



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Análisis Político

**LA LII LEGISLATURA: LA PRIMERA EXPERIENCIA DE
GOBIERNOS DIVIDIDOS EN QUERÉTARO**

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestra en Análisis Político

Presenta:

MA. ELENA SORIA PANIAGUA

Dirigido por:

Mtra. Denise Contreras Ortiz

SINODALES

Mtra. Denise Contreras Ortiz

Presidente

Dra. MarthaGloria Morales Garza

Secretaria

Dra. Ángeles Guzmán Molina

Vocal

Mtro. Juan José Lara Ovando

Suplente

Mtro. Marco Antonio Carrillo Pacheco

Suplente

Mtro. Augusto Peón Solís

Director de la Facultad

Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

Dr. Sergio Quesada Aldana

Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro. - México
Julio de 2003

No. Adq. H.68196

No. Título _____

Clas. TS

328.3

SAHc

EJ.1

RESUMEN

El tema principal de esta investigación es una de las consecuencias más importantes de las elecciones del 2 de Julio de 1997 en el Estado de Querétaro: la inauguración de un gobierno con una mayoría dividida en seis partidos políticos al interior del Poder Legislativo y las implicaciones que este fenómeno trajo al quehacer público.

En esta investigación se retoman algunos aspectos importantes de los estudios que se han realizado acerca de los Gobiernos Divididos para llevar a cabo un análisis de las variables que la LII Legislatura presenta para determinar los aportes democráticos de la misma.

Palabras clave: Gobiernos Divididos, Poder Legislativo, Partidos Políticos y Legislatura.

SUMMARY

The focus of this research is one of the most important consequences in the political elections of July 2nd, 1997 in the State of Querétaro. It was the inauguration of the government's majority divided into six political parties in the Nations Legislative Branch and the implications that this phenomenon brought to public duties.

In this research some of the most important aspects of Studies that have been done on the Government's Division are reconsidered in order to analyze the variables that are presented on the 52nd Legislature to determinate the democratical support.

Key words: Government's Division, Nations Legislative Branch, Political Parties and Legislature.

ÍNDICE

	PÁGINA
Resumen	i
Summary	ii
Agradecimientos	iii
Índice de cuadros	v
CAPÍTULO 1	
Planteamiento del problema	1
• Entre la pluralidad y la democracia	6
• El puente entre la teoría y la realidad	44
CAPÍTULO 2	
La nueva legislatura	52
• Después de las elecciones de 1997	52
• Composición de la legislatura	53
❖ Redes políticas	53
• Organización interna	60
❖ Instalación de la legislatura	60
❖ Distribución de comisiones	64
❖ Órganos administrativos	68
• Dedicación de los diputados al trabajo legislativo	72
❖ Integración de la agenda legislativa	72
❖ Quehacer legislativo	73

• <i>Productividad legislativa</i>	76
❖ Los aciertos	80
❖ Los desaciertos	81
• <i>Relación entre poderes</i>	83
CAPÍTULO 3	
<i>Conclusiones</i>	85
<i>Anexo 1</i>	
• <i>Entrevista</i>	94
<i>Anexo 2</i>	
• <i>Formato para recabar informes de la actividad legislativa</i>	95
<i>Bibliografía</i>	97

AGRADECIMIENTOS

Con esta investigación concluye otra etapa de mi existencia por lo que quiero expresar el mayor de mis agradecimientos a lo que se encuentra más allá de mi alcance y a veces de mi entendimiento y a todos los mortales que hace tiempo se encuentran a mi alrededor porque su presencia y contacto ha engrandecido mi experiencia de vida.

A mis padres, porque su persistente llamado a tener fe tomó un real sentido en esta etapa de mi vida. Ahora entiendo que para seguir andado por este camino que he elegido requiero de una buena dosis de fortaleza para que mis intentos nunca desfallezcan ante los obstáculos que la vida me presente.

A Lupita, Conrado Ignacio, Juan Carlos, Rosy, Enrique, Tere, Jaime y Lilia porque a pesar de que no hay entre nosotros la comunicación que se espera exista entre hermanos nuestra relación familiar ha trascendido fronteras más allá de la distancia, las diferencias e incluso la muerte; su apoyo incondicional me ha dado valor para hacerle frente a mis temores y continuar adelante.

A Isaac quien desde hace doce años con el oleaje de su amor me renueva la esperanza para que no abandone mis sueños.

A mis sobrinos, tíos y primos porque con ellos he aprendido que la vida es un continuo proceso de conocimiento en el que todos aportamos algo para el crecimiento de los demás.

A mis amigos Estela, Toño, Paty, César, Larisa, Carlos, las Teres, Pepe, Clementina, Jorge, Ana Laura, José, Graciela, Gil, Susana, Ana, Sara y a todos los que por cualquier motivo me han brindado parte de sus afectos, porque gracias a nuestra amistad ha crecido una parte de mí que le ha sido difícil darse a conocer, en especial a Marco que con su apoyo reconozco que aún hay personas que toman la vida como una oportunidad para servir. Sin tu ayuda, técnicamente esto no habría sido posible.

A mis maestros, porque de todos ellos me llevó algo que espero ya se esté reflejando en mi desempeño profesional. Gracias Denise por tu firme decisión de estar conmigo hasta el final.

Índice de cuadros

	Página
CUADRO 1 TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS	16
CUADRO 2 LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS	23
CUADRO 3 LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS	24
CUADRO 4 FORMAS DE INTEGRACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA	28
CUADRO 5 EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN EN MÉXICO	33
CUADRO 6 LISTADO DE LOS ASPIRANTES A LAS DIPUTACIONES DE LA LII LEGISLATURA. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	54
CUADRO 7 DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PRI	55
CUADRO 8 LISTADO DE LOS ASPIRANTES A LAS DIPUTACIONES DE LA LII LEGISLATURA. PAN	56
CUADRO 9 DIPUTACIONES PLURINOMINALES. PAN	56
CUADRO 10 DIPUTACIONES PLURINOMINALES DE LA LII LEGISLATURA	58
CUADRO 11 COMPOSICIÓN DE LA LII LEGISLATURA	59
CUADRO 12 INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA	59
CUADRO 13 INTEGRACIÓN DE ALIANZAS	63
CUADRO 14 DISTRIBUCION DE LAS 27 COMISIONES DE DICTAMEN	67

CUADRO 15 COMISIONES PRESIDIDAS POR LOS DIPUTADOS DE LAS FRACCIONES MINORITARIAS	68
CUADRO 16 ASIGNACIÓN DE LOS CARGOS ADMINISTRATIVOS	70
CUADRO 17 PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA. PVEM, PRD	77
CUADRO 18 TRABAJO LEGISLATIVO	77
CUADRO 19 APROBACIÓN DE ASUNTOS LEGISLATIVOS POR ALIANZAS	78
CUADRO 20 NÚMERO DE ASUNTOS PRESENTADOS AL PLENO POR LAS COMISIONES	79
CUADRO 21 ASISTENCIA A LA CELEBRACIÓN DE LAS SESIONES ORDINARIAS	79
CUADRO 22 COMISIÓN DE GOBIERNO ROTATIVA	82
ANEXO 2	
TABLA 1 Poder Legislativo- LII Legislatura Primer periodo ordinario. Primer año de ejercicio legal Libro de registro de iniciativas de leyes, decretos y acuerdos pendientes por resolver	95
TABLA 2 Poder Legislativo- LII Legislatura Primer periodo ordinario. Primer año de ejercicio legal Libro de registro de iniciativas de leyes, decretos y acuerdos aprobados en el mes	95

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

EL 6 de julio de 1997 el PRI pierde, en el Estado de Querétaro, la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. El escenario era inédito, tal parecía que no se esperaba entre los espectadores que una de las fuerzas políticas opositoras llegara a ser el próximo inquilino de la casa de la Corregidora, tampoco que el sistema de representación esta vez funcionara, al grado de permitir que un mayor número de partidos lograra acceder a una curul y mucho menos que se le otorgara al PAN el triunfo, no sólo en diputaciones de representación proporcional sino también de mayoría relativa.¹

Para entonces, los Gobiernos Divididos o sin Mayoría a nivel nacional, apenas se empezaban a conocer a pesar de tener como antecedente el año de 1989, cuando habían hecho incursión en México, con el triunfo de Acción Nacional en la gubernatura de Baja California y con mayoría opositora en la Cámara de Diputados, algo que se supone debía ser parte sustancial al sistema político presidencial mexicano con división de poderes, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apenas a finales del siglo XX empezaba a experimentarse en un número importante de estados en el país.

El fenómeno de los Gobiernos Compartidos en la entidad, semejante a lo sucedido en otros estados donde los Gobiernos Divididos son ya un lugar común de la práctica política, los tomó por sorpresa, tanto al partido que había sido desplazado de la gubernatura y se había quedado con parte de las diputaciones, como al partido que llegaba al poder tanto al Ejecutivo como a la Cámara de Diputados por las dos vías. Sin embargo, en el caso de Querétaro, a diferencia del resto de las entidades en igualdad de circunstancias políticas, se puede decir que su tránsito de una forma de hacer política a otra fue de manera muy apresurada.

¹ Los partidos que integraron la LII Legislatura (1997-2000), fueron el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM y PC.

En Querétaro el reconocimiento de la evolución política es muy reciente sobre todo la relativa a la incorporación de la oposición de manera más contundente al Poder Legislativo. En 1982 se empiezan a otorgar espacios públicos a la oposición aunque sea sólo de membrete pues siendo el PRI quien ocupaba 15 de las diputaciones de Mayoría Relativa y una de Representación Proporcional, lo que dijeran o dejaran de decir las otras fracciones no importaba ni cambiaba el sentido de la política priísta. Para 1994, la oposición acapara las siete diputaciones de representación proporcional y el PRI no logra la primera plurinominal lo que significa que por primera ocasión, no logra la mayoría absoluta. Hasta ese momento se puede decir que el bipartidismo estuvo vigente en el estado, aunque todavía en desequilibrio. Sin embargo, es a partir de este momento, que se puede decir que el Estado de Querétaro, inició su proceso de democratización.

La experiencia de la cohabitación, es decir, la convivencia de dos partidos en la arena política en otras entidades e incluso en algunas naciones, ha servido como periodo de preparación en la competencia y alternancia en el poder para que la incursión a los Gobiernos Compartidos en el que dos partidos logran tener una fuerza política equivalente sea exitosa². En el Estado no sucedió así, debido a que apenas se empezaban a conocer los primeros resultados de la experiencia bipartidista cuando aparecieron como una realidad política los Gobiernos Divididos. Dicha configuración provocó además, que ninguno de los partidos políticos que se encontraban presentes en la LII Legislatura, contaran con el número suficiente de diputaciones para que pudieran ejercer el control de la Cámara.

La idea de estudiar los Gobiernos Divididos, surge a raíz de los contenidos de la materia de tema especial denominada Metodología y Técnica para el Análisis Político, de la maestría en donde el responsable de la clase –Juan Reyes del Campillo- nos llevó a la revisión, del avance electoral que el PAN estaba teniendo en la república mexicana, lo que ocasionó que los Gobiernos Divididos, se presentaran como resultado de esa presencia panista en el país; de aquí, se derivó una investigación propia, acerca de los recientes

² En Estados Unidos, el voto indirecto se determinó porque los constituyentes de 1824, consideraron que el pueblo norteamericano, “no gozaba de suficiente madurez política como para elegir” (José Antonio Rivera, 2000) al presidente por la vía directa. Más tarde, una consecuencia no buscada por los diseñadores de esta

resultados electorales presentados en el estado de Querétaro, vistos en retrospectiva, desde 1989 hasta 1997, por distritos electorales, divididos en dos tipos: los de características rurales y los de características urbanas. En el estudio, encontramos que el avance panista en la entidad estaba íntimamente ligado al sistema de representación establecido en la ley electoral hasta ese momento, y que por tanto, entre más se abriera el sistema, el avance de Acción Nacional sería menor y habría una incorporación mayor de otras fuerzas políticas al ejercicio de las funciones públicas, como es el caso del PRD. Esto llevó a suponer que la composición de la Cámara en la entidad tendía a ser multipartidista, entonces la pregunta que surgió fue, ¿cómo funciona una cámara de diputados plural con Gobiernos Divididos en la entidad y qué aportes democráticos puede arrojar?

A partir de aquí, se inicia la exploración entre la literatura de ciencia política que podía estar relacionada con los Gobiernos Divididos, encontrando que el estudio de Alonso Lujambio acerca de la División de Poderes en la Federación Mexicana, estaba en proceso de publicación, y aun no se traducían los trabajos de los teóricos que abordaban el tema, circulaban sólo las versiones originales en inglés e italiano principalmente, sin embargo, dichos estudios no contenían un apartado acerca del tema que se pretendía investigar, sino que sólo hacen una referencia del fenómeno para darle mayor claridad al objeto de su estudio.

Es así, como surge el interés por estudiar el tema de los Gobiernos Divididos en la entidad. De acuerdo con los autores dedicados a investigar sobre los Gobiernos con Mayorías Divididas que se han presentado en México, éstos son una de las más importantes consecuencias que arrojaron los procesos electorales de 1997, pues ahora no sólo se presentaron en elecciones intermedias, como los clásicos lo marcan sino también en elecciones concurrentes. Asimismo, los Gobiernos Divididos, ahora se pueden presentar tanto en sistemas bipartidistas como en los de tipo multipartidista, la única condición que se debe cumplir, es que el control de los poderes esté necesariamente en partidos diferentes.

estrategia, fue la configuración de los Gobiernos Divididos. En la actualidad, dicha fórmula continúa vigente, debido a que con ella, se han podido evitar tensiones y conflictos entre los poderes.

Uno de los resultados trascendentales, del arribo de los Gobiernos Divididos y al que se ha hecho mayor énfasis, es acerca de que el partido en el gobierno ha perdido uno de los cimientos históricos que aseguran al Poder Ejecutivo estar sobre los demás actores políticos: la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que se ha catalogado como un suceso que repercutirá de manera positiva en la transición democrática.

Todo lo anterior, está íntimamente relacionado con las condiciones que permitieron la presencia de los Gobiernos Divididos en el mundo, incluso con algunos de los grandes resultados que de inmediato logró la aparición de este fenómeno político, sin embargo, ninguno de los estudios realizados hasta la fecha, apuntan acerca del impacto que esa nueva práctica política ha tenido en la administración pública, debido a que la mayoría de éstos estudios, se publicaron cuando comenzaba la experiencia y sólo les fue posible augurar grandes aportes de los Gobiernos Divididos a la democracia mexicana.

Esta investigación entonces, intenta coadyuvar en el estudio de las democracias con Gobiernos Opuestos, pero ahondando en lo relacionado al desempeño de la legislatura, haciendo un reporte acerca de las vivencias de trascendencia estatal al interior de la Cámara de Diputados y posteriormente llevando a cabo el análisis de cada una de ellas, bajo la óptica de las teorías que nos permitirán conocer los logros democráticos obtenidos, con este nuevo ejercicio de la política en la entidad.

La investigación, aborda a la legislatura bajo tres enfoques, su composición, el quehacer legislativo y su papel en el proceso democrático. Trata los acontecimientos en dos sentidos, aquellos que son propios de la Cámara de Diputados y la forma en que fueron atendidos por la LII Legislatura y los asuntos que a consecuencia de la nueva composición parlamentaria o producto del nuevo escenario político, que se vivió en la entidad y le tocó atender a la Cámara.

Lo anterior, como una contribución a los diversos estudios sobre los Gobiernos Divididos, que hoy son la práctica política de cerca de 20 estados de la república mexicana, no obstante, que dichos trabajos sigan en la línea de las anteriores investigaciones, que sólo

se concretan a resaltar los logros y a minimizar los problemas que han traído consigo o simplemente, han magnificado la práctica de los Gobiernos Divididos, debido a que a éstos se les han atribuido bondades democráticas.

Juan Linz desde 1984, reparaba ya en el olvido en el que han caído los debates acerca de la diversidad de las democracias, que han estado presentes en el mundo, del funcionamiento de las instituciones y la práctica democrática que se da al interior de las mismas.

La investigación, ofrece un panorama del ejercicio de la LII legislatura del estado de Querétaro en su primera experiencia de los Gobiernos Divididos, en el que se puede observar que este fenómeno, en un sistema multipartidista, puede resultar un retroceso de los avances políticos, que el Estado en materia legislativa empezaba a reportar, debido a la actividad que Acción Nacional venía desempeñando, en la Cámara ya con un mayor número de diputados.

Con el producto de este trabajo, se espera la apertura de un debate acerca de los resultados obtenidos en esta nueva forma de hacer política, y las posibles consecuencias, que puedan acarrear al proceso democrático mexicano.

La investigación, no pretende que se busque la manera de impedir la configuración de los Gobiernos Divididos, sino por el contrario, propone que de inmediato se establezcan las medidas legislativas necesarias, para que este fenómeno pueda funcionar en beneficio de la práctica política democrática en la entidad.

ENTRE LA PLURALIDAD Y LA DEMOCRACIA

INTRODUCCIÓN

El tema de los Gobiernos Divididos a finales del siglo XX, cobró importancia en México, debido a la aparición de este fenómeno en la república mexicana. La siguiente, es una revisión bibliográfica distribuida en seis grupos, para facilitar su estudio. La agrupación de los autores se hizo, dependiendo de su planteamiento, respecto a uno de los aspectos que son propios de los sistemas políticos presidenciales: la División de Poderes.

1er Grupo

Integrado por aquellos científicos en política, como Juan Linz y Giovanni Sartori, quienes analizan los tipos de sistemas de gobierno que han estado funcionando en el mundo; por medio de sus estudios establecen que en el sistema político de corte presidencial, existe el riesgo de que se configuren los Gobiernos Divididos. Mencionan además, que una de las consecuencias que este fenómeno le puede acarrear al poder, es el estancamiento de la función pública

A partir de estas investigaciones se desprenden los estudios que a continuación se presentan y que hacen referencia a la situación política actual de México.

2º Grupo

En éste, se encuentran los teóricos Alonso Lujambio y César Cansino. Ambos, creen que la incursión de los Gobiernos Divididos en el país, hará más visible y creíble la práctica democrática.

3er Grupo

En las investigaciones de Alberto Aziz Nassiff, Amparo Casar y Carlos Casillas se abordan las dos caras de los Gobiernos Divididos: los exitosos y los que pueden generar inestabilidad política. De aquí se desprenden:

- El que relaciona la aparición de los Gobiernos Divididos a la evolución política de la región y/o a la reminiscencia de los rasgos característicos del régimen anterior.
- El que concluye que los Gobiernos Divididos pueden traer beneficios democráticos al país y,
- El que vincula los Gobiernos Divididos al tipo y estabilidad de las alianzas que se integren al seno de la Cámara de Diputados.

4º Grupo

Son los análisis de Martagloria Morales, Armando Cuenca y José Antonio Aguilar Rivera. En éstos el tema central es el sistema político mexicano, a partir del cual, que concluyen que una serie de sucesos ocurridos en el país, han hecho posible la incursión de los Gobiernos Divididos; en este grupo se encuentra:

- El estudio que establece que en México existen dos maneras de que se integren los Gobiernos Divididos,
- La investigación acerca de la trayectoria que han seguido las modificaciones en materia electoral que se le han hecho a la Constitución Política y,
- Las construcción teórica, que en el estado de Querétaro se ha realizado, de frente a los acontecimientos políticos locales.

5to. Grupo

Son los estudios de Ignacio Marván y Alejandro Favela y Miriam Calvillo los cuales se enfocan al impacto, que han tenido las modificaciones a las reglas en el sistema político, que han dado como resultado los Gobiernos Divididos. Entre éstos se encuentra:

- El que centra su atención en la representación política y,
- El que recurre a las nuevas reglas para analizar los procesos electorales que reflejan la llegada de nuevos escenarios

6° Grupo

En este se encuentra un artículo de Jesús Silva Herzog-Márquez y Maurice Duverger, que basados en los estudios anteriores, ponen de relieve la relación que existe entre pluralidad, partidos políticos y democracia:

- El primero de ellos, establece que el funcionamiento de la pluralidad, depende del nivel de maduración, que muestren los partidos políticos al interior de la Cámara de Diputados,
- El segundo, relaciona el multipartidismo con la democracia.

A continuación, se presentan las teorías que integran los diferentes grupos a los que anteriormente se hizo referencia. Cada una de éstas incluye un análisis, que destaca los elementos utilizados para abordar el estudio de la LII Legislatura del estado de Querétaro.

Juan Linz (1984), en su análisis de los sistemas presidenciales y parlamentarios y de los sistemas denominados semipresidencial y semiparlamentario, encuentra que hay una serie de pautas de conflicto político en cada uno de éstos sistemas, pero ninguno supone un mayor riesgo al punto de la parálisis, para lograr una política democrática estable, como sucede con el sistema presidencial. Exceptúa, el caso de los Estados Unidos de América porque, en su opinión, es el único que rompe con la regla.

El estudio, muestra que la crisis o la ruptura de la democracia, en los países con sistemas políticos presidenciales, tiene su punto álgido en la relación que se da entre las dos instituciones, producto del voto de los ciudadanos: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La investigación, la centra en tres problemas estructurales del presidencialismo y en una implicación:

PROBLEMAS

- Democracia dual, en la que se exige al mismo tiempo la coordinación de los poderes.
- La proclividad al conflicto y la ausencia de mecanismos para resolverlos y,
- Desproporcionalidad en la representación de los votantes.

IMPLICACIÓN

- En la cultura política, debido al conflicto permanente que se genera entre los dos poderes.

La legitimidad dual, es producto del voto que los ciudadanos emiten, tanto para la elección del Poder Ejecutivo como para el Poder Legislativo. Ambos poderes, tienen un

periodo fijo para el cual son electos; el jefe del gobierno es independiente de la Cámara y la duración de la Legislatura no depende tampoco del Ejecutivo.

El conflicto, aparece cuando cualquiera de estas dos instancias, presenta una opción distinta, a la que se supone que emiten los votantes que apoyan al otro poder. En este sentido, la pregunta es ¿cuál de los órganos de gobierno está más legitimado para poder decidir en representación del pueblo?

Para tal situación, no hay un mecanismo constitucional que pueda resolver la disyuntiva, por lo que en ocasiones, la única alternativa es que intervenga el Ejército como un tercero, para que destrabe la problemática en la que se encuentran esos dos poderes.

La rigidez del sistema presidencial, provoca que no haya un principio en la democracia, que determine cuál de los dos está representando la voluntad del pueblo, lo anterior, hace que en un conflicto, la Cámara utilice su representatividad en los distritos por los que compitieron los diputados, para que se movilicen en contra del gobernante y éste a su vez, utiliza los medios posibles para hacerle saber a la ciudadanía, la resistencia que los diputados muestran en la aprobación de su programa o acciones de gobierno, es decir, los dos poderes, reclaman su auténtica legitimidad democrática y cada uno se la niega a su contrario, lo que conlleva a una crisis severa y al riesgo de la ruptura constitucional.

En ausencia de todo principio lógico, para poder definir cuál de los órganos realmente tiene legitimidad democrática, se tendría que recurrir a la fórmula por la cual los partidos políticos obtienen el triunfo. Para la elección del presidente, funciona la regla de suma cero, es decir, el ganador obtiene todo y el perdedor frecuentemente lo pierde también todo, incluso el status político que antes de efectuarse las elecciones tenía, esta fórmula, hace que el vencedor llegue a ocupar el cargo con una mínima diferencia y por tanto, represente sólo a una parte de la población pero no a toda. En la elección para diputados, el premio se distribuye, es decir, el que pierde casi siempre se convierte en oposición dentro de la cámara, así la representación de todos los ciudadanos, es más creíble.

En el caso de sistemas presidenciales multipartido, la situación puede tender más al riesgo que a la estabilidad, porque los triunfos se concentran en pluralidades pequeñas, que no representan un electorado más o menos homogéneo políticamente y por tanto, no se logra formar una coalición de partidos auténtica, para conseguir la mayoría.

En cuanto a la implicación, establece que en la cultura política, la conciencia que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen de su poder, los lleva a la inmovilidad y el retraso, porque los diputados de oposición, no cuentan con los incentivos para apoyar al Poder Ejecutivo ya que al hacerlo y lograr el éxito el partido en el gobierno, puede adjudicarse para sí solo el logro; de fracasar, entonces sí, compartirían el efecto negativo producido, quedando en desventaja frente a los demás partidos, que no participaron en la alianza, quienes por el contrario, tendrán posibilidad de capitalizar el evento.

Así mismo, debido a la claridad que tiene el jefe de gobierno, de que no necesita de una coalición para continuar en el poder, a menos de que sea sujeto a juicio político, a pesar de que sepa que posiblemente sea ésta la que le ayude a gobernar, puede llegar a incumplir los acuerdos pactados, desencadenando una crisis de gobernabilidad, lo que llevaría a imponer una competencia real por el poder, dejando de lado, el objetivo principal de la División de Poderes, que es la de construir un gobierno democrático.

Termina su análisis, aseverando que "*ni el parlamentarismo ni el presidencialismo son capaces de resolver con éxito problemas intratables*" (Ibid, pág., 436), que puedan presentarse en ambos sistemas, pero también hace énfasis, en que los casos en los que el sistema parlamentario ha funcionado, demuestran que de presentarse una disfuncionalidad, han podido resolver con éxito los problemas, porque cuenta con sus propios mecanismos de autocorrección, debido a que existen dos salidas institucionales, para que la sociedad pueda recomponer la estructura política vigente sin que se atente contra el sistema democrático:

- a) Se puede disolver el parlamento o,
- b) Puede llegar a caer el gobierno.

Lo anterior, hace que éstos dos ámbitos políticos, busquen la manera de lograr acuerdos, antes de caer en la tentación de terminar violentamente con el gobierno.

Por último, previene al lector, de la parcialidad en la que han caído los estudiosos del tema, que han establecido que la División de Poderes es uno de los resultados de la democracia, porque éstos sólo han basados sus investigaciones en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, modelo presidencial único, que antes de encontrarse en la estabilidad partidista en la que actualmente viven, incorporó una serie de reglas electorales, que han impedido que el ejercicio del gobierno, desemboque en una crisis, como lo es el voto indirecto, bajo el argumento de que la ciudadanía, no tenía la suficiente madurez política, como para ser ellos directamente, los que elijan a sus representantes populares.

Menciona, que para desarrollar más la idea, de cómo es que en la realidad funciona la División de Poderes en los sistemas presidenciales, se requiere de más estudios acerca del tema especialmente, en países latinoamericanos.

El italiano *Giovanni Sartori* (1990), tras haber revisado el ensayo de Linz, acerca de la División de Poderes en los sistemas presidenciales, llevó a cabo una investigación sobre el funcionamiento de ésta forma de gobierno en América Latina. En él advierte, que ni el presidencialismo ni el parlamentarismo son la solución a los problemas políticos por los que atraviesan los países latinoamericanos.

Coincide con otros teóricos como Linz al puntualizar que los Gobiernos Divididos, fomentan el riesgo de una parálisis en el ejercicio del gobierno, debido a que en un sistema dividido antagónicamente cualquiera de sus componentes, siempre busca el fracaso de la otra institución.

Un gobierno con poderes separados, puede funcionar siempre y cuando los partidos políticos, que se encuentren representados al interior de la cámara, sean los adecuados, esto es, que hagan evidente su evolución, producto de fracasos y de los años que tienen de participar en los procesos electorales, porque sólo así, es posible contar con una oposición,

que reconoce que las reglas del juego son importantes para lograr una competencia por el poder, más real y equitativa. A este respecto, agrega que América Latina, "*no tiene y está muy lejos de tener partidos adecuados*" (Ibid. Pág. 122) para que los Gobiernos Divididos funcionen, sin embargo, dice que a pesar de lo anterior, los partidos políticos en el mundo, están destinados a permanecer, porque aún no se encuentra otra forma para sustituirlos, explica que en Alemania, una forma de discriminar a los partidos políticos, con más tiempo en el juego político y por tanto, con mayoría de votos en las elecciones, de entre los que sólo surgen en periodos de elecciones, fue estableciendo como mínimo el 5% de votos, para conservar el registro.

Como respuesta, a aquéllos que creen que los sistemas electorales son resultado de la evolución política, que de manera particular presenta cada país, negando que son producto de una reingeniería institucional³, el autor, establece que los países que recientemente han pasado de un gobierno autoritario a uno democrático, tienen que diseñar y elegir responsablemente el sistema político y electoral, más adecuado a la realidad.

Después de estudiar las condiciones históricas de México, propone los siguientes cambios instrumentales, para un mejor funcionamiento de los Gobiernos Divididos:

1. Verdadera alternancia, esto es, superar el sistema electoral, que ya es viejo e inoperante,
2. Darle poder legal al presidente, pero sin que se corra el riesgo de que propicie una situación de apremio para el gobierno, es decir, que cuente con un mecanismo, que le permita revisar con detenimiento los procesos políticos que son realizados por los otros órganos de gobierno como es el veto parcial; y,
3. Contar con una ley que le permita al legislador, reelegirse para que el proyecto parlamentario no se trunque y pueda ser cumplimentado en su totalidad y,

³ Según el autor para que un sistema presidencial logre la estabilidad democrática, requiere de que los contrapesos institucionales de la presidencia estén fortalecidos y controlados, por lo que se necesita definir los espacios de competencia, de colaboración y de independencia, para que haya posibilidad de corregir los errores, antes de que sea demasiado tarde.

4. Por último, señala que la rendición de cuentas es el factor clave para que los Gobiernos Compartidos, sigan formando parte de la realidad política en México.

A continuación, se presentan algunos de los estudios que derivaron de los dos ensayos anteriores, y que hacen referencia o se centran, en el fenómeno de los Gobiernos Divididos. Los estudios nacionales y locales componen, la clasificación en la que se divide este apartado.

ANALISTAS NACIONALES

Alonso Lujambio (1997), es el precursor de los estudios de los Gobiernos Divididos en México, su investigación, aborda los primeros gobiernos de la Federación Mexicana, que presentan dicha modalidad y que se empiezan a manifestar en el año de 1989. Sus estudios, festejan esta nueva construcción institucional, y ante aquellos que no ven en los Gobiernos Compartidos, la posibilidad real de equilibrar el poder; menciona insistentemente, que no se debe buscar la manera de evitarlos sino, por el contrario, hay que indagar, como saber adecuarlos, en beneficio del tránsito exitoso a la democracia mexicana.

Aborda el tema de los Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Primero haciendo énfasis, en que estos pueden ocurrir, en elecciones intermedias y concurrentes, las primeras, se refieren a elecciones en las que se da, un "*relineamiento*"⁴ de las preferencias electorales, en favor del partido que se encuentra en el poder, las segundas, son aquellas en las que se presenta una gran competitividad entre los partidos políticos, en las elecciones, tanto para el cargo de gobernador como para diputados.

Dice que las elecciones intermedias, son las que frecuentemente producen Gobiernos Divididos pues, en este caso, también es muy probable que los ciudadanos reorienten sus preferencias, jugando en contra del partido del gobierno en turno y por otro lado, es muy común, que los procesos electorales donde se renueva el Poder Ejecutivo y el

⁴ Los ciudadanos que no están de acuerdo con el partido en el gobierno, saben que su voto no modificará la composición del Ejecutivo, por lo que terminan emitiéndolo a favor de ese partido, para los demás cargos de elección popular. Esto hace, que su voto se convierta en un voto útil.

Poder Legislativo, el partido del candidato a gobernador, logre que su partido también conquiste la mayoría en la Cámara de Diputados.

Posteriormente, pone su atención, en el modelo de estos gobiernos y llega a la conclusión de que los Gobiernos Divididos en el país, no se han presentado en una sola forma. Por lo que, lleva a cabo la construcción de una tipología, para las distintas modalidades de gobierno, que se están practicando en la Federación Mexicana. Su clasificación, la distribuye en cuatro tipos de gobiernos divididos:

- Gobierno con partido Mayoritario,
- Gobierno con partido como Primera Minoría,
- Gobierno con partido como Segunda Minoría y,
- Gobierno con Mayoría Opositora

Cabe hacer mención, que ésta tipología, la fue elaborando, conforme se fueron presentando los Gobiernos Divididos en el país, por tanto, el término de la misma, fue posible hasta entrado el siglo XXI. Sin embargo, en ella, no contempla, los Gobiernos Divididos multipartidistas.

CUADRO 1
TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

TIPO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIÓN
A	El partido en el gobierno cuenta con el 50% de las curules en la Cámara , "near majority" de Mark Jones	En este tipo de Gobiernos Divididos, no es muy usual la práctica del veto por parte del gobierno, porque cuenta casi con el control de la Cámara y, por tanto, sólo necesita de un voto, para llevar a cabo las aprobaciones legislativas.
B	El partido en el gobierno, es primera minoría	Este tipo de Gobierno Dividido, está en busca de aliados para lograr la mayoría relativa, que le permita lograr que el trabajo legislativo de esa fracción, se apruebe con su ayuda. Este tipo de coalición, frecuentemente es problemática, porque se integra a partir de escisiones o indisciplina que se esté presentando al interior de las fracciones, por acciones de interés personal.
C	El partido en el gobierno, es segunda minoría	"El partido del gobernador, no es ni siquiera la primera minoría" LUJAMBIO (1997), por lo que busca que se alíen a la fracción, un buen número de diputados para lograr que las aprobaciones salgan por unanimidad*. La práctica de la unanimidad, es el experimento más novedoso que presenta esta nueva forma de hacer política, pues permite la "distribución de responsabilidades y la asignación pública de créditos y culpas" (Ibid), que resulten de los aciertos y los tropiezos de las decisiones que se tomen.
D	El partido en el gobierno, no es una fracción que se encuentre siquiera entre las minorías, es decir, esta frente a una mayoría absoluta de otro partido	Este es el Gobierno Divido original, pero por su naturaleza es el más riesgoso, la importancia de las coaliciones, pasan de ser con los partidos, a las que se pueda lograr entre poderes. Aquí, la utilización del veto, es una herramienta esencial para el gobierno.

* En este aspecto vale la pena acotar que la unanimidad implica la renuncia a los principios doctrinarios del partido al que representan, el consenso por su parte, sólo requiere de negociación y acuerdos.

Fuente: Elaboración propia con base en el texto "Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana" LUJAMBIO, A. (1997)

Concluye la clasificación, mencionando que cualquiera de las distintas formas de gobierno antes descritas, son buenas pues ninguna de ellas ha mostrado signos de una total parálisis, sin embargo, Lujambio agrega, que en todas se percibe que se requiere de una gran dosis de diálogo y negociación, de parte de los partidos que integran el cuerpo legislativo.

Por otra parte, esta tipología llevó a Lujambio, a ahondar sobre el tema, y pasar de las diversas modalidades en las que se pueden presentar los Gobiernos Divididos, a la estructura de lo que puede hacer posible que éstos operen.

Lujambio (1997) dice, que la "*Construcción institucional pluralista*", se debe a la ampliación de los espacios de competencia electoral y de representación política, que han provocado la serie de reformas llevadas a cabo en el año de 1977 a partir del cual México se prepara para decir adiós, a las cámaras unipartidistas.

Encuentra, que desde 1974, se incorporaron en algunos estados, los diputados de partidos, aunque éstos no tuvieran voz y voto, porque según algunos detractores del nuevo institucionalismo, "*la decisión es privilegio exclusivo de las mayorías*". (Ibid pág. 132), posteriormente, en 1976 Luis Echeverría, baja el umbral de representación, para que los partidos de oposición, logaran una diputación, pasando de ser de 2.5% a 1.5%. Porcentaje que hasta 1996, se modificó a 2%.

Este proceso de reformas, no trajo consigo el aumento del tamaño del sistema representativo en México de manera inmediata, y mucho menos la incursión de los Gobiernos Divididos, pero fueron etapas que permitieron establecer las bases para que en 1995, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdiera distritos de mayoría relativa y con esto, se configurara un nuevo escenario en el Poder Legislativo.

Concluye su análisis de las reformas que llevaron a los Gobiernos Divididos a ser parte de la realidad mexicana, haciéndonos ver que se necesita de una modificación, o bien de una correcta interpretación de la Constitución, para que funcione mejor esta nueva práctica legislativa. Cita el ejemplo, de la cláusula de gobernabilidad contenida en las constituciones de los estados de la república mexicana; en el caso de la federal en el artículo 54 fracción IV contempla que: *Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios*, y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, también lo establece en el Capítulo II.

El autor argumenta, que dicha cláusula, está mal entendida y utilizada en el país, debido a que alude al premio de sobrerrepresentación, que se le otorga al partido que obtiene mayor número de votos en la elección para gobernador, con el propósito de "manufacturar artificialmente" (Ibid, pág., 343) una mayoría parlamentaria, para así evitar que se produzcan los Gobiernos Divididos. Lujambio dice, que la verdadera cláusula de gobernabilidad, debería ser contar con la posibilidad de que en ausencia de acuerdos, tanto al interior de la Cámara como entre los poderes, el país continúe funcionando, lo anterior, quiere decir, que llegada la fecha límite establecida para la aprobación del presupuesto, en automático, se empiece la aplicación del presupuesto del año anterior; de esta manera, el riesgo a que se produzca una parálisis en el gobierno, es menor, lo cual hace que el orden institucional, al no ser alterado se concentre en la solución de la contingencia.

Si bien es cierto, que se necesita de una adhesión al capítulo constitucional de la Hacienda Pública de todas las leyes locales en el país, pues hasta ahora sólo seis de ellas contemplan lo relativo a la vigencia del presupuesto general del año inmediato anterior, (Chihuahua, Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Quintana Roo y Sinaloa), en tanto no se apruebe el del año en curso.

La idea que tiene el autor, acerca del premio de sobrerrepresentación a los partidos, para lograr integrar una mayoría simple, está mal entendida porque si volvemos a leer el texto constitucional y nos remitimos a la ley en materia electoral, a lo que se refiere la cláusula de gobernabilidad, es al establecimiento de límites al partido que obtenga un mayor número de votos totales, que propicie el logro de tantas curules, como para poder llevar a cabo enmiendas constitucionales, sin que necesite de la votación de las demás fracciones representadas en la Cámara de Diputados.

Por ejemplo, si un partido en Chiapas obtiene curules arriba del 50% + 1 que son las que hasta el día de hoy, se le permite al partido que logra la mayoría de votos en el estado, entonces, no sólo podrá reformar la Constitución Política Local sino incluso, ratificar las enmiendas constitucionales a nivel federal por sí solo.

Es decir, es un freno que garantiza que la gobernabilidad no se ponga en riesgo, por un partido al interior de la Cámara y las otras fracciones no puedan hacer nada al respecto. En el caso del estado que sirvió de ejemplo y otras tres entidades, aún presentan dos tipos de votaciones, requeridas para las enmiendas constitucionales locales y federales, por lo que la inestabilidad todavía es más probable.

Lo anterior, es un aspecto relevante, que debiera ser el punto número uno a tratar en las legislaturas de la Federación Mexicana, que recientemente han sido integradas por dos o más fracciones parlamentarias.

César Cansino (1997), es otro de los investigadores de ciencia política, que al abordar el tema de los Gobiernos Divididos, también lo hace desde su organización y toma para su estudio, tres momentos políticos cruciales, tanto en la configuración como en la instalación de la Legislatura, estos tienen que ver con las primeras acciones que en la Cámara Federal Mexicana se llevaron a cabo, ahora bajo los Gobiernos Compartidos, por lo que su análisis, apenas presenta una serie de hipótesis, que con el tiempo podrán irse comprobando.

- a) La primera, se refiere a todo lo que se generó alrededor de la instalación de la nueva legislatura y en la definición de la agenda legislativa,
- b) La segunda, esta dirigida a "la distribución y composición política de las comisiones legislativas" Cansino (1997) y,
- c) La última, se centra en la presentación del informe presidencial.

Debido a que recientemente, se ha presentado la modalidad de los Gobiernos Divididos en la Cámara Federal, el autor, también inserta en los tres momentos anteriores, sus hipótesis acerca de los posibles cauces que puede tomar esta nueva práctica parlamentaria y éstas tienen que ver, con la identificación del tipo de acuerdos que se logren al interior de la Cámara, la confianza que los ciudadanos depositen en sus representantes para creer o no en ellos y la forma en que los medios de difusión, aborden los asuntos que se traten en la cámara.

En el proceso de las negociaciones, en la Legislatura Federal, Cansino utilizó además dos categorías, para hacer referencias a los acuerdos, una de ellas, indica los de gran alcance y la otra, los que tienen que ver con los temas urgentes.

Concluye su estudio, aplaudiendo el inicio de la intensa lucha parlamentaria que se inicia en México, con la ocurrencia de los Gobiernos Divididos, porque según el autor, su función principal será la de constituirse en un foro central, que coadyuve en la edificación de la legitimidad, que debe tener el nuevo régimen que se ha configurado, es decir, debe ser el órgano, por el cual se tomen las decisiones acerca de los temas que es impostergable su atención, y en el que se sienten las bases del pacto político, que esté por venir para finiquitar lo que queda del antiguo régimen y se pueda empezar la construcción, de las nuevas formas de hacer la política en éstas instituciones, que hoy cuentan con otra fisonomía.

Para tal efecto, Cansino dice que la Cámara de Diputados, necesita llevar a cabo modificaciones e instrumentar nuevas reglas, tanto para relacionarse con los actores externos como con los poderes y la misma sociedad de manera individual y en grupo; con el propósito de fortalecer el vínculo, para recuperar la credibilidad de todos en la cosa pública, así como al interior para mejorar la actividad legislativa, sobre todo en lo que se refiere al control fiscal de las áreas gubernamentales, paraestatales y el gobierno mismo para ello, el ejercicio del presupuesto de la Legislatura, también tiene que ser controlado para ser ejemplo de austeridad; necesita además, de información para tener conocimiento exacto del estado que guarda el gobierno y sus dependencias, es importante entonces, que la legislatura de aquí en adelante, de seguimiento a la información que crea importante, acerca del funcionamiento de todos aquéllos, organismos vinculados financieramente al gobierno y sobre aquéllos funcionarios que lleguen a transgredir el orden político.

Dice por último, que la Cámara de Diputados, tiene la gran misión de hacer que ante todos los actores, surja el interés por dirigir su atención en la actividad interna del Poder Legislativo y el quehacer parlamentario, tiene que estar dirigido a la creación de nuevas

figuras que lleven a la sociedad a su democratización, como es el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, mecanismos que deben constituirse, en espacios de participación social.

César Cansino, en la estructura que plantea para abordar los Gobiernos Divididos, hace una pequeña referencia, a las coaliciones que se pueden configurar en la Cámara Federal después de los comicios de 1997, porque dependiendo de ellas, se puede decir si hay una real División de Poderes o no; sin embargo, lo que sucede al interior de la Cámara, con éstas alianzas y su impacto en el quehacer legislativo, lo deja como algo que apenas está por suceder. Planteamiento que nos lleva, a enfocarnos en el quehacer legislativo de las fracciones parlamentarias.

No se puede dejar de mencionar, que el texto de Cansino, se publica cuando se estrenaba la primera experiencia de los Gobiernos Divididos en la Cámara Federal; ello implica, que las condiciones históricas no le permitieron avanzar más en el análisis.

En consecuencia, y este es uno de los grandes aportes de Cansino, el estudio resulta útil, en la propuesta metodológica que hace para observar el funcionamiento de los Gobiernos Divididos en el país.

Alberto Aziz Nassiff (2002), en el estudio de los Gobiernos Divididos que realiza, nos hace ver todas las condicionantes que influyen en el surgimiento de este tipo de fenómenos. Primero, hace referencia al contexto, en el que pueden presentarse y menciona que cada caso es producto de una historia regional única, que no puede pensarse como una generalidad para los demás casos, sin embargo, se encuentran en su estudio, un patrón de factores, que pueden propiciar esa forma de gobierno y por tanto, sí pueden ser usados para analizar todos los casos que se presenten de Gobiernos Compartidos. Dichos factores, están asociados a la forma en que funcionan y a la manera en que están estructurados:

De estructura:

1. Los canales con los que se cuenta para la participación de la pluralidad,

2. El número de veces en que se ha vivido la experiencia,
3. El tipo de sistema político que se encuentra vigente en el lugar, - "bipartidismo marcado, esquema de tres partidos o si hay una pluralidad manifiesta -,
4. Si se entra o se sale de un Gobierno Dividido o Unificado y,
5. Si es producto de una elección intermedia o concurrente.

De funcionamiento:

1. El nivel de negociación dentro de la Cámara de Diputados y entre ésta y los demás poderes,
2. La naturaleza de la Legislatura, tiene que ver también con las leyes orgánicas y operación técnica-legislativa de las Cámaras,
3. El tipo de negociación que se da cuando están cercanas algunas elecciones y cuando no y,
4. El comportamiento de los Gobiernos Divididos, que puede tender a la polarización o a dinámicas de cooperación.

Respecto de su funcionamiento, plantea que los Gobiernos Divididos, muestran dos vías en las que los congresos se están incorporando. La primera, tiene que ver con el carácter público del quehacer legislativo, es decir, el trabajo parlamentario, está muy enfocado a los medios de difusión y por lo general, el público en su mayoría recibe imágenes de "estridencia y fuerte polarización" (Ibid pág. 54). Cabe mencionar, que en esta pista, tiene fuerte incidencia la forma en la que los comunicadores abordan los temas legislativos, el peso que le dan a lo sustancioso y a lo subjetivo. Otro aspecto, se refiere al "carácter técnico Legislativo" (Ibid), esto es, que el trabajo se realiza de acuerdo con su planeación y cumpliendo con los requisitos, con los que debe operar el trabajo legislativo en comisiones, dejando en un segundo plano, la forma en que dichas acciones se harán públicas hacia el exterior.

Dice también, que los Gobiernos Divididos en México, no sólo están respondiendo a los procesos electorales que arrojan como resultado la alternancia en el poder, sino que también, son producto de reformas que han llevado a cabo gobiernos con predominancia unipartidista, por lo tanto, agrega que los Gobiernos Compartidos, que están funcionando en las regiones de México, todavía son producto del presidencialismo, cuyas características de concentrador de recursos y decisiones siguen prevaleciendo.

En su texto, establece una serie de costes y beneficios que conlleva el ejercicio de los Gobiernos Divididos y también muestra que los Gobiernos Compartidos, pueden enfocarse bajo las siguientes ópticas:

**CUADRO 2
LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS**

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equilibrio de Poderes, ▪ Pulcritud en la función pública, ▪ Fortalecimiento de las facultades y, capacidades de los poderes. 	<p>Las decisiones se tornan difíciles, No hay fluidez y agilidad en las decisiones y, Hay un costo social muy elevado a causa de la tardanza de las decisiones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el texto "Territorios de Alternancia" de AZIZ, A. (2002)

Dice que las tendencias de alta competitividad indican, que estas experiencias serán más frecuentes, sin embargo, por el tipo de factores, que son propios del contexto en el que se hacen presentes los Gobiernos Divididos, pueden resultar benéficos o causarle daño al proceso democrático.

El siguiente cuadro, muestra algunas de las características que pueden presentar los Gobiernos Divididos en las modalidades que indica el autor.

CUADRO 3
LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

<i>APORTES</i>	<i>COSTOS</i>
1. La Cámara de Diputados recupera su "calidad de poder" (Ibid) independiente del poder Ejecutivo,	1. Productividad Legislativa de corto alcance, es decir, no alcanza el nivel de refundación institucional,
2. Transformación de leyes internas unipartidistas a pluralistas,	2. Las reformas integrales necesitan de mayorías por lo que muy pocas se han podido llevar a cabo,
3. Integración plural de las comisiones,	3. Lentitud en los ritmos de los procedimientos,
4. Adecuación a las leyes electorales,	4. Confrontación política estridente,
5. Ciudadanización de los órganos electorales e,	5. Utilización del veto a las reformas presupuestarias y,
6. Integración de una sala electoral al Poder Judicial.	6. Confrontación y bloqueo en la búsqueda de apoyo federal que llega incluso a afectar las inversiones por el alto nivel de incertidumbre.

Fuente: Elaboración propia con base en el texto "Territorios de Alternancia" de AZIZ, A. (2002)

Por medio de los elementos estructurales que contiene este estudio, es posible construir escenarios, que nos acerquen al tipo de funcionamiento que con probabilidad presenten los Gobiernos Divididos, que en el futuro se estén estudiando.

Además, es importante reiterar, que el autor establece, que la modalidad de los Gobiernos Divididos, es determinada por el contexto histórico social, del lugar en el que se presentan. Por lo que a partir de este supuesto, se puede afirmar, que la idea de que este fenómeno es favorable para la democracia, deber ser corroborada bajo las características sociohistóricas de cada lugar.

Amparo Casar (2002), en su análisis de los Gobiernos Divididos, presenta las dos versiones teóricas, que sobre el fenómeno se han desarrollado en México de 1997 a la fecha. Primero, Establece que aquellos que están en contra, han dedicado sus investigaciones para hacer ver, que cuando ocurren los Gobiernos Divididos "*se producen condiciones que poco ayudan a la estabilidad y eficiencia gubernamentales*" (Ibid pág. 107). Los que están a favor, han presentado como resultados de sus estudios sobre los

Gobiernos Compartidos, que sólo a partir de ellos, es que la Cámara de Diputados, puede convertirse en una verdadera arena para el debate político.

Los que están en contra, dicen que los Gobiernos Divididos, impiden la atribución de responsabilidades entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y no permiten, que se de plenamente el desarrollo de las políticas nacionales de manera coherente, informadas, oportunas y eficaces, en síntesis, los Gobiernos Compartidos, provocan la parálisis y el estancamiento, por la falta de mecanismos institucionalizados, que mantengan a los poderes en consonancia.

Los otros argumentan, que los Gobiernos Divididos, cancelan la posibilidad de que el quehacer legislativo sea apresurado, poco profundo y a veces, sin el consenso necesario, para que sea de beneficio para la colectividad; no permiten además, "los cambios bruscos de política" que de manera unilateral se quisieran imponer.

Dice que los Gobiernos Divididos, son un principio que se encuentra consagrado en la Constitución de todo sistema político presidencial, pero que la posibilidad de que tenga vigencia ese principio en México, ha sido anulada debido a la perversión sufrida en la soberanía electoral, sin embargo, a su vez reconoce, que si bien las reformas político-electorales no han contenido la profundidad necesaria para rescatar la vigencia real del principio de la separación de los poderes, si han podido llevarnos a hacerlo cada vez más efectivo.

Así, se pone del lado de aquellos teóricos, que creen que la coexistencia de dos poderes más que provocar una crisis, generan en la política un "circulo virtuoso" (Ibid pág. 112) en donde los partidos políticos, se ven obligados a rendir cuentas claras y, sobretudo a poner atención, a "la opinión y a las demandas públicas"(Ibid).

Plantea, que a partir de la existencia de los Gobiernos Compartidos, se espera que el Poder Legislativo, se fortalezca principalmente en tres aspectos:

1. Modificando las reglas, que hacen funcionar la parte interna de la Cámara de Diputados,
2. Incrementando la "capacidad técnica y operativa del congreso, mediante un aumento de personal calificado y su profesionalización" (Ibid pág. 362) y,
3. Teniendo mayor incidencia, en la formulación y el proceso de las políticas públicas.

De esta manera, concluye, el nuevo funcionamiento de la Cámara de Diputados, hará que los partidos políticos representados al interior, se verán en la necesidad de tener posiciones más claras, a sostenerlas con argumentos válidos y ciertos de frente a los demás actores y a ser responsables con sus electores; además estarán obligados, a saber ceder y también a ejercer su poder con responsabilidad.

Destaca de esta lectura, lo referente al fortalecimiento del Poder Legislativo, para que la función de los Gobiernos Divididos sea exitosa. Muchos autores han centrado su atención, en los integrantes de los grupos parlamentarios –indagan sobre sus atributos políticos y académicos- dejando de lado, la necesidad de incorporar cada vez más personal capacitado que viene presentando el Poder Legislativo, en este nuevo escenario para coadyuvar en la función legislativa, pues es en ellos, donde se descansa la mayor parte del trabajo, porque la función que el legislador termina por desempeñar, la mayoría de las veces únicamente es la política.

Carlos Casillas (1997), en su ensayo acerca de los Gobiernos Divididos, plantea el tipo de estructura en la que es posible el fenómeno. Dice que su ocurrencia, es muy reciente y la razón fundamental es que dicho fenómeno, era producto principalmente de las elecciones intermedias, sin embargo, como ya se dijo, actualmente también se presenta en elecciones generales.

Así mismo, explica que los Gobiernos Compartidos, tienen mayor incidencia en los sistemas bipartidistas, y en los pluripartidistas su presencia, es menos posible, pues en este último, no sólo un partido cuenta con la posibilidad de ascender al poder de cualquiera de los órganos de gobierno sino que hay dos o más en esa misma posición.

En el sistema pluripartidista Casillas encuentra "*dos subtipos de Mayorías Divididas o Gobiernos de no Mayorías*"(Ibid pág. 68). Ahí mismo, clasifica el pluralismo en moderado, identificando con claridad cuáles son los partidos políticos que están representando al electorado y, pluralismo polarizado, en el que se evidencia a menudo, que ningún partido tiene un claro mandato, para el control del gobierno.

Dice que la naturaleza de los Gobiernos Compartidos, son las modificaciones que se le han hecho al sistema de representación proporcional, dichas reformas, llevaron a los encargados de la organización de los procesos electorales, a implementar algunos cambios que también han incidido, Casillas identifica tres factores, que influyen en la aparición de ese fenómeno:

- a) Incorporación de boletas diferentes para cada elección, lo cual hizo que los electores emitieran un voto diferenciado "ticket splitting", esto es, un comportamiento que los electores tuvieron como respuesta,
- b) El sentido del voto, está más orientado a las necesidades o causas estatales que a las políticas federales, por lo que el voto de los ciudadanos, lleva una visión local y,
- c) En elecciones intermedias, comúnmente hay entre los electores una depreciación en el apoyo al gobernante en turno y su voto entonces, puede ser de castigo.

En cuanto al funcionamiento de los Gobiernos Divididos, se encuentra con que a pesar de que hace muchos años han funcionado los sistemas parlamentarios, no existe un estudio, acerca de las coaliciones y su papel como generadoras de escenarios posibles por los cuales la División de Poderes puede ser viable.

Señala que los Gobiernos Divididos son propensos a la inestabilidad porque hay una clara ausencia de mecanismos institucionales para resolver las controversias. Para el Poder legislativo desarrolla una serie de escenarios de conflicto-negociación en el que coloca como actor principal a las alianzas. Un punto que no atienden otros autores y que en un

Gobierno Dividido de éstos depende mucho, el que haya contribución o no al tránsito democrático.

Centra, entonces, su atención en la conformación de las coaliciones que posibilitan el surgimiento de los Gobiernos Divididos. Establece, que hay cinco formas en las que las alianzas se pueden integrar en la Cámara de Diputados.

CUADRO 4
FORMAS DE INTEGRACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA

SITUACIÓN	DEFINICIÓN	ESCAÑOS
MAYORÍA		
1. De partido mayoritario,	Partido que alcanza mayoría simple en la Cámara, Dos o más partidos integran el bloque para alcanzar la mayoría calificada.	Más de 50% de las curules,
2. Coalición del resto de partidos.		Más del 50% , para la votación simple, Más del 75% de las curules para las enmiendas a la Constitución.
MINORÍA		
1. Coalición del resto de los partidos,	Los partidos con menor representación en la Cámara sin incluir al de mayor número de escaños, Dos o más partidos integran el bloque para alcanzar la mayoría simple, Ningún partido tiene mayoría y no hay integración de una coalición.	+ del 50% de las curules,
2. Coalición mínima		50% + una curul,
3. Gobierno de minoría		- de 50% de las curules.

Fuente: Elaboración propia con base en el ensayo "Gobiernos Divididos" de CASILLAS, C. (1997)

En cuanto a la estabilidad de las coaliciones, dice que hay dos factores que intervienen en ella, una es la temporalidad y la otra la coherencia, la primera, se refiere al tiempo de vida de las coaliciones, el cual esta determinado por:

- a) El éxito de las negociaciones, Casillas dice, que mientras esté presente el acuerdo más se prolongara la coalición, sin embargo, en cuanto desaparezca, -

por el desgaste de las negociaciones continuas- las fracciones parlamentarias que la integran, tendrán los incentivos necesarios para romper con la alianza,

- b) Un periodo definido, por lo que las fracciones parlamentarias que integran la coalición, no tienen ningún interés en finiquitarla pues, "*disfrutarán hasta el final del acuerdo*"(Ibid).

La segunda, se vincula con los programas políticos de las fracciones parlamentarias, el nexo entre lo que se quiere hacer y lo políticamente conveniente. Las coaliciones de muchos partidos, necesitan encontrar los suficientes puntos de acuerdo, dejando de lado en múltiples ocasiones, los postulados del partido al que pertenecen. Ello conduce a las fracciones parlamentarias, a correr el riesgo de ser cuestionadas y sancionadas por la opinión pública.

Por último, afirma que dependiendo de la forma en que se adopten las coaliciones políticas al interior de la Cámara de Diputados, y de la capacidad del liderazgo y negociación mostrada por el jefe del Ejecutivo, es como podrá ser posible hablar de Gobiernos Divididos, exitosos o propensos a la inestabilidad. De encontrarse con que lo que se configuró fue el segundo tipo, entonces se requiere de una nueva reforma electoral, con la finalidad de eliminar por completo el principio de representación proporcional, para "privilegiar el peso de los partidos grandes y anular el efecto de los partidos pequeños" (Ibid pág. 92), otorgándole la opción de reelección a los diputados.

José Antonio Aguilar Rivera (2002), al analizar los Gobiernos Divididos en México, establece que en el estudio de las mayorías divididas, se han cometido dos errores, el primero, está relacionado, con la idea de que la experiencia de los Gobiernos Divididos, es inherente a los regímenes presidenciales, porque estos contemplan la separación de Poderes; entre éstos regímenes se encuentra México, sin embargo, para éste, no es aplicable tal aseveración porque según Emilio Rabasa, lo último que hizo el Constituyente de 1857, fue equilibrar el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo y, el segundo, tiene que ver con la retrospectiva que hace el autor, y en la que encuentra que la oposición entre los poderes, antecede al surgimiento de los partidos políticos, es decir, desde que se estableció la

Constitución del 57, existe la División de Poderes en México, por lo que la idea de que los Gobiernos Divididos, es producto del sistema de representación política vigente, es otro error que se comete.

La estructura del sistema político del siglo XX, tiene su antecedente en las facciones que aparecieron en el siglo XIX, a partir de aquí, se puede decir que se dio la oposición entre los poderes. En la primera mitad del siglo, las sociedades secretas funcionaron como clubes políticos y en la mitad restante, el caudillismo fue el "eje articulador del faccionalismo". Agrega, que las facciones fueron poco compactas y su conducta menos predecible que la de los partidos políticos, pero aún así, son las primeras que en diversos momentos, se opusieron al presidente de México en turno.

Su planteamiento central, es que los problemas de gobernabilidad presentados en el país tienen su origen, en la forma en que se definieron las esferas del poder, porque según Emilio Rabasa, la Constitución Política de México lo que consagra es el desequilibrio entre los poderes: "*el Poder Legislativo fue creado altaneramente fuerte y el Poder Ejecutivo desmedrado y vacilante*" (Ibid pág. 176)

Según el autor, hay dos sistemas de División de Poderes:

- Pesos y contrapesos y,
- Límites funcionales

El primero, hace referencia a las tres funciones del gobierno, por lo que a sabiendas de que los individuos son egoístas y ambiciosos, los que estén a cargo de los mismos, tratarán de concentrar todo el poder que les sea posible, el último cuenta con una estructura de incentivos, que "impide la extralimitación de atribuciones" (Ibid), pues los poderes al ser invadidos, tomarán represalias contra el usurpador de funciones. Los actores políticos, conocen de antemano, los costos que tendrían que enfrentar, si excede los límites de competencia que les marca la Constitución.

Para terminar, Rivera establece en su ensayo, que el orden liberal, es el marco legal que puede funcionar en México, pues este supone un estado, que se encuentra funcionando de acuerdo a sus normas legales. En síntesis, es poner en vigencia, la separación y especialización funcional de los poderes porque:

- a) Se limita a áreas específicas y se sujeta a la inspección pública y a la crítica,
- b) Las políticas, dependen del consentimiento público que se otorgó en las elecciones,
- c) Las leyes, son creadas por una asamblea representativa y,
- d) La aplicación de la ley, es por igual a todos los ciudadanos, incluso a los mismos funcionarios públicos.

En este estudio, la división de poderes, es mostrado desde las corrientes ideológicas de los liberales y conservadores; el autor asienta, que la práctica conservadora de los Gobiernos Divididos, ha estado presente en México desde el siglo XIX y que ésta se caracteriza, por el desequilibrio existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El planteamiento liberal establece, que la División de Poderes, debe ser entendida, como la determinación específica de las áreas o funciones que le compete a cada uno de los órganos de gobierno. Para el autor, esta última visión es la que debe funcionar en el país.

Ignacio Marván (1997), aborda el tema de los Gobiernos Divididos, a través de la representación política, que tras una serie de cambios a las reglas del sistema político mexicano, en la actualidad, es un concepto central para el análisis de los Gobiernos Compartidos.

Establece, que hoy podemos visualizar dos tipos de representación política, la clásica o tradicional y la contemporánea, la primera, "*se refiere al problema de quién decide, a nombre de quién y con qué responsabilidad*" (Ibid pág. 83) , es decir, es el proceso por el cual la acción política, es depositada por los representados a sus representantes, la segunda, se refiere a la existencia, de un "conjunto de ciudadanos iguales-políticamente-, libres para encomendar a otros las decisiones de su comunidad política,

sobre los cuales se ha establecido, un sistema de controles para que no se excedan en sus funciones y para que asuman responsabilidades sobre sus acciones"

Reconoce, que los estudios actuales sobre las elecciones mexicanas, por encargo de uno o más de los poderes, son de mayor profundidad y más especializados; sin embargo, dice que los avances que han propiciado las reformas, a raíz de los resultados obtenidos por los estudios realizados, se vienen dando por tiempos o lapsos, provocando la percepción de que las modificaciones carezcan de "*visión integral*" (Ibid).

En este sentido, el análisis está centrado, en el vínculo del sistema representativo con el sistema electoral, porque a través de éste, se puede explicar la forma particular en que esta pensada la organización para un sistema de gobierno representativo y responsable en México.

Según el estudio, el caso de México, es especial porque de los dos tipos de reglas implementadas, en los sistemas políticos que se han establecido en el mundo, -unas dan cauce a la democracia representativa y otras la eluden-, las segundas, son las que han operado, a pesar de que el partido en el poder, ha hecho ver que las reglas han sido reformadas, cuando se ha requerido garantizar que la representación política y la competencia por el poder, se circunscriba real y formalmente al sistema de partidos plural, por lo que el resultado al aplicarlas, es que se fragmenta "la competencia" (Ibid) y se obstruye la representación.

Los diversos injertos que se le han hecho a las leyes reglamentarias, tanto en materia electoral como constitucional en el país, hablan, es de un sistema no competitivo, en cual sólo puede degenerar en crisis recurrentes, de "*autoridad y fundamenta prácticas antisistémicas y de semilealtad de las fuerzas políticas de oposición*" (Ibid pág. 96). A lo que nos lleva este tipo de reformas, es solamente a un desgaste de los "gobernantes, de las instituciones de gobierno representativo y del propio sistema político". (Ibid)

Analiza las reformas que desde 1928 se han llevado a cabo, encontrando que las limitaciones percibidas, en cada una de ellas son lógicas en un sistema cerrado, "que logró durante décadas estabilidad política, por medio del control máximo de la competencia y la disciplina de las fuerzas políticas y de los políticos" (Ibid, pág. 103) pero a la luz de la emergencia de los Gobiernos Compartidos en el país, lo anterior, ya no es posible, por lo que el autor asevera, que los cambios deben adaptarse a los nuevos escenarios que se encuentran presentes en la realidad.

Explica, que las reformas realizadas posteriormente a 1917, presentan diferentes momentos, cada uno con sus respectivos objetivos, pero ninguno pensando para "*sentar las bases institucionales*" (Ibid) del sistema representativo contemporáneo.

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

<i>PERIODO</i>	<i>ETAPA</i>	<i>OBJETIVO</i>
1928 - 1934	I	Asegurar al Ejecutivo, la subordinación de los políticos y de las cámaras.
1946 - 1988	II	Evitar escisiones al interior del PRI. El acceso que le dio a la oposición a cargos de elección popular, lo hizo sin que cambiara el nivel ni las condiciones de competencia.
1988	III	Arribo de la oposición, con un peso electoral inesperado al ámbito parlamentario, con lo que fueron reducidas, las posibilidades prístas de fraude.

Fuente: Elaboración propia con base en texto *¿Y después del PRI qué?* de MARVÁN, I. (1997)

Considera, que el último de los momentos, le está abriendo el camino a la oposición, para mejorar las condiciones de competencia, con el propósito de que en el futuro pueda, "ganar más y mejores posiciones" (Ibid pág. 84)

Los candados a una real competencia y representación política, que se encuentran contenidos en la Constitución, como ya lo advirtió Marván, prácticamente inciden en el sistema electoral, tales obstáculos son:

1. Sistema de no reelección vigente desde 1933,
2. Sistema de registro de partidos nacionales y locales que se estableció desde 1946,
3. La introducción del sistema electoral de mayoría de forma limitada del año de 1963,
4. El tipo de elección -diputados de partidos- de las legislaturas en los estados de 1977,
5. La prohibición de candidaturas comunes y las restricciones establecidas después de 1988,
6. Las fórmulas de elección establecidas para la integración del senado y,
7. "El dogma de la no intervención de la Suprema Corte en asuntos políticos de 1878".
(Ibid, pág.143)

En su análisis, dice que con el crecimiento de la oposición y su incorporación a la competencia electoral, se elimina el "falso dilema de caciquismo o democracia", pues en adelante, con la consolidación de la representación política plural, se garantizará el reordenamiento de las reglas, que permitan construir en México, un sistema de leyes y reglas funcional.

Por último, cabe señalar, que el dogma de no intervención de la Suprema Corte, ha desaparecido, a partir de la instalación de un órgano electoral autónomo y ciudadanizado, porque dio pie a la instalación de una Sala Electoral en el Tribunal Superior de Justicia, para que se encargue de los asuntos electorales en materia judicial; esta nueva figura, ha sido adoptada, casi en su totalidad, en los estados de la República.

De acuerdo con los dos últimos autores, (Rivera y Marván), el Poder Legislativo, necesita implementar una serie de modificaciones y adiciones a las leyes reglamentarias, que hoy se encuentran vigentes. Es posible, que las constitucionales también requieran ser revisadas, como lo apunta Ignacio Marván, sin embargo, si echamos una mirada al marco legal de la División de Poderes en la Constitución Política, encontraremos, que esas disposiciones son las mismas en otros sistemas presidencialistas, lo que cambia es la forma en que opera. Ignacio Marván, identifica en las reglas a las que hacemos referencia, siete grandes obstáculos que según el autor deben ser atendidos con prontitud. Sin embargo esta urgencia fue reconocida, cuando los Gobiernos Divididos en México, no atraían mucho la

atención de los especialistas en Ciencia Política, actualmente, se advierte que en el caso de la reelección, en una pluralidad partidista divergente al interior de la Cámara de Diputados, tal vez no sea lo más conveniente, por lo menos, si ésta no contempla las violaciones, a las que un diputado incurre si no cumple con su tarea de legislar.

El sistema de registro de partidos, contrario a lo que establece Marván, debe ser pulcramente analizado, porque hoy en día un partido político, ha sido entendido como una forma de ganarse la vida a costa de los contribuyentes.

La prohibición de candidaturas comunes, la introducción del sistema electoral de mayoría limitada, el tipo de elección de los diputados de partido y las fórmulas de integración del Senado, son especificaciones, que se determinarán dependiendo de la visión con la que se trate, el tipo de Gobiernos Divididos que se quiere que funcionen en el país. A este respecto, José Antonio Crespo (1997) dice, que el sistema político mexicano, debe introducir una cláusula de estabilidad electoral, para que las elecciones reporten un claro vencedor y que su triunfo, no sea desconocido por el segundo lugar, ni por los demás partidos. Se dice, que una característica de la democracia, es que genera comicios apretados, sin embargo, lo anterior únicamente, ha dado lugar a todo tipo de sospechas, irregularidades e inestabilidad en los órganos de gobierno.

Alejandro Favela y Miriam Calvillo (2000) explican, las condicionantes que han dado acceso a los Gobiernos Divididos, en algunas entidades federativas. Respecto a Querétaro, establecen que antes de 1997, ya había una clara tendencia al pluripartidismo, por lo que su transformación ya se esperaba.

Los autores afirman, que la diversidad política, fue hecha evidente de manera tímida, sin embargo, una investigación propia indica, que desde 1991 el PAN ha tenido un avance muy importante en el estado, no así, las demás fuerzas políticas, sobretodo, aquellas que han rebasado el umbral de representación que establece la Ley Electoral, por lo que la incursión de seis fuerzas al Poder legislativo, es una clara evidencia de la existencia del pluripartidismo en la entidad.

Aquí se insertan, los estudios que en el estado se han elaborado y que tienen relación con la aparición de los Gobiernos Divididos. Se puede hablar de dos enfoques distintos. Uno de ellos, coincide con el estudio de Favela y Calvillo; el otro, aborda la evolución de la Ley Electoral y la contribución que ésta ha tenido, en la transformación política del estado.

Estos estudios, al ser investigaciones muy cercanas al surgimiento del fenómeno, nos permiten contar con parte del contexto histórico social, para poder interpretar los Gobiernos Divididos, que por primera vez se establecieron en la entidad en el año de 1997.

En su trabajo, mencionan que el año electoral de 1997, determinará los comicios electorales del año 2000 y encuentran; que hay tres puntos en los que se centrarán los análisis sobre prospectiva que se llevarán a cabo, para determinar, cómo serán los resultados de las elecciones:

- a) Las elecciones municipales y del Congreso de Morelos,
- b) Las votaciones del 6 de julio, en la Cámara Federal y los comicios locales de siete estados de la república y,
- c) Las elecciones del cierre del año, en tres entidades más.

El escenario que se configuró en éstos tres momentos, fue de "*grandes definiciones, ajustes y movilidad política*" (Ibid pág. 78), entre ellas, se encuentra que, habrá una competencia más clara y equitativa, que el PAN, se perfila a ser en algunas de esas entidades una fuerza opositora de importancia, principalmente en las zonas urbanas, en otras el PRD, empieza a figurar de manera importante, lo cual hace que en estados con una tradición de carro completo a favor del PRI, se haya terminado (Campeche), esto significa, que la presencia de las fuerzas opositoras esta vez, se está tomando en cuenta. Lo anterior indica, que la Nación, está pasando de un partido hegemónico al bipartidismo, pero competitivo, es decir, que la diferencia entre una y otra fuerza es escasa.

En algunas entidades, el "rostro plural" dejó entreverse, aunque tímidamente, lo cual indica, que hay un padrón de votos móviles, que no le permite a los contendientes tener la seguridad de su voto, porque mudan con gran facilidad de opción, es el caso de Colima, Querétaro y el Distrito Federal.

Dicen, que en este tipo de casos, el voto duro no es el más importante sino las acciones de los partidos políticos y sus candidatos, porque es la evaluación de la ciudadanía, lo que hace que se incline la balanza, hacia un lado u otro.

Encuentran, que el voto ciudadano, también puede considerarse como reflexivo que castiga o premia. Lo anterior, se refiere a aquellas elecciones, en las que el voto de arrastre funciona como un premio para los partidos políticos y el voto diferenciado, como un castigo.

Concluyen su estudio, destacando que la participación en los procesos electorales, de dos elementos -presidencialismo y el partido oficial- se terminó, que ahora son otros los actores que se han incorporado, a la escena electoral con muchas posibilidades de figurar, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo.

Jesús Silva Herzog-Márquez (2003), con su análisis, intenta aterrizar las reflexiones, que se han venido realizando, acerca de la División de Poderes, al establecerse que son tres los elementos, que inciden de manera determinante, en el éxito o fracaso de los Gobiernos Divididos:

- La pluralidad política,
- Los partidos políticos y,
- El marco normativo

Menciona, que la única pieza faltante en el tablero de la democracia, era la diversidad en las Cámaras de Diputados del país y hoy que se encuentra manifiesta los partidos políticos adquieren un papel central, no sólo por la función de intermediación entre

el Estado y la sociedad civil que les dio origen, sino ahora también por encontrarse dentro de los órganos de representación y de gobierno⁵.

Precisa entonces, que se requiere de partidos políticos visionarios y maduros que conduzcan entre el consenso y la colaboración, el tránsito de un estado de derecho a otro que atienda las nuevas relaciones que se están presentando entre los poderes y entre éstos con la sociedad.

Finaliza su texto, manifestando que con partidos a la altura de las circunstancias en el Poder Legislativo, se podrá cumplir con la misión principal que de origen se le adjudicó a éste órgano de gobierno, de vigilar y hacer cumplir con respeto la ley.

Maurice Duverger (1994), destaca entre los politólogos por la clasificación que hizo acerca de los regímenes políticos. El autor establece, que son tres los tipos de sistemas políticos, que han estado presentes en el mundo:

- Unipartidistas,
- Bipartidistas y,
- Multipartidistas

A éstos últimos, les atribuye la inclusión de la democracia, argumentando que, a través de ellos, el poder se comparte, y por tanto, el equilibrio entre los órganos del gobierno se hace posible. Sin embargo, ésta creencia, es lo que ha provocado que muchos investigadores del tema estén en total desacuerdo con Duverger, y ponen como ejemplo, a la nación de China, donde hay más de dos partidos en el juego político y las prácticas político-electoral, evidencian una total ausencia de democracia.

⁵ Como producto del reconocimiento que se ha hecho recientemente de los triunfos logrados por la oposición.

ANALISTAS LOCALES

Martagloria Morales (1997), en su estudio, acerca del papel desempeñado por los municipios en la derrota priísta de Querétaro, - suceso que hizo posible, la integración de los Gobiernos Divididos en la entidad - atribuye a tres factores, la transformación y en consecuencia, el sentido de la orientación del voto en el Estado, una de ellas, es el "*recambio de las fuerzas sociales, económicas y políticas*" (Ibid pág. 19). Otra, es la concentración de la población (80% del total del estado) y las zonas industriales en la Región de los Valles y por último, el impacto que ejercieron, las campañas electorales entre los queretanos.

Para el análisis del caso, utiliza dos indicadores, el primero, esta relacionado con la evolución de las elecciones locales efectuadas entre 1991 y 1997 y el segundo, es un análisis de los resultados.

La evolución de las elecciones en la entidad, muestran que el voto se encuentra estratificado, el PAN desde 1991 ha venido obteniendo, porcentajes por encima de la media estatal en la Región de los Valles; el PRI, tiene a su favor la Región Serrana, donde se han dado las más altas votaciones hacia ese partido, no obstante, que va a la deriva, porque de 1994 a 1997 su pérdida ha sido de 23 puntos porcentuales y la preferencia electoral del PRD, aún no nos permite identificar con claridad, la región donde se concentra la votación a su favor, sin embargo, es importante decir que, de 1991 a 1994 la preferencia del partido, se encontraba ubicada en la Región Serrana, pero para 1997 la votación perredista, se extendió hacia la Región de los Valles.

En cuanto al segundo indicador, dice que por la concentración de la población, en la Región de los Valles, es donde se pueden obtener el mayor número de votos, el PAN tiene a su electorado urbano en esa región, aunque está ampliando su aceptación en la Región Serrana, sin embargo, en los Valles, se muestra una sobrerrepresentación, (proporción de votos mayor a la proporción de la población) del partido; el PRI por su parte, tiene concentrado a sus electores en la Región Serrana y del Semidesierto. Aclara, que en

algunos de estos municipios, principalmente del Semidesierto, la migración a la ciudad se da en altos porcentajes, debido a que no hay fuentes de empleo, por lo que es menor la población que ahí se encuentra, pero aún así el PRI, en la Sierra Gorda, también muestra sobrerrepresentación. El PRD, como ya se comentó, cuenta con un padrón errático, por lo que no tiene sobrerrepresentación en ninguna de las regiones, en las que se ha emitido el voto amarillo.

El último, de los factores a los que atribuye la reorientación del voto de los queretanos, es el que se refiere a las campañas electorales, dice que éstas, se desarrollaron entre tres sucesos convergentes en la derrota del PRI:

- a) Escisión del PRI, al elegir al candidato para el gobierno,
- b) El abstencionismo, que se vio incrementado por la confusión que los electores tuvieron, a causa de dos candidatos con apellidos iguales pero de distinto partido (los hermanos Ortiz Arana) y,
- c) La evolución de la representación electoral, que desde 1991 se empezó a notar en los resultados de las elecciones del PAN.

Finaliza su análisis, advirtiéndole que en un país donde se acaban de estrenar las elecciones competitivas, es muy difícil predecir y más aún explicarlas, pues son producto de varios factores. Cabe señalarse, que el aprovechamiento que el PAN hizo de las circunstancias que se presentaron, está ligado a su crecimiento en cobertura y presencia en la entidad.

Armando Cuenca (1997), en su investigación acerca de los Gobiernos Compartidos en el Estado de Querétaro, presenta dos momentos que son centrales para el estudio de éste fenómeno:

- a) La evolución de la legislación electoral y,
- b) El desarrollo de las elecciones en Querétaro.

El primero, tiene que ver con las reformas legislativas, llevadas a cabo al paso de siete procesos electorales en la entidad, "gradualismo reformista" (Ibid pág. 12), que presenta la misma dinámica de las reformas electorales federales, excepto la que recientemente se llevó a cabo y la segunda, a la forma en que han impactado dichas modificaciones, en el sistema político de la entidad, todas orientadas, hacia el impulso de "la competencia y la pluralidad política" (Ibid). Ambos aspectos dice el autor, que son los que han logrado que la alternancia en el poder, haya sido posible en el estado.

Establece que las características del proceso reformador estatal, tiene en su haber ocho reformas, por lo que es evidente que las modificaciones a "la normatividad electoral" (Ibid pág. 14), han sido constantes.

En relación a las elecciones estatales, el analista encuentra, que la participación de los partidos de oposición, en los cargos públicos cada vez es más frecuente, que la oposición desde los 80, ha visto como se van ampliando, la posibilidades de acceder a más cargos de elección popular.

El caso del Poder Legislativo, es el que más le llama la atención porque encuentra que tanto el PAN como el PRD, han alcanzado un nivel de representatividad considerable, si tomamos en cuenta que hace apenas veinte años, se le dio oportunidad de entrar a la escena electoral con reglas más claras.

Concluye su análisis, argumentando que el optimismo de los partidos ante esta apertura, genera posibilidades y grandes expectativas, para el futuro desarrollo electoral de los partidos políticos en el estado de Querétaro.

A partir de aquí, los conceptos de "Gobiernos Divididos", "Gobiernos Compartidos", "Gobiernos Opuestos", "Gobiernos de no Mayorías", "Gobiernos no Unificados" y "Gobiernos sin Mayoría o con Mayorías Divididas" que los autores aquí abordados hicieron uso, aluden al significado de la división de poderes, que explica

ampliamente Carlos Secondat Barón de Montesquieu "la división del poder público guarda un equilibrio, única forma para evitar el centralismo..." (Montesquieu, 1951)

Los expertos en el tema, han aplicado éstos conceptos para referirse a la composición de los poderes públicos, cuya característica es que el Poder Ejecutivo está representado por un partido y el Legislativo por otro.

Esta investigación, por las características que presenta, la convierten en la parte contemporánea del tema, por lo que las acepciones arriba mencionadas, serán entendidas como la inexistencia de mayorías absolutas en la Cámara y por tanto, un Poder Legislativo distribuido en tres o más fuerzas políticas.

REFLEXIÓN

Juan Linz, interesado por la evolución de los órganos de gobierno, hace muchos años se hizo la pregunta acerca, de cuáles son los cambios que pueden generar un verdadero cambio.

Histórica interrogante, que ha sido difícil responderse el autor y que hoy comparten también, aquellos que han sido testigos, de una de las más grandes transformaciones que haya habido en el país: La Alternancia en el Poder.

En la Cámara de Diputados, la pluralidad desplazó a la añeja mayoría priísta y el partido que fungió por muchos años como oposición, ahora es el titular del Ejecutivo. Muchos han llegado a considerar, que ambos fenómenos políticos son producto, de una serie de cambios que se vinieron presentando paulatinamente y por tanto, ya no hacen falta más transformaciones, porque la consolidación democrática en México está dada.

Sin embargo, los teóricos de la ciencia política, que se han avocado al estudio de éstos cambios, establecen que el funcionamiento de las Cámaras de Diputados que se

encuentran bajo la forma de los Gobiernos Divididos, pueden presentar dos tipos de cambios:

- La gobernabilidad en el órgano plural del estado y,
- La eficiencia y la eficacia del Poder Legislativo en manos de la diversidad.

Estos tipos de cambios, conllevan transformaciones e incluso, la conjugación de ambos, deriva en nuevos escenarios políticos, que pueden considerarse como verdaderos cambios, dependiendo de las innovaciones que se presenten, en los órganos de gobierno, su aplicación e incidencia en otros ámbitos del estado.

En los dos tipos de cambios que se pueden generar en la Cámara de Diputados, se distribuyeron los seis grupos, en los que se concentró la revisión literaria, debido a la tendencia que evidencian estas contribuciones teóricas.

El primero de ellos está compuesto por Juan Linz, Giovanni Sartori, Martha Gloria Morales, Armando Cuenca, José Antonio Rivera, Ignacio Marván, Alejandro Favela y Miriam Calvillo y Jesús Silva Herzog-Márquez quienes basan su análisis, en la preocupación por la forma en que operará el Poder Legislativo, cuando no hay una mayoría clara que defina los lineamientos políticos, económicos y sociales por los que ha de conducirse ese órgano,

En el segundo bloque se encuentran Alonso Lujambio, César Cansino, Alberto Aziz Nassiff, Amparo Casar, Carlos Casillas los cuales fijaron su interés, en determinar que la nueva forma de hacer política de los actores que se encuentran en el Poder Legislativo hará que éste órgano deje de estar bajo la tutela del Poder Ejecutivo, para desempeñarse de manera independiente.

Por último, es importante señalar, que la instalación y desarrollo de cualquiera de las dos tendencias, está íntimamente relacionada, con los acuerdos previos que se den entre los partidos políticos, que se encuentren representados en la Cámara de Diputados⁶.

A partir, de ésta última clasificación, es como en ésta investigación se hace el estudio y análisis de las variables que se desprenden de la teoría para la interpretación de lo que aconteció en la LII Legislatura (1997-2000) y determinar, el tipo de cambios que las seis fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados, llevaron a cabo.

EL PUENTE ENTRE LA TEORÍA Y LA REALIDAD

Una de las experiencias de los Gobiernos Divididos, es la que muestra el Estado de Querétaro a partir de 1997, en el que el Poder Ejecutivo, se encuentra bajo el control de Acción Nacional y el Poder Legislativo, está integrado por seis fuerzas políticas de las cuales, ninguna controla por sí sola, la Cámara de diputados y ni siquiera logra el 50% + 1 al coaligarse, con dos de los partidos políticos pequeños.

En esta investigación, se pretende ofrecer evidencia empírica, que compruebe que *la LII Legislatura, no generó las condiciones de gobernabilidad necesaria, para que el Poder Legislativo, se convirtiera en una instancia democrática eficaz y eficiente.*

Tras la llegada de la LII Legislatura, se empezaron hacer una serie de comparaciones, con la composición legislativa que concluía su periodo; así que para poder identificar las diferencias que la Legislatura entrante presentaba, se recurrió al planteamiento de los siguientes puntos como los *objetivos* de la investigación:

⁶ Se hace referencia al hecho de que en una transición pactada, es más viable dar paso a un régimen político, construido sobre esquemas que privilegian un comportamiento político unificado, donde predominan valores, como la participación, la persuasión y la representación, por encima de otros valores propios del autoritarismo, como la exclusión, coerción y el desorden.

- Identificar el tipo de composición que presenta la LII Legislatura estatal (1997-2000) y las formas en que se integran, las fuerzas políticas para llevar a cabo el quehacer legislativo,
- Identificar las nuevas prácticas de la LII Legislatura e,
- Identificar si el quehacer legislativo aporta elementos, para hablar de una consolidación democrática en el Estado.

Para llevar a cabo la descripción exhaustiva de la vida cotidiana de la LII Legislatura, se tomó como base la propuesta de Cansino "La Rebelión del Coro", que establece como estructura de estudio, tres momentos de los cuales se tomaron los siguientes:

1. Todo lo que se presentó, antes y en el momento de la instalación y,
2. La forma en que se realiza, la repartición e integración de las comisiones de dictamen.

Estos rubros fueron además, complementados con otros apartados que permitieron una mejor aprehensión de la realidad:

1. Redes políticas,
2. Distribución de los cargos administrativos,
3. Productividad Legislativa y,
4. Aciertos y desaciertos.

A continuación, se muestran los criterios que fueron desprendiéndose de la literatura revisada, a través de las cuales se pudo indagar, el tipo de cambios que fueron implementados por la LII Legislatura:

CATEGORÍAS

1. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?" (1984)

Criterios de investigación, que inciden en la *governabilidad* al interior del Poder Legislativo:

- El problema de la democracia dual y,
- Los conflictos que se pueden generar,

2. "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" (1990)

Criterios de investigación, que inciden en la *governabilidad* al interior del Poder Legislativo:

- Los dos sentidos, en los que pueden entenderse los Gobiernos Divididos y,
- La rendición de cuentas,

3. "Los Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana" (1997)

Criterios de investigación, que impactan en la *eficiencia y eficacia* de la práctica legislativa:

- Tipo de elecciones y,
- La tipología de los Gobiernos Divididos

4. "La rebelión del coro" (1997)

Criterios de investigación, que inciden en la *governabilidad* al interior del Poder Legislativo:

- Configuración de coaliciones

5. "Gobiernos Divididos: entre la reforma y la polarización" (2002)

Criterios de investigación, que impactan en la *eficiencia y eficacia* de la práctica legislativa:

- Tipo de espacios de participación, de la diversidad en la Cámara,
- Tipo de sistema, que se dio paso a los Gobiernos Divididos,
- Nivel de negociación y,
- Comportamiento de los Gobiernos Divididos

6. "Gobernar sin Mayoría" (2002)

Criterios de investigación, que impactan en la *eficiencia y eficacia* de la práctica legislativa:

- Modificación de reglas internas,
- Incremento de personal técnico y operativo e
- Incidencia en el proceso de las políticas públicas

7. "Gobiernos Divididos en México" (1997)

Criterios de investigación, que impactan en la *eficiencia y eficacia* de la práctica legislativa:

- Formas de integración interna de la Cámara,
- Existencia de mecanismos institucionales,
- Tipo de negociación de las coaliciones y,
- Participación del Poder Ejecutivo.

8. "Oposición y separación de poderes: estructura institucional del conflicto (1867-1872)" (2002)

Criterios de Investigación, que inciden en la *governabilidad* del Poder Legislativo:

- Los sistemas de División de Poderes y sus características

9. "Constitucionalismo Oficial y Partidos Políticos" (2003)

Criterios de investigación, que inciden en la *governabilidad* al interior de Poder Legislativo:

- La importancia de los partidos políticos en el funcionamiento de la pluralidad en el Poder Legislativo,

10. "Elecciones locales 1997: Resultados y tendencias" (2000)

Criterios de investigación, que inciden en la *governabilidad* al interior de Poder Legislativo:

- El rostro plural de los estados,
- Características de Querétaro.

11. "Los partidos políticos"

Criterios de investigación, que inciden en la *governabilidad* al interior del Poder Legislativo:

- Nivel de maduración de los partidos políticos.

Para el análisis del caso, se tomó categoría por categoría y se fue cotejando con la realidad, para determinar si había coincidencia o discrepancia entre lo que los autores argumentan, sobre los Gobiernos Divididos y lo que sucede en los hechos. Algunos de los criterios, se entrelazaron para complementar desde ambos enfoques, el momento que se estaba analizando. Es el caso de las coaliciones, que más de dos autores las manejan como elementos importantes, para hablar del fenómeno.

Con lo anterior, se logró determinar, que la construcción institucional lograda por la LII Legislatura, no es uniforme hacia ninguno, de los dos grandes cambios enunciados, ni tampoco hubo un acuerdo previo, para consolidar ambos procesos, por lo que la pluralidad, no mostró los atributos democráticos que el discurso en boga, afirmó que tenía.

La investigación se realizará en el Poder legislativo del Estado de Querétaro, a la LII Legislatura, en el periodo comprendido de septiembre de 1997 a septiembre del 2000.

El inicio del proceso, tiene como antecedente la LI Legislatura (1994-1997), compuesta por una mayoría priísta, pero con una representación significativa del Partido Acción Nacional, lo cual hizo que en la práctica, se empezara a abrir camino a los Gobiernos Divididos al interior del Poder Legislativo⁷, por lo que el acuerdo y consenso, el disenso y la lucha parlamentaria empezaron a formar parte de la práctica legislativa.

La fase de adaptación de los grupos parlamentarios, fue conflictiva y difícil, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no podía asumir la ocupación de siete diputaciones plurinominales por el Partido Acción Nacional (PAN) y, los integrantes de la

⁷ El Poder Ejecutivo representado por el PRI, como parte del proceso de liberalización, cede parcialmente el órgano legislativo a los propios diputados, para contar con la colaboración del PAN en la aprobación de las iniciativas (comentario realizado por el Oficial Mayor. Noviembre, 1994)

fracción panista, no tenían un antecedente de cómo debían actuar, por lo que la constante, fue el desacuerdo (Análisis propio que le fue entregado al Oficial Mayor. Enero de 1995)

La tirante situación, en la que se daba el quehacer legislativo, hizo que los líderes de las fracciones mayoritarias, empezaran a buscar el acercamiento para establecer los códigos de comunicación necesarios, para hacer funcionar la LI Legislatura.

Cabe hacer mención, que ambos líderes tenían la característica de ser altamente negociadores⁸ (Elaboración de perfiles; febrero, 1995), por lo que no fue difícil que los dos establecieran sus prioridades y las hicieran compatibles, para que entre las dos fracciones, las asumieran como una tarea legislativa propia.

Así fue, como se inicio la segunda fase de esta Legislatura, con dos fracciones que constituyeron la mayoría parlamentaria necesaria, para aprobar los trabajos que requerían, tanto de la votación simple como de la calificada. Por medio de ésta alianza, se llevaron al pleno, diversos dictámenes para su aprobación, entre ellos, se encuentra la Ley Electoral de 1996, la creación del Instituto Electoral de Querétaro (IEQ) y la integración de la Sala Electoral.

Este tipo de aprobaciones, hablan del escenario que fueron acondicionando los diputados, a favor de un equilibrio mayor entre ambas fuerzas, que representan a poco más del 80% del electorado.

Esta Legislatura, fue la que promovió el incremento del umbral de representación de 1.5 a 2.0% y prospectaron, que para las siguientes modificaciones a la ley en materia electoral, se fuera incrementando el porcentaje hasta llegar al 3.0%

Ya en la estabilidad, las representaciones políticas pequeñas, no tuvieron una participación central o mucho menos decisoria en esta legislatura, tanto el líder del PRI como el del PAN, después de integrar la agenda del mes, la semana o el día se dedicaban a

⁸ Concepto entendido, como la capacidad de lograr hacer coincidir a otro en una idea.

tratar de convencer a los demás diputados, principalmente a los que representaban los partidos pequeños, los cuales se concretaron a ser la parte contestataria del Poder Legislativo, porque su función principal fue la de levantar la voz, para denunciar algunas prácticas del gobierno y de oposición a los proyectos presentados al pleno, por las dos fracciones mayoritarias, es importante mencionar, que esto sucedía sin que hubiera de por medio una agenda legislativa propia; así mismo, se encargaron de conmemorar en las sesiones, un número importante de luchas y conquistas históricas locales, nacionales e internacionales.

No obstante, a pesar de la buena sincronía, que se pudo lograr entre las dos fracciones que integraban la mayoría parlamentaria, la forma en que por años había venido funcionando la Cámara de Diputados, ya fuera por tradición o porque la ley lo indicaba, siguió pesando en la LI Legislatura, amén de la modificaciones que llegaron a lograr, como la entrega del presupuesto para que lo aplicaran de manera independiente al gobierno y hacer que el Poder Ejecutivo empezara a dejar tomar decisiones a los diputados, aunque en algunas veces, siguiera determinando qué podían o no decidir.

El gobierno estatal, continuó controlando el proceso legislativo, porque si bien era un trabajo en conjunto entre el PRI y PAN, la mayoría de los presidentes de las comisiones eran priístas y por tanto, debían esperar la indicación que provenía desde el Poder Ejecutivo, para darle curso a las iniciativas, además siguió observando, de manera muy directa, lo que sucedía o dejaba de ocurrir en el Poder legislativo, a través del Oficial Mayor, figura en la que se concentraron, muchas de las funciones administrativas y políticas, que antes venía realizando el Ejecutivo.

Después de conocidos los resultados electorales de 1997, la LI Legislatura ya no pudo continuar con el orden establecido, el PAN, empezó a oponerse a las propuestas del PRI, lo que dio pie a que el Revolucionario Institucional hiciera uso de su mayoría y en su caso, buscó el apoyo de las fracciones pequeñas, para sacar adelante el trabajo legislativo, realizado por la fracción.

El ritmo del trabajo legislativo, se perdió por lo que las aprobaciones que se efectuaron con posterioridad, no fueron analizadas y mucho menos consensadas, tampoco se cumplió, con el total del desahogo de los asuntos pendientes, como se había planeado.

CAPÍTULO 2

LA NUEVA LEGISLATURA EN QUERÉTARO

DESPUÉS DE LAS ELECCIONES DE 1997

Tras los resultados electorales, la LI Legislatura (1994-1997) en operación relámpago, sustituyó la Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1991 (Agosto, 16,1997)⁹, con el propósito de desconcentrar el poder de dos áreas principalmente: la Gran Comisión y la Oficialía Mayor, e incorporar al organigrama las áreas que habían sido creadas en esa legislatura, ante la necesidad de apoyo al trabajo legislativo. Dicha reforma, es muy parecida a la que se aprobó en la Cámara Federal, la única diferencia, es que la composición o la forma de elección del presidente de la Gran Comisión; pues en Querétaro, ésta se integra bajo los mismos lineamientos que la ley contemplaba, para ser ocupada.

La Oficialía Mayor, fue el área que más resintió el impacto de la reforma, pues después del Presidente de la Gran Comisión, era la segunda posición de poder dentro de la Cámara, su desconcentración, dio paso a la creación de algunas áreas, la reestructuración, ratificación y desaparición de otras más:

Se creó la Dirección de Asuntos Legislativos, el Instituto de Estudios Legislativos sustituyó el área de asesores, se ratificó la Jefatura de Recursos Humanos y la Contaduría Mayor de Hacienda; la Tesorería, se convirtió en una área administrativa más, es decir, ya no estaría a cargo de uno de los diputados integrantes de la fracción mayoritaria, desapareció el departamento de Relaciones Públicas, que había sido creado ex profeso, para dejar al frente a la hija de una de las diputadas de la fracción priista y a diferencia de lo que se pensaba, tanto dentro como fuera de la Cámara, se dejó otra vez, fuera del esquema administrativo a Prensa y Comunicación.

⁹ La publicación de la reforma, en el periodo oficial "La Sombra de Arteaga", se hizo el 23 de septiembre de 1997.

Con esta modificación a la ley, se pretendía que el quehacer legislativo se diera de manera compartida, sin embargo, a la última fracción priísta con mayoría relativa, le fue difícil establecer que la Presidencia de la Gran Comisión se rotara entre los integrantes de la Cámara, -como lo establece la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión- porque esperaba que el PRI, continuara estando al frente de la misma, y no quisieron limitarle del todo, para que siguiera teniendo el control del Poder legislativo. (Argumento expuesto por el diputado Orlando Ugalde Camacho en la reunión previa a la presentación al pleno de las modificaciones a la ley. Agosto 14, 1997).

COMPOSICIÓN DE LA LEGISLATURA

Redes Políticas

El nombramiento de los aspirantes a las diputaciones, tiene como fondo una red de grupos de poder, que en ese momento se disputaron las candidaturas, la integración de los listados de cada uno de los partidos políticos mayoritarios, muestran también los factores reales de poder que en Querétaro estaban vigentes.

El PRI, es un partido que por el tiempo que lleva en el espectro político, tiene una organización compleja y por lo tanto, el liderazgo del mismo, está repartido en los diversos militantes que encabezan uno de los tantos sectores que integran al partido, por lo que, la distribución de las candidaturas de elección popular, se hace en función de los líderes que en ese momento, tiene mayor presencia en el partido, ya sea por el nivel de importancia del sector, o por la relación del líder con la cúpula priísta. (Francisco Perusquía Nieves. Enero, 2002)

Acción Nacional, por su parte, a pesar de contar casi con los mismos años de existencia que el PRI, su organización sigue siendo vertical, aunque en designación de las candidaturas a los cargos de elección popular, las familias fundadoras del partido en Querétar, forman parte, en la toma de decisiones. (Felipe Urbiola Ledesma. Febrero, 2002)

CUADRO 6
LISTADO DE LOS ASPIRANTES A LAS DIPUTACIONES DE MAYORÍA
RELATIVA DE LA LI LEGISLATURA. PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

DISTRITO	CANDIDATO	SECTOR
I Distrito	Heriberto González Moreno	CNOP
II Distrito	Antonio Castelan Guarneros	CTM
III Distrito	José Cruz Araujo Ávila	CTM
IV Distrito	Ernesto Burgos García	CNOP
V Distrito	Francisco José María Beatríz Herrera Castañeda	JRH
VI Distrito	Ana Bertha Silva Solorzano	CIM
VII Distrito	Victor Manuel Perrusquía Nieves	CNC
VIII Distrito	José Marcos Manuel Olvera Rivera	CTM
IX Distrito	Rafael Maldonado Rebollar	CTM
X Distrito	Martín Rubén Galicia Medina	CTM
XI Distrito	Ma. De la Luz Nieto	CNOP
XII Distrito	Leobardo Gallegos Martínez	SNTE
XIII Distrito	Ernesto de Jesús Luque Feregrino	CNC
XIV Distrito	Mariano Aniceto Huerta Sánchez	CNC
XV Distrito	Fidel Flores Salazar	CNC

Fuente: Elaboración propia con base al listado de los candidatos a las diputaciones que se entregaron al Instituto Electoral de Querétaro. Abril, 1997.

El cuadro muestra, que la historia de la designación de las candidaturas (revisión de los listados anteriores. Julio, 1996), no ha cambiado mucho, esto significa que se sigue llevando a cabo a través de los sectores. Aunque también se nota, que otros líderes, que han emanado de los mismos sectores y que hoy tienen su propio grupo de influencia, están tomando parte en la distribución de las candidaturas a los cargos públicos. Es por ello que tres de las candidaturas (Jesús Rodríguez, Fernando Ortiz Arana y Enrique Burgos) fueron otorgadas a estos líderes de influencia en el partido.

CUADRO 7
DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN
PROPORCIONAL. PRI

FORMULA	CANDIDATO	SECTOR
Primera	Emilio Antonio Maccise Chemor	FOA
Segunda	Carlos Pueblito Sánchez Ferrusca	CNOP
Tercera	Rafael Obregón Valadez	EBG
Cuarta	León Felipe de Jesús Ramírez Hernández	CTM
Quinta	Ma. Teresa Ovalle Gómez	CIM
Sexta	Josefina Vargas Briseño	CNC
Séptima	Reveriano Rojo Ramos	CNC
Octava	José Luis Medina López	CTM
Novena	Ma. Cruz Santamaria Hernández	CNC
Décima	Eduardo Soto Cruz	FJR

Fuente: Elaboración propia con base al listado de los candidatos a las diputaciones que se entregaron al Instituto Electoral de Querétaro. Abril, 1997

En el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Central de Trabajadores de México (CTM) acaparó cinco de las candidaturas de Mayoría Relativa (MR); la Central Nacional Campesina (CNC) cuatro; la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) tres; el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) una, el Consejo Integral de la Mujer (CIM) una y Jesús Rodríguez (JRH) una. De las de Representación Proporcional (RP) Dos la CTM, Tres la CNC, una la CNOP, una FJR, una Fernando Ortiz Arana (FOA) y una Enrique Burgos García (EBG).

El PAN, por su parte, hace notoria la débil actividad política, que se ha hecho para incorporar más militantes a sus filas o bien, resulta tan cerrado el círculo de los decanos del panismo, que no buscaron ampliar el número de líderes y se concretaron a sumar simpatizantes a su oferta política. (Seguimiento que se realizó para el presidente de la Gran Comisión acerca de la estructura panista en Querétaro enero de 1995 a abril de 1996).

CUADRO 8
LISTADO DE LOS ASPIRANTES A LAS DIPUTACIONES DE MAYORÍA
RELATIVA DE LA LI LEGISLATURA. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

DISTRITO	CANDIDATO
I Distrito	José Ramón Soto Reséndiz
II Distrito	Eduardo Tomás Nava Bolaños
III Distrito	Fernando Zamora Gama
IV Distrito	Raúl Figueroa García
V Distrito	Ma. Del Carmen Quintanar Jurado
VI Distrito	José Antonio López Bárcenas
VII Distrito	José Luis Zepahua Hernández
VIII Distrito	Manuel Marrufo Esparza
IX Distrito	Esteban Luján Vega
X Distrito	Rosalina San Luis Loyola
XI Distrito	Manuel Salvador Rubio Valdez
XII Distrito	Manuel González Ramos
XIII Distrito	Joel Hernández Rubio
XIV Distrito	Jacob Morado García
XV Distrito	Mónica Perla Mendoza Pedraza

Fuente: Elaboración propia con base al listado de los candidatos a las diputaciones que se entregaron al Instituto Electoral de Querétaro. Abril, 1997

CUADRO 9
DIPUTACIONES PLURINOMINALES. PAN

FORMULA	CANDIDATO
Primera	Ramón Lorence Hernández
Segunda	José Luis Zepahua Hernández
Tercera	José Alfredo Botello Montes
Cuarta	Oscar Sánchez Aguilar
Quinta	José de la Cruz Torres
Sexta	Gonzalo Rodríguez Acosta
Séptima	Santiago Martínez Montes
Octava	Ma. Del Carmen Llosa Gómez
Novena	Martha Olvera Fajardo
Décima	Benjamín Sánchez Vázquez

Fuente: Elaboración propia con base al listado de los candidatos a las diputaciones que se entregaron al Instituto Electoral de Querétaro. Abril, 1997

En el caso del Partido Acción Nacional (PAN), los candidatos que venían trabajando tiempo atrás y que son panistas reconocidos por los militantes, son tres candidatos del listado de MR y dos de RP, cabe hacer mención, que uno de los aspirantes, contendió por dos diputaciones a la vez en cada una de las modalidades, los restantes, son

desconocidos beneficiados de la crisis en la que entra el PRI en Querétaro y debido al reconocimiento, de los triunfos que obtiene Acción Nacional.

De los 15 distritos electorales, en los que se divide la entidad, 8 obtuvo el PAN mientras que el PRI únicamente conservó 7, por lo que la distribución de las diputaciones de representación proporcional, también sufrió modificación; por el número total de votos obtenidos por cada partido en el estado, se les asignaron tres diputaciones a cada uno.

Las cuatro restantes, se distribuyeron entre cuatro partidos que lograron el 2% de la votación estatal. Por primera vez, las diputaciones de mayoría relativa se diversifican, principalmente entre Acción Nacional y el Revolucionario Institucional. Además, el PRI inaugura su participación en las diputaciones de representación proporcional y se incorporan cuatro fuerzas políticas más a la tarea legislativa, hecho inédito en la historia de las legislaturas estatales.

A partir del 27 de Septiembre de 1997 la integración de la Cámara de diputados, es más plural y por primera vez, nadie cuenta con las curules suficientes, para ejercer el liderazgo; esto implica que los grupos parlamentarios, para llevar a cabo el trabajo legislativo, inicien la práctica de los acuerdos y de los consensos. Situación que ha derivado, en diversas ocasiones, en inestabilidad en la integración de las alianzas, ya que los partidos pequeños, se han preocupado más por negociar a partir de intereses personales y no en función de los requerimientos ciudadanos, o bien, de una agenda legislativa.

El siguiente cuadro, muestra la integración de las distintas fracciones:

CUADRO 10
COMPOSICIÓN DE LA LII LEGISLATURA

FRACCIÓN PARLAMENTARIA	INTEGRANTES	
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	Ing. Ramón Lorence Hernández	
	Lic. Alfredo Botello Montes	
	MVZ. Eduardo Nava Bolaños	
	Dr. Manuel Marrufo Esparza	
	C. Fernando Zamora Gama	
	Dr. Salvador Rubio Valdez	
	Dr. Raúl Figueroa García	
	Lic. Ma. del Carmen Quintanar Jurado	
	C. Esteban Luján Vega	
	Lic. José Luis Zepahua Hernández	
	C. José Ramón Soto Reséndiz	
	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	Lic. Ernesto Luque Feregrino
		Lic. Emilio Maccise Chemor
Lic. Carlos Sánchez Ferrusca		
Lic. Ana Bertha Silva Solorzano		
Ing. Víctor Perrusquía Nieves		
Lic. Leobardo Gallegos Martínez		
Prof. Fidel Flores Salazar		
Lic. Martín R. Galicia Medina		
C. Mariano Huerta Sánchez		
Lic. Jorge García Quiroz		
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	C. Martín Mendoza Villa	
	LAE. Francisco Borbolla Alegría	
PARTIDO VERDE ECOLÓGICO	C. Patricia Carrera Orea	

Fuente: Elaboración propia con base al listado de los candidatos a las diputaciones que se entregaron al Instituto Electoral de Querétaro. Abril, 1997

Las diez diputaciones de representación proporcional fueron distribuidas de esta manera:

CUADRO 11

DIPUTACIONES PLURINOMINALES DE LA LII LEGISLATURA

FRACCION PARLAMENTARIA	INTEGRANTES
Partido Acción Nacional	Ing. Ramón Lorence Hernández, José Luis Zepahua Hernández y José Alfredo Botello Montes.
Partido Revolucionario Institucional	Emilio Maccise Chemor, Carlos Pueblito Sánchez Ferrusca y Jorge García Quiroz, suplente de Rafael Obregón Valadez
Partido de la Revolución Democrática	Martín Mendoza Villa
Partido Cardenista	Francisco Borbolla Alegría
Partido del Trabajo	Jesús Martínez Gómez
Partido Verde Ecologista	Patricia Carrera Orea

Fuente: Elaboración propia con base en "Diario de los Debates" del Poder Legislativo.

La Cámara de diputados por primera vez alberga diputados, de Acción Nacional de Mayoría relativa. La elección ha sido tan cerrada que no es posible identificar el liderazgo con claridad, hasta en tanto las alianzas no hagan su aparición. Las dos primeras minorías, requieren del apoyo de más de dos de las fracciones pequeñas, para lograr obtener el 50% + 1 de los votos.

CUADRO 12 INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA

PARTIDO	DIPUTACION DE MAYORÍA	DIPUTACION DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
PRI	7	3
PAN	8	3
PRD	-	1
PT	-	1
PC	-	1
PVE	-	1
TOTAL	15	10

Fuente: Elaboración propia con base en "Diario de los Debates" del Poder Legislativo.

ORGANIZACIÓN INTERNA

Instalación de la Legislatura

Antes de que se hiciera la instalación de la Legislatura, el Diputado Francisco Borbolla Alegría, da a conocer a los medios de difusión, su renuncia al partido que iba a representar en la Cámara, se auto nombra independiente¹⁰. Acto continuo, Francisco Erreguín líder del PC, presenta por escrito su inconformidad, y los militantes del Partido Cardenista (PC), el día que se iba instalar la nueva legislatura, se manifiestan fuera de la Cámara (Diario de Querétaro, septiembre 27, 1997) y piden, que no se le tome la protesta a Francisco Borbolla Alegría, ante la nula respuesta de parte de los legisladores, intentan sacarlo del recinto, pero no lo logran. La muestra de inconformidad, continuó por unos días y después se diluyó por sí sola.

En la historia del Poder Legislativo, se encuentra registrado que antes de la instalación y apertura de las Legislaturas, las posiciones eran previamente designadas y que el acto fijado por la Constitución Política, para iniciar los trabajos de la nueva composición parlamentaria, era meramente un protocolo que debía cumplirse.

El 27 de septiembre de 1997, no sucedió así, porque el nombramiento de los coordinadores parlamentarios fue producto de la negociación entre las fracciones, sin embargo, los diputados que se habían venido ventilando, como los posibles coordinadores de las fracciones¹¹ no sufrieron cambio alguno. Lo que estuvo desde el principio en la mesa de negociación, fue quién asumiría la presidencia de la Gran Comisión, si el número de votos entre las dos principales fuerzas no era tan marcado, como para ubicar al indicado, incluso, fue uno de los motivos, por los que se frenó la instalación de la legislatura. El disenso y el consenso, se centró en esa posición, pero la designación de las demás

¹⁰ Francisco Borbolla, recibe a cambio del apoyo que dio a la candidatura de José Ortiz Arana, la primera diputación plurinominal, por lo que su relación con el PC fue inexistente (Diario de Querétaro, Septiembre 28, 1997)

comisiones de dictamen, se dio en cascada en orden de importancia tanto para el PRI como para el PAN.

Pocos días después, de haberse llevado a cabo el acto protocolario de la instalación de la LII Legislatura, el Diputado del Partido del Trabajo (PT) Jesús Martínez, también se declara Diputado independiente y en proceso de formalizar su registro al Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo anterior, genera también inconformidad en las filas del PT y en algunos miembros del PRD (Diario de Querétaro, octubre 8, 1997) ¹², por lo que el presidente de este último partido, decide hacer pública su negativa a aceptarlo en ese momento como parte del mismo, de esta manera, no le queda más que autodenominarse “Diputado independiente”.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), también se enfrenta a un problema antes de la instalación, por lo que propicia otra crisis al Poder Legislativo, al retrasar la instalación para poder resolver primero su situación de apremio: a Francisco Perrusquia Nieves, se le cuestionó porqué la segunda y tercera de las candidaturas a las diputaciones plurinominales del PRI, habían sido asignadas a Rafael Obregón Valadez y Emilio Maccise si en el caso de éste último, había una relación muy estrecha con Fernando Ortiz Arana, lo que hacía suponer que obtendría un lugar más privilegiado, el entonces diputado contestó, que la única intención del PRI, al distribuir de esta manera las candidaturas de representación proporcional, era para que ambos cumplieran con uno de los requisitos que habían sido incorporados a la Ley Electoral, para ser aspirantes a Presidente Municipal o para Gobernador ¹³.

Además, se hizo de esa manera, porque se pensó que no llegarían a ocuparla en virtud de que en su escenario, el triunfo de Fernando Ortiz Arana estaba garantizado (septiembre 17, 1997). Sin embargo, el PRI, al ser derrotado en las elecciones para

¹¹ Cada fracción, elige un líder que los coordina y representa ante los demás grupos parlamentarios y los poderes.

¹² La carrera política de Jesús Martínez Gómez, ha ido a la par con la de Eduardo León Chafn, quien tiempo atrás había manifestado su rompimiento con el PT y su intención de afiliarse al PRD.

governador, se dio cuenta de que la conformación de la LII Legislatura, se había transformado radicalmente y las candidaturas de las diputaciones de representación proporcional, que creyeron no iban a ser necesarias, serían las que conformarían la fracción priísta. El día de la instalación de la Legislatura, el titular de la tercera plurinominal, que el PRI obtuvo por el número de votos logrados a nivel estatal, aún no hacía acto de presencia y se corrió el rumor de que de llegar, sólo estaría en la instalación, porque no podría asumir el cargo por el periodo legislativo correspondiente, debido a que hacía poco tiempo que había asumido un cargo importante en el extranjero.

El suplente de dicha diputación, según marca el Reglamento Interno en su Artículo III, párrafo tercero, sería llamado para que se presentara a la sesión siguiente inmediata y rindiera protesta de ley, sin embargo, como la Constitución Política del Estado, no contempla nada acerca de la ausencia de un diputado electo y la federal dice que sólo puede tomársele la protesta después de haber transcurrido treinta días, se generó una laguna legal y en tanto no se resolviera, el PRI, no contaría con un voto para las decisiones importantes y trascendentales que en la vida interna del Poder Legislativo, se darían en ese momento y los próximos días.

Más tarde, en un programa radiofónico de noticias (“Para Continuar”. Septiembre 27, 1997), se comentó, que posiblemente la instalación de la LII Legislatura, se llevaría a cabo ese mismo día ya que el PAN acababa de manifestar su disposición, para que se le tomara la protesta a Jorge García Quiroz suplente de Manuel Obregón Valadez, como acto seguido de la ceremonia inaugural.

Tras haber conseguido el PRI, que se le tomara la protesta, al diputado suplente de la tercera plurinominal y después de que el PAN había conseguido que el diputado del PC o independiente y la diputada del Partido Verde Ecologista (PVE) se integraran en bloque, en contra del PRI, PRD y PT, los cuales ya habían hecho patente, su apoyo hacia el Revolucionario Institucional, para poder ocupar la Gran Comisión.

¹³ Después de la aprobación de la Ley Electoral de 1996, se hicieron reformas a la Constitución Política Local, en la que se estableció que para el cargo de presidente municipal o gobernador, el aspirante tiene que cumplir con el requisito, de haber competido anteriormente por un cargo de elección popular.

El PRI, al conocer el motivo de la maniobra realizada por Acción Nacional, no se opuso a que el diputado Ramón Lorence Hernández, asumiera la presidencia de la Gran Comisión y, por tanto, la fracción panista, determinó que la diputada del PVE ocuparía la Secretaría de la Gran Comisión y el diputado Borbolla la Secretaría de la Comisión de Administración.

Sin embargo, la diferencia entre uno y otro bloque siguió siendo de sólo un voto, por lo que el balance para la distribución de los cargos administrativos y de las presidencias de las comisiones, corrió a cargo de ambas fracciones parlamentarias.

CUADRO 13
INTEGRACIÓN DE ALIANZAS

BLOQUE	PARTIDOS	DIPUTACIONES
Primero	PAN	11
	PC	1
	PVE	1
Segundo	PRI	10
	PRD	1
	PT	1

Fuente: Elaboración propia con base en "Actas de Sesiones" del Poder Legislativo.

El reacomodo de las fuerzas políticas, al interior de la Cámara de Diputados en Querétaro, fue lo que hizo realidad el principio de la división de poderes, tras el periodo prolongado de la etapa posrevolucionaria en el que el PRI controlaba el Poder Ejecutivo y lograba el sometimiento del Poder Legislativo. La LII Legislatura, por primera vez se independiza del gobierno, que en ese momento estaba representado por el Partido Acción Nacional, por lo que éste último, se ve obligado a buscar la manera de implementar como una práctica cotidiana, los grandes acuerdos y consensos con el Poder Legislativo, si su propósito, era también trascender como una fuerza política real, entre los queretanos. (Comentario de Edmundo González Llaca. Nuevo Milenio, Núm. 36. Octubre 20, 1994)

Distribución de Comisiones

La integración de las comisiones de dictamen respondió a los intereses de los dos grupos parlamentarios principales:

- A la pregunta de cómo se haría la distribución de las comisiones en la LII Legislatura, el ex – diputado Gustavo Villanueva (octubre 1, 1997) comentó que: Acción Nacional, como partido que se encontraba en el Poder Ejecutivo tenía que coadyuvar¹⁴, en cualquier ámbito que se encontrara en el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo, por lo que esa fracción, debía buscar ocupar las comisiones parlamentarias que tuvieran que ver con dicho documento, sin importar, que algunos de los diputados panistas no se sintieran tan correspondidos por el Jefe del Ejecutivo, lo anterior debido a que cuando el PRI, obstaculizó la instalación de la Legislatura, Ramón Lorence, en corto le solicitó al gobernador Ignacio Loyola, que interviniera en su favor y éste último, ante los medios de difusión, manifestó que lo que sucedía en el Poder Legislativo, sólo le competía a él mismo resolverlo (Diario de Querétaro 26 de Septiembre de 1997). Lorence Hernández después de la negativa pública del Poder Ejecutivo, se distanció del gobierno estatal (Diario de Querétaro. Agosto, 1999)
- Ante la misma pregunta, el diputado Emilio Maccise, respondió que el PRI, frente un gobierno blanquiazul y sin mayoría congresional, necesitaba cuidar y proteger a los municipios que todavía iban a ser gobernados por su partido, pero además, como opositor al gobierno en turno, tenían que encargarse de vigilar al gobierno, a sus dependencias y al mismo Poder Legislativo, así como también, a las presidencias municipales que había logrado obtener Acción Nacional, por lo que buscarían, ocupar las comisiones fiscalizadoras y de orden constitucional, para llevar a cabo las modificaciones necesarias, para la transparencia del manejo de los recursos. (Noviembre 03,1997)

- Por primera vez, se le permite a tres de las cuatro fracciones minoritarias, presidir tres comisiones, una por grupo parlamentario; el diputado independiente Jesús Martínez, fue el único que no ocupó ninguna de las titularidades, porque fue el que menos fuerza política, pudo ejercer entre los demás diputados (Ernesto Luque Feregrino. Junio, 1998)
- De las 27 comisiones de dictamen, el PAN, obtuvo 11 a través de las cuales, pudieron contribuir en el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, y el PRI, encabezó 13, entre las cuales, se encuentran algunas inciden en la gobernabilidad no sólo al interior del Poder Legislativo, sino también en los demás poderes y entre éstos y las sociedad civil. La comisión de Asuntos de la Juventud y el Deporte, la de Equidad y Género y Derechos Humanos fueron comisiones, que si bien tenían que ver con el programa de gobierno establecido por Ingeniero Ignacio Loyola Vera, al PAN no le interesó encabezar por su poca trascendencia (Comentario hecho por Alfredo Botello Montes. Octubre 26, 1997)

Las comisiones de dictamen de reciente creación, fueron la Instructora que debió integrarse para atender el problema que surgió en el IEQ con los Consejeros Electorales, la de Asuntos Municipales, para la atención de los municipios de gobiernos ahora pluripartidistas, la de Audiencia Pública, Información, Gestoría y Quejas, para la atención y orientación de la ciudadanía y la de Asuntos de la Juventud, promovida por la fracción priísta, debido al compromiso adquirido con los jóvenes en campaña, por parte del candidato al gobierno de ese partido.

¹⁴ Fue muy comentada, la nula relación que había entre los viejos panistas y el gobernador del Estado que representa al mismo partido, pero que hasta hace muy poco tiempo se incorporó a las filas del mismo.

En el caso de la Comisión de Hacienda, que preside un diputado priísta y que se supone debería ser una de las más importantes para Acción Nacional, ha sido una estrategia -dejársela a la oposición, que ha venido siguiendo el PAN, en los estados en donde los Gobiernos Compartidos son ya una realidad. El caso más reciente y próximo es el del Estado de Guanajuato (Comentario hecho por Cesar Cansino en el Noticiero Radiofónico "Para Continuar". Febrero, 1998)

A continuación, se enlistan las comisiones que las dos principales fracciones parlamentarias distribuyeron, corroborando así, la importancia que éstas le representaron a ambos grupos, dependiendo del objetivo que cada una de ellas tenía planteado después de instalada la LII Legislatura.

El siguiente cuadro, da cuenta, del tipo de trabajo que ambas fracciones parlamentarias implementaron:

El PAN, orientó su quehacer legislativo, hacia la eficiencia y eficacia del Poder Legislativo, para coadyuvar en la realización del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003.

El PRI, por su parte, se dedicó a la supervisión de la administración pública a nivel estatal y municipal, así como también , a la creación, renovación o incorporación de las normas y reglas que iban a regir la nueva forma de hacer política en Querétaro. Es decir, su trabajo, estuvo encaminado a generar las condiciones de gobernabilidad necesarias, para el buen desempeño de las actividades, tanto al interior del Poder Legislativo como en los demás poderes.

CUADRO 14
DISTRIBUCION DE LAS COMISIONES 27 COMISIONES

COMISIÓN	PRESIDENTE	FRACCIÓN
Régimen Político	Lic. Ernesto Luque Feregrino	PRI
Administración de Justicia	Lic. Carlos Sánchez Ferrusca	PRI
Puntos Constitucionales	Lic. José Luis Zepahua Hernández	PAN
Instructora	Lic. Ana Bertha Silva Solórzano	PRI
Derechos Humanos	Lic. Ana Bertha Silva Solórzano	PRI
Hacienda	Lic. Emilio Maccise Chemor	PRI
Audiencia Pública, Información, Gestoría y Quejas	Lic. Leobardo Gallegos Martínez	PRI
Asuntos Municipales	Prof. Fidel Salazar Flores	PRI
Administración	Lic. Emilio Maccise Chemor	PRI
Planeación	Ing. Ramón Lorence Hernández	PAN
Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones	C. Fernando Zamora Gama	PAN
Fomento Industrial, Comercial, Artesanal y Turístico	Dr. Salvador Rubio Valdez	PAN
Salud, Desarrollo Social y Población	Dr. Raúl Figueroa García	PAN
Educación y Cultura	LAE. Ma. Del Carmen Quintanar J.	PAN
Desarrollo Económico	C. Estaban Luján Vega	PAN
Seguridad Pública, Protección Civil, Tránsito, Vialidad y Autotransporte	C. José Ramón Soto Reséndiz	PAN
Fomento del Cooperativismo	C. Mariano Huerta Sánchez	PRI
Desarrollo Agropecuario, Forestal y Minero	Ing. Victor Perrusquía Nieves	PRI
Prevención y Readaptación	Lic. Jorge García Quiroz	PRI
Trabajo y Previsión Social	Dr. Manuel Marrufo Esparza	PAN
Editorial, biblioteca y corrección de estilo	C. Esteban Luján Vega	PAN
Asuntos de Equidad y Género	Lic. Ana Bertha Silva Solorzano	PRI
Participación Ciudadana	LAE. Ma. del Carmen Quintanar Jurado	PAN
Asuntos de la Juventud y del Deporte	Lic Rubén Galicia Medina	PRI

Fuente: Elaboración propia con base en "Diario de los Debates" del Poder Legislativo.

CUADRO 15
COMISIONES PRESIDIDAS POR LOS DIPUTADOS DE LAS FRACCIONES
MINORITARIAS

<i>COMISIÓN</i>	<i>PRESIDENTE</i>	<i>FRACCIÓN</i>
Gobernación	LAE. Francisco Borbolla Alegría	PC
Asuntos Indígenas	C. Martín Mendoza Villa	PRD
Preservación del Medio Ambiente	C. Patricia Carrera Orea	PVEM

Fuente: Elaboración propia con base en "Diario de los Debates" del Poder Legislativo.

Órganos Administrativos

La distribución de los cargos administrativos, al inicio, respondió a los acuerdos alcanzados por las fracciones parlamentarias, en las negociaciones que se dieron para la designación del Presidente de la Gran Comisión y las dos principales secretarías.

Staff de Apoyo y Asesoría

- a) Dirección de Asuntos Legislativos, encargada del diseño legislativo de los dictámenes y receptora de los documentos, relacionados con la tarea legislativa que le hacen llegar a la Cámara,
- b) Instituto de Estudios Legislativos, encargado, de la investigación y desarrollo de innovadores procesos legislativos,
- c) Comisión de Gestoría y Quejas, encargada, de atender los asuntos que la ciudadanía le hace llegar a la Legislatura, sobre todo las relacionadas con la mala atención que haya por parte de los servidores públicos,
- d) Recursos Materiales, encargada, de proveer del material necesario, para el buen desempeño de las tareas al interior de la Cámara,
- e) La tesorería, encargada, de la administración y distribución interna, del recurso financiero y,
- f) La Contaduría Mayor de Hacienda encargada, de la vigilancia, supervisión y control financiero de los municipios y el estado.

La Dirección de Asuntos Legislativos, el área de Recursos Materiales y la Tesorería fueron espacios administrativos que el PAN desde un inicio expresó su interés por tenerlas bajo su control, el PRI por su parte había manifestado también su deseo por obtener el Instituto de Estudios Legislativos y La Comisión de Gestoría y Quejas para miembros de su partido. La Oficialía Mayor fue una de las áreas administrativas que el PAN le permitió al PVEM que propusiera a quien ocuparía el cargo; desde el inicio de la LII Legislatura el PAN y el PRI determinaron que la Contaduría Mayor de Hacienda continuaría bajo la responsabilidad de la persona que venía ocupando el cargo desde legislaturas anteriores.

La forma y el personal a quienes que se les asignaron los cargos administrativos, propiciaron crisis recurrentes de dos hasta tres ocasiones en dichas áreas, lo cual impactó de manera negativa en la LII Legislatura, pues con el trabajo administrativo, sin continuidad o paralizado, el quehacer legislativo también se veía entorpecido. Al principio, dichos cargos, fueron ocupados por integrantes del bloque mayoritario que lograba imponerse en ese momento, en dos ocasiones, en una de las áreas la propuesta provino de dos de los partidos pequeños, que hicieron alianza con una de las dos fuerzas principales; después la LII Legislatura, no tuvo más salida que acordar que dichos cargos debían ser sometidos en ternas para su elección¹⁵, de esa manera, entre todos decidirían, cuál de los propuestos debía ocupar el cargo, aunque tampoco fue la constante, pues hubo designaciones que se realizaron por mayoría de votos. Sin embargo, a pesar de todos los intentos que hicieron los diputados, no dejaron de estar en constante inestabilidad.

Mucho tuvo que ver en este caos, el perfil del personal, que poco tenía que ver con el encargo, el desconocimiento en el área y de la inexperiencia que evidenció el personal al desempeñar sus funciones, por lo que las causas, que obligaron a los diputados a hacer cambios en algunas áreas administrativas, fue más que elocuente, aunque también hay que decir, que la inestabilidad se debió, a que fueron utilizados como espacios de poder y negociación por parte de los diputados.

¹⁵ Para tal efecto, no se llevaron a cabo modificaciones a la ley orgánica del Poder Legislativo.

CUADRO 16

ASIGNACIÓN DE LOS CARGOS ADMINISTRATIVOS

ÁREA	INICIO	PRIMER CAMBIO	SEGUNDO CAMBIO
Oficialía Mayor	PVEM	PC	PRI
Tesorería	PAN		
Dirección de Asuntos Legislativos	PAN	ACUERDO PARLAMENTARIO	
Instituto de Estudios Legislativos	PRI	PRI	PRI
Prensa y Comunicación	PAN	VOTACIÓN MAYORITARIA	
Jefatura de Recursos Materiales	PAN	PAN	
Contaduría Mayor de Hacienda	Acuerdo parlamentario		

Fuente: Elaboración propia con base en "Diario de los Debates" del Poder Legislativo.

Uno de los casos más notorios, fue el de la coordinadora de la Dirección de Asuntos Legislativos, que a pocos días de haber iniciado su encargo, evidenció su parcialidad en el ejercicio de sus funciones, con el litigio que se había interpuesto en contra de los Consejeros Electorales, debido a las responsabilidades administrativas en las que presumiblemente habían incurrido; la Licenciada Lorena Montes, encargada de la Dirección, no notificó al Presidente de la Gran Comisión, que debía hacer acto de presencia un defensor ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia, por lo que el Poder de Justicia, regresó el expediente a la Cámara, por el incumplimiento de la reposición de las pruebas por parte del defensor y por violaciones al procedimiento, lo que provocó, que se desechara el proceso, que se seguía en contra de los consejeros en el ámbito judicial.

El problema, se desbordó a tal grado, que por mayoría de votos, los diputados del PRI, PRD, PT, PC Y PVEM presionaron a Acción Nacional, para que destituyera a la coordinadora de la Dirección de extracción panista. Posteriormente, también fueron separados de su encargo los consejeros electorales, pero por la vía del juicio político. Este es el argumento que dio en una reunión con la fracción del PRI para analizar las fallas en las que había incurrido el Poder Legislativo, debido a las omisiones hechas por la entonces Directora (octubre 21, 1997), uno de los asesores jurídicos de la Cámara.

En cuanto a la Oficialía Mayor, el problema se debió a que fue utilizada como espacio de golpeteo, a las fracciones parlamentarias que habían otorgado su apoyo a Acción Nacional y que además, habían sido éstas mismas, las que presentaron la propuesta para ocuparla. El primero, que estuvo al frente, poco tiempo después pasó a ser el auxiliar del diputado Francisco Borbolla, la causa por la que decidió dejar el cargo, fue por las fuertes presiones que recibía de los demás partidos, principalmente de los opositores a la alianza a la que se había integrado el PC, posteriormente, fue ocupada por una persona que propuso la diputada del Verde Ecologista, -fracción que también formó parte de la alianza con el PAN-, pero que más tarde se vio en la necesidad de retirarse, pues la tensión constante en la que se desempeñaba, le provocó serios daños a su salud¹⁶.

A pesar de que la Oficialía Mayor, ya no contaba con tanto margen de maniobra como en legislaturas anteriores, seguía siendo el blanco de los ataques de los partidos, que integraban la alianza opositora, porque el Oficial Mayor aún tenía voz y voto en la integración y gasto del presupuesto del Poder Legislativo.

¹⁶ Ante las fuertes presiones que recibía el Lic. Alberto Velazco Pirez, sufrió un infarto que lo dejó imposibilitado para continuar en el encargo.

DEDICACIÓN DE LOS DIPUTADOS AL TRABAJO LEGISLATIVO

Integración de la Agenda Legislativa

Para la fracción del PRI, nunca había sido una prioridad arribar a la Cámara de Diputados, con una agenda parlamentaria previa, después de su derrota menos, porque entendían que su encomienda principal, debía ser terminar el trabajo que dejaban pendiente los diputados de la LI Legislatura. Así fue, como respondió el diputado saliente Orlando Ugalde Camacho, cuando se le preguntó, si la fracción priísta de la LII Legislatura ya contaba con una agenda parlamentaria (septiembre 30, 1997).

El PAN por su parte, tampoco contaba con un proyecto parlamentario y decidió asumir el mismo compromiso que los priístas, a sabiendas de que en la legislatura anterior, habían contado con un mayor número de diputados panistas de representación proporcional y que éstos, habían logrado arribar a más acuerdos que a diferencias con el PRI. Esta fue la respuesta, que dio el diputado saliente de Acción Nacional Felipe Urbiola Ledesma, a la misma pregunta que se le hizo al diputado del PRI, que estaba por entregar la Legislatura. (septiembre 30, 1997). Las demás fracciones, manifestaron no contar con una agenda, debido a que no sabían en realidad, lo que era el trabajo parlamentario y que hasta no ocupar el cargo, sabrían cómo realizarla. Así fue, la contestación que dio a la misma pregunta, la diputada electa Patricia Carrera Orea (octubre 8, 1997).

Después de haber iniciado los trabajos la nueva Legislatura, no pudo concretar una agenda parlamentaria propia, porque los sucesos que se vinieron presentando, obligó a los diputados a irlos integrando, con los asuntos que en ese momento demandaban su atención, uno de ellos, fue el caso de los Consejeros Electorales del IEQ y el otro, la necesidad de fiscalizar de manera más puntual a los municipios, que habían pasado a estar bajo el control de Acción Nacional, y la necesidad que hubo entre los diputados, de hacer comparecer a los funcionarios ante el Pleno, amén de los pendientes, heredados por la legislatura saliente,

entre los que destacaban la Reforma del Estado y un buen número de decretos de jubilación y pensiones.

Quehacer Legislativo

La forma en que fueron distribuidas las comisiones de dictamen, influyó de manera determinante, en el tipo de iniciativas que se presentaron por parte de las fracciones parlamentarias:

En las modificaciones que la LI Legislatura hizo a la Constitución Política de Querétaro, en consecuencia a la recientemente aprobada Ley Orgánica, desaparecieron los periodos de receso¹⁷ -modificación que pretendía, acortar el tiempo de ausencia de los diputados en el recinto de la Cámara- y se estableció que la Legislatura, debía sesionar por lo menos una vez al mes, sin embargo a esa disposición que se había establecido, no se le denominó de ninguna manera. En tal sentido, lo realizado en los meses de enero a mayo de 1998 se le conoció como periodo "*innominado*". Cabe señalar, que en estos meses fue en el que se desahogaron el mayor número de asuntos, que habían dejado los anteriores diputados y quien estuvo al frente de dicho proceso, fue el diputado panista Ramón Lorence Hernández¹⁸.

Para el mes de junio del mismo año, a propuesta de la fracción priísta, se reformó la Constitución, para retomar los periodos extraordinarios de sesiones y normalizar los periodos de receso, estableciendo en los considerandos, que había que "dar un plazo no mayor de tres meses para que el proceso legislativo se organice y planee debidamente"(La Sombra de Arteaga, Julio de 1998).

¹⁷ El ejercicio de la legislatura, antes de la reforma se dividía en dos etapas: periodos ordinarios y periodos de receso; después de la modificación el periodo de receso, fue conocido como de baja intensidad y por tanto los periodos extraordinarios desaparecieron.

¹⁸ En esta primera parte del quehacer legislativo, prevaleció entre las fracciones un ánimo de cooperación para desahogar el mayor número de acuerdos, dictámenes e iniciativas. En dicho periodo, los asuntos que se aprobaron con el voto de todas las fracciones fueron cerca del 59%, el resto, se validaron por mayoría votos (datos aportados en la investigación entre el presidencialismo y otras formas de hacer política).

De las aprobaciones, que se realizaron en el pleno de la Cámara de Diputados en el periodo que de 1997 al 2000 destacaron, la ley que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, para empatar el cierre de sesiones de fin de año con el de la Cámara Federal. Lo anterior, haría que los proyectos de ingresos, que los ayuntamientos envían a la legislatura, se hagan llegar a más tardar el 15 de noviembre, porque en las legislaturas anteriores, se llegaron a aprobar al vapor pues, los diputados se veían obligados a sesionar hasta el 31 de diciembre, debido a la tardanza de los proyectos, razón por la cual, a veces no eran revisados con detenimiento por la comisión de dictamen, mucho menos por el resto de los diputados.

Hasta principios del año 2000, el desempeño de los diputados se dirigió al trabajo legislativo, después del mes de febrero se vino la desbandada, de aquellos que iban a buscar otro cargo de elección popular, como José Ramón Soto Reséndiz (PAN), Manuel Salvador Rubio Valdez (PAN), José Alfredo Botello Montes (PAN), Victor Manuel Perrusquía Nieves (PRI), Mariano Aniceto Huerta Sánchez (PRI), Fidel Flores Salazar (PRI) por lo que el quehacer parlamentario, se detuvo para dar paso a los arreglos institucionales necesarios para la organización de los procesos electorales por venir¹⁹.

La mayoría de las aprobaciones efectuadas en esta Legislatura, sólo requirieron de la mayoría simple, no obstante la alianza encabezada por el PAN, se vio en aprietos para la validación de las iniciativas, debido a que en algunas ocasiones sufrió la pérdida del PC, por no estar de acuerdo con el sentido de las mismas; tal es el caso, del anteproyecto de ley del presupuesto al Poder Ejecutivo y al Instituto Electoral para el año 2000, que no fue aceptada por la alianza encabezada por el PRI, argumentando que los municipios panistas fueron los que la impulsaron (comentario de Inocencio Reyes. Noviembre, 1999). El gobernador por su parte, en un programa radiofónico también manifestó su inconformidad al incremento del presupuesto de los partidos políticos. (Programa radiofónico diciembre 6, 1999), que por cierto, la alianza encabezada por el PRI, terminó respaldando también, su

¹⁹ Una de las actividades en las que se ocuparon los diputados, fue en la reforma a la ley electoral, iniciativa presentada por los consejeros y que puede considerarse como la primera ley, que contiene el mayor número de especificaciones, reglamentarias que le dan más credibilidad al proceso.

negativa a incrementar el presupuesto, a los partidos políticos y de los municipios, principalmente los gobernados por Acción Nacional.

Las alianzas no fueron duraderas, empezaron a desdibujarse, cuando algunos diputados no conformes con el desacuerdo o la desorganización, se separaron para ir en busca de una mejor alternativa, la cual a veces fue, conducirse de manera independiente. Martín Mendoza, fue uno de los diputados de las fracciones pequeñas, que prefirió irse por la libre y trabajar bajo sus propios intereses. Este diputado, fue el que llevó al pleno un número considerable de iniciativas que en su mayoría no fueron atendidas, por los diputados, a consecuencia de su separación e independencia con las demás fracciones y no porque hayan sido propuestas, fuera de la realidad y del contexto queretano.

Fernando Zamora Gama, quien había prometido la conversión a municipio de la Delegación Santa Rosa Jáuregui, no se presentó a la sesión donde se trataría, aprobaría o rechazaría la iniciativa de ley para otorgarle el carácter de municipio. Uno de los asesores jurídicos de la Cámara comentó, que la fracción panista, había acordado estar todos presentes el día de la sesión, como una muestra de apoyo al diputado panista de ese distrito, porque era de todos conocido que habitantes de Santa Rosa se manifestarían, debido al fallo negativo que se le daría a dicha iniciativa, pero la ausencia de Zamora Gama hizo que Patricia Carrera, protestara ante el líder del PAN, por la irresponsabilidad en que había incurrido el diputado Zamora.

Carlos Sánchez Ferrusca, debido a problemas añejos²⁰, con Ernesto Luque Feregrino, termina conduciéndose por su cuenta y llegó a abstenerse, cuando la iniciativa que se iba a aprobar provenía del PRI, procurando que no afectara a su partido, pero demostrando el distanciamiento con el coordinador de la fracción priísta.

²⁰ Carlos Sánchez Ferrusca y Ernesto Luque Feregrino se han visto constantemente enfrentados porque pertenecen a dos grupos políticos antagónicos del priísmo (Mariano Palacios Alcocer vs Fernando Ortiz Arana)

Lo anterior, provocó que la presidencia del Comité Estatal del PRI solicitara al diputado Emilio Maccise, asumir el liderazgo en la Cámara, para que los diputados priistas continuaran trabajando en equipo. Por ejemplo, el diputado Ferrusca se abstuvo de votar, a favor de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia judicial, referente a la inamovilidad de los magistrados que al término de su exposición, fue votada por todos los presentes excepto el legislador Sánchez Ferrusca.

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

Aunque muchas de las acciones fueron presentadas en alianza, las fracciones que encabezaron ambas, fueron las que al final reportaron más trabajo legislativo, sin embargo, dos de los grupos parlamentarios pequeños, fueron también los que hicieron mayores aportes al quehacer legislativo. Al final, fueron las que más intensamente se dedicaron al quehacer legislativo.

Cabe hacer mención, que el tipo de acciones, tanto del PAN como del PRI, no sufrieron modificación alguna, esto es, el PAN, no dejó de apoyar el PLANADES y el PRI, no se alejó de su objetivo principal, que fue, el de instaurar la gobernabilidad en el Estado. Sin embargo, es importante destacar que el quehacer legislativo de las dos fracciones, fue independiente, como si las dos no formaran parte de una misma legislatura, por lo que, sus efectos no fueron como los mismos diputados, esperaban.

CUADRO 17
PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA. PVEM, PRD

<i>FRACCIÓN</i>	<i>ACCIONES REALIZADAS</i>
PVEM	15 Propuestas para atender problemáticas existentes 2 Asuntos de carácter interno 1 Reglamento interno 1 Ley 1 Decreto
PRD	35 Propuestas para atención a problemáticas existentes 5 Asuntos de carácter interno 7 Reglamentos 3 Leyes 22 Decretos

Fuente: Elaboración propia con base en "Actas de Sesiones" del Poder Legislativo.

El PC sólo presentó, una porque al igual que el PT, prefirieron seguir la línea trazada por la alianza, a la que llegaron a pertenecer o la que terminaba por convencerles.

CUADRO 18
TRABAJO LEGISLATIVO

NÚMERO	DESCRIPCIÓN
84	Acuerdos aprobados y publicados de los cuales la mayoría son sobre pensiones y jubilaciones
12	Acuerdos que se hicieron principalmente al inicio de la Legislatura
6	Propuestas que tienen que ver con las comparecencias de los funcionarios que los diputados quisieron que se dieran de manera periódica pero que no se concretó
45	Asunto de carácter interno referente a la vida interna del Poder Legislativo
4	Reglamentos de las comisiones de dictamen
195	Leyes
380	Decretos
150	Propuestas de atención a una problemática existente
876	TOTAL

Fuente: Elaboración propia con base en "Actas de Sesiones" del Poder Legislativo.

CUADRO 19
APROBACIÓN DE ASUNTOS LEGISLATIVOS POR ALIANZAS

<i>COALICIONES</i>	<i>APROBACIONES</i>	<i>TIEMPO DE DURACIÓN</i>
PRI, PT, PRD	176	Septiembre - diciembre de 1997; mayo - junio de 1998; septiembre - diciembre de 1999.
PAN, PVEM, PC	98	Septiembre de 1997 a junio de 1998; octubre - noviembre de 1998; junio de 1999 a septiembre de 2000.
PAN, PRI	482	
Consenso de todas las fracciones	120	

Fuente: Elaboración propia con base en "Diario de los Debates" del Poder Legislativo.

De entre las leyes aprobadas, destaca la Ley de Entidades Paraestatales propuesta por el PRI, la Ley por medio de la cual, se adiciona un artículo al Capítulo Cuarto del Título Décimo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios turnada por el PAN, ley que adiciona, diversas disposiciones de vigencia anual, a la Ley General de Hacienda de los municipios del Estado de Querétaro (PRI) , la Ley de Profesiones del Estado de Querétaro (PAN) y, el Reglamento de Escudos y Banderas (PC)

Es importante señalar, que algunas iniciativas que presentó el PAN, eran proyectos que se trabajaron en la LI Legislatura, pero que debido al procedimiento que en ese tiempo aún se estilaba, -se le entregaba el proyecto al Ejecutivo para que éste lo regresara a la Cámara firmado y se asentará en el registro que provenía del gobierno- , sólo se les hicieron algunos cambios, de palabras y el nombre de los que las presentaron, para que pasaran a ser consideradas, propuestas de Acción Nacional.

CUADRO 20
NÚMERO DE ASUNTOS PRESENTADOS AL PLENO
POR LAS COMISIONES

<i>COMISIÓN</i>	<i>TRABAJO LEGISLATIVO REPORTADO</i>
Hacienda	46
Régimen Político	17
Gobernación	19
Administración	25
Instructora	10
Derechos Humanos	8
Municipios	86
Poder Ejecutivo	147
Organizaciones	98
Comisiones restantes	120

Fuente: Elaboración propia con base en "Actas de Sesiones" del Poder Legislativo.

La información que se detalla, en los cuadros 18 y 19 proviene de los tomos I y II del Diario de Debates que fueron editados, la otra parte, proviene directamente de las actas de sesiones, debido a que lo realizado en el año 2000 ya no se mandó publicar. En la revisión de las actas, el trabajo se complicó, porque existen omisiones y datos mal establecidos, que llegaron a propiciar dificultad, para identificar la información que se requería para la investigación.

CUADRO 21
ASISTENCIA A LA CELEBRACIÓN DE
LAS SESIONES ORDINARIAS

<i>AÑO</i>	<i>ASISTENTES</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
1997	25	La ausencia es notable, en el año en que se definieron candidaturas al interior de los partidos políticos, en los restantes se mantuvo estable.
1998	21 a 23	
1999	23 a 25	
2000	16 a 20	

Fuente: Elaboración propia con base en "Actas de Sesiones" del Poder Legislativo.

Los Aciertos

Las acciones realizadas por la LII Legislatura, que sobresalen de entre todas las demás, son aquellas que se hicieron con el propósito, de darle orden a la Cámara de Diputados:

Las reformas tan precipitadas, a la Ley orgánica del Poder Legislativo, que realizó la LI Legislatura, dejaron desaparecidos los periodos de receso y se estableció, la celebración de por lo menos una sesión al mes, sin embargo, éstas sesiones que se realizaron, fuera del periodo ordinario de ejercicio legal (del 27 de septiembre al 31 de diciembre y del 1 de mayo al 31 de julio) no fueron denominadas en el cuerpo de la ley, bajo ningún concepto, es decir, fueron "innominados". Ante el error, la LII Legislatura, en el periodo de sesiones de Abril a Junio de 1998, retoma el concepto de "periodos extraordinarios" a propuesta del PRI,

La LII Legislatura, también empató los cierres de las sesiones del segundo periodo de cada año de ejercicio, a los de la Cámara federal para clausurar antes del 20 de diciembre e instalar la comisión permanente, antes de iniciar los festejos navideños, porque en legislaturas anteriores, llegó a suceder que el estado, se quedó sin el funcionamiento del Poder Legislativo, como lo marca la Constitución Política Local hasta por una semana,

Como producto de lo anterior, se estableció que el estado y los ayuntamientos deberían entregar la Ley de Ingresos y de Egresos, para el próximo año, antes del 15 de Noviembre y la fracción del PRI, buscó ampliar el periodo ordinario de sesiones, sin embargo, fue una propuesta, que se quedo pendiente y nunca más se volvió a tratar.

En relación a las comisiones de dictamen, la legislatura, estableció un acuerdo (Noviembre 13,1997) por el que se obligaba, a toda comisión de dictamen a presentar al pleno su reglamento interno, para su conocimiento y aprobación. Así mismo, se acordó que

los dictámenes emitidos por las comisiones, se hicieran circular, a las demás comisiones con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión.

El 15 de Enero de 1998, se adicionó en el Reglamento Interior de las Comisiones, las sanciones a las que se hacen acreedores los diputados por inasistencias injustificadas. La Comisión de Puntos Constitucionales y Régimen Político presentó (Febrero 26, 1998), un nuevo Reglamento, para el Gobierno Interior y de debates del Poder Legislativo y la LII Legislatura integró, cuatro nuevas comisiones, la Comisión de Asuntos Indígenas, de asuntos de la Mujer, de la Juventud y las Comisiones Unidas.

La Cámara de Diputados, pone en vigencia la comparecencia de los secretarios de Estado, para que den a conocer a la o las comisiones de dictamen interesadas, las acciones que se están desarrollando en la secretaría que encabeza, explique al pleno algún tema en particular o para que de su versión acerca de algún acontecimiento en específico.

Hacia el exterior, el Poder Legislativo, emite leyes y reglamentos para fiscalizar el gasto público, además creó, modificó y extinguió leyes para tener bajo su control, al Gobierno del Estado, entidades paraestatales y a los municipios.

Los desaciertos

La calma parecía que caracterizaría a la LII Legislatura, pero el 28 de junio de 1998, una de las coaliciones que se integró al inicio de los trabajos, con ayuda del diputado del PC irrumpió y decidió destituir al Presidente de la Gran Comisión, atrincherándose el coordinador de la fracción del PRI, en la oficina de la comisión. El bloque opositor para tal acción, se aprovechó del vacío que hay en la Ley Orgánica sobre las causas por las que puede perderse el liderazgo de la Cámara y la ausencia de algunos diputados del PAN, que abandonaron molestos la sala de sesiones, cuando se discutía, la destitución del diputado Ramón Lorence Hernández de la presidencia de la Gran Comisión. Sin embargo, los alegatos continuaron, a causa de las diversas interpretaciones que se le hicieron a la ley.

Los días posteriores a la votación se generó un caos al interior de la Cámara, las interpretaciones siguieron siendo parte del desorden, las consultas a nivel federal no cesaban hasta que Acción Nacional, por medio de Diego Fernández de Cevallos quien se trasladó a Querétaro, para hacerle ver al diputado Ramón Lorence que la ley no le asistía y por tanto debía entregar la presidencia, al diputado del PRI Ernesto Luque Feregrino. A partir de aquí, el nombre de la comisión, se modifica a Comisión de Gobierno -como la que se encontraba en funciones, en la Cámara Federal y se establece que la presidencia sería rotativa entre todas las fracciones parlamentarias; los periodos que se fijaron para cada una de las fracciones parlamentarias de la LII Legislatura, fueron distintos entre los grupos mayoritarios y los pequeños.

CUADRO 22
COMISIÓN DE GOBIERNO ROTATIVA

FRACCIÓN PARLAMENTARIA	DURACIÓN
PRI	Junio 1998 - Diciembre 31 del 98
PT	Enero – Abril 1999
PC	Mayo – Agosto del 99
PRD	Septiembre - Diciembre de 1999
PVEM	Enero – Abril del 2000
PAN	Mayo – Septiembre del 2000

Fuente: Elaboración propia con base en "Diario de los Debates" del Poder Legislativo.

Otro de los problemas que empañaron el ejercicio de la LII Legislatura, fue el relacionado con los consejeros electorales; la inexperiencia, la confianza o indecisión de los diputados, ante el paquete que les había dejado la legislatura anterior²¹ con respecto a los acontecimientos ocurridos en el Instituto Electoral provocó, que esta nueva composición de diputados fuera muy cuestionada y se deteriorara su imagen, pocos días después de haberse instalado, porque fue muy evidente la salida salomónica que le dieron al asunto.

²¹ La LI Legislatura, procuró por todos los medios no asumir los costos políticos de lo que estaba sucediendo en el Instituto Electoral. (comentario del Lic. Héctor Parra Rodríguez. Agosto, 1997)

Después de que se había acreditado, que los Consejeros Electorales habían hecho uso indebido del recurso del Instituto Electoral, el juicio político -segundo recurso utilizado- sólo consistió, en decirles que entregaran el dinero y que debían retirarse del encargo, dando paso a los consejeros suplentes, en medio de una serie de cuestionamientos, acerca de los servidores públicos del Instituto Electoral que se habían visto envueltos en la problemática, de los consejeros electorales y que la cámara nada hizo al respecto.

RELACIÓN ENTRE LOS PODERES

Se identificó un tipo de relación distinta, a la de antaño entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, resaltó el hecho de que a diferencia de las anteriores legislaturas, en las que la mayoría de las iniciativas provenían del Ejecutivo, aunque no precisamente fueran diseñadas por éste. Las comisiones de dictamen, en esta Legislatura, presentaron en su mayoría, las iniciativas que pasaron por el pleno, exceptuando las que obligadamente, año con año tenía que enviar el Ejecutivo y que fueron aquellas que contienen el presupuesto de ingresos y egresos del estado.(ver cuadro 19).

Así mismo, se puede decir, que por primera vez en la historia del Poder Legislativo, se presentaron dos sucesos trascendentales:

El primero, tiene que ver con el hecho de que tres diputados, de oposición (PRI) dieron contestación a los informes de gobierno y, el otro, se refiere al uso del recurso de veto, que el Ejecutivo recuperó, al no estar de acuerdo con uno de los apartados del anteproyecto del presupuesto de egresos de 1999, que incrementaba el techo de financiamiento de los partidos políticos.

No obstante lo anterior, debido al respeto tan distanciado entre poderes, que procuró el Ejecutivo, el análisis de la relación entre el gobierno y la Cámara no fue posible, debido a que no se pudo identificar el tipo de acciones, que llevaron a cabo uno y otro poder para aprobar las iniciativas, que año con año, requirieron de la coordinación institucional para su aprobación.

No se supo, si la distribución del gasto público fue consensado, impuesto o se le dejó al PRI que lo efectuara, a través del presidente de la comisión de Hacienda. Cabe señalar, que siempre se dijo que el presidente de la comisión de Hacienda y Administración, el diputado Emilio Maccise, por sus amplios conocimientos sobre el manejo de presupuesto, era quien fijaba las partidas presupuestales, sin embargo lo anterior no se pudo comprobar.

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos, se presentan relacionando los tres aspectos, que fueron la base para el desarrollo de la investigación:

- Las variables que se retoman de la revisión literaria,
- Las tendencias que se desprenden, del enfoque que los autores le dan a su contribución teórica y,
- Los objetivos planteados al inicio de la investigación.

Lo anterior, para dar contestación, a la hipótesis que establece que, la LII Legislatura, no generó las condiciones de gobernabilidad necesarias, para que el Poder Legislativo, se convirtiera, en una instancia democrática, eficaz y eficiente.

Primero, se hizo el análisis de las variables que estaban relacionadas con la gobernabilidad y por tanto, tienen que ver con el objetivo planteado, acerca del tipo de composición que presenta la LII Legislatura, y las formas en que se integran las fuerzas políticas, para llevar a cabo su quehacer legislativo:

1. Tipo de elecciones y la tipología de los Gobiernos Divididos en Querétaro.

Por primera vez, Querétaro tuvo elecciones organizadas, por un órgano autónomo y ciudadanizado, en las que la decisión final de los ciudadanos, se dividió en seis partidos. El tipo de estructura política que se configuró, después de haber acordado las primeras dos fracciones, quién ocuparía la Gran Comisión, pasó a ser un *Gobierno de Primera Minoría*, encabezado por el panista Ramón Lorence Hernández, sin embargo, los aliados del PAN, no fueron del todo leales, y el periodo de ese gobierno fue muy corto; después se transformó, en un verdadero *Gobierno Dividido*, debido a que la Gran Comisión, se convirtió en Comisión de Gobierno, estableciéndose en la ley, que sería rotativa entre todas las fracciones, lo que terminó por limitar, los acuerdos tradicionales de largo plazo con el

Poder Ejecutivo, e hizo que el trabajo legislativo, se presentara como la tarea principal de todas las fracciones, al momento de asumir la representación de la LII Legislatura.

El hecho de que no se haya dado un acuerdo previo, para determinar una agenda parlamentaria, hizo que las fracciones mayoritarias, definieran individualmente el tipo de trabajo Legislativo al que se dedicarían, no obstante, que entre estos dos grupos parlamentarios, lograron aprobar cerca del 80% de las iniciativas, presentadas ante el pleno, sin embargo, la mayoría de ellas, estuvieron relacionadas exclusivamente, con pensiones y jubilaciones.

El escenario vivido con anterioridad, durante y después de la instalación de la LII Legislatura, fue novedoso para todos los interesados. Por primera vez, se tenían diversas incógnitas, como quién asumiría la presidencia de la Gran Comisión, qué se haría en caso de que los militantes de los partidos pequeños, solicitaran la destitución de los diputados electos, que se rumoraba pasarían a ser independientes, si dichos diputados electos, podían ser considerados como fracción; de qué manera se haría la integración de las coaliciones, si como reflejo de lo que en la Cámara Federal, había ocurrido o bajo otra fisonomía; cómo le haría Acción Nacional, para lograr que su ínfima mayoría, se hiciera notar en el trabajo legislativo; qué tendría que implementar el PRI, para no perder su liderazgo o cómo se enseñaría a ser oposición. etc.

Querétaro, experimentó auténticos momentos de definición, por primera vez, no se contaba con un guión que contemplara quiénes trabajarían, cómo lo harían y con quiénes lo realizarían. El PRI, no se vio del todo solo, a diferencia de lo sucedido en la Cámara de Diputados Federal, que el abandono total de ese partido por las demás fracciones, había sido como una especie de consigna.

La distribución de las comisiones se presentó bajo la siguiente lógica:

- a) El PAN, buscó arropar el proyecto sexenal del Ejecutivo y por tanto, el quehacer legislativo al que se enfocaron, estuvo orientado hacia la eficiencia y eficacia

del trabajo legislativo, para coadyuvar con el impulso de las acciones de gobierno y,

- b) El PRI por su parte se preocupó, por proteger a las administraciones municipales priístas, fiscalizar a las de Acción Nacional, desde los ayuntamientos hasta el gobierno estatal, incluyendo a las dependencias públicas; para lo que necesitó, llevar a cabo modificaciones, adiciones y/o supresión de las leyes existentes . En tal sentido, el trabajo parlamentario de este partido, estuvo enfocado hacia la gobernabilidad estatal.

2. El problema de la democracia dual y los conflictos que se pueden generar.

En el periodo de la LII Legislatura, se presentó el problema de la legitimidad dual, debido al escaso margen de diferencia, que había entre las dos fracciones mayoritarias, esto llevó, a que los trabajos de la Cámara, constantemente desembocaran en una parálisis legislativa, que pronto se tradujo en un demérito, de la importancia que había recobrado entre los queretanos la legislatura, por su nueva composición. Para entonces, se volvieron a escuchar, las voces que decían, que éste era un órgano público inservible y oneroso al igual que en las legislaturas anteriores.

Las fracciones del PRI y PAN, no pudieron o quisieron acordar nada, ni trabajo compartido, ni un pacto de civilidad y mucho menos, la forma en que iban a propiciar la División de Poderes en el Estado, como muchas veces, lo había clamado el PAN y ahora exigía el PRI; en todo momento los priístas, hicieron alusión a que una diputación no hacía ninguna diferencia y los panistas, no supieron ejercer su raquílica mayoría.

3. La rendición de cuentas.

Por su parte, los legisladores del PRI, recobraron la práctica de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos de primer nivel, algo que ellos mismos habían hecho a

un lado, cuando estaban constituidos en mayoría. Esta legislatura, a propuesta del Revolucionario Institucional, reestrenó el encuentro de los diputados con los involucrados en el ejercicio del presupuesto público, con el propósito de que se le diera a conocer a la sociedad a través de la Cámara, qué se estaba haciendo con sus contribuciones y cuántos eran los beneficiados, sin embargo, dicha intención de llamar a cuentas a los secretarios, pronto se tergiversó y empezaron a excederse en las solicitudes de presentación y de inmediato, dejó de percibirse como un aporte de la legislatura, al proceso democrático. Por si fuera poco, la Cámara, no generó las reglas necesarias, para que estas presentaciones, cada vez que ocurrieran, fueran delimitando el objetivo de las mismas, hasta lograr un mecanismo institucional claro.

A continuación, se analizan, los puntos relacionados con la eficiencia y eficacia del Poder Legislativo, los cuales, están vinculados, con el objetivo planteado, respecto a las nuevas prácticas de la LII Legislatura.

4. Tipos de espacios de participación de la diversidad en la Cámara y comportamiento de los Gobiernos Divididos.

El PAN, usó la mayor parte de su tiempo, en desahogar los asuntos que había dejado pendiente la legislatura anterior, por lo que su trabajo, no fue tan vistoso como lo hubieran querido, amén de la inexperiencia sobre legislar, y la función pública que evidenciaron los diputados electos, debido que a 6 de los 12 los tomó por sorpresa el triunfo panista, porque entre ellos, había la idea de que no pasarían de obtener 8 o 9 diputados, y de entre éstos, se pensaba que sólo uno o escasamente dos, serían electos por la vía de la mayoría relativa, por lo que en la lista para la elección de diputados, se encontraban los nombres de candidatos, que no tenían una militancia probada con trabajo partidista, sino que apenas, se encontraban en calidad de simpatizantes²². (comentario del panista Gustavo Villanueva García. Mayo de 1999). El PRI por su parte, en su intención de vigilar al Partido

²² El proceso para ser miembro del Partido Acción Nacional, pasa por dos etapas, la primera, es la de simpatizantes, periodo en el cual al aspirante se le investiga y pone a prueba, para después someter su afiliación a consejo, que de ser afirmativa, pasa a la segunda fase, que es la acreditación como militante.

Acción Nacional en el poder, llevo a cabo, un trabajo legislativo de mayor impacto, y con una duración de largo plazo, porque quedó reflejado en algunas de las leyes.

Lo anterior, muestra los diferentes procesos de cambios, por los que se condujeron las fracciones que mantuvieron el liderazgo de la cámara, esto impidió, que el trabajo parlamentario de la LII Legislatura, no pudiera consolidar por lo menos una, de las tendencias democráticas en el Estado, porque para ello, se debió haber dado un acuerdo en el que los proyectos de gobernabilidad iban ir respaldados por las acciones de eficiencia y eficacia que se implementarían al interior del Poder Legislativo, sólo de esta manera, los cambios habrían sido de largo plazo.

5. Tipo de negociación de las coaliciones y nivel de maduración de los partidos políticos.

La integración de las coaliciones, debido a ese pluralismo de partidos que osciló entre lo moderado y la polarización, obedeció más a intercambios de beneficios que a la concordancia de lo que contenían las agendas parlamentarias, esto sucedió, con mayor frecuencia con las fracciones minoritarias, que pronto se convirtieron en el fiel de la balanza, en la toma de decisiones. El PAN, otorgó espacios, en las principales comisiones de trabajo, a las fracciones que se unieron a él (PC-PVEM), pero los alcances de ambos diputados, no dejaron de ser cortos y a veces imperceptibles; el PRI, poco pudo ofrecer y por eso el PRD, no fue constante en la alianza con la coalición, el papel que tuvo el PT, fue de relleno, porque además, de que fue el único partido, que no encabezó ninguna comisión de trabajo, tampoco figuró, en las negociaciones a diferencia del PC, que muchas veces llegó a determinar, el sentido general del voto de las iniciativas.

El nivel de negociación entonces, siguió siendo sólo entre el PRI y el PAN, pero algunas de las decisiones, fueron determinadas por las fracciones pequeñas²³, debido a que las coaliciones del tipo mínimo o del resto de partidos, hace que se recurra al estímulo

²³ Fue el caso de la elección del Presidente de la Gran Comisión, la municipalización de la delegación de Santa Rosa Jáuregui, entre otras.

constante, de aquellos diputados que su voto, es el que define el sentido de las iniciativas, con el propósito, de que no abandonen el compromiso, aunque ello signifique, un encarecimiento de la participación, de dicho legislador o legisladores según sea el caso.

6. Modificación de reglas internas.

Las reglas internas, con la nueva Comisión de Gobierno se modificaron y con éstos cambios, vinieron otros más, que le dieron mayor organización y disciplina, al quehacer legislativo, aunque algunas de éstas, no se hayan llevado a la práctica, y sólo se quedaron como buenas intenciones. Tal es el caso, de la estipulación, de descontar la dieta de los diputados, por ausentarse de las sesiones.

Sin embargo, a nivel estatal, quedaron pendientes, diversas modificaciones, que tras la nueva forma de hacer política, que implementó la LII Legislatura, debieron llevarse a cabo, para consolidar el rumbo, de la democracia en el Estado.

7. Incremento de personal técnico y operativo.

Debido a las modificaciones reglamentarias, se reestructuraron, delimitaron y diversificaron las áreas administrativas, sin embargo, la profesionalización de los cargos, quedó para mejores tiempos, debido a que también, estuvieron sujetos a la negociación de los partidos, el resultado obtenido fue, que quienes los ocuparon, no eran los que contaban con los recursos académicos, la experiencia y antecedentes en la administración pública, requerida para el cargo, es decir, se continuó, bajo la misma mecánica viciada, de las anteriores legislaturas, pero haciéndole creer a la población, que habían sido producto de una elección ante el Pleno, por lo que, como era de esperarse, las áreas no funcionaron para lo que se diseñaron, y terminaron en calidad de espacios, otorgados a los damnificados de los resultados electorales, o los compromisos adquiridos en campaña.

Por último, las siguientes variables, están relacionadas con el tercero de los objetivos, que busca los elementos democráticos que en la LII Legislatura estuvieron presentes.

8. Participación del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, no figuró ni como contraparte de la LII Legislatura, sólo se concretó, a enviar los documentos que debían pasar por la Cámara, para que pudiera ejercer su función principal de ejecutor. Tan sólo, una vez amenazó con usar su poder de veto, para no publicar las modificaciones que se le había hecho al presupuesto, que se le asignaría a los partidos políticos en 1999, pero no pasó a mayores; Cabe destacarse, que en este caso, los diputados tampoco, generaron los mecanismos institucionales necesarios, para que la relación entre poderes, encontrara un nuevo cauce.

9. Los sistemas de división de poderes y sus características.

El rostro plural de Querétaro, hace años que es conocido por todos, lo que ocurrió durante un largo tiempo, fue que los partidos políticos no lograban acceder a los cargos de elección popular²⁴, excepto el PRI que siempre ha estado presente, y el PAN que paulatinamente, se ha venido incorporando a los cargos de elección popular. Cuando la Cámara de Diputados, se disponía a transitar al ejercicio del poder compartido, de manera transicional y generando las condiciones, para que su arribo fuera exitoso, irrumpió de manera abrupta, la diversidad en la actividad legislativa, esto provocó, desconcierto tanto en los que por primera vez llegaban a la Cámara de Diputados, como en aquellos que ya estaban acostumbrados, a ser parte de ese poder. El mayor impacto, parece haberlo sufrido el PAN, porque hacía tres años, que había empezado a adquirir experiencia, como segunda fuerza en el Poder Legislativo. Así, la configuración de la LII Legislatura, dio por

²⁴ Unos partidos, porque solo surgían en los periodos electorales y otros, porque seguían quedándose a la zaga del porcentaje necesario, para llegar a la cámara; los pocos partidos políticos, que lograban obtener una curul, no tenían mayor incidencia en las decisiones legislativas, y únicamente, se concretaban a hacer el papel de denunciante, de los actos del gobierno.

concluida y de tajo, con la primera fase del bipartidismo, que en la LI Legislatura se había vivido y arrojaba buenos resultados.

Retomando otra vez a Linz, los cambios ocurridos en el Estado de Querétaro, a partir de la instalación de la LII Legislatura, indica la incorporación, de más actores políticos a la Cámara de Diputados y la alternancia en el Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto, que hay una urgente necesidad, de que el Poder Legislativo, a través de su quehacer, se convierta en un contrapeso real, antes es conveniente, que se generen las condiciones reglamentarias necesarias, para que pueda funcionar como poder independiente.

La realidad puede indicarnos, que el hecho de haberse dado unas elecciones competitivas, provocó que en el Estado hicieran acto de presencia los Gobiernos Divididos. Sin embargo, la situación tan debilitada en la que se encontraban los partidos políticos en la entidad, no permitió que funcionaran como muchos teóricos lo han pronosticado.

Los partidos con más curules, no lograron acuerdos previos y por tanto, cada uno por su parte, definió su agenda legislativa. Así pues, caminaron en dos senderos distintos, - el PRI hacia la gobernabilidad y el PAN queriendo hacer que el trabajo legislativo fuera eficaz y eficiente -, pero no por ello sin importancia, sin embargo, pudieron haberse ido consolidando uno y otro, si ambas fracciones, se hubieran apoyado mutuamente.

Así pues, los resultados de los cambios, no son muy notorios e incluso, la inestabilidad en la que constantemente se vio envuelta la Legislatura, resalta como uno de sus rasgos más característicos.

Los Gobiernos Divididos, sobrevivieron por la modificación a la ley que se llevó a cabo después de que el PRI asaltó la Gran Comisión, porque de ahí en adelante, la Legislatura estuvo encabezada por 5 de las fracciones parlamentarias, lo cual ocasionó que la toma de decisiones, se diversificara a tal grado, que en ocasiones, las fracciones

pequeñas terminaron definiendo el sentido del quehacer legislativo y los partidos mayoritarios, que realizaron más trabajo parlamentario, quedaron relegadas en un segundo plano.

El acuerdo previo entre PAN, PRI, PRD, TP, PC y PVEM no se dio, y el camino que recorrieron el PRI y el PAN en alianza, y después de manera independiente, es de reconocerse, como un aporte democrático, sin embargo, de poco alcance debido a que ninguno, de los dos pudo llevarse a su consolidación; por el contrario, dejaron muchos elementos sueltos, que irremediamente hicieron que el Poder legislativo, se regresara al mismo sitio de donde había partido en 1997.

Los partidos políticos, principalmente los que representaron a la minoría, no mostraron estar preparados para asumir los grandes retos que implicaba llegar a la Cámara, incluso, se podría decir que de su inoperancia, dependió la inmovilidad que a ratos sufrió la LII Legislatura.

Los partidos mayoritarios atribuyeron tal tropiezo, a los diputados de partido, lo anterior, corrobora la crítica que se le ha hecho a la clasificación de los regímenes políticos de Maurice Duverger, debido a que el multipartidismo, a diferencia de lo que el autor plantea, en el caso del Estado de Querétaro, ha demostrado que tampoco es garantía de democracia.

La maduración democrática requiere de tiempo y paciencia, la diversidad parlamentaria puede ser efectiva siempre y cuando ya se haya transitado por el bipartidismo, periodo en el cual, las fuerzas políticas adquieren madurez política.

ANEXO 1

ENTREVISTA

Estas son las preguntas que sirvieron como guía de las entrevistas realizadas a diputados de la LII Legislatura.

1. ¿Esperaba el partido al que pertenece que los resultados electorales de julio pasado fueran de esta manera?
2. ¿Cuál cree que pueden ser los motivos por los cuales se presentaron esos resultados electorales?
3. ¿Cuáles pueden ser las acciones que habrá de implementar su partido en la Cámara bajo este escenario?
4. ¿Cree que los partidos políticos se encuentren preparados para asumir los restos democráticos de la entidad en la Cámara de diputados?
5. ¿Bajo éstas circunstancias qué es lo prioritario para su partido?
6. ¿Cree que deben modificarse de manera inmediata algunos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo? ¿Cuáles?
7. ¿Atenderán lo que suceda en la Cámara Federal para hacer lo mismo aquí en el Estado?
8. ¿Desde su punto de vista, cómo ha sido la evolución histórica del Poder Legislativo?
9. ¿Cree usted que la integración de la LII Legislatura puede hacer que se hable de Gobiernos Divididos?
10. Ante los nuevos escenarios políticos que cree que deba contener la agenda de la LII Legislatura
11. ¿Cómo cree que debe ser la práctica parlamentaria en esta nueva composición parlamentaria?
12. ¿Cuáles supone que son los puntos centrales de la agenda parlamentaria de la fracción a la que pertenece?

ANEXO 2

FORMATO PARA RECABAR LOS INFORMES DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Tabla 1

Poder Legislativo- LII Legislatura
 Primer periodo ordinario. Primer año de ejercicio legal
 Libro de registro de iniciativas de leyes, decretos y
 acuerdos pendientes por resolver

Nº	Nº de Expediente	Fecha de Recibo	Nombre de la Iniciativa	Fecha de Emisión	Comisión de Asesoría	Comisión de Seguimiento	Comisión de Seguimiento	Observaciones

Tabla 2

Poder Legislativo- LII Legislatura
 Primer periodo ordinario. Primer año de ejercicio legal
 Libro de registro de iniciativas de leyes, decretos y
 acuerdos aprobados en el mes

Nº	Nº de Expediente	Fecha de Recibo	Nombre de la Iniciativa	Fecha de Emisión	Comisión de Asesoría	Comisión de Seguimiento	Comisión de Seguimiento	Observaciones

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

1. AGUILAR R. Antonio (2002) "OPOSICIÓN Y SEPARACIÓN DE PODERES: LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL CONFLICTO, 1867 -1872 **Gobernar sin Mayoría**". México, 1867-1997. México D F: Taurus y CIDE
2. AZIZ N. Alberto (2002) "**GOBIERNOS DIVIDIDOS: Entre la reforma y la polarización en: Gobernar sin Mayoría**" México D.F: Taurus y CIDE
3. CANSINO César (1997) "**DESPUÉS DEL PRI. LAS ELECCIONES DE 1997 Y LOS ESCENARIOS DE LA TRANSICIÓN EN MÉXICO**". México, DF: Centro de Estudios de Política Comparada.
4. CASILLAS Carlos (1998) "**GOBIERNOS DIVIDIDOS**" Revista Nexos Número 97. México, DF.
5. CÁRDENAS Jaime (1997) "**UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA LA DEMOCRACIA**". México, DF: UNAM
6. CAZAR Amparo y Marván Ignacio (coords.) (2002) "**PERSPECTIVAS POLÍTICAS DE UN GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO en: Gobernar sin Mayoría**". México, 1867-1997. México D F: Taurus y CIDE
7. CUENCA Armando (1999) "**LOS PROCESOS ELECTORALES EN QUERÉTARO**" Semanario Nuevo Milenio Año 4 Número 167
8. DUVERGER, Maurice (1994) "**LOS PARTIDOS POLÍTICOS**", México: Fondo de Cultura Económica.
9. FAVELA Alejandro y Colab. (1998) "**ELECCIONES LOCALES 1997: RESULTADOS Y TENDENCIAS**" El Cotidiano Número 50
10. LINZ Juan (1984) "**THE FAILURE OF PRESIDENTIAL DEMOCRACY PRESIDENTIAL OR PARLAMENTARY DEMOCRACY**": Does it make a difference. España. :s/e
11. LUJAMBIO, Alonso (editor) (1996) "**PODER LEGISLATIVO. GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LA FEDERACION MEXICANA**". México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
12. MARVÁN L. Ignacio (2002) "EJECUTIVO FUERTE Y DIVISIÓN DE PODERES: EL PRIMER ENSAYO DE ESA UTOPIA DE LA REVOLUCIÓN

MEXICANA *en*: **Gobernar sin Mayoría**". México, 1867-1997. México D F: Taurus y CIDE

13. MONTESQUIEU de Secondat de la Brede Carlos Luis (1985) **"EL ESPÍRITU DE LAS LEYES"**. México, DF: Porrúa
14. MORALES Martha Gloria en **"REVISTA FRONTERA INTERIOR"**, Núm. 1 Enero-Abril, 1999
15. MARVÁN Ignacio (1997) **"¿Y DESPUÉS DEL PRESIDENCIALISMO QUÉ?"**. México, DF: Cal y Arena
16. SARTORI Giovanni (1990) **"NI PRESIDENCIALISMO NI PARLAMENTARISMO"**. México, DF: Taurus
17. SILVA Jesús (2003) **"EL CONSTITUCIONALISMO REAL Y 1 PARTIDOS POLÍTICOS"**, México: UNAM

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

18. ALCÁNTARA S. Manuel (1995) **"GOBERNABILIDAD, CRISIS Y CAMBIO"**. México, DF: FCE
19. AZIZ N. Alberto (1996) **"TERRITORIOS DE ALTERNANCIA"**. México, DF: Triana y CIESAS
20. BURGOA O, Ignacio (1996) **"BREVE ESTUDIO SOBRE EL PODER LEGISLATIVO"**. México, D F: Porrúa
21. CARPIZO Jorge (1994) **"ESTUDIOS CONSTITUCIONALES"**. México, DF: 1994
22. CERRONI Umberto (1991) **"REGLAS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA"**. México, DF: Alianza y CNCA
23. COSÍO V. Daniel (1972) **"EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO"**. México, DF: Cuadernos de Joaquin Mortiz
24. CÓRDOBA Arnaldo (1974) **"LA FORMACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN MÉXICO"**. México, DF: Serie popular Era

25. COUFFIGNAL Georges (compilador) (1994) "**DEMOCRACIAS POSIBLES. EL DESAFIO LATINOAMERICANO**" México: FCE
26. CRESPO José Antonio (1996) "**VOTAR EN LOS ESTADOS. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES ESTATALES EN MÉXICO**". México, DF: Miguel Angel Porrúa, Fundación Friedrich Neumann y Centro de Investigaciones y Docencia Económica
27. DIAMOND Larry, Plattner, Marc (compiladores) (1998) "**TRES PARADOJAS DE LA DEMOCRACIA en: El resurgimiento global de la democracia**". México: UNNAM
28. DUVERGER Maurice (1992) "**LOS PARTIDOS POLÍTICOS**". México: CFE
29. GONZÁLEZ C. Pablo (1984) "**LA DEMOCRACIA EN MÉXICO**". México, DF: Serie popular Era
30. HUNTINGTON Samuel (1992) "**EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES DEL CAMBIO**". Buenos Aires, Argentina: Paidós
31. REYES H. Jesús (1994) "**EL LIBERALISMO MEXICANO**". México, DF: FCE