

Cuauhtémoc López Guzmán*

CONFIGURACIÓN PARLAMENTARIA Y PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA

RESUMEN

Este trabajo presenta un análisis estático y dinámico del Congreso del Estado de Baja California. El enfoque estático aborda el origen histórico del congreso, sus facultades constitucionales y la composición partidista.

El enfoque dinámico integra un estudio comparativo de la productividad legislativa en dos grandes periodos: el periodo de gobierno unificado (1953-1989) y el periodo de gobiernos divididos (1989-2001). Además, se construyeron indicadores para analizar la dinámica parlamentaria bajo el formato de mayorías divididas con el propósito de racionalizar las condiciones institucionales, políticas y partidistas que determinan la conducta del legislador. Estas conductas propician entre el poder legislativo y ejecutivo periodos de cooperación y conflicto que afectan el rendimiento institucional y la gobernabilidad.

ABSTRACT

This document presents a static and dynamic analysis of the Congress of Baja California, Mexico. The static portion encompasses the historic origin of the congress, its constitutional functions, and partisan composition.

The dynamic section is a comparative study of the legislative productivity during two periods: the period of a unified government (1953-1989), and the period of a divided government (1989-2001). Additionally, metrics are constructed to analyze the parliamentary dynamics under a divided majority format with the purpose of rationalizing the institutional, political, and partisan conditions that create, between the executive and legislative powers, an environment of cooperation and conflict that affects the yield of the institution and democracy.

* Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: cspoldo@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Este ensayo forma parte de los primeros intentos de orden local que buscan identificar nuevas modalidades de actuación y desempeño institucional de los congresos estatales.

En México, el estudio de la vida parlamentaria quedó relegado por parte de la ciencia política debido a su escasa significación en la definición de las políticas públicas y su reducida capacidad fiscalizadora.

En particular nos interesa destacar las posibilidades de corrección de la subordinación histórica que el poder legislativo de Baja California padecía por parte del poder ejecutivo estatal. Esta relación de sometimiento institucional a nivel local reproducía la omnipresencia del presidencialismo autoritario que a nivel federal mantenía al poder legislativo como una dependencia del presidente de la república.

En Baja California, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados terminó con el arribo de diputados panistas electos por mayoría relativa en 1989. Por vez primera en la historia de los congresos estatales, el PRI perdía la mayoría absoluta, pero al mismo tiempo se presentaba el primer gobierno dividido a nivel local al no lograr el PAN la mayoría absoluta, situación que significó un reto de tipo político para el primer gobernador panista, Ernesto Ruffo Appel.

Es en este campo teórico (gobiernos divididos) y centrándonos en la transformación de las actividades parlamentarias (derivado del pluralismo), que nos acercamos al estudio del Congreso de Baja California.

ORIGEN HISTÓRICO, COMPOSICIÓN POLÍTICA Y FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA

ORIGEN HISTÓRICO

En 1953, México se hallaba en un proceso de crecimiento económico gracias a la consolidación de la paz social bajo el encuadramiento

corporativo de las clases obrera y campesina. La estrategia simultánea —siempre compleja— de alentar la acumulación capitalista, confrontándose con las exigencias de la redistribución del ingreso, pudo instrumentarse gracias a la maquinaria corporativa-mediadora del Partido Revolucionario Institucional (PRI); esta capacidad articuladora entre base social, partido y presidente selló la dinámica clientelar que produjo en la sociedad una desmedida cultura de engrandecimiento a la figura del presidente, identificándolo como el gran benefactor ante las masas, como el gran elector (transmisor y árbitro en la lucha por el poder dentro de la familia revolucionaria), y como gran conciliador entre los diversos grupos de interés (López, 2001).

A nivel estatal, estas funciones fueron instrumentadas en escala menor por los gobernadores, quienes se sujetaban y se debían al poder central. Asimismo, estas tres funciones de articulación (con las masas, con la clase política y con las élites) aumentaron el poder del ejecutivo (federal o estatal) respecto a los poderes legislativo y judicial.

Bajo esta omnipresencia del poder ejecutivo, el legislativo cedió muchas de sus facultades por cuestiones de disciplina partidista, y se subordinó ante las políticas del presidente en turno por cuestiones de promoción política y personales.

El origen partidista común, el carácter hegemónico del PRI y su misión histórico-revolucionaria debilitaron a los parlamentos de su carácter deliberativo; su debilidad también afectó su imagen institucional. En 1953 el PRI era un partido hegemónico a nivel nacional, la totalidad de diputados, senadores y gobernadores pertenecían a este partido. En ese entonces Baja California nacía como entidad federativa y, por supuesto, las condiciones de hegemonía priísta se repetirían por un tiempo prolongado.

El 16 de enero de 1952 se publicó en el *Diario oficial de la federación* el decreto que creaba al estado de Baja California; en ese mismo año se establecieron las bases normativas para constituir los poderes públicos. Para tal efecto fue designado gobernador provisional Alfonso García González, quien convocó a elecciones para conformar la legislatura constituyente (Walther, 1983). Así, el 15 de agosto de

1953 este Congreso aprobó la *Constitución política del estado de Baja California*; al día siguiente se convocó a elecciones para elegir las primeras autoridades constitucionales del estado.

El 25 de octubre de 1953 se eligió al primer gobernador constitucional del estado, resultando electo Braulio Maldonado Sandez, candidato postulado por el Partido Revolucionario Institucional.

La I legislatura se declaró formalmente instalada el 12 de noviembre de 1953. Fueron 7 los diputados electos a quienes correspondió calificar los comicios y tomar la protesta al gobernador electo. Siete fueron los distritos originales en disputa, donde se presentaron candidatos de tres organizaciones: PRI, PAN Y EPP (Federación de Partidos del Pueblo). Todos los distritos fueron ganados ampliamente por los candidatos del PRI quienes recibieron el 87.1 por ciento de los votos contra el 9.4% del PAN. Al EPF correspondió el 3.5 por ciento de los sufragios (Espinoza, 2001).

La hegemonía priísta en el congreso local se extendió hasta 1989; sin embargo, durante el extenso periodo de gobierno unificado, pequeños cambios políticos y electorales permitieron el acceso a partidos de oposición al recinto legislativo.

En 1968, la aparición y participación de partidos de orientación socialista (como el Partido Popular Socialista [PPS]) y nacionalista (como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PAEM]), diversificaron el espectro ideológico de propuestas en campaña, presentándose de manera regular en las elecciones para diputados en los siete distritos electorales que permanecieron de 1953 a 1959.

Posteriormente se llevó a cabo una reestructuración distrital, que si bien aumentó el número de legisladores, no significó un cambio respecto a pluralidad y representación de partidos de oposición. Fue hasta 1980 que por la vía de la representación proporcional arribaron al congreso los primeros diputados no priístas.¹

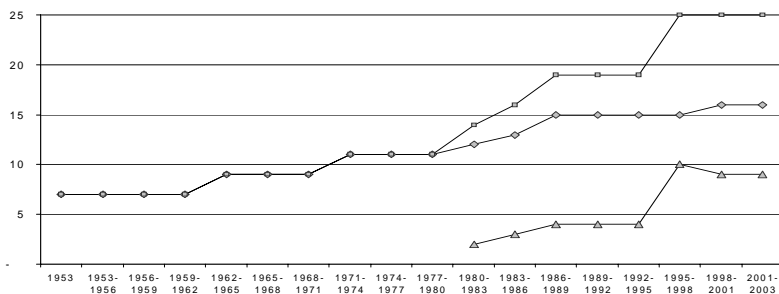
¹ Por el Partido Acción Nacional fue Héctor Terán Terán, y por el Partido Comunista Mexicano, Félix Vega Ibarra.

Así, durante más de 30 años Baja California mantuvo un gobierno unificado en donde las relaciones entre poderes (de cooperación y coordinación) se desvirtuaron por la identidad partidista que supuso el apoyo explícito a un proyecto político común. Tanto los legisladores como el gobernador se identificaban ideológicamente y ello inhibió los controles institucionales del congreso hacia el ejecutivo, de manera que el apoyo y la colaboración del legislativo se tradujeron en una subordinación política.

Es fácil comprender que dentro de cualquier formato institucional de separación de poderes —sea éste presidencial o parlamentario—, una mayoría partidista tratará de imponer su proyecto político, presionado siempre por su electorado y obligado a diferenciarse del resto de las opciones electorales en competencia.

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional se mantuvo inalterada en el Congreso del Estado de Baja California durante 36 años, que comprendieron de la I a la XII legislatura. Por su parte, el número de curules fue aumentando a medida que crecía el número de distritos y por la introducción del mecanismo de la representación proporcional en 1980 (ver figura 1).

FIGURA 1. Integrantes del poder legislativo en el estado de Baja California por mayoría relativa y representación proporcional.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado.

COMPOSICIÓN POLÍTICA

En relación con la composición numérica de diputados por partido, tenemos una abrumadora mayoría de diputados priístas en el Congreso del Estado, salvo en tres legislaturas (XIII, XIV Y XV) en las cuales el PRI se convirtió en primera minoría (ver cuadro 1).

Los datos del cuadro 1 hacen evidente el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados de Baja California, pues de 225 diputados elegidos de 1953 a 1989, el PRI llevó a la cámara a 162 legisladores en 35 años, lo que significa 72% de los representantes populares, mientras que la oposición suma 63 legisladores, equivalente a 28%.

FACULTADES CONSTITUCIONALES

Con la promulgación de la *Constitución política* local y la integración por parte de la primera asamblea constituyente de las instituciones político-representativas en el estado de Baja California, se sustentó la promulgación de las leyes secundarias, en específico la que rige el funcionamiento del poder legislativo.

El primer ordenamiento promulgado por la I Legislatura fue un reglamento para el gobierno interior del H. Congreso del Estado, aprobado el 23 de noviembre de 1953. En este documento aparecen enlistadas las comisiones que integran a la legislatura, las cuales fueron la de Hacienda y Administración y la de Legislación y Puntos Constitucionales.

Por otra parte, en relación con las iniciativas de ley, define a quiénes corresponde esta prerrogativa constitucional. Las iniciativas de ley estaban reservadas a los diputados, al gobernador, al Tribunal Superior y a los ayuntamientos. Para el desahogo del proceso legislativo, el reglamento establece tres etapas de seguimiento institucional, a saber:

- a) El dictamen en comisiones.
- b) La discusión.
- c) Votación.

CUADRO 1. Composición partidista del Congreso del Estado de Baja California.

Legislatura	Integrantes	Mayoría	R. Prop.	Suplentes	PRI	PAN	PRD	PPS	FRCAR	PSUM	PCM	PST
Constituyente	7	7			7							
I	7	7		2	7							
II	7	7			7							
III	7	7		1	7							
IV	9	9		1	9							
V	9	9			9							
VI	9	9			9							
VII	11	11			11							
VIII	11	11			11							
IX	11	11			11							
X	14	12	2	1	12	1					1	
XI	16	13	3		13			1		1		1
XII	19	15	4	2	14	2		1	1	1		
XIII	19	15	4	1	6	9	2	1	1			
XIV	19	15	4		7	8	4					
XV	25	15	10	2	11	13	1					
XVI	25	16	9	3	11	11	3					
Total	225	189	36	13	162	44	10	3	2	2	1	1

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Baja California.

En el procedimiento de votación de leyes se indica que será de forma nominal, otorgándole a cada diputado la oportunidad de expresar el sentido de su voto de manera verbal. En el tratamiento de otros asuntos, la votación puede ser económica y por cédula.²

En relación con las facultades de fiscalización, control y rendición de cuentas otorgadas al poder legislativo, no encontramos en este reglamento un capítulo o apartado que precise, amplíe o defina las modalidades de sanción y vigilancia al desempeño del poder ejecutivo. Sin embargo, estas facultades las contempla la *Constitución política de Baja California* en su artículo 22. En éste se determina que el Congreso del Estado celebrará dos periodos de sesiones cada año: uno del 1° de octubre al 31 de enero, y otro del 1° de abril al 30 de junio.

Con el fin de cumplir con sus tareas de asignación del gasto y fiscalización de la inversión, la *Constitución política* local señala que en el primer periodo de sesiones los diputados se ocuparán del examen, discusión y aprobación de los presupuestos de egresos del estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, decretando las contribuciones y percepciones necesarias para cubrirlo, e impondrá también las contribuciones y demás ingresos para cubrir las necesidades de los municipios del ejercicio fiscal siguiente, y determinará las bases, montos y plazos conforme a los cuales cubrirá la federación sus participaciones a los propios municipios.

En el segundo periodo se ocupará preferentemente del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas del año anterior, tanto del estado como de los municipios. En esta función no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino también comprobar la exactitud y justificación de los gastos hechos y a determinar las responsabilidades que resultaren (Congreso del Estado de Baja California, 1997).

² Reglamento para el gobierno interior del H. Congreso del Estado. Documento no publicado.

Es importante aclarar que el artículo 22 fue reformado en tres ocasiones, pero tanto en su contenido original como en el actual están presentes las facultades de aprobación, fiscalización y rendición de cuentas que al suscrito interesa comparar institucionalmente bajo las modalidades de gobierno unificado, dividido y no unificado.

Por otra parte, el artículo 22 también determina las facultades de decretar impuestos, contribuciones y percepciones necesarias para el funcionamiento de la administración pública y el destino del gasto gubernamental.

Las facultades contenidas en este artículo le otorgan al poder legislativo una gran capacidad de orientar, determinar y limitar al poder ejecutivo, ello para garantizar el equilibrio de poderes, ya sea dentro de un formato de gobierno dividido, unificado o no unificado. Sin embargo, desde su promulgación constitucional, este mecanismo no ha sido útil, pues el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional bajo un formato de gobierno unificado en el Congreso del Estado de 1953 a 1989, por ejemplo, hizo inaplicable este ordenamiento.

Con el propósito de ubicar las facultades del Congreso del Estado, las hemos clasificado en administrativas, económicas, políticas, judiciales y sociales.

Las facultades administrativas del Congreso del Estado de Baja California son:

- Crear y suprimir los empleos públicos, según lo exijan las necesidades de la administración, así como aumentar o disminuir los emolumentos de que éstos gocen, teniendo en cuenta las condiciones de la Hacienda Pública y lo que disponga la *Ley del servicio civil del estado*.
- Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Nombrar y remover al contador mayor de Hacienda y a los empleados de esa dependencia.
- Otorgar licencias a los diputados y al gobernador para separarse de sus cargos, y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

- Legislar respecto a las relaciones de trabajo entre el estado, los municipios, las dependencias paraestatales y paramunicipales y sus trabajadores, con base en el apartado B del artículo 123 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Formar su reglamento interior y expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta *Constitución* y la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* a los poderes del estado.
- Fijar la división territorial, política, administrativa y judicial del estado.

En cuanto a las facultades económicas tenemos:

- Dar las bases para que el ejecutivo celebre empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de las deudas que contraiga el estado.
- Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del estado.
- Revisar anualmente las cuentas del estado y de los municipios y examinarlas cuando se estime conveniente.

Por otra parte, las facultades políticas que le corresponden son:

- Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean de la competencia del estado, y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, así como participar en las reformas a esta *Constitución*, observando para el caso los requisitos establecidos.
- Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del poder legislativo de la federación, así como proponer la reforma o derogación de unas y de otras.
- Facultar al ejecutivo con las limitaciones que crea necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al estado en los casos que corresponda.

- Hacer el cómputo total de votos en la elección de gobernador, calificar dicha elección y declarar electo a quien haya obtenido mayoría.
- Calificar la validez de las elecciones de los ayuntamientos y declarar electa a la planilla que haya obtenido la mayoría.
- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir la pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.
- Resolver, sobre la designación o ratificación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en los términos de los artículos 59 y 60 de esta *Constitución*.
- Designar, en los términos que previene esta *Constitución*, al ciudadano que deba sustituir al gobernador en sus faltas temporales o absolutas.
- Convocar a elecciones, cuando fuere necesario, conforme a lo establecido en la ley.
- Resolver acerca de las renunciaciones de los diputados, del gobernador y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- Aprobar o reprobar los convenios que el gobernador celebre con las vecinas entidades de la federación respecto a la cuestión de límites, y someter tales convenios a la ratificación del Congreso de la Unión.
- Cambiar provisionalmente, y por causa justificada, la residencia de los poderes del estado.
- Dirimir los conflictos que surjan entre el poder ejecutivo y los ayuntamientos.
- Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el ejecutivo y el Tribunal Superior, salvo lo prevenido en los artículos 76 fracción VI y 105 de la *Constitución Política* de los Estados Unidos Mexicanos.
- Fijar y modificar la extensión del territorio que corresponda a los municipios, suprimir alguno o crear otro nuevo, por votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Las facultades judiciales que tiene el Congreso del Estado de Baja California están:

- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los términos del artículo 94 de esta *Constitución*. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 93 de esta *Constitución* y fungir, a través de una comisión de su seno, como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 93 de esta *Constitución*.
- Conceder amnistía por delitos de carácter político de la competencia de los Tribunales del Estado, cuando la pena no exceda de tres años de prisión, no se trate de reincidentes, y siempre que sea acordada por dos terceras partes de los diputados presentes.

Y respecto a las facultades sociales se encuentran:

- Otorgar premios o recompensas a las personas que hayan prestado servicios de importancia a la nación o al estado, y declarar beneméritos a los que se hayan distinguido por servicios eminentes prestados al mismo estado.
- Conceder pensiones a los familiares de quienes hayan prestado servicios eminentes al estado, siempre que su situación económica lo justifique.
- Designar entre los vecinos, a propuesta del gobernador del estado, los consejos municipales en los términos de esta constitución y las leyes respectivas.

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA Y SISTEMA DE GOBIERNO

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

Un estudio de carácter local del equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, no sólo debe ser interpretado como resultado de cambios institucionales, normativos y procedimentales derivados del acceso al poder de otros partidos.

En los congresos locales la dinámica parlamentaria se ha fortalecido por el impulso renovador y crítico de la presencia de partidos conocidos como de oposición; sin embargo, la vitalidad democrática de un mayor equilibrio de poderes debe corregir la antañá práctica de subordinación política de los legisladores ante el gobernador en turno.

Esta relación considerada sana desde la postura de los partidos disciplinados, parece estar a punto de cambiar si prosperan modificaciones de orden institucional y político, como la reelección de los legisladores y nuevos mecanismos de representación social.

El estudio comprende los años de 1989 a 2002, periodo que abarca las legislaturas XIII, XIV, XV, XVI, y XVII, pero ligado a una comparación histórica con el periodo de 1953 a 1986, centrado en indicadores de productividad legislativa y normatividad institucional emanada del Congreso del Estado.

Para efectos de comparación, el primer periodo de estudio del poder legislativo local es el denominado de “gobierno unificado”, y comprende la etapa de hegemonía priísta, en donde la totalidad o mayoría de diputados pertenecen al mismo partido que el gobernador, el PRI.³

El segundo periodo abarca la etapa de pluralización de la Cámara de Diputados, denominado de “gobiernos divididos”, dentro de

³ El estudio comparativo será temporal, relacionando el desempeño institucional del Congreso de Estado de Baja California en los periodos clasificados. El ejemplo de un trabajo similar lo encontramos en Casar, 1999.

variados subformatos derivados de las alianzas parlamentarias y sus recomposiciones coyunturales.

Para diferenciar las etapas de desempeño legislativo dentro de ambos formatos, es preciso conceptualizarlos de acuerdo con la definición elaborada por el politólogo Jorge Alcocer (2001): “Se entiende por gobierno dividido aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del poder ejecutivo, no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50 por ciento más 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)”.

Javier Hurtado (1998), por su parte, define al sistema de gobierno unificado como “una situación en que un partido posee el control, tanto del ejecutivo como del legislativo unicameral o bicameral”.

Para los fines de este trabajo, nos interesa precisar si la aparición de los gobiernos divididos en el Congreso de Baja California restablecerá el equilibrio de poderes (en el marco de un sistema presidencial) y propiciará la productividad legislativa, o por el contrario, si degenerará en obstruccionismo e ingobernabilidad (en el marco de un sistema de partidos disciplinados).

Si realizamos una comparación histórica de la productividad legislativa del congreso con el sistema de partido prevaleciente y el tipo de gobierno que éste produce, tendremos que delimitar también el tipo de conducta parlamentaria que opera dentro de la cámara.

Al observar los datos del cuadro 1 y la figura 2, podemos hacer un corte, diferenciando las legislaturas que operaron bajo un sistema de partido hegemónico y de gobierno unificado (1953-1989), que abarca de la I a la XII legislaturas. Para hacer esta comparación elegimos sólo la formulación y aprobación de nuevas leyes; es decir, la productividad legislativa relacionada con las leyes que cada legislatura por sí misma aprobó, sin diferenciar el origen de la iniciativa. En este extenso periodo de 36 años la tendencia aprobatoria es creciente, hasta ahora sin identificar el origen institucional de las iniciativas.

Por su parte, las legislaturas que operaron bajo un sistema de partido predominante y de gobierno dividido (1989-2001), son las

pero aún no ha desaparecido el sistema de voto disciplinado del partido al que pertenece el gobernador.

Por otra parte, no existe una correspondencia entre el incremento de legisladores y el número de leyes aprobadas en cada legislatura en el Congreso del Estado. Podemos observar que entre la I y la X legislaturas la aprobación de leyes nos indica una tendencia creciente, salvo las legislaturas III y V, que no suman ni diez leyes aprobadas. La suma de leyes aprobadas en las 16 legislaturas, divididas entre el número total de éstas nos da un promedio de 14.2 leyes aprobadas. Basándonos en este promedio, y sin diferenciar el origen institucional de las iniciativas ni la configuración partidista en el congreso, así como tampoco el número de legisladores, tenemos

CUADRO 2. Relación entre número de legisladores y número de leyes aprobadas en cada legislatura (leyes de nueva creación) en el Congreso del Estado de Baja California (1956-2001).

Legislatura	Número de legisladores	Número de leyes aprobadas
I	7	21
II	7	22
III	7	9
IV	9	15
V	9	9
VI	9	12
VII	11	24
VIII	11	14
IX	11	15
X	14	28
XI	16	4
XII	19	17
XIII	19	3
XIV	19	18
XV	25	14
XVI	25	4

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Baja California.

que las legislaturas I, II, VII, X y XIV parecen haber sido muy productivas, en tanto que las legislaturas III, V, XI, XIII y XVI muestran una productividad reducida (ver cuadro 1 y figura 2). Es importante señalar que la productividad legislativa para nuestro análisis, estará relacionada con el número de iniciativas presentadas por el congreso en cada legislatura por el número de leyes aprobadas entre el número de legisladores.

Los datos nos permiten diferenciar el ritmo y consenso que logró cada legislatura en la producción de nuevas leyes; sin embargo, no refleja la dinámica parlamentaria ligada a las condiciones institucionales de actuación entre el ejecutivo y legislativo estatal. Para ello, debemos agregar a este estudio cuantitativo de iniciativa y aprobación de leyes, las reglas de funcionamiento institucional en el contexto de gobiernos unificados y de gobiernos divididos.

En el cuadro 3 se muestra un agregado de toda iniciativa de ley que presentaron los poderes facultados constitucionalmente en el periodo que corresponde de 1953 (I legislatura) a 2001 (XVI legislatura). Tanto las iniciativas de nueva ley, de reforma, abrogación o derogación, se sumaron para dimensionar el rol de cada poder en la formulación de iniciativas y aprobación de leyes.

Es fácil observar cómo el poder ejecutivo (gobernador) desempeñó ampliamente las funciones legislativas en el marco de un sistema de gobierno unificado (de 1953 a 1989). Y aunque de 1989 al año 2001 identificamos una mayor capacidad productiva por parte del poder legislativo, el ejecutivo local, de origen panista (con tres titulares distintos), mantiene una alta tasa de producción legislativa.

SISTEMA DE GOBIERNO

Las condiciones políticas e institucionales en las que hoy opera el Congreso del Estado de Baja California, se modificaron paulatinamente al cambiar las estructuras políticas y la actuación de los actores. La alternancia en el poder en 1989 se logró gracias a la mejora en el proceso electoral y su normatividad, así como al nivel competitivo de la oposición (PAN); ello ha reconfigurado las relaciones entre los poderes ejecutivo y el legislativo.

CUADRO 3. Origen institucional de las iniciativas de ley en el Estado de Baja California.

Legislatura	Año	Poder legislativo		Poder ejecutivo		Ayuntamientos		Tribunal Superior de Justicia	
		Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
I	1953-1956	5	5	37	36				
II	1956-1959			32	32	2	2		
III	1959-1962			25	24				
IV	1962-1965	1	1	17	16	2	2		
V	1965-1968	4	2	18	20	4	3		
VI	1968-1971	1		15	16	1			
VII	1971-1974	1	2	49	49	3	3		
VIII	1974-1977			67	67	1	1		
IX	1977-1980			56	56				
X	1980-1983	1	1	58	58				
XI	1983-1986	6	6	37	36				
XII	1986-1989	2		28	25	1	1	2	2
XIII	1989-1992	16	9	32	31	6	6		
XIV	1992-1995	30	27	29	30	11	10		
XV	1995-1998	84	66	27	28	5	6	2	1
XVI	1998-2001	89	86	31	30	5	5		

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Baja California.

En lo que respecta a los actores políticos (diputados), su actuación en la cámara está siendo observada dado su vínculo institucional y representativo con la sociedad, su partido y con el gobernador. Los cambios provocados en los actores políticos por transformaciones ocurridas en la estructura, deben incentivar cambios en las reglas del juego. Para llevarlo a un ejemplo burdo, pero ilustrativo, nos permitiremos hacer la siguiente analogía: cambios en las dimensiones de un campo deportivo (estructura) llevará a cambios en la posición y poder del jugador (actores políticos), y por supuesto las reglas con las que se jugaba antes deberán ahora ser replanteadas.

Esta analogía la hacemos para explicar el cuadro 4, en donde observamos cambios estructurales de orden político que inciden en las relaciones ejecutivo-legislativo en Baja California. Bajo el sistema de partido hegemónico (PRI), el comportamiento cameral era disciplinado, con lo que el proceso decisional era fluido gracias a la conformación de gobiernos unificados (de 1953 a 1989) en el marco de un sistema electoral no competitivo.

CUADRO 4. Sistema político y sus efectos en las relaciones legislativo-ejecutivo en Baja California.

Sistema de partido	Sistema electoral	Tipo de gobierno	Posicionamiento partidista en la cámara	Efectos en las relaciones ejecutivo-legislativo
Sistema de partido hegemónico (1953-1989)	No competitivo	Gobierno unificado	Disciplinado	- Desaparece el carácter rígido del sistema presidencial. - Desaparecen frenos y contrapesos
Sistema de partido predominante a nivel local. (1989-2002)	Competitivo	Gobierno dividido	Semi-disciplinado	- Con polarización ideológica; aparecen tendencias obstruccionistas. - Se torna el proceso decisional rígido

FUENTE: Elaboración propia.

A partir de 1989, el Congreso de Baja California opera bajo el formato de gobierno dividido, derivado de un sistema electoral competitivo, pero con un sistema de partido predominante (PAN), bajo condiciones de disciplina partidista menos rígida, pero con posiciones maximizadoras de la oposición en relación con el ejecutivo estatal.

Es de preocuparnos la amplitud y complejidad del estudio de los gobiernos divididos, por ello retomo de Leopoldo Martínez Herrera (2001), las siguientes precisiones de cautela y reserva a fin de no emitir juicios definitivos y generales sobre el desempeño institucional de los gobiernos divididos y su funcionalidad democrática:

a) La reciente manifestación estructural de un sistema electoral el cual integra un conjunto de normas o reglas de juego en permanente cambio, así como la existencia de un sistema de partidos apenas en una etapa de emergencia unos y en proceso de consolidación otros.

b) La exigua experiencia que resulta de la existencia de los gobiernos divididos en algunas entidades en nuestro país, determina apenas una aproximación preliminar en la conducta de los actores institucionales relevantes (gobernadores y congresos locales).

c) La aparición de gobiernos divididos de diversas modalidades que se han experimentado en el corto tiempo de la última década, no permite desentrañar con claridad y precisión los aspectos específicos de tan diversificadas experiencias. Cada una de las tipologías implica un cierto grado de dificultad y de riesgo para lograr la operación de relaciones positivas ejecutivo-legislativo.

d) La combinación e intermitencia de gobiernos divididos con gobiernos unificados dificulta, dada la irregularidad del fenómeno, darle un seguimiento puntual y sistemático a dicho fenómeno.

Sin embargo, para identificar el tipo de gobierno que ha aparecido en el Congreso de Baja California desde 1989, y las situaciones

de colaboración y conflicto que se han buscado y superado para garantizar la gobernabilidad y el consenso, utilizamos el modelo de Alonso Lujambio. Este modelo nos permite ubicar el tipo de gobierno, la dinámica parlamentaria y el grado de consenso entre los poderes ejecutivo y legislativo:

- a) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el congreso local.
- b) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso local.
- c) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones minoritarias del congreso local.
- d) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (y monocolor) en el congreso local.

Al comparar la tipología de Alonso Lujambio nos percatamos de que el Congreso de Baja California ha presentado la situación prevista en el caso donde el Partido Acción Nacional ha logrado la mayoría relativa en tres legislaturas, a saber: XIII, XIV, XV y XVII (ver cuadro 5). En cambio, en la legislatura XV se presenta la situación de gobierno unificado, y en la XVI la fracción panista y priísta logran el mismo número de curules (11).

La integración de las legislaturas XIII, XIV, XVI y XVII configuró un gobierno dividido en el que el gobernador requirió de la obtención de votos opositores para lograr la mayoría absoluta; de hecho, la capacidad de gobernabilidad se ha logrado por la negociación que en su momento cada gobernador panista confeccionó con el PRI o el PRD (ver cuadro 5).

Leopoldo Martínez Herrera (2001) estableció un indicador de integración mayoritaria en el Congreso del Estado de Baja California, al cual le denominó “déficit cameral”, y que nos permite construir combinaciones alternativas de consenso y conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo.

CUADRO 5. Déficit cameral en legislaturas con gobierno dividido para el ejecutivo de Baja California. Contingente cameral que requirió el gobernador del Partido Acción Nacional para la mayoría absoluta en el Congreso periodo 1989-2001.

Legislatura	Periodo	Integración a la legislatura	Integración por partido político				Déficit cameral	
			PAN	PRI	PRD	Otros	Cantidad	%
XIII	1989-1992	19	9	6	1	3*	1	5.26
XIV	1992-1995	19	8	7	4		2	10.52
XVI	1998-2001	25	11	11	3		2	8.00
XVII	2001-2004	25	12	10	2	1**	1	4.00

* PFCRN 1; PPS 1 Y PARM 1.

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

FUENTE: Leopoldo Martínez Herrera (2001).

Para ilustrar lo arriba mencionado, elaboré el cuadro 5, donde además del agregado partidista y cameral, introduzco elementos de análisis del desempeño institucional y de los costos políticos de cooperación de los partidos de oposición de acuerdo con una determinada configuración partidista. Asimismo, implementé tres indicadores del desempeño institucional del Congreso del Estado de Baja California: grado de consenso (GC), dinámica parlamentaria (DP) y nivel de incentivo (NI).

Para identificar el grado de consenso (GC) necesario para que el gobernador logre mayoría en la cámara, establecí un parámetro de bajo, cero y alto, y que está relacionado con el número de votos a cooptar entre los legisladores de oposición. Por ejemplo, las legislaturas XIII y XVII se ubican con un grado de consenso bajo, ya que requieren de un solo voto opositor. En cambio, las legislaturas XIV y XVI requieren de por lo menos dos votos opositores, por lo que se les clasificó con un grado de consenso alto. Por lo que respecta a la legislatura XV, el grado de consenso es de cero, puesto que el Partido Acción Nacional no requiere de votos opositores para impulsar sus iniciativas de ley y las del gobernador en turno.

Ahora empleemos el indicador denominado dinámica parlamentaria, el cual defino como una estrategia de acción cameral, donde cada fracción parlamentaria mide su poder respecto a las otras fracciones, y asume una posición positiva o negativa, la cual está en constante oscilación. Este indicador nos muestra las posturas partidistas en el proceso decisional del congreso para abarcar las posiciones políticas que asumen las fracciones camerales por condiciones de disciplina partidista. Clasifico a estas posiciones como de conflicto, consociacional y de colaboración.

En cuanto al indicador que nos refleja la concentración o dispersión del voto opositor al Partido Acción Nacional en la cámara y su maximización en las negociaciones es el nivel de incentivo (NI). Al retomar el modelo de Alonso Lujambio, en las legislaturas XIII y XVII tenemos un nivel de incentivo positivo, ya que el voto opositor está disperso (ver cuadro), y aunque la dinámica parlamentaria es de conflicto por la lucha en la cooptación de votos y la posible conducta

disciplinada de los partidos grandes (PRI y PAN), para el ejecutivo se presenta una estrategia de consenso baja.

En las legislaturas XIV y XVI el nivel de incentivo es negativo, ya que el voto opositor está concentrado (PRD); empero, nótese que en la legislatura XIV la dinámica parlamentaria es de tipo consociacional, lo cual significa una tendencia institucional a la colaboración por la posible flexibilidad política de los tres partidos, dada la cantidad de diputados por partido. En cambio, la legislatura XVI presenta una dinámica parlamentaria de conflicto por la rivalidad ideológica entre los tres partidos, debido al empate numérico de legisladores del PRI y del PAN.

Finalmente, la legislatura XV se enmarca dentro del formato de gobierno unificado, con un nivel de consenso cero, una dinámica parlamentaria de colaboración, y con un nivel de incentivo positivo.

CONCLUSIONES

México mantuvo por décadas un poder legislativo subordinado por la identificación partidista del poder ejecutivo y el poder legislativo. A nivel federal y local esta condición limitó la acción independiente y soberana del poder legislativo, y nulificó la división de poderes y el federalismo.

A nivel local los estudios sobre la democratización y modernización de los congresos tiene un escaso espacio en los anales de la ciencia política mexicana. Quienes hemos abordado estos temas de orden local nos encontramos con poca información sobre estudios legislativos. Sin embargo, no podemos estudiar las tendencias democratizadoras en el sistema político mexicano sin considerar la democratización interna del poder legislativo y de sus relaciones con el poder ejecutivo.

En este trabajo nos abocamos a identificar la productividad legislativa del congreso, demostrando que a pesar de que las legislaturas plurales fueron más productivas que las de mayoría priísta, el gobernador (de extracción panista) siguió manteniéndose como eje central en el proceso de iniciativas de ley. Asimismo, se conceptualizó el modelo de gobierno dividido, llevando a cabo una comparación y

aplicación empírica de la tipología de Alonso Lujambio con la configuración parlamentaria del congreso.

El estudio de la productividad legislativa y la dinámica parlamentaria nos permite precisar que:

1. Durante el extenso periodo de hegemonía priísta la productividad legislativa fue baja, pero la aprobación de iniciativas del ejecutivo fue alta.
2. Bajo el funcionamiento de gobiernos divididos, el congreso aumentó su productividad legislativa, sin disminuir la del ejecutivo.
3. Las condiciones de gobierno dividido no fortalecieron las capacidades de fiscalización y rendición de cuentas. Dada la dinámica parlamentaria específica para cada legislatura, los diputados de Acción Nacional mantuvieron una posición de disciplina partidista.

Sin lugar a dudas que la composición plural de los congresos locales ha fortalecido las funciones de deliberación, cuestionamiento y representación que ejercen en nombre del pueblo frente al titular del poder ejecutivo. Empero, ello no garantiza (aún) una verdadera democratización, independencia y legitimidad en su desempeño institucional, ya que mientras se mantengan viejos vicios políticos en la conducta partidista, distorsiones en la representación popular y la responsabilidad legislativa los ciudadanos, se decepcionarán de la alternancia partidista.

Es necesario que la democratización del poder legislativo en Baja California se conduzca por las tres vías siguientes: a) ejercer facultades de fiscalización bajo un marco normativo preciso y transparente; b) modificar el mandato representativo abstracto del diputado; y c) introducir el precepto de revocación del mandato.

Por último, para la modernización del Congreso de Baja California se recomiendan las tres siguientes acciones: a) implementar el servicio de técnica legislativa y asesoría política con un conjunto de expertos en derecho, ciencia política, economía y políticas públicas; b) institucionalizar el proceso de *lobbying* o cabildeo; y c). establecer

un servicio civil en las áreas de administración ajeno a los cambios políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcocer, Jorge 2001. "Gobiernos divididos". Revista *Voz y Voto*, núm. 96, febrero, pág. 33.
- Casar, María Amparo. 1999. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: El caso de México". En *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Congreso del Estado de Baja California. 1997. *Constitución política del estado libre y soberano de Baja California*. Ed. Congreso del Estado de Baja California.
- Congreso del Estado de Baja California. Reglamento para el gobierno interior del H. Congreso del Estado. Documento no publicado.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 2001. *El Congreso del Estado de Baja California, 1953-2000*. Poder Legislativo de Baja California/XVI Legislatura. Mexicali, Baja California.
- Hurtado, Javier (1998). "Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México". Revista *Este país*, núm. 46, abril.
- López Guzmán, Cuauhtémoc. 2001. "La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes". Revista *Estudios Fronterizos*, Nueva Época, vol. 2, núm 3, Enero-Junio. Instituto de Investigaciones Sociales-UABC.
- Martínez Herrera, Leopoldo. 2001. "La experiencia del poder compartido en México". En *Revista del Poder Legislativo de Baja California*. Mexicali, Baja California. p. 55-56.
- Walther Meade, Adalberto. 1983. "La transformación de territorio a estado de Baja California". En David Piñera Ramírez (coord.). *Panorama Histórico de Baja California*. Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC.