baja, lo cual les permitió integrar un bloque parlamentario para contrarrestar la mayoría relativa del otrora partido gobernante.

Antes de las elecciones federales de 1997, en México existía un sistema de partido hegemónico-predominante que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente, a tal grado, que la alta disciplina partidista daba como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo, quedando la acción autónoma del Congreso completamente anulada.

En síntesis, el influjo del sistema electoral ha contribuido a la transición del sistema de partido, generado una pluralidad ideológica en las cámaras del Congreso de la Unión y, por ende, una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federal.

Compartiendo estos supuestos se describen algunos ejemplos en perspectiva comparada, a nivel federal y estatal en México.

26 1999, p. 161.

27 1999, pp. 60 y 66.

4. Coaliciones legislativas en perspectiva comparada, federal y estatal

Hablar de un Congreso plural, indistintamente de la forma de gobierno (sea presidencial, parlamentario y-o semiparlamentario), implica la necesaria construcción de coaliciones o “conjuntos ganadores” entre los jugadores con veto individual o colectivo para mantener o cambiar el estado de cosas (*statu quo*) establecidas en una agenda legislativa, a través de distintas decisiones, que pueden ser unánimes y de mayorías calificadas, absolutas o simples, como lo apunta Tsebelis.

4.1 Perspectiva comparada

El fenómeno de gobierno dividido es muy común en los regímenes presidenciales. Para muestra basta un botón:

Entre 1832 y 1992, nos refiere el maestro Lujambio²⁸ que “la democracia presidencial estadounidense ha vivido 40 por ciento del tiempo en gobiernos divididos. En el restante 60 por ciento hubo gobiernos unificados (en los que el presidente y ambas cámaras del Congreso pertenecen al mismo partido)” En este tenor, nos señala, que “hacia 1988, 70 por ciento de los estados de la unión tenían gobiernos divididos”.

Como resultado de las elecciones celebradas el 2 de noviembre de 2010 en el país del norte, existe una distinta correlación de fuerzas en el seno de las Cámaras del Congreso de los Estados Unidos, que ha generado una nueva relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; así como la construcción de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para establecer una nueva agenda política, en donde el tema migratorio ha quedado excluido o relegado y, por ende, la violación de los derechos fundamentales de los migrantes se ha agudizado.

El Congreso de los Estados Unidos es bicameral; es decir, está compuesto por la Cámara de Representantes integrada por 435 miembros que representan un distrito congresual al que sirven por un bienio y, el Senado, integrado por 100 miembros electos por voto popular cada seis años, dos senadores por cada estado.

Hasta antes de estos comicios electorales –en donde estuvo en juego la renovación total de la Cámara de Representantes, un tercio del Senado y 37 de las 50 gubernaturas estatales, además de diversas proposiciones, entre la que destaca la proposición 19 en California, referente a la legalización de mariguana para consumo personal– el partido del presidente Barack Obama (Partido Demócrata) contaba con 255 escaños de un total de 435 que conforman la Cámara de Representantes y 59 bancas en el Senado incluyendo dos bancas en manos de candidatos independientes anteriormente considerados demó-

28 2002, p. 319.

cratas. Ahora, como resultado de las elecciones, la cámara baja pasó a manos republicanas con 242 representantes y el Senado quedó en manos demócratas con 51 legisladores.

Ante este escenario, en donde los republicanos han tomado el control de la Cámara de Representantes, el presidente Barack Obama tendrá que continuar dirigiendo su agenda legislativa al Senado y operar fino en la cámara baja mediante la construcción de coaliciones parlamentarias, que le permitan aprobar las políticas públicas formuladas por su administración.

El fondo del asunto es que los temas de la seguridad nacional y la economía doméstica estadounidense han prevalecido sobre el asunto migratorio, quedando excluido de la agenda del congreso estadounidense y, por ende, de la agenda política bilateral entre Estados Unidos y México, circunstancia que ha agudizado la violación de los derechos humanos de millones de latinos, particularmente de los mexicanos, que se encuentran en calidad de migrantes; de tal forma, que si antes eran perseguidos como delincuentes y explotados, ahora serán sobre explotados en sus condiciones de trabajo. O bien, migrantes deportados de manera masiva a sus países de origen por la xenofobia de sus leyes con el propósito de garantizar el empleo a los estadounidenses, reactivar el consumo y mercado interno mediante políticas proteccionistas y arancelarias más severas.

4.2 Perspectiva federal

En México, para comprender la naturaleza de un Congreso plural, resulta imprescindible hacer un análisis retrospectivo del influjo de los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo, particularmente, la evolución de los sistemas y transiciones, que a continuación se describen:

- a. El tránsito de un sistema de elección de diputados mayoritario a un sistema de elección mixto (60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional). El sistema de diputados mayoritario prevaleció durante todo el siglo XIX y las 6 primeras décadas del XX en nuestro país. El sistema de diputados por representación proporcional se introdujo con “los diputados de partido” que estableció la reforma electoral de 1963 y, posteriormente, con Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977), incrementando el número de diputados a 400; de los cuales el 25% eran de representación proporcional y el 75% por el sistema de mayoría relativa. El sistema electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue mayoritario desde 1812 hasta la reforma electoral de 1963. Y, consecuentemente, surgió:
- b. El tránsito hacia la existencia de una competencia y pluralidad ideológica. Ante el efecto de un sistema de elección de diputados mayoritario, la competencia y la pluralidad ideológica en la Cámara de Diputados fue inexis-

tente en el siglo XIX y durante buena parte del siglo XX, hasta la ley electoral de 1963.

- c. El tránsito de partido como demarcación territorial a partido político con personalidad jurídica propia. Durante el siglo XIX la figura de partido fue concebida como una demarcación territorial. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz establecía para la elección de diputados de manera indirecta la constitución de Juntas Electorales de Partido, previa constitución de las Juntas Electorales de Parroquia, hasta que la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos. Posteriormente, con la reforma al artículo 41 del texto original de la Constitución de 1917, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, su *status* se elevó a rango constitucional; y,
- d. La transición del sistema de partido en México. De 1929 y hasta antes de las elecciones federales de 1988, se transitó de un sistema de partido hegemónico a uno predominante. Como resultado de las elecciones de 1997, el sistema de partido predominante transitó a un sistema multipartidista. En consecuencia, a partir de 1988, el sistema político mexicano transitó de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo.

A partir de estos elementos, es posible advertir cómo se forjó el pluralismo ideológico en la arena legislativa dando como resultado, fundamentalmente, la competencia entre las fuerzas políticas que han incidido en la transición democrática, en la configuración de los sistemas de partido y en la representación de los congresos plurales.

Actualmente, en México vivimos catorce años de multipartidismo: en la Cámara de Diputados ninguna de las fuerzas políticas ha tenido la mayoría absoluta; es decir, el 50% más uno, para impulsar, por sí sola, reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias. La composición de la 61 Legislatura de esta Cámara, así lo constata, luego de que el Consejo General del IFE acatara el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consecuentemente, las fuerzas políticas obtuvieron tanto por la vía mayoría relativa (mr), como por de representación proporcional (rp) los siguientes escaños: el PAN, 143 legisladores (70 de mr y 73 de rp); el PRI, 237 diputados (184 de mr y 53 de rp); en tanto que el PRD tiene 71 congresistas (39 de mr y 32 de rp); el PT, 13 (3 de mr y 10 de rp); el PVEM, 21 (4 de mr y 17 de rp); Convergencia tiene seis de representación proporcional y el Panal tiene 9 diputados plurinominales (*Véase Cuadro I. Composición de la Cámara de Diputados, sistemas electorales y de partidos*).

Por su parte el Senado de la República vive también un multipartidismo, en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría absoluta; actualmente, está conformado de la siguiente manera: el PAN cuenta con 52 legisladores; el PRI, 32; el PRD, 26; el PVEM, 6; el PT, 5; Convergencia, 5, y el Panal, 2 senadores.

Ante este escenario, cabe reflexionar: ¿cuáles son las perspectivas para integrar “coaliciones legislativas” mínimas ganadoras o “conjuntos ganadores” que permitan impulsar agendas políticas comunes a fin de cambiar el *statu quo* mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y-o reglamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión?

De acuerdo con Tsebelis,²⁹ los “jugadores con veto” son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*, los cuales determinan cómo funcionan las instituciones políticas. En el ámbito legislativo cambiar el *statu quo* implica un cambio de políticas. De tal manera, que quienes les desagrada ésta preferirán un sistema político con capacidad para hacer los cambios políticos rápidamente, mientras que los defensores del *statu quo* preferirán un sistema que produzca estabilidad política.

El funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales están determinados por los sistemas de partidos y composición, cuyas decisiones políticas en lo colectivo toman los grupos o representaciones parlamentarias y-o los congresistas en lo individual.

29 2006, p. 27.

Cuadro I. Composición de la Cámara de Diputados, sistemas electorales y de partidos

Tienio	PAN	PRI	PPS	PARM	PAS	PMS	PFCRN	PRT	PMT	PSUM	PRD	PT	PCM	PVEM	PSN	CD	PASC	PANAL	TOTAL	% SE: MR/RP	Sistema de Partido
1946-49	4	141																	145	100/00	Hegemónico
1949-52	4	142	1																147		Hegemónico
1952-55	5	151	2																158	100/00	Hegemónico
1955-58	5	153	2																160		Hegemónico
1958-61	6	153	1	1															161	100/00	Hegemónico
1961-64	5	172	1																178		Hegemónico
1964-67	20	175	10	5															210	100/00	Hegemónico
1967-70	20	177	10	5															212		Hegemónico
1970-73	20	178	10	5															213	100/00	Hegemónico
1973-76	25	189	10	7															231		Hegemónico
1976-79	20	195	12	10															237	100/00	Hegemónico
1979-82	43	296	11	12	10	10	10						18						400		Hegemónico
	4/39*	296/0*	0/11*	0/12*	0/10*	0/10*	0/10*						0/18*						300/100*	75/25	
1982-85	51	299	10		12	17	11			17									400		Hegemónico
	1/50*	299/0*	0/10*		0/12*		0/11*			0/17*									300/100*	75/25	

Toda política pública supone una decisión política del gobierno, que puede ser aprobada y publicada por el mismo, o bien, puede ser formalizada mediante la ley, lo que implica la intervención del parlamento; de ser así, para Baena del Alcázar³⁰ se añade una etapa más al proceso de formulación de la política pública que es la discusión parlamentaria previa a su aprobación por los legisladores en el Pleno y, por ende, de la sanción, promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo antes de la vigencia de la norma o disposición jurídica. En este caso, el análisis de las políticas públicas puede llevarse a cabo desde la perspectiva institucional, en virtud de que el proceso de actuación involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, sin menoscabo de realizar un análisis de las políticas públicas, a través de correlatos, del comportamiento, de procesos, de decisiones e impacto.³¹

En nuestro país, el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, fiscalizadoras, administrativas, de control y jurisdiccionales. En este tenor, el proceso de toma de decisiones de los “jugadores con veto” puede ser unánime, por mayorías calificada, absoluta o simple. No obstante, sólo nos referiremos a las decisiones tomadas por los jugadores con veto colectivo, o sea, de los distintos grupos o representaciones parlamentarias en la construcción de “conjuntos ganadores” por mayoría calificada y mayoría absoluta, respectivamente, en los procesos de reformas a la Constitución y ordinarios. Sin menoscabo del proceso legislativo, que constituye la serie de actos o etapas elementales para la elaboración de una ley: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, veto, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

4.2.1 Conjuntos ganadores por mayorías calificadas

Las reglas del juego entre los congresistas individuales, representaciones o grupos parlamentarios de las distintas bancadas, así como el proceso y los procedimientos legislativos están regidos por un marco normativo. En este sentido, nuestra Carta Magna establece el procedimiento de su adición o reforma, que a la letra dice: “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados” (art. 135 constitucional). Las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión constituye mayorías calificadas, equivalentes a 333 diputados de un total de 500 y 85 senadores de la República de un total de 128, bajo el supuesto de que todos asistan a la sesión respectiva. Los “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas mínimas ganadoras podrían integrarse de la siguiente manera:

30 2005, p. 180.

31 Mannheim/ Rich, 2001, p. 431.

En la Cámara de Diputados, 4 combinaciones:

PRI- PAN.
PRI-PRD-PVEM-PT.
PRI-PRD-PVEM-Convergencia.
PRI-PRD-PVEM-Panal.

En la Cámara de Senadores, 10 variantes:

PAN-PRI-Panal.
PAN-PRI-Convergencia.
PAN-PRI-PT.
PAN-PRI-PVEM.
PAN-PRI-PRD.
PAN-PRD-PVEM-PT.
PAN-PRD-PVEM-Convergencia.
PAN-PRD-PVEM-panal.
PAN-PRD-PT-Panal.
PAN-PRD-Convergencia-Panal.

Además de estas combinaciones para que una reforma o adición a la Constitución federal prospere requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados; o sea, 16 congresos locales.

4.2.2 Conjuntos ganadores por mayorías absolutas

Las reformas y-o adiciones a las leyes secundarias o reglamentarias demandan la construcción de decisiones parlamentarias, cuya aprobación sea de mayoría absoluta, la cual en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión equivale al 50 por ciento más uno; es decir, 251 diputados o 65 senadores, si y sólo si, todos asisten a la sesión correspondiente. En este tenor, los “conjuntos ganadores” podrían estar integrados de la siguiente manera:

En la Cámara de Diputados, 7 combinaciones:

PRI-PVEM.
PRI-PRD.
PRI- PAN.
PRI-PT-Panal.
PRI-PT-Convergencia.
PAN-PRD-PVEM- PT-Convergencia.
PAN-PRD-PVEM- PT-Panal.

En la Cámara de Senadores, 8 combinaciones:

PAN-PRD.

PAN-PRI.

PAN-PVEM-PT-Panal.

PAN-PVEM-Convergencia-Panal.

PAN-PVEM-PT-Convergencia.

PRI-PRD-PVEM-Panal.

PRI-PRD-PT-Panal.

PRI-PRD-Convergencia-Panal.

Aunado a esta combinación de “conjuntos ganadores” por mayorías calificadas y absolutas en las cámaras del Congreso de la Unión, resulta conveniente destacar, que dentro de los pasos para la formulación preliminar de las proposiciones políticas y, por tanto, decidir sobre la mejor solución o soluciones para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre algún problema –como el tributario–, hay que considerar el “respaldo ideológico político”,³² fundamentalmente, de los grupos o representaciones parlamentarias, pues los valores ideológicos determinarán que tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema. Asimismo, si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del *statu quo* y la identidad del establecedor de la agenda podremos vaticinar muy bien el resultado del proceso de creación de la política pública.³³

4.3 Perspectiva estatal

Como resultado de las elecciones locales del 4 de julio de 2010, el sistema político mexicano presenta una nueva fisonomía:

En relación con las legislaturas estatales, existen un sistema de partido hegemónico (Coahuila); 13 con sistemas de partidos predominantes (Aguascalientes, Baja California, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán); 9 multipartidistas (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas) y 9 bipartidistas (Campeche, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz). Cabe destacar, que el congreso del estado de Baja California es el único en la República Mexicana que tiene un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta sino otro partido (PRI); además, en 18 congresos locales ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo, tales son los casos de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa,

³² Ruiz Sánchez, 1996, p. 21.

³³ Manheim/ Rich, 2001, p. 3.

Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, lo que significa que las fuerzas políticas tendrán que establecer acuerdos y consensos para construir “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para formular políticas públicas y, por ende, promover reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias.

En cuanto a las gubernaturas, el PRI gobierna diecinueve estados (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), que en conjunto suman 57 millones 505 mil 989 habitantes; es decir, representan el 51 por ciento de la población mexicana; seguido del PRD con cinco gubernaturas (Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Michoacán), que conjuntamente tienen 22 millones 038 mil 679 habitantes; o sea, representan el 19.6 por ciento; en tercer lugar, el PAN gobierna cinco estados, que colectivamente suman 20 millones 429 mil 659 habitantes, representando el 18 por ciento de la población en nuestro país y, finalmente, existen tres gubernaturas de coalición (Oaxaca, Puebla y Sinaloa), cuyo número total de habitantes es de 12 millones 348 mil 430 habitantes, que representan el 11 por ciento del total de la población en México.

Cuadro II. Población por Composición de Legislatura Estatal y Sistema de Partido

Estado	Población Total por entidad	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Otros	Total	Mayoría calificada	Mayoría absoluta	Mayoría relativa	Gobierno dividido	Sistema de Partido
Aguascalientes	1,184,924	4	16	1	1	2	3	27		PRI			Predominante
Baja California	3,154,174	8	14	1	1	0	1	25		PRI		X	Predominante
Baja C. Sur	637,065	2	2	10	3	0	4	21			PRD		Multipartidismo
Campeche	822,001	14	17	0	0	1	3	35			PRI		Bipartidismo
Coahuila	2,748,366	7	21	1	0	0	2	31	PRI				Hegemónico
Colima	650,129	7	14	0	1	0	3	25		PRI			Predominante
Chiapas	4,793,406	9	12	8	2	6	3	40			PRI		Multipartidismo
Chihuahua	3,401,140	7	20	1	1	1	3	33		PRI			Predominante
Distrito Federal	8,873,017	17	4	34	3	3	4	66		PRD			Predominante
Durango	1,632,860	3	17	0	1	1	8	30		PRI			Predominante
Guanajuato	5,485,971	22	8	1	0	3	2	36		PAN			Predominante
Guerrero	3,386,706	4	13	22	2	2	3	46			PRD		Multipartidismo
Hidalgo	2,664,969	3	16	4	0	1	6	30		PRI			Predominante
Jalisco	7,350,355	17	18	2	0	2	0	39			PAN		Bipartidismo
México	15,174,272	12	39	8	3	3	10	75		PRI			Predominante
Michoacán	4,348,485	12	10	14	1	1	2	40			PRD		Multipartidismo
Morelos	1,776,727	6	15	3	1	2	3	30			PRI		Multipartidismo

Nayarit	1,084,957	5	16	3	0	3	3	30		PRI		Predominante
Nuevo León	4,643,321	17	20	1	1	1	2	42			PRI	Bipartidismo
Oaxaca *	3,801,871	11	16	9	2	0	4	42			PRI	Multipartidismo
Puebla *	5,779,007	14	16	4	2	2	3	41			PRI	Bipartidismo
Querétaro	1,827,985	10	9	1	0	1	4	25			PAN	Bipartidismo
Quintana Roo	1,324,257	3	11	4	2	3	2	25			PRI	Multipartidismo
San Luis Potosí	2,585,942	10	8	1	1	2	5	27			PAN	Multipartidismo
Sinaloa *	2,767,552	13	19	2	1	1	4	40			PRI	Bipartidismo
Sonora	2,662,432	14	13	2	0	2	2	33			PAN	Bipartidismo
Tabasco	2,238,818	3	18	11	1	0	2	35			PRI	Predominante
Tamaulipas	3,270,268	5	22	2	1	3	3	36			PRI	Predominante
Tlaxcala	1,169,825	12	12	3	2	0	3	32			PAN-PRI	Bipartidismo
Veracruz	7,638,378	19	25	2	0	1	3	50			PRI	Bipartidismo
Yucatán	1,953,027	6	15	2	0	2	1	25			PRI	Predominante
Zacatecas	1,490,550	6	9	5	4	1	5	30			PRI	Multipartidismo
Total	112,322,757	302	485	162	37	50	106	1142	0	0	0	H=1 P=13, B=9, M=9
Porcentaje		94	15.2	5.1	1.2	1.6	3.3	35.7	0.0	0.0	0.0	

Gubernaturas



Considerando los estados que gobiernan las tres principales fuerzas políticas (PRI, PRD y PAN), los gobiernos de coalición opositora al Revolucionario Institucional y el sistema de partidos en los órganos legislativos, el PRI cuenta con un sistema de partido hegemónico en el congreso del estado de Coahuila –lo que pudiera explicar el ascenso del gobernador Moreira a la presidencia Nacional del PRI–, 10 sistemas de partidos predominantes en los congresos de los estados de Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán; 5 bipartidismos en las legislaturas de Campeche, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz; y, 3 multipartidismos en Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas. Por su parte, el PRD cuenta con un sistema de partido predominante en la Asamblea del Distrito Federal y 4 multipartidismos en los congresos estatales de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Michoacán. En este aspecto, el PAN cuenta con un sistema de partido predominante en el congreso del estado de Guanajuato; 2 bipartidismos en las legislaturas de Jalisco y Sonora; y, un multipartismo en el congreso del estado de Morelos. Finalmente, los gobiernos estatales producto de las alianzas o coaliciones electorales opositoras o escisiones partidarias, se caracterizan por tener dos congresos locales, Puebla y Sinaloa, con un carácter bipartidista y una legislatura estatal multipartidista, a saber el congreso del estado de Oaxaca (*Véase Cuadro II. Población por Composición de Legislatura Estatal y Sistema de Partido*).

No obstante, la era de los gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos comenzó con la alternancia del Poder Ejecutivo en el estado de Baja California por parte del Partido Acción Nacional (PAN) derivado de los resultados de las elecciones locales del 2 de julio de 1989. Circunstancia que se acentúa más, cuando el PAN conquista la segunda gubernatura, en 1991 en Guanajuato y la tercera en Chihuahua; tres años después, en 1995, cuando ratifica en Baja California y Guanajuato, e incorpora Jalisco. Posteriormente, en 1997, el PAN triunfa en Nuevo León y Querétaro. A la par, en este año, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gana las elecciones del Distrito Federal; en 1998, Tlaxcala y Zacatecas, y en 1999 conquista Baja California Sur.

El precedente de las alianzas electorales opositoras al PRI en las entidades de Oaxaca, Puebla y Sinaloa se localiza en el estado de Nayarit en 1999 con la coalición PAN-PRD-PT-PRS.³⁴

4. 3.1 Elección de Yucatán

La primera alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Yucatán surgió con Patricio Patrón Laviada (2001-2007) al ganar el PAN las elecciones para gobernador. No obstante, el PRI recuperó el “escaque político” con Ivonne Ortega Pacheco (2007-2013).

34 Espinoza Valle, 2000, pp. 10-11.

Con los comicios del 16 de mayo en el estado de Yucatán, arrancaron las primeras elecciones estatales de 2010 en nuestro país, de un total de quince. Hasta antes de estos comicios electorales, la correlación de fuerzas favorecía al grupo parlamentario del PRI, que tenía 14; seguido del grupo parlamentario del PAN con 9 y las representaciones del PRD y PTSY tenían uno cada una, de un total de 25 congresistas (15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional). En este contexto, el partido (PRI) de la gobernadora Ivonne Ortega tenía la mayoría absoluta para impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, pero no tenía la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Poder Legislativo para impulsar reformas a la Constitución estatal y, por tanto, para lograr este propósito tenía que coaligarse con otros partidos.

Con las elecciones locales del 16 de mayo, la correlación de fuerzas cambió y, por ende, la composición de congreso del estado de Yucatán: el grupo parlamentario del PRI pasa de 14 a 15 diputados locales (60 por ciento); el grupo parlamentario del PAN cuenta con 6; los grupos parlamentarios del PRD y PVEM cuentan con dos cada uno y otra representación política un diputado. Consecuentemente, el sistema de partido predominante se mantiene y el partido de la gobernadora conserva la mayoría absoluta.

4.3.2 Elecciones en catorce estados

El 4 de julio de 2010 se renovaron 1502 cargos de representación popular en los 14 estados; es decir, la elección de 481 diputados locales; doce gubernaturas y 1009 ayuntamientos. Pero ¿cuál era la correlación de fuerzas hasta antes de las elecciones?

1. Gubernaturas: Los 14 estados que tuvieron comicios electorales comprenden un población de 40 millones 503 mil 475 habitantes; es decir, representan el 39.2 por ciento de la población en México, según el II Censo de Población y Vivienda 2005, realizado por el INEGI. En este tenor, el PRI gobierna 9 (Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz); seguido del PAN con 3 (Aguascalientes, Baja California y Tlaxcala) y el PRD con 2 (Chiapas y Zacatecas). Con excepción de Baja California y Chiapas, en el resto se disputan elecciones para elegir gobernador.
2. Legislaturas estatales: 14 estados tenían en común la renovación de los congresos, de los cuales sólo Aguascalientes se caracteriza como un gobierno dividido, en donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta en la legislatura, ya que la tiene el grupo parlamentario del PRI para impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias y, por ende, existe un sistema de partido predominante, al igual que en las legislaturas estatales de Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sina-

loa, Tamaulipas y Veracruz –con excepción del Congreso de Chihuahua, que tiene un bipartidismo–, en donde el PRI es gobierno. De acuerdo con su integración los congresos de Baja California y Tlaxcala, respectivamente, tienen un bipartidismo y en las legislaturas de Chiapas y Zacatecas prevalece un sistema multipartidista; y

3. Ayuntamientos: Con excepción del estado de Hidalgo, en el resto de las entidades federativas se renovaron 1009 ayuntamientos, sin considerar los 418 municipios del estado de Oaxaca que se rigen por el principio de usos y costumbres. En el estado de Aguascalientes, de 11 ayuntamientos, el PAN tiene el 45.45 por ciento de presidentes municipales; Baja California, de 5 ayuntamientos, el PAN cuenta con el 48 por ciento; Chiapas, de 118 ayuntamientos, el PRI tiene el 35; Chihuahua, de 67 ayuntamientos, el PRI tiene el 45.4; Durango, de 39 ayuntamientos, el PRI tiene el 57; Oaxaca, de 570 ayuntamientos, el PRI tiene el 60; Puebla, de 217 ayuntamientos, el PRI tiene el 63.4; Quintana Roo, de 9 ayuntamientos, el PRI tiene el 56; Sinaloa, de 18 ayuntamientos, el PRI tiene el 57.5; Tamaulipas, de 43 ayuntamientos, el PRI tiene el 60; Tlaxcala, de 60 ayuntamientos, el PAN tiene el 43; Veracruz, de 212 ayuntamientos, el PRI cuenta con el 60 y, Zacatecas, de 58 ayuntamientos, el PRI cuenta con el 37 por ciento de presidentes municipales.

A partir estas elecciones del 4 de julio, la correlación de fuerzas cambio en los catorce congresos locales.

Aguascalientes

El PAN ha gobernado de manera consecutiva la entidad de Aguascalientes desde 1998 hasta el año 2010: primero con Felipe González (1998-2004); segundo con Juan José León Rubio (2004-2004) y tercero con Luis Armando Reynoso Femat (2004-2010). Sin embargo, ahora es administrada por el PRI, es decir, gobernado por Carlos Lozano de la Torre, quien fue postulado por el PRI-PVEM-PANAL. Asimismo el PRI tiene una mayoría absoluta en el congreso del estado con 16 diputados (59 por ciento); seguido del grupo parlamentario del PAN con 4; el grupo parlamentario del PVEM con 2; las representaciones parlamentarias de PRD y PT cada uno, y otras representaciones con 3 diputados. Por lo tanto, y considerando que la Constitución local establece para el proceso de reforma constitucional las dos terceras partes del número total de diputados y la mayoría de los ayuntamientos, el partido del gobernador tiene que coaligarse o aplicar la “regla de absorción” con dos grupos o representaciones parlamentarias para promover reformas a la Constitución. En cambio, por sí solo, puede impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias.

Baja California

Desde hace 22 años el PAN gobierna el estado de Baja California: primero, con Ernesto Ruffo Appel (1989-1995); segundo, con Héctor Terán Terán (1995-2001); tercero, con el interinato de Alejandro González Alcocer (1998-2001);

cuarto, con Eugenio Elorduy Walther (2001-2007); y, quinto, con José Guadalupe Osuna Millán (2007-2013). Aunque en esta ocasión el partido del gobernador perdió la mayoría relativa, obteniendo el PRI 13 escaños (52 por ciento), o sea, la mayoría absoluta; seguido del PAN con 9, las representaciones parlamentarias del PRD y PT uno cada uno y otras representaciones un legislador. Cabe destacar, que el bipartidismo transitó a un sistema de partido predominante y el gobierno se caracteriza como “dividido” al tener el PRI la mayoría absoluta del congreso en una entidad gobernada por el blanquiazul.

Ante este escenario y considerando que la Constitución estatal establece para su proceso de reforma la aprobación de las dos terceras partes del número total de los integrantes del congreso local y la mayoría de los ayuntamientos, el gobernador Osuna Millán tendrá que consensuar y acordar con el grupo parlamentario del PRI no sólo las reformas a leyes secundarias o reglamentarias, sino la formulación de políticas públicas en materia constitucional.

Chiapas

Desde hace once años el PRI perdió la gubernatura en el estado de Chiapas: Primero con Pablo Salazar Mendicuchía (2000-2006) y, posteriormente, con Juan Sabines Guerrero (2006-2012).

La Constitución estatal señala para su reforma la aprobación de las dos terceras partes del número de los diputados presentes en el congreso del estado y la mayoría de los ayuntamientos. Sin embargo, el partido del gobernador (PRD) no tiene la mayorías calificadas y absolutas en el congreso debido a que se mantiene el multipartidismo: el PRI obtuvo 12 escaños (30 por ciento); seguido del PAN con 9; el PRD, 8; el PVEM, 6; el PT, 2, y otros partidos tienen 3 escaños. Por tanto, cualquier reforma constitucional, a leyes secundarias y reglamentarias que pretenda promoverse tiene que consensuarse entre las fuerzas políticas, a fin de construir “conjuntos ganadores”.

Chihuahua

Con Francisco Barrio Terrazas (1992-1998), postulado por el PAN, se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua hace diecinueve años. Con el triunfo de César Duarte Jáquez postulado por PRI-PVEM-PANAL-PT en estas elecciones locales, el PRI ratifica su gobierno por un tercer sexenio consecutivo, al obtener 20 escaños (60 por ciento), a través de los cuales podrá impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias. Previo a estos comicios electorales, el partido (PRI) del gobernador José Reyes Baeza tenía una mayoría relativa en el congreso local con 15 escaños; seguido, del grupo parlamentario del PAN con 12 curules.

En suma, el sistema bipartidista transitó a un sistema de partido predominante. No obstante, el gobernador Duarte para impulsar reformas a la Constitución estatal tiene que consensuar y establecer acuerdos con otras fuerzas políticas debido a que el porcentaje requerido para su aprobación demanda

las dos terceras partes de los integrantes del congreso local y cuando menos la aprobación de veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del estado.

Durango

Una de las elecciones más reñidas y competitivas que tuvo el PRI con la alianza PRD-PAN-Convergencia fue la de gobernador en el estado de Durango, particularmente, entre Jorge Herrera Caldera y José Rosas Aispuro Torres, respectivamente. En cuanto a la composición del Congreso el partido del gobernador Herrera tiene la mayoría absoluta en el pleno del recinto oficial a pesar de las impugnaciones. Con ello, el Poder Ejecutivo se mantiene sin alternancia y el PRI mantiene su predominio en el ejercicio del gobierno. Empero, no cuenta con la mayoría calificada para impulsar reformas a la constitución local que demanda la aprobación de las dos terceras partes de los diputados que integran el congreso estatal y la mayoría de los votos de los ayuntamientos.

Hidalgo

Al igual que en Durango, en el estado de Hidalgo el PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador desde que se instituyó el PNR en 1929. El gobernador Francisco Olvera Ruiz postulado por la alianza electoral PRI-PANAL-PVEM derrotó a la alianza PAN-PRD-Convergencia-Hidalgo Nos Une, que postuló a Xochitl Gálvez Ruiz. Consecuentemente, el partido del gobernador Olvera se mantiene como predominante al tener la mayoría absoluta en el pleno del recinto legislativo con 16 escaños de un total de 30; seguido del grupo parlamentario del PRD con 4, PAN 3; PVEM uno y otras representaciones con 6 curules. Sin embargo, el partido del gobernador Olvera tiene que coaligarse con otras fuerzas políticas para impulsar reformas constitucionales, en razón de que para su aprobación requiere cuando menos de dos tercios del número total de diputados y la mayoría de los ayuntamientos.

Oaxaca

Después de 82 años de hegemonía y predominio en el estado de Oaxaca, el PRI por primera vez perdió la elección de la gubernatura al ser derrotado el candidato Eviel Pérez Magaña de la alianza electoral PRI-PVEM por el candidato Gabino Cué Monteagudo, quien fue postulado por la alianza PAN-PRD-PT-Convergencia. Ante esta primera alternancia en el Poder Ejecutivo de estado, es importante destacar que ninguna de las fuerzas políticas en el seno del congreso local tiene la mayoría absoluta. Por tanto, el gobernador Gabino Cué Monteagudo para promover reformas a leyes secundarias y reglamentarias tendrá que mantener la coalición legislativa que lo llevó a este cargo público, fundamentalmente, entre el PAN, PRD y PT, que tienen 11, 9 y 2 legisladores,

respectivamente, y que constituyen un conjunto ganador para formular políticas públicas en la entidad. No obstante, el gobernador Gabino Cué para impulsar reformas constitucionales tiene que establecer acuerdos y consensos con el PRI, fundamentalmente, porque para su aprobación requiere de dos tercios del número total de diputados que integran la legislatura.

Puebla

De igual forma que en el estado de Oaxaca, el PRI no había perdido la gubernatura del estado de Puebla desde que se instituyó el PNR en 1929. La alianza electoral establecida entre el PAN-PRD-PANAL-Convergencia, quién postuló a Rafael Moreno Valle, ganó las elecciones para gobernador a la alianza PRI-PVEM derrotando a su candidato Javier López Zavala. En este sentido, el gobernador electo Moreno Valle para lograr la aprobación de la mayoría absoluta e impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias en el pleno del recinto legislativo tiene que mantener la coalición legislativa entre el PAN, PRD, PT y otras representaciones parlamentarias, quienes cuentan con 14, 4, 2 y 3 diputados, respectivamente, los cuales en suma constituyen el “conjunto ganador” para la formulación de las políticas públicas. En cambio, para promover reformas a la constitución local tiene que coaligarse con el PRI, ya que la ley fundamental demanda las dos terceras partes de los diputados presentes y la mayoría de los ayuntamientos.

Quintana Roo

En el estado de Quintana Roo el PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador desde que se instituyó el PNR en 1929. Los resultados de las elecciones locales del 4 de julio favorecieron a Roberto Borge Angulo, candidato a gobernador de la alianza electoral del PRI-PVEM-PANAL. Es importante señalar, que Gregorio Sánchez, postulado por los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Convergencia fue procesado por narcotráfico y lavado de dinero, quedando inhabilitado como candidato; a grado tal, que esta alianza electoral junto con el PT nominaron a otro candidato, Francisco Gerardo Mora Vallejo. Por su parte, el PAN postuló a Alicia Ricalde Magaña como candidata para la gubernatura.

No obstante, el partido (PRI) del gobernador Borge Angulo tiene que procurar mantener su alianza con el PVEM para construir coaliciones legislativas debido a que tiene una mayoría relativa con 11 legisladores de un total de 25 integrantes del congreso del estado; seguido del grupo parlamentario del PRD con 4; PAN con 3; PT con 2, y otras representaciones con 2 congresistas. Sin embargo, tiene que coaligarse con otras fuerzas políticas para impulsar reformas a la constitución, pues se requiere de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes de la legislatura y la mayoría de los ayuntamientos.

Sinaloa

En el estado de Sinaloa, al igual que Oaxaca y Puebla, el PRI había mantenido su hegemonía y predominancia en el gobierno desde 1929. Como resultado de las elecciones para gobernador, el 4 de julio, Mario López Valdez, postulado por la alianza electoral PAN-PRD-Convergencia, alternó en el Poder Ejecutivo del Estado derrotando a Jesús Vizcarra Calderón, candidato de la alianza PRI-PVEM-PANAL. Sin embargo, en el seno del congreso local, el grupo parlamentario del PRI tiene la mayoría relativa con 19 legisladores; seguido del PAN con 13; PRD con 2; PT y PVEM con uno cada uno, y otras representaciones con 4 diputados. Ante este escenario, el gobernador López para aprobar iniciativas de ley o reformas a la constitución tiene que tejer fino y construir coaliciones legislativas no sólo con los partidos que los postularon sino con los grupos parlamentarios del PRI y PVEM, fundamentalmente, para las modificaciones constitucionales que demandan la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados y las dos terceras partes de los ayuntamientos del estado.

Tamaulipas

A pesar del homicidio y ante la imposibilidad de cambiar el nombre en las boletas electorales para elegir gobernador del estado de Tamaulipas, Rodolfo Torre Cantú, postulado por el PRI, ganó los comicios electorales. No obstante, ante la sustitución en el organismo electoral, en tiempo y forma, su hermano Egidio encabezó la gubernatura con un congreso local dominado por el PRI con 22 legisladores de un total de 36; seguido del grupo parlamentario del PAN con 5; PVEM con 3; PRD con 2; PT con uno, y otras representaciones con 3 diputados. En suma, el PRI conserva su predominancia en el Poder Legislativo del estado, lo que le permite impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, aunque tiene que aplicar la “regla de la absorción” de dos legisladores para impulsar reformas a la constitución local, o bien, mantener su alianza con el PVEM y el PANAL para construir coaliciones legislativas, ya que para modificar la constitución se requiere de la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del congreso.

Tlaxcala

En el estado de Tlaxcala esta es la tercera ocasión en que se da la alternancia en el Poder Ejecutivo: la primera vez, fue con Alfonso Sánchez Anaya (1999-2005) postulado por el PRD; la segunda con Héctor Israel Ortíz Ortíz (2005-2011) nominado por el PAN y esta última con Mariano González Zarur, quién fue candidato de la alianza PRI-PVEM junto con partidos locales.

No obstante, el partido (PRI) del gobernador González Zarur tiene al igual que el grupo parlamentario del PAN 12 legisladores de un total de 32 integrantes; seguidos del PRD con 3; PT con 2, y las representaciones parlamentarias con 3 diputados, lo cual significa que tiene que dialogar, “cabildear”, establecer acuerdos y consensos para construir coaliciones legislativas a fin de formular

y ejecutar las políticas públicas correspondientes, particularmente, para modificar la constitución que requiere la aprobación de las dos terceras partes del número total de los miembros y de la mayoría de los ayuntamientos.

Veracruz

El PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador en el estado de Veracruz desde que se instituyó el PNR en 1929, lo que se ratifica en las elecciones del 4 de julio con el triunfo de Javier Duarte de Ochoa, postulado a la gubernatura por la alianza electoral PRI-PVEM junto con partidos locales derrotando a los candidatos del PAN, Miguel Ángel Yunes Linares, y Dante Delgado Rannauro, de la alianza PRD-PT-Convergencia.

El gobernador Duarte De Ochoa cuenta con la mayoría relativa de legisladores de su partido (PRI) en el congreso del estado; es decir, 25 de un total de 50 miembros; seguido del grupo parlamentario del PAN con 19; PRD con 2; PVEM con uno, y otras representaciones con 3 diputados. Ante esta correlación de fuerzas, el partido del gobernador para garantizar la mayoría absoluta requiere mantener la alianza con el PVEM para construir coaliciones legislativas que le permitan promover y aprobar reformas a leyes secundarias y reglamentarias. Empero, para modificar la constitución local necesita coaligarse con las fuerzas políticas opositoras, ya que requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos, y de la mayoría de los ayuntamientos.

Zacatecas

En el estado de Zacatecas la primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo fue con el PRD, quien postuló a Ricardo Monreal Ávila (1998-2004) y, posteriormente, a Amalia García Mediana (2004-2010). Como resultado de las elecciones para gobernador, llevadas a cabo el 4 de julio, el PRI recuperó el "escaque político" al nominar como candidato a Miguel Alonso Reyes, junto con otras fuerzas políticas. Sin embargo, dada la composición del Congreso en donde ninguno de los grupos parlamentarios tiene mayoría absoluta, el gobernador Alonso Reyes tiene que dialogar y consensar acuerdos que le permitan construir coaliciones legislativas, pues existe un sistema multipartidista, en donde el PRI tiene una mayoría relativa de 9 legisladores de un total de 30 integrantes; seguido del PAN con 6; PRD con 5; PT con 4; PVEM con uno, y otras representaciones parlamentarias con 5 congresistas. Más aún, para modificar la constitución que requiere de cuando menos el voto aprobatorio de las dos terceras partes del número total de diputados que constituyan la legislatura y cuando menos por las dos terceras partes de los ayuntamientos del estado.

4.3.3 Elecciones locales de 2011

En este año se perfilan las elecciones locales en los estados de Guerrero, Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Estado de México, Nayarit y Michoacán, que

representan el 26.74 por ciento; es decir, más de una cuarta parte de nuestra población en el país, que se estima en 112 millones 322 mil 757 habitantes, según el último Censo de Población y Vivienda 2010. Hasta el momento –en que se concluye este ensayo– se han llevado a cabo comicios electorales en el estado de Guerrero para elegir gobernador y en el estado de Baja California Sur para renovar los cinco ayuntamientos, el Congreso local y la gubernatura.

Guerrero

En el estado de Guerrero la primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo, fue con el PRD, quien postuló a Zeferino Torreblanca (2005-2011) y, posteriormente, a Ángel Heladio Aguirre Rivero (2011-2017). Como resultado de las elecciones para gobernador, llevadas a cabo el 30 de enero de 2011, el PRD mantiene la gubernatura al nominar como candidato de la coalición Guerrero nos Une (PRD, PT y Convergencia) a Ángel Heladio Aguirre Rivero. Sin embargo, el partido del gobernador tiene que coaligarse con otras fuerzas políticas para construir mayorías calificadas y absolutas e impulsar reformas a la constitución estatal, leyes secundarias y reglamentarias, en razón de que prevalece un sistema multipartidista, en donde el grupo parlamentario del PRD cuenta con 22 legisladores, seguido del PRI con 13, el PAN con 4 y el resto con 7 diputados de un total de 46 congresistas, que en relación con una población de tres millones 386 mil 706 habitantes derivada del último censo, representan cada legislador a 73 mil 624 habitantes, ubicando al Congreso local en el lugar número 19 después de la legislatura de Yucatán y antes del Congreso de Querétaro en términos de la representación legislativa por población estatal.

Baja California Sur

Desde hace dos períodos de gobierno el PRD alternó en el Poder Ejecutivo del estado de Baja California Sur: primero con Leonel Cota Montaña (1999-2005) y segundo con Narciso Agúndez Montaña (2005-2011). Sin embargo, las elecciones para gobernador celebradas, el 6 de febrero de este año, no favorecieron al candidato Luis Armando Díaz, quien fue postulado por el PRD-PT, sino a Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor de la “Alianza Es Contigo” integrada por el PAN-PRS.

El problema del asunto, es que a raíz de los resultados para renovar el congreso local, ninguna de las fuerzas políticas obtuvo la mayoría absoluta: los grupos parlamentarios del PAN, 7 curules; PRI, 6; PRD, 4; PRS, 2; y, Convergencia y Panal, uno cada representación, de un total de 21 integrantes.

Consecuentemente, el gobernador Covarrubias tiene que tejer “fino” con las fuerzas políticas, a fin de construir mayorías calificadas y absolutas para impulsar reformas constitucionales, a leyes secundarias y reglamentarias, a través de la formación de coaliciones parlamentarias, en virtud de que el sistema multipartidista continúa en el seno del Congreso del estado.

Estado de México

Rumbo a los comicios electorales del 3 de julio de 2011, la elección para gobernador ha despertado el interés nacional e internacional de propios y extraños.

Tomando como base el número de habitantes por entidad federativa –dada a conocer por el INEGI en los resultados del Censo 2010– y la composición actual de las legislaturas estatales, se aprecia que el Estado de México seguido de Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Puebla y el Distrito Federal son las entidades federativas, cuyos legisladores tienen una mayor representación numérica de la población. En contraste, los estados de Campeche, Colima, Baja California, Nayarit y Tlaxcala que tienen una menor representación de la población. Para muestra basta un botón: un legislador del congreso del Estado de México representa a 202 mil 324 habitantes debido a que la población mexiquense es de 15 millones 174 mil 272 y que el número de diputados locales es de 75. En contraste, un diputado del Congreso estatal de Campeche representa a 23 mil 486 habitantes, dado que la población es de 822 mil 001 habitantes y el número de parlamentarios locales es de 35.

Ahora bien, atendiendo a la nueva geografía electoral federal derivada del cálculo de los resultados del Censo 2010, el Estado de México tendrá 41 distritos electorales uninominales de un total de 300 y, por ende, el mismo número de diputados federales por el principio de mayoría relativa, seguido del Distrito Federal con 24; Jalisco y Veracruz con 20; Guanajuato y Puebla con 15.

En síntesis, la elección para gobernador del Estado de México que habrá de celebrarse el próximo 3 de julio, a la par de los comicios de Coahuila, Hidalgo y Nayarit, es importante e indicativa, no sólo por lo que representa el perfil de la candidatura de Eruviel Ávila Villegas como abanderado del PRI a la gubernatura, sino porque los resultados de esta contienda definirán las perspectivas de la sucesión presidencial de 2012.

5. A manera de conclusiones

A partir de este diagnóstico de fuerzas se pueden develar cuáles son las perspectivas para construir coaliciones legislativas, fundamentalmente, en los 18 Congresos locales, en donde ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo. Pero ¿cuáles son los incentivos de los “jugadores con veto” para crear “conjuntos ganadores”? ¿cómo empatar las agendas legislativas y definir los temas parlamentarios en los distintos ordenes de gobierno para formular políticas públicas comunes? ¿es el consenso el instrumento idóneo entre los actores políticos para lograr los acuerdos de la agenda legislativa y el ejercicio del programa de gobierno?, ¿qué instituciones, figuras o controles presidenciales o parlamentarios tendrían que legislarse en el marco de la Reforma del Estado? ¿se debe replan-

tear y rediseñar el proceso legislativo desde la promoción de iniciativas hasta su evaluación para medir el impacto y, por ende, su eficacia y eficiencia? ¿se deben construir, además de coaliciones legislativas, coaliciones de gobierno, tanto en las esferas federal como estatal y municipal para generar la corresponsabilidad de las distintas fuerzas políticas en el ejercicio gubernamental?

El fondo del asunto es cómo garantizar la eficacia y la eficiencia en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a fin de responder oportunamente y dar solución a las expectativas y necesidades más apremiantes de la sociedad en un escenario de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en nuestro sistema político. Mas ahora, que la delincuencia organizada ha focalizado y puesto en la "mira" no sólo a la clase política como su blanco, sino acribillado a inocentes, vulnerado la tranquilidad y la seguridad de nuestra población.

Bibliografía

- BAENA DEL ALCÁZAR, M (2005): *Manual de Ciencia de la Administración*, Síntesis, Madrid, España.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (MCMXCVII): *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Alianza Universidad Textos, México.
- CRESPON, José Antonio (1999): Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política, en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, IFE, Grupo Edición, México.
- DUVERGER, Maurice (1982): *Introducción a la Política*, Ariel, Barcelona, España.
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandra (2000): *¿Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?* El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Váldes Editores, 1ª Edición, México.
- FUENTES DÍAZ, Vicente (1988): "Los partidos políticos en el siglo XIX" en *El camino de la democracia en México*, Archivo General de la Nación-Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México. IBERO, Ramón (1989): *Diccionario de Ajedrez. Con el Reglamento Oficial*, Ediciones Martínez Roca, Barcelona, España.
- KASPAROV, Garry (2007): *Cómo la Vida Imita al Ajedrez*, Grijalbo, México.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (1999): *Geografía Política*, Cátedra, Madrid.
- LUJAMBIO, Alonso (2002): "Gobiernos Divididos en Once Estados de la Federación Mexicana, 1989-1997" en *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México.
- MANHEIM, Jarol B y RICH, Ricard C (2001): *Análisis Político Empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- MELLA MARQUEZ, Manuel (1997): *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid.
- NOHLEN, Dieter (2006): *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, J-Z, Porrúa-El Colegio de Veracruz, México.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe (2000): *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, FCE, UAM-Xochimilco, 1ª Edición, México.
- PARET, Peter (1992): *Creadores de la Estrategia Moderna. Desde Maquiavelo a la Era Nuclear*, Ministerio de Defensa, Madrid.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (1999): RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (1999): en *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos (1996): *Manual Para la Elaboración de Políticas Públicas*, UIA-P Y V, México.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid.
- SARTORI, Giovanni (1996): *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, 1ª reimpresión, México.
- SHEPSLE, Kenneth A. y BONCHEK, Mark S (2005): *Las Fórmulas de la Política. Instituciones, Racionalidad y Comportamiento*, Taurus-CIDE, México.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José (1999): "La mecánica de su cambio democrático" en *Derecho y Legislación Electoral, 30 años Después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.