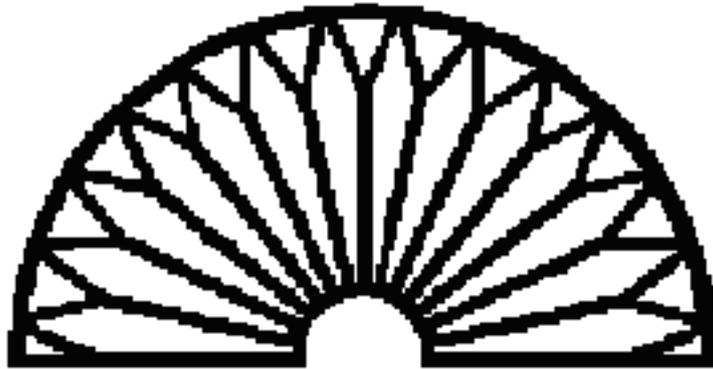


**EL COLEGIO DE SONORA**



**EL COLEGIO DE SONORA**

**GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MEXICO:  
EL CASO DE LA LV LEGISLATURA DEL ESTADO DE  
SONORA, 1997-2000.**

**TRABAJO PRESENTADO EN CUMPLIMIENTO DE LOS  
REQUERIMIENTOS PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE  
MAESTRO EN CIENCIAS SOCIALES**

**EN**

**EL COLEGIO DE SONORA**

**POR**

**FRANCISCO JAVIER ZEPEDA HOYOS**

**Hermosillo, Sonora.**

**Octubre de 2001.**

**A mis padres  
Alberto y Yolanda**

**A mis dos sobrinas  
María Fernanda y Paola Guadalupe**

**A Diana Ericka**

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es resultado del apoyo de varias personas que permitieron con su intervención oportuna la elaboración y culminación de esta obra.

Ha sido fundamental el apoyo brindado por el maestro Juan Poom Medina, profesor-investigador de El Colegio de Sonora, quien siempre estuvo atento y sugerente en su calidad de asesor del trabajo, por lo que merece un agradecimiento especial ya que contribuyó de manera central en la dirección de este trabajo.

A los doctores Nicolás Pineda Pablos y Marcos Medina Bustos, profesores-investigadores de El Colegio de Sonora, agradezco su valiosa aportación, revisión y sugerencias, ya que sus intervenciones hicieron que el texto mejorara notablemente en su contenido y redacción.

A lo largo de los trabajos que están detrás de este texto conté con otros apoyos:

Al licenciado Jesús Bustamante Machado, director de la dirección jurídica del Congreso del Estado de Sonora, quien me orientó con sus comentarios y entrevistas.

Al licenciado Rafael Jaime Mungarro, contralor interno del Congreso del Estado de Sonora, quien me facilitó material importante para el desarrollo de la investigación.

Al licenciado Omar Rodríguez, investigador del instituto de investigaciones legislativas del Congreso del Estado de Sonora, por sus comentarios al conocer la versión.

A la licenciada María Elena Landavazo Valencia de la coordinación general de estudios legislativos y reglamentarios del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, por el material informático facilitado.

Al licenciado Selder Gracia Tanori, abogado proyectista de la dirección jurídica del Congreso del Estado de Sonora, quien me orientó con sus comentarios y entrevistas.

A la Licenciada Gloria Gertrudis Tapia Quijada, magistrada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, quien con su intervención me facilitó el acceso a información importante para la obra.

A la Licenciada Inés Martínez de Castro, por su oportuna intervención en mi proceso formativo académico.

Al personal docente y administrativo de El Colegio de Sonora por el apoyo recibido, especialmente a Rosario Estrella Ramírez del departamento de documentación y biblioteca.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo prestado a través del sistema de becas-crédito.

A Diana Ericka Fierros Bujanda, por su apoyo en la redacción de la obra.

## **R E S U M E N**

El presente trabajo es un análisis de los órganos de gobierno sonorenses durante el período de 1997 al año 2000. Se estudia particularmente el trabajo desarrollado por la quincuagésima quinta legislatura (LV) del Estado de Sonora y la relación de ésta con el Poder Ejecutivo local, en el marco de un gobierno conformado de manera plural por las tres principales fuerzas políticas en esa entidad: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional.

Pensamos que la pertinencia teórica y política de este trabajo en la discusión sobre democracia y gobernabilidad en México, es la consideración de que la pluralidad política no necesariamente conlleva a la parálisis y a la obstrucción de la función gubernativa, sino que con ésta, es posible la eficacia y la legitimidad de los órganos de gobierno en el cumplimiento de su función y en su contribución a la democracia.

De allí que resulte importante el estudio de la actividad gubernamental de los órganos de gobierno conformados por una pluralidad política, donde los partidos enfrentan el desafío de gobernar y de responsabilizarse juntos de la función pública, al acceder por la vía electoral a la conformación de los órganos de representación ciudadana, para la custodia y cuidado de los intereses de orden público.

Con esa visión, el trabajo se centra en la experiencia de gobiernos pluralizados en el Estado de Sonora, en donde en 1997 se conformó un gobierno con un Ejecutivo priísta y un Legislativo integrado por tres partidos que no obtuvieron la mayoría por sí mismos en lo individual, y donde la alternancia en el Poder Legislativo se ubicó en un contexto histórico político local ligado al proceso de transición que actualmente se vive en el país.

## INDICE

Introducción .....	1
--------------------	---

### CAPITULO I.- LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.

1.1.- Introducción.....	4
1.2.- El concepto. ....	4
1.3.- Tipología del gobierno dividido.....	6
1.4.- Factores de formación del gobierno dividido.....	16
1.4.1.- Una diversidad y pluralidad de ideas y enfoques sociales en una comunidad...16	
1.4.2.- Un sistema de partidos competitivo.....	17
1.4.3.- Factores político-electorales.....	18
1.4.4.- Factores de naturaleza social que llevan al activismo político.....	20
1.5.- Ventajas y riesgos de un gobierno dividido.....	21
1.5.1.- Consecuencias positivas.....	21
1.5.2.- Consecuencias negativas.....	25
1.6.- El concepto de gobernabilidad.....	31
1.7.- La gobernabilidad de un gobierno dividido.....	36
1.8.- La gobernabilidad interna de un órgano legislativo.....	39

### CAPITULO II.- EL GOBIERNO DIVIDIDO EN MEXICO Y EN SONORA.

2.1.- Introducción.....	45
2.2.- La experiencia mexicana de gobiernos divididos.....	46
2.2.1.- Gobiernos divididos del ámbito federal de México.....	47
2.2.2.- Gobiernos divididos del ámbito local mexicano.....	52
2.3.- La experiencia sonorenses de gobiernos divididos.....	57
2.4.- El gobierno dividido sonorenses 1997-2000.....	64

### CAPITULO III.- EL TRABAJO LEGISLATIVO DE LA LV LEGISLATURA SONORENSE, 1997-2000.

3.1.- Introducción.....	68
3.2.- El trabajo legislativo.....	69
3.3.- El inicio de actividades.....	72
3.3.1.- Instalación de la primera mesa directiva.....	72
3.3.2.- Desarrollo de las primeras sesiones.....	76
3.4.- La participación partidista en el trabajo legislativo.....	80
3.4.1.- El logro de consensos.....	80
3.5.- La eficacia del pluralismo legislativo.....	87
3.5.1.- Cumplimiento de la función legislativa.....	87

3.5.2.- Producción legislativa.....	87
3.5.3.- Formas de votación.....	90
3.5.4.- Rupturas con el pasado.....	92
3.5.5.- Legado legislativo.....	101
3.6.- Los desajustes del pluralismo legislativo.....	113
3.6.1.- Asuntos resueltos en comisiones.....	113
3.6.2.- La participación política de la mujer.....	115
3.6.3.- Otros inconvenientes.....	120

#### CAPITULO IV.- BALANCE ESTIMATIVO.

4.1.- Introducción. ....	123
4.2.- La pluralidad funcionó.....	123
4.3.- Circunstancias que favorecieron el cumplimiento del trabajo legislativo.....	126
4.3.1.- El sistema de comunicación social.....	126
4.3.2.- La geografía electoral municipal.....	127
4.3.3.- El marco cognitivo de los congresistas.....	128
4.5.- La relación entre ejecutivo y legislativo.....	131
4.5.1.- La relación entre poderes.....	131
4.5.1.1.- El panorama inicial.....	131
4.5.1.2.- La producción legislativa del ejecutivo.....	132
4.5.1.3.- El veto gubernamental.....	136

CONCLUSIONES.....	139
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA. ....	143
--------------------	-----

INDICE DE TABLAS.....	148
-----------------------	-----

INDICE DE ORGANIGRAMAS. ....	151
------------------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

La actividad gubernamental en el Estado de Sonora actualmente presenta características antes no observadas en cuanto a la participación política y conformación plural de los órganos de gobierno. Las diferentes fuerzas políticas de la localidad por primera vez enfrentan el desafío de co-gobernar y de co-responsabilizarse juntas de la función pública que la sociedad sonorenses les encomienda, al acceder por la vía electoral a la conformación de los órganos de representación ciudadana.

Ese fue el caso de la conformación dividida del Congreso sonorenses en funciones del 16 de septiembre de 1997 al 15 de septiembre del 2000, el cual quedó integrado por una Legislatura en la que las distintas fracciones partidistas estuvieron equilibradas en número, como no había sucedido antes en todo el período posrevolucionario sonorenses desde 1920. En esa ocasión el Partido Revolucionario Institucional (PRI) logró 14 curules, 10 el Partido Acción Nacional (PAN) y 9 el Partido de la Revolución Democrática. (PRD). Fue la primera vez que el Congreso local se integró por una verdadera pluralidad.

De igual manera, el aumento de la participación política y la alternancia en los gobiernos sonorenses se ha manifestado en las presidencias municipales de los ayuntamientos, ya que para 1997 el PRI obtuvo 45 municipios de un total de 72, mientras que el PRD obtuvo 9, 17 el PAN y 1 el Partido del Trabajo (PT), lo cual representó un resultado significativo si tomamos en cuenta que desde 1920 hasta 1997, un solo partido integró casi la totalidad de los medios de representación popular en Sonora.

Si bien esa incipiente caracterización plural de la actividad gubernamental en el Estado de Sonora es muestra favorable de un proceso real de democratización, es importante también poner sobre la mesa de discusión y no perder de vista las consecuencias o efectos que produce esa pluralidad de actores diferentes en la dinámica cotidiana de los

órganos de gobierno, ya que esa situación puede traducirse efectivamente en oportunidades extraordinarias para actuar en beneficio social, pero que también puede traducirse en serios riesgos de ineficiencia gubernativa, ante la posibilidad de que la contienda política sea llevada al ámbito gubernativo.

De allí que resulte importante entrar al estudio de los llamados gobiernos divididos o compartidos, que están crecientemente presentándose en el Estado de Sonora y que se conforman por una pluralidad de actores que responden a diferentes intereses políticos y distintos proyectos sociales, por lo que resulta pertinente analizar las diversas causas que generan la aparición de ese tipo de fenómenos sociales, los efectos o consecuencias que estos producen, los riesgos y beneficios emanados de ellos y la manera como han ido evolucionando en el entorno social sonoreense, para lo cual nos enfocaremos a un caso importante presentado en ese estado del noroeste mexicano, el caso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que estuvieron en funciones de 1997 al 2000 conformando el primer gobierno dividido en la historia política del período posrevolucionario en Sonora.

Por ello el presente trabajo expone una serie de conceptos y argumentos relacionados con la figura de los gobiernos divididos, intenta ofrecer una revisión analítica de la experiencia mexicana en ese tipo de gobiernos y particularmente entra al estudio de la formación y desarrollo de uno ocurrido en el Estado de Sonora en 1997.

Con esa intención, en el primer capítulo se introduce al lector en el concepto del gobierno dividido, los tipos que pueden formarse en una democracia presidencial que en el marco de una división de poderes, cuenta con un sistema de partidos competitivo, en un sistema unicameral o bicameral de organización, y finalmente se exponen algunos factores generales que contribuyen a la formación de esos gobiernos así como las ventajas y desventajas que se pueden generar sobre la gobernabilidad de los mismos.

El capítulo segundo expone la manera en que la república mexicana ha experimentado la presencia de gobiernos divididos, tanto en el ámbito federal como en el local, ya que los procesos electorales en la república mexicana han conformado una geografía política caracterizada por la presencia plural de partidos en los órganos de gobierno, no sólo en los poderes federales de gobierno, sino también en la experiencia de los poderes locales de algunas entidades federativas como el Estado de Sonora, lo cual se ilustra gráficamente en este capítulo.

En consideración a los riesgos y ventajas que implica un gobierno dividido, en el tercer capítulo se describe la evolución del gobierno dividido sonorenses, se analiza el desempeño del Poder Legislativo y se observa que en el desarrollo de su función la pluralidad partidista no obstaculizó el cumplimiento del trabajo legislativo, no obstante un inicio conflictivo de gestiones el cual fue superado a lo largo del período de la LV Legislatura 1997-2000, en la que el arribo a consensos y acuerdos se hizo evidente en la repartición equitativa del trabajo legislativo, en las formas de votación que en su mayoría fueron de unanimidad y en el cumplimiento mismo de la función legislativa, lo cual se analiza en este capítulo.

Finalmente en el cuarto y último capítulo, se presenta un balance de indicadores de aciertos y desaciertos de la pluralidad conformada en el Congreso y en el Ejecutivo, lo cual nos permitió asumir la conclusión de que no obstante los riesgos de un gobierno dividido, la experiencia sonorenses de 1997 al 2000 no significó el estancamiento de la función entre poderes, la parálisis del trabajo legislativo ni la tan temida ingobernabilidad atribuida a la figura de los gobiernos divididos.

C A P I T U L O I

## **CAPITULO I.- LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.**

### **1.1.- Introducción.**

En el presente capítulo se describe la figura del gobierno dividido, su concepto, sus elementos y los distintos tipos de gobiernos divididos que pueden formarse en una democracia presidencial que cuenta con un marco de división de poderes y con un sistema de partidos competitivo, en donde el Poder Legislativo se integra por un sistema unicameral o bicameral de organización y en donde convergen varios factores que contribuyen a la formación de tales gobiernos.

Resulta necesario para entender la gestación, desarrollo y consecuencias de un gobierno dividido, ubicar primeramente los elementos conceptuales del término, su tipología y sus efectos, para con ello poder comprender claramente de qué estamos hablando y cómo es que éste fenómeno se ha presentado en países como México tanto en el ámbito federal como en el local de los poderes de gobierno.

### **1.2.- El concepto.**

Los países presidencialistas que tienen como marco organizacional un régimen político de división de Poderes, otorgan un amplísimo poder a la figura del Ejecutivo. Este Poder posee amplias prerrogativas y facultades distintas a las que la propia legislación le otorga al Legislativo. Estos dos poderes junto con el Poder Judicial conforman el sistema de gobierno en esos países, con la salvedad de que sólo el Poder Judicial no es conformado directamente por el voto popular, sino que es designado por el Ejecutivo con aprobación del Legislativo, en cambio, tanto el Ejecutivo como el Legislativo son conformados por el voto directo del electorado.

En el esquema de la división de poderes, éstos fueron creados autónomos entre sí, pero cada país presidencialista en lo particular ha legislado de una forma en que puedan existir contrapesos entre los poderes, para asegurar el justo ejercicio de las atribuciones que a cada uno le corresponde.

Ante ese marco organizacional de gobierno, uno de los problemas que la democracia con gobierno presidencialista enfrenta, es que en el marco de un sistema de partidos no competitivo, ese esquema de presidencialismo y división de poderes no resulta eficaz, ya que al existir un solo partido que domina todos o casi todos los puestos de elección popular, los poderes quedan bajo una sola dirección y voluntad unipartidista, parcial y sin contrapesos reales. En ese caso se forman escenarios unipartidistas de gobierno denominados unificados, en los que un solo partido político posee el control tanto del Ejecutivo como del Legislativo, denominándose unificados ya que no se encuentran divididos ni compartidos por varias fuerzas políticas. Alonso Lujambio define ese tipo de gobiernos unificados como aquellos en los que un partido posee el control tanto del Ejecutivo como del Legislativo, ya sea que se trate de un sistema unicameral o bicameral de organización.<sup>1</sup>

Pero cuando la variable sistema de partidos se transforma en un sistema competitivo, en donde los partidos políticos logran integrar escenarios de mayor pluralidad y de mayor presencia decisiva, se forman gobiernos en donde ya no solamente un partido posee el control de los poderes de gobierno, sino que ahora éste se ve obligado a compartirlo con otros y a transigir con ellos en el ejercicio de la gestión gubernamental. Es

---

<sup>1</sup> Alonso Lujambio. *Poder legislativo, gobiernos divididos en la federación mexicana*, México D.F. Congreso nacional de ciencia política. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Autónoma Metropolitana, primera edición. 1996. p.9.

aquí cuando aparecen gobiernos compartidos entre partidos políticos distintos, que han sido denominados "gobiernos divididos" precisamente por estar bajo ese carácter.

Por ello, se entiende aquí por gobierno dividido, aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al Presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo, no cuenta con el control mayoritario de la cámara esto es, con por lo menos 50 por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa o en una de las dos Cámaras, si se trata de un sistema bicameral<sup>2</sup>.

Esa definición de Lujambio nos da una descripción genérica del concepto de gobierno dividido, en la que se ilustra acertadamente la situación de los poderes de gobierno que enfrentan esa pluralidad, en la que simplemente la mayoría absoluta de la Cámara Legislativa pertenece a uno o a varios partidos y el Presidente o el Gobernador en su caso, pertenecen a otro partido distinto, con lo cual se rompe el esquema de gobierno unipartidista y se sustituye por uno pluripartidista, compartido, dividido.

Ante ese tipo de integración plural, se reformulan las formas de gobierno, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo cambian significativamente, de manera que ahora los actores políticos se ven obligados a replantearse tácticas, realineamientos, alianzas y negociaciones que les permitan contender en la escena política sin deslegitimar la función institucional de los poderes de gobierno.

### **1.3.- Tipología del gobierno dividido.**

Partiendo de la definición genérica de gobierno dividido que señalamos en el apartado anterior, podemos tomar en consideración la formación también de varios tipos de

---

<sup>2</sup> Ibid Lujambio. 1996. Pág.- 9.

gobiernos divididos que la propia competencia partidista genera, ya que esta competitividad, implica posibilidades reales de que se presenten varios tipos de combinaciones de acceso de los partidos políticos a los puestos de elección popular, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Ante tal consideración, podemos observar que ese fenómeno gubernamental puede manifestarse de distintas maneras siendo dividido, en donde los partidos políticos protagonizan y escenifican distintos escenarios gubernamentales en los que se reparten y se dividen posiciones de poder, ya sea en las cámaras legislativas o en el propio Poder Ejecutivo, lo cual llega a influir considerablemente en el ejercicio de la gestión gubernamental que le corresponde a cada uno de los poderes de gobierno.

Haciendo un ejercicio de clasificación de los tipos de gobiernos divididos que pueden presentarse en un sistema unicameral, la Tabla 1 ilustra los tipos de escenarios gubernamentales divididos posibles que la propia competencia partidista puede generar en los poderes de gobierno.

Tabla 1. Tipología de gobiernos divididos en una democracia presidencial, bajo un esquema de partidos competitivo y un sistema unicameral de organización.

TIPO	PARTIDO DEL EJECUTIVO EN EL CONGRESO	PARTIDOS DE OPOSICION EN EL CONGRESO
A	<del>MA</del> – MR	Todos los partidos por sí solos son minoría, pero juntos pueden alcanzar mayoría incluso absoluta.
B	<del>MA</del> – <del>MR</del> – E	Ningún partido posee ni mayoría ni minoría sino que enfrenta una situación de empate.
C	<del>MA</del> – <del>MR</del> – <del>E</del>	La oposición es mayoría y el partido del Ejecutivo resulta minoría.

FUENTE: Elaboración propia del autor.

MA: Mayoría Absoluta, MR: Mayoría Relativa, E: Empate.

Los escenarios gubernamentales divididos que un sistema de partidos competitivo puede generar en una democracia presidencialista de organización unicameral, pueden ser

de tres tipos: El tipo A corresponde a un gobierno dividido en el que el partido que domina en el Ejecutivo posee sólo la mayoría relativa (MR) en el Congreso, sin contar con la mayoría absoluta (MA). En este caso el partido del Ejecutivo no posee el control absoluto de la Asamblea Legislativa sino solo una mayoría relativa, es decir, menor al 50 por ciento, en la que los partidos de oposición por contrapartida, por sí solos resultan minoría pero en conjunto, la combinación de todos ellos o de algunos de ellos puede provocar que alcancen una mayoría relativa o incluso una mayoría absoluta según el caso, y ejercer una oposición a las iniciativas del Ejecutivo dividiendo así el control político del gobierno. Por ejemplo, éste fue el caso de la XLV Legislatura del Estado de Sonora en la que de un total de 33 diputados que conforman este Congreso, el partido del Ejecutivo obtuvo 14 escaños contra 19 puestos ganados por la oposición, 10 por Acción Nacional y 9 por la Revolución democrática. Como vemos cada partido por sí sólo sería minoría pero unidos sumarían 5 votos más que el partido del Ejecutivo. En este caso la oposición tendría la mayoría absoluta si uniera esfuerzos. Pero de la misma forma el partido del ejecutivo puede formar alianzas con uno o varios partidos de oposición o con algunos cuantos diputados, con lo cual podría reforzar su mayoría relativa o incluso alcanzar la absoluta. Ello dependería de la propia dinámica legislativa del Congreso.

El tipo B corresponde a un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no posee ni la mayoría absoluta (MA) ni la relativa (MR) en el Congreso, sino que enfrenta una situación de empate (E) respecto a los demás partidos en la asamblea legislativa. En este caso ningún partido en el Congreso posee mayorías ni minorías sino el mismo número de espacios, por lo cual el partido del Ejecutivo no posee el control del Congreso puesto que cuenta con los mismos escaños que los partidos de oposición. En este tipo de gobierno dividido se puede presentar también la situación de que el partido del Ejecutivo enfrente

una oposición unida que lo convierta en minoría o una oposición aliada que le provea de mayoría relativa o absoluta, pero sin duda este gobierno se encuentra considerablemente dividido entre el partido del Ejecutivo y los partidos de oposición que conforma el Congreso. Tal vez esta situación de empate sea un caso difícil de que se forme, pero la propia competitividad de un sistema de partidos lo puede generar, es posible.

El tipo C corresponde a un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no posee ni la mayoría absoluta (MA) ni la relativa (MR) en el Congreso, ni tampoco una situación de empate (E) entre los partidos. Este es el caso de mayor división puesto que el partido del Ejecutivo es minoría en la asamblea legislativa y la oposición logra el control relativo o incluso absoluto del Poder Legislativo, ya sea por medio de uno o varios partidos, o bien por todos juntos.

Es importante señalar que de estos tipos generales de gobiernos divididos que propongo, se pueden desprender otros subtipos o subescenarios de división tan cambiantes como la dinámica misma de la vida del Congreso, en donde los partidos celebran alianzas y se organizan de muy diversas maneras para la discusión y aprobación del trabajo legislativo.

Por otra parte, de la misma forma es posible clasificar o tipificar gobiernos divididos en un sistema bicameral de organización legislativa. Los escenarios gubernamentales divididos que un sistema de partidos competitivo puede generar en el marco de una democracia presidencialista se vuelven muy diversos, éstos pueden ser de varios tipos como se muestra a continuación en la Tabla 2.

Tabla 2. Tipología de gobiernos divididos en una democracia presidencial, bajo un esquema de Partidos competitivo y un sistema bicameral de organización.

TIPO	PARTIDO DEL EJECUTIVO EN LA CAMARA DE DIPUTADOS	PARTIDO DEL EJECUTIVO EN LA CAMARA DE SENADORES
A	MA	MR
B	MA	E
C	MA	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>
D	MR	MA
E	MR	MR
F	MR	E
G	MR	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>
H	E	E
I	E	MA
J	E	MR
K	E	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>
L	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>	MA
M	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>	MR
N	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>	E
Ñ	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>	<del>MA</del> - <del>MR</del> - <del>E</del>

FUENTE: Elaboración propia del autor.

El tipo A se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo posee la mayoría absoluta (MA) en la Cámara de Diputados pero solo mayoría relativa (MR) en la de Senadores. En este caso podríamos hablar del escenario menos dividido a comparación de otros, ya que en éste el partido del Ejecutivo mantiene las mayorías en ambas Cámaras, aunque en el Senado podría darse una situación en la que una oposición unida alcance una mayoría relativa incluso absoluta, en la que se forme un gobierno dividido por el Senado.

El tipo B se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo posee la mayoría absoluta (MA) en la Cámara de Diputados pero en cambio se encuentra en una situación de empate (E) en la Cámara de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo sigue teniendo el control de la Cámara de Diputados, pero en el Senado enfrenta una situación en la que todos los partidos poseen el mismo número de escaños, ninguno es

mayoría pero tampoco minoría, incluyendo el partido del Ejecutivo; por ello perdiendo el control del Senado, el gobierno se divide.

El tipo C se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo posee la mayoría absoluta (MA) en la Cámara de Diputados pero es minoría en la Cámara de Senadores, puesto que aquí no posee ninguna mayoría ni una situación de empate. En este caso el partido del Ejecutivo mantiene el control de la Cámara de Diputados pero no en la de Senadores, ya que aquí resulta minoría. La oposición en este caso mantiene el control del Senado, ya sea por la mayoría de un solo partido o por la combinación de dos o más de ellos.

El tipo D se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo posee solo la mayoría relativa (MR) en la Cámara de Diputados pero mantiene la mayoría absoluta (MA) en la de Senadores. En este caso si bien el partido del Ejecutivo mantiene la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, puede darse el caso mencionado anteriormente en el que una oposición unida tome el control de esta Cámara, ya sea que unidos alcancen la mayoría relativa o la absoluta incluso, pero tendría que ser unidos puesto que los partidos por sí solos en lo individual continúan siendo minoría. En esta Cámara es donde se da la división del gobierno aunque en el Senado el partido del Ejecutivo continúe dominando con mayoría absoluta.

El tipo E se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo posee solo la mayoría relativa (MR) en ambas Cámaras, en la de Diputados y en la de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo no posee el control total de ambas Cámaras, incluso si se topa con una oposición unida puede perder la mayoría relativa en ellas y convertirse incluso en minoría.

El tipo F se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo posee solo la mayoría relativa (MR) en la Cámara de Diputados, pero se encuentra en una situación de empate (E) en la Cámara de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo puede enfrentar la situación de una oposición unida ya antes mencionada y perder la mayoría, y en la Cámara de Senadores definitivamente no posee la mayoría pero tampoco la minoría al enfrentar una situación de empate. Por esta falta de control de las Cámaras, el gobierno del partido del Ejecutivo se encuentra de esta manera dividido y compartido con otros partidos políticos.

El tipo G se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo posee sólo la mayoría relativa (MR) en la Cámara de Diputados pero es minoría en la de Senadores, es decir, no posee ninguna mayoría ni situación de empate en la Cámara de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo enfrenta un gobierno sumamente dividido, ya que la mayoría relativa en la Cámara de Diputados la puede perder ante una oposición unida y por si fuera poco es minoría en el Senado.

El tipo H se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no posee ninguna mayoría en ambas Cámaras pero tampoco ninguna minoría, es decir, se encuentra en una situación de empate con los restantes partidos políticos con los que conforma ambas Cámaras. En este caso podríamos hablar de un gobierno sumamente dividido pero no el más, puesto que aquí el partido del Ejecutivo si bien no posee ningún tipo de mayoría a su favor, tampoco la posee ningún otro partido y por ello se encuentra en una situación de empate numérico con respecto a la oposición, aunque sigue enfrentando el riesgo de contender ante una oposición unida que lo convierta en minoría. Este escenario es muy interesante de explorar por que si bien el partido del Ejecutivo esta sometido a un grande riesgo de ser convertido en minoría, a la vez puede buscar los arreglos y negociaciones

necesarias con algunos partidos para que lo respalden y obtener así la mayoría incluso absoluta. Eso dependerá de la dinámica misma de la vida interior de ambas Cámaras.

El tipo I se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo se encuentra en una situación de empate (E) en la Cámara de Diputados pero cuenta con la mayoría absoluta (MA) en la de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo se encuentra mayormente reforzado por la Cámara de Senadores en donde posee la mayoría absoluta, en cambio en la Cámara de Diputados posee el mismo número de escaños que los partidos de oposición, por lo que no cuenta con ninguna mayoría pero tampoco es minoría. La negociación y las alianzas entre partidos en esta Cámara de Diputados determinan si la oposición o el partido del Ejecutivo alcanzan algún tipo de mayoría a su favor.

El tipo J se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo se encuentra en una situación de empate (E) en la Cámara de Diputados pero cuenta con la mayoría relativa (MR) en la Cámara de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo enfrenta una Cámara de Diputados en la que puede negociar con algunos partidos de la oposición para alcanzar una mayoría, pero en la que también existe una oposición que puede aliarse con los mismos fines. En la Cámara de Senadores el partido del Ejecutivo tampoco tiene una mayoría asegurada ya que solo cuenta con la relativa, pero se encuentra presente también el riesgo de que la oposición se una y lo convierta en una minoría. Este es un caso de gobierno altamente dividido ya que el partido del Ejecutivo no tiene asegurado el control de las Cámaras.

El tipo K se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo se encuentra en una situación de empate (E) en la Cámara de Diputados y en la que no cuenta con ninguna mayoría ni situación de empate en la Cámara de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo no posee el control de ninguna de las Cámaras. En la de Diputados

sólo cuenta con una situación de empate que lo puede sumir en una minoría o lo puede animar con el logro de alguna mayoría negociada con algunos partidos de la oposición. Pero aún así el gobierno sufre una severa división ya que en la Cámara de Senadores posee una minoría con posibilidades casi nulas de alcanzar mayoría alguna. Se trata de un escenario ampliamente dividido entre el partido del Ejecutivo los partidos de la oposición.

El tipo L se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no cuenta con ninguna mayoría ni situación de empate en la Cámara de Diputados pero posee la mayoría absoluta (MA) en la Cámara de Senadores. En este caso el Partido del Ejecutivo representa una minoría en la Cámara de Diputados que obviamente enfrenta una mayoría de oposición, pero que en contra partida cuenta con el control mayoritario absoluto de la Cámara de Senadores. Se trata de un gobierno dividido en el que el Partido del Ejecutivo domina una de las Cámaras pero no la otra.

El tipo M se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no cuenta con ninguna mayoría ni situación de empate en la Cámara de Diputados y sólo cuenta con la mayoría relativa (MR) en la Cámara de Senadores. En este caso el partido del Ejecutivo no sólo carece del control de la Cámara de Diputados por ser minoría en esta, sino que además posee un control muy relativo en la Cámara de Senadores, ya que por la consabida situación de enfrentar posiblemente a una oposición unida que alcance una mayoría absoluta, esta puede convertir al partido del Ejecutivo en una minoría también en esta Cámara. De la misma manera no podemos perder de vista la otra posibilidad en la que por una negociación del partido del Ejecutivo con uno o mas partidos de la oposición, estos lo refuercen y lo ayuden a alcanzar una mayoría incluso absoluta en el trabajo legislativo, en este caso el partido del Ejecutivo podría alcanzar una mayoría absoluta. Por ello mismo resulta relativa su mayoría, porque como puede servirle para el control de la Cámara puede

no alcanzarle y convertirle en minoría. Se trata de un gobierno considerablemente dividido entre el partido del Ejecutivo y los partidos de la oposición en el que pueden darse diferentes subescenarios de división.

El tipo N se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no cuenta con ninguna mayoría ni situación de empate en la Cámara de Diputados y sólo cuenta con una situación de empate (E) en la Cámara de Senadores. Este es un escenario gubernamental de amplia división puesto que es la oposición quien domina en la Cámara de Diputados y por otro lado en la Cámara de Senadores el partido del Ejecutivo tan sólo posee una situación de empate, lo que significa que tampoco posee el control de esta Cámara. Ante esta situación, el partido del Ejecutivo sólo puede aspirar en el Senado a negociar con alguno o algunos partidos opositores para intentar alcanzar alguna mayoría, pero por la lógica de un sistema de partidos en competencia, es mayormente probable que el partido del Ejecutivo se convierta en un partido de minoría. La división de gobierno es ineludible en este caso por el amplio control que la oposición alcanza en ambas Cámaras.

El tipo Ñ se trata de un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no cuenta con ninguna mayoría ni situación de empate en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. Este es el caso de mayor división en los poderes de gobierno, puesto que el partido del Ejecutivo no posee el control de ninguna de las dos Cámaras y prácticamente no tiene posibilidades de negociación o celebración de alianzas que le permitan aspirar a algún tipo de mayoría, puesto que esta está en manos de la oposición.

Al igual que sucede en los sistemas unicamerales de organización legislativa, en los bicamerales también podemos considerar que de estos tipos generales de gobiernos divididos se pueden desprender otros subtipos que pueden ser tan cambiantes como la dinámica misma de la vida interna de las Cámaras, en la que los partidos celebran alianzas

y se organizan para la discusión y aprobación del trabajo legislativo. Por último resulta pertinente señalar que las situaciones de empate (E) tendrían lugar en aquellos órganos colegiados que se integran por un número par de escaños en el caso de dos partidos, pero también en los que se integran por un número impar si el número de partidos también es impar.

#### **1.4.- Factores de la formación del gobierno dividido.**

Los factores causales que generan la formación de estos tipos de gobiernos son muy variados y complejos, ya que éstos siempre se encuentran íntimamente ligados a las características y peculiaridades propias de cada región en la que se forman. Estos se encuentran determinados por aspectos culturales, políticos, económicos y sociales que caracterizan a la población local en donde surgen y que se evidencian durante el desarrollo de los procesos electorales para cargos de elección popular. Ante esta complejidad haremos mención de los factores que consideramos los más importantes o los más genéricos, como los que se describen a continuación.

##### *1.4.1.- Una diversidad y pluralidad de ideas y enfoques sociales en una comunidad.*

La existencia de una diversidad de ideas y de concepciones entre los distintos actores de una sociedad, provoca que se genere una pluralidad de eventos y de situaciones en los que los actores convergen buscando la mayor satisfacción de sus necesidades, intenciones, ambiciones y demás intereses propios o de grupo. Esta búsqueda constante de satisfacción de intereses propios se ve envuelta en una dinámica de contienda y competencia entre los actores, puesto que no todos logran la consecución de sus fines, trasladándose esta dinámica a diversos escenarios sociales en los que sólo algunos cuantos de estos intereses pueden ser resueltos. Así es que podemos ver individuos que se agrupan y se organizan en

sindicatos, centrales obreras o campesinas, partidos políticos, mesas directivas, asociaciones, sociedades y demás grupos de muy diversa índole que se forman en busca de la mejor consecución de sus fines y propósitos. Cuando esto sucede se conforman escenarios de pluralidad, de diversidad de opiniones, de diversidad de enfoques sociales y de ideas que se manifiestan en todos los ámbitos de la vida social, cultural, económica y política de los ciudadanos de una comunidad, donde no prevalece una sola opinión, una sola idea o un solo interés, sino que existen varios de éstos que buscan un lugar en la esfera decisional de una comunidad. Entonces, puesto que la diversidad social de pensamiento existe entre la población civil, existen también escenarios de pluralidad y de intereses diversificados que se forman en todos los ámbitos de la vida social, incluyendo los relacionados con formas gubernamentales, como es el caso de la formación de gobiernos integrados por una pluralidad de ideologías e intereses diversos, representados por diversos grupos políticos que toman partido por ciertos intereses que entran en competencia con otros, en donde cada partido político compite con los demás por lograr la satisfacción de su programa o proyecto político. Esta situación contribuye con otros factores a la formación de gobiernos plurales, diversificados o divididos, que aunque no es la única causa ni la más determinante, posee un gran peso en la formación de éstos y al ser asociada con otros factores causales ejerce una fuerte influencia en la formación de gobiernos en los que el poder se comparte entre dos o más fracciones de intereses políticos.

1.4.2.- *Un sistema de partidos competitivo.* Cuando la diversidad se analiza en la esfera política encontramos también allí diversos escenarios de pluralidad. Uno de estos escenarios consiste en la presencia de diversos partidos políticos que compiten por la obtención del poder y por la aplicación de la ideología propia partidista que representan. Cuando esto sucede se forma un sistema de partidos competitivo, lo cual implica que la

contienda por el poder y por el apoderamiento de los diversos puestos de elección popular resulta precisamente muy competida, dividida, peleada y disputada. Esa competencia partidista genera diversos escenarios de pluripartidismo, en donde convergen dos o más partidos en un mismo escenario, tal y como resulta en el caso de los gobiernos divididos en los que la propia competitividad del sistema de partidos permite que varios partidos accedan al poder, a los puestos de elección popular, a las áreas que conforman los distintos órganos y poderes de gobierno, en donde no existe el dominio de un solo partido, sino que son varios los partidos que comparten la responsabilidad y el ejercicio de las facultades que la ley le confiere a cada institución de gobierno que integran. De esta manera un sistema de partidos competitivo resulta ser un factor causal que lleva un importante peso en la producción de gobiernos divididos, ya que representa el camino que le da acceso a los distintos partidos políticos a los puestos de poder en los que se sustenta la gestión gubernamental de los diferentes órganos de gobierno, y asociada con otros factores de causalidad de mayor complejidad genera la formación de gobiernos pluripartidistas y diversificados, divididos entre dos o más partidos políticos.

1.4.3.- *Factores político-electorales.* Algunos estudiosos de los gobiernos pluralistas en América Latina como Javier Hurtado, señalan factores complejos en la formación de gobiernos divididos relacionados con la organización y ejecución de comicios electorales. Hurtado señala como causas importantes la utilización de boletas múltiples y separadas para elegir Ejecutivo y Legislativo, la falta de elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo o la celebración de elecciones intermedias, la celebración de segundas rondas electorales y la existencia de un multipartidismo, ya que estas causas han estado presentes en los últimos años en gobiernos divididos de 19 sistemas presidenciales en América

Latina.<sup>3</sup> De estas causas la que nos parece más significativa es la celebración de elecciones intermedias en las que se eligen Diputados y no Ejecutivo, es decir, en elecciones que se celebran para elegir Diputados cuando el Ejecutivo va en la mitad de su período legal de funciones, ya que en esta situación podría darse el caso de una sociedad molesta con la gestión del Ejecutivo y que a la llegada de las elecciones intermedias, la ciudadanía decida castigar al partido del Ejecutivo y vote a favor de la oposición en el legislativo, lo cual genera una situación de gobierno dividido entre un Ejecutivo de un partido y un Congreso de oposición. Las demás causas resultan cuestionables puesto que la utilización de boletas únicas difícilmente influye en el comportamiento electoral de los votantes, la celebración de segundas rondas electorales lejos de dividir o fragmentar el voto ciudadano lo reorientan hacia el candidato que lleva la mayoría, y la existencia de un multipartidismo no implica necesariamente una competitividad de un sistema de partidos, no refiere necesariamente a un multipartidismo competitivo, incluso puede haber tan sólo un bipartidismo competitivo que provoque el gobierno dividido y no necesariamente un multipartidismo.

Lujambio señala también dos causas político-electorales para el caso de países como México en donde el sistema de partidos se ha vuelto competitivo: una, la enorme competitividad de elecciones legislativas concurrentes con las elecciones para gobernador, y dos, el abrupto realineamiento de las preferencias electorales en elecciones intermedias.<sup>4</sup> En la primera causa el gobierno dividido se forma debido a una gran competitividad entre los partidos políticos por los puestos de elección que están en concurso en el mismo comicio electoral, tanto para el ejecutivo como para el legislativo, y en la segunda causa de

---

<sup>3</sup> Javier Hurtado. "Los Gobiernos Divididos y las Elecciones de 1988 en México". *Revista mensual Este País*, México D.F. Abril de 1998, Pp. 46-53.

<sup>4</sup> Op. Cit. Alonso Lujambio, 1996. Pág.- 15.

elecciones intermedias, puede darse el ya mencionado caso de que la ciudadanía otorgue su voto a partidos opuestos al del ejecutivo por algún descontento en la gestión de gobierno que haya venido realizando el presidente o el gobernador.

1.4.4.- *Factores de naturaleza social que llevan al activismo político.* Existen otros factores de mayor complejidad que intervienen en la formación de gobiernos plurales, como los son la cultura política y la cultura general de los votantes, el nivel de instrucción de la población, el grado de marginación de la ciudadanía o de algunos sectores de ésta y sobre todo el nivel de participación activa de la sociedad civil en grupos sociales no gubernamentales que intervienen en asuntos de orden público y de interés general. Cuando se cuenta con una población mayormente informada, educada, preparada, profesionista e inserta en un mundo donde los medios de comunicación ejercen gran influencia en la formación de la colectividad, se tienen electorados exigentes e informados que formulan juicios críticos sobre la gestión gubernamental de los partidos en el poder y de los órganos de gobierno, que exigen a sus gobernantes el cumplimiento de las ofertas de gobierno so pena de castigarlos en los comicios electorales futuros, dando su voto a la oposición y dividiendo sus preferencias electorales. El desarrollo de una cultura política de participación activa, orientada hacia la democracia, favorece el establecimiento de formas plurales de convivencia social, de conformación de sistemas de partidos competitivos y de formación plural de escenarios gubernamentales que han sido denominados gobiernos divididos.

Estos tipos de factores causales son los que consideramos más importantes y los más generales, ya que de este tipo de factores surgen otros distintos de mayor complejidad, que contribuyen en la conformación de un gobierno en el que se integren las distintas diversidades y fuerzas plurales que existen en la sociedad.

### 1.5.- Ventajas y riesgos de un gobierno dividido.

La experiencia que se desprende de un gobierno dividido implica una serie de consecuencias que pueden ser analizadas como positivas unas pero también como negativas otras, las cuales pueden afectar a las democracias en formación o en busca de consolidarse, ya que las relaciones que genera la experiencia de un gobierno dividido entre los diferentes actores políticos y sociales de una comunidad, ponen en evidencia una serie de implicaciones y consecuencias que pueden generarse sobre la acción gubernamental y la esfera de convivencia política y social de un país o una región. Diversas formas de consecuencias han sido señaladas por estudiosos del tema que coinciden en calificar a éstas como de dos tipos: Consecuencias *positivas*, las que se desprenden cuando los actores de los gobiernos divididos fomentan la cooperación y el acuerdo, y Consecuencias *negativas* cuando los acuerdos interpartidistas se dificultan y tienden a generar parálisis gubernamental e incluso crisis de gobernabilidad.

#### 1.5.1.- *Consecuencias positivas.*

A.- Javier Hurtado considera que la presencia de una situación donde el gobierno es compartido por varias fuerzas políticas, podría llegar a un momento en que los actores políticos se vean obligados al acuerdo y la cooperación, ya que de lo contrario "el electorado identificaría claramente el nombre, las siglas y el color del partido que obstaculiza la marcha del gobierno".<sup>5</sup> Esta es una implicación positiva del gobierno dividido, ya que los partidos necesitan estar favorecidos por la opinión pública y si ésta observa que sus representantes no funcionan en los cargos por los cuales los eligió, entonces en las próximas elecciones los sustituirán por otros con siglas y colores distintos.

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Javier Hurtado, 1998. Pág.- 49

B.- Por otra parte, con el gobierno dividido es posible la existencia de una efectiva independencia entre los poderes de gobierno, lo que da plena vigencia a la legislación que determina la división y autonomía real de los poderes.<sup>6</sup> La lógica de la dinámica de un gobierno dividido, hace pensar que el Ejecutivo al no contar con una mayoría en el Poder Legislativo, sus iniciativas de ley o decreto serán mayormente analizadas y discutidas por una pluralidad que tomará sus propias decisiones, sin allanarse sumisamente a la voluntad del Ejecutivo como sucede en los casos de gobiernos unificados, en donde el mismo partido domina en ambos poderes, lo que provoca un vicio en la autonomía e independencia del Legislativo hacia el Ejecutivo, situación que es minimizada en uno dividido.

C.- Por su parte Pantoja Morán observa como una consecuencia positiva del gobierno dividido, que la experiencia de este tipo de gobiernos puede permitir la práctica de una verdadera vigilancia y fiscalización entre poderes, lo cual sirve de contrapeso para que ninguno de los poderes públicos de gobierno se exceda en sus facultades y en el ejercicio de su poder, impidiéndose así la formación de gobiernos en los que el Ejecutivo posea poderes ilimitados o de gran amplitud, lo cual favorece también para que se eliminen las tradicionales relaciones de subordinación del Congreso para con el Ejecutivo y se establezca una real vigilancia y control de los actos de este último.<sup>7</sup> En este argumento también encontramos posibilidades reales de beneficio social emanadas del gobierno dividido, ya que es en este tipo de gobiernos en los que los actos de las autoridades y funcionarios públicos pueden estar mayormente vigilados y fiscalizados en el ejercicio de sus funciones, como en el manejo del gasto público, en la comisión de delitos y en otros

---

<sup>6</sup> Op. Cit. Javier Hurtado, 1998. Pág.- 51.

<sup>7</sup> David, Pantoja Morán, "Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia". *Revista Este País*. México, Junio de 1997. Pág.-9.

tantos aspectos más de los que la misma competencia partidista está pendiente para capitalizar a su favor, ya que en caso de que un partido realice malos manejos gubernamentales de los intereses sociales de la comunidad que se gobierna, los otros partidos restantes utilizarán esa situación en su contra restándole capital político.

D.- Lujambio considera que es en este tipo de gobiernos en los que se dan las condiciones más propicias para la celebración de elecciones limpias, más vigiladas, mayormente creíbles para la alternancia en los poderes, en los que también se pueden aumentar las probabilidades de responsabilizar y exigir cuentas a los representantes sociales que ejercen el poder político, y en los que la sociedad puede convertirse en un control popular de los gobiernos para atacar la impunidad.<sup>8</sup> Esta posibilidad resulta altamente positiva si se cuenta con una sociedad civil responsable, atenta y participativa en los asuntos de interés público, ya que es mayormente probable que todos los actos de gobierno sean presionados y moldeados por una opinión pública exigente de sus derechos políticos y civiles, mediante el respaldo de las fuerzas políticas organizadas. Es entonces en este tipo de gobiernos en los que se posibilita ampliamente el control de las autoridades públicas, ya que los actores políticos son vigilados por una sociedad civil que se encuentra mayormente interesada en los asuntos de la vida política de su país o región.

E.- La pluralidad de los gobiernos divididos contribuye a fortalecer la responsabilidad de los partidos políticos.<sup>9</sup> Esta consecuencia positiva observada por Lujambio, argumenta que los partidos políticos se vuelven mayormente responsables para

---

<sup>8</sup> Palabras expuestas por Lujambio durante la presentación de su libro *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana* IFE Ed. Océano, 2000, durante el Foro de análisis: Sonora: Elecciones 2000 a debate: balance y perspectivas, celebrado en la ciudad de Hermosillo, Sonora México, los días 5 y 6 de octubre de 2000.

<sup>9</sup> Ref. Cit. Lujambio. 2000, Palabras expuestas en el Foro de Análisis Sonora: Elecciones 2000 a debate.

con la sociedad en un gobierno dividido, ya que se ven constantemente obligados a explicar públicamente su conducta, en la que la ciudadanía está atenta y lo reflejará en el voto de las urnas, lo que también contribuye a propiciar las condiciones necesarias para la construcción de instituciones que conformen gobiernos responsables, ya que tarde o temprano los partidos son juzgados en las mamparas electorales.

F.- Por otra parte, los gobiernos divididos pueden resultar educativos, ya que pueden servir para aprender una cultura de debate y de negociación, de logro de acuerdos y de consensos, así como para la práctica de una tolerancia política en el marco de un pluralismo político real.<sup>10</sup> Sin duda la pluralidad de los gobiernos divididos fomenta el arraigo de una mayor cultura democrática, permite que los distintos partidos políticos ejerzan el poder y se responsabilicen directamente del ejercicio de la función pública, adquiriendo experiencia de gobierno, lo cual permite a su vez a la ciudadanía contar con opciones viables y responsables de distintas visibilidades del quehacer político-gubernamental.

Todas estas consecuencias positivas señaladas nos permiten considerar que la pluralidad del gobierno dividido, puede permitir mayores alternativas de solución y análisis de problemas sociales como son la desigualdad, la precariedad del estado de derecho, la delincuencia, la corrupción, la discusión de asuntos presupuestales, la justa aplicación de los recursos públicos y muchos otros que dejan de ser resueltos bajo la perspectiva de una sola visión política, lo cual resulta benéfico para la sociedad puesto que mejora la calidad de los gobiernos al evidenciar sus fallas para corregirlas.

Sin embargo, pese a las grandes posibilidades de beneficio social que presupone un gobierno dividido, también implica una serie de riesgos o desventajas que pueden hacerse

---

<sup>10</sup> Ref. Cit. Lujambio. 2000, Palabras expuestas en el Foro de Análisis Sonora: Elecciones 2000 a debate.

presente en los países o regiones en los que surgen, siendo el principal de estos riesgos el que los actores políticos que conforman los poderes u órganos de gobierno se mantengan en desacuerdos o discusiones constantes que impidan el normal desarrollo de la función pública, por trasladarse la normal lucha partidista a la dinámica interna de los órganos públicos. Este riesgo es natural ya que los partidos obedecen a visiones y proyectos de gobierno distintos entre sí, en los que las coincidencias programáticas pueden no existir y mantener en bloqueo constante la funcionalidad de un gobierno dividido.

#### 1.5.2.- *Consecuencias negativas.*

A.- Hurtado señala como una de las consecuencias negativas de la presencia de un gobierno dividido, el posible debilitamiento de la democracia alcanzada por un país o región, la cual podría debilitarse seriamente hasta llegar a la quiebra si la falta de cooperación entre las ramas de gobierno se hace permanentemente presente y se obstaculiza la marcha del gobierno.<sup>11</sup> Esto es así no sólo porque ello afecta los intereses públicos ante la falta de servicios gubernamentales, sino también porque esto puede propiciar además, cierto desencanto en el electorado que ante las experiencias de una naciente o débil democracia presidencial moderna, no logra avanzar en la solución de conflictos que afectan a la sociedad y podría cuestionar la funcionalidad del sistema democrático organizacional.

B.- Por otra parte, los desacuerdos interpartidistas ocasionan problemas de ineficiencia gubernamental, lo que a su vez provoca que tanto el Ejecutivo como el Legislativo se responsabilicen mutuamente de la culpa de los efectos de esa ineficiencia y permanecen enfrascados en una interminable lucha, en la que sólo el ciudadano resulta

---

<sup>11</sup> Op. Cit. Javier Hurtado, 1998. Pág.- 50.

perjudicado al no recibir los servicios públicos a cargo de los poderes de gobierno.<sup>12</sup> Como dijimos anteriormente, no es difícil pensar que la sana competencia entre partidos se traslade hacia el interior de las instituciones de gobierno y se convierta ésta en un conflicto entre Poderes, en donde los partidos se combatan y se desacrediten entre sí y en donde la mutua desacreditación ocasione un bloqueo de las instituciones, una parálisis e inclusive problemas de gobernabilidad, ya que al no arribar a acuerdos las funciones de los órganos se paralizan y los gobernados podrían desconocer autoridad alguna de parte de los Poderes.

C.- Por su parte Pantoja Morán advierte que si en un gobierno dividido entre partidos, además existe un sistema de partidos muy poco disciplinado, en donde los grupos al interior de cada partido no obedecen a un interés general sino a uno fragmentado, como si fueran subpartidos o partidos pequeños dentro de un mismo partido, se tendría un gobierno dividido no sólo entre partidos sino también entre fracciones internas de cada partido, aún cuando el titular del Poder Ejecutivo pertenezca al mismo partido de la mayoría en el Poder Legislativo.<sup>13</sup> En este escenario los acuerdos se dificultan más aún puesto que se requiere elaborar un pacto de complicadas negociaciones de verdadera artesanía democrática política, no sólo en cuanto a lo que atañe al contenido de la función pública sino también en cuanto a la distribución de los créditos o culpas por los beneficios o perjuicios que el trabajo gubernamental pueda causar en la sociedad.

D.- Otro de los problemas negativos identificados por Pantoja Morán que puede presentarse en un gobierno dividido falto de cooperación interpartidista, consiste en un problema más bien de carácter teórico, el cual consiste en que pueden presentarse controversias constitucionales en asuntos que no están debidamente reglamentados por el

---

<sup>12</sup> Op. Cit. Javier Hurtado, 1998. Pág.- 51.

<sup>13</sup> Op. Cit. Pantoja Morán. 1997. Pág.- 4.

orden jurídico, respecto a los cuales la Suprema Corte de Justicia vería complejo a quien dar la razón en un determinado asunto, si al Ejecutivo o al Legislativo en caso de discrepancias, ya que ambos poderes poseen la misma autoridad legitimada por el voto ciudadano y ambos representan al pueblo.<sup>14</sup> Esta situación también puede presentarse en caso de discrepancias no reglamentadas en un sistema bicameral, cuando se requiera dar la razón a una de las Cámaras. Se trata este de un problema teórico, puesto que no existe en la literatura especializada alguna solución de carácter democrático que resuelva el problema de cuál de los Poderes prevalece sobre el otro. En la práctica la Corte lo resuelve mediante criterios y principios generales de derecho pero después de un proceso largo que se prolonga indefinidamente en el tiempo, podría ocasionar problemas de eficiencia en la función pública. Un ejemplo de este tipo de problemas se presenta cuando ante una iniciativa del Ejecutivo presentada en un Legislativo integrado por un número par de legisladores, estos votan 50 % a favor y 50 % en contra después de un proceso interno de discusión. En este caso se dificulta saber cuál decisión de los dos Poderes prevalece.

E.- Por otra parte en el gobierno dividido los partidos de oposición podrían no encontrar incentivos para cooperar con el Ejecutivo, en una coalición congresional con el partido del Ejecutivo, puesto que si ante una iniciativa del Presidente, si la coalición tiene éxito los créditos se los lleva el Presidente y su partido ante la opinión pública, mientras que en cambio los opositores a la iniciativa presidencial se reparten las culpas, y si el éxito no se alcanza y la coalición fracasa, la oposición comparte las culpas con el Presidente y no tienen oportunidad de capitalizar a su favor el fracaso de la política presidencial, por lo cual

---

<sup>14</sup> Op. Cit. Pantoja Morán. 1997. Pág.- 8.

resulta más fácil para la oposición criticar al Presidente que apoyarlo en sus iniciativas.<sup>15</sup> En este caso se constituye un serio problema puesto que los partidos podrían estar gobernando motivados únicamente por la capitalización de aciertos y errores de sus adversarios políticos, dejando de lado la custodia del interés colectivo.

F.- Otro de los riesgos que advierte Pantoja Morán en un gobierno dividido, es que cuando estos gobiernos surgen por primera vez en alguna región, esta última no cuenta con un orden jurídico compatible con la dinámica del gobierno dividido. Por ejemplo cuando se trata de resolver acontecimientos graves como la sustitución de un Presidente o Gobernador, las Constituciones prevén mecanismos complicados en los que interviene el Congreso, el cual en distintos escenarios debe decidir la selección de un Presidente interino que convoque a elecciones. En este caso si el Congreso no llega a un pronto acuerdo actuando como colegio electoral, puede dar lugar a lapsos peligrosamente largos de parálisis y vacíos de poder ante la falta del titular del poder ejecutivo.<sup>16</sup>

G.- En el mismo sentido que el riesgo mencionado en el inciso anterior, otro serio problema puede presentarse con lo que las constituciones de algunos países denominan el estado de necesidad o estado de emergencia. La Legislación mexicana lo contempla en el artículo 29 de la Constitución General, en el que se prevé que por graves situaciones como problemas de invasión, perturbación grave del orden público u otros que pongan a la sociedad en grave conflicto, el Ejecutivo puede, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los jefes de departamentos administrativos, el procurador general de la república y con la aprobación del congreso de la unión, y en los recesos de éste de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías

---

<sup>15</sup> Op. Cit. Pantoja Morán. 1997. Pág.- 6.

<sup>16</sup> Op. Cit. Pantoja Morán. 1997. Pág.- 7.

que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación y tomar medidas para enfrentar a ese estado de necesidad. Definitivamente la urgencia del estado de necesidad podría causar un grave perjuicio social si en ese momento existe un Congreso dividido que no llega a acuerdos respecto a la aprobación de medidas que urgen. Para el caso mexicano, semejantes circunstancias se pueden presentar en los casos previstos en las fracciones XII y VIII de los artículos 73 y 89 respectivamente de la constitución Federal mexicana que prevén la declaración de guerra en donde se requiere el acuerdo entre el Ejecutivo y Congreso.

H.- Tratándose de la aprobación de cuentas públicas que los Poderes Ejecutivos deben rendir ante los congresos, cuando del análisis que hace la Contaduría Mayor de Hacienda se desprendan discrepancias entre las cantidades gastadas por el Ejecutivo y las partidas respectivas del presupuesto y tales discrepancias se conviertan en largas discusiones, o bien, si el presupuesto de egresos de la federación que el ejecutivo somete a consideración de la Cámara de Diputados no es aprobado por ésta, puede resultar un problema si se vencen los términos de ley para su aprobación y el Estado no cuente con un presupuesto para hacer frente a gastos de gobierno futuros.<sup>17</sup>

I.- Por su parte Lujambio también advierte serios riesgos del gobierno dividido, ya que éste puede generar una pulverización y fragmentación de los partidos políticos y abundar en una crisis de legitimidad de éstos, podría también generar problemas en el diseño institucional de la acción legislativa en el que la ley marca tiempos y formas que la pluralidad del congreso requiere de ampliar para poder actuar con eficiencia en el trabajo legislativo, ya que se puede generar incertidumbre en los procedimientos y dilación en la

---

<sup>17</sup> Op. Cit. Pantoja Morán, Pág.-9.

toma de decisiones.<sup>18</sup> Estos señalamientos de Lujambio reafirman los riesgos que hemos venido mencionando anteriormente, en los que la discusión y la partidización de la función gubernativa puede ocasionar serios problemas a la sociedad quien es la que a fin de cuentas soporta las disfunciones de sus órganos de gobierno.

Ahora bien, todas estas posibilidades que aquí hemos señalado como positivas y negativas, como riesgos o desventajas, indican en resumen que la experiencia que puede desprenderse de un gobierno dividido puede ser constructiva o destructiva para la democracia. Los factores propios del lugar o región en la que se presentan este tipo de gobiernos como la cultura y la responsabilidad política de los actores que intervienen en ellos, determinan el grado de éxito o fracaso de un gobierno dividido.

Es posible advertir que el pluralismo de estos gobiernos ofrece posibilidades reales de crear escenarios democráticos y de beneficio social, no obstante la presencia de los riesgos que estos gobiernos también pueden implicar. Si bien es cierto que el gobierno dividido no soluciona todos los problemas sociales y por el contrario implica ciertos riesgos negativos dignos de considerar, es en este tipo de escenarios de pluralidad en los que es posible analizar con una mayor diversidad de enfoques, la solución a muchos de los problemas sociales de una comunidad.

Es sin duda que con la pluralidad del gobierno dividido entre varias fuerzas políticas que se vigilan entre sí, se puede estar mayormente esperanzado en el logro de un mayor federalismo y de una autonomía real entre los Poderes de los estados, municipios y federación, lo cual contribuye muy posiblemente a una creciente inclusividad política sin rupturas graves en el orden institucional.

---

<sup>18</sup> Ref. Cit. Lujambio. 2000, Palabras expuestas en el Foro de Análisis Sonora: Elecciones 2000 a debate.

Es importante no perder de vista que si bien la figura del gobierno dividido implica serios riesgos negativos de parálisis gubernamental o por lo menos de deficiencias en la gestión gubernativa, también implica posibilidades reales de reforzar democráticamente los Poderes de gobierno y de que los actores políticos se responsabilicen de su finalidad pública y otorguen eficacia a las instituciones de gobierno, puesto que la buena marcha de la función gubernamental depende en última instancia no tanto de la forma de gobierno, sino de que los integrantes de los gobiernos se responsabilicen y actúen conforme a derecho buscando la maximización del bienestar colectivo. De otra manera ningún tipo de gobierno funcionaría a favor del beneficio social por más democrático que a este se le considere.

#### **1.6.- El concepto de gobernabilidad.**

Como hemos venido señalando, el principal riesgo que implica un gobierno dividido es el de incurrir en una parálisis gubernamental, en una crisis política o finalmente en una situación de ingobernabilidad por diversas circunstancias como las que ya han quedado planteadas.

Para entender cuál sería el peor de los escenarios que podría ocurrir en un gobierno dividido, es necesario dejar previamente en claro lo que significa la gobernabilidad, y en consecuencia su concepto en contrario de ingobernabilidad. Por eso entremos en el análisis de este concepto.

El término gobernabilidad es un concepto utilizado ampliamente en ámbitos académicos. Es común observarlo en libros, revistas, periódicos, medios electrónicos de comunicación, en actividades de origen académico y en muchos otros ámbitos de la actividad social. La palabra aparece en los discursos de gobierno, en la retórica de los políticos, en el lenguaje de los medios de comunicación, en el ámbito gubernamental de

muy diversas maneras, en los comunicados de organizaciones no gubernamentales, en la propia sociedad civil y en distintos lugares en los que se le da a esta palabra diversas connotaciones.

La palabra inglesa "governance", ha sido utilizada habitualmente para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera.<sup>19</sup> Al hablar de gobernabilidad se hace referencia a conceptos relacionados con la eficacia de una autoridad para cumplir con su función, a la legitimidad que goza una autoridad como tal y al grado de aceptación que los subordinados conceden al titular de la autoridad. Este concepto al estar relacionado con una gran variedad de acepciones, hace que se vuelva complejo y difícil de generalizar.

Para Antonio Camou, la gobernabilidad significa estabilidad: un gobierno estable sin movimientos sociales que logren interrumpir su continuidad posee gobernabilidad;<sup>20</sup> Para Juan Rial, la gobernabilidad es sinónimo de obediencia: la aceptación y cumplimiento de la voluntad por parte de los subordinados es indicador de la gobernabilidad de una autoridad;<sup>21</sup> y para Angel Flisfisch, la capacidad en la satisfacción de demandas y cumplimiento de sus funciones, es un indicador importante de la gobernabilidad de un organismo o ente de autoridad.<sup>22</sup> Para el caso de órganos o entes colegiados, Cynthia Hewitt entiende la gobernabilidad como la creación de consensos, logro de acuerdos, de consentimientos o convenios necesarios para llevar a cabo un programa o una agenda, en un escenario donde están en juego diversos intereses.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Cynthia Hewitt de Alcántara, "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad" Tomado de la página de internet: <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html> Fecha: Febrero 12 de 2001. 3:07 hrs pm.

<sup>20</sup> Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No.- 6. México D.F. Instituto Federal Electoral, 1995. pág.- 17.

<sup>21</sup> Juan Rial, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay". *Revista mexicana de sociología*, No.- 2, México, abril-junio de 1988. Pág.- 11.

<sup>22</sup> Angel Flisfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática". *Revista mexicana de sociología*. No.- 3 México, julio-septiembre de 1989. Pág.- 113.

<sup>23</sup> Op. Cit. Cynthia Hewitt de Alcántara. 2001.

La literatura especializada en temas de gobierno o de organismos públicos tanto nacionales como internacionales, no cuenta con un concepto o definición genérica de la palabra gobernabilidad debido al amplio uso o aplicación que a esta palabra se le puede dar. Actualmente se usa con más frecuencia el término opuesto de "ingobernabilidad" para señalar implicaciones pesimistas como de crisis, inestabilidad, desobediencias, ineficacias y hasta el quiebre incluso de un sistema político, pero no existe un consenso o una aceptación en la comunidad académica, de un concepto general de gobernabilidad.<sup>24</sup>

Veamos algunos esfuerzos conceptuales elaborados que nos ayudarán a comprender mejor lo que significa la gobernabilidad:

Nicolás Loza Otero y Alvaro López Lara, definen la gobernabilidad como una cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo para la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder, mediante la obediencia cívica del pueblo.<sup>25</sup>

Para otros autores, definir "ingobernabilidad" resulta más ilustrativo: O' Connor considera que la ingobernabilidad es producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal.<sup>26</sup> En este caso ingobernabilidad se considera equivalente a crisis fiscal del estado, es decir, crisis en los recursos con que el estado cuenta para realizar

---

<sup>24</sup> Roberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política. Suplemento*. México D.F. Ed. Siglo XXI, Primera edición, 1998, pág.- 192

<sup>25</sup> Nicolás Loza Otero y Alvaro López Lara. "¿Y después del concurso? Congreso y Gobernabilidad en el 2000" Véase la página de internet: <http://cueyatl.uam.mx/~nloza/gobernabilidad.html> Fecha: Enero 16 de 2001, 11:33 hrs. pm.

<sup>26</sup> Gianfranco Pasquino. "Gobernabilidad." en *Diccionario de política.*. México D.F. Ed. Siglo XXI, Primera edición, 1988, pág.- 192.

sus funciones, o lo que es lo mismo, si el Estado no cuenta con recursos para cumplir sus funciones, entonces no puede gobernar y padece de ingobernabilidad.

Para Samuel Huntington, la ingobernabilidad no es solamente un problema en la acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien es un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones.<sup>27</sup> Esta aseveración implica que la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y las fuerzas de las instituciones de oposición, es decir, de las fuerzas de la sociedad civil.

Finalmente para Jürgen Habermas, la ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema de autoridad y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades y a los gobiernos.<sup>28</sup> La crisis de gestión administrativa se explica en el sentido que el gobierno no logra manejar eficazmente los mecanismos de control que le exige el sistema económico, y la crisis de apoyo político de los ciudadanos se traduce en la pérdida de legitimidad en la que el gobierno o el sistema de autoridad ya no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas.

Todas estas acepciones hacen referencia a tres elementos mínimos o principales: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad. Según estas acepciones, para que un sistema de autoridad posea gobernabilidad debe en el mínimo de los casos, ser eficaz, es decir, debe saber cumplir con la función para la que fue creado, debe lograr los resultados esperados por los subordinados y satisfacer sus necesidades, lo que le dará legitimidad a su autoridad. Este segundo elemento se traduce en el grado de aceptación, cohesión y obediencia que los subordinados conceden al titular del sistema de autoridad. De manera tal que si el sistema

---

<sup>27</sup> Op. Cit. Gianfranco Pasquino, Pág.- 192.

<sup>28</sup> Op. Cit. Gianfranco Pasquino, Pág.- 193.

es eficaz en su función y goza de legitimidad, entonces logrará permanecer estable en el tiempo. De no lograr estos elementos mínimos, el sistema de autoridad sufriría de ingobernabilidad o de problemas de gobernabilidad.

También estas acepciones nos permiten desprender además de los tres elementos acabados de mencionar, dos aspectos importantes del concepto de gobernabilidad que yo llamo: un aspecto interno y un aspecto externo. El aspecto externo es el que se relaciona con la eficacia de la autoridad en el cumplimiento de su función, la cual es observada por sus subordinados y los cuales le conceden diversos grados de legitimidad, obediencia o de aceptación, dependiendo de la calidad de tal eficacia. Este aspecto determina en gran medida las circunstancias de estabilidad o desestabilidad del sistema de autoridad que gobierna, ya que si éste es eficaz en su función, los subordinados se mantienen estables, pero en el caso contrario si el sistema es ineficaz en su función, los subordinados se mantienen en constante manifestación de descontento y rechazo amenazando la continuidad del sistema.

El segundo aspecto es el interno, que se relaciona con la dinámica interna por medio de la cual el sistema de autoridad realiza su función y determina el cumplimiento o incumplimiento de ésta, es decir, su grado de eficacia. No es muy difícil advertir que los sistemas de autoridad se componen de elementos humanos que contribuyen en conjunto a la realización de las funciones del sistema, y que estos sistemas además de requerir grados de legitimidad externa, también requieren de grados de legitimidad, obediencia y aceptación de los elementos internos que los componen, de manera tal que también depende de estos componentes internos, la gobernabilidad o ingobernabilidad del sistema de autoridad. Sólo baste pensar en un sistema de autoridad que goce de legitimidad, obediencia y aceptación de sus subordinados externos, pero que al interior de su estructura sus componentes

internos otorguen grados muy bajos de legitimidad, obediencia o aceptación de la dinámica interna en que se desenvuelve el propio sistema, para que el cumplimiento de sus funciones como sistema se estanque o se paralice, por la presencia de manifestaciones de desobediencia, rebelión entre otras.

Por ello es posible pensar en un tipo de gobernabilidad externa y en un tipo de gobernabilidad interna respecto de un mismo sistema de autoridad, en el cual ambos aspectos son necesarios para el grado de éxito y cumplimiento de sus funciones.

Entonces, tomando en consideración las diversas acepciones de la palabra gobernabilidad, entenderemos ésta para los efectos de este trabajo, aquella cualidad de los sistemas de autoridad para cumplir con la función que les corresponde, de una manera eficaz y legítima dentro de su ámbito de poder, en donde lo contrario sería la ineficacia e ilegitimidad de estos sistemas para cumplir con su función dentro de su ámbito de poder, es decir, la ingobernabilidad.

Partiendo de esta acepción mínima de la palabra gobernabilidad, es posible utilizarla en el estudio de la dinámica de los sistemas de autoridad que conforman un gobierno dividido, lo cual nos puede dar algunas luces acerca de la gobernabilidad de estos gobiernos.

### **1.7.- La gobernabilidad de un gobierno dividido.**

En los gobiernos divididos que tienen como marco un sistema presidencial y un esquema de división de poderes, los sistemas de autoridad que entran en juego son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Estos poderes son integrados por los partidos políticos mediante un proceso electoral, en el que los ciudadanos votan y eligen al o a los partidos que ocupan la titularidad de estos sistemas de autoridad. Junto al Poder judicial, estos

poderes son los encargados de realizar la función gubernativa a favor de la colectividad social, y cuando alguno de ellos no cumple con la función por la cual fue establecido, enfrenta la desaprobación o desobediencia de la ciudadanía que está bajo su gobierno.

Recordando que el gobierno dividido es aquél en el que el Poder Ejecutivo está en manos de un partido y el Poder Legislativo esta bajo el control de otro u otros distintos al que figura en el Ejecutivo, es acertado establecer que si ambos poderes cumplen eficazmente con su función pública y son obedecidos y aceptados por la ciudadanía, entonces gozan de un estado de gobernabilidad.

El problema de la ingobernabilidad se hace presente cuando los poderes o alguno de ellos es rebasado en su capacidad para satisfacer las demandas y necesidades que los ciudadanos les plantean y pierden la aceptación y obediencia de éstos, o por lo menos esta obediencia entra en un estado de crisis tendiente a la deslegitimación de los titulares del Poder ineficiente.

Estas premisas nos permiten establecer que la falta de cumplimiento de la función social de los poderes, conlleva a un estado de ingobernabilidad cuando éstos ya no logran cohesionar a sus subordinados.

Este razonamiento nos lleva a pensar que la gobernabilidad de un gobierno dividido depende de la eficacia de cada uno de los poderes en el cumplimiento de su función, y esa eficacia depende a su vez, del eficiente desarrollo de la dinámica por medio de la cual cada uno de los poderes busca realizar su función.

En base a esto, es por ello que hacemos énfasis en el aspecto interno del concepto de gobernabilidad que planteamos en el apartado anterior, ya que uno de los elementos importantes para que el sistema de autoridad cumpla con su función, se ubica precisamente en la dinámica interna del propio sistema de autoridad.

En el caso del Poder Ejecutivo, la dinámica por medio de la cual este poder busca el cumplimiento de su función es menos compleja que la del órgano legislativo. Este sistema de autoridad es integrado por un solo partido en el cual el proyecto de gobierno es uno sólo y no contiene con otro, lo que favorece a su dinámica interna con la cual cumple su función. Sólo en el caso de que el Ejecutivo se conforme por un partido muy indisciplinado y fragmentado por una pluralidad de intereses, entonces podría darse una situación de división dentro del mismo poder, que podría afectar la dinámica interna por medio de la cual este sistema de autoridad cumple con su función. Eso le provocaría problemas de ingobernabilidad a ese poder.

Tratándose del Poder Legislativo, este sistema de autoridad posee una dinámica interna más compleja que la del Ejecutivo. Cuando forma parte de un gobierno dividido, este poder se integra por uno o mas partidos distintos al del Ejecutivo, en donde éstos son mayoría y controlan la toma de decisiones de este sistema. En la dinámica legislativa convergen los partidos cada uno con un proyecto de gobierno distinto con el cual buscan cumplir la función correspondiente al Poder Legislativo, para lo cual requieren de arribar a consensos y acuerdos que les permitan cumplir con su función, ya que de lo contrario su falta de capacidad o su ineficacia en el cumplimiento de ésta, los colocaría en una situación de ingobernabilidad.

Para analizar detenidamente la gobernabilidad de un órgano legislativo, resulta útil el concepto de gobernabilidad de Cynthia Hewitt que mencionamos en el apartado anterior, en el que se entiende la gobernabilidad para un órgano colegiado, como la cualidad que el

órgano alcanza con el logro de consensos entre sus componentes, lo que le permite llevar a cabo el cumplimiento satisfactorio de las funciones por las que fue creado.<sup>29</sup>

Esta acepción de gobernabilidad en un órgano colegiado nos permite elaborar un concepto particular para ser aplicado al estudio de un órgano colegiado como lo es un congreso legislativo. Específicamente nos centraremos en el aspecto interno de la gobernabilidad del órgano legislativo como sistema de autoridad, por lo cual entenderemos como gobernabilidad interna de un órgano legislativo: Aquella cualidad que posee la asamblea legislativa según la cual logra dentro del espacio de sus facultades, el cumplimiento de las funciones que la legislación le encomienda, por medio de consensos, acuerdos y negociaciones que impiden el estancamiento o parálisis del trabajo legislativo.

Es importante señalar que hay otros tipos de acepción de la palabra gobernabilidad que podrían ser aplicados a un sistema de autoridad como lo es un poder legislativo, ya sea atendiendo a sus aspectos externos o internos, pero para efectos de este trabajo utilizaremos este concepto enfocándonos específicamente en el aspecto interno, es decir, en la gobernabilidad interna de un órgano Legislativo.

### **1.8.- La gobernabilidad interna de un órgano legislativo.**

En el estudio de la gobernabilidad de un órgano legislativo resulta menester tener en claro primeramente dos aspectos: primero, cuál es la función de un Congreso como órgano legislativo y segundo cuáles son los parámetros con los cuales es posible medir esta cualidad que permite calificar de gobernable o no a un Congreso.

En cuanto al primer aspecto, las funciones de un congreso o parlamento son variadas y diversas. Maurizio Cotta menciona cuatro tipos de funciones básicas o

---

<sup>29</sup> Op. Cit. Hewitt de Alcántara, Cynthia. 2001.

principales de un parlamento: funciones de representación, de legislación, de control del ejecutivo y de legitimación.<sup>30</sup> Estas se refieren a que el Congreso como órgano público tiene la función de representar los intereses de la sociedad ante los demás órganos de gobierno, con el fin de que esos intereses sean investidos con rango de ley y sean respetados por los demás poderes de gobierno, el ejecutivo y judicial, los cuales son vigilados en su actuación por el propio Congreso, lo que le da legitimidad y razón de ser al órgano legislativo que representa la voluntad y los intereses del pueblo.

Por otra parte, Francisco Berlín Valenzuela distingue como funciones generales de un parlamento las de representación, deliberación, financiamiento, legislación, control, orientación política, inspección, jurisdicción, indagación, comunicación y de educación en el trabajo legislativo.<sup>31</sup> Estas funciones se encuentran presentes en mayor o menor medida en todos los parlamentos del mundo y se refieren a la representación de los intereses sociales en el congreso, a la deliberación y discusión de los intereses considerados prioritarios, a la vigilancia y control de los ingresos y egresos del gobierno en general, a la elaboración de leyes sociales de aplicación general, a la vigilancia sobre el cumplimiento de la legalidad por parte de servidores públicos del estado, a la orientación de los intereses políticos que una nación persigue en su marcha institucional, a las resoluciones que emite en carácter de jurado sobre ciertos aspectos de su competencia, a la indagación sobre asuntos necesarios para el fincamiento de responsabilidades, a la comunicación de sus determinaciones y a la función de educar a la misma sociedad acerca de los problemas sociales que se enfrentan.

---

<sup>30</sup> Maurizio Cotta, "Parlamento". *Diccionario de política*. México D.F. Obra dirigida por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Editorial Siglo XXI. 1982. Pág.- 1175-1180.

<sup>31</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*. México D.F. Fondo de cultura económica. Sección de obras de política y derecho. 1995. Págs.- 128-197

Estas son las funciones principales que están encomendadas a los parlamentos o congresos en el mundo en mayor o menor medida.

Ahora bien, una vez establecida la idea de la función de un congreso o parlamento, pasemos a determinar bajo qué parámetros pensamos que es posible medir la gobernabilidad de un congreso de acuerdo al cumplimiento de sus funciones.

Antonio Camou advierte que para afirmar que un sistema de autoridad posee una cualidad de gobernabilidad, debe contar con tres elementos mínimos de los cuales hemos venido haciendo mención: la eficacia, la legitimidad y la estabilidad.<sup>32</sup> En opinión de Camou, un sistema de autoridad que goza de gobernabilidad es que es eficiente en su capacidad operativa y eficaz en el logro de resultados, es legítimo porque goza de un reconocimiento y aprobación social y es estable porque es capaz de durar en el tiempo adaptándose a los desafíos de su entorno. El problema es que ningún sistema de autoridad puede satisfacer en su totalidad las demandas de sus subordinados y difícilmente puede ser total y completamente eficaz y eficiente, es decir, es difícil afirmar que en un gobierno existe un estado de completa gobernabilidad, en el que el sistema sea completamente eficiente, legítimo y estable.

Por ello, en base a esta consideración, Camou propone 5 grados de gobernabilidad que pueden presentarse en un sistema de autoridad: la *gobernabilidad ideal*, la que define como el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, es decir, una respuesta satisfactoria por cada demanda; ese grado implica una sociedad sin conflictos y sin demandas. La *gobernabilidad normal*, la que describe una situación en la que las demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, ésto es, varían dentro de

---

<sup>32</sup> Op. Cit. Antonio Camou, 1995. Pág.- 17.

márgenes tolerados y esperables por los miembros de la comunidad política, lo se considera aceptable. En este grado existen problemas y conflictos sociales que son aceptables como tales e integrados en el marco de las relaciones de gobierno en una sociedad, es decir, existen problemas considerados normales por la comunidad política dentro de una sociedad; *la gobernabilidad en déficit*, la que consiste en un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, el cual es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno–sociedad, la cual se encuentra en un proceso de debilitamiento; *la gobernabilidad en crisis*, la que describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados e intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, y finalmente *la ingobernabilidad*, la que se constituye como lado opuesto total a la gobernabilidad ideal. Designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

Estos tipos de grados de gobernabilidad nos resultan útiles para construir los grados o niveles de gobernabilidad interna que pueden presentarse en un órgano colegiado como lo es un Congreso legislativo. Con este objetivo y atendiendo a las funciones y a la estructura interna de un órgano legislativo, entenderemos como los grados de gobernabilidad interna de un congreso los siguientes:

1.- Gobernabilidad ideal. Es el grado que describe un equilibrio puntual entre el consenso de las distintas fuerzas políticas que componen el órgano y el cumplimiento de las funciones a su cargo, esto es, un consenso (por unanimidad o mayoría) por cada asunto que comprende la función a desempeñar. Este grado implica una relación sin conflictos ni desacuerdos.

2.- Gobernabilidad normal. Es aquella que describe una situación en la que el cumplimiento de las funciones a cargo del órgano legislativo y el consenso de las distintas fuerzas políticas que lo componen, varían dentro de márgenes tolerados y esperables por los miembros de la comunidad política y en el cual, aunque existen problemas y conflictos que complican el arribo a consensos, éstos son considerados normales y no impiden completamente el cumplimiento de las funciones del órgano.

3.- Gobernabilidad en déficit. Consiste en un desequilibrio entre el nivel de consenso entre las fuerzas políticas componentes del órgano y el cumplimiento de las funciones a cargo de éste, el cual es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación entre congreso y sociedad, la cual se encuentra en un proceso de debilitamiento.

4.- Gobernabilidad en crisis. Describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, de una conjunción de desacuerdos, conflictos y desequilibrios inesperados e intolerables, entre el cumplimiento de las funciones del órgano y los niveles de consenso entre los componentes del mismo, lo cual dificulta considerablemente el cumplimiento de las funciones del órgano que se encuentra a un paso de caer en la ingobernabilidad.

5.- Ingobernabilidad. Es el lado opuesto total a la gobernabilidad ideal. Esta describe una relación total de desacuerdos y disensos entre los miembros componentes del órgano, en donde el cumplimiento de funciones es imposible.

Apoyados en estos grados conceptuales propuestos por Antonio Camou pero aplicados al caso de un órgano colegiado, es posible analizar el trabajo legislativo de un Congreso para determinar su grado de gobernabilidad o de ingobernabilidad en un período determinado, lo cual a su vez nos dará luces para apreciar el tipo de relaciones entabladas entre ese órgano y el poder ejecutivo en el contexto de un escenario de gobierno dividido.

Con ese objetivo, en los siguientes capítulos se analiza el trabajo legislativo del Congreso del Estado de Sonora en funciones del 16 de septiembre de 1997 al 15 de septiembre del año 2000, el cual conformó junto al Poder Ejecutivo una situación de gobierno dividido por vez primera en la historia política de ese estado del noroeste mexicano. Veremos en resumen cuáles fueron los riesgos y beneficios que experimentó esta entidad, el grado de gobernabilidad interna alcanzado por el Poder Legislativo durante su período en funciones y finalmente el grado de gobernabilidad del gobierno dividido y compartido entre las distintas fuerzas locales de partido que integraron ambos poderes.

C A P I T U L O     I I

## **CAPITULO II.- EL GOBIERNO DIVIDIDO EN MEXICO Y EN SONORA.**

### **2.1.- Introducción.**

El Estado de Sonora experimentó por primera vez la experiencia de un gobierno dividido en 1997, año en el que el proceso electoral local arrojó un resultado que no se había presentado durante todo el período posrevolucionario en esa entidad: un Ejecutivo priísta y un legislativo dividido entre PRI, PAN y PRD, con 14, 10 y 9 congresistas cada uno respectivamente. En esa ocasión se conformó un gobierno dividido en el que la oposición no sólo tuvo presencia en la conformación del órgano colegiado, sino que por vez primera su presencia significó la pérdida del control legislativo del partido que ha dominado en el Ejecutivo en los últimos 70 años en Sonora.

Para un análisis provechoso de la gobernabilidad de este gobierno dividido sonorenses, resulta útil examinar primeramente el contexto político nacional y local que en 1997 experimentó esta entidad, en el cual los partidos de oposición tuvieron una presencia real en los órganos de gobierno, en los que por primera vez los partidos comenzaron a compartir el poder y a experimentar juntos la experiencia política de ser co-titulares de responsabilidades y prerrogativas inherentes a la función pública.

Con este objetivo, este capítulo presenta una breve descripción del contexto histórico nacional que experimentó la república mexicana para 1997 y del contexto histórico local sonorenses para ese mismo año, en los cuales se conformaron diversos tipos de gobiernos divididos en los que las relaciones Ejecutivo – Legislativo se transformaron sustancialmente influyendo sobre la capacidad de gobernar de los actores políticos mexicanos.

El propósito de situar al gobierno dividido sonorenses de 1997 en el contexto histórico nacional y local, permitirá reflexionar acerca de su carácter transitorio, lo que a su

vez permitirá hacer un balance mayormente objetivo acerca de la gobernabilidad de este gobierno posteriormente.

## **2.2.- La experiencia mexicana de gobiernos divididos.**

La experiencia de gobiernos divididos no es nueva en la historia política de México. Por mencionar dos ejemplos significativos de antecedentes de este tipo de gobiernos, en los que la composición de los poderes se encontró repartida entre fracciones políticas distintas, tenemos los siguientes: Un primer antecedente se presentó en 1861 cuando estando como presidente de la república mexicana don Benito Juárez, el Congreso federal se conformó por dos fracciones distintas: los juaristas y los antijuaristas. Estos últimos fueron mayoría. Se trató de un gobierno dividido entre juaristas y antijuaristas. En este año la Constitución vigente desde 1857 contemplaba un modelo unicameral de organización, al interior del cual se vivió un ambiente de discusión y debate, el cual se volvía tumultuoso y desordenado y donde el Presidente Juárez fue constantemente interpelado, reclamado y sacudido por una oposición contraria a él.<sup>33</sup>

En 1911 el Presidente Francisco I. Madero enfrentó un modelo bicameral de organización, caracterizado por un Congreso de mayoría a su favor o dicho de otra manera, de minoría opositora, pero el problema fue que la mayoría maderista fue totalmente indisciplinada y desordenada, ante la cual Madero tuvo que negociar constantemente para poder arribar a acuerdos. Por otra parte el Senado se encontró dominado por una mayoría porfirista, por lo cual Madero no poseyó el control de ninguna de las dos cámaras y terminó siendo acotado sobremanera y limitado en su política conciliatoria.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Op. Cit. Pantoja Morán, 1997. Pág.- 4.

<sup>34</sup> Op. Cit. Pantoja Morán, 1997, pág.- 5.

En los gobiernos posteriores a estos antecedentes, durante los años en que se desarrolló el período revolucionario, las relaciones Ejecutivo-Legislativo fueron muy conflictivas y llenas de confusión derivadas del mismo contexto bélico y conflictivo en el que se enmarcaron.

Una vez terminado el período de guerra revolucionaria, México vivió por más de 60 años bajo gobiernos unificados o unidos, es decir, gobiernos en los que un solo partido dominó en ambos poderes, en los que el Presidente en turno siempre contó con un apoyo total y sumiso del órgano Legislativo, el cual siempre fue dominado por el mismo partido en el cual el Presidente era el jefe. Por ello de 1929 a 1988 la historia política mexicana experimentó relaciones Ejecutivo-Legislativo dominadas por un mismo partido, el Revolucionario Institucional, en donde este último poder público siempre estuvo sometido a la voluntad presidencial. De esta manera existieron gobiernos unidos, no divididos, bajo un mismo control partidista.

Fue en el año de 1988 cuando comenzaron a presentarse formas de gobierno dividido en el México de la posrevolución, de una manera como se presenta a continuación:

2.2.1.- *Gobiernos divididos del ámbito federal de México.* El proceso electoral federal de 1988 arrojó como resultado un gobierno dividido entre PRI, PAN Y PRD, las tres principales fuerzas políticas en México. El Poder Ejecutivo federal quedó en manos del Partido Revolucionario Institucional por seis años, pero en el Poder Legislativo federal se suscitó un hecho poco común: la Cámara de Diputados se dividió. La llamada cámara baja se conformó por 260 curules del PRI y 240 curules repartidas entre la oposición, lo cual significó que por primera vez en más de 60 años el PRI perdiera la llamada mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes del total de las curules legislativas, con lo cual hubo decisiones legislativas que el PRI no pudo aprobar por sí sólo, sino que tuvo que

recurrir al apoyo negociado con otras fracciones políticas. Aunque en esta cámara el partido del Ejecutivo mantuvo la mayoría absoluta, se conformó por primera vez un gobierno en el que el partido del Ejecutivo tuvo que negociar con los demás partidos políticos, la aprobación de temas para los cuales la Constitución general exige mayoría calificada para su aprobación (66%). La misma situación ocurrió en el senado, ya que el Partido priísta del Ejecutivo dominó sólo el 51 % de las curules mientras que la oposición poseyó un 49 %, lo que significó que en el senado de la república el partido del Ejecutivo no poseyera el 66 % que le otorgaría la mayoría calificada (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Resultados del proceso federal electoral de 1988, Poderes Ejecutivo y Legislativo.

<b>PODER EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PODER LEGISLATIVO FEDERAL</b>	
<b>PRESIDENCIA</b>	<b>CAMARA DE DIPUTADOS</b>	<b>CAMARA DE SENADORES</b>
PRI..... 50.36 %	PRI..... 52%	PRI..... 51 %
PAN..... 17.07 %	<b>Oposición.....48%</b>	<b>Oposición..... 49 %</b>
PRD..... 31.12 %		
Otros..... 01.45 %		
<b>Total Oposición..... 49.64 %</b>		

Fuentes:

- 1.- PRESIDENCIA: Cesar Cansino en su obra *La transición mexicana 1977-2000*, México, Centro de estudios de política comparada A.C. Primera edición, 2000. Pág.-186.
- 2.- DIPUTADOS: Revista mexicana de ciencia políticas y sociales. Núm. 139. México, Enero-Marzo de 1990. Pág.- 107
- 3.- SENADORES: Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*. Estadística electoral. Tomo III. México D.F. Centro de investigación científica Ing. Jorge L. Tamayo. A.C. 1997. Primera edición. pág.- 456.

En 1991 se llevaron a cabo elecciones para la renovación del Poder Legislativo Federal. En ese año se presentó una situación similar a la de los comicios anteriores: un gobierno dividido en el que el partido del Ejecutivo no poseyó la mayoría calificada en ambas Cámaras aunque mantuvo en ellas la mayoría absoluta. En la Cámara de Diputados el partido del Ejecutivo logró 319 curules (63.80 %), ante un total de 180 logradas por la

oposición (36.20 %). En el Senado el PRI logró el 62 % de las senadurías mientras que la oposición se repartió un total de 38 % de éstas. Existió así un gobierno dividido en cuanto a la aprobación de trabajo legislativo que requiriera de las dos terceras partes (66 %) de cada cámara respectivamente (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Resultados del proceso federal electoral de 1991. Poder Legislativo.

<b>PODER EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PODER LEJISLATIVO FEDERAL</b>	
<b>PRESIDENCIA</b>	<b>CAMARA DE DIPUTADOS</b>	<b>CAMARA DE SENADORES</b>
El Ejecutivo proveniente del PRI continuó en funciones.	PRI..... 63 % <b>Oposición.....36 %</b>	PRI..... 62 % <b>Oposición..... 38 %</b>

Fuentes:

- 1.- DIPUTADOS: Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. Compendio. 1995 Pág.- 335-336. El Distrito V de Coahuila se anuló, es por eso que falta una curúl para completar las 500.
- 2.- SENADORES: Eduardo Castellanos Hernández, 1997. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*. Estadística electoral. Tomo III. México D.F. Centro de investigación científica Ing. Jorge L. Tamayo. A.C. Primera edición. 1997. pág.- 463.

En 1994 se renovaron ambos poderes federales y el proceso electoral arrojó los siguientes resultados: El Poder Ejecutivo se mantuvo en manos del Partido Revolucionario Institucional, el cual logró un 50.13 % de la votación del electorado, mientras que la oposición en su conjunto alcanzó un 49.87 % de los votos nacionales. En el Poder Legislativo la cámara de diputados se conformó con un total de 300 curules para el PRI (60%) y 200 curules repartidas entre la oposición (40%). En el senado el partido del Ejecutivo logró un total de 95 curules (74%) mientras que 33 de éstas (26%) fueron para la oposición. El partido del Ejecutivo mantuvo la mayoría absoluta en la cámara baja pero sin recobrar la calificada, en cambio en el senado el PRI dominó ambas mayorías, la absoluta y la calificada. En este año sólo puede hablarse de un gobierno dividido en la cámara de Diputados en cuanto a los asuntos que requirieron de la mayoría calificada, pero en el Senado el partido del Ejecutivo mantuvo la mayoría absoluta y recuperó la mayoría

calificada, ya que con sus 95 curules superó las 85 necesarias que representan las dos terceras partes de las senadurías (66%) (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Resultados del proceso federal electoral de 1994, Poderes Ejecutivo y Legislativo.

PODER EJECUTIVO FEDERAL	PODER LEGISLATIVO FEDERAL	
PRESIDENCIA	CAMARA DE DIPUTADOS	CAMARA DE SENADORES
PRI..... 50.13 % PAN..... 26.69 % PRD..... 17.07 % Otros..... 06.11 % <b>Total Oposición..... 49.87 %</b>	PRI..... 60 % <b>Oposición.....40 %</b>	PRI..... 74 % <b>Oposición..... 26 %</b>

Fuentes:

- 1.- PRESIDENCIA: José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México D.F. Primera Edición. Editorial Cal y Arena. 2000. Pág.- 356.
- 2.- Ibido. José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. 2000. Pág.- 359.
- 3.- Ibido. José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. 2000. Pág.- 358.

En 1997 el Partido Revolucionario Institucional continuó en el Poder Ejecutivo federal puesto que en ese año se completó apenas la primera mitad del sexenio empezado tres años atrás. Sin embargo en ese año se celebraron comicios para efectuar renovaciones en el Poder Legislativo federal. El resultado fue una cámara de Diputados en la que el partido del Ejecutivo logró 239 curules (48%) y la oposición 261 (52%), 22 curules más que el Revolucionario Institucional. En esta ocasión el PRI logró uno de los resultados más bajos de su historia en esta cámara baja. Esto significó la presencia de un gobierno dividido en el Congreso en el que el partido del Ejecutivo no poseyó ni mayoría absoluta mucho menos calificada, y sólo se conformó con una débil mayoría relativa respecto a las otras fracciones en lo individual. En el Senado el partido del Ejecutivo logró un total de 77 (60%) curules ante 51 logradas por la oposición (40%). En esta cámara el partido del Ejecutivo mantuvo una mayoría absoluta pero volvió a perder la mayoría calificada (66%) que ya había recuperado en las elecciones de 1994, por lo tanto se conformó un gobierno

dividido en cuanto a lo referente a asuntos que requirieron de la mayoría calificada para su sanción (Ver Tabla 6).

Tabla 6. Resultados del proceso federal electoral de 1997. Poder Legislativo.

<b>PODER EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PODER LEGISLATIVO FEDERAL</b>	
<b>PRESIDENCIA</b>	<b>CAMARA DE DIPUTADOS</b>	<b>CAMARA DE SENADORES</b>
El Ejecutivo proveniente del PRI continuó en funciones.	PRI..... 48 % <b>Oposición.....52 %</b>	PRI..... 60 % <b>Oposición..... 40 %</b>

Fuentes:

- 1.- DIPUTADOS: Estadísticas de las elecciones federales y estadísticas de las elecciones locales en el D.F. 1997. Compendio de resultados IFE. México 1998.
- 2.- SENADORES: *Ibido*. José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. 2000. Pág.- 475.

En los comicios electorales del año 2000 se renovó la titularidad el Poder Ejecutivo y la de los escaños en el Congreso en ambas cámaras. En ese año la titularidad del Poder Ejecutivo experimentó por primera vez en el período posrevolucionario la alternancia de partidos. El Partido Acción Nacional obtuvo un 42.52 % de los votos totales del electorado nacional, ante un 57.12 % repartido entre la oposición, en cuyas filas se ubicó por vez primera al Partido Revolucionario Institucional. En el Poder Legislativo se conformó una cámara de Diputados en la que el nuevo partido en el Ejecutivo (PAN) logró un total de 207 curules (41%) ante un total de 293 (59%) de la oposición. Esto significó que el partido del Ejecutivo no contara con ningún tipo de mayoría en esta cámara, es decir, no contó ni con mayoría absoluta ni con la calificada, sólo se constituyó como la minoría más grande en esta cámara baja, por lo cual se conformó un gobierno dividido en esa cámara. En el Senado el partido del Ejecutivo alcanzó un total de 45 curules (35%) ante 83 (65%) de éstas repartidas entre la oposición, lo cual indicó que en esta cámara alta el partido del Ejecutivo tampoco poseyó ninguna mayoría. Es en ese año cuando se formó por primera vez un

gobierno altamente dividido en ambas Cámaras en cuanto a su formación partidista (Ver tabla 7).

Tabla 7. Resultados del proceso federal electoral de 2000, Poderes Ejecutivo y Legislativo.

PODER EJECUTIVO FEDERAL	PODER LEGISLATIVO FEDERAL	
PRESIDENCIA	CAMARA DE DIPUTADOS	CAMARA DE SENADORES
PAN..... 42.52 %	PAN..... 41 %	PAN..... 35 %
PRI..... 36.11 %	<b>Oposición..... 59 %</b>	<b>Oposición..... 65 %</b>
PRD..... 16.64 %		
Otros..... 04.73 %		
<b>Total Oposición..... 57.48 %</b>		

Fuentes:

- 1.- PRESIDENCIA: IFE. <http://www.ife.org.mx> Fecha: Septiembre 24 de 2000. 10:30 hrs. am.
- 2.- DIPUTADOS: "Distribución por partido político y por principio de elección de los diputados y senadores electos en el proceso electoral federal 1999-2000". Instituto federal electoral. México. 2000.
- 3.- SENADORES: *Ibido*. Instituto federal electoral. México. 2000.

De esta manera es posible observar que la experiencia mexicana de gobiernos divididos en el ámbito federal, está teniendo cada vez mayor presencia en la conformación de los órganos de gobierno, pero es importante advertir también que no es solamente en ese ámbito en el que este tipo de gobiernos se hace presente, sino que de igual forma la experiencia mexicana de gobiernos divididos se traslada al ámbito de los gobiernos locales de algunas entidades de la federación, donde la pluralidad política ha dado paso a la emergencia de escenarios en los que los partidos políticos locales comparten el poder público investido por la constitucionalidad local.

2.2.2.- *Gobiernos divididos del ámbito local mexicano*. En el ámbito de los gobiernos estatales, la presencia de gobiernos divididos también ha estado presente en algunas entidades de la república mexicana. Las preferencias electorales han dado lugar a la conformación de gobiernos en los que el Poder Ejecutivo es dominado por un partido,

mientras que el Poder Legislativo es dominado por uno o más partidos opuestos al del Ejecutivo (Ver Tabla 8).

El primero de los casos se presentó en el Estado de Baja California Norte en 1989. En ese año el proceso electoral de esa entidad arrojó como resultado un gobernador perteneciente al Partido Acción Nacional, mientras que en el Congreso local se conformó la XIII Legislatura bajacaliforniana, en la cual el partido del Gobernador (PAN) no logró la mayoría absoluta ni la calificada para la toma de decisiones legislativas. Eso significó el surgimiento de la primera entidad federativa en la época posrevolucionaria, que conformó de una manera plural sus poderes de gobierno y en la que el Ejecutivo estatal no poseyó el control del órgano colegiado legislativo y se vio obligado a conciliar y negociar con las fuerzas políticas de oposición, para el desarrollo del trabajo legislativo.

En ese mismo año la LXV Legislatura del Estado de Michoacán presentó una situación similar a la de Baja California en su gobierno. El proceso electoral produjo como resultado un dominio del PRI en el Ejecutivo, mientras que en el Congreso estatal la oposición logró un 50 % de las curules locales perteneciendo el otro 50 al partido del Ejecutivo: 12 curules fueron del PRI y 12 de la oposición, lo cual significó que el partido del gobernador no poseyó mayorías.

En 1991 le tocó el turno al Estado de Guanajuato, ya que su LV Legislatura se conformó de una manera plural, en la que el PRI obtuvo 20 curules, 6 el PAN y 4 se repartieron entre el PRD, PC, PPS y PDM con una curúl para cada partido. En el Ejecutivo dominó el Partido Acción Nacional, pero como lo demuestran los anteriores números, sin mayoría en el Congreso.

Tabla 8. Gobiernos divididos en las legislaturas estatales mexicanas.

LEGISLATURA	ESTADO	PARTIDO EN EL EJECUTIVO	P A N	P R I	P R D	P T	PV E M	P C	PA R M	P P S	P D M	Partido Local	TOTAL DE ESCAÑOS	% OBTENIDO POR EL EJECUTIVO EN EL LEGISLATIVO
XIII (1989-1992)	BCN	PAN	9	6	1	-	-	1	1	1	-	-	19	47 %
LXV (1989-1992)	MICH	PRI	3	12	6	-	-	1	2	-	-	-	24	50 %
LV (1991-1994)	GUANAJ.	PAN	6	20	1	-	-	1	-	1	1	-	30	20 %
XIV (1992-1995)	BCN	PAN	8	7	4	-	-	-	-	-	-	-	19	42 %
VII (1993-1996)	BCS	PRI	7	7	-	-	-	-	-	-	-	-	14	50 %
LVI (1994-1997)	GUANAJ.	PAN	5	21	2	-	-	-	-	-	-	-	28	17 %
LVIII (1995-1998)	CHIH.	PAN	7	15	1	-	-	-	-	-	-	1	24	29 %
LVI (1995-1998)	AGS	PRI	13	11	1	1	-	1	-	-	-	-	27	40 %
LIII (1996-2000)	MEX	PRI	22	30	16	2	4	1	-	-	-	-	75	40 %
LIV (1997-1999)	COAH.	PRI	10	16	2	2	-	2	-	-	-	-	32	50 %
XLVII(1997-2000)	MOR	PRI	5	13	11	-	-	-	-	-	-	1	30	43 %
LII (1997-2000)	COL	PRI	7	10	3	-	-	-	-	-	-	-	20	50 %
LVII (1997-2000)	GUANAJ.	PAN	16	12	5	1	1	-	-	-	1	-	36	44 %
LII (1997-2000)	QUER.	PAN	11	10	1	1	1	1	-	-	-	-	25	44 %
LV (1997-2000)	SON	PRI	10	14	9	-	-	-	-	-	-	-	33	42 %
LV (1998-2001)	JAL.	PAN	20	17	2	-	1	-	-	-	-	-	40	50 %
LVI (1998-2001)	ZAC.	PRD	6	12	10	2	-	-	-	-	-	-	30	33 %
XVI (1998-2001)	BCN	PAN	11	11	3	-	-	-	-	-	-	-	25	44 %
LVI (1998-2001)	TLAX.	PRD-PT-PVEM	3	17	7	3	2	-	-	-	-	-	32	37 %

Fuente: Alonso Lujambio, *El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la democratización mexicana*. México D.F. Editorial OCEANO de México, S.A. de C.V. Primera edición. 2000. Pág.- 68

En 1992 Baja California Norte repitió la situación de gobierno dividido con un Ejecutivo panista y un Legislativo opositor, de 11 curules opositoras y 8 copartidistas.

En 1993 Baja California Sur se suma a las entidades con experiencia de gobiernos divididos. Las elecciones locales bajacalifornianas arrojaron como resultado la formación de su VII Legislatura, la cual enfrentó un escenario de empate con 7 curules priístas y 7 curules panistas, además de un Ejecutivo priísta que no contó con ninguna mayoría en el Congreso.

En 1994 el Estado de Guanajuato repitió su experiencia. El Ejecutivo se vistió panista mientras que la LVI Legislatura se conformó por 23 diputados de oposición contra 5 que apoyaron al Ejecutivo.

Chihuahua en 1995 experimentó un Congreso integrado por 17 diputados de oposición, mientras que sólo 7 pertenecieron al partido del Ejecutivo, el de Acción Nacional.

Aguascalientes en ese mismo año eligió un gobernador priísta que tuvo 11 diputados de su partido respaldándole en el Congreso, mientras que 16 más le hicieron oposición.

En el año de 1996 el Estado de México integró su LIII Legislatura con 45 diputados de posición, los cuales compartieron el poder con 30 diputados priístas pertenecientes al mismo partido que dominó en el Ejecutivo.

1997 representó un año para el Estado de Coahuila en el que su proceso electoral arrojó una LIV Legislatura dominada por 16 diputados de oposición y otros 16 pertenecientes al partido del Ejecutivo, el PRI. Una situación de empate que impidió que el partido del Ejecutivo poseyera alguna mayoría en el Congreso.

Morelos, Colima, Guanajuato, Querétaro y Sonora experimentaron también en 1997 la conformación de gobiernos en los que el Ejecutivo no obtuvo mayoría en el Congreso.

En el Estado de Morelos el Ejecutivo priísta contó con 13 diputados a favor en el Congreso mientras que 17 fueron diputados de oposición. En Colima el Ejecutivo fue emanado del PRI mientras que el Congreso experimentó una situación de empate con 10 diputados priístas y 10 opositores. En Guanajuato por tercera vez se experimentó el gobierno dividido. El Ejecutivo fue panista con 16 diputados a favor en el Congreso, mientras que 20 diputados fueron de oposición. En Querétaro el Ejecutivo panista enfrentó un órgano legislativo dominado por 14 opositores contra 11 diputados a su favor. Finalmente para 1997, en Sonora el Ejecutivo priísta gobernó con un Congreso dominado por 19 diputados de oposición, mientras que sólo tuvo 14 diputados a favor.

Para 1998 Jalisco, Zacatecas, Baja California, Tlaxcala y Baja California Sur experimentaron la presencia de este tipo de gobiernos: Jalisco con un Ejecutivo panista y con un Congreso de 20 diputados a favor y 20 en contra, enfrentó una situación de empate. Zacatecas, experimentó un Ejecutivo perredista y un Congreso de 10 diputados a favor y 20 en contra. Baja California, repitió la experiencia con un Ejecutivo panista y un Congreso de 11 diputados a favor y 14 en contra. Tlaxcala con una coalición gobernante en el Ejecutivo presidida por PRD, PT y PVEM, con 12 diputados a favor y 20 en contra, tampoco gozó de una mayoría en el Congreso.

Como puede apreciarse, la figura del gobierno dividido en México ha comenzado a proliferar tanto en el ámbito estatal como en el federal de gobierno, de una manera verdaderamente significativa, ya que existen Estados como Baja California Norte, Baja California Sur y el Estado de Guanajuato, que han experimentado más de una vez la existencia del gobierno dividido y otros estados han comenzado a hacerlo.

La figura del gobierno dividido empieza a arraigarse en la experiencia mexicana de gobiernos democráticos y plurales, lo cual significa que la toma de decisiones públicas en

los distintos ámbitos de gobierno, podrá ser mayormente analizada y discutida por una pluralidad de visiones y perspectivas políticas distintas, que sin duda arribarán a mejores resultados para la maximización del bienestar colectivo, lo cual sugiere a pensar en efectos positivos en la solución de conflictos que aquejan al interés de la sociedad, no obstante de los riesgos que señalamos en capítulos anteriores.

### **2.3.- La experiencia sonorenses de gobiernos divididos.**

El Estado de Sonora no estuvo ni ha estado ajeno a las transformaciones políticas y sociales que han sido experimentadas por el resto de las entidades estatales en el país. La historia política sonorenses nos habla de un gobierno conformado en ambos poderes por un mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional. En la mayor parte del período posrevolucionario en Sonora, ese partido político dominó tanto la titularidad del Poder Ejecutivo como la de los espacios que conforman el Legislativo.

En la tabla 9 es posible observar cómo desde 1929 el Partido Revolucionario Institucional ha dominado la titularidad del Poder Ejecutivo en el Estado de Sonora completamente. De 1929 a 1939 el Partido Revolucionario Institucional dominó los períodos constitucionales de ejercicio del Poder Ejecutivo bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR). De 1939 a 1949 su denominación cambió a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente a partir de 1949 adquiere su actual denominación de Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para el 2003, año en que termina el período constitucional del actual gobernador sonorenses, el Lic. Armando López Nogales, el PRI cumplirá 74 años dominando la titularidad del Poder Ejecutivo sonorenses desde 1929. Eso significa por otra parte que los partidos de oposición no han figurado en la

titularidad de ese Poder y la alternancia sólo se ha presentado entre grupos distintos al interior de un solo partido.

Tabla 9. Partido político dominante en el Poder Ejecutivo en el Estado de Sonora, 1929- 2003.

<b>PERIODO</b>	<b>GOBERNADOR</b>	<b>PARTIDO *</b>
1929-1931	Francisco S. Elías.	PNR
1931-1934	Rodolfo Elías Calles.	PNR
1934-1935	Emiliano Corella.	PNR
1935-1936	Ramón Ramos Almada.	PNR
1936-1937	Jesús Gutiérrez Cázares.	PNR
1937-1939	Román Yocupicio Valenzuela.	PNR
1939-1943	Anselmo Macías.	PRM
1943-1948	Abelardo L. Rodríguez.	PRM
1948-1949	Horacio Sobarzo.	PRM
1949-1955	Ignacio Soto.	PRI
1955-1961	Alvaro Obregón Tapia.	PRI
1961-1967	Luis Encinas Johnson.	PRI
1967-1973	Faustino Félix Serna.	PRI
1973-1975	Carlos Armando Biebrich.	PRI
1975-1979	Alejandro Carrillo Marcor.	PRI
1979-1985	Samuel Ocaña García.	PRI
1985- 1991	Rodolfo Félix Valdés.	PRI
1991-1997	Manlio Fabio Beltrones Rivera.	PRI
1997-2003	Armando López Nogales.	PRI

FUENTE: Pineda Pablos, Nicolás. 1993. *Los gobernadores de sonora, 1911-1991. Liderazgo y modernidad en la familia revolucionaria*. Hermosillo, Sonora. Instituto sonorenses de administración pública/Colegio de Sonora. Mayo de 1993. Biblioteca del Colegio de Sonora.

En el caso del Poder Legislativo, sus antecedentes históricos muestran una situación algo similar a la del Poder Ejecutivo. Por un total de cincuenta años a partir de 1929, el Partido Revolucionario Institucional dominó total y completamente la titularidad de los espacios de integración del órgano legislativo sonorenses.

En las Tablas 10 y 11 se aprecia como desde 1929 y hasta 1979, el PRI dominó completamente la totalidad de los espacios de representación al interior del Congreso del

Tabla 10. Conformación partidista de las legislaturas del Estado de Sonora, 1929-2000.

LEGISLATURAS	PRI*		PAN		PRD		OTRO		TOTAL DE CURULES
	CURULES	%	CURULES	%	CURULES	%	CURULES	%	
(1929-2000)									
XXX (1929-1931)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXI (1931-1933)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXII (1933-1935)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXIII (1935-1937)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXIII (1936-1937) (BIS)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXIV (1937-1939)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXV (1939-1941)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXVI (1941-1943)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXVII (1943-1946)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXVIII (1946-1949)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XXXIX (1949-1952)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XL (1952-1955)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XLI (1955-1958)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XLII (1958-1961)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XLIII (1961-1964)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XLIV (1964-1967)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XLV (1967-1970)	9	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	9
XLVI (1970-1973)	11	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	11
XLVII (1973-1976)	11	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	11
XLVIII (1976-1979)	11	100 %	-	0 %	-	0 %	0	0 %	11
XLIX (1979-1982) **	13	65 %	4	20 %	-	0 %	3	15 %	20
L (1982-1985)	17	72 %	3	12 %	-	0 %	4	16 %	24
LI (1985-1988)	18	75 %	2	9 %	-	0 %	4	16 %	24
LII (1988-1991)	19	70 %	5	19 %	0	0 %	3	11 %	27
LIII (1991-1994)	18	67 %	5	19 %	1	3 %	3	11 %	27
LIV (1994-1997)	21	64 %	7	21 %	3	9 %	2	6 %	33
LV (1997-2000)	14	43 %	10	30 %	9	27 %	0	0 %	33

FUENTE: De las legislaturas XXX (1929-1931) a la XLVI (1970-1973) los datos fueron proporcionados por la Unidad de apoyo legislativo del Congreso del Estado de Sonora.

De las legislaturas XLVII (1973-1976) a la LV (1997-2000) los datos se obtuvieron de Lujambio 2000.

\* De 1929 a 1938 el PRI integró las legislaturas correspondientes a esos años bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR). A partir de 1938 cambia su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente a partir de 1946 adquiere su actual denominación de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

\*\* A partir de la XLIX Legislatura (1979-1982) se introdujo la figura de los "Diputados de partido" en Sonora, lo que a partir de la legislatura siguiente la L (1982-1985), se denominó "Representación proporcional".

Tabla 11. Conformación partidista del Poder Legislativo en Sonora 1929-2000, según el tipo de representación social.

LEGISLATURAS	PARTIDO DE REPRESENTACION MAYORITARIA		PARTIDOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL *		TOTAL DE ESCAÑOS
		TOTAL		TOTAL	
<b>1929-2000</b>					
XXX (1929-1931)	9 PNR	9	-	-	9
XXXI (1931-1933)	9 PNR	9	-	-	9
XXXII (1933-1935)	9 PNR	9	-	-	9
XXXIII (1935-1937)	9 PNR	9	-	-	9
XXXIII (1936-1937) (BIS)	9 PNR	9	-	-	9
XXXIV (1937-1939)	9 PNR	9	-	-	9
XXXV (1939-1941)	9 PRM	9	-	-	9
XXXVI (1941-1943)	9 PRM	9	-	-	9
XXXVII (1943-1946)	9 PRM	9	-	-	9
XXXVIII (1946-1949)	9 PRI	9	-	-	9
XXXIX (1949-1952)	9 PRI	9	-	-	9
XL (1952-1955)	9 PRI	9	-	-	9
XLI (1955-1958)	9 PRI	9	-	-	9
XLII (1958-1961)	9 PRI	9	-	-	9
XLIII (1961-1964)	9 PRI	9	-	-	9
XLIV (1964-1967)	9 PRI	9	-	-	9
XLV (1967-1970)	9 PRI	9	-	-	9
XLVI (1970-1973)	11 PRI	11	-	-	11
XLVII (1973-1976)	11 PRI	11	-	-	11
XLVIII (1976-1979)	11 PRI	11	-	-	11
XLIX (1979-1982)	13 PRI, 2 PAN	15	2 PAN, 2 PPS, 1 PARM	5	20
L (1982-1985)	17 PRI	17	3 PAN, 1 PST, 1 PDM, 1 PPS, 1 PSUM	7	24
LI (1985-1988)	18 PRI	18	2 PAN, 1 PPS, 1 PARM, 1 PRT, 1 PC/PFCRN	6	24
LII (1988-1991)	18 PRI	18	1 PRI, 5 PAN, 1 PPS, 1 PARM, 1 PC/PFCRN	9	27
LIII (1991-1994)	18 PRI	18	5 PAN, 1 PARM, 1 PT, 1 PRD, 1 PC/PFCRN	9	27
LIV (1994-1997)	16 PRI, 4 PAN, 1 PRD	21	5 PRI, 3 PAN, 2 PRD, 2 PT	12	33
LV (1997-2000)	9 PRI, 6 PAN, 6 PRD	21	5 PRI, 4 PAN, 3 PRD	12	33

FUENTE: Los datos de las Legislaturas de la XXX (1929-1931) a la XLVI (1970-1973) fueron elaborados con información proporcionada por Oficialía mayor del Congreso del Estado de Sonora.

Los datos de las Legislaturas XLVII (1973-1976) a la LV (1997-2000) fueron tomados de Alonso Lujambio. *El poder compartido* 2000. Pág.- 156.

\* A partir de la XLIX legislatura (1979-1982) se introdujo la figura de los "Diputados de partido" en Sonora, lo que a partir de la legislatura siguiente la L (1982-1985), se denominó "Representación proporcional".

Estado de Sonora, sin que existiera ni un solo espacio de representación ocupado por partido opositor alguno. De 1929 a 1970, el total de espacios de representación en el Congreso fue de 9 curules, todas dominadas por el priísmo. En 1970 el número total de curules de representación aumentó de 9 a 11, lo cual permaneció así hasta el término de la XLVIII legislatura en 1979. En ese tiempo los 33 espacios de representación (11 por cada legislatura) fueron ocupados completamente por el PRI.

Posteriormente, la XLIX Legislatura se conformó por 9 diputados más que sus 3 legislaturas antecesoras inmediatas. En total esa legislatura en funciones de 1979 a 1982 contó con 20 diputaciones en total, las cuales por primera vez en la historia de este órgano legislativo fueron integradas ya no por un solo partido, sino por otros de oposición entre los que figuraron el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). En esa legislatura apareció por primera vez la figura del "diputado de partido" aprobada por la legislatura anterior la XLVIII en 1977, con la cual se estableció que los partidos de oposición que obtuvieran un mínimo de 5 puntos porcentuales de la votación electoral, se les asignaría un espacio de representación en el congreso.<sup>35</sup>

Así, el PRI obtuvo un total de 13 curules, 4 el PAN, 2 el PPS y 1 el PARM, con lo cual se inició la participación plural de los partidos de oposición en la conformación de este órgano colegiado. Es necesario advertir que no obstante esta nueva conformación plural, el PRI no perdió el control del Legislativo, ya que mantuvo en esa ocasión la mayoría absoluta en el Congreso.

---

<sup>35</sup> Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México D.F. Editorial Océano de México. S.A. de C.V. Primera Edición. 2000. Pág.- 14.

Con la L Legislatura (1982-1985), en 1982 el Poder Legislativo del Estado de Sonora se conformó por un total de 24 curules de representación, las cuales fueron integradas de una manera plural por 17 curules del PRI, 3 del PAN, 1 del PST, 1 del PDM, 1 del PPS y 1 del PSUM. Aunque si bien es cierto que en esa ocasión el Congreso sonorense se conformó por una pluralidad más amplia que la de la legislatura anterior, el PRI continuó manteniendo la mayoría absoluta y por lo tanto el control del Poder Legislativo.

Durante la LI Legislatura sonorense (1985-1988), las 24 curules fueron distribuidas entre PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN/PC Y PRT, en donde el PRI obtuvo un total de 18 curules, es decir un 75 %, mientras que toda la oposición junta obtuvo 6, es decir, un 24 % de las curules. Esto significó que no obstante la creciente pluralidad observada en el órgano legislativo sonorense, el PRI hasta este momento mantuvo la mayoría absoluta y por lo tanto el control del congreso.

Como puede observarse en las tablas, con las Legislaturas LII (1988-1991) y LIII (1991-1994) el total de espacios de representación aumentó de 24 a 27 curules, y en ambos casos el PRI mantuvo la mayoría absoluta pese a la presencia de partidos de oposición. Sin embargo, es importante señalar que en el caso de la LIII legislatura, el PRI mantuvo por sólo 1 punto porcentual la mayoría calificada en esta cámara, es decir, el PRI logró un total de 18 escaños en el congreso lo que representó un 67 % del total de curules, mientras que la oposición junta alcanzó un 33 % del total. En esta ocasión el Congreso sonorense estuvo cerca de experimentar una experiencia dividida en cuanto a asuntos que requieren la mayoría calificada, ya que de no ser por un punto porcentual, el PRI (dominante en el Ejecutivo) hubiera tenido que consensar con las demás fuerzas políticas la discusión de asuntos que requieren de la mayoría calificada para su sanción legislativa.

Para 1994 la oposición sonoreense alcanzó importantes espacios de representación en el congreso, los que vinieron a significar, ahora si, la presencia por primera vez de un gobierno dividido sólo en lo que respecta a la mayoría calificada. En esa ocasión la LIV Legislatura sonoreense (1994-1997) se integró en el siguiente escenario: 21 curules fueron para el PRI, 7 para el PAN, 3 para el PRD y 2 para el PT. En la tabla 10 se puede observar que en términos porcentuales el PRI sólo alcanzó un 64% de los espacios de representación, perdiendo el 66 % que representa las 2/3 partes del Congreso, la cual había poseído en los últimos 65 años. En este caso puede hablarse de un poder con una débil división, ya que por lo demás el PRI mantuvo el control de la mayoría absoluta en la cámara, pero lo importante es observar que la representatividad al interior del Congreso local evidenció un proceso real de transición política, de un proceso de transición del unipartidismo primero al pluripartidismo después, en donde la conformación política del Congreso de 1994 a 1997, experimentó una situación inédita en la historia de ese poder.

Para 1997 al inicio de la LV Legislatura sonoreense (1997-2000), el Congreso local experimentó por primera vez en poco más de 65 años, un primer gobierno propiamente dividido en su conformación partidista: 14 curules para el PRI, 10 para el PAN y 9 para el PRD. En esta ocasión no sólo el PRI que domina en el Ejecutivo perdió el control de la mayoría calificada (66%) de los espacios de representación, sino que también perdió la mayoría absoluta en la toma de decisiones legislativas. Con sus 14 curules el PRI alcanzó solo un 43% de la representación total mientras que la oposición junta alcanzó un 57% repartido en 30% el PAN y 27% el PRD. Es en 1997 cuando se presentó por primera vez en Sonora la experiencia local de un gobierno dividido, en donde el PRI dominó en el Ejecutivo pero sin hacerlo en el Legislativo.

#### 2.4.- El gobierno dividido sonoreense 1997-2000.

La creciente presencia de un pluripartidismo político en la conformación del Poder Legislativo en el Estado de Sonora, iniciada a partir de 1979 con la integración de la XLIX Legislatura sonoreense (1979-1982), ha permitido que los partidos que representan a la oposición sonoreense se apoderen de espacios importantes de representación política, participen en el ejercicio de la función pública y adquieran experiencia de gobierno.

En 1979 el Congreso local se conformó por una presencia plural de partidos gracias a la introducción de la figura de "diputados de partido" en la constitución política local. Esta figura permitió que los partidos que no alcanzaron la mayoría de votos en su distrito correspondiente y alcanzaron 5 puntos porcentuales de la votación como mínimo, obtuvieran una diputación por cada uno de esos 5 puntos. El resultado fue un total de 5 diputados por partido contra 15 diputados de mayoría. Aunque de una manera incipiente, en esa legislatura comenzó un proceso gradual de pluralización del congreso.

En el transcurso de las legislaturas siguientes la presencia opositora comenzó a acrecentarse considerablemente en la integración del Congreso, al grado tal que para 1997 la oposición alcanzó 14 puntos porcentuales más que el porcentaje obtenido por el PRI en ese año (Ver Tabla 12).

Tabla 12. Porcentajes de representación en el Congreso sonoreense de la Legislatura XLIX (1979-1982) a la LV (1997-2000).

<b>LEGISLATURA</b>	<b>PRI</b>	<b>OPOSICIÓN</b>
XLIX (1979-1982)	65 %	35 %
L (1982-1985)	72 %	28 %
LI (1985-1988)	75 %	25 %
LII (1988-1991)	70 %	30 %
LIII (1991-1994)	67 %	33 %
LIV (1994-1997)	64 %	36 %
LV (1997-2000)	43 %	57 %

FUENTE: Información que se desprende de los datos presentados en la tabla 10.

Esta tabla muestra claramente cómo a partir de la introducción de la figura de diputado de partido en 1979, que posteriormente se denominó de representación proporcional<sup>36</sup>, la participación de los partidos opositores en la conformación del congreso fue aumentando de manera gradual, principalmente de 1985 al año 2000, mientras que la representación unipartidista del Partido Revolucionario Institucional fue disminuyendo de manera proporcional a la opositora. En la tabla 10 puede observarse cómo el Partido Acción Nacional aumentó su porcentaje de representación en 9, 19, 19, 21 y 30% en las legislaturas de 1985 al año 2000. El PRD aumentó en 3, 9 y 27% en las legislaturas de 1991 al año 2000. El resto de los partidos minoritarios participaron con porcentajes variables de 15, 16, 16, 11, 11, 6 y 0 % de 1979 al 2000 de manera importante.

Es evidente pues cómo los partidos de oposición han aumentado su participación en el ejercicio de la función pública y cómo ha disminuido el monopolio del poder por parte de un solo partido, al grado tal que como dijimos anteriormente, para 1997 el PRI obteniendo la titularidad del Poder Ejecutivo perdió el control mayoritario del Legislativo, dándose pie así a la conformación de un gobierno dividido.

La formación de ese gobierno dividido de 1997 en Sonora fue resultado del proceso electoral local en el que se celebraron elecciones concurrentes entre poder Ejecutivo y Poder Legislativo. El resultado de ese proceso arrojó el siguiente resultado: En el caso del Poder Ejecutivo, la titularidad fue obtenida por el Partido Revolucionario Institucional quien ganó por un margen de votación muy bajo para la historia electoral local del PRI (Ver Tabla 13).

---

<sup>36</sup> La representación proporcional se introduce mediante la reforma constitucional federal del artículo 115, la cual estableció que de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introduciría el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, lo cual vino a dar representación a los partidos que no alcanzan porcentajes altos de votación, en proporción a lo obtenido.

Tabla 13. Votación obtenida por partidos en el proceso electoral sonorense de renovación del Poder Ejecutivo de 1991 y el de 1997.

<b>PARTIDO</b>	<b>VOTO 1991</b>	<b>%</b>	<b>VOTO 1997</b>	<b>%</b>
PRI	349,913	<b>68.93 %</b>	304,657	<b>41.33 %</b>
PAN	121,061	23.85 %	238,566	32.36 %
PRD	13,754	2.71 %	171,312	23.24 %
PT	2,091	0.41 %	13,891	1.88 %
PVEM	0	0 %	3,348	0.45 %
PDM	1,095	0.22 %	2,580	0.35 %
PC	0	0 %	1,953	0.26 %
PPS	7,738	1.52 %	868	0.12 %
PARM	8,980	1.77 %	0	0 %
PRT	3,009	0.59 %	0	0 %
<b>TOTALES</b>	<b>507,641</b>	<b>100 %</b>	<b>737,175</b>	<b>99.99</b>

FUENTE: Resultados oficiales de la elección de Diputados. *Estadísticas electorales del 06 de julio de 1997, gobernador, diputados y ayuntamientos*. Hermosillo, Sonora, México. Tomo I. Consejo Estatal Electoral. Marzo 1998. Pág.- 6 y 160.

En 1997 el PRI ganó la gubernatura en el Estado de Sonora con un bajo porcentaje de 41% de la votación general, mientras que la oposición junta alcanzó un total de 59% superando en un 18% al Partido denominado oficial. En la tabla 13 es posible apreciar cómo el porcentaje de representación del PRI en ese poder bajó considerablemente respecto a la votación obtenida en el sexenio anterior que fue de casi 69% y en el que la oposición solo habría obtenido un 31% de la votación, lo cual para 1997 cambió considerablemente para cada uno de los partidos de oposición. Es curioso ver cómo excepto 3 partidos, todos los demás aumentaron considerablemente sus porcentajes de votación de 1991 a 1997.

No obstante la baja votación obtenida por el partido gobernante en el Ejecutivo, ésta fue suficiente para que se mantuviera en el poder y enfrentara un Legislativo pluralista.

Precisamente en el caso del Poder Legislativo, el proceso electoral de ese año permitió la formación de un congreso en el que sus espacios fueron ocupados por una

pluralidad de partidos. En la Tabla 14 se observa cómo quedó integrado este órgano público:

Tabla 14. Composición partidista de la LV Legislatura (1997-2000) por escaños y porcentaje de votación electoral y de representación en la cámara.

<b>PARTIDO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>% VOTACION ELECTORAL</b>	<b>% REPRESENTACION . ESCAÑOS</b>	<b>ESCAÑOS DE MAYORIA</b>	<b>ESCAÑOS REPR. PROPOR.</b>	<b>TOTAL DE ESCAÑOS</b>
<b>PRI</b>	273, 357	37.77	42.42	9	5	14
<b>PAN</b>	229, 331	31.69	30.30	6	4	10
<b>PRD</b>	192, 149	26.55	27.27	6	3	9
<b>OTROS</b>	28, 848	03.99	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>723, 685</b>	<b>100</b>	<b>99.99</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>33</b>

Fuente: Ibid. *Estadísticas electorales del 06 de julio de 1997, gobernador, diputados y ayuntamientos*. 1998. Pág.- 58.

Esta Tabla muestra cómo el PRI obtuvo un total de 14 escaños de representación, 10 el PAN y 9 del PRD, entre espacios de mayoría y espacios de representación proporcional, lo cual implicó que el PRI, habiendo ganado en el Ejecutivo, no alcanzó ninguna mayoría importante en esta cámara salvo una mayoría relativa, por lo que por sí sólo no pudo tomar ninguna decisión legislativa sin solicitar su apoyo a los partidos de oposición. Se conformó así pues un gobierno propiamente dividido en el que el partido que dominó en el Ejecutivo, no mantuvo el control mayoritario en el Poder Legislativo, pero en el que tampoco ningún partido de oposición lo logró, por lo cual todos los partidos integrantes tuvieron la necesidad de negociar entre sí y alcanzar consensos para la buena marcha del trabajo legislativo.

### **CAPITULO III.- EL TRABAJO LEGISLATIVO DE LA LV LEGISLATURA SONORENSE, 1997-2000.**

#### **3.1.- Introducción.**

En el desarrollo del trabajo legislativo se pueden observar indicadores importantes que hablan acerca del éxito o fracaso de un gobierno dividido. Tomando en cuenta que en el desarrollo de este trabajo intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, es posible apreciar el tipo de relaciones que se establecen entre ambos en el cumplimiento de la función legislativa, en donde interactúan el partido del Ejecutivo y los partidos de oposición que también se encuentran presente en el órgano legislador.

En este capítulo se presenta una serie de indicadores que exponen cómo se desarrolló el trabajo legislativo, cómo convivieron los partidos al interior del órgano y qué resultados arrojó esa interacción partidista en el cumplimiento de la función legislativa, en donde se podrá apreciar que no obstante un inicio conflictivo, los congresistas lograron arribar acuerdos y respetarlos a lo largo de la legislatura, lograron la creación de productos nuevos como la Ley Orgánica del Poder Legislativo que no existía, lograron vincular el interés social y los problemas ciudadanos a la función legislativa, y sobre todo lograron sentar las bases para que la pluralidad funcione en futuras legislaturas divididas. El desarrollo del trabajo legislativo se desarrolló en una dinámica interna de cooperación y consenso, que no representó en ningún momento la parálisis de la función gubernativa ni el estancamiento de las relaciones Ejecutivo – Legislativo, lo que se tradujo en un grado normal de gobernabilidad para una legislatura de transición.

Con el objeto de sustentar estas afirmaciones, resulta útil iniciar con la especificación de las características y contenido del trabajo legislativo.

### **3.2.- El trabajo legislativo.**

El Congreso del Estado de Sonora se integra por 33 Diputados, 21 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional. Estos diputados locales se eligen por un período de 3 años consecutivos lo cual constituye una legislatura, que comienza los días 16 de septiembre y termina tres años más tarde en un 15 de septiembre, dando paso a la instalación de la legislatura que le sustituye.

El Congreso tiene dos períodos ordinarios de sesiones al año. El primero inicia el 16 de septiembre y concluye el 15 de diciembre, entra en un período de receso en el que se constituye una diputación permanente, hasta que se inicia el segundo periodo ordinario de sesiones, del 1 de abril al 30 de junio. El 1 de julio el congreso vuelve a entrar en receso constituyendo otra diputación permanente, hasta el día 16 de septiembre con el que comienza de nuevo el ciclo anual de sesiones. Los períodos ordinarios pueden ser prorrogados en caso necesario y pueden convocarse a sesiones extraordinarias cuando el trabajo legislativo así lo requiera.

El Poder Legislativo del Estado de Sonora sesiona ordinariamente los días martes y jueves, pudiendo sesionar otros días si así fuese necesario, pero requiere de la presencia de por lo menos las dos terceras partes de los diputados integrantes para sesionar, es decir, de por lo menos 22 diputados presentes para contar con quórum.

Las sesiones son presididas por una mesa directiva conformada previamente por los propios diputados, la cual en cada sesión toma lista de asistencia para verificar el quórum, da lectura al acta de sesión anterior sometiéndola a votación para su aprobación, da lectura también a la correspondencia recibida por el congreso y en caso de haber dictámenes que discutir, somete a consideración del pleno su discusión y en su caso su aprobación, y como último punto se lee el orden del día para la sesión siguiente.

Existen tres tipos de votación: la nominal, aquella en la que cada diputado especifica el carácter aprobatorio o no aprobatorio de su voto y de esa manera se conoce el nombre del diputado y el de su partido; la económica, aquella en la que los diputados expresan su voto mediante el levantamiento de su brazo o poniéndose de pié y que da una mayor fluidez a la aprobación del asunto en discusión; y finalmente la votación secreta, aquella que se realiza por escrito sin especificar el nombre del diputado o color de su partido.

El trabajo legislativo de una legislatura consiste en iniciar, tramitar y aprobar en su caso Leyes, Acuerdos y Decretos. Es materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general; de decreto toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas; y de acuerdo toda resolución de menor importancia no comprendida en los casos anteriores.<sup>37</sup> Específicamente, el trabajo legislativo consiste en proponer enmiendas, desarrollar discusiones y votaciones constructivas, así como todo lo previsto por los artículos 64 y 66 de la Constitución política sonoreense, entre lo que podemos señalar la discusión, modificación, aprobación o reprobación del presupuesto de egresos del Estado de Sonora, la discusión, modificación, aprobación o reprobación de los presupuestos de ingresos del Estado y de las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos, la revisión y sanción de las cuentas públicas del Estado y los municipios, la ratificación o no de la creación de nuevos Municipios, la expedición de leyes en el Estado que fijen las bases sobre la organización y prestación de los servicios públicos de salud y de educación, así como para la capacitación y adiestramiento en el trabajo, protección a la familia, promoción a la vivienda, recreación y deporte y seguridad social, dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo en el Estado, la reglamentación del

---

<sup>37</sup> Artículo 35 del reglamento interior del Congreso del Estado de Sonora.

funcionamiento del Municipio Libre, la aprobación o rechazo de los nombramientos de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el nombramiento de los Magistrados Numerarios y Supernumerarios del Tribunal Estatal Electoral y de los consejeros electorales propietarios y suplentes comunes del Consejo Estatal Electoral, el nombramiento del Diputado Acusador para erigirse en Jurado de Sentencia con el fin de conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones graves que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, que cometan los servidores públicos a que alude la fracción I del Artículo 144 de la Constitución local, el pronunciamiento de la declaración de si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, la revisión de los estados financieros a que se refiere el Artículo 136 fracción XXIII de la Constitución sonorense, puede ordenar visitas e inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes y en general recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones, la autorización al Ejecutivo y a los Ayuntamientos a fin de que contraigan deudas en nombre del Estado y de los Municipios respectivamente, fijándoles expresamente las bases a que deban sujetarse sin contravenir al Artículo 117 de la Constitución General de la República, entre otras funciones específicas más.

El trabajo legislativo del congreso sonorense se encuentra establecido sustancialmente en la Constitución política del Estado de Sonora, en el Título Cuarto de la "división de Poderes", capítulo II del "Poder Legislativo", Sección IV, V y VI de "El Congreso del Estado", artículos del 53 al 67 en donde se define claramente el quehacer legislativo local. Existe además una Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora y un ordenamiento que reglamenta el funcionamiento y gobierno interior del Congreso del Estado de Sonora, que definen cómo se realiza la función legislativa. Estos

son los ordenamientos que contienen la legislación subjetiva y adjetiva del trabajo legislativo sonorense.

### **3.3.- El inicio de actividades.**

En el inicio del desarrollo del trabajo legislativo de la quincuagésima quinta legislatura, existieron serias dudas acerca del funcionamiento de la pluralidad con la que se encontró conformado el congreso. Los riesgos normales de un gobierno dividido sugirieron el enfrentamiento entre partidos políticos en el reparto del trabajo legislativo al que estarían a cargo cada uno de ellos, a un grado tal que desde el primer día en entrar en funciones la LV legislatura, se presentó un enfrentamiento partidista en la elección de la primer mesa directiva de esa legislatura.

3.3.1.- *Instalación de la primer mesa directiva.* El 16 de septiembre de 1997, en el transcurso de la sesión celebrada con esa fecha se suscitaron hechos importantes como la toma de protesta a los diputados electos, la declaratoria formal de instalación de la LV legislatura por el periodo 1997-2000 y la elección de la primera mesa directiva que presidió el congreso durante el mes de septiembre de ese mismo año.

Una vez instalada la legislatura se procedió a elegir al diputado que presidiría el Congreso durante el mes de septiembre y para ello se propusieron dos planillas, una del bloque opositor que sumaba 19 legisladores entre panistas y perredistas y otra por el PRI que contaba con 14 diputados. La elección se hizo mediante escrutinio secreto. Se esperaba que la planilla ganadora fuera la del bloque opositor encabezada por el panista Víctor Manuel Vázquez Romero, sin embargo y para sorpresa de muchos, quien triunfó fue la planilla priísta presidida por el diputado Carlos Gámez Fimbres.

El resultado del conteo fue de 17 votos para el PRI contra 16 de los diputados de oposición: 14 PRI, 2 PRD y 1 PAN.<sup>38</sup> El PRI había ganado por la mínima mayoría.

Eso provocó que surgieran descontentos, dudas, acusaciones de diputados vendidos, de manipulación de la urna, de división entre los miembros del bloque opositor y un número variado de reclamos y suposiciones que incomodaron a la oposición puesto que consideraba seguro que ninguno de ellos podría haber votado a favor de la planilla priísta.

El reglamento Interior del Congreso otorgaba amplias facultades consideradas excesivas al primer presidente del congreso, por lo que era muy importante quien presidiera la primera presidencia.

Entre esas facultades extraordinarias se encontraba la de nombrar la integración de las Comisiones permanentes para el trabajo legislativo, lo que significaba según el artículo 51 del reglamento interior, que quien obtuviera la primer presidencia determinaría quién o quienes integrarían las comisiones de trabajo, incluyendo aquella encargada de revisar la cuenta pública del gobierno del Estado.<sup>39</sup>

Ante los resultados de la votación que dieron el triunfo a la planilla priísta, el PRD y el PAN exigieron volver a realizar la votación pero no en forma secreta, sino por votación nominal en la que se sabría el contenido de la votación de cada diputado, pero el Presidente de la comisión permanente en turno de la legislatura saliente la LIV (1994-1997), el priísta Ricardo Acedo Samaniego, les indicó que no era posible puesto que el reglamento establecía que el voto en la elección de mesas directivas se realizaba en escrutinio secreto.

---

<sup>38</sup> *EL IMPARCIAL*, Diario Independiente de Sonora. Ejemplar del día 17 de septiembre de 2000, Primera Plana.

<sup>39</sup> Esto ha sido ya reformado en la nueva Ley orgánica del poder legislativo del Estado de Sonora, que en su artículo 76 establece ahora que será el Pleno quién definirá por mayoría calificada de las dos terceras partes del Congreso, las comisiones que se integrarán y quiénes las integrarán, pero el día de instalación de la LV legislatura, era el artículo 51 del Reglamento Interior el que estaba vigente.

El bloque opositor visiblemente enojado y entre las sonrisas victoriosas de los priístas, salió de la Sala de Sesiones y se encerraron los 19 en la Sala de Comisiones para discutir lo sucedido, mientras que los del PRI se encuartelaron en la oficina de la Presidencia del Congreso, donde Ricardo Acedo Samaniego les hizo entrega formal del control de la Cámara.<sup>40</sup>

En un diario local se publicó que los 19 diputados del bloque opositor habían exigido que se les exhibieran las papeletas en las que se habían emitido los votos para verificar su letra, pero el Presidente del Congreso saliente se negó llevándose consigo las papeletas suscritas y desapareciéndolas de la vista, trascendiendo también que al día siguiente de haberse celebrado estos hechos controvertidos de instalación de la primer mesa directiva, circuló el boletín oficial del Estado en el que se registró la elección de la mesa directiva, cuando normalmente se requieren dos semanas aproximadamente para salir a circulación un boletín oficial, por lo que el personal de la secretaria de gobierno que elabora e imprime el boletín, tuvo que haber trabajado horas extras desvelándose la noche del día feriado 16 de septiembre, lo que hizo pensar en una probable maniobra preparada con anticipación entre los diputados priístas y la secretaria de gobierno del estado, oficina de la que depende la hechura del boletín, para que en día de asueto patrio, diligentes empleados lo despacharan en tiempo récord.<sup>41</sup>

Ante esta situación, las fracciones del PRD y del PAN emitieron un acuerdo conjunto firmado por los 19 diputados, en el que como bloque mayoritario aprobaron una segunda mesa directiva presidida por el panista Víctor Manuel Vázquez Romo y

---

<sup>40</sup> Ref. Cit. de *EL IMPARCIAL*, Ejemplar del día 17 de septiembre de 2000, Primera Plana.

<sup>41</sup> Tomado de la columna "Leprocracia en Sonora?" de Bay Almada, Ignacio. *EL IMPARCIAL* Diario Independiente de Sonora. Ejemplar del día 21 de septiembre de 1997. Sección Editorial. Pág.- 7/A.

desconocieron a la recién nombrada y encabezada por Gámez Fimbres. Así mismo emitieron un comunicado en el que hicieron responsables al gobernador Manlio Fabio Beltrones y al gobernador electo Armando López Nogales, de esa afrenta al poder legislativo y al pueblo de Sonora.<sup>42</sup>

El bloque opositor manifestó que el Presidente Gámez Fimbres no presidiría la Cámara porque en ninguna sesión tendría quórum legal para sesionar. Por su parte Gámez Fimbres reiteró que la mesa directiva del Congreso que el presidía convocaría a sesiones a todos los diputados, por lo que si los legisladores de oposición decidían no asistir, estarían en riesgo de ser expulsados al acumular 5 faltas seguidas como lo establecía el reglamento. Enfatizó que estaba resuelto a hacer cumplir la ley y a aplicar las sanciones que fueran necesarias para darle normalidad al trabajo de la nueva legislatura.<sup>43</sup>

Ante esa actitud de Gámez Fimbres, el bloque opositor tuvo una estrategia para no ser expulsados: se rotaron y acudieron 6 ó 7 diputados a cada sesión, para de esa manera impedir el quórum necesario de al menos las 2/3 partes (22) para sesionar, ya que el PRI, teniendo 14 curules necesitaba de 8 legisladores de oposición para sesionar. De esa forma el bloque opositor se aseguró de que ningún diputado alcanzara las 5 ausencias injustificadas de manera consecutiva que lo dejarían fuera automáticamente de la LV legislatura.

Ese fue el conflicto político entre partidos con el que se inició la LV legislatura, en medio de una crisis política que pudo degenerar en una crisis de gobernabilidad si el conflicto se prolongara por mucho tiempo pero no fue así, ya que en medio de ese clima de tensión, las 3 fracciones parlamentarias mantuvieron sus posturas hasta que el 20 de

---

<sup>42</sup> Ref. Cit. de *EL IMPARCIAL* Ejemplar del día 17 de septiembre de 1997. Pagina Principal.

<sup>43</sup> Ref. Cit. de *EL IMPARCIAL* Ejemplar del día 17 de septiembre de 1997. General página 2/A.

septiembre de 1997 y después de intensas negociaciones, comenzaron a vislumbrarse los acuerdos. Los diputados locales de ambos bloques acordaron entre otras cosas, dejar sin efecto la aplicación del artículo 31 del reglamento interior que descontaba las dietas correspondientes al periodo que faltaron los diputados disidentes, y que la presidencia de la mesa directiva se rotara mensualmente entre los diputados de los 3 grupos parlamentarios, dejando terminar el mes de septiembre a Gámez Fimbres en la presidencia.

Es posible considerar normal esa situación de conflicto al inicio del trabajo legislativo de la LV legislatura, ya que se trató de una legislatura de transición, la que por primera vez experimentó una experiencia de gobierno dividido, de compartición del poder, en la que los partidos locales de oposición comenzaron a tener experiencia de gobierno y en la que el partido que había dominado por mucho tiempo el congreso, se vio obligado a comenzar a compartir el poder en ese órgano.

3.3.2.- *Desarrollo de las primeras sesiones.* Luego de resuelto el conflicto de la primer mesa directiva, se inició el desahogo del trabajo legislativo también en un panorama difícil en las relaciones interpartidistas. Con la sesión del 30 de septiembre se inició de hecho el trabajo legislativo, nombrándose en ese día las comisiones en las que desarrollaron los diputados su función legislativa, y en una sesión posterior se nombró la segunda mesa directiva del primer período ordinario de sesiones, la cual presidió la asamblea por el mes de octubre.

Las discusiones que se presentaron en las primeras sesiones ente los 3 partidos fueron principalmente por cuestiones relacionadas con la forma en que se debía desarrollar el trabajo legislativo y no tanto en cuanto al contenido del trabajo en sí. Por ejemplo, en la sesión del día 01 de octubre se discutió acerca del voto para elegir las mesas directivas de cada mes, el cual según el reglamento vigente en ese entonces establecía que la elección

sería en escrutinio secreto, lo cual defendieron los diputados del PRI, pero los diputados de oposición opinaron que ese era un derecho que otorgaba el reglamento y no una obligación, por lo cual podían optar por el voto secreto o por el nominal sin violar el reglamento. Desde ese momento las votaciones se desarrollaron en voto secreto por parte de los diputados del PRI y en voto abierto y nominal por parte del PRD y el PAN. Cabe señalar que en las posteriores elecciones de las mesas directivas, esta diferencia en la interpretación no representó nunca un obstáculo para el normal funcionamiento del congreso.

En otra sesión, la del 10 de octubre de 1997, se presentó otra discusión relacionada con la forma. Se discutió un tema relativo a los desechos de plomo que estaban introduciéndose al territorio estatal procedentes de otros lugares de la república y del extranjero. Todos los diputados estuvieron de acuerdo en llegar a una solución pronta y de fondo que resolviera este problema, ya que lo contrario causaría daños o trastornos a la salud de la sociedad sonoreNSE, pero la discusión principal se centró en la forma de cómo el congreso abordaría ese problema.

En este asunto, la Comisión de Ecología hizo suyo el estudio del asunto y propuso ordenar un informe a la autoridad estatal responsable en la materia, pero se discutió si el informe lo debía solicitar la comisión o el presidente del congreso para darle mayor celeridad al trámite del asunto, y si el congreso tendría las facultades de exigir o sólo de solicitar el informe. Una vez discutida la forma se llegó a una conclusión y se inició el trámite del problema.

Un tercer momento de discusión importante que podemos señalar en el inicio del primer período ordinario de sesiones, consistió en un debate relacionado con un problema de comercialización de cosecha de maíz presentado por productores de granos básicos de la costa de Hermosillo, del Valle del Mayo y del Valle del Yaqui. Estando todos los diputados

de acuerdo en proceder a estudiar el caso de fondo, surgió un debate de forma, ya que la Comisión de Fomento Agrícola, Ganadero e Industrial, había iniciado ya el estudio e investigación de dicho caso, sólo que lo estaba haciendo por su cuenta sin haberlo previamente informado a la presidencia y al pleno del congreso.

Ante eso los diputados debatieron si los asuntos debieran pasar primero por presidencia y que sea ésta la que los turne después a la Comisión que corresponda, o si las comisiones podían andar trabajando por cuenta propia.

El problema se resolvió aclarando la función de la Comisión de Peticiones, que es por ésta por donde se consideró que se debía iniciar el trámite a una solicitud de la ciudadanía y ésta calificar su procedencia o no.

Este tipo de ejemplos abundaron en las primeras sesiones celebradas por la LV legislatura, en la que el problema principal de debate no fue tanto el asunto de fondo sino la forma, es decir, las formas, reglas o mecanismos por los cuales el Congreso debía abordar el trabajo legislativo, y todo ese debate y discusión fue parte de un proceso de adaptación de los congresistas a la nueva realidad del paisaje político en ese órgano colegiado, a la nueva dinámica, a la nueva necesidad de replantear la formas de legislar, a repensar los mecanismos y buscar los idóneos para hacer un congreso más fuerte y productivo, más independiente y autónomo, más eficaz y sobre todo más capacitado para hacer frente a los desafíos de una sociedad civil cada vez más plural, participativa y vigilante del ejercicio gubernamental desarrollado por los tres poderes de gobierno del estado. Los diputados de la LV legislatura se enfrentaron a un momento histórico de aprendizaje y asimilación de una real coparticipación política en la función legislativa.

Ante esa situación los legisladores reconocieron la necesidad de revisar la entonces reglamentación vigente que ordenaba el trabajo legislativo del congreso, la cual se

encontraba vigente desde 1921 y con algunas reformas en 29 de mayo de 1971. Se consideró que esa reglamentación adjetiva había ya cumplido con el objeto de su creación en su momento histórico, pero que después de 77 años de su vigencia su eficaz funcionamiento se encontraba ya rebasado, como se advirtió desde el inicio mismo de la dinámica legislativa de la LV legislatura, por lo cual fue necesario no sólo reformar esa reglamentación, sino crear todo un cuerpo normativo con carácter de ley que dotara de coherencia e institucionalidad al trabajo legislativo. Fue curioso que el propio órgano público en cargado de producir las leyes que rigen la dinámica social del estado, no contara él mismo con una ley propia.

Así, en mayo de 1998 fue aprobada la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, la cual subsanó algunas lagunas e imprecisiones que contenía la reglamentación anterior.

Se inició así el trabajo legislativo de una legislatura en la que los partidos políticos empezaron a trabajar por primera vez juntos, compartiendo de una forma equilibrada y equitativa las facultades y responsabilidades que la investidura legislativa les confirió, por lo tanto fue natural que las discusiones se centraran en el cómo hacer las cosas de una manera ordenada, clara y siempre con apego a derecho y no tanto en si debían hacer o no alguna cosa, puesto que las funciones y competencias de la legislatura se encuentran contempladas claramente en la constitución política local, es decir, no existió debate en cuanto al derecho sustantivo de su función como congreso, pero se dio discusión en cuanto al derecho adjetivo o procedimental del cómo realizar eficazmente el trabajo legislativo.

### 3.4.- La participación partidista en el trabajo legislativo.

3.4.1.- *El logro de consensos.* No obstante el inicio conflictivo de las funciones de la LV legislatura, el logro de acuerdos y consensos fue posible a lo largo de su período de duración. Esos acuerdos se caracterizaron por la presencia realmente plural de los partidos integrantes, tanto en la integración de las comisiones como en la de las mesas directivas. Si bien el primer motivo de enfrentamiento entre los partidos fue la integración de la mesa directiva, se lograron acuerdos en los que la integración de las mesas posteriores fue definida de una forma tal, que los tres partidos poseyeron en número de veces muy semejante la titularidad de las presidencias, de las secretarías y de las suplencias que integraron esas mesas de dirección. En la Tabla 15 se aprecia el número de veces en que los partidos ocuparon los distintos puestos que integraron las mesas:

Tabla 15. Integración partidista de la mesa directiva durante la LV Legislatura 1997-2000 \*

MESA DIRECTIVA	PRI	PRD	PAN	TOTAL
PRESIDENCIA	13	13	13	39
VICE PRESIDENCIA	12	13	14	39
SECRETARIA	26	27	25	78
SUPLENCIA	12	12	15	39
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>65</b>	<b>67</b>	<b>195</b>

- Se contabilizó el total de las mesas directivas integradas durante la legislatura, incluyendo sesiones ordinarias, extraordinarias y de diputación permanente.

FUENTE: Estadística de actividades de la LV Legislatura. Oficialía mayor del Congreso del Estado de Sonora. Agosto del 2000, y Libro de actas de sesiones de la LV Legislatura 1997-2000.

En la Tabla 15 se observa cómo los tres partidos se repartieron la titularidad de la presidencia en mesa directiva por un número igual de veces y en el caso de vicepresidencias, secretarías y suplencias, las veces de intervinieron por partido fueron muy equilibradas. En la Tabla 16 se puede observar la titularidad de las presidencias de las

mesas directivas durante el período de duración de la LV legislatura, especificándose el tipo de sesiones en las que los partidos ocuparon esa presidencia:

Tabla 16. Conformación partidista de la presidencia en las mesas directivas integradas en la LV Legislatura Sonorense 1997-2000, por el tipo de sesión.

<b>PARTIDO POLITICO</b>	<b>EN SESIONES ORDINARIAS</b>	<b>EN SESIONES EXTRAORDINARIAS</b>	<b>EN DIP. PERMANENTE</b>	<b>TOTAL</b>
PRI	7	4	2	13
PAN	7	4	2	13
PRD	7	4	2	13
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>39</b>

FUENTE: Libro de actas de sesiones de la LV Legislatura 1997-2000.

Los partidos no solo lograron alcanzar un acuerdo en cuanto a la titularidad de las presidencias, sino también en cuanto al tipo de sesiones en las que funcionaron tales mesas de dirección. Los tipos de sesiones fueron ordinarias, extraordinarias y de diputación permanente. En cada tipo los partidos ocuparon la presidencia en igual número de veces.

El que los partidos lograran un tipo de acuerdo como éste, significó que la dinámica al interior de la legislatura se desarrollara en un clima de tolerancia política y de verdadera participación plural de los partidos. Pero este tipo de acuerdos no solo se logró en cuanto a la conformación de las mesas directivas. La integración de las comisiones de trabajo también observó una situación similar.

Las comisiones por medio de las cuales la legislatura llevó a cabo el trabajo legislativo, se integran por un presidente y 2 o 4 secretarios. La Tabla 17 nos muestra cómo quedaron integradas las comisiones en 1997, es decir, al inicio del período de la legislatura.

Al inicio de la legislatura en 1997, las comisiones quedaron integradas por partido político como se observa en la Tabla 17, en la que se destaca que todos los partidos participaron en todas las comisiones, en donde el PRI ocupó un total de 19 presidencias y 35 secretarías, el PAN 16 presidencias y 37 secretarías y el PRD 15 presidencias y 37 secretarías. La Tabla 18 muestra la conformación partidista de las comisiones permanentes de la LV Legislatura (1997-2000) por Presidencias y Secretarías en 1997.

En el caso de la integración de comisiones puede verse al igual que las mesas directivas, una conformación plural entre los partidos políticos, en donde si bien no ocuparon un número exactamente igual de veces en presidencias y secretarías, las diferencias no resultan muy amplias o muy desequilibradas.

En 1998 se escindieron dos diputados locales del Partido Acción Nacional y se declararon independientes,<sup>44</sup> se legisló en materia de comisiones y dos de éstas se establecieron rotativas en la titularidad de la presidencia<sup>45</sup>. Así, la conformación de las comisiones sufrió un leve reajuste como puede observarse en la Tabla 19.

La conformación partidista de las comisiones no varió mucho a partir de 1998 pero adquirió un rasgo de mayor pluralidad en su conformación como puede apreciarse en la Tabla 20.

---

<sup>44</sup> Los diputados que se declararon independientes fueron María del Carmen Romero Ibarra y Víctor Manuel Vázquez Romero.

<sup>45</sup> Con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso, en los artículos 99 y 105 se estableció que las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política y la de Administración serían rotadas entre los diputados cada seis meses.

Tabla 17. Conformación partidista de las comisiones permanentes de la LV Legislatura del Estado de Sonora (1997-2000) en 1997.

COMISION	PARTIDO EN LA PRESIDENCIA	PARTIDO EN SECRETARIA
1.- Primera Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales .	PRD	PAN, PRI.
2.- Segunda Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales.	PAN	PRD, PRI.
3.- Tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.	PRI	PRD, PAN.
4.- Primera Comisión de Hacienda.	PRI	PRD, PAN.
5.- Segunda Comisión de Hacienda.	PAN	PRI, PRD.
6.- Tercera Comisión de Hacienda.	PRD	PAN, PRI.
7.- Primera Comisión de Presupuestos Municipales.	PRD	PAN, PRI.
8.- Segunda Comisión de Presupuestos Municipales.	PAN	PRI, PRD.
9.-Tercera Comisión de Presupuestos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
10.- Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales.	PAN	PRI, PRD.
11.- Quinta Comisión de Presupuestos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
12.- Sexta Comisión de Presupuestos Municipales.	PRD	PAN, PRI.
13.- Séptima Comisión de Presupuestos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
14.- Octava Comisión de Presupuestos Municipales.	PRD	PAN, PRI.
15.-, Novena Comisión de Presupuestos Municipales.	PAN	PRI, PRD.
16.- Primera Comisión de Educación y Cultura.	PRI	PAN, PRD.
17.- Segunda Comisión de Educación y Cultura.	PRD	PAN, PRI.
18.- Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos.	PRI	PRD, PAN.
19.- Segunda Comisión de Justicia y Derechos Humanos.	PAN	PRD, PRI.
20.- Primera Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo.	PRD	PAN, PRI.
21.- Segunda Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo.	PRI	PAN, PRD.
22.- Primera Comisión de Fomento Agrario, Ganadero e Industrial.	PRD	PAN, PRI.
23.- Segunda Comisión de Fomento Agrario, Ganadero e Industrial.	PAN	PRI, PRD.
24.- Primera Comisión de Fomento Agrario, Ganadero e Industrial.	PRI	PRD, PAN.
25.- Comisión de Obras Públicas.	PAN	PRI, PRD.
26.- Primera Comisión de Asistencia Pública y Salubridad.	PRD	PAN, PRI.
27.- Segunda Comisión de Asistencia Pública y Salubridad.	PAN	PRI, PRD.
28.- Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa.	PAN	PRD, PRI.
29.- Segunda Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa.	PAN	PRI, PRD.
30.- Comisión de Transporte.	PRI	PRD, PAN.
31.- Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.	PRD	PRD, PAN, PAN, PRI, PRI.
32.- Primera Comisión de Servicios Públicos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
33.- Segunda Comisión de Servicios Públicos Municipales.	PAN	PRI, PRD.
34.- Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.	PRD	PRD, PAN, PAN, PRI, PRI.
35.- Comisión de Administración.	PAN	PRI, PRD.
36.- Primera Comisión de Asuntos Fronterizos.	PRI	PRD, PAN.
37.- Segunda Comisión de Asuntos Fronterizos.	PRI	PAN, PRD.
38.- Primera Comisión del Medio Ambiente.	PRD	PAN, PRI.
39.- Segunda Comisión del Medio Ambiente.	PAN	PRI, PRD.
40.- Comisión de Asuntos Turísticos.	PRI	PRD, PAN.
41.- Comisión del Deporte.	PRI	PRD, PAN.
42.- Primera Comisión de Seguridad Pública.	PAN	PRD, PRI.
43.- Segunda Comisión de Seguridad Pública.	PRI	PRD, PAN.
44.- Comisión de Comunicación y Enlace Social.	PRD	PAN, PRI.
45.- Comisión de Asuntos Indígenas.	PRD	PAN, PRI.
46.- Comisión de Asuntos de la Mujer.	PAN	PRI, PRI, PRD.
47.- Comisión de Investigación y Estudios Legislativos.	PRI	PRD, PAN.
48.- Comisión de Pesca y Acuicultura.	PRD	PRI, PAN.
49.- Comisión de Corrección y Estilo.	PRI	PAN, PRD.
50.- Comisión Para el Estudio de la Ley Orgánica Reglamentaria.	PRI	PRI, PRD, PRD, PAN, PAN.

Fuente: Oficialía Mayor. Comisiones permanentes de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000.

Tabla 18. Conformación partidista de las comisiones permanentes de la LV Legislatura (1997-2000) por presidencias y secretarías en 1997.\*

<b>PARTIDO</b>	<b>TOTAL DE PRESIDENCIAS EN COMISION.</b>	<b>TOTAL DE SECRETARIAS EN COMISION.</b>
<b>PRI</b>	19	35
<b>PAN</b>	16	37
<b>PRD</b>	15	37
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>109</b>

\* En 1997 así comenzó la Legislatura

FUENTE: Los datos se desprenden de la conformación partidista de las Comisiones Permanentes. Oficialía Mayor.

Tabla 19. Conformación partidista de las comisiones de LV Legislatura a partir de 1998.

COMISION	PARTIDO EN LA PRESIDENCIA	PARTIDO EN SECRETARIA
1.- Primera Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales .	PRD	PAN, PRI.
2.- Segunda Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales.	PAN	PRD, PRI.
3.- Tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.	PRI	PRD, PAN.
4.- Primera Comisión de Hacienda.	PRI	PRD, PAN.
5.- Segunda Comisión de Hacienda.	PAN	PRI, PRD.
6.- Tercera Comisión de Hacienda.	PRD	PAN, PRI.
7.- Primera Comisión de Presupuestos Municipales.	PRD	PAN, PRI.
8.- Segunda Comisión de Presupuestos Municipales.	PAN	PRI, PRD.
9.-Tercera Comisión de Presupuestos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
10.- Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales.	INDEPENDIENTE *	PRI, PRD.
11.- Quinta Comisión de Presupuestos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
12.- Sexta Comisión de Presupuestos Municipales.	PRD	PAN, PRI.
13.- Séptima Comisión de Presupuestos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
14.- Octava Comisión de Presupuestos Municipales.	PRD	PAN, PRI.
15.-, - Novena Comisión de Presupuestos Municipales.	PAN	PRI, PRD.
16.- Primera Comisión de Educación y Cultura.	PRI	PAN, PRD.
17.- Segunda Comisión de Educación y Cultura.	PRD	PAN, PRI.
18.- Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos.	PRI	PRD, PAN.
19.- Segunda Comisión de Justicia y Derechos Humanos.	PAN	PRD, PRI.
20.- Primera Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo.	PRD	PAN, PRI.
21.- Segunda Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo.	PRI	PAN, PRD.
22.- Primera Comisión de Fomento Agrario, Ganadero e Industrial.	PRD	PAN, PRI.
23.- Segunda Comisión de Fomento Agrario, Ganadero e Industrial.	PAN	PRI, PRD.
24.- Primera Comisión de Fomento Agrario, Ganadero e Industrial.	PRI	PRD, PAN.
25.- Comisión de Obras Públicas.	PAN	PRI, PRD.
26.- Primera Comisión de Asistencia Pública y Salubridad.	PRD	PAN, PRI.
27.- Segunda Comisión de Asistencia Pública y Salubridad.	INDEPENDIENTE *	PRI, PRD.
28.- Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa.	INDEPENDIENTE *	PRD, PRI.
29.- Segunda Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa.	PAN	PRI, PRD.
30.- Comisión de Transporte.	PRI	PRD, PAN.
31.- Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.	ROTATIVA **	-
32.- Primera Comisión de Servicios Públicos Municipales.	PRI	PRD, PAN.
33.- Segunda Comisión de Servicios Públicos Municipales.	PAN	PRI, PRD.
34.- Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.	PRD	PRD, PAN, PAN, PRI, PRI.
35.- Comisión de Administración.	ROTATIVA **	-
36.- Primera Comisión de Asuntos Fronterizos.	PRI	PRD, PAN.
37.- Segunda Comisión de Asuntos Fronterizos.	PRI	PAN, PRD.
38.- Primera Comisión del Medio Ambiente.	PRD	PAN, PRI.
39.- Segunda Comisión del Medio Ambiente.	INDEPENDIENTE *	PRI, PRD.
40.- Comisión de Asuntos Turísticos.	PRI	PRD, PAN.
41.- Comisión del Deporte.	PRI	PRD, PAN.
42.- Primera Comisión de Seguridad Pública.	PAN	PRD, PRI.
43.- Segunda Comisión de Seguridad Pública.	PRI	PRD, PAN.
44.- Comisión de Comunicación y Enlace Social.	PRD	PAN, PRI.
45.- Comisión de Asuntos Indígenas.	PRD	PAN, PRI.
46.- Comisión de Asuntos de la Mujer.	INDEPENDIENTE *	PRI, PRI, PRD.
47.- Comisión de Investigación y Estudios Legislativos.	PRI	PRD, PAN.
48.- Comisión de Pesca y Acuicultura.	PRD	PRI, PAN.
49.- Comisión de Corrección y Estilo.	PRI	PAN, PRD.
50.- Comisión Para el Estudio de la Ley Orgánica Reglamentaria.	PRI	PRI, PRD, PRD, PAN, PAN.

\* En 1988 se escindieron dos diputados locales del PAN y se declararon independientes.

\*\* La Presidencia de la Comisión Cambia cada seis meses.

Fuente: Oficialía Mayor. Comisiones Permanentes de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000.

Tabla 20. Conformación partidista de las presidencias en comisiones de la LV Legislatura a partir de 1998.

<b>PARTIDO</b>	<b>TOTAL DE PRESIDENCIAS</b>
PRI	19
PÁN	10
PRD	14
DIP. INDEPENDIENTES	5
ROTATIVAS	2
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>

FUENTE: Oficialía Mayor. Comisiones Permanentes de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000.

Hasta este momento ha sido posible observar que la pluralidad expresada por la ciudadanía sonorense en el proceso electoral local en 1997, se manifestó también al interior de la conformación del órgano legislativo y que por principio de cuentas, el desarrollo del trabajo legislativo estuvo en manos de todos los partidos por igual siendo todos ellos igualmente responsables de su cumplimiento.

Sin embargo, la conformación plural de las mesas directivas y de las comisiones de trabajo no siempre determinan irrestrictamente el éxito de una legislatura en el cumplimiento de su función, esa pluralidad sólo es un indicador que señala posibilidades de un ejercicio de calidad y de satisfacción de demandas de la ciudadanía, pero no significa que, solamente una pluralidad resolverá todos los problemas que enfrenta un órgano legislativo. Por ello resulta necesario observar qué resultados produjo en concreto la pluralidad al interior del órgano legislativo, cuáles fueron sus logros y qué beneficios obtuvo la sociedad sonorense con el desempeño de la quincuagésima quinta legislatura de 1997-2000.

### **3.5.- La eficacia del pluralismo legislativo.**

3.5.1.- *Cumplimiento de la función legislativa.* El repartimiento plural de la participación partidista tanto en las mesas directivas como en las comisiones a lo largo de todo el período de la LV legislatura, puso en evidencia que al interior de la dinámica interna del congreso, fue posible para los miembros de los partidos políticos lograr acuerdos y arribar a consensos. No obstante la normal situación de contienda partidista constante, propia de un sistema competitivo de partidos, los elementos integrantes de ese órgano colegiado lograron asumir consensos y compromisos que se respetaron hasta el término de la legislatura, lo cual permitió que la dinámica interna de este sistema de autoridad se desarrollara de una manera estable y sin peligros graves de conflictos que pusieran en riesgo la gobernabilidad de la cámara, es decir, los consensos celebrados y respetados entre partidos impidieron que el trabajo legislativo se obstaculizara y que se crearan situaciones de choque constante con el Ejecutivo. Para sustentar esta aseveración veamos a continuación las características principales del trabajo desarrollado por el Poder Legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo.

3.5.2.- *Producción legislativa.* En el transcurso del período posrevolucionario en Sonora, algunas legislaturas locales se han caracterizado por producir más de 300 o 400 leyes. El grado de eficacia de una legislatura creemos que es difícil medirla sólo con el dato de las cantidades de leyes, acuerdos o decretos que éstas producen, puesto que como apuntamos en capítulos anteriores, la eficacia de un órgano legislativo es más idóneo apreciarla comparando el trabajo producido con las demandas sociales satisfechas, dentro del ámbito de competencia. Para el caso de las legislaturas sonorenses se requieren estudios profundos que analicen esa relación de lo producido y lo satisfecho socialmente para tener una visión mayormente completa que la que puede ofrecer este trabajo de tesis, ya que tal

esfuerzo rebasa las posibilidades de esta obra, por lo que nos abocaremos a especificar indicadores generales que nos ofrecen una idea de la eficacia del trabajo producido por la LV legislatura. Con esa intención, partamos de los datos de la Tabla 21.

Tabla 21. Producción legislativa del Congreso del Estado de Sonora de la XXX Legislatura (1929-1931) a la LV (1997-2000).

LEGISLATURA	PERIODO	LEYES	DECRETOS	ACUERDOS
XXX	(1929-1931)	150		
XXXI	(1931-1933)	216		
XXXII	(1933-1935)	186		
XXXIII *	(1935-1937)			
XXXIII (BIS)	(1936-1937)	76		144
XXXIV	(1937-1939)	210		608
XXXV	(1939-1941)	283		545
XXXVI	(1941-1943)	183		456
XXXVII	(1943-1946)	169	254	701
XXXVIII	(1946-1949)	153	272	313
XXXIX	(1949-1952)	151	357	244
XL	(1952-1955)	111	530	401
XLI	(1955-1958)	94	600	274
XLII	(1958-1961)	87	765	265
XLIII	(1961-1964)	102	278	371
XLIV	(1964-1967)	125	194	255
XLV	(1967-1970)	99	195	323
XLVI	(1970-1973)	107	245	251
XLVII	(1973-1976)	75	165	
XLVIII	(1976-1979)	106	265	360 **
XLIX	(1979-1982)	85	326	145
L	(1982-1985)	113	375	186
LI	(1985-1988)	215	259	220
LII	(1988-1991)	<b>324</b>	227	159
LIII	(1991-1994)	<b>468</b>	265	173
LIV	(1994-1997)	276	238	356
LV	<b>(1997-2000)</b>	<b>267</b>	<b>210</b>	<b>251</b>

FUENTE: Ignacio Almada y Marcos Medina, *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora 1825-2000*. México. Ed. Cal y Arena. 2001. Pág.- 40.

\* La XXXIII Legislatura (1935-1937) fue suspendida en diciembre 22 de 1935 por el Senado de la República tras declarar desaparecidos los Poderes en el Estado de Sonora, por lo cual se integró la XXXIII (BIS) 1936-1937 la cual si generó producción legislativa.

\*\* El total de acuerdos corresponde a las legislaturas XLVII y XLVIII.

En esta Tabla 21 es posible observar las cantidades de leyes, acuerdos y decretos producidos por las legislaturas de 1929 al año 2000. En esa relación resaltan las 324 y las 468 leyes producidas por las legislaturas LII (1988-1991) y LIII (1991-1994) respectivamente, las cuales han sido las más productivas en el transcurso del período posrevolucionario en Sonora, respecto de las cuales, la LV (1997-2000) legislatura produjo un número menor que éstas, pero por arriba del promedio de las últimas 10 legislaturas desde 1970. Lo que interesa destacar con esa relación, es que en el marco de gobiernos unificados la producción legislativa se comportó en un rango de entre 75 y 468 leyes, es decir, en un margen muy amplio de producción en donde algunas legislaturas produjeron 75, 85, 113, 324 o 468 leyes en total, mientras que en el caso del gobierno dividido de 1997-2000, en el que se presupone una producción mucho menor por aquello de las constantes discusiones y la falta de acuerdos interpartidistas en la aprobación de las leyes, se produjeron un total de 267 leyes, por arriba del promedio producido por las últimas 10 legislaturas, sucediendo una situación similar en cuanto a acuerdos y decretos.

En la Tabla 22 se especifica la producción legislativa por cada año en funciones de la LV legislatura.

Tabla 22. Producción legislativa de la LV Legislatura sonorense (1997-2000) por año en leyes, acuerdos y decretos.

AÑO	LEYES	DECRETOS	ACUERDOS	TOTAL ASUNTOS POR AÑO
1997	76	14	38	128
1998	101	62	67	230
1999	89	67	89	245
2000	1	67	57	125
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>210</b>	<b>251</b>	<b>728</b>

FUENTE: Estadísticas de actividades de la LV Legislatura Sonorense 1997-.2000. Agosto de 2000. Oficialía Mayor.

La LV Legislatura produjo 728 asuntos aprobados en total, en leyes, acuerdos y decretos, lo que nos muestra que la pluralidad no obstaculizó el desahogo del trabajo legislativo, el cual se mantuvo constante ya que por año se aprobaron más de 120 asuntos en total.

3.5.3.- *Formas de votación. (Unanidades).* Un indicador importante del ejercicio de la pluralidad al interior de la dinámica legislativa de la LV, fue la forma de aprobación de la legislación producida. Las formas de aprobación del trabajo legislativo pueden ser la unanimidad y la mayoría. Unanimidad cuando absolutamente todos los congresistas están de acuerdo y mayoría cuando no todos lo están pero si la mayoría. Estas dos formas pueden presentarse mediante votación nominal, económica o secreta como mencionamos al inicio de este capítulo. En el trabajo legislativo aprobado por este órgano se dio un comportamiento en las formas de aprobación como se muestra en la Tabla 23.

De las 267 leyes, 216 fueron materia de leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los Ayuntamientos sonorenses, 3 fueron de leyes de ingresos y presupuestos de ingresos del Estado, y el resto consistió en leyes de nueva creación y procedimentales como las que inauguraron o clausuraron períodos ordinarios o extraordinarios de sesiones. De las 267 leyes aprobadas, un 96 % fue aprobado por unanimidad y sólo un 4 % por mayoría. (Ver Tabla 24).

Esa situación permite varias interpretaciones. La que nosotros queremos establecer es aquella que se aleja de un congreso armonioso, sin discusiones, sin debates o sin diferencias entre partidos. Todo lo contrario. Los debates y las discusiones entre partidos en el análisis y sanción de cada ley, acuerdo o decreto, fueron ampliamente abordados por los congresistas y después de un proceso de estudio y discusión, los productos legislativos se aprobaron efectuándose en la mayoría de ellos cambios significativos para su aprobación.

Tabla 23. Relación de leyes aprobadas por la LV Legislatura Sonorense 1997-2000.

LEYES APROBADAS	CANTIDAD	APROBACION
1.- Leyes de Ingreso y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos Municipales en el Estado de Sonora.	216	1998. 72 Unanim. Vot. Nom. 1999. 72 Unanim. Vot. Económ. 2000. 72 Unanim. Vot. Económ.
2.- Leyes de Ingreso y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora.	3	1998. 1 Unanim. Vot. Económ. 1999. 1 Unanim. Vot. Económ. 2000. 1 May. Vot. Nom. / Económ.
3.- Ley que declara instalada la Quincuagésima Quinta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora y abre su primer período de Sesiones correspondiente al primer año de su ejercicio legal.	1	Unanim. Vot. Económ.
4.- Leyes que prorrogan un período ordinario de sesiones.	2	2 Unanim. Vot. Nom.
5.- Leyes que Clausuran un Período Ordinario de Sesiones Prorrogado.	2	2 Unanim. Vot. Nom.
6.- Leyes que inauguran un Período Ordinario de Sesiones.	3	3 Unanim. Vot. Nom.
7.- Ley que declara Fundo Legal de la Ciudad y Puerto de Guaymas Sonora, constituido por una superficie de 4, 759.60 hectáreas de terreno.	1	Unanim. Vot. Nom.
8.- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Sonora.	1	Unanim. Vot. Nom.
9.- Ley que Eleva a la categoría de Comisaría Municipal a los Centros de Población de Llano Blanco y Ejido 16 de Septiembre del Municipio de Altar Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
10.- Ley que Reforma la Fracción I del Artículo 6 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el párrafo segundo del Artículo 8 de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental.	1	May. Vot. Nom.
11.- Ley que Clausura un Período Ordinario de Sesiones.	2	2 Unanim. Vot. Nom.
12.- Ley que inaugura un Período de Sesiones Extraordinarias.	3	3 Unanim. Vot. Económ.
13.- Ley que adiciona la Ley No.- 66 de ingresos y presupuesto de ingresos del H. Ayto. de San Luis Río Colorado Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 1998.	1	May. Vot. Nom.
14.- Ley que Clausura un Período de Sesiones Extraordinarias.	3	3 Unanim. Vot. Económ.
15.- Ley que concede y declara el título de Heroica a la Ciudad de Ures, Sonora, cabecera del municipio del mismo nombre.	1	Unanim. Vot. Económ.
16.- Ley que Traslada provisionalmente la residencia de los poderes del Estado a la Ciudad de Ures Sonora y la declara Capital.	1	Unanim. Vot. Económ.
17.- Ley que eleva a la categoría de Comisaría la Delegación de Buaysiacobe del Municipio de Etchojoa Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
18.- Ley que modifica la Ley No.- 28, de ingresos y presupuesto de ingresos del Municipio de Nogales Sonora, para el ejercicio fiscal de 1998.	1	May. Vot. Nom.
19.- Ley que reforma los artículos primero y segundo de la Ley No.- 20 de ingresos y presupuesto de ingresos del Municipio de Cananea Sonora. Para el Ejercicio fiscal de 1998.	1	May. Vot. Económ.
20.- Ley que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, de la Ley del Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.	1	May. Vot. Nom.
21.- Ley que autoriza trasladar provisionalmente la residencia oficial del H. Ayto. de Alamos Sonora, a la Comunidad de "El Chinal" de ese mismo municipio y la declara cabecera municipal por el término de un día.	1	Unan. / May. Vot. Económ.
22.- Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.	1	May. Vot. Nom.
23.- Ley que reforma el Primer párrafo de la fracción II del Artículo 24 de la Ley de Hacienda Municipal.	1	Unanim. Vot. Económ.
24.- Ley que reforma y adiciona los artículos 11, 16 fracción V y 55 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Sonora.	1	May. Vot. Económ.
25.- Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
26.- Ley que inaugura una sesión extraordinaria.	4	4 Unanim. Vot. Económ.
27.- Ley que clausura una sesión extraordinaria.	4	4 Unanim. Vot. Económ.
28.- Ley de integración social para personas con discapacidad del Estado de Sonora.	1	May. Vot. Económ.
29.- Ley del Deporte para el Estado de Sonora.	1	May. Vot. Económ.
30.- Ley de Fomento a la Cultura y a las Artes del Estado de Sonora.	1	May. Vot. Económ.
31.- Ley que eleva a la categoría de Comisaría municipal al poblado de Plutarco Elías Calles, conocido también como "La Y Griega" del Municipio de Caborca Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
32.- Ley que crea el Fondo para la Procuración de Justicia del Estado de Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
33.- Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
34.- Ley de Atención y Protección a víctimas del Delito para el Estado de Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
35.- Ley que Abroga por una parte del Código Fiscal del Estado de Sonora de 1977 y se instituye una nueva legislación en la materia, la cual se denomina Código Fiscal del Estado de Sonora.	1	Unanim. Vot. Económ.
<b>TOTAL DE LEYES APROBADAS</b>	<b>267</b>	

FUENTE: Estadística de actividades de la LV Legislatura 1997-2000. Oficialía Mayor. Agosto del 2000.

Tabla 24. Formas de aprobación aplicadas a la producción legislativa de la LV Legislatura 1997-2000.

FORMA DE APROBACION	No. VECES	%
1.- Por Unanimidad en Votación Nominal	83	31.09
2.- Por Unanimidad en Votación Económica	172	64.42
3.- Por Mayoría en Votación Nominal	5	01.87
4.- Por Mayoría en Votación Económica	5	01.87
5.- Por Unanimidad en Votación Nominal/Económica	0	00.00
6.- Por Mayoría en Votación Nominal/Económica	1	00.37
7.- Por Unanimidad/Mayoría en Votación Nominal	0	00.00
8.- Por Unanimidad/Mayoría en Votación Económica	1	00.37
9.- Por Unanimidad/Mayoría en Votación Nominal/Económica	0	00.00
TOTAL	267	100

FUENTE: Libro de actas de sesiones de la LV Legislatura Sonorense 1997-2000.

De esa manera, la pluralidad partidista no sólo se manifestó en el repartimiento de las comisiones y mesas directivas, sino también en el ejercicio mismo de la función decisoria del congreso como Poder, lo que permitió un desarrollo estable de la dinámica legislativa que se tradujo en gobernabilidad interna de ese sistema de autoridad.

3.5.4.- *Rupturas con el pasado.* Además de los indicadores que hemos venido señalando del trabajo legislativo, la gestión de la LV legislatura significó también el rompimiento de prácticas y actitudes que se desarrollaron en el transcurso de los gobiernos unificados anteriores, pero que la pluralidad legislativa vigente no pudo permitir. Entre los principales rompimientos se observaron los siguientes:

1.- *Revisión del gasto público.* En cuanto a la revisión de las Cuentas Públicas se avanzó considerablemente. El Congreso del Estado como órgano encargado de analizar el gasto público, lo hace por medio de un órgano técnico denominado la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta Contaduría Mayor de Hacienda tenía una inercia que limitaba el análisis profundo y exacto de las cuentas públicas, ya que lo hacía por medio de formatos que se usaban desde hacia 20 años, y en el uso de esos formatos, cada año únicamente se cambiaba

el nombre o las fechas y se adecuaban las cifras con la información enviada por el Ejecutivo. Esos eran los dictámenes que posteriormente pronunciaba el Congreso como análisis y revisión de las cuentas públicas. Ante esta situación, se hizo una reforma. Se reestructuró la Contaduría mayor de Hacienda buscando darle mayor funcionalidad, ya que antes se contaba solamente con uno o dos auditores que analizaban no sólo la cuenta pública del Ejecutivo Estatal sino también las cuentas públicas de los 72 Municipios, lo cual era prácticamente imposible hacer con profundidad, por lo cual a ese órgano se le aumentó el presupuesto, se vigiló el uso del presupuesto asignado y en el primer año, en diciembre de 1997, le sobraron casi 300 mil pesos, lo que permitió suponer que anteriormente el presupuesto que antes se le asignaba a la Contaduría Mayor de Hacienda realmente no se empleaba para desempeñar su función.

Por otra parte, una reforma importante consistió también en establecer la obligación del Ejecutivo de informar de manera específica el gasto público de los organismos paraestatales, no sólo en términos generales de informar cuanto se le asignó a x empresa, sino especificar también cómo gastó ese dinero la empresa paraestatal.

Además de esto, junto al órgano técnico de la Contaduría Mayor de Hacienda encargado de fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los Ayuntamientos, se estableció también una Comisión plural encargada específicamente de vigilar la actuación de la Contaduría Mayor. Esa Comisión lleva por nombre Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que ahora en vez de ser de 3 diputados ahora es de 6, los cuales se encargan de mantener vigilancia directa y permanente del órgano fiscalizador.

Todos esos cambios permitieron al Congreso del Estado y a la propia Contaduría Mayor de Hacienda, ganar más experiencia en la revisión en el uso de los recursos

públicos, al grado tal que las cuentas públicas del Estado de 1997 y 1998 no fueron aprobadas por discrepancias entre lo presupuestado y lo gastado por el Estado.

2.- *Presupuesto de egresos del estado.* También el Congreso del Estado hizo cambios sustanciales al Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo para su sanción. Los presupuestos de Egresos de 1998, 1999 y 2000, fueron aprobados por el Legislativo pero después de analizarlos y cambiarlos en algunos de sus aspectos. Por ejemplo: en 1997 el Congreso incrementó el presupuesto que el Ejecutivo había asignado a la Universidad de Sonora y lo etiquetó, es decir, determinó las cantidades y a qué actividades se destinarían, tales como trabajo académico, trabajo investigativo, demanda escolar de nuevo ingreso, para el fondo de retiro de los trabajadores de la Universidad ya que éstos habían estado haciendo un fondo con aportaciones propias para el momento de su jubilación, a lo cual el Congreso, en apoyo a ese esfuerzo, etiquetó una cantidad a ese fondo de manera que la universidad recibió más dinero de lo que proyectó el Ejecutivo. La misma situación sucedió con Instituciones Educativas como el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON), el Instituto Tecnológico Agropecuario 21 de Bécum y el Instituto Cruz Gálvez.

Tratándose de servicios públicos de pavimentación de calles, en el caso de la calle Michoacán de Ciudad Obregón, el Ejecutivo había propuesto una cantidad para pavimentar cierto número de metros cuadrados, los cuales coincidían con el número de metros cuadrados que exigía una empresa maquiladora extranjera para instalarse en ese municipio, pero el Congreso incrementó el presupuesto para que no sólo se pavimentara una calle tan importante de ciudad Obregón para cubrir la exigencia de un empresario, sino también para cubrir la exigencia de los pobladores mismos de solucionar los problemas de tráfico, polvo e inseguridad que los afectaba.

Así en otros rubros el Congreso realizó modificaciones que antes no aplicaba, puesto que sólo aprobaba íntegramente lo que le enviaba el Ejecutivo.

3.- *Presupuestos de ingresos.* Anteriormente a la LV legislatura, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado acostumbraba presentar un proyecto de ingresos muy conservador, en el que planteaba que se esperaba recaudar un x cantidad de dinero en un determinado año y por ello presentaban también un presupuesto de egresos muy bajo sabiendo que la recaudación sería mayor, puesto que si entraba una cantidad mayor a la presupuestada el Ejecutivo tenía toda la facultad de gastarlo como quisiera y sólo se encargaba de informarlo de manera posterior al Legislativo.

Por ello la LV Legislatura también hizo cambios en materia de presupuesto de ingreso en el siguiente sentido, por ejemplo en 1999 el Ejecutivo había enviado un presupuesto de ingresos en el que esperaban recaudar 9 mil millones de pesos y el Poder Legislativo lo incrementó en poco más de 100 millones adicionales de pesos, que previo análisis se estimó que la Secretaría de Finanzas con los programas que implementó, los podía recaudar. Por ejemplo actualmente la Secretaría de Finanzas ha modernizado su sistema de recaudación y los automovilistas pueden adquirir su tarjeta de circulación mediante el pago de su tenencia en los bancos o realizar otro tipo de trámites fiscales por medio de las instituciones bancarias, lo que fomenta el pago de impuestos y aumenta la recaudación.

Ninguna de estas modificaciones, eran aplicadas por las legislaturas anteriores a la LV, por estar integradas en su mayoría por legisladores integrantes del partido en el que el gobernador era el jefe, por lo cual aprobaban todo lo que se les enviaba sin mayor discusión. La LV rompió con ese esquema y enriqueció el análisis y elaboración tanto de presupuestos de ingresos y egresos, así como la revisión de las cuentas públicas.

4.- *Presupuesto de egresos del Poder Legislativo.* En cuanto a la asignación del presupuesto de egresos por medio del cual el Legislativo cumple con su función pública, éste se mantuvo estable sin cambios significativos. Tratándose de un Legislativo que en situación de dividido cuenta con una mayor posibilidad de ejercer su poder, puede pensarse que en materia de presupuesto podría asignarse a sí mismo cantidades mucho mayores de las que se asignaba en tiempos de gobierno unificado. En el caso de la LV Legislatura no lo fue así. En la tabla 26 se observan las cantidades por año que desde 1952 se asignaron al presupuesto del gobierno del Estado hasta el 2001. Dentro del presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Sonora, se observan las cantidades que se aplicaron al presupuesto del Congreso en esos mismo años, en donde puede observarse el porcentaje de asignación que le correspondió al congreso de todo el presupuesto del gobierno (Ver Tabla 25).

Resulta ilustrativo observar que el Congreso del Estado en los últimos 50 años, ha recibido menos del 1% del presupuesto total del gobierno del Estado, por año. Entre 1997 y el año 2000, años en función la LV legislatura, su presupuesto de egresos se mantuvo casi igual si cambiar significativamente, 00.62% en 1997, 00.68% en 1998, 00.75% en 1999 y 00.76% en el 2000. En la Tabla 26 se observa el presupuesto de egresos del congreso por legislatura, en la que pude apreciarse que éste no cambió significativamente en el marco de un gobierno dividido. Esa situación puede explicarse en el sentido de que el Congreso del Estado sólo requiere ese presupuesto para el cumplimiento cabal de su función y la responsabilidad política de los propios congresistas decidió que no era necesario un presupuesto mayor.

Tabla 25. Presupuestos de egresos del Gobierno y del Congreso del Estado de Sonora (1952-2000).

AÑO	EGRESOS DEL GOBIERNO	EGRESOS DEL CONGRESO	%	AÑO	EGRESOS DEL GOBIERNO	EGRESOS DEL CONGRESO	%
1952	35,592,172	330,780	0.93	1977	1,038,668,715	3,631,787	0.35
1953	45,552,004	491,116	1.08	1978	1,721,066,415	4,930,143	0.29
1954	48,263,132	489,280	1.01	1979	2,104,716,458	7,583,374	0.36
1955	49,410,939	496,360	1.00	1980	3,403,433,436	15,042,680	0.44
1956	67,830,906	496,360	0.73	1981	5,324,461,271	19,933,231	0.37
1957	101,217,926	599,200	0.59	1982	7,300,764,932	28,320,000	0.39
1958	127,064,034	603,060	0.47	1983	9,479,600,000	33,891,600	0.36
1959	124,752,123	631,832	0.51	1984	23,028,544,000	104,547,500	0.45
1960	121,781,201	631,832	0.52	1985	45,516,221,000	217,260,700	0.47
1961	135,750,794	631,832	0.47	1986	71,025,223,000	408,056,685	0.57
1962	120,450,000	631,832	0.52	1987	140,627,000,000	639,409,000	0.45
1963	152,000,000	985,400	0.65	1988	385,000,000,000	1,533,203,000	0.39
1964	160,000,000	1,020,276	0.64	1989	601,000,000,000	3,378,624,000	0.56
1965	170,000,000	1,023,396	0.60	1990	740,000,000,000	5,282,712,000	0.71
1966	177,000,000	1,025,136	0.58	1991	1,012,000,000,000	7,926,228,000	0.78
1967	198,000,000	1,050,136	0.53	1992	1,483,000,000,000	12,913,000,000	0.87
1968	215,000,000	1,050,136	0.49	1993	N \$ 1,948,397,000	16,270,000	0.83
1969	255,523,648	1,060,936	0.42	1994	N \$ 2,571,923,000	18,804,244	0.73
1970	303,066,368	1,132,436	0.37	1995	N \$ 2,852,889,000	22,371,930	0.78
1971	330,178,805	1,260,326	0.38	1996	3,750,000,000	28,540,000	0.76
1972	361,913,172	1,541,516	0.43	1997	5,410,000,000	33,857,859	0.62
1973	365,196,912	1,543,376	0.42	1998	6,728,706,000	46,156,000	0.68
1974	549,694,779	2,187,918	0.40	1999	8,110,000,000	61,054,990	0.75
1975	648,000,000	2,448,264	0.38	2000	10,287,366,000	79,200,133	0.76
1976	761,650,720	3,031,633	0.40	2001	12,390,584,000	90,000,000	0.72

FUENTE: Los presupuestos de egresos de 1952 a 1999 se tomaron de Ignacio Almada y Marcos Medina, en *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora 1825-2000*. Ed. Cal y Arena. México, 2001. Las cantidades correspondientes al año 2000 se tomaron del Boletín Especial No.- 2, del 31 de Diciembre de 1999 y las relativas al 2001 fueron obtenidas del Boletín Especial No.- 3 de Diciembre 31 del 2000. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

Tabla 26. Presupuesto de egresos del Poder Legislativo Sonorense de 1952 al 2000. Legislaturas XL (1952-1955) a la LV (1997-2000).

LEGISLATURA	TOTAL DE EGRESOS DEL GOBIERNO	TOTAL DE EGRESOS DEL CONGRESO	%
XL (1952-1955)	178, 818, 247	1, 807, 536	1.01
XLI (1955-1958)	345, 523, 805	2, 194, 980	0.64
XLII (1958-1961)	509, 348, 152	2, 498, 556	0.49
XLIII (1961-1964)	586, 200, 794	3, 269, 340	0.56
XLIV (1964-1967)	705, 000, 000	4, 118, 944	0.58
XLV (1967-1970)	971, 590, 016	4, 293, 644	0.44
XLVI (1970-1973)	1, 360, 355, 257	5, 477, 654	0.42
XLVII (1973-1976)	2, 324, 542, 411	9, 211, 191	0.40
XLVIII (1976-1979)	5, 626, 102, 308	19, 176, 937	0.34
XLIX (1979-1982)	18, 133, 376, 097	70, 879, 285	0.39
L (1982-1985)	85, 325, 129, 932	384, 019, 800	0.45
LI (1985-1988)	642, 168, 444, 000	2, 797, 929, 385	0.43
LII (1988-1991)	2, 738, 000, 000, 000	18, 120, 767, 000	0.66
LIII (1991-1994)	* 7, 015, 320, 000	* 55, 913, 472	0.79
LIV (1994-1997)	14, 584, 812, 000	103, 574, 033	0.70
LV (1997-2000)	30, 536, 072, 000	220, 268, 982	0.72

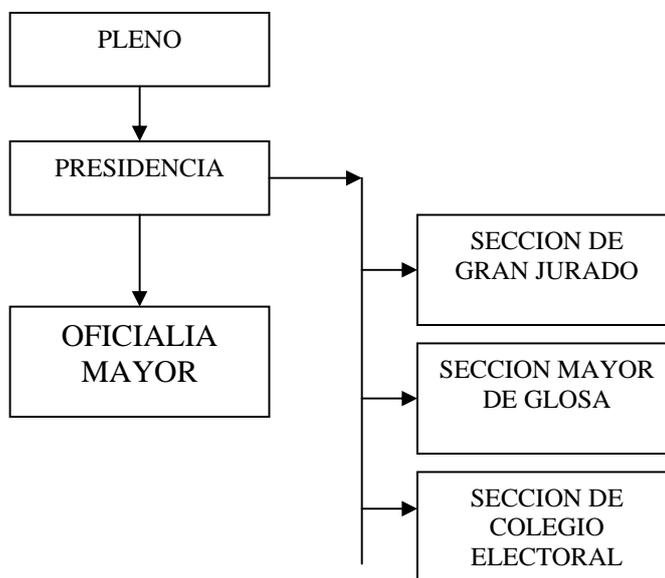
FUENTE: Almada, Ignacio y Medina, Marcos. 2001. *Historia Panorámica del Congreso del Estado de Sonora 1825-2000*. México. Ed. Cal y Arena. 2001. Pág.- 59.

El Presupuesto de Egresos para el año 2000 se obtuvo del Boletín Especial 2, de fecha 31 de diciembre de 1999, del Boletín Oficial Estatal.

\* Los presupuestos de las Legislaturas LIII (1991-1994) a la LV (1997-2000) se expresan en nuevos pesos.

5.- *Organigrama interior del Congreso*. La forma de organización interna de los órganos administrativos del Congreso también cambió. La misma conformación plural de la legislatura, requirió modificar algunos órganos interiores para hacer frente al cumplimiento de su función pública. Durante el predominio de los gobiernos unificados los órganos existentes en que se apoyaron las legislaturas anteriores a la LV 1997-2000, fueron la Oficialía Mayor, la Sección Mayor de Glosa, la Sección de Gran Jurado y la Sección de Colegio Electoral (Ver Organigrama 1).

Organigrama 1. Organos administrativos del Congreso del Estado de Sonora según el reglamento interior.

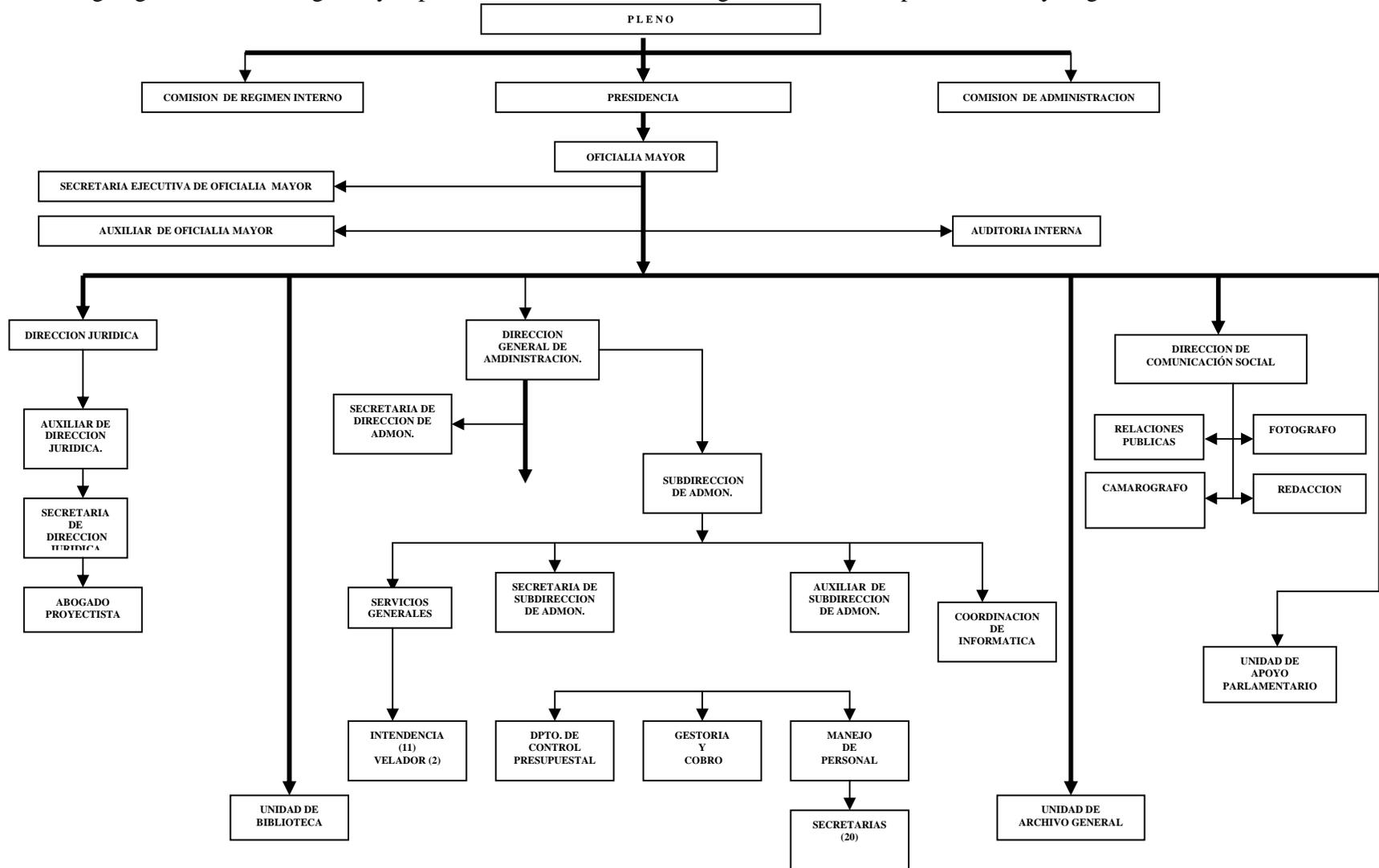


FUENTE: Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.

Con la LV Legislatura sonorenses de 1997-2000, los órganos internos aumentaron en número y en funciones para poder hacer frente al trabajo legislativo, ya que éste requirió mayor atención, especialización y profesionalismo por parte del órgano legislador, de manera tal que, además de la oficialía mayor, de la sección mayor de glosa, la de gran jurado y la de colegio electoral, aparecieron otras al entrar en vigor la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, entre las que destacan la Dirección jurídica, la Dirección General de Administración, la Dirección de Comunicación Social, la Unidad de Apoyo Parlamentario entre otras.

Estas nuevas unidades y dependencias internas pueden apreciarse en el organigrama número 2 siguiente:

Organigrama No.- 2 Organos y dependencias al interior del Congreso sonorense a partir de la Ley Orgánica de 1998.



FUENTE: Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.

La sola comparación visual del organigrama anterior del Congreso (No.- 1) y el actual vigente con la Ley Orgánica del Poder Legislativo (No.- 2), evidencia un rompimiento con el pasado en cuanto a la organización interna del trabajo legislativo, la cual se volvió mayormente especializada y bien definida, lo cual contribuyó también a un cumplimiento de la función legislativa mayormente organizado.

3.5.5.- *Legado legislativo.*- Por otra parte, un indicador de la eficacia del pluralismo legislativo lo constituyen también una serie de logros que la LV legislatura dejó para ser retomados por las legislaturas futuras si así lo consideran conveniente, y logros también de beneficio social para la comunidad sonoreense.

1.- *Marco jurídico.*- El principal de ellos fue la creación de un marco jurídico en aspectos de la sociedad sonoreense que no estaban regulados debidamente.

Además de la Creación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora que antes no existía, fueron creados los siguientes cuerpos normativos:

**LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD.-**  
Establece las normas que contribuyen a lograr la equiparación de oportunidades para la integración social de las personas con discapacidad y regula la responsabilidad del estado y de los ayuntamientos para la instrumentación de las actividades básicas de asistencia social relacionadas con personas que padezcan alguna forma de discapacidad. Esta ley obliga la instrumentación de acciones coordinadas a que se refiere la ley de salud, la ley de asistencia social y la ley general de educación para el Estado de Sonora. (Aprobado el 22 de junio de 1999).

**LEY DEL DEPORTE.-** Las disposiciones de esta ley tienen por objeto normar las actividades tendientes a fomentar, estimular y desarrollar el deporte en sonora en forma organizada, mediante el establecimiento del sistema estatal del deporte cuyas bases para su

funcionamiento se expresan en los artículos de este ordenamiento. El gobierno del estado y los ayuntamientos quedan obligados a considerar dentro de sus planes, programas y presupuestos, las acciones y recursos para el desarrollo de las actividades deportivas, en beneficio de la población en general. (Aprobada el 29 de junio de 1999).

LEY DE FOMENTO A LA CULTURA Y LAS ARTES.- El objeto de esta ley es propiciar el desarrollo cultural y artístico en el estado, con base en el respeto a la pluralidad y diversidad de las tradiciones, lenguas y cultura. Además fija los lineamientos mediante los cuales las autoridades competentes llevaran a cabo sus funciones y promueve la participación y corresponsabilidad de los sectores públicos, artístico, cultural, social y privado, así como de las comunidades rurales, urbanas e indígenas. (Aprobada el 30 de septiembre de 1999).

LEY QUE CREA EL FONDO PARA LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.- Se trata de un fondo con personalidad jurídica y patrimonio propios que se establece con el fin de apoyar a la procuraduría general de justicia en el estado, con recursos económicos adicionales orientados a apoyar la modernización y mejoramiento de sus funciones institucionales, independientemente de los recursos establecidos en el presupuesto de egresos del gobierno del estado y demás apoyos adicionales designados por el titular del poder ejecutivo estatal y el gobierno federal. (Aprobada el 23 de noviembre de 1999).

LEY DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR.- El estado adquiere la obligación de garantizar el cumplimiento de medidas encaminadas a impedir la ejecución de actos que produzcan maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual entre miembros de la familia. El conjunto de acciones establecidas por esta ley tienen por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas

receptoras, así como el tratamiento integral de las consecuencias generadas de la violencia intrafamiliar. (Aprobada el 29 de diciembre de 1999).

**LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO FORESTAL PARA EL DESARROLLO RURAL.-** Favorece las actividades del campo mediante la organización del sector, la capacitación, la validación y transferencia de tecnología, así como la industrialización y los apoyos a la comercialización a fin de modernizar los procesos agropecuarios y forestales, para incrementar la productividad. Ello garantizará a los productores sonorenses su incorporación activa al desarrollo integral del estado y del país. (Aprobada en lo general).

**LEY DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO.-** Esta ley protege a quien haya sufrido en su persona o bienes patrimoniales cualquier tipo de daño, como lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida económica o menoscabo de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones tipificadas como delitos. La víctima tiene derecho a recibir asesoría jurídica profesional gratuita desde el inicio de la averiguación previa, para la defensa de sus intereses y deberá ser informado de toda clase de actuaciones celebradas por el ministerio público, así mismo recibirá asistencia medica o psicológica inmediata y podrá obtener la reparación de daños y perjuicios cuando legalmente proceda, incluido el daño moral. (Aprobada el 13 de abril de 2000).

**LEY QUE CREA EL NUEVO CODIGO FISCAL DEL ESTADO.-** El código fiscal se crea por 251 artículos y plantea la creación de síndico estatal del contribuyente que funcionará en coordinación con un consejo de representantes de ciudadanos, quienes se reunirán mensualmente y su función será atender denuncias, quejas y propuestas en materias de impuestos, además, el código obliga al gobierno a prestar asistencia gratuita a los contribuyentes, la cual puede ser en forma personalizada o a través de la emisión de

criterios para que los participantes tengan la posibilidad de esclarecer sus dudas sobre las disposiciones fiscales. (Aprobado el 18 de mayo de 2000).

LEY QUE DECLARA FUNDO LEGAL A LA CIUDAD Y PUERTO DE GUAYMAS. Este ordenamiento corrige una omisión que obstaculizaba el desarrollo de Guaymas. la superficie que ampara la presente ley es de 4 mil 759.60 hectáreas (Aprobada el 7 de mayo de 1998).

REFORMAS DE LEY MÁS IMPORTANTES.- Reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios; Ley del Instituto Catastral y Registral; y, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado. A partir de estas reformas la declaración patrimonial de los servidores públicos del estado y municipios podrá ser del conocimiento de cualquier ciudadano, al haberse determinado su inscripción en la contraloría general del estado y su registro ante el instituto catastral y registral del estado de sonora.

Esta modificación legal, pionera en el país, pone a disposición de la sociedad sonorense el conocimiento del patrimonio y valor económico de los bienes que cuenta un servidor público al momento de su ingreso a la administración estatal o municipal y la cuantía de éstos al termino de su gestión. (Aprobado el 24 de noviembre de 1998).

REFORMA Y ADICIONES A LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL EJIDAL.- Esta medida extiende las tarifas fiscales de la producción silvícola y acuícola, fortaleciendo la hacienda pública estatal con motivo de la obtención de mayores recursos por dichos conceptos tributarios. La misma reforma aumentó el monto que sirve como base para la reducción del impuesto sobre traslación de dominio de bienes muebles a favor de los trabajadores pensionados y jubilados y demás,

exenta del impuesto sobre remuneraciones del trabajo a aquellas personas físicas o morales que contraten personas con discapacidad. (Aprobada el 22 de diciembre de 1998).

**REFORMA A LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.-** Reforma que modifica el artículo 24 fracción segunda de la Ley de Hacienda Municipal, para exentar de pago de impuestos y derechos solo a los organismos descentralizados de la federación, de los estados y de los municipios, que realicen actividades lucrativas. Por ello, empresas del sector paraestatal como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo, ahora tienen la obligación de pagar impuesto predial a los ayuntamientos. (Aprobada el 14 de noviembre de 1998).

**REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA Y LEY DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO.-** Ahora las cuentas públicas que oficialmente remite el ejecutivo estatal al congreso para su análisis y sanción, incluyen el gasto ejercido por los organismos descentralizados, fondos, fideicomisos y empresas de participación estatal mayoritaria. esta nueva obligación de la administración estatal añade transparencia al gasto público del gobierno del estado (Aprobada el 18 de junio de 1998).

**REFORMAS Y ADICIONES AL CODIGO CIVIL Y DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-** La rectificación o modificación de las actas de nacimiento y matrimonio ahora se realiza mediante resolución administrativa y no judicial como anteriormente lo establecía el derecho civil local. El tramite es gratuito, no requiere ya la intervención de abogados y la autoridad administrativa tiene plazos perentorios para expedir el nuevo documento.

Esta reforma modificó además el régimen del patrimonio familiar de las personas, ampliándolo a que el mobiliario y equipamiento de una vivienda familiar, no son objeto de embargo en un tramite judicial, cualquiera que sea el origen del conflicto.

Tampoco es embargable una fracción de terreno anexo a la casa habitación o ubicado en un radio no mayor de 1 km. el patrimonio familiar que no puede ser embargado incluye un vehículo automotor para uso de la familia. (Aprobada el 10 de diciembre de 1998).

REFORMA A LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS.- En lo sucesivo, el presidente de la comisión estatal de derechos humanos, será designado por nombramiento directo del congreso del estado, cuyo procedimiento atenderá las opiniones de la sociedad civil. De esta manera la CEDH gana autonomía y legitimidad en el desempeño de sus funciones. (Aprobado el 17 de diciembre de 1998).

REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.- Los ayuntamientos quedan facultados para desincorporar y enajenar los bienes muebles o inmuebles del dominio público y privado, sin autorización necesaria del ejecutivo y aprobación posterior del congreso local. Esta reforma desahoga enormemente la función legislativa dado que el 76 % de las resoluciones o decretos expedidos durante 1997, 1998 y parte de 1999, se relacionan con solicitudes para desincorporar bienes del régimen municipal. Al mismo tiempo se otorga mayor autonomía y control sobre su patrimonio a los gobiernos municipales. (Aprobada el 08 de junio de 1999).

REFORMA A LA LEY DE TRANSITO.- Con la aprobación de esta ley, es obligatorio para todo conductor de vehículos automotores, así como para sus acompañantes, utilizar el cinturón de seguridad cuando el vehículo esté en marcha. los menores de 4 años deberán viajar preferentemente en el asiento trasero del vehículo y en un asiento de seguridad para niños, sujetos con el cinturón de seguridad para adultos, siguiendo las instrucciones del fabricante señaladas para el caso.

Queda prohibido transitar con cualquier clase de vehículos que no reúnan las condiciones mínimas de funcionamiento y los dispositivos de seguridad exigidos por esta ley. (Aprobado el 12 de abril de 2000).

REFORMA A LA LEY DE ALCOHOLES.- Su articulado regula el funcionamiento de los establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transporte, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico. También norma los trámites que se requieren para la apertura y operación para los establecimientos y establece las bases de coordinación entre el estado y los municipios, así como la participación de los sectores social y privado. (Aprobada el 15 de junio de 2000).

Todos estos cuerpos normativos que fueron creados unos y reformados otros ya existentes, representan un indicador adicional a los que hemos venido exponiendo del trabajo legislativo logrado por la LV legislatura.

2.- *Diputación infantil.* Entre las aportaciones más importantes de la Legislatura en cuestión, ubicamos la introducción de la figura del Diputado infantil como una forma de vincular al Poder Legislativo con el futuro de una sociedad: los niños. El día 16 de abril de 1998, a propuesta del diputado Juan Manuel Avila Félix, se instituyó la figura de diputado infantil por un día, con lo cual se da oportunidad a que niños sonorenses con destacada dedicación académica, se conviertan en diputados infantiles los días 30 de abril de cada año y planteen propuestas de solución a las distintas problemáticas sociales de su interés.

El día 6 de mayo de 1999, se aprobó por unanimidad en votación económica a propuesta del mismo diputado Juan Manuel Avila Félix, que las propuestas hechas por los 33 diputados infantiles por un día, sean llevadas a curso para que su presencia en el recinto legislativo los días 30 de abril de cada año, no sólo se trate de un evento protocolario sino que se turne lo propuesto a las autoridades que correspondan, ya sean de la federación, del

estado o del municipio, con el objeto de procurar su atención y resolución legal correspondiente.

3.- *Acuerdos y decretos de carácter social.*- Por último resulta importante señalar que como legado legislativo de carácter social, la LV Legislatura aprobó los siguientes acuerdos y decretos:

CONSEJOS MUNICIPALES DE CONCERTACION PARA LA OBRA PUBLICA.- Fueron consejos aprobados con el objeto de que los Ayuntamientos cuenten con mayores recursos personales y financieros para la realización de la obra publica.

15 DE OCTUBRE DE 1997.- Se aprobó aportación voluntaria de mínimo 1000 pesos por diputado, para ayuda a damnificados de Guerrero y Oaxaca por los estragos del huracán Paulina.

2 DE ABRIL DE 1998.- Se aprobó la no aceptación del horario de verano para Sonora.

7 DE MAYO DE 1998.- Se autorizó al Ayuntamiento de Nogales, a llevar a cabo la donación de un terreno de su propiedad, con superficie de 40, 000 hectáreas a favor del Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios número 128.

28 DE JULIO DE 1998.- Se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo, para gestionar y contratar una línea de crédito hasta por la cantidad de 11, 500, 000 pesos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC. Así mismo se autorizó al Poder Ejecutivo para que celebrara una operación de crédito hasta por la cantidad de 140,000, 000 pesos para cubrir pasivos del Sector Transportista. En esa misma fecha, se autorizó al Ayuntamiento de Cananea Sonora para gestionar y contratar una línea de crédito hasta por la cantidad de 5, 500, 000 pesos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC.

25 DE AGOSTO DE 1998.- Se autorizó al Ayuntamiento de Cajeme, para gestionar y contratar una línea de crédito hasta por la cantidad de 25, 000, 000 pesos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC.

6 DE OCTUBRE DE 1998.- Se autorizó al organismo público descentralizado Organismo Operador de Limpia de Agua Prieta, para que celebrara una operación de crédito con el Banco de Desarrollo de América del Norte por una cantidad limite de 5 200 000 de pesos para la construcción de un relleno sanitario, adquisición de maquinaria pesada así como de más equipamiento necesario para la recolección de residuos sólidos en ese municipio. También se autorizó Ayuntamiento de Navojoa, para gestionar y contratar una línea de crédito hasta por la cantidad de 3, 470, 165.36 pesos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC.

8 DE OCTUBRE DE 1998.- (Acuerdo) El pleno del congreso se pronunció en contra de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que legitima la práctica del anatocismo y acordó hacer público ese pronunciamiento exhortando al Congreso de la Unión para que en apego a las normas jurídicas del país, asuma una posición favorable a los intereses de la ciudadanía deudora.

13 OCTUBRE DE 1998.- Se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo, la implementación del Programa de abatimiento al rezago fiscal en el municipio de Hermosillo, con el objeto de establecer condonaciones parciales de accesorios a créditos fiscales por los conceptos únicos de impuesto predial, urbano y rústico, multas de tránsito y contribuciones para mejoras.

26 DE NOVIEMBRE DE 1998.- Se autorizó al Ayuntamiento de Agua Prieta, a llevar a cabo la desincorporación del dominio público del municipio, de 4 demasías y 68

fracciones de callejones fuera de uso para satisfacer necesidades de suelo urbano para vivienda.

01 DE DICIEMBRE DE 1998.- Se autorizó al Ejecutivo del Estado para que contratara un crédito hasta por la cantidad de 50,000,000 para la construcción, mantenimiento y operación de 2 plantas de tratamiento de aguas residuales, en Ciudad Obregón.

03 DE DICIEMBRE DE 1998.- Se solicitó al Ejecutivo que apoyara a la familias Cananenses afectadas por un conflicto laboral, con alimentación y víveres necesarios para su subsistencia.

18 DE MARZO DE 1999.- Se autorizó al Ejecutivo del Estado para que contratara un crédito hasta por la cantidad de 25,000,000 para adquirir parcialmente la cartera de ahorro de los socios de la persona moral denominada "Crédito y Ahorro del Noroeste" SAP.

8 DE ABRIL DE 1999.- El Congreso se pronunció en apoyo a los ahorradores de Crédito y Ahorro del Noroeste.

13 DE ABRIL DE 1999. Se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo, a llevar a cabo la donación de un inmueble de su propiedad a favor del patronato pro-niños con alteraciones neuromotoras de Sonora, IAP, para la construcción de una clínica.

22 DE ABRIL DE 1999.- El Congreso se pronunció a favor del procedimiento de regularización de vehículos extranjeros. También se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo, a llevar a cabo la donación de un inmueble de su propiedad a favor del Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (CESUES).

Con esa misma fecha se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo, a crear un fideicomiso publico municipal para modernización del sistema de servicio de alumbrado público.

18 DE MAYO DE 1999.- Se autorizó al Ayuntamiento de Cananea, a llevar a cabo la enajenación de un inmueble de su propiedad, para construir 300 viviendas de interés social.

25 DE MAYO DE 1999. Se autorizó al Ayuntamiento de San Ignacio Río Muerto, para gestionar y contratar una línea de crédito hasta por la cantidad de 300,000 pesos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC.

10 DE JUNIO DE 1999. Se instituyó el Premio Estatal de Periodismo. También se autorizó al Crédito Educativo del Estado de Sonora para que contrate un crédito para fortalecer el programa del propio instituto. En esa misma fecha se autorizó un crédito al Fideicomiso del Transporte Metropolitano del Estado de Sonora, para obtener solvencia financiera.

29 DE JUNIO DE 1999.- Se autorizó a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora, para que contratara un crédito para fortalecimiento de dicho organismo en el Ayuntamiento de Hermosillo.

30 DE JUNIO DE 1999.- Se autorizó al Ejecutivo del Estado de Sonora para que contratara un crédito que se destine a acciones emergentes consistentes estas en la adquisición para suministro e instalación de tinacos para el almacenamiento domiciliario de agua potable.

30 DE SEPTIEMBRE DE 1999.- Se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo a llevar a cabo la enajenación de lotes de terreno para vivienda.

23 DE NOVIEMBRE DE 1999.- Se aprobaron los integrantes del Consejo Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad.

25 DE MAYO DE 2000.- Se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo a llevar a cabo donaciones de bienes inmuebles a favor de distintas asociaciones religiosas.

29 JUNIO DEL 2000.- Se aprobó la designación de vocales del Consejo Estatal para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar. También se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo a llevar a cabo la donación de un bien inmueble a favor de la Asociación Civil denominada Casa Guadalupe Libre, para la instalación de una casa-hogar de asistencia social a favor de la población infantil y juvenil de esa ciudad.

22 DE AGOSTO DE 2000.- Se autorizó al Ayuntamiento de Cajeme, a llevar a cabo la donación de un bien inmueble a favor de la Unión de Asociaciones de Jubilados y Pensionados del Estado de Sonora A.C.

29 DE AGOSTO DE 2000.- Se autorizó al Ayuntamiento de Hermosillo, a llevar a cabo la donación de un bien inmueble a favor del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el municipio de Hermosillo (DIF), para establecer un centro comunitario.

Todos esos son ejemplos de acuerdos y decretos que en beneficio social aprobó la LV legislatura durante 1997-2000, resultan ser indicadores con los cuales podemos apreciar a manera el legado legislativo arrojado por esa legislatura, dentro de un marco eficaz del trabajo legislativo realizado. Difícilmente acuerdos, leyes y decretos como esos podrían haberse tomado en presencia de una pluralidad ineficaz y dividida.

### **3.6.- Los desaciertos del pluralismo legislativo.**

Con el objeto de estar en condiciones de realizar un ejercicio de balance objetivo de los resultados de la pluralidad legislativa, veamos también algunos aspectos que quedaron inconclusos o rezagados.

El primero que podemos mencionar fue el bajo porcentaje en el cumplimiento de la función de las Comisiones de trabajo, creadas para el desarrollo de la función legislativa.

3.6.1.- *Asuntos resueltos en comisiones.* El trabajo logrado en las comisiones fue también un indicador del cumplimiento del trabajo legislativo por parte de la legislatura. En ese rubro, el trabajo en comisiones resultó ser poco eficaz en el abatimiento de las demandas sociales presentadas. En una comparación entre los asuntos turnados a comisiones y los aprobados por la legislatura, es posible observar que las comisiones dieron respuesta sólo a un 66.84% del trabajo que les fue turnado. En la tabla 27 se muestra el total de asuntos turnados a cada una de las comisiones y el total de los que fueron aprobados.

De las 50 comisiones formadas para el trabajo legislativo, 5 no tuvieron turnado asunto alguno, 24 alcanzaron a desahogar un 50% o más de los asuntos que se les turnó y 21 alcanzaron a desahogar solamente menos del 50% de los asuntos que les fueron turnados. En total, el trabajo legislativo desempeñado por las 50 comisiones formadas se tradujo en que de 594 asuntos turnados a lo largo de la legislatura, sólo fueron terminados 397, es decir, apenas un 66.84% de lo turnado.

Es considerablemente bajo el porcentaje de desahogo que las comisiones lograron en la tramitación de asuntos que se les turnaron, lo cual permite pensar en un amplio debate al interior del trabajo en comisiones por parte de los partidos, ya que estas operan resolviendo los asuntos aprobándolos, rechazándolos o declarándolos pendientes, todo ello

Tabla 27. Asuntos turnados y aprobados en comisiones (1997-2000).

COMISION	ASUNTOS TURNADOS	ASUNTOS APROBADOS	% EFICACIA
PRIMERA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y P. CONSTITUCIONALES	47	25	53.19
SEGUNDA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y P. CONSTITUCIONALES	42	19	45.24
TERCERA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y P. CONSTITUCIONALES	42	15	35.71
PRIMERA COMISIÓN DE HACIENDA	75	71	94.67
SEGUNDA COMISIÓN DE HACIENDA *	64	81	-
TERCERA COMISIÓN DE HACIENDA	76	59	77.63
PRIMERA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	6	0	00.00
SEGUNDA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	9	6	66.67
TERCERA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	4	1	25.00
CUARTA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	4	2	50.00
QUINTA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	3	0	00.00
SEXTA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	3	1	33.33
SEPTIMA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	3	0	00.00
OCTAVA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	2	0	00.00
NOVENA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES	4	3	75.00
PRIMERA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA	8	5	62.50
SEGUNDA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA	6	4	66.67
PRIMERA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	9	5	55.56
SEGUNDA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	8	4	50.00
PRIMERA COMISIÓN DE ASUNTOS AGRARIOS Y DE TRABAJO	2	2	100.00
SEGUNDA COMISIÓN DE ASUNTOS AGRARIOS Y DE TRABAJO	0	0	00.00
PRIMERA COMISIÓN DE FOMENTO AGRICOLA, GANADERO E INDUSTRIAL	6	2	33.33
SEGUNDA COMISIÓN DE FOMENTO AGRICOLA, GANADERO E INDUSTRIAL	4	2	50.00
TERCERA COMISIÓN DE FOMENTO AGRICOLA, GANADERO E INDUSTRIAL	3	0	00.00
COMISIÓN DE OBRAS PUBLICAS	13	13	100.00
PRIMERA COMISIÓN DE ASISTENCIA PÚBLICA Y SALUBRIDAD	6	4	66.67
SEGUNDA COMISIÓN DE ASISTENCIA PÚBLICA Y SALUBRIDAD	5	2	40.00
PRIMERA COMISIÓN DE EXÁMEN PREVIO Y PROCEDENCIA LEGISLATIVA	52	25	48.08
SEGUNDA COMISIÓN DE EXÁMEN PREVIO Y PROCEDENCIA LEGISLATIVA	25	18	72.00
COMISIÓN DE TRANSPORTE	0	0	00.00
COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN PÚBLICA	13	2	15.38
PRIMERA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	4	2	50.00
SEGUNDA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	4	3	75.00
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA	18	8	44.44
COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN	0	0	00.00
PRIMERA COMISIÓN DE ASUNTOS FRONTERIZOS	1	0	00.00
SEGUNDA COMISIÓN DE ASUNTOS FRONTERIZOS	1	0	00.00
PRIMERA COMISIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	5	3	60.00
SEGUNDA COMISIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	7	5	71.43
COMISIÓN DE ASUNTOS TURÍSTICOS	1	0	00.00
COMISIÓN DEL DEPORTE	1	1	100.00
PRIMERA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA	1	0	00.00
SEGUNDA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA	1	0	00.00
COMISIÓN DE COMUNICACIÓN Y ENLACE SOCIAL	1	1	100.00
COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS	1	1	100.00
COMISIÓN DE ASUNTOS DE LA MUJER	1	0	00.00
COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS	0	0	00.00
COMISIÓN DE PESCA Y ACUACULTURA	1	1	100.00
COMISIÓN DE CORRECCIÓN Y ESTILO	0	0	00.00
COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA LEY ORGÁNICA REGLAMENTARIA	2	1	50.00
<b>TOTALES</b>	<b>594</b>	<b>397</b>	<b>66.84</b>

FUENTE: Op. Cit. Historia Panorámica del Congreso del Estado de Sonora.2001 P.- 467-469.

En el caso de la segunda comisión de hacienda, existe un error numérico así tomado de la fuente.

por mayoría de votos, por lo cual ese mismo porcentaje puede estimarse como normal en el contexto de una legislatura de transición, en la que por vez primera se vivió la experiencia de la alternancia en el desahogo del trabajo legislativo.

Ese porcentaje refleja la situación de aprendizaje que los diputados debieron enfrentar al tener que trabajar en equipo con miembros de partidos distintos, lo cual requirió de actitudes de tolerancia y responsabilidad que permitieron pese a las naturales diferencias, lograr desahogar poco más de la mitad del trabajo surgido. Será importante estudiar el trabajo legislativo en comisiones de las legislaturas futuras que experimenten la experiencia de gobiernos divididos, para tener mayores elementos que nos permitan analizar ese rubro.

3.6.2.- *La participación política de la mujer.*- En este aspecto, la pluralidad política y la diversidad de pensamiento al interior del Congreso, careció de una diversidad también de género, ya que no obstante la presencia de cuatro diputadas en la conformación del Congreso, éstas no tuvieron participación relevante en la conformación de los órganos interiores del mismo.

La participación de la mujer en la historia de las legislaturas posrevolucionarias en Sonora, ha sido muy limitada pero creciente. Pese a que la constitución política sonorensa prevé en su artículo 150-A, que en el Estado de Sonora, las mujeres tienen los mismos derechos civiles y políticos que los hombres y que por lo tanto podrán ser electas y tendrán derecho a voto en cualquier elección, éstas no han figurado por alguna razón en la conformación histórica de las legislaturas sonorenses. En la Tabla 28 se puede observar la participación de la mujer en la historia de las legislaturas desde 1929 al año 2000.

Es evidente que la participación femenina ha sido muy baja desde 1929 a la fecha, ya que de 365 espacios de representación que han existido desde ese año al año 2000, sólo

Tabla 28. Participación de la mujer en las legislaturas sonorenses 1929-2000.

LEGISLATURAS 1929-2000	CONGRESISTA MUJER	TOTAL DE ESCAÑOS
XXX 1929-1931	-	0 de 9
XXXI 1931-1933	-	0 de 9
XXXII 1933-1935	-	0 de 9
XXXIII 1935-1937	-	0 de 9
XXXIII 1936-1937 (BIS) *	-	0 de 9
XXXIV 1937-1939	-	0 de 9
XXXV 1939-1941	-	0 de 9
XXXVI 1941-1943	-	0 de 9
XXXVII 1943-1946 **	-	0 de 9
XXXVIII 1946-1949	-	0 de 9
XXXIX 1949-1952	-	0 de 9
XL 1952-1955	-	0 de 9
XLI 1955-1958	María Jesús Guirardo Ibarra.	1 de 9
XLII 1958-1961	-	0 de 9
XLIII 1961-1964	-	0 de 9
XLIV 1964-1967	-	0 de 9
XLV 1967-1970	Enriqueta Montaña de Parodi.	1 de 9
XLVI 1970-1073 ***	Guadalupe López Rodríguez.	1 de 11
XLVII 1973-1976	Rita Silvana Agramont de López.	1 de 11
XLVIII 1976-1979	María Jesús Valenzuela Torres.	1 de 11
XLIX 1979-1982 ****	María Glenda Ramírez de Morales.	1 de 20
L 1982-1985 *****	María del Carmen Flores de Soler. Alicia Borrego de González.	2 de 24
LI 1985-1988	Ofelia González Miranda. Teresa Pandura González.	2 de 24
LII 1988-1991 *****	Rosalba Aguilar Figueroa. María Guadalupe Viuda de Bazán. Irene Gaxiola Mendivil. Cecilia Guadalupe Soto González.	4 de 27
LIII 1991-1994	Adriana Aceves Pacheco. Martha Silvia Grijalva Sinohui. Beatriz Alejandra González Juárez. Carmen Alicia Camacho Quiroz. Alma Angélica Vucovich Seele de Weihs. Barbara Gutiérrez de Urías.	6 de 27
LIV 1994-1997 *****	Julia Astrid Tapia Granillo. María del Rosario Oroz Ibarra. Isabel Cristina Murrieta López.	3 de 33
LV 1997-2000	Ofelia González Miranda. María del Carmen Romero Ibarra. Valentina Ruíz Lizárraga. Martha Patricia Alonso Ramírez.	4 de 33
<b>TOTAL</b>	-	<b>27 de 365.</b>

\* La Legislatura XXXIII 1935-1937 fue suspendida en Diciembre 22 de 1935 por el Senado de la República, tras declarar desaparecidos los Poderes en el Estado de Sonora, por lo cual se integró la XXXIII Legislatura (BIS) 1936-1937.

\*\* A partir de la XXXVII Legislatura 1943-1946 en Sonora, el período de vida de las legislaturas aumentó de 2 a 3 años. \*\*\* A partir de la XLVI Legislatura 1970-1073, el número total de escaños aumentó a de 9 a 11. \*\*\*\* A partir de la XLIX Legislatura 1979-1982, el número total de escaños aumentó de 11 a 20. \*\*\*\*\* A partir de la L Legislatura 1982-1985, el número total de escaños aumentó de 20 a 24. \*\*\*\*\* A partir de la LII Legislatura 1988-1991, el número total de escaños aumentó de 24 a 27. \*\*\*\*\* A partir de la LIV Legislatura 1994-1997, el número total de escaños aumentó de 27 a 33.

FUENTE: Historia de las Legislaturas Sonorenses. Página de internet del Poder Legislativo del Estado de Sonora. [Http://www.congresoson.gob.mx](http://www.congresoson.gob.mx) Fecha: Marzo 6 de 2001. 9:51 hrs. am.

27 espacios han sido ocupados por congresistas mujeres (7.40%) y el restante 338 por hombres (92.60%).

En cuanto a las diputaciones con carácter de suplencias la participación femenina ha tenido una mayor presencia que respecto a las diputaciones en carácter de propietarias (Ver Tabla 29).

En la Tabla 29 se observa que de 730 espacios que han existido en las legislaturas de 1929 al 2000, entre diputaciones propietarias y suplencias, la participación de la mujer ha sido de 73 espacios ocupados, es decir, un 10% del total. Esos número nos hablan que ha sido bajo el nivel de participación femenina en la historia de las legislaturas posrevolucionarias en Sonora, es decir, en presencia de gobiernos unificados.

En el caso del la LV legislatura conformante de un gobierno dividido, la participación de la mujer también se mantuvo baja con sólo 4 diputadas de 33 espacios disponibles en total (un 12.12%), pero no sólo en cuanto al número de diputadas presentes se observó una tenue participación, sino que también en lo referente a su participación activa en el desarrollo de la dinámica legislativa. La Tabla 30 nos muestra que tratándose de la integración de mesas directivas de la LV legislatura, la participación de las diputadas se limitó a 3 presidencias, 3 vicepresidencias y 26 intervenciones como secretarias o suplentes.

En cuanto a la participación en mesas directivas, la participación femenina tuvo una intervención en su mayor parte en carácter de suplencia o secretaria, pero pocas veces en carácter de presidenta o vicepresidenta, y en las ocasiones que ocuparon esos puestos lo hicieron en sesiones extraordinarias y en ningún momento en ordinarias.

Tabla 29. Participación femenina por legislatura en carácter de propietario y suplente.

LEGISLATURA	CONGRESISTA PROPIETARIA	CONGRESISTA SUPLENTE	TOTAL
XXX 1929-1931 A LA XL 1952-1955	-	-	0 de 198
XLI 1955-1958	María Jesús Guirardo Ibarra.	Esther Padilla B.	2 de 18
XLII 1958-1961	-	-	0 de 18
XLIII 1961-1964	-	-	0 de 18
XLIV 1964-1967	-	Refugio Bracamontes Martínez.	1 de 18
XLV 1967-1970	Enriqueta Montaña de Parodi.	Rita Silvana Agramont G.	2 de 18
XLVI 1970-1973	Guadalupe López Rodríguez.	-	1 de 22
XLVII 1973-1976	Rita Silvana Agramont G.	Guadalupe Rico de Ramírez.	2 de 22
XLVIII 1976-1979	María Valenzuela Torres.	Refugio Bracamontes Martínez.	2 de 22
XLIX 1979-1982	María Glenda Ramírez Orozco.	Sandra Elena Bojórquez. Ramona Preciado Salazar. Hilda Luz Schnidt García.	4 de 40
L 1982-1985	María del Carmen Flores de Soler. Alicia Borrego de González.	Bertha Burrola de González. Guillermina Sótelo Bárcenas. Amelia Castro de Wilson. María Elena Torres Alonso.	6 de 48
LI 1985-1988	Ofelia González Miranda. Teresa Pandura González.	Adriana Aceves Pacheco. Valentina Ruíz de Lizárraga. Gloria Ruíz Cervantes.	5 de 48
LII 1988-1991	Rosalba Aguilar Figueroa. María Guadalupe Rodríguez Viuda de Bazán. Irene Gaxiola Mendívil. Cecilia Guadalupe Soto González.	Francisca Adargas de Graff. Marcia E. Arreola Nuñez. Gloria Esthela Salazar Ochoa. Alba Celina Soto Soto. María del Refugio Avila de Rodríguez. Beatriz Palafox Ross Julia Astrid Tapia Granillo Vda. De Romano. Rosa Amelia Castillo López. María Delia López García. Rosa Elena Pavlovich Camou.	14 de 54
LIII 1991-1994	Adriana Aceves Pacheco. Martha Silvia Grijalva Sinohui. Beatriz Alejandra González Juárez. Carmen Alicia Camacho Quiroz. Alma Angélica Vucovich Seele de Weihs. Barbara Gutiérrez de Urías.	Sonia M. Quijada Miranda. Manuela Ojeda Amador. Rosario Matuz Sánchez. Catalina Encinas Bracamontes. María Dolores Gaxiola Gándara de Larios. Martha Lucia Acosta Alcantar.	12 de 54
LIV 1994-1997	Julia Astrid Tapia Granillo. María del Rosario Oroz Ibarra. Isabel Cristina Murrieta López.	Gila Lavander Mendoza. Francisca Salazar. Alicia Pavlovich Arellano. Olivia Lastra Martínez. Blanca Araceli Villasana Román.	8 de 66
LV 1997-2000	Ofelia González Miranda. María del Carmen Romero Ibarra. Valentina Ruíz Lizárraga. Martha Patricia Alonso Ramírez.	Sara Calderón Flores. Celia Pino de Ballesteros. Guadalupe Aguirre Ruíz. Irma del Socorro Galaz Bustamante. Carla Fernanda Canales Velazco. Luz María González Vejar. Guadalupe Bustamante Mendez. Adriana Arellano Maldonado. Flor Lina Mungarro Garibay. Livier Olivia Monge Araiza.	14 de 66
<b>TOTAL</b>	-	-	<b>73 de 730</b>

FUENTE: Se consultó la relación de diputados por Legislatura de la obra de Ignacio Almada y Marcos Medina, *Historia Panorámica del Congreso del Estado de Sonora 1825-2000*. México. Ed. Cal y Arena. 2001.

Tabla 30. La Participación de la mujer en las mesas directivas de la LV Legislatura Sonorense 1997-2000.

CONGRESISTA	PRESIDENCIA	VICEPRESIDENCIA	SECRETARIA	SUPLENCIA	TOTAL DE MESAS
Ofelia González Miranda.	2 *	0	5	2	9
María del Carmen Romero Ibarra.	0	2 **	1	1	4
Valentina Ruíz Lizárraga.	0	0	3	3	6
Martha Patricia Alonso Ramírez.	1	1	9 ***	2	13
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>32</b>

\* Las dos Presidencias que ejerció la Diputada González Miranda fueron en Sesión Extraordinaria, la primera el 10 de marzo de 1999 y la segunda el 14 de septiembre de 2000.

\*\* Las dos Vicepresidencias que ejerció la Diputada Romero Ibarra fueron en Sesión Extraordinaria, la primera el 20 de julio de 1998 y la segunda el 22 de agosto de 2000.

\*\*\* De las 9 oportunidades en que la Diputada Alonso Ramírez fue secretaria de mesa directiva 7 fueron en sesión ordinaria y 2 en extraordinaria.

La restante participación se constituyen por la participación de las congresistas en períodos ordinario y de Diputación Permanente.

FUENTE: Libro de Actas de Sesiones de la LV Legislatura 1997-2000. Archivo del Congreso del Estado de Sonora.

Tratándose de la participación en comisiones, las diputadas también tuvieron un papel secundario. La Tabla 31 nos muestra como de 50 presidencias ejercidas a lo largo de la legislatura sólo en 8 intervinieron las legisladoras y en 160 espacios como secretarías participaron en 13 comisiones.

En suma las diputadas trabajaron en 21 comisiones de 50 que existieron en total, de las cuales presidieron 8 y fungieron como secretarías en 13 ocasiones.

Tabla 31. Participación de la mujer en comisiones de la LV Legislatura.

CONGRESISTA	PRESIDENCIAS	SECRETARIAS	PARTICIPACION TOTAL.
Ofelia González Miranda.	1 de 50	4 de 160	5 de 50
María del Carmen Romero Ibarra.	3 de 50	2 de 160	5 de 50
Valentina Ruíz Lizárraga.	2 de 50	4 de 160	6 de 50
Martha Patricia Alonso Ramírez.	2 de 50	3 de 160	5 de 50
<b>Total</b>	<b>8 de 50</b>	<b>13 de 160</b>	<b>21 de 50</b>

Fuente: Oficialía Mayor. Comisiones permanentes de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000.

Específicamente la participación de la mujer en la LV legislatura se presentó en las comisiones de asuntos de la mujer principalmente, en la de educación, en las de presupuestos municipales, en la de examen previo y procedencia legislativa, en las de medio ambiente, asistencia pública y salubridad y otras que es posible observar en la Tabla 32.

En general uno de los aspectos que no cambiaron con la pluralidad conformada en el Congreso, respecto a los anteriores gobiernos unificados, fue la baja participación de la mujer en el desarrollo del trabajo legislativo en conjunto.

3.6.3.- *Otros inconvenientes.*- Por último es importante señalar que durante el desempeño de la legislatura se presentaron otro tipo de inconvenientes como los siguientes:

1.- En los 3 años, en 20 ocasiones no hubo quórum necesario para sesionar.

2.- En el manejo del presupuesto del congreso se tomaron algunas desafortunadas decisiones, ya que por ejemplo los 33 diputados recibieron un préstamo de 50 mil pesos para adquirir automóvil, se establecieron partidas para gastos de representación, viáticos, pasajes, combustible y en el caso de los legisladores foráneos, la cantidad fue mayor a la de los que vivieron en Hermosillo, así como gastos de orden social, celular y demás.

3.- Cada grupo parlamentario recibió una cantidad mensual, la cual no estuvieron obligados a comprobar. Esa cantidad la distribuyó el coordinador de cada fracción y los diputados tuvieron la facilidad de recibir adelantos de su sueldo, con tan sólo solicitarlo y bajo ninguna condición.

4.- A finales de 1999, en conjunto los diputados debían más de un millón de pesos al congreso, producto de préstamos personales más las deudas que arrastraron desde el inicio de la legislatura.

Tabla 32. Participación específica de la mujer en comisiones de la LV Legislatura Sonorense 1997-2000.

CONGRESISTA	PARTICIPACION
Ofelia González Miranda.	Presidenta en Primera Comisión de Educación. Secretaria en Comisión de Asuntos de la Mujer.* Secretaria en Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales. Secretaria en Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa.* Secretaria en Segunda Comisión de Medio Ambiente.
María del Carmen Moreno Ibarra.	Presidenta en Segunda Comisión de Asistencia Pública y Salubridad. Presidenta en Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa.* Presidenta en Comisión de Asuntos de la Mujer.* Secretaria en Octava Comisión de Presupuestos Municipales.* Secretaria en Primera Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo.
Valentina Ruíz Lizárraga.	Presidenta en Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos.* Presidenta en Comisión de Corrección y Estilo. Secretaria en Segunda Comisión de Presupuestos Municipales. Secretaria en Segunda Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa. Secretaria en Primera Comisión de Seguridad Pública. Secretaria en Comisión de Asuntos de la Mujer.*
Martha Patricia Alonso Ramírez.	Presidenta en Octava Comisión de Presupuestos Municipales.* Presidenta en Primera Comisión del Medio Ambiente. Secretaria en Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos.* Secretaria en Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa.* Secretaria en Comisión de Asuntos de la Mujer.*

Fuente: Oficialía Mayor. Comisiones Permanentes de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000.

\* En las Comisiones de Asuntos de la Mujer, Primer Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa, Octava Comisión de Presupuestos Municipales y Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos, coinciden dos congresistas mujer, por lo que sólo en 15 comisiones distintas de un total de 50, hay por lo menos 1 mujer.

5.- La comisión de administración, por instrucciones de la comisión de régimen interno y concertación política, determinó empezar a descontar de sus dietas, los adeudos a los legisladores, por ser es la única forma de que al terminar su gestión, nadie se fuera con deuda.

6.- Por otra parte los diputados se incrementaron un 20% las dietas, aunque la fracción parlamentaria del PAN decidió destinarlo a un fondo especial para ayudas.

No obstante este tipo de aspectos que podemos calificar como los desaciertos de la legislatura, ésta se desarrolló de manera estable en todo su período. En un sistema de autoridad colegiado como lo es un congreso legislativo, en el que sus miembros no hubiesen alcanzado acuerdos y consensos pese a las normales situaciones de diferencias

ideológicas entre ellos, difícilmente podrían haberse logrado el cumplimiento de la función legislativa alcanzada por la LV Legislatura. Por ello en base a lo expuesto en este capítulo, es posible concluir que el arribo de consensos y acuerdos entre los congresistas tanto en la conformación plural de mesas directivas y comisiones de trabajo legislativo, permitió que la legislatura tuviera estabilidad política, normalidad en el desarrollo de su función y gobernabilidad al interior de su dinámica interna, lo que a su vez permitió que esos acuerdos de responsabilidad política se evidenciaran en las relaciones entre poderes, en los que como se expuso anteriormente, no existieron situaciones evidentes de obstaculización y enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, pese a los desaciertos que en la LV legislatura pudieron ocurrir.

C A P I T U L O      I V

## **CAPITULO IV.- BALANCE ESTIMATIVO.**

### **4.1.- Introducción.**

Los indicadores del trabajo legislativo descritos en el capítulo 3, nos permiten realizar un ejercicio de balance entre los aciertos y desaciertos que tuvieron lugar en el cumplimiento de la función pública de la LV legislatura, en donde resultó significativo el nivel de producción de leyes, acuerdos y decretos, la forma casi unánime de aprobación del trabajo legislativo en general, los cambios y transformaciones tanto en la organización del trabajo legislativo a través de órganos nuevos de apoyo legislativo, los nuevos criterios de revisión y evaluación tanto de la cuenta pública estatal como de los presupuestos de egreso e ingreso, los acuerdos y decretos de carácter social aprobados y otros indicadores que evidenciaron que el logro de consensos y acuerdos, permitió el cumplimiento aceptable de la función que como órgano legislativo, le correspondió a esa legislatura.

Por ello en base a esos indicadores y los que presentaremos a continuación, pasamos a exponer el siguiente balance estimativo.

### **4.2.- La pluralidad funcionó.**

La dinámica legislativa que experimentó la LV Legislatura 1997-2000 en el Estado de Sonora, se caracterizó por ser una dinámica de transición, no sólo por el contexto histórico-político en que se halló ubicada, sino también por el desarrollo mismo de la dinámica interna, en la que se inició en medio de un ambiente conflictivo de enfrentamiento político, transitó hacia la búsqueda y logro de consensos y concluyó en un ambiente de productividad y eficacia en el cumplimiento de su función. Eso no significó necesariamente que cumpliera en un 100% con la función encomendada a un órgano legislativo, pero si realizó lo suficiente para impedir que la parálisis y la ingobernabilidad gubernativa se apoderara del espacio político sonorenses.

No obstante el inicio conflictivo de las funciones de la LV legislatura, los diputados lograron arribar a acuerdos que se reflejaron en el repartimiento equitativo del trabajo legislativo, ya que tanto en comisiones como en mesas directivas, los partidos políticos a través de sus representantes participaron en un número muy equilibrado de veces en la titularidad de presidencias, vicepresidencias, secretarías y suplencias, lo cual evidenció que no sólo el arribo de acuerdos sino también el respeto a estos, fue posible entre los miembros legisladores.

Los acuerdos y consensos no sólo se reflejaron en la conformación de comisiones y mesas directivas, sino también en la toma de decisiones de la cámara como poder público, ya que de las 267 leyes aprobadas, un 96 % fue aprobado teniendo la unanimidad de por medio, a veces combinada con una mayoría como en el caso de aprobaciones en lo general por unanimidad y por mayoría en lo particular, o a veces de forma exclusiva y sólo un 4 % fue aprobado exclusivamente por mayoría.

Las formas antiguas de revisión del gasto público, de los presupuesto de egresos y de ingresos, fueron sustituidas por mecanismos más eficientes que permitieron una revisión profunda y a fondo de los informes presentados por el ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, lo cual representó no sólo un avance en este tipo de revisiones, sino también implicó la presencia de los primeros indicadores de autonomía e independencia del Legislativo para con el Ejecutivo, en donde la cámara ya no aprobó sin revisar sino que revisó antes de aprobar.

La creación de nuevas dependencias y órganos técnicos internos en el Congreso y la reasignación de funciones a otros ya existentes, significó una especialización del trabajo interno en donde el Legislativo contó con una dirección jurídica dedicada exclusivamente a la materia que le corresponde, una dirección de administración que apoyó el trabajo de

Oficialía Mayor en la administración de los recursos con que contó el Congreso, una unidad de Comunicación Social que permitió la vinculación de la dinámica legislativa con la comunidad sonorenses, una Contraloría interna para la vigilancia del personal administrativo, así como la creación de una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y una de Administración que se encargaron de coordinar la función de esos órganos que hicieron posible que el pluralismo legislativo produjera eficazmente.

La existencia de aspectos negativos como el bajo porcentaje de trabajo desahogado en comisiones, la poca participación política de la mujer en el desarrollo de la dinámica legislativa, la falta de quórum en 20 ocasiones, adeudos por más de un millón de pesos por parte de los diputados a la cámara entre otros, no representaron obstáculos serios en el logro de la gobernabilidad de la Cámara, ya que ésta no experimentó la tan temida parálisis que algunos atribuyen al pluralismo partidista.

La LV Legislatura se caracterizó por ser una legislatura de transición debido a que fue la única en el periodo de la posrevolución (1928-1997) que no contó con la mayoría de un partido. Ninguno de los 3 partidos principales tuvo la mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los asientos del congreso, eso generó expectativas en todos los sentidos ya que esa situación podría poner fin al monopolio de las iniciativas de ley, haría efectiva la división de poderes y obligaría a una negociación permanente entre las fracciones políticas, pero para otros la ingobernabilidad de la cámara sería un escenario muy probable y sería segura la parálisis del trabajo legislativo.

El balance de ese trabajo indica que no se cumplieron las expectativas o predicciones que implicaron la ingobernabilidad de la cámara, ni tampoco la parálisis legislativa, ya que se construyeron acuerdos y consensos estables que se reflejaron en repartición del trabajo legislativo y en la producción de éste, ya que la productividad de la

cámara no sólo se encontró en el rango de las últimas legislaturas, sino que también cubrió la necesidad de reglamentar algunos aspectos de la vida social sonorense que así lo requirieron.

#### **4.3.- Circunstancias que favorecieron el cumplimiento del trabajo legislativo.**

Los motivos o circunstancias que favorecieron el cumplimiento del trabajo legislativo y con ello la gobernabilidad de la cámara, requieren de más estudios que relacionen un número plural de variables que intervienen en el desarrollo de una dinámica legislativa. Para el específico de la LV Legislatura sonorense consideramos que entre los principales factores que contribuyeron al éxito de esa cámara se encuentran los siguientes:

4.3.1.- *El sistema de comunicación social.*- Uno de los aciertos de la LV Legislatura fue la implementación de un programa de actividades en los medios masivos de comunicación, principalmente en la radio y la televisión para difundir el trabajo de la cámara a la comunidad sonorense. Los medios de comunicación contribuyeron a revestir de transparencia y credibilidad la propia dinámica legislativa al interior del congreso, ya que instituciones como Radio Sonora y Telemax contribuyeron a difundir el trabajo legislativo, mostrando a la sociedad sonorense cómo era que votaban sus diputados, a favor de qué lo hacían, en qué estaban en contra y cuál era su comportamiento general en el ejercicio de las atribuciones que les habían sido conferidas.

Eso significó que el trabajo legislativo tuviera la posibilidad de desarrollarse en el interior mismo de los hogares sonorenses: en la sala, en la estancia, en la cocina, en los ranchos, poblados y comisarias, y ya no en un lugar lejano en el cual los diputados trabajaban bajo la sombra de un recinto parlamentario apartado de la cotidianidad de la vida social sonorense.

Además de los medios internos con que contó la LV Legislatura para difundir la gestión pública tales como foros de discusión, reuniones de trabajo con empresarios, productores agrícolas y ganaderos, transportistas, etcétera, la radio y la televisión acercaron al diputado con sus representados y lo obligaron a responsabilizarse de su desempeño, ya que de lo contrario, una ciudadanía sonorense que identificara el nombre y las siglas del partido que obstaculizara la marcha del congreso, en las próximas elecciones lo mandaría a su casa y optaría por otro. Por ello la transmisión en los medios de comunicación de las sesiones del congreso contribuyó para que los consensos y acuerdos no se obstaculizaran por intereses exclusivamente partidistas.

4.3.2.- *La geografía electoral municipal.*- La participación de los partidos políticos en las administraciones municipales también influyó en el logro de consensos. (Tabla 33).

Tabla 33. Municipios gobernados por partido en sonora, 1997-2000.

<b>PARTIDO</b>	<b>No. MUNICIPIOS</b>	<b>%</b>
PRI	45	62.50 %
PAN	17	23.61 %
PRD	9	12.50 %
PT	1	1.39 %
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>100 %</b>

FUENTE: Estadísticas electorales del 06 de julio de 1997. Gobernador, diputados y ayuntamientos. Consejo Estatal Electoral. Marzo de 1998. Pág.- 109 y 110.

En 1997 el Partido Revolucionario Institucional gobernó en 45 municipios sonorenses, es decir, un 62.50%. El Partido Acción Nacional gobernó en 17 municipios (23.61) y el Partido de la Revolución Democrática lo hizo en 9 (12.50%). El Partido del Trabajo gobernó en un municipio pero no tuvo representación en el Congreso.

En esta conformación se observa que los partidos llamados de oposición gobernaron en 27 municipios, lo que representó un 37.50% del total de 72 ayuntamientos, por lo que hubiera sido muy difícil que esos gobiernos funcionaran y atendieran las demandas de sus

ciudadanos si no hubieron contado con el respaldo de los poderes del estado, como en los casos en que requirieron un aval para la contratación y autorización de créditos para satisfacer las demandas a las que se enfrentaron, de manera que una actitud no cooperativa entre los partidos al interior del recinto parlamentario hubiera impactado negativamente en la gobernabilidad de los ayuntamientos gobernados por la oposición.

4.3.3.- *El marco cognitivo de los congresistas.* Otra de las condiciones que favorecieron el éxito del trabajo legislativo fue el nivel de preparación y conocimientos de los legisladores integrantes de la LV Legislatura. Cada uno de ellos había experimentado directa o indirectamente la experiencia de la responsabilidad pública, antes de su llegada a la legislatura. Las tablas 34, 35 y 36 muestran el grado de preparación académica con que contaban los diputados al momento de ingresar a la LV Legislatura en 1997.

Tabla 34. Marco cognitivo de los diputados de la LV Legislatura sonorense 1997-2000, pertenecientes al grupo parlamentario del PRD.

<b>DIPUTADO</b>	<b>NIVEL ACADÉMICO</b>
FCO. HERNÁNDEZ ESPINOZA.	Licenciatura en Medicina.
CARLOS NAVARRO LÓPEZ.	Ingeniería en Agronomía.
JUAN MANUEL AVILA FELIX.	Licenciaturas en Historia y Sociología, Maestría en Docencia Educativa.
JUAN DE DIOS CASTRO PACHECO	Licenciatura en Educación Primaria.
JOSÉ GUADALUPE CURIEL	Licenciatura en Derecho.
JESÚS ORTÍZ FÉLIX.	Licenciatura Normalista, Especialista en Historia, Posgrado en Docencia.
LUIS ALFONSO VALENZUELA SEGURA.	Licenciatura Normalista.
MARTHA PATRICIA ALONSO RAMÍREZ.	Licenciatura en Trabajo Social.
OLEGARIO CARILLO MESA	Ingeniería en Agronomía.

FUENTE: Coordinación General de Informática del Congreso del Estado de Sonora.

Tabla 35. Marco cognitivo de los diputados de la LV Legislatura sonorese 1997-2000, pertenecientes al grupo parlamentario del PRI.

<b>DIPUTADO</b>	<b>NIVEL ACADÉMICO</b>
CARLOS GAMEZ FIMBRES.	Licenciatura en Derecho.
CARLOS ERNESTO ZATARAÍN.	Licenciatura en Derecho.
FILIBERTO ALFARO CÁZARES.	Licenciatura en Economía.
FCO. BOJÓRQUEZ MUNGARAY.	Dirigente Sindical.
FCO. JAVIER MENDÍVIL ESTRADA.	Licenciatura en Contaduría Pública.
FCO. JAVIER VILLAESCUZA VALENCIA.	Ingeniería Civil y Especialista en Matemáticas.
JAVIER VILLARREAL GAMEZ.	Licenciatura en Derecho.
MIGUEL FCO. LÓPEZ CASTRO.	Licenciatura en Derecho.
MARIO ROBINSON BOURS.	Licenciatura en Administración de Empresas., Especialista en Mercadotecnia.
OFELIA GONZÁLEZ MIRANDA.	Licenciatura en Educación Básica y Educación Especial.
OSCAR FEDERICO PALACIO SOTO	Licenciatura en Administración de Empresas..
SERGIO LUGO MENDÍVIL.	Licenciatura en Derecho.
ROMEO CASTRO DURAN.	Dirigente Municipal de su Partido.
VALENTINA RUÍZ LIZÁRRAGA	Licenciatura en Derecho.

FUENTE: Coordinación General de Informática del Congreso del Estado de Sonora.

Tabla 36. Marco cognitivo de los diputados de la LV Legislatura sonorese 1997-2000, pertenecientes al grupo parlamentario del PAN.

<b>DIPUTADO</b>	<b>NIVEL ACADÉMICO</b>
VICTOR MANUEL VAZQUEZ ROMERO.	Licenciatura en Derecho.
CARLOS FCO. TAPIA ASTIAZARÁN.	Licenciatura en Administración de Empresas, Posgrado en Alta Dirección de Empresas.
GUILLERMO PADRÉS ELÍAS.	Licenciatura en Administración de Empresas.
JOSÉ LUIS BARCELÓ MORENO	Estudios a Nivel Medio Superior.
JUAN EDMUNDO LOPEZ DURÁN.	Licenciatura en Derecho.
JULIO ALFONSO MARTÍNES ROMERO.	Licenciatura Normalista, Especialista en Lengua y Literatura.
JOSE INÉS PALAFOX NUÑEZ.	Ingeniería Civil.
JORGE SANTOS FLORES.	Licenciatura en Derecho.
MARIO GONZALEZ VALENZUELA.	Licenciatura en Derecho.
MARIA DEL CARMEN ROMERO IBARRA.	Coordinadora de Grupos al Interior de su Partido.

FUENTE: Coordinación General de Informática del Congreso del Estado de Sonora.

De los 33 diputados hubo 11 licenciados en derecho, 4 en administración de empresas, 3 normalistas, 2 ingenieros agrónomos, 2 licenciados en educación primaria, 2 ingenieros civiles, 1 médico, 1 licenciado en historia, 1 licenciado en sociología, 1 trabajadora social, 1 licenciado en economía, 1 contador público y sólo 3 no contaron con estudios profesionales. Por lo menos un 90% de los congresistas tenían una preparación profesional al momento de su elección para diputado y 8 de ellos contaron con estudios de posgrado. Cada uno de los congresistas contó con experiencia política anterior ya que habían ocupado diversos puestos de dirección, coordinación o jefatura en los ámbitos públicos o privados.

Además de eso, la mayoría contó con experiencia en puestos de elección popular, ya que 6 habían sido regidores en distintos ayuntamientos, 2 habían sido alcaldes, 3 ya habían sido diputados locales, 3 habían ocupado diversos puestos en el gobierno estatal y 6 habían participado en procesos electorales propios o en campaña para su partido. Por lo menos 12 de ellos habían participado en actividades docentes en diversas instituciones educativas del Estado y del País.

Por ello, una de las circunstancias que favorecieron el arribo de consensos, el logro de entendimientos y tolerancia política, fue el grado de preparación profesional de los legisladores así como su experiencia previa en el ejercicio de la función pública, lo cual permitió contar con legisladores no improvisados, sino conscientes del deber e implicaciones políticas de su función pública, lo cual se reflejó en la profesionalización del trabajo legislativo, tanto en su aspecto normativo como en su forma de organización.

#### **4.5.- La relación entre Ejecutivo y Legislativo.**

Uno de los indicadores del éxito de un gobierno dividido se observa en la relación que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la cual implica relaciones estables de cooperación mutua, de logro de consenso y de establecimiento de circunstancias que no obstaculicen el cumplimiento de la función de cada uno de ellos. Cuando las relaciones se tensan y se traducen en situaciones de constante enfrentamiento y desacreditación entre poderes, la función pública del Ejecutivo se paraliza, ya que por ley este requiere del Legislativo para la aprobación de acciones tendientes a satisfacer demandas sociales y lo mismo sucede con el Legislativo, ya que este puede podría enfrentar situaciones de paralización de su trabajo legislativo por la implementación de figuras jurídicas como el veto gubernamental que la legislación atribuye al Ejecutivo.

No obstante tal implicación, la relación entre Poderes en el gobierno dividido sonorense de 1997-2000 no sufrió de esas situaciones, ya que se lograron relaciones de cooperación y tolerancia política que contribuyeron al éxito de la función gubernativa de ambos poderes.

##### 4.5.1- La relación entre Poderes.

4.5.1.1- *El panorama inicial.*- En el inicio de las actividades de la LV Legislatura se observó un panorama esperanzador en las relaciones entre poderes. El 22 de octubre de 1997 rindió protesta ante el Pleno del Congreso del Estado de Sonora, el gobernador electo el Lic. Armando López Nogales. En esa ocasión dijo que la nueva conformación plural del congreso, de las autoridades municipales y de la propia sociedad, demostraba que la ciudadanía había ejercido un voto maduro y diferenciado en la elección de sus gobernantes pero que eso no significaba que el Estado se encontrara en trazos ni fraccionado y que no

solamente creía en la pluralidad sino que deseaba convertirse en defensor de ese proceso democrático que vivía la entidad, por lo que estaba dispuesto a mantener una relación abierta, transparente y sumamente respetuosa con las ordenes de gobierno que el Estado tendría a nivel municipal, a nivel regidores y del congreso del estado.<sup>46</sup>

Los discursos posteriores se caracterizaron por hacer constante referencia al respeto con el que trataría al Poder Legislativo y al Judicial y desde esos momentos la oratoria gubernamental del Ejecutivo aclaraba que pondría a consideración del Congreso tal asunto o tal iniciativa.

La nueva realidad política que se vivió en Sonora generó diversos hechos históricos y uno de ellos fue que la protesta constitucional del gobernador electo, Armando López Nogales, por primera vez se realizara en el interior del recinto del Congreso del Estado, lo que antes no sucedía. En ese panorama cordial iniciaron las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y se mantuvieron estables.

4.5.1.2- *La producción legislativa del Ejecutivo.* El Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones presentó iniciativas de ley que fueron ampliamente discutidas por parte de los miembros del Legislativo y aprobadas posteriormente. En total el Ejecutivo presentó 16 iniciativas de ley de las cuales se aprobaron 13, ninguna se rechazó y sólo quedaron 3 pendientes de resolver (Ver Tabla 37).

En la tabla 37 es posible observar el número de leyes iniciadas durante la LV legislatura, así como las que se aprobaron, rechazaron y las que quedaron pendientes por resolver. Cabe señalar que se contabilizaron todas las iniciativas propuestas por cada partido, por el ejecutivo y municipios, incluyendo aquellas en las que coincidieron en

---

<sup>46</sup> Tomado de *El Imparcial* Diario independiente del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora. Sección General. Página 16/a. Ejemplar del 23 de Octubre de 1997.

Tabla 37. Iniciativas de ley presentadas durante la LV Legislatura 1997-2000.

INICIANTE	LEYES INICIADAS	APROBADAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
PODER EJECUTIVO	16	13	-	3
PRI	5	3	-	2
PAN	28	7	-	21
PRD	6	1	-	5
AYUNTAMIENTOS *	4	1	-	3
POR PROCED. LEGISLATIVO **	24	24	-	-
LIV LEGISLATURA (1994-1997)	3	2	-	1
MPIOS LEYES DE INGRESOS	216	216	-	-
PRI, PAN, PRD.	1	-	-	1
MPIOS. LEYES VARIAS ***	10	10	-	-
<b>TOTAL ****</b>	<b>313</b>	<b>277</b>	<b>-</b>	<b>36</b>

FUENTE: La presente tabla se conformó con información que se desprende del libro de Actas de Sesiones de la LV Legislatura 1997-2000, Tomos I, II, y III. Archivo del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

\* Los H. Ayuntamientos de San Luis Río Colorado, Navojoa y Hermosillo, presentaron iniciativas de Ley que reforman diversas disposiciones a las Leyes de Agua Potable y Alcantarillado, de Hacienda Municipal, de Protección a los Animales y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado de Sonora y sus Municipios, respectivamente.

\*\* Las leyes de Procedencia Legislativa fueron aquellas que se dictaron para el funcionamiento formal de la dinámica legislativa de la LV Legislatura 1997-2000.

\*\*\* Los Municipios de Guaymas, Altar, San Luis Río Colorado, Ures, Etchojoa, Cananea, Alamos y Caborca, presentaron diversas peticiones que pueden observarse en los puntos 7, 9, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21 y 31 respectivamente, de la tabla 23, a las cuales la LV Legislatura dio respuesta con carácter de Ley.

\*\*\*\* El total de leyes iniciadas corresponde a la totalidad de leyes propuestas por los Partidos, el Ejecutivo y los Ayuntamientos, incluyendo aquellas en las que estos coinciden.

iniciar entre ellos, lo cual nos da una idea de la participación de cada uno de ellos en el trabajo legislativo.

Así, el PRI presentó solo 5 iniciativas de ley como partido en el congreso pero impulsó las 16 presentadas por el Ejecutivo logrando que de estas se les aprobaran un total de 16 de 21 presentadas. Por su parte el PAN presentó un número considerable de iniciativas, 28 en total, pero sólo logró que se aprobaran 7 de éstas quedando 21 pendientes. En el caso del PRD, ese partido inició 6 proyectos de ley y le fue aprobado solamente uno.

La producción legislativa por Poder se caracterizó por ser el Legislativo quien más iniciativas de ley presentó, pero el Ejecutivo fue el que resultó más eficaz en la aprobación de lo iniciado por su parte. De un total de 64 proyectos de ley iniciados por el Legislativo le fueron aprobados 35, mientras que de 16 iniciados por el Ejecutivo, le fueron aprobados 13, es decir, el Ejecutivo logró un 81.25 % de aprobación, mientras que el Legislativo sólo logró aprobar un 55 % de lo iniciado (Ver Tabla 38).

Tabla 38. Producción legislativa por Poder durante la LV Legislatura 1997-2000.

PODER	INICIADAS	APROBADAS	% DE APROBACION
EJECUTIVO	16	13	81.25 %
LEGISLATIVO	64	35	54.69 %
TOTAL	<b>80</b>	<b>48</b>	60.00 %

FUENTE: : Libro de Actas de Sesiones de la LV Legislatura 1997-2000, Tomos I, II, y III. Archivo del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Hay una diferencia de 26.56 puntos porcentuales de aprobación de lo iniciado por ambos Poderes.

Eso nos indica que en la relación Ejecutivo – Legislativo, no se observó una situación significativa de obstrucción entre poderes en cuanto a la producción legislativa, ya que de 16 proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo, el Legislativo aprobó un 81.25% de lo pretendido por el gobernador estatal. Por otra parte, de todas las iniciativas consistentes en acuerdos y decretos de carácter social, tales como solicitudes de crédito, desincorporaciones de bienes del dominio público y otros solicitados por el Ejecutivo estatal, ninguno fue rechazado por el Legislativo, siendo por ende aprobados todos. En términos generales, las iniciativas propuestas por el Ejecutivo no fueron obstruidas ni quedaron estancadas en la cámara legislativa.

Por otra parte resultó significativo en la relación Ejecutivo-Legislativo, que las leyes de nueva creación que se aprobaron fueron en su mayoría iniciadas por el Ejecutivo, tales como las leyes de Integración Social para las Personas con Discapacidad, del Deporte para el Estado de Sonora, de Fomento a la Cultura y las Artes del Estado de Sonora, la que crea

el Fondo para la Procuración de Justicia del Estado, la ley para la Protección de Víctimas del Delito y la que crea el nuevo Código Fiscal para el Estado de Sonora.

En el ejercicio de su función, el Ejecutivo presentó las siguientes iniciativas de ley:

- 1.- Iniciativa de Ley de Ingresos para 1998.
- 2.- Iniciativa de Ley que Reforma Diversas Disposiciones de la Constitución Política Sonorense.
- 3.- Iniciativa de Ley del Deporte para el Estado de Sonora.
- 4.- Iniciativa de Ley de Fomento a la Cultura del Estado de Sonora.
- 5.- Iniciativa de Ley que Regula el Funcionamiento de las Agencias Inmobiliarias en el Estado de Sonora.
- 6.- Iniciativa de Ley que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.
- 7.- Iniciativa de Ley que Reforma el Código Civil y el de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.
- 8.- Iniciativa de Ley de Integración Social para las Personas con Discapacidad del Estado de Sonora.
- 9.- Iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Sonora para 1999.
- 10.- Iniciativa de ley que reforma la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.
- 11.- Iniciativa de Código Fiscal para el Estado de Sonora.
- 12.- Iniciativa de Ley que reforma Diversas Disposiciones del Código Penal y el de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.
- 13.- Iniciativa de Ley para la Protección de Víctimas del Delito.
- 14.- Iniciativa de Ley que crea el Fondo para la Procuración de Justicia del Estado de Sonora.

15.- Iniciativa de Ley que reforma diversas disposiciones de la Ley de Tránsito para el Estado de Sonora.

16.- Iniciativa de Ley de Ingresos para el año 2000.

De todas estas, sólo la Iniciativa de Ley que Regula el Funcionamiento de las Agencias Inmobiliarias en el Estado de Sonora, la Iniciativa de Ley que Reforma Diversas Disposiciones de la Constitución Política Sonorense y la Iniciativa de Ley que reforma Diversas Disposiciones del Código Penal y el de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora, quedaron pendientes de discusión. De las demás que fueron aprobadas, 9 fueron por unanimidad y 4 por mayoría. Cabe señalar que en algunas de ellas las formas de aprobación fueron combinadas, es decir, se aprobaron por unanimidad en lo general y por mayoría en lo particular, pero el resultado fue que lo iniciado por el Ejecutivo no quedó paralizado ni estancado en el interior del recinto legislativo.

Por otra parte sí hubo algunos aspectos que no fueron aprobados al Ejecutivo, entre los cuales destacaron el rechazo del Legislativo a la aprobación de la cuenta pública de 1997 y 1998 por discrepancias entre lo gastado por el Ejecutivo y lo presupuestado por el Congreso, las reformas que el Ejecutivo pretendió a la Constitución en materia de materia electoral y de doble nacionalidad, entre otros, pero ninguno de esos rechazos significó que las relaciones se rompieran y los acuerdos se perdieran, ya que los asuntos posteriores se desarrollaron sin parálisis ni estancamiento.

4.5.1.3.- *El veto gubernamental.* En la relación entre poderes que conforman un gobierno dividido, puede suceder que en un ambiente de enfrentamiento y contienda política los poderes utilicen todos los medios que les sean posibles para imponerse a las decisiones de su contraparte. En el caso de algunos de los Poderes Ejecutivos de entidades federativas mexicanas, la legislación los faculta para que paralicen la función del

Legislativo mediante una figura jurídica denominada veto. El veto no es más que la facultad que tiene un titular del Poder Ejecutivo para oponerse a decisiones tomadas por el Legislativo.

Ese medio consiste en que el Ejecutivo puede oponerse a la publicación de asuntos aprobados por el Legislativo, señalando los motivos por los cuales se opone a la entrada en vigor de una determinada disposición, los cuales deben ser analizados por el Legislativo y pronunciarse respecto a ellos, y una vez emitido el pronunciamiento el Ejecutivo puede volver a oponerse y prolongarse esa situación indefinida en el tiempo provocando una parálisis de gobierno.

En el caso del Estado de Sonora, el Poder Ejecutivo por conducto de su titular el Gobernador del Estado, tiene un derecho de veto parcial que le otorga la Constitución política sonorensis en sus artículos 56 al 60, con el cual puede oponerse a la publicación de una ley, si tiene observaciones que hacer a dicho producto legislativo. Haciendo las observaciones que a su juicio considere pertinentes, éste regresa la ley a la Cámara local de diputados para someter a consideración las observaciones que señala. El Legislativo analiza las observaciones y se pronuncia al respecto, ya sea ratificando la ley como ya la había aprobado o aceptando las observaciones señaladas por el ejecutivo, volviendo a enviar la Ley al Gobernador para su publicación definitiva.

Durante el periodo constitucional de la LV Legislatura 1997-2000, el Ejecutivo en ningún momento hizo uso del veto gubernamental a producto legislativo alguno, aún y cuando se trató de un gobierno dividido, pero aún en casos de gobiernos altamente divididos que pudieran formarse en el Estado de Sonora, en los que la relación entre los poderes de gobierno se polarice y se obstruya, la producción legislativa no se paralizaría entre observaciones del Ejecutivo y del Legislativo a un producto terminado de ley o

decreto, ya que la misma Constitución Política sonorensis prevé en la fracción XXI del artículo 79, que entre las facultades y obligaciones del Gobernador se encuentra la de hacer observaciones por una sola vez, y especifica que por una sola vez, en el improrrogable término de diez días útiles, salvo el caso a que se refiere el artículo 59, a las leyes y decretos aprobados por el congreso, y promulgarlos y hacerlos ejecutar desde luego, si el propio congreso, después de haberlos reconsiderado, los ratifica.

Ese precepto al especificar que por una sola vez el Ejecutivo puede regresar una ley al Legislativo, contribuye a que el trabajo legislativo no se paralice ni se estanque en un ir y venir de observaciones entre los Poderes, ya que el Ejecutivo se ve obligado a la publicación si el Legislativo ratifica de nuevo la ley. En Sonora no hay derecho de veto total que pueda paralizar al gobierno en situación de dividido.

Así, tanto la producción legislativa del Ejecutivo, las formas unánimes de votación que la LV legislatura alcanzó, la relación de cooperación entre los poderes y demás indicadores señalados, resultan ser elementos importantes relacionados con la estabilidad en las relaciones Ejecutivo–Legislativo de este gobierno dividido, las cuales no obstruyeron ni paralizaron el cumplimiento de la función gubernativa de cada uno de los Poderes.

Es por ello que en base a los argumentos, conceptos e ilustraciones expuestas en el transcurso de los capítulos de que consta este trabajo de tesis, es posible arribar a las conclusiones que se vierten en el concluyente y último apartado que se presenta a continuación.

**C O N C L U S I O N E S**

## CONCLUSIONES.

1.- La conformación plural de la quincuagésima quinta legislatura en el Estado de Sonora 1997-2000, significó la presencia por vez primera de un gobierno dividido en esa entidad del noroeste de México, en donde el Partido Revolucionario Institucional dominó en el Ejecutivo pero no en el Legislativo.

2.- No obstante la existencia de los riesgos que implica la presencia de un gobierno dividido, de ingobernabilidad, de parálisis gubernativa y de estancamiento del trabajo de uno o de ambos poderes de gobierno, en el caso del gobierno sonorense de 1997 al 2000, tales implicaciones no se presentaron en ninguno de los poderes públicos, ya que el Ejecutivo se mantuvo estable y el trabajo legislativo se desarrolló de manera eficaz, existiendo gobernabilidad al interior de cada uno de los poderes y gobernabilidad en el gobierno dividido mismo.

3.- De la evolución de gobierno dividido sonorense se desprende que el trabajo legislativo se desarrolló en medio de una dinámica productiva en leyes, acuerdos y decretos, dentro del rango producido por legislaturas anteriores, no obstante un inicio de actividades conflictivo y de enfrentamiento partidista, el cual logró superarse mediante el consenso político.

4.- Los acuerdos y consensos partidistas se hicieron evidentes en la repartición equitativa de los medios por los cuales se realiza la función legislativa, ya que los partidos ocuparon en un número similar de ocasiones la titularidad de presidencias, vicepresidencias, secretarías y suplencias, tanto en comisiones como en mesas directivas.

5.- La pluralidad conformante de los espacios de representación en el Congreso sonorense, no representó un obstáculo para el cumplimiento eficaz de la función de la

cámara, ya que se produjeron leyes, acuerdos y decretos, que satisficieron las demandas de carácter social que no estaban debidamente reguladas por el orden jurídico sonoreense, tales como autorización de créditos para la obra pública, reglamentación de los derechos de los discapacitados, medidas de prevención y sanción de la violencia intrafamiliar, reglamentación del deporte, del fomento a la cultura y las artes, del fomento para el desarrollo rural, para la protección a víctimas del delito entre otras.

6.- La pluralidad permitió también la reorganización de los órganos internos del Congreso. La creación de órganos para el apoyo al trabajo legislativo y la reasignación de funciones a otros ya existentes, fueron frutos arrojados por la Legislatura que sentaron las bases para la profesionalización y especialización del trabajo legislativo.

7.- La dinámica legislativa que experimentó la LV Legislatura 1997-2000 en el Estado de Sonora, se caracterizó por ser una dinámica de transición, no sólo por el contexto histórico-político en que se halló ubicada, sino también por el desarrollo mismo de la dinámica interna, en la que se inició en medio de un ambiente conflictivo de enfrentamiento político, transitó hacia la búsqueda y logro de consensos y concluyó en un ambiente de productividad y eficacia en el cumplimiento de su función.

8.- El sistema de comunicación social implementado por la quincuagésima quinta legislatura sonoreense, contribuyó a revestir de transparencia y credibilidad al trabajo y a la dinámica legislativa, al transmitirse por radio y televisión las sesiones del congreso, lo que permitió que los consensos y los acuerdos no se obstaculizaran por intereses exclusivamente partidistas.

9.- La participación de los partidos políticos en las administraciones municipales influyó en el logro de consensos, ya que los tres partidos políticos protagonistas de la

dinámica legislativa estuvieron al frente de presidencias municipales que requirieron el apoyo de los poderes estatales para funcionar, de manera que una actitud no cooperativa entre los partidos, hubiera impactado negativamente en la gobernabilidad de tales ayuntamientos.

10.- El nivel de preparación y experiencia política de los diputados del congreso del Estado, favoreció el arribo de consensos, el logro de entendimientos y tolerancia política, ya que se contó con legisladores no improvisados, lo cual se reflejó en la profesionalización del trabajo legislativo, tanto en su aspecto normativo como en su forma de organización.

11.- El balance entre aciertos y desaciertos en el trabajo legislativo, arroja una cuenta favorable en la rendición de resultados sobre la gestión de la cámara. Si bien existieron aspectos inconclusos en el eficaz desempeño de la legislatura, estos no representaron un problema grave sobre la gobernabilidad de ese órgano colegiado de decisión.

12.- El trato entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo implicó relaciones estables de cooperación mutua y logro de consensos, los cuales contribuyeron al éxito de la función gubernativa, evidenciadas estas en la aprobación de leyes iniciadas por el Ejecutivo y en la ausencia de situaciones en las que éste último recurriera al recurso de veto que le otorga la Constitución política sonoreense.

13.- Al analizar la dinámica interna del interior de la LV Legislatura sonoreense, se observó que la cooperación y el consenso fue posible no sólo entre los partidos al interior de la cámara, sino también entre esta y el Poder Ejecutivo, lo que nos permitió concluir que en el contexto de una legislatura que por primera vez en la historia política de la posrevolución sonoreense, se conformó por un número equilibrado de representantes de los

partidos políticos locales, tal situación no representó la presencia de problemas de parálisis gubernativa ni crisis de gobernabilidad, atribuidas a la figura de los gobiernos divididos.

## BIBLIOGRAFÍA.

Almada, Ignacio y Medina, Marcos. 2001. *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora 1825-2000*. México. Ed. Cal y Arena. 2001.

Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. Fondo de cultura económica. sección de obras de política y derecho. México D.F. 1995.

Bobbio, Roberto, Mateucci, Niccola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política.. Suplemento*. México. Ed. Siglo XXI, Primera edición , 1998.

Camou, Antonio. 1995. *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No.- 6. México D.F. Instituto federal electoral, 1995.

Cansino, César. 2000. *La transición mexicana 1977-2000*. Centro de estudios de política comparada A.C. Primera edición, México, 2000.

Castellanos Hernández, Eduardo. 1997. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*. Estadística electoral. Tomo III. Centro de investigación científica Ing. Jorge L. Tamayo. A.C. Primera edición. México D.F. 1997.

Cotta, Maurizio. "Parlamento". *Diccionario de política*. Obra dirigida por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México. Editorial Siglo XXI. 1982.

Lujambio, Alonso. 1996. *Poder legislativo, gobiernos divididos en la federación mexicana*. Congreso nacional de ciencia política. Colegio nacional de ciencia política y administración pública. Universidad autónoma metropolitana. México D.F. Primera edición. 1996.

Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Editorial Océano de México. S.A. de C.V. Primera edición. México, D. F. 2000.

Pasquino, Gianfranco. "Gobernabilidad." en *Diccionario de política.. Suplemento*. México. Ed. Siglo XXI, Primera edición , 1998.

Pineda Pablos, Nicolás. 1993. *Los gobernadores de Sonora, 1911-1991. Liderazgo y modernidad en la familia revolucionaria*. Hermosillo, Sonora, México. Instituto sonorenses de administración pública y Colegio de Sonora. Mayo de 1993. Biblioteca del Colegio de Sonora. 1993.

Woldenberg José, Becerra Ricardo y Salazar Pedro. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Primera edición. Editorial Cal y Arena. México D.F. 2000.

### Revistas.

Flisfisch, Angel. "Gobernabilidad y consolidación democrática". *Revista mexicana de sociología*. No.- 3 julio-septiembre de 1989.

Hurtado, Javier. 1998. "Los gobiernos divididos y las elecciones de 1988 en México". *Revista mensual Este País*, Abril de 1998. México D.F. 1998.

Pantoja Morán, David. 1997. "Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia". *Revista Este País*. Junio de 1997. México. 1997.

Rial, Juan. "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay". *Revista mexicana de sociología*, No.- 2, abril-junio de 1988.

*Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. No.- 139. Enero-marzo de 1990.

### **Periódicos.**

*El Imparcial*, Diario independiente del Estado de Sonora. Ejemplar del día 21 de septiembre de 1997. Sección editorial. Pág.- 7/A.

*El Imparcial*, Diario independiente del Estado de Sonora. Sección General. Página 16/a. Ejemplar del 23 de Octubre de 1997.

*El Imparcial*, Diario independiente del Estado de Sonora. Ejemplar del día 17 de septiembre de 2000, Primera plana.

### **Internet**

Hewitt de Alcántara, Cynthia. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad" Tomado de la página de internet: <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html> Fecha: Febrero 12 de 2001. 3:07 hrs pm.

Loza Otero, Nicolás y López Lara, Álvaro. 2000 "¿Y después del concurso? Congreso y gobernabilidad en el 2000" Véase la página de internet: <http://cueyatl.uam.mx/~nloza/gobernabilidad.html> Fecha: Enero 16 de 2001, 11:33 hrs. pm.

Página del Instituto federal electoral de México. <http://www.ife.org.mx> Fecha: Septiembre 24 de 2000. 10:30 hrs. am.

Página del Poder Legislativo del Estado de Sonora: <http://www.congresoson.gob.mx> Fecha: Marzo 6 de 2001. 9:51 hrs. am.

### **Otras fuentes.**

Palabras expuestas por Lujambio durante la presentación de su libro *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana* IFE Ed. Océano, 2000, durante el foro de análisis: "Sonora: elecciones 2000 a debate: balance y perspectivas", celebrado en la ciudad de Hermosillo, Sonora México, los días 5 y 6 de octubre de 2000.

*Constitución Política del Estado de Sonora*. México, D.F. Anaya editores. 1993.

"Decreto que reglamenta el funcionamiento y gobierno interior del Congreso del Estado de Sonora". Decreto número 65 de fecha de junio 21 de 1971. Biblioteca del Congreso del Estado de Sonora.

"Ley orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 44, Sección II-2, de fecha 1 junio de 1998 .

"Ley de integración social para personas con discapacidad del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 4, Sección III-2 de julio 12 de 1999.

"Ley del deporte del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 4, Sección IV-2, de julio 12 de 1999.

"Ley de fomento a la cultura y las artes del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 3, Sección I-5, de enero 10 de 2000.

"Ley que crea el fondo para la procuración de justicia del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 45, Sección IV-2, de diciembre 2 de 1999.

"Ley de prevención y atención a la violencia intrafamiliar del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 4, de edición especial, página 2. de diciembre 31 de 1999.

"Ley de fomento agropecuario forestal para el desarrollo rural del Estado de Sonora". (Aprobada solo en lo general.) Archivo del Congreso del Estado de Sonora.

"Ley de atención y protección a víctimas del delito del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 41, Sección I-2, de junio 12 de 2000.

"Ley que crea el nuevo código fiscal del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 47, Sección II-2, de junio 12 de 2000.

"Ley que declara fundo legal a la ciudad y puerto de Guaymas". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 41, sección I-3 de mayo 21 de 1998.

"Reforma y adición a la ley de hacienda del Estado de Sonora en materia de impuesto predial ejidal". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 53, sección III, de diciembre 30 de 1999.

"Reforma a la ley de hacienda municipal del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 53, sección III, de diciembre 30 de 1999.

"Reforma a la ley orgánica de la contaduría mayor de hacienda del Congreso del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 3, sección I-2, de julio 9 de 1998.

"Reformas a la ley del presupuesto de egresos, contabilidad gubernamental y gasto público del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 3, sección I-2, de julio 9 de 1998.

"Reformas y adiciones al código civil y al de procedimientos civiles del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 51, sección III-2, de diciembre 24 1998.

"Reforma a la ley que crea a la comisión estatal de derechos humanos del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 52, sección I-4, de diciembre 28 de 1998.

"Reformas a la ley orgánica de la administración pública municipal del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 51, página 2, de junio 28 de 1999.

"Reformas a la ley de tránsito del Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 37, página 2, de mayo 8 de 2000.

"Reformas a la ley que regula el funcionamiento de los establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transporte, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico en el Estado de Sonora". *Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora*. Boletín número 17, sección I-2, de agosto 28 de 2000.

*Memorias del proceso electoral federal de 1991. Compendio*. Instituto federal electoral. México. 1992. Pág.- 335 y 336.

*Estadísticas de las elecciones federales y estadística de las elecciones locales en el D.F. 1997*. Compendio de resultados. Instituto federal electoral. México 1998.

"Distribución por partido político y por principio de elección de los diputados y senadores electos en el proceso electoral federal de 1999-2000". Documento consultado en la biblioteca del Instituto Federal Electoral en Hermosillo, Sonora.

Diversa documentación relacionada con la conformación partidista de la legislaturas sonorenses, fue proporcionada por Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora, a través de la Unidad de Apoyo Legislativo.

*Estadísticas electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos del Estado de Sonora..6 de Julio de 1997*. Tomo I. Consejo estatal electoral. 1998. Hermosillo Sonora México.

*Estadística de actividades de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000*. Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora. Agosto de 2000.

*Libro de actas de sesiones de la LV Legislatura 1997-2000 del Estado de Sonora*. Dirección de documentación y archivo del congreso del Estado de Sonora.

Boletín especial No.- 2 del 31 de diciembre de 1999, del Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora.

Boletín especial No.- 3 del 31 de diciembre de 2000, del Boletín oficial del gobierno del Estado de Sonora.

Información en diskette proporcionada por la Coordinación general de estudios legislativos y reglamentarios del Gobierno del Estado de Sonora sobre los proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo de 1997-2000.

Primero, segundo y tercer informe de gobierno del gobernador Armando López Nogales 1997-2000 en el Estado de Sonora.

Documentación conteniendo la currícula profesional de los diputados de la LV Legislatura del Estado de Sonora (1997-2000), proporcionada por la dirección de informática del Congreso del Estado de Sonora.

Entrevistas a diputados de la LV Legislatura transmitidas por el programa de radio *La voz del Congreso*, con fecha de 14, 21 y 28 de Marzo del 2000, en Hermosillo Sonora, México.

## INDICE DE TABLAS

<b>Tabla</b>	<b>Página</b>
1. Tipología de gobiernos divididos en una democracia presidencial, bajo un esquema de partidos competitivo y un sistema unicameral de organización.....	7
2. Tipología de gobiernos divididos en una democracia presidencial, bajo un esquema de partidos competitivo y un sistema bicameral de organización.....	10
3. Resultados del proceso federal electoral de 1988, Poderes Ejecutivo y Legislativo.....	48
4. Resultados del proceso federal electoral de 1991. Poder Legislativo.....	49
5. Resultados del proceso federal electoral de 1994, Poderes Ejecutivo y Legislativo.....	50
6. Resultados del proceso federal electoral de 1997. Poder Legislativo.....	51
7. Resultados del proceso federal electoral de 2000, Poderes Ejecutivo y Legislativo.....	52
8. Gobiernos divididos en las legislaturas estatales mexicanas.....	54
9. Partido político dominante en el Poder Ejecutivo en el Estado de Sonora, 1929-2003.....	58
10. Conformación partidista de las legislaturas del Estado de Sonora, 1929-2000.....	59
11. Conformación partidista del Poder Legislativo en Sonora 1929-2000, según el tipo de representación social.....	60
12. Porcentajes de representación en el Congreso sonorense de la Legislatura XLIX (1979-1982) a la LV (1997-2000).....	64
13. Votación obtenida por partidos en el proceso electoral sonorense de renovación del Poder Ejecutivo, de 1991 y el de 1997.....	66
14. Composición partidista de la LV Legislatura (1997-2000) por escaños y porcentaje de votación electoral y de representación en la cámara.....	67

<b>Tabla</b>	<b>Página</b>
15. Integración partidista de la mesa directiva durante la LV Legislatura 1997-2000.....	80
16. Conformación partidista de la presidencia en las mesas directivas integradas en la LV Legislatura sonorense 1997-2000, por el tipo de sesión.....	81
17. Conformación partidista de las comisiones permanentes de la LV Legislatura del Estado de Sonora (1997-2000), en 1997.....	83
18. Conformación partidista de las comisiones permanentes de la LV Legislatura (1997-2000), por presidencias y secretarías en 1997.....	84
19. Conformación partidista de las comisiones de LV Legislatura a partir de 1998.....	85
20. Conformación partidista de las presidencias en comisiones de la LV Legislatura a partir de 1998.....	86
21. Producción legislativa del Congreso del Estado de Sonora, de la XXX Legislatura (1929-1931) a la LV (1997-2000) .....	88
22. Producción legislativa de la LV Legislatura Sonorense (1997-2000), por año en leyes, acuerdos y decretos.....	89
23. Relación de leyes aprobadas por la LV Legislatura sonorense 1997-2000.....	91
24. Formas de aprobación aplicadas a la producción legislativa de la LV Legislatura 1997-2000.....	92
25. Presupuestos de egresos del gobierno y del Congreso del Estado de Sonora (1952-2000) .....	97
26. Presupuesto de egresos del Poder Legislativo Sonorense de 1952 al 2000, Legislaturas XL (1952-1955) a la LV (1997-2000) .....	98
27. Asuntos turnados y aprobados en comisiones (1997-2000) .....	114
28. Participación de la mujer en las legislaturas sonorenses 1929-2000.....	116
29. Participación femenina por legislatura en carácter de propietario y suplente.....	118
30. La participación de la mujer en las mesas directivas de la LV Legislatura sonorense 1997-2000.....	119
31. Participación de la mujer en comisiones de la LV Legislatura.....	119

<b>Tabla</b>	<b>Página</b>
32. Participación específica de la mujer en comisiones de la LV Legislatura sonorense 1997-2000.....	121
33. Municipios gobernados por partido en Sonora, 1997-2000.....	127
34. Marco cognitivo de los diputados de la LV Legislatura sonorense 1997-2000, pertenecientes al grupo parlamentario del PRD.....	128
35.- Marco cognitivo de los diputados de la LV Legislatura sonorense 1997-2000, pertenecientes al grupo parlamentario del PRI.....	129
36. Marco cognitivo de los diputados de la LV Legislatura sonorense 1997-2000, pertenecientes al grupo parlamentario del PAN.....	129
37. Iniciativas de ley presentadas durante la LV Legislatura 1997-2000.....	133
38. Producción legislativa por Poder durante la LV Legislatura 1997-2000.....	134

**INDICE DE ORGANIGRAMAS**

<b>Organigrama</b>	<b>Página</b>
1. Organos administrativos del Congreso del Estado de Sonora según el reglamento interior.....	99
2. Organos y dependencias al interior del Congreso sonoreense a partir de la ley orgánica de 1998.....	100