

El desempeño legislativo del Congreso de Oaxaca: los casos de la LX y LXI Legislaturas

Víctor González Ruelas
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco
Ciudad de México, México
vgruelas@hotmail.com

Álvaro Castañeda Arredondo
Universidad del Istmo
Ixtepec, Oaxaca, México
caaas3423@gmail.com

Karen Fabiola Ordóñez Trujillo
Universidad del Istmo
Ixtepec, Oaxaca, México
faby_kl@hotmail.com

Resumen

En Oaxaca la pluralización del congreso como consecuencia de la democratización política, propició el cambio en la relación ejecutivo-legislativo¹. La incursión en el congreso local de las distintas fuerzas políticas con la capacidad para impulsar, frenar y modificar iniciativas, abrió el debate en torno a que, en los casos de gobierno divididos o sin mayoría, se genera parálisis legislativa e ingobernabilidad. Para el caso de la entidad en comento, se estableció un conjunto de acuerdos y acercamientos entre los distintos órganos e instituciones de gobierno, permitiendo una relación armónica ejecutivo-legislativo en un contexto de equilibrio de poderes, situación que se reflejó en el incremento de la productividad y eficiencia legislativa.

Palabras clave: gobierno; productividad; eficiencia legislativa.
Clasificación JEL: D72, N4.

¹ Amparo Casar (2008) señala que al conformarse el Congreso por distintos partidos políticos con la suficiente fuerza numérica para impulsar iniciativas propias y modificar o frenar las del Ejecutivo y su partido, las relaciones entre ambos poderes se modifican.

Abstract

As a consequence of political democratization, the pluralization of the congress of the state of Oaxaca altered the relationship between the executive and legislative branches. Diverse political forces with the ability to promote, modify and quell initiatives entered the legislative body. Subsequent debate resulted in legislative paralysis and divisions that prevented governance by majority rule. As a remedy, a set of agreements was established among various governmental agencies and institutions in the state in order to promote a harmonious and balanced relationship of power between the executive and legislative branches. These measures have increased legislative productivity and efficiency.

Keywords: government; legislative productivity; efficiency.

JEL classification: D72, N4.

1. Introducción

En la presente investigación se compara el desempeño legislativo del Congreso de Oaxaca, en su LX y LXI legislaturas, pues por primera vez dicha entidad se encontró inmersa en un escenario político distinto “gobierno dividido y alternancia política”; además, este fenómeno sentó las bases para la democratización de su sistema político.

Al respecto, es pertinente señalar que tanto el Congreso federal como local, representan la fuente a partir de la cual se estructura el proceso de toma de decisiones ejecutado por la Administración Pública, por lo que en este estudio se analizará también la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo con el fin de mostrar la forma en que la acción de gobierno beneficia o afecta a la sociedad, como señala Lujambio (2002), la estabilidad de un país o entidad está directamente relacionada con la capacidad parlamentaria de aprobar leyes adecuadas mediante consenso y negociación, toda vez que, si se dan los arreglos necesarios y suficientes al interior del Congreso y entre éste y el Ejecutivo, se apuntalará hacia la gobernabilidad.

En virtud de lo anterior, se hizo necesario investigar el desempeño del Congreso Local de Oaxaca, debido a que el nuevo escenario coloca al ejecutivo con la posibilidad de realizar negociaciones con el legislativo, definiendo así, una nueva relación entre ambos poderes y el grado de gobernabilidad del estado; como consecuencia de lo señalado se puede plantear la siguiente hipótesis: *los gobiernos unificados tienen un mejor desempeño que los gobiernos divididos en cuanto a productividad y eficiencia legislativa.*

En suma, la investigación se divide en cuatro apartados: en el primero, se aborda la base teórica de la investigación, centrándose en la teoría del *nuevo institucionalismo* sobre los *gobiernos divididos o sin mayoría*, en relación con los regímenes presidenciales y parlamentarios, a fin de comprobar si en los gobiernos divididos se genera un estancamiento y una parálisis decisional. Asimismo, se estudian las implicaciones institucionales del llamado gobierno dividido en la gobernabilidad democrática en México, por lo que se realiza un breve repaso de la experiencia a nivel nacional y sub-nacional.

En el segundo apartado, se aborda lo referente al sistema electoral y de partidos del estado de Oaxaca, para analizar cómo la dinámica electoral determina la distribución del poder e influye en el sistema de partidos. En el caso específico de la entidad en comento, observar cómo una serie de cambios en su sistema electoral trajo consigo una nueva configuración del juego político-partidario y de la organización parlamentaria al interior de su Congreso.

En el tercer y cuarto apartado, se presenta la caracterización política de las Legislaturas LX y LXI del Congreso en estudio, es decir, el comportamiento y desempeño de éstas durante el periodo hegemónico y plural respectivamente, a fin de determinar bajo qué contextos el desempeño legislativo se ve afectado. Para esto, se desarrollan los siguientes indicadores: origen y eje temático de las iniciativas, productividad y eficiencia legislativa.

Finalmente, se exponen algunas conclusiones derivadas de los resultados obtenidos, esperando que ello pueda servir como referentes para posteriores líneas de investigación, ya que en el ámbito local y, específicamente en el caso de Oaxaca, el tema de estudio aquí tratado ha sido poco explorado.

2. El Funcionamiento de los Gobiernos Divididos y Unificados

Los Gobiernos divididos y unificados tienen, como la mayoría de los arreglos institucionales, consecuencias políticas específicas en el proceso de gobierno, al estimular o inhibir ciertas conductas o resultados, lo cual ha sido objeto de discusiones teóricas. Por principio de cuentas, es necesario desarrollar los conceptos de gobierno *dividido* y *unificado* respectivamente. Para Gianfranco Pasquino (2004) en el primero no existe fusión entre las instituciones, detenta el poder ejecutivo, pero no la mayoría del poder legislativo; es decir, existe separación institucional y diferenciación política.

Por su parte, Robert Elgie (en Pasquino, 2004) propone dos posibles de-

finiciones de gobierno dividido, una *aritmética* y otra *de comportamiento*: la primera se refiere a la ausencia simultánea de mayorías del mismo partido en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. La definición *de comportamiento* corresponde a la situación en la que hay conflicto entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, cualquiera que sea el apoyo hacia el Ejecutivo en el Parlamento/Congreso.

Colomer (2007) señala que existe gobierno dividido cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes, y que dicha situación puede producirse en los siguientes esquemas constitucionales:

1. Ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un Gabinete de coalición multipartidista, tal como sucede en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional.
2. El partido del Presidente no tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales.
3. El partido del Gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.

Por su parte, Weldon (2002) sostiene que por *gobierno dividido* se debe entender, más que el simple hecho de que el partido del presidente no tenga la mayoría en ambas cámaras, un presidencialismo relativamente débil, en el que no se cumpla una o más de las siguientes condiciones:

1. Una constitución presidencialista
2. Un gobierno unificado
3. Una disciplina partidista en el Congreso
4. Un Presidente que de facto sea el jefe del partido

Casar (2002) sostiene que el concepto de gobierno dividido hace referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos diferentes. Definiéndolo como un régimen de división de poderes, en donde el partido que llevó al Presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, es decir con el cincuenta por ciento más uno 50%+1 de los escaños en la Asamblea Legislativa o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral².

²En este estudio se utiliza la definición de Casar, ya que engloba de manera general las condiciones que los otros autores han considerado como parte de los gobiernos divididos.

Por otra parte, algunos autores señalan que los gobiernos divididos producen condiciones que obstruyen la estabilidad y eficiencia gubernamental. Linz (en Casar y Marván; 2002) sostiene que un gobierno dividido puede producir un parálisis de gobierno si los partidos no logran concretar acuerdos legislativos, lo cual puede prolongarse y generar a su vez una crisis de régimen.

Para el caso del presidencialismo, se argumenta que el resultado será siempre el estancamiento y la parálisis, dada la inexistencia de mecanismos institucionalizados que permitan establecer relaciones de conformidad entre el Ejecutivo y el Legislativo y así, resolver conflictos entre ambos poderes, por lo que algunos teóricos se inclinan hacia un gobierno del tipo *unificado*.

En cuanto al gobierno *unificado*, según Colomer (2001) un solo partido controla los poderes Legislativo y Ejecutivo, bajo las siguientes consideraciones:

1. Un solo partido reúne la mayoría en la Asamblea y conforma el Gabinete.
2. El partido del Presidente tiene una mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales.
3. El partido del Gobierno Central controla todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales.

Por su parte, Hurtado (1998) define al gobierno unificado como aquella situación en que un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo unicameral o bicameral. Mientras que Lujambio (2002) indica que es aquel en donde se da la situación en que el Presidente y ambas cámaras del Congreso pertenecen al mismo partido político.

Los teóricos a favor del gobierno unificado afirman que el efecto más grave del gobierno dividido es que el Presidente no es capaz de ejercer el mandato que ha recibido de los electores. Por lo tanto, no puede llevar a cabo el programa con el que probablemente haya ganado las elecciones.

Ahora bien, Pasquino (2004) señala que existen tres posturas en cuanto a estas condiciones de gobierno: la primera, aquella que apoya al gobierno unificado, en el que el Presidente debe ser el jefe de una mayoría congresual, leal y disciplinada, dado que esto le permitirá ejercer el mandato que le han otorgado los electores, además de evitar la parálisis decisional.

La segunda, a favor del gobierno dividido, argumentando que es un acontecimiento constitucional previsto, en donde el Presidente tiene que negociar con el Congreso, lo que dará por resultado una política pública o un paquete de políticas públicas más cercanas a las preferencias del electorado que las que

tendría con decisiones exclusivamente presidenciales o congresuales. Finalmente, la tercera postura, enfocada a las investigaciones empíricas sobre la producción legislativa en casos de gobierno dividido y unificado, dejando entrever que las diferencias pueden ser mínimas o inexistentes.

3. El nuevo institucionalismo: un enfoque teórico en las ciencias sociales

El nuevo institucionalismo, como enfoque teórico de las ciencias sociales nos permitió analizar las acciones y los distintos arreglos que los actores políticos-legislativos se han dado unos a otros en condiciones de gobierno unificado y dividido, arreglos que se traducen en el conjunto de reglas formales (escritas) e informales (no escritas) dadas bajo tales condiciones, ya que atiende los cambios que van sufriendo las instituciones en sus diseños, como respuesta a las exigencias del cambio político. Para el caso de México y específicamente el caso de Oaxaca, un cambio político derivado del proceso de democratización, el cuál trastocó el comportamiento de diversas instituciones, entre ellas, los congresos.

Para Peters (2003) una institución desde una perspectiva formal, es aquella que hace referencia a un parlamento, una entidad amorfa, o bien una clase social. También se le describen como elementos constitutivos del universo sociopolítico, leyes y mercados. En tanto que para March y Olsen (en Peters, 2003) una institución política es definida como “el conjunto de reglas y rutinas interconectadas, que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”.

Desde la teoría de la elección social Colomer (2007) argumenta que las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos; por tanto, se afirma que las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias, explicando los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores.

Haciendo un análisis desde el nuevo institucionalismo y la división de poderes, en Oaxaca desde 2010 existía un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que no solo no había perdido la gubernatura, sino que ejecutaba el poder con amplia discrecionalidad, respaldado por el Poder Legislativo, en donde tenía la mayoría de los escaños: PRI (24 escaños), PRD (6 escaños), PAN (4 escaños) y otros (7 escaños). Así pues, en el 2006, la gestión de Ulises Ruiz (2004-2010) desembocó en una fuerte crisis de gobernabilidad.

Sin embargo, con el triunfo en el 2010 de la Alianza Partidaria PRD-PAN-PT-CV se da, por primera vez en la historia del estado, la alternancia política en el Poder Ejecutivo y la experiencia de un gobierno sin mayoría en el Legislativo, lo que implica un cambio en las reglas formales e informales dadas entre los actores políticos, generando con ello un resultado político distinto.

4. Gobernabilidad Democrática en México: algunas experiencias sub-nacionales.

Una vez señaladas las consideraciones teóricas del *gobierno unificado* y *dividido*, pasaremos a explicar cómo se dieron estos cambios estructurales de gobierno en México, en donde predominó el gobierno unificado hasta la última década del siglo XX.

En la elección federal de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, es decir, el 50 % + 1 del soporte legislativo y ningún otro partido logró tener mayoría, por lo que quedó dividida en tres grandes grupos parlamentarios (PAN, PRI, PRD) y con presencia de dos pequeños partidos (PT y PVEM). Este acontecimiento abrió por primera vez, la posibilidad de un gobierno dividido a nivel nacional, mismo que se daría en el año 2000, cuando el PRI pierde la titularidad del Ejecutivo y se consolida un gobierno sin mayoría al interior de la Cámara de Diputados.

A nivel sub-nacional, de acuerdo a lo señalado por Lujambio (2002), desde 1989 once estados de la federación mexicana han tenido experiencias de gobiernos divididos en los que el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del Congreso Local, hecho que se ha ido ampliando a otros estados del país (ver Cuadro 1).

En cuanto a Oaxaca, esta experiencia de gobierno dividido y alternancia política se da hasta el 2010. A continuación se muestra la composición del Congreso de Oaxaca a partir de 1992 (Ver Figura 1).

Como se observa, el PRI fue perdiendo escaños en el Congreso hasta dejar de ser mayoría; así mismo, los partidos de oposición fueron ganando lugar e injerencia en el Congreso. Por tanto, dado que un gobierno dividido supone, para las experiencias del nivel sub-nacional la llegada del pluralismo político al Congreso, se puede sostener entonces que Oaxaca, con esta experiencia, se suma a los estados de la federación mexicana con gobierno dividido y alternancia política, introduciéndose con ello al proceso de democratización político-electoral.

Año	Estado	Gobernado por	Legislatura
1989	Baja California	PAN	XII (1989-1992)
1991	Guanajuato	PAN	LV (1991-1994)
1992	Baja California	PAN	XIV (1992-1995)
1993	B.C. Sur	PRI	VII (1993-1996)
1994	Guanajuato	PAN	LVI (1994-1997)
1995	Chihuahua	PAN	LVIII (1995-1998)
1995	Aguascalientes	PRI	LVI (1995-1998)
1996	México	PRI	LIV (1996-1999)
1996	Coahuila	PRI	LIV (1997-2000)
1997	Morelos	PRI	XLVII (1997-2000)
1997	Colima	PRI	LII (1997-2000)
1997	Querétaro	PAN	LII (1997-2000)
1997	Sonora	PRI	LV (1997-2000)
1997	Guanajuato	PAN	LVII (1997-2000)

Cuadro 1: Legislaturas locales con gobiernos divididos 1989-1997. **Fuente:** Citados en la bibliografía con el número [28].

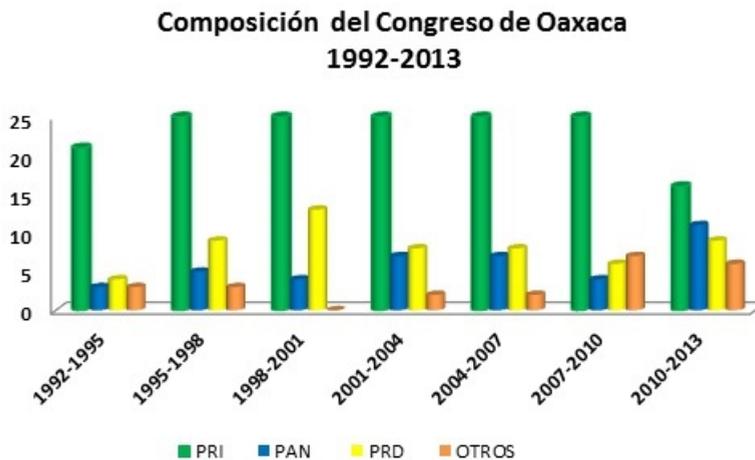


Figura 1: Composición del Congreso de Oaxaca

5. Sistema electoral y sistema de partidos en Oaxaca

Dentro de los regímenes democráticos, los sistemas electorales representan el eje rector de la distribución del poder, es decir, de la conformación de los poderes políticos, ya que, tal como estipula la definición de Nohlen, los sistemas electorales son el “conjunto de reglas” que regulan, en primer lugar, el procedimiento por el que los electores asisten a las urnas y votan, y posteriormente, el procedimiento de conversión de tales votos en escaños (para el caso del poder legislativo) o la obtención de cargos de gobierno (en el poder ejecutivo).

Por tanto, dichas reglas determinarán la dinámica de competencia electoral y el grado de competitividad de ésta, impactando con ello en el sistema de partidos. En este sentido, el objetivo del presente apartado es analizar cómo las reformas electorales aplicadas en el Estado han influido en su sistema de partidos, configurando con ello, una nueva dinámica en el juego político-partidario.

Según los datos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca (2013), hasta el año 1992 la organización y vigilancia electoral, eran coordinadas por la Secretaría General de Gobierno (SEGEGO); sin embargo, debido a diversos cuestionamientos³, en ese mismo año se crea el Instituto Estatal Electoral (IEE), el cual sería un órgano autónomo encargado de vigilar que el proceso electoral se realizara con mayor transparencia y legalidad. Para reglamentar las funciones de dicho Instituto y todo el proceso electoral se crea, a la par, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO).

Como puede observarse, el periodo transcurrido de 1992 a 1995 en Oaxaca es de grandes cambios: aparte de la creación del IEE y del CIPPEO, en 1995 se reforma el artículo 33 de la Constitución Política del Estado, elevándose a 25 el número de Distritos Electorales, misma cantidad que los diputados elegidos por mayoría relativa y 17 por representación proporcional, integrando la cámara con 42 diputados. Con dicha reforma, tendría que existir el consenso de por lo menos dos partidos políticos para poder realizar reformas constitucionales a nivel local, con lo cual se rompe la cláusula de gobernabilidad de un solo partido político⁴.

³En comunicado conjunto los candidatos del PAN y PRD denunciaron “el rasurado del padrón electoral”, la inducción del voto por los funcionarios de casilla, la imposibilidad de garantizar el secreto del voto ciudadano, el cambio de última hora de casillas electorales, los desayunos de los “promotores del voto” del PRI, los carruseles, la intimidación policiaca y la manipulación de los organismos electorales (Castillo, 1993:4).

⁴H. Congreso del Estado de Oaxaca; LV Legislatura. Memoria Legislativa 1992-1995. pp. 86. Cit. por Meza Martínez, A. L., Molina Unda, E. R. 2003. El Impacto Negativo de la

En ese mismo año, se lleva a cabo una reforma político-electoral en donde se admitió, por primera vez, el sistema de Usos y Costumbres para la elección de autoridades municipales, quedando hasta la actualidad, 418 municipios bajo este sistema y 152 bajo el sistema de partidos políticos; posteriormente, de 1995 a 1997, se realizaron diversas reformas al CIPPEO (ver Cuadro 2), trayendo consigo las siguientes modificaciones:

1. Los órganos electorales se volvieron autónomos y se ciudadanizaron, es decir, se abrieron los canales de participación ciudadana en la organización y calificación de los comicios.
2. Se estableció que el Congreso será quien elija a los consejeros electorales y al Consejero Presidente del IEE (hoy IEEPCO).
3. Se reglamentó la elección de autoridades municipales por medio de Usos y Costumbres en aquellos municipios que tradicionalmente se había regido por ese sistema.
4. Se estableció que ningún partido político representado en el Congreso local puede tener por sí solo dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, es decir, limitándose únicamente a un 60 %.
5. Se limitaron los gastos de campaña y los recursos que los partidos políticos recibían. Con ello, los partidos deben abstenerse de recibir donaciones en dinero o especie, de sociedades mercantiles, organizaciones religiosas, organismos internacionales, de cualquier poder o nivel de gobierno, además de personas físicas o morales.
6. Se obliga a los partidos políticos a rendir cuentas de los fondos que reciben por parte del IEE (hoy IEEPCO).
7. Se igualan los recursos recibidos por los partidos políticos. Todos los partidos reciben de forma equitativa el 30 % de los recursos y el 70 por ciento restante, se asigna de manera proporcional a los resultados electorales obtenidos en la última elección (IEEPCO; 2013).

Del año 1998 al 2001, se realizaron otras reformas al CIPPEO, ahora relativas a la seguridad de los procesos electorales:

1. Se toman en cuenta otros mecanismos legales que respaldan el proceso electoral, tal como la sanción de los delitos electorales, ya incluidos dentro del Código Penal del Estado. Dentro de las actividades consideradas como delitos electorales se encuentran: hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas, destruir urnas, compra de votos con paga o recompensa, entre otros.
2. Se crea la figura de los observadores electorales y se reglamenta el uso de las encuestas y sondeos de opinión (IEEPCO; 2013).

Para el 2008, el CIPPEO se anula y se crea uno nuevo, el cual se publica en el mismo día y año de la abrogación del anterior. En el 2011, se presentan una serie de reformas a partir de las cuales se modifica el nombre del Instituto Estatal Electoral (IEE) por el de Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

Las reformas presentadas en el Cuadro 2, son el resultado de las negociaciones y arreglos que los actores políticos-legislativos que se han dado en la historia política-electoral de Oaxaca, y que se traducen en el conjunto de reglas que han encauzado el proceso de transformación del sistema electoral del estado, generando con ello, una nueva configuración del juego político-partidario, lo cual puede observarse a continuación:

En el proceso electoral ordinario de 1992, en la elección de gobernador, el PRI obtuvo más del 74 % de la votación total, siendo éste el partido mayoritario; por su parte, el PRD quedó como la primera minoría, con el 9.36 % de la votación y el PAN ocupó la segunda minoría con el 5.13 % de la votación (IEEO; 2005) (Ver Cuadro 3).

Un dato importante de resaltar es que en este proceso electoral el abstencionismo representó el 59 % del padrón electoral. Una lectura tentativa de este proceso electoral es que existía una alta inconformidad ciudadana hacia el gobierno de Oaxaca, lo cual dio paso a los cambios en materia electoral.

En contraste, en 1998, el proceso electoral para elección de gobernador fue mucho más competido entre las dos principales fuerzas políticas, obteniendo el PRI un porcentaje del 47.18 % y el PRD un 36.17 % del total de votos. La participación de la ciudadanía en esas elecciones fue mayor al 50 % del total de los electores.

Cabe destacar que por primera vez en el estado, participó un partido político con registro local, denominado Partido Auténtico de la Revolución Mexicana del Estado de Oaxaca (PARMEO), el cual no logró conservar su registro. Así mismo, la segunda y la tercera fuerzas políticas del estado (PRD y PAN respectivamente) alcanzaron un mayor porcentaje de votos, pasando del 9.36 % y 5.13 %

Normatividad	Fecha	Publicación/Reforma
Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca	04 de abril de 1922	Publicación
	28 de septiembre de 2006	Reforma
	18 de abril de 2008	Reforma
	16 de agosto de 2008	Reforma
	01 de noviembre 3 de 2008	Reforma
	04 de agosto de 2009	Reforma
	15 de abril de 2011	Reforma
Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca	12 de febrero de 1992	Publicación
	13 de mayo de 1995	Reforma
	24 de mayo de 1995	Reforma
	14 de septiembre de 1995	Reforma
	30 de septiembre de 1995	Reforma
	01 de octubre de 1997	Reforma
	09 de octubre de 1997	Reforma
	08 de noviembre de 2008	Abrogación
	08 de noviembre de 2008	Publicación
	29 de noviembre de 2008	Fe de erratas
Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca	21 de marzo de 2009	Fe de erratas
	04 de agosto de 2009	Reforma
	16 de marzo de 2011	Reforma
	23 de marzo de 2011	Reforma
	17 de junio de 2011	Reforma

Cuadro 2: Reformas legislativas en Oaxaca en materia electoral. **Fuente:** Citada en la bibliografía con el número [45].

% de votos por Partido						V.N. %	V.V. %	Abs. %
PRI	PAN	PRD	PPS	PFCRN	PARM	3.93	96.07	59.66
74.26	5.13	9.36	2.01	3.17	1.93			

Cuadro 3: Resultados del Proceso electoral para gobernador del Estado de Oaxaca (1992). V.N. se refiere a los votos nulos, V.V. a los votos válidos y Abs. a las abstenciones. **Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

obtenidos en 1992 al 36.17 % y 10.09 % en 1998, respectivamente (IEEO; 2005) (Ver Cuadro 4).

% de votos por Partido							V.N. %	V.V. %	Abs. %
PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	PARMEO	PC			
74.1	10.09	36.17	1.1	1.02	0.47	0.54	3.31	96.69	49.90

Cuadro 4: Resultados electorales para gobernador del Estado de Oaxaca (1998). V.N. se refiere a los votos nulos, V.V. a los votos válidos y Abs. a las abstenciones. **Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca

Como puede observarse, los cambios ocurridos entre un proceso electoral y otro, son paralelos a los que tuvo el CIPPEO en el transcurso de 1995 a 1998, principalmente en relación a la seguridad de los procesos electorales y a la apertura de los canales de participación ciudadana en tales procesos.

En lo que respecta a las elecciones de Diputados locales, los datos del Centro para la Investigación y el Desarrollo A.C. (CIDAC) arrojan que, a partir de 1992 hasta el 2007, el PRI conservó la mayoría absoluta y el PRD la primera minoría; sin embargo, en las contiendas electorales de 1995 y 1998, la segunda y la tercera fuerzas políticas (PRD y PAN respectivamente) experimentaron un crecimiento notable dentro del mercado electoral, aumentando con ello el número de escaños en el Congreso del Estado. Para las elecciones de 2010, el PRI pierde su hegemonía en el poder: el Poder Ejecutivo es conquistado por una Coalición conformada por los partidos PRD-PAN-PT y CV, perdiendo a la vez, la mayoría absoluta en el Congreso. El PAN pasa a ser la primera minoría (Ver Cuadro 5).

AÑO	PRI	PAN	PRD	OTROS
1992-1995	21	3	4	3
1995-1998	25	5	9	3
1998-2001	25	4	13	0
2001-2004	25	7	8	2
2004-2007	25	7	8	2
2007-2010	25	4	6	7
2010-2013	16	11	9	6

Cuadro 5: Composición del Congreso de Oaxaca (1992-2013). **Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Centro para la Investigación y el Desarrollo A.C. (CIDAC)

Partiendo de los datos presentados, se observa que el sistema electoral de

Oaxaca es resultado de un proceso paulatino de cambio, modificándose las “reglas” del juego político-partidario, es decir, se han aplicado una serie de reformas político-electorales, las cuales han preparado un nuevo escenario caracterizado por una mayor competencia política y la incorporación de los partidos opositores. En otras palabras, se ha dado una mayor apertura del poder, transitando de una hegemonía a un pluralismo político, lo cual puede medirse a través del siguiente indicador:

6. Número Efectivo de Partidos (NEP)

Según Taagepera y Soberg (en CCJE; 2010) NP es un índice que mide el peso de los partidos en los congresos para coaligarse o influir en la formulación de las políticas públicas, es decir, los partidos más significativos con respecto de los menos significativos tanto en la arena legislativa como electoral, se representa con la siguiente fórmula:

$$NEP = 1 + N^2 \sum_{i=2}^n p_i^2$$

en donde el número efectivo de partidos (NP) es igual a uno más el producto de la multiplicación de N (Número de Partidos) al cuadrado por la sumatoria de los porcentajes de votos o escaños al cuadrado a partir del segundo partido más votado.

Trasladando lo anterior al caso del Congreso Oaxaqueño, se observa en el Cuadro 6, el paso del poder de un partido único (el PRI) a una participación parlamentaria más plural. Es decir, el poder se empezó a abrir o democratizar hasta incluir a la segunda y tercera fuerzas políticas: PRD y PAN, lo que representa el poder reflejado en la división de partidos representados en los órganos internos del Congreso.

7. Desempeño de la LX Legislatura en el contexto de partido hegemónico

En el presente apartado se analizará el desempeño legislativo de la LX Legislatura del Congreso de Oaxaca, a fin de observar el comportamiento de esta

Legislatura	Año	NEP	Escaños
LV	1992	1.1	31
LVI	1995	1.4	42
LVII	1998	1.5	42
LVIII	2001	1.4	42
LIX	2004	1.4	42
LX	2007	1.3	42
LXI	2010	3.4	42

Cuadro 6: Número efectivo de Partidos de las Legislaturas del Congreso de Oaxaca (1992-2010). **Fuente:** Citada en la bibliografía con el número [15].

institución local, bajo el contexto de partido hegemónico⁵. Para dicho análisis se consideraron los siguientes indicadores: origen de las iniciativas, eje temático de las mismas, productividad y eficiencia legislativa.

En Oaxaca, el PRI desde su creación hasta el 2010, nunca había perdido la gubernatura del Estado, ya que hasta 1980 conservó el poder en todos los municipios de la entidad. Además, durante 56 años (de 1930 a 1986) ganó todas las diputaciones de mayoría, elegidas en distritos uninominales (Audelo; 2007).

Así mismo, en el interior del Congreso local, de 1992 hasta el 2007, el PRI conservó la mayoría absoluta, aunque la segunda y la tercera fuerzas políticas (PRD y PAN respectivamente) experimentaron un crecimiento en su número de escaños. Aunque para la LX legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, ésta presentó la composición dada en el Cuadro 7 y Figura 2:

Partido	PRI	PAN	PRD	PNA	PSD	CV	PT	PUP
Escaños	25	4	6	1	1	3	1	1

Cuadro 7: Composición de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca (2007 - 2010). **Fuente:** : Elaboración propia con datos del Centro para la Investigación y el Desarrollo A.C. (CIDAC) y el H. Congreso del estado de Oaxaca, LX Legislatura.

⁵Un sistema de partido hegemónico, es aquél en donde se permite la existencia de otros partidos distintos al gobernante solo de manera protocolar, ya que no tienen posibilidades reales de derrocar al partido dominante, Sartori (en CCJE; 2010)

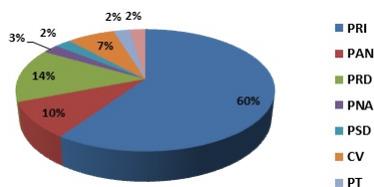


Figura 2: Representación gráfica de la tabla

8. Origen de las iniciativas

De acuerdo con el artículo 50 de la constitución del estado de Oaxaca, la facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a las siguientes figuras: Diputados, Gobernador del Estado, Tribunal Superior de Justicia, órganos autónomos del Estado (dentro del ámbito de su competencia), Ayuntamientos, ciudadanos de la entidad.

El Cuadro 8 refleja que el Poder legislativo presentó ante el Pleno, una mayor cantidad de iniciativas de ley que el Poder Ejecutivo; sin embargo, la mayoría de las leyes aprobadas fueron las presentadas por el Ejecutivo, del total de iniciativas que presentó, solo dos de ellas quedaron en estudio sin llegar a aprobarse, es decir, el 87.5% de sus iniciativas presentadas fueron aprobadas, a diferencia del legislativo, que de 38 iniciativas que presentó, únicamente se aprobaron 9, esto es, el 23.6%.

Presentada por:	Iniciativas		
	Presentadas	Aprobadas	%A.
Poder Legislativo	38	9	23.6 %
Poder Ejecutivo	16	14	87.5 %
Tribunal Superior de Justicia	-	-	-
Órganos Autónomos del Estado	8	4	50 %
Ayuntamiento	-	-	-
Ciudadanos	6	0	0 %

Cuadro 8: Origen de las Iniciativas de Ley presentadas ante la LX (2007-2010) Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca. %A. se refiere al porcentaje de aprobación. **Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso de Oaxaca.

En cuanto al caso específico del Poder Legislativo, se observa que la fracción parlamentaria que más iniciativas de leyes presentó fue la del PAN con 16, de

las cuales se aprobaron el 18.7%; le sigue el PRD con 8 presentadas y 25% aprobadas. De igual manera, el PRI tuvo una tasa de aprobación del 22.2% de 8 iniciativas presentadas (Ver Cuadro 9).

	Presentadas	Aprobadas	%A.
PRI	9	2	22.2 %
PRD	8	2	25 %
PAN	16	3	18.7 %
CV	7	1	14.2
Otros	-	-	-
*Senadores	2	2	100

Cuadro 9: Iniciativas de Ley presentadas por Fracción Parlamentaria en la LX (2007-2010) Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca. %A. se refiere al porcentaje de aprobación. **Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso de Oaxaca.

En el marco de un sistema de gobierno unificado, caracterizado por la hegemonía del PRI, en la gestión de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, el Poder Legislativo presentó un total de 38 iniciativas, de las cuales se aprobaron 9, esto es, el 23.6%. Estos datos, junto con los anteriormente presentados, reflejan que el Legislativo tuvo un ejercicio limitado de sus funciones legislativas y de contrapeso del Ejecutivo, ya que la emisión de leyes por fracción parlamentaria fue baja, y aún más, el número de leyes aprobadas por parte de todo el Poder Legislativo.

De manera contraria, el Ejecutivo desempeñó de manera amplia sus facultades legislativas, teniendo el mayor número de iniciativas de leyes aprobadas. Si nos remitimos al capítulo 2, observaremos que el Congreso en la legislatura en estudio, tuvo una composición partidaria mayoritariamente priista, lo que favoreció la aprobación directa de las iniciativas del ejecutivo, dirigido por el mismo partido, el PRI.

Así mismo, se observó una baja apertura e inclusión del resto de los actores facultados para iniciar legislación: una nula participación del Poder Judicial y los Ayuntamientos, y un rechazo a las iniciativas presentadas por los ciudadanos, ya que del total de iniciativas presentadas por éstos ninguna de ella se aprobó.

En suma, se destacan tres puntos importantes: el predominio del Ejecutivo, obstaculizando con ello el equilibrio de Poderes que normativamente se establece; la hegemonía política del PRI, dado que tenía el control de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; finalmente, una baja inclusión del resto de los actores políticos dentro de la arena legislativa.

9. Eje Temático de las iniciativas

Otro indicador que se consideró en este estudio fue el eje temático de las iniciativas de ley que se presentaron, estudiaron y discutieron en el Congreso de Oaxaca en la LX Legislatura. La importancia de abordar este indicador radica en que, en el sistema mexicano, los temas tratados en las iniciativas reflejan los problemas institucionales del Estado (como son: seguridad social, derechos, equilibrios de poderes, la relación entre los diferentes niveles de gobierno, entre otros), garantizando a su vez, el funcionamiento básico del gobierno, como es el caso de la aprobación presupuestal (Díaz; 2006).

En la Figura 3, se muestra la tasa de éxito de los temas discutidos en el Congreso local, en función del número de iniciativas aprobadas. Como podrá observarse, el tema de Administración de Justicia tuvo el mayor número de éstas, lo que demuestra una tasa de éxito del 40 % del total de iniciativas aprobadas. Le siguen los temas de Presupuesto y Programación, con el 16 % de sus iniciativas aprobadas, y Protección Ciudadana con un 12 %. El tema de Equidad y Género se queda con un 8 % de iniciativas aprobadas y el resto de los temas con el 4 %.

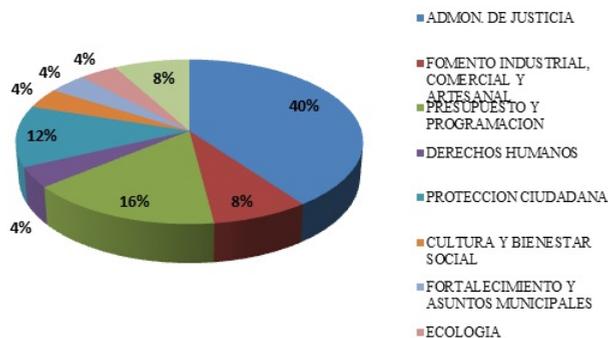


Figura 3: Tasa de éxito de las categorías con iniciativas aprobadas en la LX Legislatura (2007-2010).

Es importante destacar que el tema de los Derechos Humanos es muy particular, ya que pese a que tiene una tasa de éxito de 4 %, fue uno de los temas más relevantes de estudio y discusión dentro del Congreso. Existieron diversas demandas por parte de diferentes sectores sociales, sindicales y políticos, debido a las violaciones de derechos humanos observadas durante los conflictos del 2006

en Oaxaca⁶.

De esta manera, el conflicto político de 2006 dejó al descubierto las prácticas arbitrarias prevalecientes en las instituciones locales, incluidas las instancias de procuración de justicia, de protección de derechos humanos, de medios públicos de comunicación, y, principalmente, de los órganos electorales, lo que obligó a los actores político-sociales implicados a establecer recursos de negociación. Así, como parte del resultado de dichas negociaciones, se aprobaron bajo el marco de la LX Legislatura del Congreso Local los siguientes ordenamientos: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Fiscalización Superior, Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos y Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado.

10. Productividad y eficiencia legislativa

En este apartado se analizará la productividad y eficiencia legislativa relacionada con las iniciativas de ley aprobadas en cada legislatura. Para Hurtado (2001:267) la productividad legislativa es “*la relación entre el número de iniciativas presentadas dictaminadas (favorable o desfavorablemente) y sin dictaminar*”, y para López (2002:79) es “*la relación entre el número de iniciativas presentadas por el Congreso, por el número de iniciativas aprobadas, entre el número de legisladores*”.

Para esta investigación se adopta la definición de Hurtado, ya que para él, una unidad producida son todas las iniciativas, en donde se supone que existe un trabajo de negociación, cooperación y coordinación legislativa previa, lo que permite llevar a cabo la producción de dichas iniciativas. Partiendo de ello, esta investigación distribuye todas esas iniciativas que señala Hurtado entre el número de legisladores, generando una fórmula simple que engloba a la productividad legislativa en un sentido amplio, la cual se representa de la siguiente manera:

⁶Los hechos acontecidos motivaron la presentación de 1,343 quejas ante esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, mismas que refieren presuntas violaciones a los derechos humanos a la libertad personal, al libre tránsito, a la libertad de manifestación y de reunión, a la libertad de expresión y a la información, a la integridad física y psicológica; a la propiedad, a la legalidad y seguridad jurídica, a la seguridad pública, a la vida y a la educación. Por tal motivo, la Comisión Nacional formuló 90 solicitudes de información y documentación sobre la materia de las quejas a las tres órdenes de gobierno, incluido el Congreso local. [En Internet]:http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2007_oaxaca.pdf consultado el 18 de marzo de 2014.

Productividad Legislativa (P.L.) = $\#Iniciativas/\#Diputados$.

Al aplicar la fórmula de productividad legislativa, obtenemos que, durante la gestión de la LX Legislatura, el Poder Legislativo alcanzó una productividad de 0.9 Iniciativas/Diputado, es decir, cada diputado presentó casi una iniciativa.

Ahora bien, si aplicamos esta fórmula para conocer la productividad de cada fracción parlamentaria, obtenemos los resultados del Cuadro 10:

F.P.	PRI	PRD	PAN	CV	Otros
Núm. de Dip.	25	6	4	3	4
P.L.	0.36	1.3	4	2.3	0

Cuadro 10: Iniciativas de Ley presentadas por Fracción Parlamentaria (F.P.) en la LX (2007-2010) Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca. %A. se refiere al porcentaje de aprobación. **Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso de Oaxaca.

Como podemos observar en el Cuadro 10, la fracción parlamentaria más productiva fue la del PAN, quien produjo en promedio 4 iniciativas por diputado; le siguen CV, con una producción de 2 iniciativas/diputado y los diputados del PRD, quienes presentaron una iniciativa por cada uno. La fracción parlamentaria del PRI fue la que presentó una menor producción legislativa, aún teniendo el mayor número de escaños dentro del Congreso, llegando apenas a 0.36 iniciativas por diputado.

Con respecto a la Eficiencia Legislativa, ésta se define como *la creación de normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal que se aplican a una situación concreta*; y a la eficacia, como *la solución óptima que demanda un problema del orden social, lo que se traduce en la calidad de la legislación* (Sada & Sada; 2006).

Aunque la literatura señala que no existe un consenso acerca de cómo medir mejor la eficiencia legislativa, la medición más general es tomar el conjunto de iniciativas presentadas y calcular el porcentaje de las mismas aprobadas, considerando que el significado de eficiencia legislativa está relacionado con la capacidad de los congresos para presentar y aprobar iniciativas de ley, así como la capacidad para que el Congreso pueda cumplir su papel constitucional de legislar y actuar como contrapeso (Aleman y MacKinnon en Casar; 2013).

Así pues, obtenemos la siguiente fórmula:

Tasa de Eficiencia Legislativa (T.E.L.) = $\frac{\# \text{ Iniciativas aprobadas}}{\# \text{ Total de iniciativas}}$.

De esta manera, durante la LX Legislatura el Poder Legislativo presentó de una tasa de eficiencia de 23 % (T.E.L. = 9/38).

En cuanto a las fracciones parlamentarias, éstas registraron las tasas de eficiencia del Cuadro 11:

F.P.	PRI	PRD	PAN	CV	Otros
T.E.L.	22.2 %	25 %	18.75 %	14.2 %	0

Cuadro 11: Tasa de Eficiencia Legislativa por Fracción parlamentaria. **Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso de Oaxaca.

Como puede observarse en el Cuadro 11, la fracción parlamentaria que presentó mayor eficiencia en su trabajo legislativo fue la del PRD, con una tasa de eficiencia de 25 %, siguiéndole el PRI, con 22.2 %, el PAN y CV con 18.75 % y 14.2 % respectivamente.

Por otra parte, si se realizará el ejercicio de comparar el presupuesto asignado al Congreso durante la LX Legislatura frente a las iniciativas presentadas y aprobadas, se obtendría la información del Cuadro 12:

	Presupuesto asignado
1er. Año de Ejercicio Legal (2008)	149,138,484
2do. Año de Ejercicio Legal (2009)	151,742,855
3er. Año de Ejercicio Legal (2010)	160,558,239
Total	461,439,578
Monto de cada iniciativa presentada	7,209,993
Monto de cada iniciativa aprobada	18,457,583

Cuadro 12: Presupuesto asignado (en millones de pesos) al Congreso del Estado durante la LX Legislatura vs Monto de iniciativas presentadas y aprobadas. **Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, tiene la finalidad de mostrar el monto de recursos que representa para los ciudadanos el trabajo legislativo, particularmente las iniciativas presentadas y aprobadas.

11. Relación ejecutivo legislativo

En México, bajo condiciones de gobierno unificado, el comportamiento de los legisladores dentro del Congreso fue disciplinado, lo que facilitaba el proceso

decisional dentro de la arena legislativa, esto es, la producción de leyes. En otras palabras, las relaciones de cooperación y coordinación entre ambos poderes se alinearon por la identidad partidista, lo cual implicaba el apoyo de un proyecto político común. Es decir, tanto los legisladores como el gobernador se identificaban ideológicamente y ello inhibió los controles institucionales del Congreso hacia el Ejecutivo, de manera que el apoyo y la colaboración del legislativo se tradujeron en una subordinación política (López; 2002).

Así, mientras el PRI mantuvo su hegemonía, el Poder Ejecutivo era el iniciador de casi la totalidad de la legislación aprobada por el Congreso (Nacif; 2004). Lo mismo sucedió a nivel local: el gobernador fungió como eje central en el proceso de iniciativas de ley.

12. Desempeño de la LXI Legislatura en el contexto de una incipiente pluralidad política

A continuación se realizará el análisis del desempeño legislativo de la LXI Legislatura del Congreso de Oaxaca, en términos de productividad y eficiencia legislativa, así como la relación Ejecutivo — Legislativo, a fin de observar el comportamiento de esta institución local, bajo el contexto de gobierno dividido y alternancia política. Para ello, se tomarán de referencia los indicadores utilizados en el apartado anterior: origen de las iniciativas, eje temático de las mismas, productividad y eficiencia legislativa. Durante la LXI Legislatura la conformación del congreso quedó de la manera indicada en el Cuadro 13, cuya representación gráfica se da en la Figura 4.

Partido	PAN	MC	PRD	PRI	PT	PUP
Esaños	11	3	10	15	2	1

Cuadro 13: Composición de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca (2010-2013). **Fuente:** Elaboración propia con datos del Centro para la Investigación y el Desarrollo A.C. (CIDAC) y el H. Congreso del estado de Oaxaca.

En el 2010, el PRI perdió la mayoría absoluta dentro del Congreso local, por lo que los partidos de oposición fueron ganando lugar e injerencia en el Congreso. Esto permitió, entre otras cosas, que el resto de los actores facultados para iniciar legislación (aparte del Gobernador del Estado) pudieran hacer efectivas dichas facultades. De esta forma, se muestra a continuación, el análisis que muestra el origen de las iniciativas de la LXI.

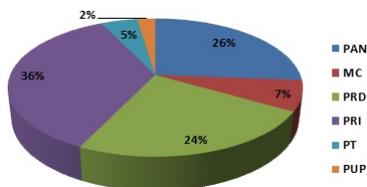


Figura 4: Representación gráfica de la tabla

13. Origen de las iniciativas

Durante esta legislatura se presentaron ante el Pleno un total de 123 iniciativas de ley, de las cuales se aprobaron el 36.5 %. El Cuadro 14, muestra que el Poder Legislativo fue quien más legisló, incluso que el Poder ejecutivo, presentando ante el Pleno un total de 85 iniciativas, de las cuales se aprobaron 28, teniendo con ello, una tasa de aprobación del 33 %. En contraparte, el Ejecutivo presentó un total de 20 iniciativas, de las cuales se aprobaron 12, obteniendo una tasa de aprobación del 60 %. Ahora bien, en la legislatura anterior, el Ejecutivo alcanzó una tasa de aprobación de 87.5 %, lo que significa que perdió un 27.5 % de aprobación (Ver Cuadro 14).

	Presentadas	Aprobadas	%A
Poder Legislativo	85	28	33 %
Poder Ejecutivo	20	12	60 %
Tribunal Superior de Justicia	2	2	100 %
Órganos Autónomos del Estado	3	1	33.3 %
Ayuntamientos	-	-	-
Ciudadanos	13	2	15.3 %

Cuadro 14: Origen de las Iniciativas de Ley presentadas ante la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca (2010-2013). **Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso de Oaxaca y consulta hemerográfica.

Ahora bien, las iniciativas aprobadas al Legislativo representan el 62 % del total de las iniciativas aprobadas en toda la legislatura, mientras que las aprobadas al Ejecutivo representan el 27 %, lo que significa que, a diferencia de la legislatura anterior, el Legislativo desempeñó ampliamente sus facultades legislativas. De igual forma, el resto de los actores facultados para iniciar leyes desarrollaron una participación más activa y efectiva, dado que aumentaron el

número de iniciativas presentadas y aprobadas respecto de la legislatura anterior (Ver Figura 5).

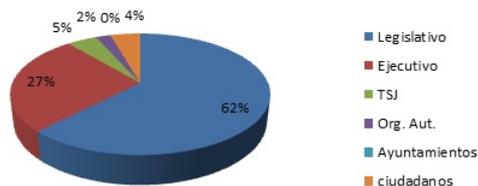


Figura 5: Porcentaje de iniciativas aprobadas por fuente de origen en la LXI Legislatura (2010-2013)

En cuanto al caso específico del Poder legislativo, la Fracción Parlamentaria que más iniciativas de leyes presentó fue la del PRI, con 23 iniciativas presentadas, de las que se aprobó un 30.4%. Le sigue la Fracción Parlamentaria del PAN, con 22 iniciativas presentadas, de las que se aprobaron un 36.3%. Le siguen los partidos Movimiento Ciudadano (adherido al Partido Convergencia) y el Partido del Trabajo, con 12 iniciativas presentadas cada uno, de los cuales se aprobaron el 33.3% y el 16.6% respectivamente. Por su parte, el PRD presentó 11 iniciativas, de las que se aprobaron el 27.2% (Ver Cuadro 15).

	Presentadas	Aprobadas	% de aprobación
PRI	23	7	30.4%
PRD	11	3	27.2%
PAN	22	8	36.3%
CV/MC	12	4	33.3%
PT	12	2	16.6%
PUP	1	0	0
Coalición PRD,PAN,CV,PT	4	4	100%

Cuadro 15: Iniciativas de Ley presentadas por Fracción Parlamentaria en la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca (2007-2010). **Fuente:** Elaboración propia con datos del H. Congreso del Estado de Oaxaca.

Como se ha presentado en los datos anteriores, durante la legislatura LXI hubo una participación más diversa y activa por parte de los diferentes actores

facultados para iniciar legislación, en cuanto al número de iniciativas presentadas como aprobadas, lo que demuestra que desempeñaron de manera más amplia tales facultades, a diferencia de la legislatura anterior.

14. Eje temático de las iniciativas

A continuación se presentan las leyes de trascendencia que fueron aprobadas en el marco de la LXI Legislatura: Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (se derogó la anterior y se creó una nueva), Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Estatal de Deuda Pública, Ley que regula el Juicio de Protección de los Derechos Humanos, Ley de Participación Ciudadana⁷.

Las leyes mencionadas son el producto de la transición democrática en el estado, que si bien, representó una réplica de lo que acontecía a nivel federal, tuvo su impulso en el conjunto de conflictos político-sociales suscitados en el 2006. Es importante destacar que, en el caso particular de la Ley que regula el Juicio de Protección de los Derechos Humanos, ésta fue producto de las demandas ciudadanas. Dejando entrever que los conflictos del 2006 no solo insertaron temas al debate público y legislativo, sino que abrieron paso a la pluralidad.

15. Productividad y eficiencia legislativa

Si se aplica la fórmula de Hurtado (2001), para obtener la productividad del Poder Legislativo durante la LXI Legislatura, arroja el siguiente resultado:

$$P.L. = 85/42 = 2.0$$

El poder Legislativo alcanzó una productividad de 2.0 Iniciativas/Diputados. Ahora bien, si aplicamos esta fórmula para conocer la productividad de cada fracción parlamentaria, obtenemos los resultados del Cuadro 16.

Como podemos observar en el Cuadro 16, las fracciones parlamentarias más productivas fueron la del PT y la de CV/MC. Los diputados del PT produjeron en promedio 6 iniciativas por cada uno, mientras que los diputados de CV/MC produjeron en promedio 4 iniciativas. Le siguió el PAN, que produjo alrededor

⁷Esta última de gran trascendencia en el debate público y legislativo de dos periodos legislativos, ya que surgió como consecuencia de la crisis social y política de Oaxaca en el año 2006.

	PRI	PRD	PAN	CV/MC	PT	PUP
Núm. de Dip.	15	10	11	3	2	1
P.L.	1.5	1.1	2	4	6	1

Cuadro 16: Iniciativas de Ley presentadas por Fracción Parlamentaria en la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca (2007-2010). **Fuente:** Elaboración propia con datos del H. Congreso del Estado de Oaxaca.

de 2 iniciativas por diputado y más abajo el resto de los partidos, quienes produjeron no más de una iniciativa. En cuanto a eficiencia legislativa, durante la LXI Legislatura, el Poder Legislativo presentó una tasa de eficiencia de 32.9%:

En cuanto a las fracciones parlamentarias, éstas registraron las tasas de eficiencia del Cuadro 17:

	PRI	PRD	PAN	CV/MC	PT	PUP
T.E.L.	30.4 %	27.2 %	36.3 %	33.3 %	16.6 %	0

Cuadro 17: Eficiencia Legislativa por Fracción parlamentaria. **Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Congreso de Oaxaca.

Como puede observarse en el Cuadro 17, la fracción parlamentaria que presentó mayor eficiencia en su trabajo legislativo fue la del PAN, con una tasa de 36.3%, siguiéndole el CV/MC con 33.3%, el PRI con 30.4%, el PRD con 27.2% y el PT con 16.6%.

Ahora bien, si repetimos el ejercicio de cotejar el presupuesto asignado al congreso con las iniciativas presentadas y aprobadas (ahora en la LXI Legislatura), se obtendría el Cuadro 18.

Los resultados demuestran que el monto de recursos ocupado para el trabajo legislativo (específicamente el costo de cada iniciativa presentada y aprobada), fue mayor durante el ejercicio de la LXI Legislatura.

16. Relación Ejecutivo- Legislativo

A nivel local, se argumenta que el surgimiento de los gobiernos divididos también ha provocado cambios en la relación Ejecutivo-Legislativo, Pérez Vega (2008) resalta los siguientes:

1. Los congresos estatales han adquirido mayor autonomía, desempeñando un

	Presupuesto asignado
1er. Año de Ejercicio Legal (2011)	376,565,234
2do. Año de Ejercicio Legal (2012)	406,100,999
3er. Año de Ejercicio Legal (2013)	639,683,930
Total	1,422,350,163
Monto de cada iniciativa presentada	11,563,822
Monto de cada iniciativa aprobada	31,607,781

Cuadro 18: Presupuesto asignado (en millones de pesos) al Congreso del estado durante la LXI Legislatura vs monto de iniciativas presentadas y aprobadas. **Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca.

papel más protagónico en la toma de decisiones políticas. Esto significa que, al igual que el nivel federal, los congresos locales han empezado a fungir como instituciones de contrapeso del ejecutivo estatal, rompiendo con la subordinación del primero hacia el segundo.

2. Las legislaturas locales experimentan un cambio institucional interno como consecuencia de la creciente pluralidad partidaria, en donde la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones es mucho más plural, a diferencia de las legislaturas con gobierno unificado, en donde existía un control unipartidista de los órganos internos de los congresos.

Para el caso de Oaxaca, bajo condiciones de gobierno dividido, el Poder Legislativo en efecto, ha desempeñado un papel más protagónico en la toma de decisiones. Así lo reflejan los datos presentados en el apartado anterior, en donde se observa que tiene una mayor contribución respecto del ejecutivo en cuanto a producción legislativa. De igual manera, el congreso local en la LXI Legislatura, sufre cambios en su estructura interna, en donde sus órganos internos (Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y Comisiones) quedan conformados de manera más plural. La pluralidad partidaria exigió la búsqueda de mecanismos necesarios para sacar adelante los proyectos de ley, tal como la conformación de coaliciones, las cuales respaldaron y garantizaron la aprobación de iniciativas presentadas durante la LXI Legislatura.

En general, se puede determinar que, si bien existió una mayor oposición en relación a la agenda del Ejecutivo (lo que representó una efectiva función de contrapeso por parte del legislativo hacia el ejecutivo), no se cayó en la tan temida parálisis legislativa. Así lo demuestran los datos presentados en el estudio

de ambas legislaturas, resumidos en el Cuadro 19, en donde se observa que la LXI Legislatura fue quien más productividad y eficiencia obtuvo con respecto de la LX.

17. Conclusiones

Cabe señalar que la hipótesis fue fructífera analíticamente, ya que nos sirvió de dirección para el estudio de dos legislaturas en un periodo determinado (2007-2013), pero los resultados obtenidos no van en dirección de la misma, ya que se necesitarían de más experiencias de gobierno dividido en el Estado para poder refutar la hipótesis, lo que no es el propósito de la investigación.

El contraste de los datos de las legislaturas en estudio muestra que, bajo gobiernos divididos la productividad del Congreso fue mayor que bajo gobierno unificado. No obstante, la eficiencia legislativa fue mayor bajo gobierno unificado. Esto supone que, para el caso Oaxaca y únicamente para el periodo de estudio, bajo esta primera experiencia de gobiernos divididos no se dio una parálisis legislativa, pese a que la toma de decisiones fue más contenciosa y requirió de un proceso de negociación. Asimismo, se observaron los siguientes cambios:

1. Un mayor protagonismo del poder legislativo, obteniendo una mayor eficiencia legislativa que en condiciones de gobierno unificado.
2. La figura del ejecutivo como principal legislador fue limitada por el legislativo.
3. Los partidos políticos tuvieron una participación más activa, principalmente los partidos minoritarios y de oposición. Cabe destacar que la participación del PRI como partido de oposición fue mucho más activa que cuando era partido de gobierno.
4. Dado que el proceso legislativo se tornó más contencioso, los diferentes actores participantes dentro de la arena legislativa tuvieron que generar nuevas formas de negociación que les permitiera llegar al consenso.
5. Por ende, las iniciativas de ley aprobadas tuvieron un mayor consenso que las aprobadas durante el gobierno unificado.

La experiencia de alternancia política y de gobierno dividido en el Estado vino a incluir al resto de actores políticos que habían prevalecido al margen del

LX Legislatura	LXI Legislatura
<p>Origen de las iniciativas Mayor cantidad de iniciativas presentadas y aprobadas por el Ejecutivo</p>	<p>Origen de las iniciativas Mayor cantidad de iniciativas presentadas y aprobadas por el Legislativo</p>
<p>Leyes de impacto que se aprobaron</p> <p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ley de Fiscalización Superior Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado</p>	<p>Leyes de impacto que se aprobaron</p> <p>Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (se derogó la anterior y se creó una nueva) Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Ley Estatal de Deuda Pública Ley que regula el Juicio de Protección de los Derechos Humanos</p>
<p>Productividad Legislativa Cada diputado de las distintas fracciones parlamentarias presentó en promedio 0.9 iniciativas, es decir, cada uno presentó al menos una iniciativa.</p>	<p>Productividad Legislativa Cada diputado de las distintas fracciones parlamentarias presentó en promedio 2 iniciativas.</p>
<p>Eficiencia Legislativa Tasa de eficiencia de toda la legislatura: 39 % Tasa de eficiencia únicamente del Poder Legislativo: 23 %</p>	<p>Eficiencia Legislativa Tasa de eficiencia de toda la legislatura: 36.5 % Tasa de eficiencia únicamente del Poder Legislativo: 32.9 %</p>
<p>Efectos de relación Ejecutivo-Legislativo</p> <p>Relaciones de coordinación y cooperación entre ambos poderes. Comportamiento disciplinado de los legisladores El proceso decisional es menos rígido Desaparecen frenos y contrapesos</p>	<p>Efectos de la relación Ejecutivo-Legislativo</p> <p>Relaciones obstruccionistas entre ambos poderes. Sin embargo, se crean mayorías multipartidistas que respalden los cambios legislativos. El proceso decisional es más rígido. Los partidos de oposición adquirieron poder legislativo. Aumento en el número de actores con capacidad de veto o de contrapeso.</p>

Cuadro 19: Presupuesto asignado (en millones de pesos) al Congreso del estado durante la LXI Legislatura vs monto de iniciativas presentadas y aprobadas. **Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca.

proceso decisional y con ello, los intereses de diversos sectores. De igual manera, el Poder Legislativo hizo efectivas sus funciones legislativas y de contrapeso hacia el ejecutivo.

El caso de Oaxaca es, por tanto, significativo como experiencia sub-nacional de gobierno del tipo dividido, ya que, pese a que se consideró como uno de los principales enclaves de poder del partido hegemónico, logró insertarse al proceso de democratización que venía dándose desde tiempo atrás en el resto del país, lo que determinó una nueva configuración en la distribución del poder, con más apertura y un sistema de partidos más competitivo.

Es importante señalar que, esta experiencia de gobierno dividido en Oaxaca es aún incipiente; ya que nunca antes se había dado tal situación y no existen antecedentes con los que pueda hacerse un estudio completo que permita comparar de manera uniforme el comportamiento de las legislaturas en contexto de gobierno unificado y dividido. Aunado a esto, la no existencia de una democracia consolidada tanto a nivel nacional como local (como sí es el caso norteamericano de donde se basa la literatura especializada para este tipo de estudios) no da holgura para aceptar o refutar la hipótesis planteada, por lo que los resultados obtenidos en esta investigación son apenas primeras aproximaciones del comportamiento de una institución con una experiencia aún mínima de gobierno dividido y pequeños rasgos democráticos.

Recepción: 14/02/2016. Aceptación: 25/05/2016.

Referencias

- [1] Audelo Cruz, J. M. (2007). Organizaciones sociales y partidos políticos en Oaxaca: sus vínculos. México: Política y cultura.
- [2] Aziz Nassif, A. (2002). Gobiernos Divididos: entre la reforma y la polarización, en: María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *Gobernar sin Mayoría México 1867-1997*. México: CIDE-Taurus.
- [3] Banco de Información y Estudios de Oaxaca [En internet]: <http://www.bieoaxaca.org/?p=1847> Consultado el 27 de enero de 2014.
- [4] Bautista Martínez, E. (2008). *El movimiento social oaxaqueño y la participación ciudadana*. México: Instituto de Investigaciones Sociológicas-UABJO.

- [5] Casar, M. A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. México: Volumen XV. Política y Gobierno.
- [6] Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. México: Política y Gobierno-CIDE.
- [7] Castillo, J. S. (1993). Las Elecciones Locales en 1992. México: Procesos Políticos.
- [8] Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2010). Sistemas Electorales y de Partidos. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- [9] CIPPEO. (2012). Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca. Oaxaca, México: decreto No. 1335, en: Compendio de Legislación Electoral. Edición Especial. México: IEEEPCO.
- [10] Colomer, J. M. (2007). Instituciones políticas. Barcelona: Ariel.
- [11] Comisión Nacional de Derechos Humanos [En internet]: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2007_oaxaca.pdf Consultado el 18 de marzo de 2014.
- [12] Congreso del Estado de Oaxaca [En internet]: <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/61/lx/GCom.html> Consultado el 23 de enero de 2014.
- [13] CPELSO. (2012). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. México: decreto 1291, en: Compendio de Legislación Electoral. Edición Especial. México: IEEEPCO.
- [14] Hernández Cortez, N. (2010). La LX Legislatura de Veracruz (2004-2007): una excepción de pluralismo político. México.
- [15] Hernández Cortez, N. (2011). Sistema de partidos en el nivel subnacional: una lectura sobre el número de partidos. México: CIDAC.
- [16] Díaz Gómez, E. R. (2006). Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003. México: CONfines.
- [17] García Reyes, C. U. (2010). Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos. México: Novena época.

- [18] H. Congreso del Estado de Oaxaca. (2014). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. (2013). México: decreto no. 3., [en internet]: <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php> Consultado el día 20 de marzo de 2014.
- [19] H. Congreso de la Unión. (2014). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). México. [en internet]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> Consultado el día 20 de marzo de 2014.
- [20] Huerta, G. M. (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. México: Iniciativa.
- [21] Hurtado, J. (1998). Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México. México: Este país 85.
- [22] Hurtado, J. (2001). El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas. México: Fondo de la Cultura Económica.
- [23] Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca [En internet]: <http://www.ieepco.org.mx/> Consultado el 23 de enero de 2014.
- [24] IEE0. (2005). Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Memoria del Proceso Electoral Ordinario 2004. Oaxaca, México: Edición Especial.
- [25] Instituto Federal Electoral [En internet]: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#presidencial Consultado el 20 de agosto de 2013.
- [26] Leonardo, V. (2001). Sistemas Electorales y de Partidos. México: Instituto Federal Electoral.
- [27] López Guzmán, C. (2002). Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California. México: Estudios Fronterizos-UABC.
- [28] Lujambio, A. (2002). Gobiernos Divididos en once Estados de la Federación Mexicana 1989-1997, en: María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *Gobernar sin Mayoría México 1867-1997*. México: CIDE-Taurus.
- [29] Luque Rojas, J. M. (2010). Transición y alternancia en México y sus entidades. México: RICDM-UAS.

- [30] Mata, E. (2007). *¿Un conflicto reciente, o una deuda ancestral?* México: DECA-Equipo Pueblo-IDEMO.
- [31] Meza Martínez, A. L. (2003). *El Impacto Negativo de la Migración Oaxaqueña a Estados Unidos sobre el Proceso Electoral en el Estado de Oaxaca.* México: UDLAP.
- [32] Nacif, B. (2004). *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México.* México: Política y gobierno.
- [33] Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción.* Lima: International Idea, Asociación Civil Transparencia.
- [34] Pasquino, G. (2004). *Sistemas Políticos Comparados.* Buenos Aires: Prometeo libros-Bononiae Libris.
- [35] Pereyra, G. (2013). *El conflicto popular de Oaxaca en 2006.* México: FLACSO.
- [36] Pérez Vega, M. (2008). *La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.* México: UACM.
- [37] Peters, B. G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: teoría institucional en ciencia política.* Barcelona: Gedisa.
- [38] Pfiffner, J. (1995). *El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder, en: María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), Gobernar sin Mayoría México 1867-1997, (2002).* México: CIDE-Taurus.
- [39] Prats Rivas, E. F. (2008). *Principios de Eficacia y Eficiencia Legislativa.* México: CEDIA-UANL-CEP.
- [40] Ramírez, G. S. (2006). *Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo.* México: El Cotidiano-UAM.
- [41] RICEO. (2010). *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.* Oaxaca, México.
- [42] Sada, I., & Sada, H. (2006). *Fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?.* México: Primavera-Voces y Contextos.

- [43] Sirvent Gutiérrez, C. (2008). Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial. México: Serie Roja.
- [44] Solano Ramirez, G. (2006). Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo. México: El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- [45] UNAM-IIIJ. (2012). Historia Legislativa de México en Materia Electoral. México: Revista Mexicana de Derecho Electoral.
- [46] Weldon, J. A. (2002). Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México 1917-1937, en: María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *Gobernar sin Mayoría México 1867-1997*. México: CIDE-Taurus.