

La redistribución del poder político en México: 1997-2021¹

Autor: Brandon Ramírez González

Modalidad: jóvenes estudiantes

Grado: Maestro en Estudios Políticos y Sociales

Adscripción: estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales,

Universidad Nacional Autónoma de México

Correo: brandonramirez92@gmail.com

Introducción

La ponencia propuesta busca profundizar sobre los cambios en la distribución del poder político local, particularmente en aquellos puestos de los poderes estatales a los que accede por la vía electoral: ejecutivo y legislativo durante el periodo 1997-2021. Tras la elección de 2018, Morena se posicionó como el partido con más diputaciones locales, cambiando la tendencia que mantenía al Partido Revolucionario Institucional en esta posición, si bien la proporción había ido disminuyendo.

El objetivo, es identificar si estos reacomodos afectaron también los tipos de gobierno contruidos tras las elecciones, es decir, si son unificados, divididos o sin mayoría, cambiando también estas tendencias, cuya relevancia radica en que pueden generar comportamientos distintos: un uso menos activo de los mecanismos de control, un uso de la facultad legislativa que las constituciones otorgan a los ejecutivos más activo y proceso de nombramientos y designaciones con convulsos, respecto a lo observado con anterioridad.

Los casos a estudiar son: Guanajuato, Hidalgo, Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala. En los primeros dos, corresponden a entidades que no han experimentado alternancias durante este periodo, y que sus gobiernos siempre han sido unificados o semi unificados. Ciudad de México es del grupo que sólo ha experimentado una alternancia, con la mayoría de sus gobiernos unificados, pero que incluye un semi unificado y un semi dividido. De los estados con dos alternancias, Nuevo León representa el único caso donde un candidato sin partido político logró ganar la gubernatura, y donde se han experimentado gobiernos unificados y semi divididos. En cuanto a Querétaro, han surgido gobiernos unificados, semi unificados, sin mayoría y dividido. Del grupo de entidades con tres alternancias, tenemos el caso de Tlaxcala, que además cuenta con la característica de ser una

¹ El trabajo presentado, es parte de la investigación doctoral realizada por el ponente en la Universidad Nacional Autónoma de México.

de las entidades donde han existido dos gobiernos sin mayoría, además de divididos, semi divididos y semi unificados.

El documento comienza con un apartado que recapitula las atribuciones que tienen tanto el poder ejecutivo como el poder federal, para destacar la importancia que tiene la relación dentro de los mismos, y por tanto el tipo de gobierno construido tras las elecciones; le sigue una breve sección en la que se aborda el tema del presidencialismo, como una particularidad del régimen presidencial mexicano previo al periodo de estudio; el tercer apartado se enfoca en la dispersión del poder en el país, durante estos años, y por último, se abordan algunas características que se derivan de lo mismo, concluyendo con una sección de reflexiones finales para cerrar el mismo.

1. La distribución del poder en México

Si bien el caso mexicano es coincidente con la mayoría de las discusiones sobre la separación de poderes y las relaciones ejecutivo-legislativo dentro de 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 donde

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

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.

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.

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 como 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 Partido Revolucionario Institucional 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.

2. El presidencialismo mexicano

Como se mencionó previamente, Daniel Cosío Villegas (1974) destacó el papel que tuvieron las que denominó como 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 del mismo (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 mismo 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.

3. 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.

La lógica del poder territorial que operaba de forma vertical paso a ser más horizontal, y basada en esta red de gobernadores priistas. 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).

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 Partido de la Revolución Democrática (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 la misma, 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 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 Partido Acción Nacional (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. 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 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 su estado en los presupuestos anuales (Langston, 2010; Hernández, 2006).

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).

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 del mismo al PAN y PRD, un acuerdo que buscaba aprobar una serie de reformas que se planteaban como necesarias. Pero la aprobación de las mismas generó tensiones y disidencias al interior de grupos como el Sindicato Nacional de Trabajadores, y de los propios partidos (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 (Loaeza, 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 ex gobernadores mencionados o la compra de una casa por parte de la familia presidencia, 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, en la que, como Bravo (2019: 49) apunta: “Morena avanzó y el PRI no logró estar en la batalla”. 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.

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 la presente investigación incluye los distintos gobiernos conformados entre 1997 y 2021, entre los que se hará una selección para analizar con profundidad. Se elige 1997 como inicio debido a que es el año en que se conformó la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se eligió al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

4. Efectos sobre la construcción de gobiernos

En este periodo encontramos ciertas particularidades: Campeche, Coahuila, Hidalgo, 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 a 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.

Esta condición es importante, 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 del mismo.

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						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							PAN	
Gro	PRI		PRI						PRD						PRD				PRI						
Hgo	PRI		PRI						PRI						PRI					PRI					
Jal	PAN				PAN						PAN							PRI						MC	
Mex	PRI		PRI						PRI						PRI						PRI				
Mich	PRI					PRD						PRD				PRI			PRD						
Mor	PRI			PAN						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		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:

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

Por parte del legislativo, el Cuadro 2 muestra el tipo de gobierno local, de acuerdo a las categorías: A) Gobierno unificado: el partido en el ejecutivo cuenta con la mayoría absoluta en la cámara; B) Gobierno semi unificado: el partido en el ejecutivo es la bancada más amplia, pero no logra ser la mayoría absoluta; C) Gobierno sin mayoría: dos partidos cuentan con el mismo número de legisladores y son las bancadas más amplias; D) Gobierno semi dividido: un partido distinto al que se encuentra en el ejecutivo es la bancada más amplia, sin ser la mayoría absoluta. E) Gobierno dividido: un partido distinto al que se encuentra en el ejecutivo cuenta con la mayoría absoluta en la cámara. 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 diputados y diputadas 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, 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	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ciudad de México	1			2			1			1			1			1			4			1			
Guanajuato	2			1			2			1			1			2			1			1			
Hidalgo	1		1			1			1			1		2		1			2			5			
Nuevo León	1			1		1			5			2		4		4			3						
Querétaro	2			2		2			1			5		3		1			2						
Tlaxcala			5			4			3			2		3		2			2			4			

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

*El espacio en blanco implican que hay discrepancia entre las fuentes consultadas sobre el número de representantes por partidos políticos, por lo que no se clasificó dicho gobierno.

Codificación utilizada:

1. Gobierno unificado
2. Gobierno semi unificado
3. Gobierno sin mayoría
4. Gobiernos semi dividido
5. Gobierno dividido

A partir de estos datos poder hablar, en términos generales, del devenir de los tipos de gobierno seccionando el periodo de estudio en los sexenios correspondientes con el gobierno federal, a fin de trazar divisiones temporales que nos permitan apreciar con mayor facilidad los cambios.

La gráfica 1 muestra la misma información que el Cuadro 3, pero donde los cambios son visualmente más apreciables. En estos podemos identificar un decrecimiento en los gobiernos unificados, que corresponden con una mayor dispersión del poder en estas entidades, aunque para el sexenio que inicio en 2018, vuelve a ser esta la configuración más repetida, después de que en el sexenio de Enrique Peña Nieto lo fuera el gobierno semi unificado.

Los gobiernos semi unificados han ido decreciendo, salvo en el mencionado sexenio priista en el que de hecho fueron la configuración con mayor peso. Mientras los gobiernos sin mayoría han sido gradualmente más recurrentes en estas entidades. En lo que corresponde a los gobiernos donde la oposición tiene mayor presencia que el partido en el ejecutivo, encontramos una presencia más o menos constante de los gobiernos divididos, si bien no existió ninguna de este tipo en el sexenio de Peña Nieto y en el de Vicente Fox fueron de la mitad que con Ernesto Zedillo y López Obrador, y en cuanto a los semi divididos, existe un aumento y un posterior decrecimiento, llegando al caso en que tanto este tipo de gobierno, como los divididos, los sin mayoría y los semi unificados, se encuentran representados en la misma proporción, mientras existe el doble de gobiernos unificados.

Cuadro 3

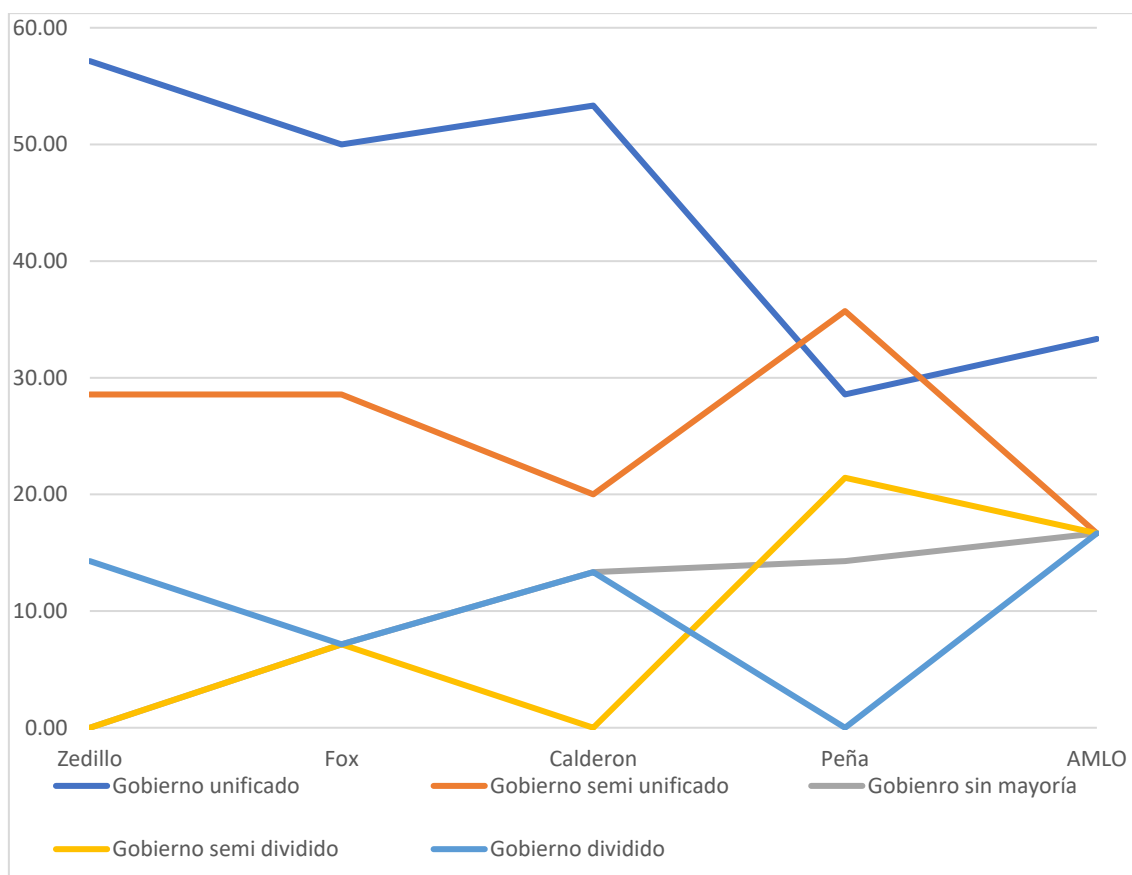
Tipos de gobierno por sexenio federal, porcentajes

		Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
1	Gobierno unificado	57.14	50.00	53.33	28.57	33.33
2	Gobierno semi unificado	28.57	28.57	20.00	35.71	16.67
3	Sin mayoría	0.00	7.14	13.33	14.29	16.67
4	Gobierno semi dividido	0.00	7.14	0.00	21.43	16.67
5	Gobierno dividido	14.29	7.14	13.33	0.00	16.67
		100	100	100	100	100

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

Grafica 1

Tipos de gobierno por sexenio federal, porcentajes



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

Los cambios más destacables, de forma general, son el decrecimiento de los gobiernos unificados, el crecimiento de los gobiernos sin mayoría y semi divididos, y cambios más o menos estables en los semi unificados y los divididos. En efecto, existe en estas entidades una mayor dispersión de poder en lo que a configuraciones de gobierno se refiere, sin llegar a ser necesariamente esto equivalente a un control de las oposiciones de los congresos.

Para observar algunas implicaciones en términos de representación y gobernabilidad, el Cuadro 4 nos muestra el número de diputaciones ganadas por cada partido durante los distintos sexenios a los que nos hemos referido.

Cuadro 4

Porcentaje de diputaciones ganadas por sexenio

	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
PRI	38.67	34.42	25.11	28.79	12.05
PAN	29.69	32.03	37.88	30.55	27.68
PRD	23.44	22.00	21.00	16.70	5.36
Morena	0.00	0.00	0.00	5.27	37.95
Otro	8.20	11.55	16.02	18.68	16.96

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

El PRI claramente a perdido muchas de las diputaciones locales en estas entidades llegando a contar en 2018-2021 sólo con un tercio de las que tenía en 1997-2000, cuando era el partido con mayor número de representantes. El caso del PAN es más complejo, ya que, acompañado de las victorias en el nivel federal, se observó un incremento en el número de diputaciones, pasando del 29.69% al 37.88% cuando terminó el segundo gobierno federal panista, para decrecer al 27.68%, el valor más bajo, en los años más recientes. El caso del PRD es similar al del PRI, aunque el decrecimiento fue más marcado con el paso del sexenio de Peña Nieto al de López Obrador, llegando solamente a contar con 5.35% de las diputaciones.

Morena es, evidentemente, el mayor ganador durante el último sexenio. Si bien cuando comenzó a competir electoralmente en lo local, solamente consiguió el 5.27% de las diputaciones, su crecimiento de la mano con su victoria en el ejecutivo federal lo ha convertido en el partido político con más representantes en los congresos de dichas entidades, ganando el 37.95%.

El último dato destacable es que, como se mencionaba en el recorrido histórico de la dispersión del poder, el resto de partidos mantenía un crecimiento constante, beneficiándose en muchos casos de sus coaliciones con PAN, PRI o PRD, llegando a representar para el sexenio de Peña Nieto cerca del 20% de las diputaciones, pero al igual que estos tres partidos, vieron reducida esta presencia local ante el surgimiento de Morena en los últimos años.

Cuadro 5

Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP)

Entidad	Año	Legislatura	NEPP	Entidad	Año	Legislatura	NEPP
Ciudad de México	2018	I	2.76	Nuevo León	2018	LXXV	4.55
	2015	VII	4.96		2015	LXXIV	3.42
	2012	VI	3.03		2012	LXXIII	2.75
	2009	V	2.94		2009	LXXII	2.52
	2006	IV	2.92		2006	LXXI	2.46
	2003	III	2.56		2003	LXX	2.64
	2000	II	4.37		2000	LXIX	2.21
	1997	I	2.68		1997	LXVIII	2.26
Guanajuato	2018	LXIV	3.04	Querétaro	2018	LVIX	3.14
	2015	LXIII	2.91		2015	LVIII	2.64
	2012	LXII	2.79		2012	LVII	3.02
	2009	LXI	2.31		2009	LVI	2.88
	2006	LX	2.19		2006	LV	2.24
	2003	LIX	2.95		2003	LIV	2.71
	2000	LVIII	2.10		2000	LIII	2.88
	1997	LVII	3.03		1997	LII	2.75
Hidalgo	2018	LXIV	2.73	Tlaxcala	2018	LXIII	4.08
	2016	LXIII	3.13		2016	LXII	6.44
	2013	LXII	2.69		2013	LXI	5.63
	2011	LXI	3.46		2011	LX	4.41
	2008	LX	2.65		2008	LIX	3.68
	2005	LIX	1.83		2005	LVIII	4.10
	2002	LVIII	2.16		2002	LVII	3.12
	1999	LVII	2.20		1999	LVI	2.83

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

Este cambio en el peso de los partidos, también puede observarse en términos del número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP)³, que muestra lo diverso de un congreso. En este caso, observamos un crecimiento en el caso de Nuevo León, que ha duplicado su NEPP, con un crecimiento más o menos constante. En Tlaxcala, a su vez, la tendencia indicaba un crecimiento a mayor ritmo, al igual que en Querétaro, aunque con el último cambio de legislatura decreció de forma importante, en dos y un partido respectivamente.

³ Para calcularlo se dividió 1 entre la suma de cuadrados del porcentaje de escaños de cada partido

En el resto de entidades, a saber, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, donde tenemos partidos con una presencia dominante del, PRD y después Morena, en el primer caso, PAN y PRI, respectivamente en los segundos, el número de partidos ha mantenido una variación más o menos constante.

Reflexiones finales

A lo largo del documento hemos seguido la redistribución del poder político de la Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro y Tlaxcala, que representan los distintos grupos de entidades de acuerdo al número de alternancias que han tenido en sus poderes ejecutivos locales, siguiendo cortes temporales que se corresponden con los sexenios federales, para tener medidas homogéneas.

La entrada en el juego político-electoral de Morena durante los últimos años, ha afectado algunas tendencias que se observaban con anterioridad. Probablemente gracias a la mayor concurrencia de elecciones federales y locales, la disputa electoral en el plano nacional les dio mayor impulso a los partidos nacionales de lo observado durante el 2000, 2006 y 2012, cuando la concurrencia era menor. De aquí, que el número de gobiernos unificados aumentara (Ciudad de México, Guanajuato), pese a que existía una tendencia a la disminución de los mismos. Esta misma condición impulsó el crecimiento de gobierno divididos, ya que ahí donde no se renovó la gubernatura, pero se conquistó la mayoría legislativa en los congresos, se configuraron gobiernos de este tipo (Hidalgo, Tlaxcala). En los casos de Nuevo León y Querétaro, el PAN logró mantener su posición como partido con mayor presencia, frenando la penetración de Morena en dichas entidades, si bien se vio mermada su predominancia.

En término de representación, se observó una fragmentación mayor en el caso de Nuevo León, y una ruptura en una tendencia similar en Tlaxcala y Querétaro, que muestran una mayor concentración del voto. Estas entidades tenían ya una mayor pluralidad política que en los casos de Ciudad de México, Guanajuato e Hidalgo, donde no se observaron variaciones muy llamativas, probablemente producto de sus sistemas de partidos, en los que existe un partido predominante, si bien este cambió en el primer y último caso, en favor de Morena.

El presente documento únicamente considera los procesos electorales hasta el año 2021, sin embargo, sería importante continuar con el estudio de los resultados electorales realizados durante dicho año, donde se configuraron la mayoría de gobiernos que

acompañaran la segunda mitad del sexenio de López Obrador. De igual forma, la medición sistemática del resto de entidades podría darnos una imagen más completa de los cambios que, con las seis entidades estudiadas, se observan en el territorio mexicano.

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.

Carpizo, J. (1991). Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1979-1990). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(70), 85-96.

Carpizo, J. (2001). Ventidós años del presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(100), 71-99.

Gibson, E. (2012). *Boundary Control: subnational authoritarianism in federal democracies*. New York: Cambridge University Press.

Gutiérrez, P. (2016). Poder político subnacional de los gobernadores en México, 2001-2012. En N. Loza Otero, & I. Méndez de Hoyos, *Poderes 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 Chávez, A. (1993). Federalismo y gobernabilidad en México. En M. C. (coord), *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (págs. 263-299). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México.
- 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).
- Loaeza, S. (2020). La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto. *Foro internacional*, 945-983.
- 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.
- Nacif, B. (2000). El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México. En G. Pérez, A. Martínez, & (comps), *La Cámara de Diputados en México* (págs. 33-59). México: Miguel Ángel Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados.
- Nacif, B. (2002). Para comprender la disciplina del partido en la Cámara de diputados de México: el modelo del partido centralizado. *Foro Internacional*(167), 5-38.
- Nacif, B. (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, XI(1), 9-41.

- Reyes Tépatch, 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.
- 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.