

**RELACIÓN EJECUTIVO LEGISLATIVO DE LOS ESTADOS MEXICANOS,
2018-2021**

MTRO. BRANDON RAMÍREZ GONZÁLEZ. UNAM

EJE: ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PODERES EJECUTIVOS

**Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación
Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política,
Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022**

Resumen

El proceso electoral de 2021 en México ha sido el más grande, en términos de puestos de elección pública en disputa hasta ahora. Los cambios en los calendarios electorales para homologarlos y hacerlos cada vez más concurrentes con los federales han hecho que sea el primer año en que las 32 entidades federativas tuvieron, la menos, un tipo de elección local concurrente con la elección de diputaciones federal. Sin embargo, en 2018 ya ocurrió una concurrencia de 27 entidades, junto con la elección presidencial, que constituyeron una serie de gobiernos que terminaron su administración justamente en 2021, y que pueden estudiarse para analizar si supusieron un cambio en el comportamiento entre poderes, ya que se construyeron una serie de gobiernos divididos que hasta ahora eran más bien un fenómeno poco común.

La presente ponencia busca responder a la pregunta ¿Qué impacto tuvo toda esta configuración de nuevos gobiernos en términos de la relación ejecutivo-legislativo? El foco se pone en estos poderes ya que la relación entre las cabezas de los ejecutivos y los congresos tienen una serie de atribuciones interconectadas que nos permiten estudiar su comportamiento de una forma más sistemática. Un elemento importante dentro del análisis en la relación que los gobiernos locales tienen con el partido que ostenta el ejecutivo federal, ya que el poder también puede considerarse unificado o dividido en este sentido y, se sostiene en esta ponencia, estos tienen implicaciones importantes para el comportamiento de los poderes locales.

Relación ejecutivo legislativo de los estados mexicanos, 2018-2021¹

1. Contexto político: el surgimiento del interés en el tema

El siglo XX mexicano, en términos de su sistema político, estuvo determinado por la concentración del poder y la hegemonía de un partido político. La división de poderes, y el sistema de pesos y contrapesos que en el marco legal se diseñó, no existían en la realidad. Por tanto, la posibilidad de que existieran gobiernos divididos era prácticamente nula, y lo sería hasta las últimas décadas de dicho siglo. En la obra “El sistema político mexicano” de Daniel Cosío Villegas, el autor destaca el papel que tienen las que denomina piezas principales del sistema político mexicano, y que explican su funcionamiento durante buena parte del siglo XX: un presidente con facultades de una gran amplitud, y un partido político oficial predominante (Cosío, 1974: 21). Esta configuración hacía que la independencia de los poderes legislativo y judicial respecto al ejecutivo fuera escasa, y que el poder para decidir no residiera en los órganos ni atado a los procedimientos que la Constitución establecía.

Otro elemento importante fue el comportamiento que el federalismo del país mostró durante la época de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Pese a estar dominado por un solo partido, existían reglas informales que operaban y dotaban de cierta autonomía a los gobiernos locales, lo que suele ser un elemento obviado, y que puede ayudar a explicar cómo algunas dinámicas locales operaron de forma distinta a la federal, como lo es la propia aparición de gobiernos divididos 10 años antes en algunos estados.

Como señala Alicia Hernández, una parte del funcionamiento del sistema político mexicano del siglo XX consistía en la coexistencia de un presidente entrante que convive con un buen número de gobernadores y diputados que habían sido nombrados en el tercer o cuarto año de gobierno de su predecesor, lo que le impedía influir en buena parte de los nombramientos a su llegada. Esto imponía ciertos límites a su mandato, obligándolo a pactar, respetar acuerdos, reconocer los mecanismos, las modalidades, así como las estructuras y prácticas de la política interna de cada estado de tal modo que se asegure un consenso, un voto de reciprocidad entre

¹ Este trabajo forma parte de la tesis doctoral en desarrollo del autor, dentro del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

presidente y gobernadores que redunde en una interacción de gobierno federal y las entidades federativas. La injerencia política de la federación en los estados no es entonces total, sino que tiene límites (Hernández, 1993: 290-291). De esta forma, se fueron estableciendo instituciones informales en lo local, en forma de prácticas y estructuras que operaban con relativa autonomía y contaron con un fuerte arraigo que les permitió permanecer incluso después de la salida del PRI de la presidencia del país.

Sin embargo, había sectores y actores excluidos por del poder. A partir de la década de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, se hacía más visible la búsqueda y necesidad de espacios de participación política en México por parte de estos. El Partido Revolucionario Institucional controlaba hasta ese momento la escena electoral y prácticamente todos los canales de participación.

Al respecto, Pérez Fernández del Castillo, Puga y Díaz señalan, por ejemplo, los conflictos campesinos en Guerrero, que optaron por la vía armada con Genaro Vázquez a la cabeza; los conflictos agrarios de Morelos que culminaron con el asesinato de Rubén Jaramillo; el temor por la influencia de Cuba tras su revolución, que fueron dando como resultado la convicción en algunos sectores al interior del régimen de llevar a cabo una política de fortalecimiento de la vida democrática (2009: 36).

Para 1962 ya se veía un primer indicio de apertura, dotando a la oposición de espacios en la Cámara de Diputados a través de la figura del diputado de partido. “Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964. El Partido Acción Nacional logró obtener veinte diputados partido; el Partido Popular Socialista, nueve y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.3% del efectivo total de la Cámara. Estas cifras se mantendrían casi inalteradas en las décadas posteriores” (Cámara de Diputados, s.f.).

Sin embargo, los sucesos ocurridos en 1968 en torno a los estudiantes siguieron poniendo en tela de juicio la legitimidad de un régimen que no parecía abierto a las negociaciones fuera de su estructura corporativista. Antes de este momento, el país había logrado mantener estabilidad política y un ritmo de crecimiento económico adecuado, pero se mantenía a una

parte de la población fuera de los beneficios que esto podría producir, y comenzaron a visibilizarse aún más aspectos considerados como injustos a través de estos movimientos.

Para 1972 se llevaron a cabo una serie de reformas en búsqueda de seguir abriendo espacios a la oposición, e incrementar la legitimidad del régimen. Por ejemplo, se redujo la edad para optar por una diputación de 25 a 21 años, y de 35 a 30 para una senaduría, se redujo de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votación requerido por un partido para ser representado en la Cámara de diputados, y se amplió a 25 el número de diputaciones por partido (Pérez et al., 2002: 40-41).

Como lo señala González-Salas: “la experiencia y eventos de los años sesenta y setenta del siglo XX, sumadas las condiciones de la elección presidencial de 1976 con candidato único, marcaron un límite al marco legal y a las prácticas existentes; resultaba impostergable buscar nuevas fórmulas para, entre otras cuestiones importantes, abrir mayores espacios de participación democrática” (Pérez, et al., 2002: 6).

Las elecciones presidenciales de 1976 fueron sintomáticas de esta situación, pues el candidato del PRI, José López Portillo, se presentó a la contienda sin oposición, ya que el Partido Acción Nacional [PAN], el otro partido con relativa presencia nacional no logró presentar una candidatura debido a problemas internos.

Ahora bien, los movimientos sociales provenientes principalmente de los sectores médico, magisterial, estudiantil y ferrocarrilero, aunados al desgaste en la legitimidad de un partido que llevaba en el poder desde prácticamente el final de la Revolución a principios del siglo XX (aunque con distintas siglas) el acaparamiento de los puestos públicos que conforman el gobierno, y la imposibilidad fáctica de que la oposición lograra ocupar espacios en las condiciones institucionales vigentes, fueron parte del contexto interno que generó la propuesta que se tradujo en 1977 en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales con la figura de Jesús Reyes Heróles como principal artífice.

Woldenberg (2012) identifica tres puntos principales producto de esta reforma al marco legal electoral: 1) la Constitución no sólo protegería a los partidos, sino que los señalaba como el conducto para representar a la diversidad política del país; 2) se estableció el registro

condicionado, para que nuevos partidos pudieran participar en las elecciones, y mantener el mismo de obtener 1.5% de la votación federal; 3) se modificó la integración de la Cámara de Diputados, pasando a conformarse por 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

Otro hito importante que el propio Woldenberg destaca, además de las reformas siguientes en 1986 (donde se incrementó a 200 el número de diputaciones por representación proporcional), y lo controversial del proceso electoral de 1988, cuyo resultado fue puesto en tela de juicio, fue la creación de nuevas instituciones electorales, para buscar dotar de garantías de imparcialidad estos procesos, en los que la pluralidad y competitividad se mostraban cada vez de forma más clara, y que la entonces Comisión Federal Electoral no satisfacía.

El Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, y el Registro Federal de Electores, fueron los pilares con los que se efectuaron las elecciones de 1991 que, en términos generales, y hablando específicamente del conteo de votos, resultaron bien en el plano federal. En la reforma de 1994 se cambiarán temas referentes al manejo de los recursos públicos de los partidos, la cobertura mediática, la integración del Senado, entre otras. Aún quedaría una transformación muy relevante, que fue la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que en la reforma de 1996 por primera vez dejó de dar derecho de voto a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, siendo ahora únicamente los consejeros quienes contarían con dicha facultad, de cara a las elecciones de 1997, además de incluir en el Senado 32 integrantes electos por representación proporcional.

Entonces, aunque la mayor apertura democrática, producto de la reforma de 1977, comenzó a manifestarse claramente en el nivel federal en 1988, no fue hasta una década después que produjo la pérdida del control absoluto del PRI de los poderes federales, primero en el Congreso, y después la presidencia.

Como Méndez apunta, las elecciones de 1997 confirmaron para muchos el ingreso de México a la lista de las democracias electorales y la culminación del proceso de transición democrática en el país. Hoy pocos dudan que ese año marca la consolidación de la

competitividad electoral como parte de los atributos esenciales y cotidianos de las elecciones (2004: 44).

Este es un momento de inflexión trascendental, ya que, en términos políticos y electorales, marco claramente una tendencia, al ser una consecuencia de estos resultados el momento en que el presidente perdió su mayoría, y podría argüirse que se terminó con la hegemonía priísta, pasando del presidencialismo (o régimen presidencialista, es decir, con una figura presidencial con facultades exacerbadas) a un régimen presidencial, así como el paso hacia una realidad electoral nueva a nivel federal en México, que resulta una perspectiva que puede darnos un reflejo de estos cambios y los que vinieron después.

La perspectiva del realineamiento electoral nos permite acompañar este recorrido hasta las décadas más recientes, a partir de los procesos electorales, como un correlato de estos cambios, y para entender los equilibrios de poder en términos partidistas generados entonces y que se mantendrían los siguientes lustros. Bravo Ahuja, siguiendo a Shaffer, señala al respecto: “Una era electoral se caracteriza por un orden electoral particular, sostenido por una estructura electoral específica, producto de un determinado arreglo institucional que genera y reproduce ciertos patrones de comportamiento electoral similares a lo largo de varias elecciones” (2010: 55).

Las eras electorales se definen por ser periodos en que la repartición de votos es más o menos constante, dentro de un marco institucional en esencia continuo, que sostiene estos patrones de voto. Antes (desde 1929), y aún en las elecciones inmediatas a 1977, los votos eran casi exclusivamente para el PRI (ganando siempre y superando el 70% de la votación), no había elecciones competitivas y la oposición era ínfima y testimonial.

Para 1988, y con el desprendimiento de la organización llamada Corriente Democrática dentro del propio PRI, la competitividad electoral comenzó a ser mayor (el PRI ganó esa elección apenas superando el 50%), era cada vez más creíble que podría ser derrotado en algunas elecciones locales (aunque fuera por concesiones en un principio) y comenzaba a vislumbrarse un sistema de partidos con tres contendientes de gran peso: PRI, PAN y el entonces naciente Partido de la Revolución Democrática [PRD], de ahí que esta elección

pueda considerarse como crítica, al ser el punto de inflexión de los cambios que se apreciarían después.

A partir de este punto, la contienda electoral en el nivel federal fue más bien con esos tres partidos que aglutinaban el grueso de los votos, y partidos pequeños que se coaligaban con estos. Pasamos de una era electoral a otra, para esta perspectiva; de un partido con el 70% de la votación a tres que se reparten algo más del 80% de los votos en promedio, dentro del periodo abarcado entre 1988-2012. Conviene remarcar que, en el plano local, cada estado vivía su propia historia electoral, se configuraban sistemas de partidos distintos, algunos con competencia entre el PAN-PRI, otros con competencia entre el PRI-PRD y otros con competencia entre los tres, pero siguiendo su propio recorrido, sin ser necesariamente el mismo que el federal.

De hecho, la propia Bravo Ahuja identifica tres eras electorales en México a nivel federal tras la Revolución: “La primera, que va de 1910 a 1929 tiene un carácter modernizador y centralizador, si bien no se rebasa el predominio de los liderazgos regionales y de la atomización partidista. La segunda que comprende de 1929 a 1988 logra, a través del PNR, construir organizaciones y a los partidos locales y le da estabilidad al país. Muy pronto se transforma éste en el partido corporativista e incluyente que pone fin a la dispersión del poder y que opera adecuadamente hasta 1988, cuando un desprendimiento de él se refleja de forma significativa en los resultados de la elección presidencial” (2010: 350). La tercera, es la vivida a partir de 1988 y se puede sostener que persistió por lo menos hasta el 2018 (elección que puede considerarse crítica o desviada, de acuerdo con lo que suceda en los siguientes procesos electorales, particularmente en 2024), contando con la característica de ser procesos electorales competitivos en lo federal, sustentada en los tres partidos principales PAN, PRI y PRD, si bien de manera muy heterogénea en lo local, hasta la aparición de Morena en la competencia electoral desde 2015.

Desde el final de la primera década del siglo XXI, en las elecciones locales, fue marcado el crecimiento de algunos partidos hasta entonces pequeños, que comenzaron a crear una fuerza regional importante que también los proyectó en lo federal, como el Partido Verde Ecologista de México en Chiapas o Movimiento Ciudadano en Jalisco, debido a diversos factores, como el crecimiento que obtuvieron en un inicio por las coaliciones con otros partidos más grandes,

la incorporación de actores políticos importantes en esas entidades o el posicionamiento como alternativas a los partidos tradicionales, y el debilitamiento de los otrora dominantes, PRI, PAN y PRD, dinámica que fue más notoria con el surgimiento de Morena, y que llegó al nivel federal de manera más clara en 2018.

Otro cambio trascendental es que la legislación electoral desde 2014 permite las candidaturas independientes, es decir, postuladas fuera del sistema de partidos, con el apoyo de un número determinado de ciudadanos, lo que también ha afectado el reparto de votos en algunas elecciones, permitiendo incluso la aparición del primer gobernador elegido por este mecanismo en Nuevo León en el mismo 2015, y el primer candidato presidencial con esa misma denominación en 2018.

Por todo lo anterior, se explica que el surgimiento de los trabajos sobre los gobiernos divididos en el país comenzó a darse hacia el final del siglo XX, ya que hasta entonces era prácticamente imposible que se configurara un gobierno de este tipo en lo federal, (si bien ya existían en lo local, siendo el primer caso el de Baja California en 1989, cuando el PAN ganó la gubernatura, pero no consiguió la mayoría del Congreso, ganando nueve de las diecinueve diputaciones) dadas las complicaciones que en años anteriores tenían los partidos distintos al PRI para ganar elecciones y en consecuencia mayorías legislativas.

Si bien la investigación y los estudios sobre el legislativo en muchos trabajos se enfocaron en el plano federal, la variedad de casos comenzó a llamar la atención sobre los Congresos locales, precisamente bajo esta perspectiva, en la época ya mencionada entre los años ochenta y noventa, llena de ese aire reformador y de apertura.

2 La distribución normativa del poder en México

Si bien el caso mexicano es coincidente con la mayoría de las discusiones mencionadas previamente sobre la separación de poderes y las relaciones ejecutivo-legislativo al ser un régimen presidencial con una división territorial federal, como en Estados Unidos, hay particularidades en la construcción de sus instituciones, tanto formales como informales, que es necesario considerar para su estudio.

Como señala Felipe Tena Ramírez (1944: 253), la organización constitucional de México tras la promulgación del texto en 1917 indica que la distribución de competencias fundamental opera entre los estados y la federación, y en segundo término entre los tres poderes federales, debido a la forma de gobierno federal.

En cuanto a la mencionada distribución de competencia entre niveles de gobierno, la propia Constitución indica en su artículo 124, en lo que respecta a la competencia federal, que las facultades que no están expresamente concedidas en esta a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los estados; esta idea proviene del supuesto sobre el que se colocó la Constitución, a partir del cual la federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaron ciertas facultades al poder central, reservándose las restantes, como en el sistema estadounidense. En este sentido, el gobierno federal actúa sobre la base de sus facultades expresas o explícitas, es decir, el límite de su acción se encuentra cuando termina su expresa enumeración, no pudiendo extenderse por analogía, igualdad ni por mayoría (Tena, 1944: 113-115), mientras los estatales operan con las facultades residuales.

Pero existen, además, el tipo de competencias concurrentes, que pueden ser concedidas al gobierno federal, pero no prohibidas a los estados (o municipios) o bien reguladas por el gobierno federal y por los estados (y municipios). Otro tipo de facultades que se pueden considerar, otorgadas por el artículo 73, son las denominadas implícitas, a partir de la posibilidad para que el legislativo conceda a sí mismo, o a otro de los poderes federales, los mecanismos que sirvan como medio necesario para ejercer alguna de sus facultades explícitas. Para que estas puedan existir, en palabras de Tena, han de darse los siguientes requisitos: 1) la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse; 2) la relación entre facultad explícita y facultad implícita, como medio necesario para alcanzar el cumplimiento de la primera; 3) el reconocimiento del Congreso de la necesidad de la facultad implícita (Tena, 1944: 116).

Las facultades del ejecutivo federal se encuentran en el artículo 89, mientras las del Congreso en el 73, teniendo en el 74 las propias de la Cámara de Diputados y en el 76 la de Senadores. Además, existen artículos donde se limita la acción de los estados, dando por tanto facultad sobre estas materias a la federación, concretamente los artículos 29, 117, 118 y 131. Existen también facultades concurrentes, que se encuentran dentro del artículo 26 y 73.

De los artículos anteriores se desprende de forma general que las facultades propias de los poderes federales son: la defensa y seguridad nacional; los temas relacionados con asuntos y comercio exteriores; la regulación migratoria; parámetros generales en temas educativos y de salud; regulación de los sectores productivos; telecomunicaciones; investigación y desarrollo científico y; seguridad social y pensiones.

Los estados gracias a la autonomía que se les confiere cuentan con la potestad de tener su propia Constitución, donde se establece su propio orden jurídico y las facultades de sus poderes, esas que el texto federal no confiere a dicho nivel de gobierno, si bien el artículo 115 de la Constitución federal les obliga a establecer ciertos principios, como son: una forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular, teniendo como base de su organización al municipio. Además, se establece la obligatoriedad de dividir el poder en ejecutivo, legislativo y judicial, dando parámetros para el tamaño de la legislatura, y otros lineamientos equivalentes a los poderes federales como la duración de su mandato en el artículo 116.

Siguiendo lo establecido por el artículo 124, las facultades estatales incluyen las relacionados con temas de protección ambiental; infraestructura regional; educación media superior y superior; salubridad y; desarrollo regional y social. En el mismo sentido, los municipios que integran los estados tienen facultades sobre: policía, saneamiento público, desarrollo urbano y rural; transporte público; prevención contra incendios; educación; salud y; asistencia social y a grupos vulnerables.

En cuanto a las facultades propias de cada poder, como se ha mencionado, la división del poder para su ejercicio se establece en un ejecutivo, un legislativo y un judicial. Para términos de esta investigación, es pertinente resaltar particularmente aquellas que relaciona a los dos primeros dentro de la Constitucional federal, de tal suerte que, aunque los casos de estudio serán entidades, y no el gobierno federal, este sirve como el modelo general que en muchos casos se adapta en las locales.

Ahora bien, sobre la división de poderes horizontal en el nivel federal, y la distribución de sus competencias: al ser este un sistema presidencial, el jefe del ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover a los secretarios de despacho que le acompañarán durante su

administración, incluyendo al cuerpo diplomático con la aprobación del Senado, oficiales superiores de las fuerzas armadas, entre otros, pudiendo también presentar a consideración del Senado la terna para designar a ministros de la Corte cuando fuera necesario. Además, como se desarrolló en apartados anteriores, se dota al presidente de la facultad de veto² el cual le permite objetar, en su totalidad o en parte, mediante observaciones, una ley o decreto que el Congreso le envía. En este sentido, el ejecutivo está facultado para iniciar leyes o decretos, teniendo además la prerrogativa para, el día de apertura de cada periodo ordinario de sesiones, presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente. Otra facultad que vincula a ambos poderes es la referente con la aprobación de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que el ejecutivo debe enviar para su aprobación.

En cuanto al legislativo, evidentemente cuentan con la misma prerrogativa que el ejecutivo para iniciar proyectos de ley o decretos; como se mencionó en las facultades del ejecutivo, el Senado participa, con su aprobación, en el nombramiento de algunos cargos, como el cuerpo diplomático; empleados superiores de Hacienda; integrantes de órganos colegiados encargados de la regulación en telecomunicaciones, energía y competencia económica; oficiales superiores de las fuerzas armadas; ministros de la corte así como integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República, entre otros. La Cámara de Diputados puede acusar ante el Senado a los servidores públicos susceptibles de juicio político, entre los que se encuentran los secretarios de despacho. También cuenta con la facultad de revisar la Cuenta Pública a través de la Auditoría Superior, para detectar irregularidades en el ejercicio del presupuesto.

Pese a lo establecido en el marco jurídico mexicano, existen consideraciones pertinentes sobre el funcionamiento del sistema político mexicano que es conveniente desarrollar. Más allá del diseño constitucional de distribución de competencias, y el sistema de frenos y contrapesos que esto supone, durante buena parte del Siglo XX la realidad operaba en forma distinta, a partir de instituciones informales.

² Si bien el texto constitucional no utiliza ese término, el funcionamiento de la emisión de observaciones por parte del ejecutivo sobre proyectos de ley o decretos es equivalente en su ejercicio.

En la introducción de su texto “*Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*”, Helmke y Levitsky (2006) definen una institución informal como “socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels” identificando además cuatro tipos de estas, de acuerdo en cómo interactúan con las instituciones formales: *complementary, accommodating, competing o substitutive*. El primer tipo coexiste con las instituciones formales, reforzándolas, sin cambiar los resultados que estas pretenden producir. El segundo tipo combina con las instituciones formales, pero generando resultados distintos, a través de incentivos que orientan el comportamiento de los actores sin llegar a violar estas. El tercer tipo coexiste con instituciones formales que no han resultados efectivas; para seguir una de este tipo, se debe violar a las otras, generando además resultados significativamente distintos. El último tipo combina la existencia de instituciones formales inefectivas con informales que generan resultados compatibles; logran aquello que las formales no consiguen a partir de sus propios mecanismos. En el caso mexicano, se establecieron particularmente del segundo tipo.

Uno de los elementos más destacados en este sentido son aquellas facultades que Carpizo (1978) denomina metaconstitucionales, atribuidas al presidente, las cuales incluyeron: 1) ser el líder real del PRI, al grado de poder nombrar a remover al presidente del mismo, y a los dirigentes de los sectores que integran al partido salvo al líder de la Confederación de trabajadores Mexicanos; 2) poder designar a su sucesor, si bien ha de considerar las fricciones al interior del partido, para preservar la estabilidad y rupturas en el mismo, aunque esto último no siempre se consiguió y; 3) a menudo la designación y remoción de los gobernadores.

3 El presidencialismo mexicano

Como se mencionó previamente, Daniel Cosío Villegas (1974) destacó el papel que tuvieron las que denominó piezas principales del sistema político mexicano, y que explican su funcionamiento durante buena parte del siglo XX: un presidente con facultades de una gran amplitud, y un partido político oficial predominante. En suma, lo que se vivía en México suele conceptualizarse como presidencialismo, para resaltar que no se trata *stricto sensu* de un régimen presidencial, sino de una exacerbación o deformación de algunas características de este (Carpizo, 2001), que se centraba en la figura de la cabeza del ejecutivo.

Sobre la figura del presidente en México, Carpizo (1978) enlistó las que a su juicio eran las causas del predominio del presidente, generando este presidencialismo: 1) su papel como jefe del partido predominante; 2) el debilitamiento del poder legislativo, debido a que la gran mayoría eran miembros del partido predominante, y no podían oponerse al presidente o podían acabar con sus carreras; 3) la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no se oponían a los asuntos que interesaban al presidente; 4) la influencia en la economía a través del banco central, los organismos descentralizados y las empresas con participación del Estado; 5) la dependencia de los líderes el ejército al presidente; 6) la influencia en la opinión pública gracias a los controles y facultades que tenía sobre los medios; 7) la concentración de recursos en la federación; 8) las facultades constitucionales y en mayor medida las extra constitucionales, como nombrar a su sucesor y a los gobernadores de los estados; 9) la determinación del presidente sobre los aspectos internacionales, sin el contrapeso del Senado; 10) el gobierno directo que tenía sobre el Distrito Federal y; 11) la aceptación social de su papel como agente predominante, sin cuestionamientos.

Weldon (1997), por su parte, atribuye todas estas atribuciones metaconstitucionales a mecanismos institucionales, y un consenso entre la élite partidaria en que es conveniente delegar poder en una autoridad central. En este sentido, el presidencialismo se sostiene de la mano del PRI, y en la extraordinaria centralización en la toma de decisiones internas, ya que el equilibrio en el que este pudo operar se sostenía en tres pilares: la hegemonía del partido en el congreso, la disciplina interna dentro del mismo y que el presidente lo encabece. El propio Weldon señala que, si llegara otro poder con diferentes reglas internas, no necesariamente sobreviviría el presidencialismo.

El propio Carpizo (1991) identificó algunos cambios, particularmente tras la escisión de los ex miembros del PRI que conformaría después el Partido de la Revolución Democrática: cambios en la sociedad mexicana; crisis económicas; la ruptura del elemento de aceptación sin cuestionamiento a la figura presidencial; el fortalecimiento de los otros poderes; el mayor peso de grupos de presión; los atisbos de un pluralismo partidista; movilizaciones sociales motivadas por el malestar; las reformas promovidas desde el propio régimen y el panorama internacional que iban impulsando un debilitamiento del presidencialismo, acercándolo más a un régimen presidencial.

Estos cambios se verían aún más acelerados durante la última década del siglo XX, con la ciudadanización del órgano electoral, la presencia de gobernadores de otros partidos en algunas entidades, un pluralismo partidista más sólido impulsado por las reformas que fortaleció más al resto de poderes y el establecimiento de la negociación como uno de los mecanismos en el ejercicio del poder, ante la imposibilidad de seguir actuando unilateralmente.

En un artículo publicado en 2004, Nacif puntualiza algunos cambios que pudieron observarse en los años inmediatos al cambio de siglo y la alternancia presidencial: pese a que el diseño constitucional prevé que sea el Congreso la fuente del cambio y al ejecutivo como garante de la estabilidad (particularmente por su facultad de veto), la realidad es que a partir de todo lo mencionado previamente, el ejecutivo era de facto el motor de cambios y permanencias en el país. Pero tras 1997, la dispersión de poder llegó al grado de hacer imposible mantener estas prácticas. De ahí que, como puede observarse en la proporción de iniciativas presentadas y procesadas, el rol de legislativo y ejecutivo se invirtió, multiplicando las fuentes relevantes del cambio.

4 La dispersión del poder político

En este sentido, Gibson (2012) apunta a un cambio en la dinámica del poder en el país durante la primera década del Siglo XXI. Se pasó del partido del presidente, al partido de los gobernadores. La dispersión de poder, naturalmente, dio más peso a los ejecutivos locales, y la mayoría aún eran del PRI; la lógica partidista que había imperado en el federalismo mexicano había sido remplazada por una intergubernamental, donde los gobernadores podían ejercer facultades y poder que antes no utilizaban. Estos cambios comenzaron con el presidente Zedillo, cambiando el reparto fiscal y reconociendo sus poderes formales y la autonomía en dicho sentido. Debido a esto, dar un seguimiento enfocado al comportamiento del PRI en lo local, nos permite comprender este proceso de forma clara.

La lógica del poder territorial que operaba de forma vertical pasó a ser más horizontal, y basada en esta red de gobernadores priistas, que eran la mayoría. El poder para decidir al interior del partido, el manejo de las carreras políticas y la relevancia nacional del mismo dependía de esta; por ello el control de los gobiernos locales se volvió la estrategia de

supervivencia para el PRI, que percibían más incentivos para fortalecer y proteger estos enclaves ante el pluralismo y la democratización federal (Gibson, 2012: 119). Debido a este contexto, es que se mantuvieron muchas estructuras y prácticas heredadas del régimen de partido único en el plano local, y que algunos otros partidos al hacerse con el poder las adoptaran en vez de eliminarlas adoptando esquemas más democráticos que se iban imponiendo en lo federal.

La creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO, fue en parte promovida por el entonces gobernador de Oaxaca José Murat en 2001 (si bien hay un antecedente de los gobernadores del PRD durante el sexenio de Zedillo en la Asociación Nacional de Gobernadores, ANAGO), que fue para los líderes locales del PRI un vehículo para la acción colectiva contra la primera presidencia panista, aunque después incluyó al resto de gobernadores. En 1999, la ANAGO se constituyó como la primera organización de gobernadores para defender sus intereses, impulsada por los gobernadores del PRD de Zacatecas y Tlaxcala, y Rosario Robles, quien en ese momento ejercía el ejecutivo del Distrito Federal; sólo el gobernador de Baja California Sur, Leonel Cota, rechazó formar parte de esta, pero apoyó la iniciativa, que buscaba un mejor federalismo fiscal. Los gobernadores de los demás partidos se negaron a participar, ya que lo entendían como un grupo de presión perredista, de ahí que no lograra consolidarse).

La CONAGO, por su parte, se planteó como un grupo de trabajo que buscaba reforzar el federalismo por medios democráticos. Esta vez, como se ha mencionado, los gobernadores priistas tenían el incentivo para configurar este grupo, en el que se adhirieron los perredistas, reforzando su idea con la decisión del gobierno federal encabezado entonces por el PAN de bajar el presupuesto para los estados y negarse a revisar el sistema de coordinación fiscal en 2002 (Modoux, 2006: 523). El peso que cobraría este grupo al hacer visible públicamente la postura de los gobernadores, y el reconocimiento como interlocutor del poder federal, llevó a que los ejecutivos locales del PAN terminaran uniéndose, tras la realización de la Convención Nacional Hacendaria de 2004.

Los gobernadores priistas tuvieron como prioridad, estos años, evitar las intromisiones de la federación para mantener su posición de fuerza local, así como para proteger sus estructuras y prácticas en las entidades donde eran fuertes. A lo largo de los sexenios de Vicente Fox

Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, no hubo ciertamente incursión contra los gobernadores del PRI, sin importar lo anti democrático que algunas de estas prácticas y decisiones pudieran ser; y es que, además de esta presencia local, como señala Gibson (2012:121), el PRI era el único partido que podía dar una mayoría en el Congreso federal durante la segunda mitad del segundo sexenio panista, y por tanto un aliado clave en las negociaciones, que sabiendo su posición de fuerza, la utilizaban para proteger a sus políticos locales, y para conseguir mayores recursos para sus estados en los presupuestos anuales (Langston, 2010; Hernández, 2006), nuevamente, resaltando la importancia de esta relación vertical de poder.

No obstante, para 2010, dieciocho de las entidades que solo el PRI había gobernado en 1997, pasaron a ser gobernadas por la oposición al menos durante un periodo. Se presentaron tres tipos de opositores que lograron estas victorias electorales: candidaturas de ex priistas que buscaron otro partido por el cual competir; oposiciones multipartidistas anti-PRI y; candidaturas de oportunidad de un solo partido (Gibson, 2012: 127). La más común fue la primera, siendo estos rompimientos internos el principal problema para el partido. Estas entidades no necesariamente se mantendrían así, ya que eventualmente el PRI volvería a gobernar en algunos casos.

Durante los dos gobiernos federales panistas, y aun desde el final del sexenio de Zedillo, los ejecutivos locales comenzaron a gozar de la capacidad más importante para la toma de decisiones, ejercer recursos e implementar programas que antes no habían podido sin la aprobación presidencial, gracias a la descentralización del poder que fue aumentando con tiempo (Gutiérrez, 2016: 72). Para algunos, esto podía interpretarse como un riesgo, ya que este aumento de recursos y facultades en el ejercicio del poder, sin instaurar antes controles podían convertirse en un riesgo, ya sea en la constitución de nuevas hegemonías o bien gestiones irresponsables (Hernández, 2008), al no existir un sistema de frenos y contrapesos eficaz que eliminaran y castigaran el uso de prácticas y estructuras poco democráticas.

La presencia regional que el PRI mantuvo durante esta primera década sin el poder federal, le permitiría volver en 2012 a ganar las elecciones locales, (ya en 2009 ganó el 47% de las diputaciones federales y su fuerza local creció) a través de la candidatura de Enrique Peña Nieto, quien fuera gobernador del estado de México, y desde los primeros años de su

administración estatal, comenzó a construir su imagen como líder dentro de su partido, unificando otros liderazgos y grupos al interior (Hernández, 2015).

El permanecer como partido fuera del ejecutivo durante doce años, permitió al PRI generar este tipo de perfiles, al ser el primer presidente priista que no cuenta con un puesto previo en el gobierno federal, ya que su carrera había sido exclusivamente local, mostrando que los estados fueron el refugio para los priistas y el peso que algunos de estos adquirieron, siendo otros gobernadores con su perfil incorporados a su gabinete una vez en el cargo, gracias a los vínculos generados con sus organizaciones Fuerza Mexiquense, dentro de su estado, y Expresión Política Mexiquense, con la que apoyo en las elecciones de San Luis Potosí, Yucatán, Hidalgo, Veracruz o Querétaro (Loaeza, 2020: 964).

La imagen de un PRI renovado que trató de proyectarse a partir de la figura de Peña Nieto incluía a un número importante de gobernadores que compartían el poder en lo local durante su periodo. En última instancia, algunos de ellos como Roberto Sandoval de Nayarit, César Duarte de Chihuahua, Javier Duarte de Veracruz y Roberto Borge de Quintana Roo, priistas todos ellos, serían acusados de una serie de delitos y señalados por excesos, corrupción e impunidad.

Su presidencia comenzó con el impulso del llamado Pacto por México, incorporando en la negociación de este al PAN y PRD, un acuerdo que buscaba aprobar una serie de reformas que se planteaban como necesarias. Pero la aprobación de estas generó tensiones y disidencias al interior de grupos como el Sindicato Nacional de Trabajadores, y de los propios partidos que lo impulsaron (Loaeza, 2020: 972).

A la par, el sistema de partidos federal comenzó a cambiar, con el crecimiento de partidos pequeños en los congresos locales, y como ocurrió con Cárdenas unas décadas atrás en el PRI, con la salida de Andrés Manuel López Obrador del PRD y la posterior creación de su partido, Morena, que comenzó a competir electoralmente en 2015.

Otra serie de episodios terminaría por afectar la imagen de su gobierno, en particular el caso Ayotzinapa, escándalos de corrupción como la denominada Estafa Maestra, y la persistencia de violencia en muchas regiones del territorio que afectaban el país desde años atrás, todo

durante la primera mitad de su gobierno (Loeza, 2020: 977). Tras la elección intermedia, el PRI perdió el 9% de su representación legislativa federal, pero los escándalos de corrupción persistieron, incluyendo algunos de los relacionados con los exgobernadores mencionados o la compra de una casa por parte de la familia presidencial, terminando su sexenio con una imagen opuesta a la inicial, perdiendo mucho de su apoyo local, y nuevamente la presidencia en 2018.

En ese contexto se dio el proceso electoral de 2018, la renovación de la presidencia más reciente, y que fue distinta al resto no solo por el resultado, sino por las condiciones generadas producto de cambios en los calendarios electorales, que abordaremos a continuación. Como se verá más adelante, a partir de este año el PRI entró en el momento en el que menor presencia local por la vía electoral ha obtenido en toda su historia, siendo el mayor beneficiado de esto Morena.

5 Los cambios en los calendarios electorales locales

Como hemos visto, durante las últimas décadas, se han llevado a cabo cambios en el sistema electoral mexicano que han buscado atender las problemáticas que se hacen patentes tras cada proceso electoral: la pluralidad política, la representatividad, el acceso equitativo a medios, el funcionamiento de los institutos electorales, entre otros. Uno de los cambios que consideramos ha tenido menos atención, pero una gran relevancia, es la homologación de los calendarios, que ha logrado que en el proceso electoral de 2021 ocurriera la mayor concurrencia en la historia del país.

Debido a la conformación política y administrativa de México, los procesos electorales en los distintos niveles no ocurrían de forma simultáneas. En lo federal, se desarrollan elecciones presidenciales cada seis años, al igual que la renovación del Congreso de la Unión, en sus dos cámaras, la de diputados y senadores. Además, tres años después, se celebran elecciones intermedias, en la que únicamente se eligen diputaciones federales. Los poderes ejecutivos y legislativos de cada entidad que componen la República mexicana se constituyen a través de procesos electorales locales, que cada estado desarrolla siguiendo las pautas federales, es decir, elección de la gubernatura de forma sexenal, y la renovación de su congreso de forma

trianual, en este caso, incluyendo la elección de presidencias municipales con una periodicidad igual.

En los inicios de los procesos electorales, durante el siglo XIX, la lógica de su funcionamiento, al igual que otros aspectos del país, tenía una idea descentralizada, en la medida que a partir de las presidencias municipales cada estado tenía competencia para organizar las elecciones tanto para cargos locales como federales (Medina, 2005). Esta dinámica continuó hasta las primeras décadas del siglo XX. Tras la Revolución, las autoridades locales mantuvieron las competencias legales para elaborar padrones de electores, registrar candidaturas, decidir la ubicación de casillas y realizar los cómputos. Este conllevaba que anualmente se llevaban a cabo distintos procesos electorales, en fechas distintas, lo que además de generar tensiones políticas reiteradas, que impactaba en las negociaciones y acuerdos entre partidos, algo necesario en un contexto de gobiernos divididos (Peschard, 2008), cada vez más presentes desde finales del siglo XX, así como un llamado constantes de las autoridades a los ciudadanos para acudir a las urnas que, podría argumentarse, desgastaban la capacidad de convocatoria e impactaba en la participación de estos. Bajo esta lógica, comenzaron los cambios en los calendarios con el fin de homologarlos.

Esta dinámica tuvo un impulso importante en la reforma del artículo 116 constitucional, que habla sobre la conformación de los poderes locales en el país, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 como parte de la reforma electoral de dicho año, en particular de la fracción IV inciso a, para incluir: “y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición” (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 116, 2022). La justificación entonces refería a los citados problemas que pueden generarse con la no concurrencia electoral: alejamiento de los ciudadanos de las urnas, gastos innecesarios de recursos públicos, permanente actividad electoral de los partidos, que los distrae de otras actividades y genera una tensión que perjudica el dialogo y la negociación (Cámara de Diputados, 2007).

Para este momento, existían cuatro grupos de estados en México, de acuerdo con la fecha de sus procesos electorales locales: a) los concurrentes con los federales en día, mes y año; b) los coincidentes en año, pero no en mes y día con los procesos federales; c) los coincidentes en día y mes, pero no en año con lo federal y; d) los no concurrentes, ni en día, mes ni año respecto a lo federal. En primera instancia, el alcance de esta reforma buscaba que todos los calendarios electorales se realizaran el primer domingo de julio, salvo en los casos se encontraban en el grupo a), que eran el caso del estado de México para sus diputaciones y ayuntamientos, Chiapas para la gubernatura y Tabasco para los tres cargos. El entonces Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora se desarrollaban ya el mismo día, mes y año que las elecciones federales.

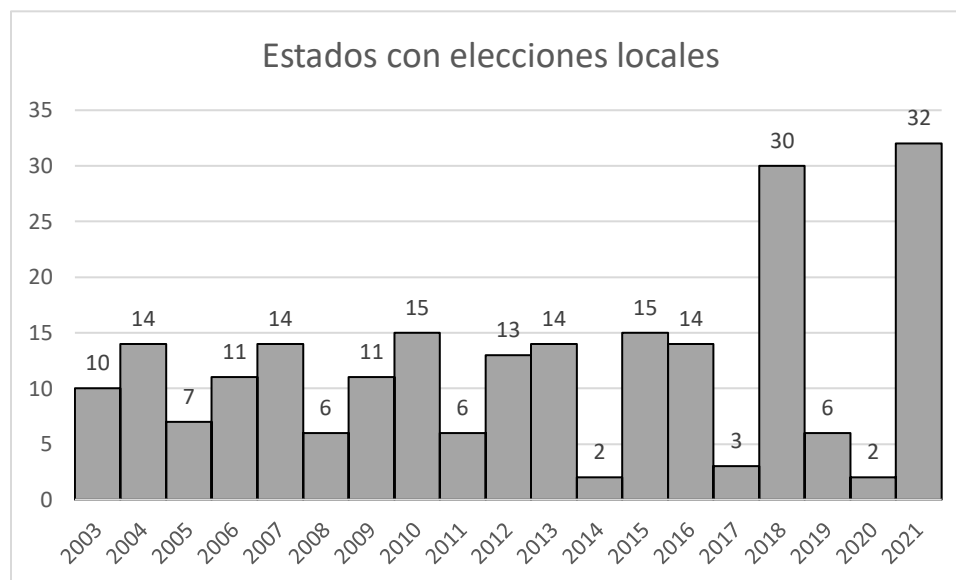
Si bien sólo se trató en ese momento de equiparar el mes y el día de los procesos federales y estatales que coincidieran en un mismo año, este proceso de transformaciones en los calendarios continuaría en los años venideros al calor de más cambios en el marco legal.

Otro impulso fue la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) tras la reforma electoral de 2014. En efecto, dada su atribución para coordinar y vincular su labor con los Organismos Públicos Locales Electorales, el INE promovió una mayor estandarización de los procesos federales y estatales, y la concurrencia de estos. Esta dinámica conllevó ir más allá en la homologación de los calendarios, logrando que las entidades ajustaran sus elecciones de ayuntamientos, diputaciones y gubernaturas para coincidir con los años de procesos federales cada vez más.

Como se aprecia en la Gráfica 1, el número de estados con elecciones locales y federales celebradas en el mismo año se mantenía en once hasta 2009. En los años sin procesos federales, la cifra era similar, con catorce entidades el año inmediato posterior a un proceso electoral federal y reduciéndose los años previos a los mismos.

Gráfica 1.

Estados con al menos una elección local



Fuente: elaboración propia.

En 2010 se observó el primer pico de estados con elecciones simultáneas, sumándose Hidalgo y Quintana Roo con respecto a 2007, al acortar el periodo de sus legislaturas y presidencias municipales electas en 2008, pero saliendo Michoacán que ajustó el periodo de las autoridades electas en 2007 a los cuatro años.

El siguiente cambio significativo ocurrió en 2014, año en que solo Nayarit y Coahuila tuvieron elecciones locales, siendo este el primero con un número tan bajo de entidades, reduciéndose con respecto a las seis de 2011 y 2008. La mayor parte de los ajustes en los calendarios ocurrieron entre los años siguientes, lo que generó que en 2018 30 de las 32 entidades del país tuvieran su proceso electoral concurrente con las elecciones federales. El culmen de la homologación ocurrió en 2021, cuando todas las entidades del país celebraron al menos una elección local simultáneamente con la elección de las diputaciones federales.

Lo que estos cambios configuraron fue un escenario en 2018, primera elección presidencial con la concurrencia de tantas entidades con alguna elección local, casi todas ellas, salvo Baja California y Nayarit que permite la posibilidad de observar la concentración del voto en un

partido con la magnitud de la ocurrida entonces en adelante, particularmente cuando se coincida con la elección presidencial y del Senado.

Si bien los procesos locales suelen definirse por temas propios de las entidades, el hecho de coincidir con las elecciones federales, que suelen tener una cobertura mediática mayor, y la posibilidad de que en las boletas presidenciales se encuentre un personaje con una popularidad tal que logre arrastrar el voto, es decir, hacer que los ciudadanos que decidan votar por su partido en la presidencia lo hagan también en las diputaciones federales, senadurías, gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos, pueda definirse por lo que ocurre en el plano nacional y afectar en este sentido los resultados.

Si esto es un efecto inesperado o buscado, producto de estos cambios en los calendarios no podemos saberlo, pero es una realidad que ha cambiado el tablero del juego electoral y cuyos efectos podremos seguir observando en próximos procesos electorales. Probablemente no podríamos explicar la magnitud en lo local de la victoria en las urnas de Morena sin estos cambios.

En el siguiente capítulo, se procede a presentar los cambios en las tendencias de la construcción de gobiernos que el proceso electoral de 2018 tuvo en las entidades del país, así como explicar la selección de casos donde se estudiarán las relaciones ejecutivo-legislativo, para poder observar si estos cambios afectaron dicha interacción entre poderes, y explicar la persistencia de tendencias o la ruptura de las mismas a partir de la relación vertical entre poderes y las estructuras y prácticas locales que en cada entidad operan.

6 La distribución del poder político en los estados mexicanos, 1997-2021

Como se ha mencionado previamente, las primeras alternancias en los ejecutivos locales de México comenzaron antes del nivel federal, concretamente, el primer caso ocurrió en Baja California en 1989. La temporalidad de este apartado incluye los distintos gobiernos conformados entre 1997 y 2021, aunque en los estados que se estudiarán a profundidad, el periodo será distinto. Se elige 1997 como inicio debido a que es el año en que, además de que comenzaron los gobiernos sin mayoría absoluta en lo federal, y comenzó a operar de forma más clara el sistema de partidos que tuvo como eje a PRI, PAN y PRD, se conformó la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal (antes, Asamblea de Representantes del

Distrito Federal) y se eligió al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo así la fecha en que por primera vez, las 32 entidades eligieron en las urnas a sus ejecutivos y legislativos (si bien el del Distrito Federal eran órganos de gobierno y no poderes constitucionalmente). El año de cierre se eligió para incluir los gobiernos que fueron conformados tras la elección de 2018, y quedan fuera los que se produjeron con las elecciones de ese mismo año, 2021. La única excepción que se considera es el caso de Coahuila, que renovó su Congreso en 2020.

En este periodo encontramos ciertas particularidades: Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo y Estado de México continúan sin experimentar una alternancia, siendo en cada renovación de poderes el PRI el partido al que pertenece el ejecutivo local. El Partido Acción Nacional ha logrado un desempeño igual en Guanajuato, siendo este el único partido que en este periodo ha logrado permanecer en la gubernatura desde 1997 y hasta 2021. En total, estos seis estados han experimentado este predominio local de un partido.

Por otro lado, cinco estados únicamente han experimentado una alternancia en este periodo: Baja California, Ciudad de México, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas. Mientras que catorce estados han vivido dos alternancias: Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. Los siete estados restantes han pasado por tres alternancias: Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán.

Otro dato para tener en cuenta es el número de partidos que han gobernado las entidades: además de los seis estados que no han experimentado alternancias y por tanto han sido gobernados por un solo partido, tenemos en el otro extremo dos estados gobernados por hasta cuatro partidos distintos: Morelos, y Chiapas. Existen además siete estados que han alternado entre tres partidos: Baja California, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

El grupo más amplio de estados, que incluye concretamente a los diecisiete restantes, han alternado únicamente entre dos partidos, llamando la atención que en quince de estos el PRI es uno de los partidos, únicamente en Baja California y la Ciudad de México dicho partido no forma parte de estas duplas.

Estas condiciones son importantes, pues nos muestran algunos de los elementos estructurales de las entidades: su sistema de partidos y su pluralidad política, en la rama ejecutiva del gobierno. Como se ha venido desarrollando, el partidismo se convierte en un factor clave cuando hablamos de los gobiernos divididos y unificados, siendo este, *a priori*, el elemento que define la unidad o división de este, por lo que estas características fueron consideradas para la selección de casos presentada más adelante.

El sistema de partidos local genera condiciones que al mantenerse estable en el tiempo o cambiar y generar nuevos acomodados, afectan la relación y ejercicio del gobierno local, entre las ramas de sus poderes, y en un sistema federal entre los gobiernos de ambos niveles.

Cuadro 1.

Partido de afiliación del ejecutivo local en los estados mexicanos, 1997-2021

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ags	PRI	PAN						PAN						PRI						PAN					
BC	PAN				PAN						PAN														MOR
BCS	PRI		PRD						PRD						PAN					PAN					
Cam	PRI						PRI						PRI							PRI					
Chis	PRI			PRD						PRD							PVEM								MOR
Chih	PAN	PRI						PRI						PRI						PAN					
CDMX	PRD			PRD						PRD							PRD								MOR
Coa	PRI		PRI						PRI						PRI										PRI
Col	PRI						PRI							PRI						PRI					
Dgo	PRI	PRI						PRI						PRI							PAN				
Gto	PAN		PAN								PAN														PAN
Gro	PRI		PRI							PRD						PRD					PRI				
Hgo	PRI		PRI						PRI						PRI						PRI				
Jal	PAN				PAN																PRI				MC
Mex	PRI		PRI						PRI						PRI										PRI
Mich	PRI					PRD						PRD				PRI				PRD					
Mor	PRI				PAN															PRD					PES
Nay	PRI			PAN						PRI					PRI										PAN
NL	PAN						PRI							PRI											IND
Oax	PRI	PRI						PRI								MC									PRI
Pue	PRI		PRI						PRI																PAN
															PAN						PAN		PAN		MOR

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Qro	PAN		PAN					PRI					PAN												
Q Roo	PRI		PRI		PRI					PRI					PRD										
SLP	PRI					PAN					PRI					PRI									
Sin	PRI		PRI		PRI					PAN					PRI										
Son	PRI					PRI					PAN					PRI									
Tab	PRI					PRI					PRI					PRD					MOR				
Tamps	PRI		PRI		PRI					PRI					PAN										
Tlax	PRI		PRD					PAN					PRI					PRI							
Ver	PRI		PRI		PRI					PRI					PAN		MOR								
Yuc	PRI			PAN					PRI					PRI					PAN						
Zac	PRI		PRD		PRD					PRI					PRI										

Fuente: Elaboración propia, con datos de los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas y el Instituto Nacional Electoral.

Siglas utilizadas en orden alfabético y guía cromática:

<u>IND</u>	Independiente
<u>MC</u>	Movimiento Ciudadano
<u>MOR</u>	Morena
<u>PAN</u>	Partido Acción Nacional
<u>PES</u>	Partido Encuentro Social
<u>PRD</u>	Partido de la Revolución Democrática
<u>PRI</u>	Partido Revolucionario Institucional
<u>PVEM</u>	Partido Verde Ecologista de México

Por parte del legislativo, el Cuadro 2 muestra el tipo de gobierno local, de acuerdo con las categorías mencionadas previamente. Aquí es preciso hacer una aclaración sobre la recolección de datos: debido a que no son poco frecuentes los cambios de partido político una vez establecida la legislatura, bien por estrategia política, bien por decisión de los legisladores en particular, el porcentaje que representa el grupo de cada partido se calculó a partir de los resultados electorales y la distribución de representación proporcional productos de estas, es decir, al inicio de la legislatura.

Se reconoce que, como se ha visto con frecuencia y para evitar las restricciones que la legislación electoral impone, hay casos en que una vez establecida la legislatura pueden darse estos movimientos estratégicos para generar mayorías. Sin embargo, para desarrollar este panorama general de la distribución de poder local, se decidió recurrir a la distribución producto de las urnas.

Como en el caso del Cuadro 1, que muestra el partido al que pertenece quien encabeza el ejecutivo, el periodo inicia en 1997 debido a que es el año en que se establece la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que estaría en funcionamiento hasta que en 2018 fue sustituida por el Congreso de la Ciudad de México, como parte de la reforma política que afectó a la capital del país.

El periodo de cierre en 2021 es consecuente con el Cuadro 1, al ser este el año donde concluyen 30 de las 32 legislaturas, ya que sólo en Coahuila y Quintana Roo no habrá renovación del Congreso local en dicho año, tras un ajuste en las últimas dos décadas para buscar homologar cada vez más los calendarios electorales, con el argumento de disminuir la dispersión de los mismos, que podrían impactar de forma negativa precisamente las relaciones ejecutivo-legislativo, al generar un clima de tensión producto de las elecciones constantes que complican las negociaciones y los acuerdos parlamentarios (Reyes, 2007: 6).

Cuadro 2

Tipos de gobierno en los estados mexicanos, 1997-2021

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ags	3	1		3	1		4		1		2		1		2		2		2		1				
BC	1	3		2	2		2		2		2		3		3		3		1				1		
BCS	2		2		2		2		1		2		2		2		2		1				3		
Cam	1		1		1		1		2		2		2		1		1		2				2		
Chis		1		4		3		3		3		3		3		3		3		2			2		
Chih	4	1		1		1		1		2		2		1		1		1		2			2		
CDMX	1		2		1		1		1		1		1		1		1		3				1		
Coah	2		1		1		1		1		1		1		1		1		1			2		1	
Col	2		1		1		1		2		2		1		2		2		4				3		
Dgo		1		1		1		1		1		1		1		1		1		3			3		
Gto	2		1		2		2		1		1		1		2		2		1				1		
Gro		1		2		2		2		2		2		2		2		2		2			4		
Hgo	1		1		1		1		1		1		1		2		1		2				4		
Jal		2		1		3		2		2		3		3		2		2		3			2		
Mex	2		2		2		2		2		2		1		1		1		2				4		
Mich		1		2		3		2		2		2		2		2		2		3			3		
Mor	3		2		2		2		2		2		2		3		3		2				3		
Nay	1		3		4		1		1		1		1		2		2		2				2		
NL	1		1		1		1		4		2		2		3		3		3				3		
Oax		1		1		1		1		1		1		3		3		3		2			4		
Pue	1		1		1		1		1		1		1		2		2		2			3		2	

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Qro		2		2		2		2		1			4			3			1				2		
Q Roo	1		1		1		1		2		1		2		1		3						4		
SLP		1		1			3		1			3		2		2							3		
Sin		1		1		1		1		1			3		4		1						4		
Son		2		2		1		2		2		2		2		2			2					3	
Tab		1		1			3		1		1		1		3		1						1		
Tamps			1		1		1		1		1		1		1		1		1				1		
Tlax			4		3		3		2		3		2		2		2		2				3		
Ver		1		1		2		1		1		1		1		1		2					1		
Yuc		1		3		1		1		1		1		1		1		1					3		
Zac	1		3		2		2		2		2		2		2		2		2				2		

Fuente: Elaboración propia, con datos de los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas y el Instituto Nacional Electoral.

*Los espacios en blanco implican que hay discrepancia entre las fuentes consultadas sobre el número de representantes por partidos políticos, por lo que aún se encuentran en proceso de recolección y verificación.

Codificación utilizada:

1. Gobierno unificado
2. Gobierno semi unificado
3. Gobiernos semi dividido
4. Gobierno dividido

A partir de los datos presentados, podemos clasificar los gobiernos en las diferentes configuraciones mencionadas previamente, incluyendo la relación partidaria de los ejecutivos locales respecto al federal, así como el tamaño y partido de las bancadas más amplias de los congresos estatales, evaluando su pertinencia.

Con esto en mente, podemos plantear un panorama general de las distintas configuraciones de gobiernos que han existido en este periodo, y destacar algunos elementos en favor de la selección de casos que se estudiarán a profundidad para identificar y explicar los comportamientos distintivos que se generan en la relación ejecutivo-legislativo a partir del tipo de gobierno configurado.

Aunque antes es preciso mencionar una nota metodológica adicional. En consonancia con lo referido *ut supra* en el apartado 1.1.3, deben considerarse las diferentes aproximaciones para clasificar los tipos de gobierno, en particular por el tema de las coaliciones entre partidos y tomar una decisión sobre cómo proceder ante ellas, ya que tienen un impacto directo en el ejercicio de clasificación (Sánchez, 2014). Con la liberalización del sistema político mexicano que fue gestándose en las últimas décadas del siglo XX, que permitió el surgimiento más constante de partidos políticos nuevos a nivel nacional y local, las coaliciones entre partidos comenzaron a ser cada vez más frecuentes. Méndez (2012) en un artículo sobre este fenómeno y su éxito a nivel estatal en México, concluye que la mayoría de estas han sido más bien coaliciones preelectorales, es decir, aquellas que se concretan antes de las elecciones, y que buscan influir en la votación y no se traducen en un preludeo para una posterior integración de gobiernos de coalición.

Con eso en mente, y ante la normatividad electoral, que permite que haya distintos tipos de convenios de coalición en los procesos electorales, a saber, totales, parciales y flexibles, y que ello permite que en una legislatura existan diputados o diputadas de un mismo partido que hayan llegado por candidatura propia del partido, o bien por una coalición que puede ser distinta a la que impulse una candidatura en el ejecutivo, se opta aquí por no considerar las coaliciones dentro del ejercicio clasificatorio, aunque sí como un elemento del análisis posterior como un factor que puede influir en la relación entre poderes. Es decir, la propiedad definitoria que en adelante se asume para indicar la unidad, semi unidad, división y semi división es el partido al que el ejecutivo pertenece en el momento de la elección.

A partir de estos criterios se construyó el Cuadro 3, en el que se indica el porcentaje de cada tipo de gobierno durante los sexenios correspondientes con el periodo de estudio, por lo que el sexenio de Ernesto Zedillo únicamente contempla los últimos tres años de su administración, mientras que en la de Andrés Manuel López Obrador se contemplan los primeros tres años. Este criterio se mantiene para el resto de los cuadros.

La decisión para presentar los datos con estos cortes temporales es consecuente con la necesidad de clasificar los gobiernos con respecto al partido al que pertenece el ejecutivo federal, siguiendo el mismo criterio de las coaliciones, ya que Fox, Peña Nieto, y López Obrador participaron como parte de una.

Cuadro 3

Tipos de gobierno estatales en México durante los últimos sexenios, 1997-2021

	Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
Gobierno unificado	60.98%	56.32%	47.62%	34.62%	26.32%
Gobierno semi unificado	21.95%	26.44%	33.33%	42.31%	26.32%
Gobierno semi dividido	12.20%	13.79%	15.48%	20.51%	31.58%
Gobierno dividido	4.88%	3.45%	3.57%	2.56%	15.79%
	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Los datos parecen indicar una tendencia a un decrecimiento de los gobiernos unificados, un aumento de los semi unificados hasta el sexenio de López Obrador, en que decaen, un aumento constante de los semi divididos que repunta su presencia en el sexenio de López Obrador, al igual que un crecimiento de seis veces en los gobiernos divididos, pasando de ser una configuración muy escasa a casi el 16%.

Los resultados de las elecciones de 2018, que dieron paso a la formación de muchos de los gobiernos locales de la primera mitad del Sexenio de López Obrador, coincidieron con la elección concurrente de ejecutivos más grande de inicio de sexenio. En el año 2000, únicamente se renovaron cinco gubernaturas, en 2006 el mismo número, en 2012 la cifra incrementó a seis, y en 2018 a nueve.

Presumiblemente, el factor de arrastre de voto de la elección presidencial a las estatales, en la que uno de los determinantes del voto fue el enfrentamiento de aquellos partidos que representaban el *statu quo* contra los de corte anti sistema, donde se encontraron

Morena, con sus aliados y en algún caso Movimiento Ciudadano (Bravo: 2019: 43) fueron el desencadenante para que el número de gobierno divididos se multiplicara, ya que en Baja California, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas los miembros de Morena ganaron la mayoría, estando en el ejecutivo un partido distinto. En Ciudad de México, Chiapas, Tabasco y Veracruz, donde también ganaron la mayoría, configuraron sus primeros gobiernos unificados y semi unificados.

Este factor de arrastre se puede observar en cierta medida con el Cuadro 4, en el que se indica el porcentaje de diputaciones locales ganadas por cada partido político durante el periodo de estudio, dividiendo una vez más por sexenios. El Partido Revolucionario Institucional fue, hasta el sexenio de Peña Nieto, el partido con más diputaciones locales ganadas, aunque con una cifra en decrecimiento. Esta misma tendencia es observable en el Partido Acción Nacional, si bien fue más estable hasta el inicio del sexenio de López Obrador, donde se registra su caída más abrupta, mismo caso que en el PRD. Los ganadores del decrecimiento de los partidos más grandes fueron en general los aliados electorales de estos partidos.

Cuadro 4

Diputaciones locales por partido político durante los últimos sexenios, 1997-2021

	Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
PRI	50.04%	44.40%	41.01%	37.19%	16.23%
PAN	26.32%	27.78%	28.32%	24.49%	19.03%
PRD	18.00%	18.65%	15.09%	13.61%	4.96%
Morena	0.00%	0.00%	0.00%	3.69%	39.13%
Otro	5.64%	9.17%	15.58%	21.03%	20.65%
	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Esta tendencia ya había sido identificada por Sánchez (2014), Méndez (2012) y Reynoso (2010) al estudiar las coaliciones en lo local, encontrando que este era un fenómeno cada vez más frecuente, motivados por un componente estratégico más que ideológico y en el que los partidos chicos comenzaron a crecer y tener mayor presencia, particularmente el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza. En este sentido, Bravo

(2010) apuntaba hacia el final del sexenio de Felipe Calderón, que el mayor peso de los partidos chicos, la caída del voto panista, el crecimiento del PRD (del que a la larga se desprendería una fracción que conformarían Morena encabezada por López Obrador en 2012), eran señales de un aumento en la fragmentación partidista, y un cambio en la dinámica electoral que podían generar elecciones críticas, como ocurrió en 2018.

El inicio del sexenio de López Obrador es aquel en que el partido del presidente cuenta con más diputaciones locales desde Ernesto Zedillo. Vicente Fox y el PAN únicamente registraron 28%, misma cifra que su sucesor Felipe Calderón, aunque la cifra del PRI durante el sexenio de Peña Nieto es más alta, con el 37%.

Cuadro 5

Configuraciones de gobierno durante los últimos sexenios, 1997-2021³

	Ernesto Zedillo		Vicente Fox		Felipe Calderón		Peña Nieto		López Obrador	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
A	51.22	9.76	6.90	49.43	8.33	40.48	24.36	10.26	10.26	15.38
B	12.20	9.76	10.34	16.09	9.52	23.81	26.92	15.38	5.13	23.08
C	4.88	7.32	8.05	5.75	5.95	8.33	5.13	15.38	0.00	30.77
D	0.00	4.88	1.15	2.30	1.19	2.38	1.28	1.28	0.00	15.38
	100		100		100		100		100	

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, aunque la concentración de poder en forma de diputaciones para el partido del presidente tiene una cifra similar en los dos últimos sexenios, los gobiernos que se configuraron en ambos casos han sido distintos. En el Cuadro 5 se observa como en el caso del sexenio de López Obrador no existen configuraciones de gobierno del tipo 1C, 1D, por lo que todos los gobiernos unificados en lo vertical, es decir, donde Morena se encuentra en el ejecutivo, es a su vez unificado o semi unificado en lo horizontal. Además, el porcentaje del tipo 2C es el de mayor tamaño, con una cifra que duplica el mismo tipo en el sexenio anterior, en consonancia con el tipo 2D, con el valor más elevado en todo el periodo; ambos casos, producto de las diputaciones locales que Morena ha conquistado, ahí donde en 2018 no se renovaron gubernaturas, pero fue el partido con las bancadas más grandes en dichos congresos.

³ Codificación: 1: Gobierno unificado vertical; 2: Gobierno dividido vertical; A: Gobierno unificado horizontal; B: Gobierno semi unificado horizontal; C: Gobierno sin mayoría horizontal; D: Gobierno semi dividido horizontal; E: Gobierno dividido horizontal.

Otro aspecto a destacar es que durante los gobiernos federales panistas, la proporción de gobiernos 1A y 1B fueron menores que los 2A y los 2B, es decir, no lograron configurar una proporción alta de gobierno unificados en lo vertical (seis casos en el sexenio de Fox y 7 en el de Calderón), y en cambio la constante eran escenarios de gobierno dividido vertical, pero unificados en lo horizontal, siendo casi todos estos priistas, a saber, cuarenta y dos, por uno del PRD en el primer sexenio, así como 31 priistas y tres perredistas en el de Calderón. Durante estos años, además, los gobiernos divididos y semi divididos tenían una presencia baja. Estos datos dan muestra de cómo, pese a la alternancia presidencial, y la pluralidad del Congreso federal, el poder local seguía concentrado particularmente en manos del PRI, que mantenían gobiernos unificados en casi la mitad de los conformados, cifra que supera el 60% si consideramos los semi unificados.

Gracias a estos datos, podemos observar como el aumento de la pluralidad que fue acompañando los primeros años del Siglo XXI generó cambios significativos en las configuraciones de gobierno, con una tendencia a disminuir los gobiernos unificados en lo local de forma paulatina, aunque tras 2012 con el regreso del PRI, este partido mantuvo cerca del 50% con la suma de gobiernos unificados y semi unificados, casi en la misma proporción. Sin embargo, tras 2018, Morena consiguió una representación en las diputaciones locales por primera vez superior al PRI, generando un porcentaje considerable de gobiernos del tipo semi dividido y dividido por primera vez.

Como hemos mencionado previamente, la búsqueda por aumentar la pluralidad política fue el eje sobre el que se fueron dando una serie de reformas políticas y electorales que fueron transformando la realidad política del país, y de los estados que lo componen. Gracias a esto comenzaron a configurarse no solo gobiernos divididos, sino también alternancias tanto en el nivel estatal como en la federación, con eso en mente, es que se eligen los estados que se estudiarán a profundidad a lo largo de este capítulo. Por un lado, se consideran las alternancias, tanto su presencia, el número de estas o su ausencia, ya que se considera que ahí donde han podido mantenerse hegemonías locales, o bien construido nuevas durante el periodo de estudio, el comportamiento de la relación entre poderes será distinta. En el mismo sentido, se busca cubrir gobiernos de los distintos tipos posibles y que hayan sido encabezados por diferentes partidos, para poder observar y medir el comportamiento de los gobiernos unificados y divididos en sentido vertical; es decir, se tiene como criterio tanto el partido que gobierna en lo local como el que gobierna en lo federal, así como las configuraciones de gobierno.

Bibliografía

- Bravo Ahuja, M. (2010). *Realineamiento electoral y la alternancia en el poder ejecutivo en México, 1988-2009*. México: Gernika.
- Bravo Ahuja, M. (2017). *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales, 1980-2015*. México: Ediciones la Biblioteca.
- Bravo Ahuja, M. (2018). La conformación de mayorías en los gobiernos locales. En R. M. Mirón Lince, & L. Béjar Algazi, *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso* (págs. 133-148). México: UNAM-La Biblioteca.
- Bravo Ahuja, M. (2019). Realineamiento electoral en los comicios estatales en México, 2018. La emergencia contundente de un partido. *Estudios Políticos*, 41-71.
- Bravo Ahuja, M., & Martínez Valdés, G. (2014). *Política, partidos políticos y elecciones en México. Historias regionales 1980-2013*. México: Ediciones Biblioteca.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. Ciudad de México: siglo xxi editores.
- Cosío Villegas, D. (1974). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. Austin, Texas, Estados Unidos: Institute of Latin American Studies.
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control: subnational authoritarianism in federal democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Gutiérrez Salazar, S. (2007). Treinta años de vida política en Nuevo León a vuelo de memoria, 1973-2003. En I. Ortega Ridaura, *Nuevo León en el siglo XX* (págs. 22-60). Monterrey: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, P. (2016). Poder político subnacional de los gobernadores en México, 2001-2012. En N. Loza Otero, & I. Méndez de Hoyos, *Podere y democracias. La política subnacional en México*. FLACSO México.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hernández, R. (2015). El refugio del PRI durante la alternancia panista. *Foro internacional*, 45-82.
- Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457-486.
- Langston, J. (2010). Governors and "their" deputies: new legislative principals in México. *Legislative Studies Quarterly*, XXXV(2).
- Loeza, S. (2020). La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto. *Foro internacional*, 945-983.
- Medina, L. (2005). *La invención del sistema político mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Méndez de Hoyos, I. (2004). La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997. *Perfiles Latinoamericanos*, 43-65.

- Méndez de Hoyos, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). *Política y Gobierno*, XIX(2), 147-198.
- Modoux, M. (2006). Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano? *Foro Internacional*, 513-532.
- Peschard, J. (2008). *El federalismo electoral en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Reyes Tépath, M. (2007). *La homologación de calendarios electorales en las entidades federativas de México en los términos de la reforma al artículo 116 constitucional*. México: Centro de documentación, información y análisis.
- Reyes Tepach, M. (2007). *La homologación de los calendario electorales en las entidades federativas de México en los términos de la reforma al artículo 116 constitucional*. Ciudad de México: Cámara de diputados.
- Reynoso, D. (2010). Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006). *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 113-139.
- Sánchez Gayosso, R. (2020). Ejecutivos y congresos locales en las entidades federativas en México: ¿relaciones de poder asimétricas o equilibradas? *Intersticios Sociales*, 347-376.
- Sánchez Martínez, J. S. (2014). Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014. *Estudios Políticos*(32), 115-142.
- Sánchez Martínez, J. S. (2016). Los congresos locales y la política de gasto en México: 2000-2012. *Foro Internacional*, LVI(226), 1019-1052.
- Sánchez Martínez, J. S. (2017). La relación ejecutivo-legislativo en la aprobación del presupuesto. El caso de México a nivel subnacional. *Política y Gobierno*, XXIV(2).
- Tena Ramírez, F. (1984). *Derecho contitucional mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.
- Weldon, J. (2002). Las fuetntes políticas dle presidencialismo mexicano. En S. Mainwaring, & M. Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidóns.