UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES

Tesis

"El Desempeño Legislativo del Congreso en Chiapas 1998-2010"

Que para obtener el grado de:
Doctora en Estudios Sociales
Línea Académica: Procesos Políticos

Tesis que presenta:
Mtra. Olga Rocío Díaz Cancino
Matrícula: 208380503
Orcid: 0000-0001-5524-8466
odiazcancino@gmail.com

Asesor:
Dr. Álvaro Fernando López Lara

Jurado:
Presidenta:
Dra. Laura del Alizal Arriaga (UAM-I)
Secretario:
Dr. Ricardo Espinoza Toledo (UAM-I)
Vocal:
Dr. Álvaro Fernando López Lara (UAM-X)

Iztapalapa, Distrito Federal a 24 de septiembre de 2012

ÍNDICE

INTRODUCCION....4
El objeto de estudio....4
El contexto....7
Planteamientos teórico-metodológicos....14
a) Calidad de las leyes aprobadas....17
b) Desempeño de las Comisiones....18
c) Funcionamiento interno....22
Proposiciones de investigación....23
Universo de la Investigación....24
El capitulado....25
Capítulo 1: Gobiernos divididos y sus efectos sobre el desempeño legislativo....28
1.1 Explicaciones sobre el Desempeño Legislativo....33
1.1.1Gobierno dividido....36
1.1.1.1Ciclo electoral y Número efectivo de partidos....42
1.1.2. Los actores y sus estrategias....45
1.1.3 El enfoque contextual y el Institucionalismo....50
1.1.4 Dimensiones del desempeño legislativo....58
1.1.4.1 La productividad y calidad legislativas.....62
1.1.4.2 Relación ejecutivo-legislativo....67
Algunas consideraciones....68
Capítulo 2: Competencia electoral y gobierno dividido en Chiapas....71
2.1 El ciclo electoral y los gobiernos sin mayoría en Chiapas....75
2.2 La alternancia política y el primer gobierno sin mayoría....78
2.3 El relevo en la gubernatura y la confirmación de gobiernos divididos....87
2.4 Elecciones intermedias y el apoyo legislativo al gobernador....93
Capítulo 3: Capacidades institucionales del ejecutivo y el congreso en Chiapas....128
3.1 Facultades constitucionales del gobernador....129
3.1.1 Iniciativa de leyes....131
3.1.2 Nombramientos....132
3.1.3 Poder Presupuestal....134
3.1.4 Poder de decreto....135
3.1.5 Poder de veto....135
3.2 Facultades constitucionales del congreso local....138
3.2.1 Iniciativa de ley....138
3.2.2 Nombramientos....140
3.2.3 Poder Presupuestal....140
3.2.4 Poder de decreto....141
3.2.5 Poder de veto....141
3.3 Representación de los partidos en el congreso....144
3.3.1 Capacidad partidaria de los tres principales partidos en el congreso....144
3.3.2 Posibilidades de influencia de los partidos en la determinación de la agenda145
3.4 Organización interna y capacidades del congreso....147
3.4.1 Reglas que determinan la organización interna del congreso local....148
Algunas consideraciones....152
Capítulo 4: Evaluando el desempeño legislativo, la productividad legislativa del congreso en Chiapas....155
4.1 La Productividad legislativa del congreso en Chiapas....160

4.2 Tendencias de la Productividad Legislativa 173
4.3 Tipo de temas aprobados 181
Algunas consideraciones 194
Capítulo 5: Una metodología para analizar la calidad de las leyes en el congreso en Chiapas 198
5.1 Metodología para analizar la calidad de las leyes 206
5.1.1 Debate en la prensa 208
5.1.1.1 Presupuesto de Egresos 213
5.1.1.2 Ley indígena 214
5.1.2 Periodo 2001-2004 216
5.1.3 Periodo 2007-2010 219
5.1.3.1 Reformas 219
5.1.3.2 Creación de nuevas entidades 222
5.1.4 Un procedimiento estadístico para identificar la calidad de las leyes 229
5.1.5 Importancia política de las leyes 230
Algunas consideraciones 235
Capítulo 6: El desempeño de las Comisiones 237
6.1 Las variables estructurales de las comisiones 240
6.1.1 Número y tamaño de las comisiones 240
6.1.2 Permanencia y especialización 249
6.1.3 Jurisdicción 251
6.2 Las prerrogativas de procedimiento y las facultades formales de las comisiones 252
6.2.1 Facultades 253
6.3 Estructura de las comisiones 255
6.4 El estatuto de los miembros de las comisiones 259
6.5 Trabajo de las comisiones 263
6.5.1 Los obstáculos para un desempeño institucional efectivo 269
Capítulo 7: El pleno a través de la negociación de algunas piezas legislativas 277
7.1 Presupuesto de egresos 2001 280
7.1.1 El contexto 281
7.1.2 Las estrategias 284
7.1.3 La aprobación del presupuesto 292
7.2 La ley de transparencia 295
7.2.1 El contexto 296
7.2.2 Las estrategias 297
7.2.3 La aprobación de la ley de transparencia 299
7.3 Ley de expropiación 302
7.3.1 El contexto 302
7.3.2 Las estrategias 303
7.3.3 Posición de los actores 304
7.3.4 La aprobación de la ley de expropiación 305
7.4 Ley de difamación (Ley Mordaza) 307
7.4.1 El contexto 307
7.4.2 Las estrategias 308
7.4.3 La aprobación de la ley de difamación 309
7.5 Ley orgánica de la Casa de las Artesanías 313
7.5.1 El contexto 313
7.5.2 Las estrategias 314
7.5.3 La aprobación de la ley orgánica de la Casa de las Artesanías 316
7.6 Ley de desarme 318

7.6.1 El contexto 318
7.6.2 Las estrategias 320
7.6.3 La aprobación de la ley de desarme 326
7. 7 Ley de la despenalización del Aborto 330
7.7.1 El Contexto 330
7.7.2 Las estrategias 332
7.7.3 Posición de los actores 337
7.7.4 La aprobación de la Ley de la Despenalización del Aborto 339
CONCLUSIONES 348
BIBLIOGRAFIA 366
ANEXO 1 381
ANEXO 2 384

INTRODUCCION

El objeto de estudio

El objetivo de esta investigación es analizar el desempeño legislativo del congreso chiapaneco en términos de su productividad y eficacia a partir de su composición plural y del desfase en el calendario de las elecciones locales. Partimos del supuesto de que el congreso chiapaneco ha tenido avances sustanciales en la productividad legislativa y en la aprobación de leyes de mayor calidad. Por otro lado, suponemos que la integración plural del congreso ha tendido a los acuerdos, pero ésta ha impactado en el proceso legislativo y en la capacidad de aprobación de la agenda.

Nuestro enfoque se centra en las estrategias de los actores y sus capacidades institucionales a partir del contexto en el que se desenvuelven. La existencia de gobiernos sin mayoría en el Estado chiapaneco ha generado acuerdos y cooperación entre los actores en la aprobación de leyes que inciden directamente sobre el desempeño legislativo. Además, la relación entre los gobernadores y el congreso local se ha caracterizado por un mayor dinamismo en sus estrategias específicas lo que influye sobre el tipo de leyes se aprueban.

Sin embargo, la relación entre el gobernador y el congreso no ha estado libre de conflictos que reflejan la mayor capacidad de acción de este último en el control del ejecutivo y su agenda. Nuestro objeto de estudio es evaluar el desempeño legislativo del congreso a partir de la existencia de distintas fuerzas partidistas. Analizamos la productividad del congreso bajo gobiernos divididos o sin

mayoría y cómo se ha caracterizado su relación con el ejecutivo local en términos de la productividad total en el periodo 1998-2010.

Nuestros objetivos particulares son: a) analizar si la productividad legislativa del ejecutivo y congreso locales ha aumentado en un contexto de pluralismo b) determinar cuáles han sido los temas relevantes que han generado acuerdos o conflictos entre el ejecutivo y legislativo c) determinar quiénes son los actores que fijan la agenda en el congreso chiapaneco en estos periodos d) analizar cuál es la calidad de las leyes aprobadas por el congreso e) analizar cuál es el desempeño de las comisiones en un contexto de pluralismo.

Nuestro objeto de estudio coloca en el centro de la discusión la productividad del congreso en Chiapas a partir de gobiernos divididos[1] o sin mayoría y por otro lado, la definición de agenda y los mecanismos de cooperación entre los actores.

La dificultad de que teorías de amplio espectro enmarquen nuestro análisis nos conduce a proponer enfoques institucionales y contextuales de mediano y corto alcance.[2] De acuerdo a lo anterior, las preguntas que guían nuestro trabajo son las siguientes:

- ¿Cuál ha sido el éxito legislativo del ejecutivo local en un contexto de pluralismo?

[1] Por gobierno dividido entendemos a aquel en el que la mayoría de la cámara pertenece a un partido y el gobernador a otro. Sin embargo, en esta investigación optamos por usar también el término *gobiernos sin mayoría* de forma indistinta debido a la peculiar situación en la que el gobernador que asume el poder lo hace amparado por una amplia alianza que le confiere representación a los partidos participantes en ella.

[2] Véase la propuesta de Robert Merton en la que se refiere a la ventaja que ofrecen las teorías de alcance intermedio debido a la dificultad que representa sujetarse a una teoría de alcance general que explique fenómenos específicos.

- ¿Cuál ha sido el éxito legislativo del congreso local en un contexto de pluralismo?
- ¿Cuáles son los temas relevantes que han generado acuerdos o conflictos entre el ejecutivo y el legislativo?
- ¿De qué manera influye la relación ejecutivo-legislativo en la eficacia legislativa?
- ¿Quiénes son los actores que fijan la agenda y cuál es la influencia sobre la producción legislativa?
- ¿Cuáles son los criterios para evaluar la calidad de las leyes aprobadas por el congreso local en un contexto de pluralismo?
- ¿Cuál es la productividad de las comisiones en contextos plurales?

En esta tesis el lector encontrará un estudio de caso que explica el comportamiento y desempeño de una legislatura local a partir de una sistematización de datos sobre la organización, el proceso y los resultados de la institución legislativa en Chiapas. Si bien este estudio solo permite realizar inferencias sobre el comportamiento legislativo observado en el Congreso de Chiapas, es posible que el modelo de análisis desarrollado sirva como punto de referencia para un estudio comparativo de los congresos locales de la región sureste para los investigadores de la ciencia y procesos políticos. Además, el enfoque institucional,[3] toma como indicador, entre otros, el desempeño legislativo lo que nos permite contribuir en buena medida a los estudios referentes a la solidez de las instituciones. El mayor alcance es el planteamiento de indicadores que profundicen y valoren a los congresos locales como un eslabón importante dentro del proceso de consolidación de la democracia. Estos

[3] Véase el trabajo de Caroline Beer, 2001

indicadores lo describen a partir de su composición interna y sus reglas formales e informales que configuran su dinámica de funcionamiento.

El contexto

El proceso de democratización a nivel federal permitió que los congresos adquirieran relevancia como instituciones con mayor capacidad en la producción de leyes. Cuando el PRI pierde la mayoría en el congreso federal y mas adelante la pérdida de la presidencia en el año 2000, se generó un mayor interés por el análisis de la institución legislativa y su relación con el ejecutivo en un escenario de gobierno dividido o sin mayoría.

La institución parlamentaria a nivel federal adquiere un mayor dinamismo y éste se hace patente cuando el PAN gana las elecciones presidenciales. No hay que olvidar que este cambio se relacionó con las reformas, como la de 1977, en la que se fueron delineando las bases sobre las que ahora actúan los partidos que integran el escenario actual.[4] "Las reformas llevadas a cabo durante los años de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996, [fueron] consecuencia del reacomodo interno de fuerzas políticas y sociales, a las que había que darles cabida dentro de los

[4] "Se incorpora al artículo 41 constitucional la noción de los partidos políticos como entidades de interés público; una nueva ley federal electoral denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) en la que se establecían dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido: el registro definitivo y condicionado; se introdujo por primera vez la noción de proporcionalidad; la Comisión Federal Electoral era dotada de personalidad jurídica propia y obligaba al gobierno federal a otorgarle el presupuesto necesario para desarrollar sus funciones, etc." Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, La *mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma,* México, Cal y Arena, 2000, p.108-127

cauces institucionales para que eventualmente no acudieran a otras vías ya no de derecho, sino de hecho".[5]

La toma de decisiones, a partir de la composición plural del congreso federal, se torna más compleja en la medida que se agregan más actores al proceso de aprobación de leyes. La formación de coaliciones comienza a formar parte natural de este proceso para un mayor desahogo de las iniciativas presentadas y un ejercicio más activo de la entidad parlamentaria.

La presencia de un mayor número de partidos en la arena legislativa dio lugar a una relación distinta entre el ejecutivo y el legislativo, pero sobre todo en la institución legislativa se observó un incremento en su actividad, mayor control hacia el ejecutivo y un consecuente aumento en su poder de decisión. Así, los gobiernos divididos o sin mayoría dieron lugar a un complejo escenario en el que un mayor número de actores disponían de la capacidad de veto en la determinación de las políticas públicas. Todo lo anterior ha ejercido influencia importante sobre el funcionamiento de los congresos y su desempeño de cara a la democracia.

En el ámbito de las entidades federativas, también se generaron cambios importantes toda vez que el ejecutivo Federal, durante muchos años priísta, mantenía un fuerte nexo con las entidades federativas reproduciendo así la relación PRI- gobierno. Los gobernadores eran más que representantes del poder federal. Mientras éstos reprodujeran a nivel local el esquema partido-estado y fueran leales a la posición del presidente se generaba una buena relación entre gobierno federal y la entidad federativa correspondiente. Entre

[5] César Iván Astudillo Reyes, La *reforma electoral de 2000 en Chiapas,* IIJ-UNAM, México, 2001, p. 80.

las facultades metaconstitucionales del presidente estaba la de nominar a los candidatos a nivel local lo cual se reproducía en la nominación de los candidatos para regidores y síndicos por parte de los gobernadores. Este era el círculo que permanecía antes de la transición. Una vez que el PRI pierde en principio la mayoría calificada y luego la mayoría absoluta se hace patente la necesidad de un mayor acercamiento a las instituciones y su desempeño. Así pues, dicha relación se desplazaba al ámbito legislativo y exponía el amplio poder del presidente y los gobernadores. Esta problemática se observó en principio a nivel local donde se originó la transición democrática.

Del mismo modo, la descentralización ha empujado a los gobiernos locales a encarar los cambios relacionados con el aumento de su autonomía y responsabilidad. Es decir, este *Nuevo Federalismo,* ha producido una mayor modernización en las estructuras locales y acentúa la necesidad de un *Cogobierno* en el que exista, no solo el consenso, sino el compromiso, la negociación, los contrapesos y balances[6]. Lo anterior es un ejemplo claro de la nueva relación entre el ejecutivo y el legislativo en escenarios más competitivos y plurales.

Chiapas, ha experimentado profundos cambios cuya expresión es diversa. No sólo ha cambiado la geografía política, sino que ha sido un lugar fértil para el surgimiento de movimientos sociales como el EZLN. Esta entidad, considerada una de las más pobres[7], refleja en alguna medida la apertura de espacios en las

[6] Peter Ward y Victoria E. Rodriguez, *New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico,* Journal of Latin American Studies, Vol. 31, No. 3, 1999.

[7] "(…) Chiapas muestra una presencia más extendida de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso que el país en su conjunto" Fernando Cortés *et al*, "Perfiles de la pobreza en Chiapas" en *Sociológica,* México, UAM-Azcapotzalco, enero-abril, México, 2007, p. 27.

instituciones políticas. Antes de 1994, los priistas eran la primera fuerza en el poder. El surgimiento del EZLN muestra un cambio en el panorama chiapaneco en el que este partido pierde terreno político.

Aunque ya buena parte de la sociedad mexicana había entrado en un proceso de transición democrática y de alternancia política en los gobiernos municipales y estatales, en el caso específico de Chiapas, el levantamiento zapatista despertó grandes simpatías entre las organizaciones campesinas e indígenas independientes que empezaron a colaborar más estrechamente unas con otras. Las elecciones de 1995 parecían, pues, una ocasión inmejorable para terminar con el poder de muchos caciques indígenas ligados al PRI y para establecer un nuevo equilibrio político en Chiapas. Se pensaba que existía una crisis del sistema regional basado principalmente en estructuras autoritarias y excluyentes.[8] Todo esto se reflejó en los resultados que "entre 1991 y 1995, fueron a la baja en los comicios locales de Chiapas: de tener más de las tres cuartas partes de la votación total en la elección de ayuntamientos de 1991, obtuvo menos de la mitad en 1995 y sus votos disminuyeron."[9]

Por otro lado, se reduce la participación política[10] como muestra de la inconformidad con el sistema político. Si bien se supone que el surgimiento del EZLN en sí, no fue la causa directa del cambio de la votación por el PRI, si se vio con claridad "la pérdida del control sobre el voto campesino e indígena" y

[8] Miguel Álvarez Gándara, *Chiapas: nuevos movimientos sociales y nuevos tipos de conflictos*, Red de Bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, de la Red de Centros miembros de CLACSO.
[9] María Eugenia Valdés Vega, *Los partidos políticos en Chiapas*, México, Nueva Antropología, Plaza y Valdés, México, 2000, p.170.
[10] "En la elección de gobernador de 1994 el abstencionismo fue de 32.6% y al año siguiente de 55.52% para la elección de ayuntamientos y de 55.23% en la de diputados locales. En este último año no votaron 909 782 de un padrón de 1 638 638 ciudadanos chiapanecos." María Eugenia Valdés, idem.

la consecuente pérdida del poder del partido hegemónico. Este cambio se estaba dando en menor o mayor grado en el resto del país. Pero la crisis del sistema político mexicano se evidenció en Chiapas a través de los anteriores resultados.

Antes de las elecciones del año 2000 en la entidad ya se habían buscado los cambios institucionales que permitieran una mayor participación a los partidos y diluyeran los conflictos. El PAN, PRD y PT, los cuales tenían representación en el Congreso, discutían la posibilidad de una reforma electoral con miras a consolidar su oposición hacia el futuro. La permanencia de un sistema político corporativo y clientelista representado por un gobierno proveniente del PRI comenzó a ser rechazado por sectores cada vez más amplios de una sociedad inmersa en un proceso de cambio acelerado.

Estos factores: un estado con bajos índices de desarrollo; la probable presión del movimiento EZLN y la ruptura de la clase priísta, la cual provocó que se erosionaran sus bases internas y que emigraran hacia otros partidos, explican en buena medida la transición en Chiapas y su consecuente pluralismo político en el congreso local. Precisamente de la división que se generó al interior del partido hegemónico es que se conformó una amplia alianza, lideradas fundamentalmente por el PRD y PAN, que se conforma para derrocar al PRI dándole fuerza a la oposición en la entidad.

Al ganar la oposición por primera vez en Chiapas el sistema de relaciones políticas cambió y dio paso a un nuevo escenario de gobierno dividido, compartido o de cohabitación política en términos diferentes[11]. En el 2000, esta

[11] Alonso Lujambio, El *poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

oposición arribó al gobierno, pero se enfrentaría a un congreso local de mayoría priísta (26 diputados de un total de 40). En iguales circunstancias estaban los ayuntamientos, ya que 87 estaban en manos del PRI, 6 en manos del PAN y 18 son del PRD.[12]

Probablemente lo más importante en ese momento es que la lógica clientelista que había imperado durante décadas empezaba a funcionar en detrimento del PRI. Las élites priístas del Estado perdieron la gubernatura por lo que reconfiguraron los canales de acceso al poder y esto lo ejemplifica su presencia en los congresos.

Algunos analistas encontraron campo fértil para los estudios sociales en Chiapas: la diversidad cultural, el mapa electoral, el proceso de democratización, la representación de los indígenas y su autonomía. Sin embargo, consideramos que la línea que aborda la transformación de la legislatura chiapaneca aportará datos interesantes dentro del marco de la consolidación democrática pues el desempeño legislativo se ubica como una de las consecuencias del cambio institucional.

De acuerdo con los niveles de democratización descritos en los párrafos anteriores y en consonancia con el mayor interés por el estudio de las instituciones parlamentarias encontramos en la literatura tres vertientes principales de estudio:

[12] Consejo Estatal Electoral, *Memoria del proceso electoral de 1998,* Tuxtla Gutiérrez, 1999.

a) Los efectos del pluralismo en la integración y comportamiento de las instituciones legislativas tanto en su organización interna, productividad y su relación con el ejecutivo.
b) La institucionalización de las organizaciones, entre ellas los congresos. Para esto se sugieren diversos indicadores que evalúan el grado de institucionalización de los congresos.
c) El desempeño legislativo de los congresos a partir de la combinación de elementos relacionados con la pluralidad, el control y en armonía con indicadores cuantitativos y cualitativos que describen, analizan y miden la actividad y los resultados de las instituciones legislativas.

Los estudios del pluralismo político y sus consecuencias han sido desarrollados ampliamente por Alonso Lujambio quien ha encontrado que en congresos altamente plurales se ha recurrido a esquemas de negociación y cooperación en la aprobación de las leyes. De la misma forma, Caroline Beer, considera que el proceso de democratización trajo consigo un aumento en el dinamismo de las instituciones legislativas. Así, los congresos han cambiado en su organización interna y también en su relación con el ejecutivo. De acuerdo con esta autora, elecciones competitivas y congresos plurales conducen a una mayor institucionalización en términos de su autonomía, recursos y un consecuente incremento en la actividad de la arena legislativa.[13]

Los estudios de desempeño legislativo proponen indicadores relacionados con la productividad de las legislaturas y de los ejecutivos, es decir el éxito de cada

[13] Véanse los trabajos de Alonso Lujambio (2000) y Caroline Beer (2001)

uno para hacer una comparación entre ambos en gobiernos plurales y gobiernos unificados.[14]

El análisis de un congreso local, permite entender qué pasa con el desempeño de las instituciones, cuál es el comportamiento de los actores políticos y cómo han superado los obstáculos propios de un escenario plural. En este sentido, nuestra investigación analiza y explica el papel activo de éste y su relación con los gobernadores a partir de sus capacidades institucionales y políticas.

Planteamientos teórico-metodológicos

Los análisis proveen de manera descriptiva información sobre el congreso a la luz de su composición interna y sus reglas formales e informales que configuran su dinámica de funcionamiento. Por otro lado, la productividad final del congreso describe su desempeño y nos da una idea más clara del comportamiento de los actores.

Los conceptos que nos ayudarán a establecer un marco de referencia para nuestra investigación definen el desempeño legislativo. El aumento en la competitividad permitió reconocer el papel de las instituciones en la vida política del país y en el caso del congreso en su función representativa. Así, el análisis del desempeño legislativo se aborda a partir de las siguientes vertientes:

1) En relación con la eficacia y productividad legislativas: esta línea permite comparar la producción en términos de leyes tanto del ejecutivo como

[14] Véanse los estudios de María Amparo Casar e Ignacio Marván (2000), Everardo Díaz Gómez (2006), Enrique Casillas (2001) y Víctor Espinoza Valle (2002), entre varios.

del legislativo, lo que describe como primera aproximación el cambio de la institución en contextos plurales.

2) En relación con la calidad de las leyes aprobadas: Ésta nos permite conocer y establecer rangos y criterios para las leyes aprobadas en casos concretos. Es decir ¿qué tipo de leyes son las más importantes? y ¿cuál es la base que determina la importancia de las leyes?
3) En relación con la disciplina y cohesión partidarias: cuando los legisladores siguen la línea del partido o grupo parlamentario y su apego al sentido del grupo[15].
4) En relación con la opinión que los electores y los propios legisladores tienen sobre su actuación individual y grupal: De aquí se desprende la confianza que los electores tienen en el congreso y sus legisladores y además la percepción de los propios legisladores sobre su forma de votar y su ubicación ideológica.

En nuestro análisis nos centraremos en las primeras dos vertientes, es decir, la eficacia y productividad legislativas y la calidad de las leyes. Además, describiremos el papel que juegan las comisiones dentro de la estructura parlamentaria. Esto nos permite evaluar su productividad en el ámbito legislativo ya que la votación en el pleno está relacionada con el dictamen de dichas comisiones.

La eficacia está relacionada con la capacidad de cumplir cabalmente con las tareas para las cuales fue creada alguna institución. En el caso de un congreso, es la facultad de aprobar leyes en un marco democrático, es decir, las leyes que

[15]María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1887-1999", en *Política y Gobierno,* vol. VII, núm. 1, México, CIDE, primer semestre, 2000.

los electores prefieren. Así que cuando utilizamos criterios numéricos observamos qué tan activos han sido los actores en el proceso de aprobación de las leyes y la magnitud del rezago legislativo.

A partir de la teoría es posible identificar conceptos de cohesión partidista, disciplina partidista, con los que se identifica cuál es el grado de influencia de la movilización de los miembros y la incidencia de intereses de grupo sobre la producción legislativa y por tanto sobre la eficacia. Los análisis se enfocan pues a describir este tipo de conceptos para determinar la dinámica legislativa. Por ejemplo "la eficacia legislativa no sólo se sustenta en la preeminencia de un gobierno de mayoría legislativa o en el fracaso de un gobierno dividido, también depende de un alto grado de disciplina expresado en la mayoría de las propuestas presentadas y también la capacidad de manejo de la agenda legislativa"[16].

De acuerdo con Caroline Beer, la institucionalización legislativa es importante para la consolidación democrática porque permite al congreso vigilar o fiscalizar al ejecutivo. Esta autora entiende por Institucionalización legislativa como el proceso mediante el cual la representación democrática de intereses, a través de una asamblea popular adquiere estabilidad y valor[17].

Entonces, no es suficiente el análisis de un caso en el que midamos el desempeño legislativo utilizando indicadores como la productividad legislativa del congreso y del ejecutivo y el comportamiento de sus legisladores, así como

[16]Gary Cox y Mathew Mccubbins., *Setting the Agenda. Responsible Government on the House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
[17] Caroline Beer, Assessing *the consequences of electoral democracy: Subnational Legislative Change in México*, New York, Comparative Poltics, Vol. 33, no. 4, 2001, p. 423

el nivel de confianza que el electorado sobre la institución. En términos de Beer, habría que incluir otras variables que nos lleven a nuevas dimensiones sobre el grado de solidez y estabilidad que los congresos han adquirido. La contribución de este enfoque es su interés por evaluar la autonomía de la institución legislativa en procesos de democratización.

La autonomía del congreso en relación con el ejecutivo se relaciona con su capacidad para generar acuerdos y hacer leyes que tomen en cuenta las necesidades específicas del entorno. Así que el congreso es una institución vital para la comprensión de la evolución de nuestro sistema político.

Desde nuestro punto de vista los elementos que deben incorporarse a un análisis integral del desempeño legislativo del congreso en Chiapas son los siguientes:

a) Calidad de las leyes aprobadas

Los autores que han revisado las leyes aprobadas por el congreso en un contexto de pluralidad lo han hecho desde una perspectiva de rangos, es decir, si son reformas estructurales, en materia económica, en materia de seguridad y justicia, en materia política, y 'otras'[18].

Al lado de esta clasificación está la que les atribuye una importancia política a las leyes con lo cual se deja clara la idea de que no es suficiente comparar número sino cualidad. Por lo que en esta investigación suponemos que un criterio para evaluar el desempeño del legislativo es la calidad de lo aprobado bajo el hilo conductor de la relación ejecutivo-legislativo. "En esencia, el nivel

[18] Everardo Díaz Gómez, *Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: La Cámara de Diputados, 2000-2003,* Confines, 2/3 enero-mayo, México, 2006, p. 53.

de importancia política de una ley es igual a su nivel de conflicto." [19] En nuestro caso, abordamos las iniciativas presentadas por el gobernador y el congreso. Cabe mencionar que los criterios utilizados por Espinoza y Miguel para medir la importancia de las leyes son: alcance, repercusión, votación y debate. En nuestra investigación sólo utilizaremos las tres primeras ya que no podemos sistematizar el nivel de debate alcanzado en la opinión pública.

Por otro lado, tomamos el criterio utilizado por Howell, Adler, Cameron y Riemann con el cual es posible analizar la significancia de las leyes de acuerdo a su debate en la prensa. Abordamos este criterio a partir de los principales diarios en la entidad.

b) Desempeño de las Comisiones

Aunque el trabajo de las comisiones es importante dentro la estructura parlamentaria ha sido poco analizada. La importancia de este criterio se sustenta en que son los grupos parlamentarios los que concentran la parte decisional de las leyes discutidas en el pleno. "Las comisiones son grupos de legisladores a quienes se les delega el trabajo preparatorio que se necesita para que el pleno de la legislatura decida si una iniciativa se aprueba"[20].

Las comisiones son un eslabón hacia la aprobación de leyes por lo que se consideran importantes en el trabajo preparatorio hacia el pleno. "Formalmente, las comisiones permanentes asumen la figura de colegios o corporaciones

[19] Ricardo Espinoza y Mónica Miguel, "El poder ejecutivo y la producción legislativa" en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.), en *Para qué sirve el Poder Legislativo,* México, Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, 2007.
[20] Benito Nacif, Para *entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos,* México, Nostra Ediciones, 2005, p. 43.

destinadas a apoyar de manera continua el trabajo realizado por las cámaras del Congreso."[21]

La posibilidad de que las comisiones nos permitan evaluar el desempeño del congreso tiene que ver con dos cuestiones: su importancia dentro de la estructura del congreso y su capacidad legal para transparentar sus funciones de tal manera que se permita comparar dónde y cómo se toman las decisiones finales.

Las comisiones como parte de la estructura orgánica del congreso, son un elemento importante a considerar para los estudiosos de los congresos. Sin embargo, algunas veces no son considerados como indicador del desempeño de las legislaturas.

Es en las comisiones donde se entrelaza la parte política y la técnica porque se analizan las leyes en toda su extensión para poder ser discutidas y aprobadas en el pleno. Para esto es necesaria la especialización y la investigación a largo plazo.

Luisa Béjar encuentra dos patrones que distinguen el ámbito legislativo: el individual, que está relacionado con la actitud individual de los legisladores y otro que tiene que ver con el fortalecimiento del partido. Además, analiza al poder legislativo como cuerpo independiente y además en la sujeción de los partidos lo cual se traduce en el funcionamiento de las comisiones. En este

[21] Luis Béjar Algaza, "Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina", en Para *qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, 2007, p. 153.

sentido esta autora se pregunta sobre una de las estructuras del congreso: las comisiones permanentes y cuál es su papel en el diseño de las legislaturas.
Las comisiones reflejan la heterogeneidad de los congresos. Existen dos dimensiones en el análisis del poder legislativo: el personalismo excesivo y la centralización extrema en los liderazgos. Al estar conformadas por diferentes voces detentan la responsabilidad de los consensos a partir de visiones personales y colectivas.

Así pues, esta autora analiza el sistema de comisiones de la cámara baja en nueve países latinoamericanos e intenta determinar si sus procedimientos se basan en la personalización excesiva o en el liderazgo partidario[22].

Para ella, las comisiones atemperan la confrontación en las grandes asambleas en la medida que somete las iniciativas al examen de sus miembros. Así que encuentra que es el enfoque neoinstitucionalista el que le permite establecer un vínculo entre las comisiones legislativas y los partidos políticos. Sin embargo, encuentra que una limitación de esta perspectiva: no se destaca la parte real del poder.

Además, ha generado indicadores importantes en cuanto a las élites parlamentarias en las cámaras de senadores y diputados del congreso federal mexicano por lo que resulta una combinación interesante abordar la capacidad de las comisiones en tanto su conformación de legisladores. Así pues, los presidentes de las comisiones son vistos por esta investigadora como elementos con grado de autonomía variable y que resultan un filtro importante en cuanto

[22] Luisa, Béjar Algaza, 2007, *op. cit.,*

a lo que se va a votar en el pleno al fijar una agenda de discusión. Aunque son los grupos parlamentarios los que cuentan con la capacidad y marcan la diferencia en cuanto a la aprobación de leyes, es a partir de las comisiones que se puede observar las lógicas de partido que guían el comportamiento de los legisladores. Así pues, se intenta, a partir de variables institucionales, determinar el comportamiento de los legisladores en la práctica sobre todo en la estructura de las comisiones. Sin embargo, "el arreglo institucional del Congreso deja en manos de los liderazgos de los partidos la conducción del sistema de Comisiones porque les da autoridad para determinar qué asuntos y plazos se deben llevar a cabo"[23]

El trabajo en comisiones es parte vital del desempeño de los congresos ya que la discusión especializada sobre las iniciativas permite aminorar el trabajo realizado por el pleno y la certeza de la especialización.

Todavía queda un amplio camino en la productividad de las comisiones como dimensión del desempeño legislativo. Un ejemplo es el informe relativo al desempeño[24] en la cámara de diputados federal en el que se mide como una de las variables principales el trabajo en comisiones y en el que se concluye que existe una organización deficiente del sistema de comisiones y un déficit en la transparencia[25]. Por otro lado, la eficiencia legislativa en comisiones "debe

[23] Manuel Alcántara, Mercedes García, y Francisco Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina,* Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, p. 138.
[24] Informe del primer año de la legislatura 2003-2006 de la Cámara de Diputados.
[25] Benito Nacif y y Heidi Sada, Evaluación del desempeño legislativo, Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006), México, 2004.

valorarse con respecto a la concordancia que existe entre el dictamen presentado al pleno y su aprobación"[26]

Las comisiones parlamentarias son requisito fundamental para el fortalecimiento del congreso por lo que es necesario que cuenten con un equipo especializado en la elaboración de dictámenes y el afianzamiento de la investigación.

c) Funcionamiento interno

Algunos autores analizan la evolución de las instituciones en términos de la consolidación de sus órganos internos. Así Luisa Béjar propone un enfoque institucional en el que es posible establecer un vínculo entre las comisiones legislativas y los partidos políticos de tal manera que el fortalecimiento de este sistema equilibre la confrontación en las asambleas. Mientras tanto, otros autores encuentran que son los grupos parlamentarios los que posibilitan la construcción de acuerdos y por lo tanto imprimen movimiento al congreso. Los equilibrios en el sistema se consiguen siempre y cuando se construyan mayorías[27].

La estructura orgánica del congreso permite evaluar la oportunidad de los legisladores, su capacidad en cuanto a la generación de coaliciones y los

[26] Juan Córdova González Juan y Mauricio Hurtado Cisneros, *Las comisiones legislativas en los congresos locales en México,* Instituto de Estudios Legislativos, México, 2002, p. 185.

[27] Ricardo Espinoza Toledo, "Los grupos parlamentarios y el fortalecimiento del Congreso" en *Gobernabilidad y consenso en el poder legislativo. Las reformas pendientes,* Centro de Estudios sociales y de opinión pública, Cámara de Diputados- LIX Legislatura, Colección Legislando la agenda social, 2006.

incentivos que les permitan tomar decisiones individuales o apegadas a una línea partidaria. En este sentido, nuestra investigación desde luego analiza la capacidad del ejecutivo en cuanto a su intervención en el congreso y además la oportunidad que tienen de un control mutuo entre estos dos poderes. Por otro lado, los actores que establecen la agenda legislativa proporcionan un marco para analizar la eficacia legislativa ya que ésta depende de "quién controla la agenda legislativa"[28]

Proposiciones de investigación

Planteamos la siguiente hipótesis principal

I La composición plural ha incentivado la cooperación legislativa y eso repercute positivamente en el desempeño del congreso en Chiapas. El desempeño legislativo depende del número de actores con poder de veto lo cual incide directamente en el éxito legislativo. A mayor pluralismo, mayor productividad del congreso y menos éxito del ejecutivo local.

II El congreso chiapaneco ha aprobado leyes de mayor calidad en esquemas de gobiernos sin mayoría ya que su mayor autonomía le permite generar y proponer nuevos proyectos, es decir un mayor control de la agenda.

III La productividad de las comisiones ha aumentado, reflejando una mayor cooperación con los grupos parlamentarios y una mayor organización interna.

[28] Gary Cox y Mathew Mccubbins, 2005, *op. cit.*.

Universo de la Investigación

Nuestro trabajo se ciñe al recorte de las legislaturas: LX (1998-2001), LXI (2001-2004), LXII (2004-2007) y LXIII (2007-2010) en el congreso chiapaneco. En los cuatro casos, el gobernador no ha contado con mayoría en el congreso. Este fenómeno lo hace un caso relevante porque permite evaluar la actividad de dicha institución y aportar la medición de variables como son: productividad legislativa, eficiencia legislativa, calidad de leyes aprobadas, productividad de comisiones y el análisis de piezas legislativas que dividen a la legislatura. Si bien es cierto existen en este momento varios estudios que analizan los congresos locales en gobiernos sin mayoría, estos han sido realizados en base a variables factibles de conocer y medir en cada espacio. En segundo lugar, el análisis de la votación individual ha sido incorporada en la mayoría de los casos que estudian la relación ejecutivo-legislativo y su productividad, pero sin ahondar en temas como el papel que juegan las comisiones y la calidad de las leyes que se producen en gobiernos divididos. En nuestro caso, esas dos variables serán estudiadas, entre otras, para determinar su peso e influencia en el desempeño del congreso. La limitante de este trabajo consiste en no manejar la información sobre las coaliciones ya que no existe, en la realidad, la posibilidad de conocer el sentido del voto de cada legislador en el congreso chiapaneco. Por otro lado, otro factor que interviene en el contexto de la investigación es el relacionado con el ciclo electoral ya que este afecta la composición del congreso e incentiva el voto dividido.[29] La no concurrencia de elecciones para gobernador y congreso provoca que el gobernador cuente con

[29]Álvaro Fernando López Lara, "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México, en *Para qué sirve el Poder Legislativo,* México, Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, 2007, p. 477.

menos apoyos en el congreso ya que tiene que convivir con legisladores provenientes de “la cámara heredada” con los cuales tiene que realizar una mayor labor para consensar las reformas.

De nuestras proposiciones principales de investigación se desprende que:

- A partir de los gobiernos sin mayoría en Chiapas se ha generado una mayor negociación en la aprobación de leyes
- El poder de agenda del gobernador se ha relacionado con su apoyo en el congreso y de su capacidad de propuesta para modificar el statu quo
- El desempeño del congreso chiapaneco se ha caracterizado, en principio por la dificultad para aprobar ciertas leyes, pero al final por la capacidad del gobernador de imponer su agenda
- Aunque existan gobiernos divididos o sin mayoría, la producción legislativa ha aumentado lo que nos hace suponer que existe una buena relación entre el gobernador y el congreso local.
- El congreso es más activo y su actividad no solo consiste en ratificar los proyectos del gobernador sino también en la aportación de nuevos proyectos desde su estructura interna.
- La productividad legislativa aumenta cuando se da el cambio de legislatura ya que en cada cierre el gobernador envía un buen número de iniciativas para que sean aprobadas antes de que un grupo nuevo asuma el poder.

El capitulado

La ruta de la investigación será la siguiente:

El primer capítulo de la tesis presenta las dos perspectivas teóricas que explican el desempeño legislativo: 1) los gobiernos divididos permiten que las instituciones conformadas con muchos miembros ejerzan una influencia importante y efectiva en la toma de decisiones 2) por otro lado, las instituciones establecen las acciones de los actores por lo que resulta enriquecedor el análisis de las estrategias que éstos moldean para definir la eficacia de las primeras[30].

El segundo capítulo describe la composición electoral que genera gobiernos divididos y sus efectos sobre el congreso. El ciclo electoral y el número de partidos son variables que caracterizan la fragmentación del poder y la volatilidad parlamentaria.

El tercer capítulo aborda el marco legal que define las facultades del gobernador y las del congreso, de tal manera que los apoyos para el primero no sólo provienen del número de legisladores sino también de su capacidad de veto en la aprobación de leyes que cambian o definen el statu quo.

El cuarto capítulo analiza la productividad legislativa del congreso en Chiapas en gobiernos sin mayoría y cómo define el desempeño legislativo. Esta evaluación obliga a la revisión de la actividad del gobernador a través de su agenda y su éxito en la producción total de las legislaturas de nuestro estudio. Todo esto a partir de la construcción de una base de datos en SPSS.

El quinto capítulo aborda la calidad de la legislación aprobada por el congreso chiapaneco a partir de su importancia política, de la relevancia en la prensa y del análisis de las leyes consideradas más importantes en este periodo de

[30] Josep Colomer, Instituciones *Políticas,* Barcelona, Ariel, 2001.

estudio. Estos criterios definen qué tipo de leyes se aprueban en gobiernos plurales y una imagen más fiel del desempeño legislativo en Chiapas.

El sexto capítulo aborda la productividad y transparencia de las comisiones y el marco legal para su actividad. Para esto, hacemos una descripción del marco normativo en el que se desenvuelve y el análisis de la concordancia de los proyectos que analizan y los que se votan en el congreso local.

El séptimo capítulo tiene como eje conductor la relación entre el ejecutivo y el legislativo locales recuperando los apoyos con los que han contado en su actividad parlamentaria. Asimismo, analiza las estrategias de estos actores para la aprobación de ciertas piezas legislativas y la forma en que inciden sobre el desempeño legislativo y su evaluación.

Finalmente, exponemos las principales conclusiones en concordancia con los argumentos y supuestos planteados sobre el desempeño legislativo del congreso chiapaneco.

Capítulo 1: Gobiernos divididos y sus efectos sobre el desempeño legislativo

En este capítulo se expone la discusión teórica sobre los gobiernos divididos y sus efectos sobre el desempeño legislativo. Se presentan explicaciones acerca de cómo las estrategias de los actores tienen que ver no sólo con el número de jugadores de veto sino también con la capacidad de cada uno de ellos de imponer la agenda. Se profundiza en el institucionalismo centrado en los actores, un enfoque en el agente y la estructura para entender cómo se lleva a cabo la aprobación de la agenda o hasta dónde las instituciones influyen o estructuran las estrategias de los actores y los resultados de su relación. Asimismo, se presentan de manera general las perspectivas que han descrito al desempeño legislativo y cómo la relación entre el ejecutivo y legislativo también es un indicador del primero.

La exposición se compone de tres apartados en los que se describen los planteamientos para explicar los gobiernos divididos y sus consecuencias; la relación de los actores del proceso legislativo y sus estrategias basadas en el enfoque racional y finalmente, la importancia del contexto del fenómeno estudiado, en nuestro caso el congreso chiapaneco, a partir de la teoría del institucionalismo histórico. Al final se concretan las dimensiones que suponemos integran el desempeño legislativo en su análisis específico.

El sistema político ha experimentado cambios importantes en las últimas décadas relacionados con un mayor acceso al poder en los distintos niveles de gobierno a diversos partidos. La nueva configuración en el mapa de poder provoca un gran interés en los estudios del comportamiento de las instituciones

legislativas. De aquí la importancia de un estudio de caso el congreso en Chiapas.

Ante esta realidad, los actores que intervienen en el proceso legislativo recurren a esquemas de cooperación y conflicto con lo que se inaugura una nueva relación entre el ejecutivo y el legislativo. La cooperación entre éstos resulta imprescindible para el contexto de pluralidad en el que se desenvuelven las instituciones. A partir de la composición plural del congreso, es factible suponer que la toma de decisiones deja de ser unilateral y más bien depende de la formación de coaliciones para la aprobación de las iniciativas y el buen funcionamiento de la institución legislativa.

Los estudios de los congresos locales han ido creciendo en relación con el interés que existe sobre la capacidad de éstos de ser una contraparte real de los ejecutivos locales. Una vez que se rebasan los estudios que existen sobre las consecuencias de los fuertes presidencialismos que han existido en América Latina y sobre la mejor forma de gobierno (presidencialismo vs parlamentarismo) se impulsan los estudios sobre los congresos a nivel federal y local.

El poder de los gobernadores se relaciona directamente con su capacidad de control sobre el legislativo en términos legales y políticos. El primero tiene que ver con la constitución y su capacidad de veto. El segundo, está ligado con lo que rodea al proceso de decisión y la capacidad de control real sobre el congreso, es decir la actividad de los grupos parlamentarios y los apoyos a partir del contingente con el que cuenta para la aprobación de leyes. El poder del

congreso tiene que ver con sus facultades constitucionales y reglamentarias que lo constriñe y moldea su capacidad de actuación. Por otro lado, no podemos dejar de lado a los actores que de forma individual y grupal intervienen en el proceso legislativo y le imprimen un sello particular a cada legislatura insertándolo en contextos y alcances particulares.

Las variables anteriores, se ubican en un contexto de pluralidad entendiéndola como la oportunidad que tienen nuevos actores de participar en la toma de decisiones del congreso. Es decir, la conformación diversa del congreso en contraposición a un ejecutivo proveniente de un partido distinto al que siempre había dominado la escena política.

Dentro de los trabajos que analizan los congresos en el plano federal encontramos los que principalmente lo abordan desde su relación con el ejecutivo. Las relaciones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo se modifican y esto afecta el desempeño legislativo en el marco de los gobiernos sin mayoría[31]. Ante los gobiernos sin mayoría, se generaron estudios relacionados con los cambios en el sistema de partidos y el sistema electoral y su influencia sobre la institución en términos de proporcionalidad. Ya que la nueva correlación de fuerzas modificó las pautas tradicionales de comportamiento entre el ejecutivo y el legislativo, las conceptualizaciones abordaban el grado de fragmentación de los partidos y la cohesión intrapartidista e interpartidaria.

[31] Margarita Jiménez Badillo, La *oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida,* México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

De acuerdo con esta literatura existe una mayor influencia de la oposición en la aprobación de leyes, lo cual se traduce en un aumento en la productividad legislativa. La capacidad productiva del presidente está directamente relacionada con el apoyo con el que cuenta en el congreso. Más allá de la productividad es posible lograr un buen análisis del desempeño a partir de variables de índole cualitativa que completan el esquema y aportan de manera significativa a los estudios sociales.

Específicamente, sobre congresos locales se presentan resultados interesantes sobre su comportamiento resultante en gobiernos divididos. El aumento en el número de actores que interviene en el proceso legislativo acentúa el equilibrio de poderes, pero al mismo tiempo hace referencia a la necesidad de comprender la naturaleza de la relación entre el ejecutivo y el legislativo locales.

El desempeño legislativo puede evaluarse de distintas formas[32]:

1) En relación con la eficacia y productividad legislativas: esta línea nos permite comparar la producción en términos de leyes tanto del ejecutivo como del legislativo, lo que como primera aproximación nos permite analizar el cambio de la institución en contextos plurales.
2) En relación con la calidad de las leyes aprobadas: Ésta nos permite conocer y establecer rangos y criterios para las leyes aprobadas lo cual nos remite al caso específico. Es decir ¿qué tipo de leyes son las más importantes? y ¿cuál es la base que determina la importancia de las leyes? En este sentido, es esencial establecer indicadores confiables que

[32] Véanse los estudios de: Ugalde (2003), Casar (2000), López Lara (2007), entre varios.

permitan la inclusión de distintos elementos para evaluar la calidad legislativa.

3) En relación con la disciplina y cohesión partidarias: cuando los legisladores siguen la línea del partido o grupo parlamentario y su apego al sentido del grupo. Por ejemplo, se aborda la formación de coaliciones por tema y la cohesión partidaria para determinar el grado de apego a la línea de los líderes[33].
4) En relación con la opinión que los electores y los propios legisladores tienen sobre su actuación individual y grupal: De aquí se desprende la confianza que los electores tienen en el congreso y sus legisladores y además la percepción de los propios legisladores sobre su forma de votar y su ubicación ideológica.

Aunque se le ha otorgado mayor atención al reto de desentrañar la manera en que los poderes presidenciales y las reglas institucionales afectan la unidad de los partidos y la formación de coaliciones, en nuestro análisis nos centraremos en las primeras dos vertientes, es decir, la eficacia y productividad legislativas y la calidad de las leyes. La eficacia está relacionada con la capacidad de cumplir cabalmente con las tareas para las cuales fue creada alguna institución. En el caso de un congreso, es la facultad de aprobar leyes en un marco democrático.

Como mencionamos al principio, este capítulo tiene como objetivo principal el planteamiento de los principales conceptos de investigación a partir de las

[33] María Amparo Casar, 2000, *op. cit.*

principales teorías que explican el desempeño legislativo dentro de un marco general centrado en las instituciones y su desarrollo.

Si partimos de la idea de que las instituciones evolucionan y ejercen un efecto importante sobre el avance democrático es relevante su evaluación en términos de su desempeño. Además, la pluralidad ha promovido un mayor dinamismo en las instituciones y su desarrollo permitiendo al mismo tiempo la intervención de un mayor número de actores, es decir, los partidos políticos en el funcionamiento de las mismas y en su institucionalización. La capacidad de cada actor, la diversidad de intereses que se conjugan en la arena legislativa, y el contexto en el que se desenvuelve cada legislatura de estudio son elementos importantes para definir el desempeño de una institución legislativa. De aquí la importancia del sustento teórico que a continuación se presenta.

1.1 Explicaciones sobre el Desempeño Legislativo

Las teorías existentes en relación con los congresos como organizaciones se han caracterizado por presentar resultados que comparan legislaturas desde gobiernos autoritarios y gobiernos democráticos. Todo esto con la finalidad de mostrar avances desde el punto de vista institucional. Si las instituciones son responsables de los resultados es primordial estudiar su evolución y desarrollo en un marco de pluralidad. A partir de la transición, el poder legislativo se transforma y se convierte en un órgano político activo y su fuerza y actuación es un factor importante en la vida democrática.

Este capítulo expone cuáles son las dimensiones que explican el desempeño legislativo. Se trata pues de asumir una postura teórica desde la cual analizar esta variable y cómo se relaciona con otras.

Para estudiar el desempeño legislativo se distinguen tres grandes perspectivas:

a) Gobierno dividido
b) Las estrategias de los actores
c) El enfoque contextual (Institucionalismo Histórico)

El capítulo se divide en tres grandes apartados en consonancia con las perspectivas teóricas para el desempeño de los congresos y con la postura que asumiremos para analizar el desempeño del congreso chiapaneco en un marco de pluralidad, es decir, con la existencia de varios partidos en el congreso que inauguran la división real de poderes y la influencia del ciclo electoral en la toma de decisiones resultante.

El primer apartado presenta el criterio que explica los gobiernos divididos como determinante del desempeño legislativo. Además, se hace referencia a la importancia del ciclo electoral que configura no sólo la representación en el congreso sino también los resultados de éste en la aprobación de las leyes. Por otro lado, el número efectivo de partidos nos da una idea clara del potencial de los jugadores con veto en la arena legislativa.

El segundo apartado analiza los principales presupuestos del enfoque de los actores y sus estrategias en el desempeño legislativo.

El tercer apartado analiza la influencia del contexto y el entorno a partir del enfoque del Institucionalismo Histórico. Finalmente, se presentan las

dimensiones que definen al desempeño legislativo y los principales conceptos que delinean esta investigación.

Partimos de la idea de que las instituciones cambian de acuerdo a contextos generales y específicos enmarcados por el sistema político. La obtención de espacios de poder por los diversos partidos incrementó los análisis sobre cómo se comportaban las instituciones o cuáles eran los efectos de la pluralidad sobre el sistema político y sus estructuras. En este sentido, la evaluación de las instituciones forma parte de las discusiones entre los científicos sociales interesados en el desarrollo y consolidación de la democracia y las formas de gobierno. Aunque nuestro interés de estudio consiste en la comprensión de la toma de decisiones al interior del congreso y sus resultados, la consolidación de las instituciones legislativas es referente obligado para su análisis. De aquí que nuestro análisis no sólo se centre en describir la productividad legislativa sino también en un análisis político basado en la importancia de las instituciones y en cómo éstas limitan a los actores y también los incentivan dentro de un marco legal que al final representan en gran medida el desempeño final del congreso.

El desempeño legislativo, desde nuestra postura es una variable cuyo valor depende del número efectivo de partidos que existen en el congreso y de los apoyos con que cuenta el gobernador en términos de los incentivos generados por el ciclo electoral. Además, a partir de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo es posible observar que las reglas internas del congreso al mismo tiempo se ven afectadas por cambios determinados por el contexto chiapaneco. Los actores definen su estrategia en relación con el entorno nacional pero fundamentalmente a partir de esquemas particulares de poder.

La pluralidad de partidos en el congreso estableció nuevas relaciones entre los actores para la aprobación de leyes. El caso chiapaneco nos remite al análisis de una institución legislativa desde marcos analíticos generales y específicos que serán expuestos a continuación.

1.1.1 Gobierno dividido

Los enfoques teóricos desde los que se ha abordado el desempeño legislativo en principio han sido las discusiones sobre la mejor forma de gobierno: *presidencialismo vs parlamentarismo,* tomando en cuenta esquemas ideales sobre los cuales comparar e implementar las reformas más convenientes.

Se ha argumentado que, en América Latina se ha dado un fuerte presidencialismo que no ha permitido una integral división de poderes. En México, el funcionamiento del congreso estaba circunscrito a la ratificación de leyes enviadas por el ejecutivo. En este sentido, la discusión sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo evidenciaban la falta de intereses e incentivos para los partidos políticos y legisladores para la cooperación en la toma de decisiones[34].

Estos debates han quedado atrás debido a que ponen énfasis en las características del parlamentarismo y el presidencialismo sin ahondar en el comportamiento propio de las instituciones y la naturaleza interna de las relaciones que se tejen entre los que intervienen en los procesos específicos.

[34] Juan Linz, "Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it make a difference?" en Linz, J. y Valenzuela, A. (edits.) *The failure of Presidential Democracy,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

Algunos autores plantearon la posibilidad de que en gobiernos en los que el partido del gobierno no alcanzara una mayoría en el congreso se generarían conflictos insolubles y a una parálisis del gobierno gracias a la disparidad entre ambos. Es decir, gobiernos divididos inevitablemente conducirán a una parálisis legislativa[35] con lo que se hacía una sutil sugerencia hacia los gobiernos unificados. Sin embargo, un gran aporte de la teoría de los gobiernos divididos es que analizan el equilibrio entre los poderes, es decir, evalúan el sistema de pesos y contrapesos. Tanto en el plano federal y local se hicieron estudios en los que había interés por saber qué pasaría con la gobernabilidad y la estabilidad en gobiernos divididos. Se ha concluido que un gobierno dividido no necesariamente conduce a la parálisis legislativa y se han mostrado casos en los que convivieron diferentes partidos en el ejecutivo y legislativo y que han recurrido a mecanismos de cooperación[36].

Por otro lado, la propuesta de los gobiernos divididos enfatiza el análisis de la cooperación o el conflicto que se ha generado entre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, son los resultados los que interesan a esta perspectiva ya que no se presentan análisis sobre cuáles fueron las estrategias que los actores trazaron para la aprobación de sus propuestas legislativas. La dinámica de cooperación o conflicto, producto de la pluralidad, sustituyó a la estabilidad resultante de gobiernos unificados.

---

[35]"Cuando el partido del Presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partidos: si la coalición congresional no es exitosa, los créditos se los lleva el Presidente y el partidos que lo llevó al poder; si el éxito no se alcanza, los socios opositores comparten la culpa y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial (…) Por un lado, el Congreso no puede censurar al Presidente, por otro, el Presidente no puede disolver la legislatura y convocar a nuevas elecciones." Juan Linz, *op. cit.*

[36] Alonso Lujambio, "Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989, 1997" en María A. Casar e Ignacio Marván (Coords.) *Gobernar sin mayoría. México, 1867-1997,* México, CIDE-Taurus, 2002, p. 76.

Por ejemplo, Lujambio, estudió aspectos como la gobernabilidad y la estabilidad. Como pionero en este tema, este autor se pregunta sobre los elementos que han evitado la parálisis legislativa y en su análisis se abordan diversos casos en los que convivieron distintos partidos representados en el congreso con el ejecutivo local. En este trabajo se concluye que un gobierno dividido no necesariamente conduce a la parálisis ya que se ha recurrido a esquemas de negociación. Cada uno de los casos ha utilizado distintos mecanismos en su dinámica interna para impedir la ingobernabilidad. Para Lujambio, si se dan los arreglos necesarios y suficientes internamente en el congreso, se estará apuntando hacia la gobernabilidad[37].

Al estudiar a los congresos desde la perspectiva de la teoría de gobiernos divididos es posible observar cuáles fueron las alianzas que se realizaron en el congreso para la aprobación de leyes o ante qué leyes se generó un bloqueo por determinados grupos partidistas, sin embargo, no existe un análisis a fondo sobre cuáles fueron los razonamientos para aceptar las alianzas. La necesidad de los acuerdos ha llevado tanto al congreso como al ejecutivo a considerar aspectos racionales que les permita una mayor aprobación la mayoría en consonancia con el partido. Así que, "la organización interna de los partidos desempeña un papel importante, pero su influencia es muy variable, según que el mismo partido reúna la presidencia y la mayoría parlamentaria, o que estén separadas. Una armazón fuerte, centralizada y disciplinada, suprime evidentemente toda separación de poderes"[38].

[37] Lujambio, Alonso. *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana,* México, Océano, 2000, p. 76
[38] Maurice Duverger, *Los partidos políticos,* México, FCE, 1979, p. 425

A partir de estas discusiones, la gobernabilidad es vital para definir el desarrollo de un sistema político. La estabilidad de un país o una entidad está directamente relacionada con la capacidad parlamentaria de aprobar leyes adecuadas mediante consenso y negociación.

Los cambios institucionales que en México se suscitaron en los últimos años le confirieron a conceptos como gobiernos sin mayoría, gobiernos divididos y gobiernos unificados una gran importancia para la comprensión de la relación ejecutivo-legislativo en todos los ámbitos de gobierno. Generalmente los estudios en torno a los gobiernos divididos han analizado si la productividad legislativa ha disminuido cuando el ejecutivo se ha enfrentado a un congreso pluripartidista o en el cual no cuenta con mayoría legislativa[39].

Otro enfoque analiza el desempeño de los gobiernos divididos y su funcionalidad democrática. Es decir, a partir de mediciones en términos de la división de poderes y el consecuente control que entre ellos se ejerce es posible evaluar los resultados de estos gobiernos hacia una mayor democratización de sus instituciones.

Ya que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo se han modificado a partir de las transiciones en las entidades federativas, es primordial un análisis y evaluación de su comportamiento y capacidad de actuación.

Para caracterizar los gobiernos divididos utilizamos las siguientes propuestas:

1) gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el congreso local

[39] Cuauhtémoc López Guzmán, *La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes*, Estudios Fronterizos, vol. 2, núm. 3, México, 2001.

2) gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso local

3) gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones minoritarias del congreso local

4) gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (y monocolor) en el congreso local[40]

En el caso de gobiernos unificados, estos se definen cuando el partido del presidente posee el control del poder legislativo, esto es, cuando el presidente tiene la mayoría absoluta en el parlamento. O, en otros términos, cuando posee más del 50% de escaños en el congreso[41].

Definimos, para esta investigación, el concepto de gobiernos sin mayorías parlamentarias o gobiernos divididos "cuando el partido al que pertenece el presidente no tiene el número de escaños suficiente para determinar por sí solo la sanción de las iniciativas de ley, por lo que se ve obligado a buscar consensos con los partidos de oposición"[42]

Por otra parte, el gobierno dividido puede estarlo en distintos grados, es decir, pueden generarse diferencias importantes cuando las mayorías son rígidas, cohesionadas y disciplinadas[43]. Lo anterior nos obliga a pensar que esas diferencias configurarán diferentes modelos de la relación entre los actores y también distintos resultados.

---

[40] Alonso Lujambio, 2000, *op. cit.*, p. 83

[41] Margarita Jiménez Badillo, *Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias*, El Cotidiao, mayo-junio, año/vol 22, núm. 143, UAM-Azcapotzalco, México, 2006, p. 17.

[42] Gabriel L. Negretto, "¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", en *Desarrollo Económico,* Vol. 42, No. 167, octubre-diciembre, Buenos Aires, 2002, p. 17.

[43] Gianfranco Pasquino, *Sistemas políticos comparados,* Prometeo Libros y Bononiae Libris, Buenos Aires, Argentina, 2004.

Asimismo, observamos que el análisis de la relación ejecutivo-legislativo se torna esencial en el momento que se genera un gobierno dividido ya que a partir de éste los acuerdos y alianzas entre las diversas fuerzas son necesarias.
El origen de los gobiernos divididos y las consecuencias producidas por éstos son parte de los estudios dentro de las teorías de los parlamentos, sin embargo, aquí nos interesa el segundo punto. Estos estudios han planteado la posibilidad de una parálisis legislativa. Los resultados concluyen que un gobierno dividido no necesariamente conduce a la parálisis ya que han generado mecanismos de negociación.

La cooperación entre poderes depende de la normatividad y el rango de participación de los actores que ésta permita, además de las reglas no escritas. De las distintas fuerzas políticas y los incentivos dependerá la cooperación o el bloqueo pues desde un sistema presidencial es posible que la división de poderes le permita a cada uno de ellos gran independencia provocando así cierta inamovilidad en la producción de leyes. La capacidad de los congresos se fortalece en la medida que se alejan de pautas tradicionales que conducen a una mayor gobernabilidad.

El aporte explicativo de los gobiernos divididos consiste en que analizan el dinamismo de la institución legislativa y nos permite entender que una nueva correlación de fuerzas en el marco del desempeño legislativo conduce, a largo plazo, a un equilibrio de poderes que refleja la democratización de las instituciones. Sin embargo, esta teoría no nos permite analizar con gran detalle la relación entre los actores, es decir, quién fija la agenda, cuáles son las estrategias para conseguir la aprobación de leyes, cuál es la calidad de las leyes.

Por lo general, la teoría de los gobiernos divididos nos permite una evaluación de las instituciones legislativas a partir de criterios numéricos que no son suficientes en la comprensión del desempeño legislativo.

Algunos autores han coincidido en que el origen de los gobiernos divididos está relacionado con la no concurrencia de elecciones para gobernador con elecciones para el congreso. Además, es importante la revisión de cómo ha evolucionado el sistema de partidos con el fin de establecer los apoyos del gobernador y la integración del congreso los cuales al final dan cuenta de la capacidad de cada actor de imponer su agenda y definir el desempeño legislativo.

Ante la importancia del número de actores que intervienen en el proceso legislativo y los apoyos con que cuentan para la aprobación de leyes, en el subapartado siguiente se busca describir lo referente al ciclo electoral y el número efectivo de partidos.

1.1.1.1 Ciclo electoral y Número efectivo de partidos

Estas variables explican de manera relevante el origen de los gobiernos divididos y, por consiguiente, el desempeño legislativo. No basta con definir la existencia de claras divisiones entre el gobernador y el congreso local, sino que el análisis se completa a partir de la comprensión de cómo se comporta el congreso y el establecimiento de la capacidad real de cada actor en términos de su representación.

La existencia de un mayor de número de fuerzas en el congreso hace que el proceso de toma de decisiones sea más complejo. En la medida que un mayor número de actores interviene en la hechura de leyes, la lucha por el control de la agenda determina las estrategias y los resultados.

El ciclo electoral nos dice si una elección se va a realizar a nivel municipal, estatal y federal y desde luego que esto afecta sus resultados. Es decir, el ciclo electoral determina si un ciudadano va a elegir al ejecutivo federal, congreso nacional o ejecutivos y congresos locales. Cuando las elecciones no son simultáneas existe una mayor probabilidad de que los poderes locales se consoliden logrando así una mayor autonomía.[44]

Cuando las elecciones no son concurrentes existe una mayor oportunidad para los votantes de elegir distintas opciones para los diferentes cargos y contribuir así, a crear un gobierno dividido.

Los incentivos son distintos cuando existen gobiernos divididos o gobiernos unificados: "mientras que las elecciones concurrentes tienden a producir proporciones más altas de voto unificado, el cual produce gobierno unificado, los votantes tienden a dividir sus votos bajos los incentivos proporcionados por elecciones no concurrentes para diferentes cargos"[45].

[44] El efecto de coleteo (o derrama) se da debido a que el partido que gana la elección presidencial (o legislativa), por lo general también suele ganar la mayoría de los escaños legislativos y la mayoría de los municipios siempre y cuando las elecciones se realizan de manera simultánea. Para mayor información a éste respecto véase: Matthew S. Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Government" en American Political Science Review Vol.89 núm 2 junio de 1995

[45] Josep Colomer, 2001, *op. cit.*, p. 180.

Por otro lado, la existencia de gobiernos divididos también ofrece información sobre el comportamiento de los legisladores en lo individual y en apego a su partido. Es decir, cuando las elecciones para el congreso y para gobernador no coinciden, hay una alta probabilidad de que la oposición en el congreso vote las iniciativas de ley en sentido contrario al nuevo gobernador o no tenga ningún interés en sacar adelante las iniciativas presentadas por el gobernador saliente.

El número de partidos en el congreso nos permite conocer el grado de fragmentación según Douglas Rae, es decir, cuál es el grado de dispersión del poder político. Al conocer esta variable indudablemente no sólo seremos capaces de determinar qué clase de apoyo tiene el ejecutivo local, sino que también entenderemos qué tan plural es el congreso y cuáles son las estrategias a implementar en la aprobación de leyes.

Cualquier cambio en la competitividad en el escenario político, en nuestro caso el congreso local, se reflejará en su funcionamiento y desempeño. Los indicadores de la competitividad y la pluralidad no sólo se centran en el número de partidos sino también en la fragmentación parlamentaria y la volatilidad. Estos elementos proporcionan información de cómo se configuran los gobiernos divididos dependiendo de nuevas reformas electorales o cambios específicos en el ambiente que moldean la arena parlamentaria.

Además, la volatilidad electoral es el cambio de las preferencias de los electores de una elección a otra. Se explica por la transformación de los partidos, que, con el afán de captar el mayor número de votos, dejan de lado sus diferencias ideológicas, así como por el surgimiento de nuevos conflictos sociales que se incorporan a la lucha por el poder.

La polarización es un índice que tiene por objeto "conocer el ámbito general del espectro ideológico de una comunidad política dada"[46] La polarización refleja la viabilidad para formar coaliciones parlamentarias y de gobierno garantizando así una mayor estabilidad.

Para Duverger en un sistema de partidos conformado por distintas fuerzas, no todos los partidos son importantes por lo que sólo algunos tienen la oportunidad de ejercer gran influencia en la aprobación de leyes. "El número de partidos desempeña un papel determinante en la formación de alianzas"[47] Para este autor, las alianzas son muy importantes para constituir acuerdos entre los parlamentarios y el gobierno.

Por otro lado, este mismo autor considera que si las fechas de elección y las duraciones de los mandatos coinciden, la primera hipótesis es evidentemente la más frecuente: sería anormal que los electores votaran al mismo tiempo por un partido para el parlamento y por su rival en la presidencia "…casi siempre la disparidad entre la presidencia y el parlamento es el resultado del desequilibrio de las elecciones…"[48] Si el mismo partido ocupa, al mismo tiempo, la presidencia y la mayoría de las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes.

1.1.2. Los actores y sus estrategias

[46] Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos,* Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 161.
[47] Maurice Duverger, 1979, *op. cit.*, p. 350
[48]George Tsebelis, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas,* México, FCE, 2006 p. 422.

La segunda perspectiva teórica que explica las dimensiones del desempeño legislativo lo hace desde la siguiente cuestión: ¿cuáles son las estrategias y decisiones de los actores en torno a las leyes? Si existe dispersión del poder en diferentes esferas institucionales es necesario identificar a los jugadores con poder de veto y sus estrategias dominantes. A partir de esta postura, es necesario definir el marco que configura el escenario general en el que interaccionan los actores relevantes y sus incentivos.

Por ejemplo, en el caso chiapaneco, es necesario el acuerdo entre los actores para reformar la constitución, entre ellos, el gobernador, congreso y municipios. Asimismo, la actuación de los jugadores partidarios ejerce gran influencia en el funcionamiento de las instituciones relevantes y determinan el número de jugadores reales y sus estrategias. Al final, la posibilidad de lograr acuerdos entre estos actores relevantes es el punto para lograr políticas públicas más estables o leyes de mayor calidad.

El concepto de jugador con veto de Tsebelis permite evaluar la correlación de fuerzas internamente y entre el ejecutivo y el legislativo. Desde el enfoque racional, este autor trasciende el análisis de regímenes presidenciales y parlamentarios o del sistema de partidos. Es una teoría sobre cómo se toman las decisiones políticas. Utiliza modelos espaciales para explicar el funcionamiento de instituciones americanas. Este autor se pregunta: ¿Cómo impactan las instituciones a las políticas públicas? ¿cómo actúan los actores que toman las decisiones y las instituciones en las cuales interactúan? A partir de lo anterior, si vemos al congreso como un sistema político éste tiene una determinada

configuración con cierto número de jugadores con veto, con cierta distancia ideológica y cohesión interna.

Para poder cambiar el statu quo es importante el número. Si el conjunto ganador es pequeño se dificultan los cambios y aumenta la estabilidad de las políticas públicas. El conjunto ganador es pequeño cuando hay muchos jugadores con veto, cuando la distancia ideológica entre los jugadores es significativa o cuando los jugadores con veto presentan una gran cohesión interna.

El grado de estabilidad de las políticas públicas es importante para Tsebelis ya que con ella se comprende la estructura de los sistemas políticos. Esta teoría prioriza al jugador con veto, pero no considera el sistema electoral o el sistema de partidos.

Tsebelis explica ampliamente la inestabilidad gubernamental por medio de la distancia ideológica entre los jugadores de veto que las variables del sistema de partidos. Las variables que Tsebelis utiliza son: distancia ideológica, número de jugadores y cohesión interna. Además, el jugador con veto que establece la agenda tiene una ventaja considerable: puede considerar el conjunto ganador de los otros como su restricción y seleccionar de éste el resultado que prefiera. El primero que actúa en la dinámica legislativa obtiene ventajas institucionales y posicionales. Entre más al centro se encuentre, más poder de establecimiento de agenda obtiene el jugador[49]. Aunque en esta investigación no abordaremos los modelos espaciales en los que este autor se apoya para la explicación del

[49] George Tsebelis, George, 2006, *op. cit.*

funcionamiento de las instituciones, si nos apoyaremos en la idea para identificar a los jugadores con veto.

Aunque es necesario distinguir el número de jugadores necesarios para la aprobación de leyes en los congresos y así determinar el potencial para introducir cambios en las políticas, no hay garantía de que dichos cambios se llevaran a cabo. De aquí, la importancia de no solo determinar el número de jugadores de veto sino también dirigirse al análisis de las instituciones y su contexto en el que se desenvuelven (este criterio será analizado más adelante). La relación entre el número de jugadores y el número de leyes producidas es un indicador importante para la medida del potencial de cada uno de ellos y finalmente en su influencia en el desempeño legislativo. La importancia de anticipar las reacciones por el ejecutivo y el legislativo provee información relevante sobre la dinámica del congreso. La propuesta de los jugadores con veto permite la comprensión no solo de la relación ejecutivo-legislativo sino también del establecimiento de agenda y la cohesión entre los jugadores. Estas son variables que podrían tener efecto sobre el resultado de la legislación.

De acuerdo con lo anterior, Cox, Morgenstern y Wolfson[50] plantean que existen tres modalidades para explicar a las legislaturas latinoamericanas:

1) generativas: las que forman y remueven gobiernos
2) proactivas: propician y sancionan sus propias propuestas legislativas
3) Reactivas: enmiendan o vetan las propuestas del ejecutivo

[50] Gary Cox, Scott Morgenstern, Leandro Wolfson . "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina" en *Desarrollo Económico,* Vol. 41, No. 163, oct-dic, pp. 373-393, 2001

La anterior clasificación propone una forma de describir las legislaturas en su relación con el ejecutivo y en términos de su capacidad legislativa por lo que esta perspectiva resulta ser de suma utilidad para comprender la dinámica del congreso y su desempeño.

En este sentido, hay que considerar dos aspectos: primero, si el actor reactivo tiene la capacidad de enmendar la propuesta inicial y segundo, si la aprobación puede llevarse a cabo ante la inacción del otro. La capacidad de aprobación depende al final de factores estructurales, planteados en la vía institucional y de factores contextuales.

Tsebelis ha planteado la existencia de actores limitados en su racionalidad por el entorno institucional en el que se desempeñan. De aquí que las reglas del juego determinen el comportamiento de los actores, el cual, en su momento, tiene consecuencias políticas o sociales. No siempre resulta interesante para los actores modificar el escenario institucional ya que estos pueden preferir cambiar sus estrategias para obtener sus recompensas dentro del mismo conjunto de reglas del juego.

Ya que esta teoría relaciona el número de jugadores con el cambio en el statu quo, también ofrece la posibilidad de la existencia de otra clase de actores que podrían influir en la aprobación de leyes tales como grupos de interés, organizaciones, etc. En nuestro caso sólo nos enfocaremos al número de jugadores de veto para derivar la fuerza de cada potencial de veto. Cabe mencionar, que de la idea anterior, se enfatizan los acuerdos, el conflicto o el

consenso como conceptos fundamentales para el análisis del proceso de formación de leyes y de la calidad de éstas.

1.1.3 El enfoque contextual y el Institucionalismo

El funcionamiento de las instituciones en un sistema democrático nos refiere al poder político y su realidad. "El aumento de *jugadores con veto*, es decir, el número de actores que deben tomarse en cuenta para las decisiones en el congreso"[51] es visto como un signo democrático. Aun así, los actores están sujetos a las normas y reglas a través de las instituciones. Aunque los actores se desempeñen de acuerdo a sus intereses y preferencias, o al cálculo racional de sus objetivos y fines, éstos tienen un margen de acción de acuerdo a las instituciones.

El Institucionalismo visto como el enfoque que nos acerca a la gobernabilidad democrática cobró importancia como marco para entender a los sistemas políticos y sus estructuras. De este modo, "la gobernabilidad democrática, condición esencial para el desarrollo económico y social, es percibido como dependiente del factor institucional"[52]. Sin embargo, este pensamiento no toma en cuenta el contexto que rodea a las instituciones y su desempeño para conseguir el desarrollo en todos los aspectos, además es difícil aplicar modelos ideales a todos los casos específicos, "aún en el caso de una solución ideal, no hay forma de imponer una solución institucional sin considerar las fuerzas

[51] George Tsebelis, 2006, *op. cit.*
[52] Dieter Nohlen, *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el contexto histórico-empírico,* UNAM, México, 2005, p. 98.

políticas y los recursos disponibles, pues la referencia institucional afecta la distribución del poder y, por ende, implica ganadores y perdedores"[53].

A partir de discusiones teóricas sobre cuál era la mejor forma de gobierno se ha intentado definir a las instituciones en base a formas ideales que no toman en cuenta la especificidad de cada caso. Esa es la debilidad del enfoque institucional tradicional.

En el caso del congreso chiapaneco, lo importante sería ver cuánto se aleja el congreso local y su desempeño de concepciones universales por lo que el contexto enriquece el análisis y permite el planteamiento de variables dependientes distintas a otros congresos.

La institucionalización y su buen funcionamiento dependen de factores estructurales. De aquí que surja un marco teórico que aglutine no sólo las bases del viejo institucionalismo, sino también los distintos puntos de vista en relación con el institucionalismo racional y el institucionalismo sociológico. "El Neoinstitucionalismo que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional surge como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas"[54]

[53] Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 145.

[54] Véanse los estudios de March y Olsen, 1989; Powell y DiMaggio 1981; Steinmo, Thelen and Longstreth 1992; Thelen 2004; Streeck y Thelen 2005[54].

La relación entre los actores, el manejo de los intereses y preferencias de éstos, las condiciones con las que actúan pueden ser manejadas por las instituciones. Los resultados de las acciones humanas se explican por la acción individual y las interacciones entre éstos le dan legitimidad a las instituciones. Así que el desempeño de las instituciones depende de la interdependencia en el medio ambiente en que operan y de la interpretación de la situación en que se encuentran los actores[55].

No podemos separar los ejemplos de su contexto social y cultural respectivo, es decir "¿cómo los arreglos institucionales influyen concretamente en las interacciones y estrategias de los actores políticos y, tampoco se toma en cuenta cómo los factores no institucionales despliegan sus efectos intervinientes?"[56]. Además, las relaciones de poder se redefinen de tal manera que, "el papel de los actores políticos (el factor ser humano) y sus interacciones y estrategias dentro del marco institucional se consideran aspectos cruciales de la funcionalidad de las instituciones políticas"[57].

Existe conexión estrecha entre arreglos institucionales concretos y sus contextos histórico, social, político y cultural, es decir, variedad estructural de la organización del congreso. El Institucionalismo histórico analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que la sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores[58].

[55] Paul Dimaggio J. y Walter. W. Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991
[56] Dieter Nohlen, 2005, *op. cit.,* p. 12
[57] *Ibid.* p. 13
[58] Véanse los trabajos de Pierson y Skocpol, 2005; Steinmo 2001.

La medición del desempeño de una institución como lo es el congreso no es suficiente para determinar el impacto sobre el desarrollo democrático de una entidad específica hace falta por lo tanto medir esta variable en su relación con otras y dentro de un contexto determinado. Esa es una tarea pendiente para los que estudian las instituciones en marcos democráticos. Pero para nuestra investigación, el Institucionalismo Histórico y el de la elección racional explican las elecciones que hacen los individuos en un tiempo determinado en función del contexto[59]

Esta combinación de teorías nos permite un alcance mayor para la comprensión el desempeño de los congresos. A nivel micro, podemos observar y describir de una manera más detalla las decisiones y movimientos de los legisladores, "necesitamos un análisis histórico que nos diga qué están tratando de maximizar [los actores] y por qué privilegian ciertas metas por encima de otras"[60].

Las instituciones estructuran la política y dejan una huella en los resultados políticos ya que no sólo moldean las estrategias, sino que definen también los objetivos y las situaciones de cooperación y conflicto. Estas reglamentaciones moldean a los individuos para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia y cómo se integran las acciones individuales a las decisiones colectivas, todo esto dentro de un entorno externo.

[59] I. Katznelson y B. R. Weingast, *Intersections between Historical and Rational Choice Institutionalism,* Russel Sage Foudation. 2005.
[60]Sven Steinmo y Kathleen Thelen. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en Steinmo, Thelen y Longstreth, *Structuringo Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis,* Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 9

El estudio de los congresos como organizaciones da cuenta de sus respuestas en relación con el entorno: "el análisis institucional se basa en la hipótesis mantenida que las reglas afectan el comportamiento y determinan, en combinación con las preferencias de los que ejercen la autoridad otorgada por ellas, los resultados políticos"[61].

Para el análisis de un congreso local, como lo es el caso chiapaneco, es conveniente tomar en cuenta criterios contextuales cuya influencia determina en buena medida el desarrollo y efectividad de las instituciones. Así pues, partimos del enfoque histórico-empírico utilizado por Nohlen en el que "aunque las instituciones cuentan, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos." Así pues, se respeta la alta complejidad de la historia y se reconoce que la institucionalidad no se desliga de intereses políticos y relaciones de poder específicas.

No podemos referirnos al desempeño de cualquier institución como un fenómeno monocausal, sino que depende de distintas variables ligadas al contexto. De aquí que la teoría que enmarca nuestro estudio sea la del institucionalismo histórico ya que debemos analizar la estructura, reglas y normas formales que regulan el comportamiento, la estructuración y la actuación de los poderes, los legisladores y los partidos políticos, pero por otro lado no hay que dejar de lado las reglas y procedimientos informales que

[61] William Heller, "Cómo entender a las legislaturas: el análisis y la política de intercambio", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, p.347.

estructuran el actuar y el comportamiento tanto de los actores como de las instituciones inmersas en el proceso legislativo.

El desarrollo de las instituciones está directamente relacionado con determinadas experiencias, intereses, relaciones, actores políticos, etc. Esto nos lleva a la construcción de categorías propias de cada caso particular, es decir, con el reconocimiento de varias alternativas que conducen a la explicación de un fenómeno. Así que este criterio toma en cuenta la relación de las instituciones con el contexto y la configuración de distintas variables que estructuran un problema particular.

La gobernabilidad y su fortalecimiento han sido planteados y discutidos bajo estructuras generales que no responden a factores contextuales y dejan de lado el espacio y el tiempo que corresponde a cada una de ellas. Desde aquí, las instituciones son vistas como "una estructura de gobierno que permite que la ambición individual y los propósitos de la organización se combinen"[62].

El enfoque contextual asume cinco puntos principales:

a) Para reformar las instituciones hay que referirse a países concretos

b) La mayor efectividad de las instituciones está directamente relacionada con la gobernabilidad como aspecto principal de las reformas.

c) Es importante considerar a cada sistema político en particular, es decir, ajustarlo al medio ambiente

d) Hay que tomar en cuenta la parte real y los recursos e intereses de las singularidades nacionales.

[62] Keneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek. *Las formulas de la política,* México, Taurus-CIDE, 2004, p. 300.

El nuevo institucionalismo propuesto por Nohlen es más amplio ya que no sólo considera a las instituciones como la única explicación al desarrollo democrático, sino que los fenómenos son producto de innumerables factores de diversa procedencia, es decir, están entrelazados.

La concepción neoinstitucional es más amplia y dinámica de tal manera que un fenómeno se explica a partir de una causalidad compleja y de una dependencia entre instituciones y actores. Si las instituciones marcan el comportamiento político y viceversa, los estilos políticos influyen en la estructura de éstas. Así que los actores poseen libertad para reestructurar a las instituciones de acuerdo a sus recursos, intereses y singularidades.

El poder explicativo del enfoque neoinstitucional nos permite en el caso del congreso chiapaneco, evaluar las acciones de los actores legislativos a partir de las reglas escritas y no escritas dentro del contexto específico de la región. Si ya diversos estudios han evaluado algunos congresos locales, los resultados no enfatizan la relación entre las estructuras particulares y las normativas provenientes de modelos ideales para el desarrollo democrático.

Desde nuestra perspectiva, las instituciones son las que configuran las estrategias y las acciones de los actores, son mediadores en las relaciones de cooperación y conflicto y condicionan los resultados del juego político[63].
En Chiapas, se refleja la apertura de las instituciones políticas dada a nivel federal. Antes de 1994, los priístas eran la primera fuerza en el poder. El

[63] Sven Steinmo, "The institutionalism" en B. Clark y J. Forewaker (Eds.), *The encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, Londres, 2001:
http://stripe.colorado.edu/~steinmo/

surgimiento del EZLN muestra un cambio en el panorama chiapaneco en el que este partido pierde terreno político. En el congreso pierden la mayoría absoluta y se reduce la participación política evidenciando la inconformidad con el sistema político[64] El sistema político con tintes corporativos y clientelistas a partir de gobiernos priístas fue rechazado por amplios sectores de la sociedad al igual que a nivel federal. Para el año 2000, el sistema de relaciones había cambiado dando paso a un escenario de gobierno dividido. Las elites priístas del estado perdieron la gubernatura y reconfiguraron los canales de acceso al poder y esto lo ejemplifica su presencia en el congreso. Ese mismo año, el gobernador proveniente de una coalición distinta al PRI, tiene que relacionarse con un congreso más plural y buscar mecanismos que permitieran la aprobación de su agenda.

El congreso chiapaneco reafirma lo que se vive en distintas entidades: la clase política priísta permanece a través de otros canales por lo que esta institución está muy relacionada con particularismos provenientes de ese partido. De aquí que se busque describir el comportamiento legislativo a partir de diversos indicadores que conjugan lo cualitativo y cuantitativo. En buena medida, el enfoque institucional histórico se centra en las pugnas por el poder, la formación de las preferencias y destaca además la trayectoria del proceso. Dado que la pugna por el poder debe basarse en múltiples causas a partir de singularidades nacionales o locales los efectos finales estarán mediados por el contexto y los vaivenes de la historia.

[64] "En la elección de gobernador de 1994 el abstencionismo fue de 32.6% y al año siguiente de 55.52% para la elección de ayuntamientos y de 55.23% en la de diputados locales. En este último año no votaron 909 782 de un padrón de de 1 638 638 ciudadanos chiapanecos." María Eugenia Valdéz Vega, 2000, *op. cit.,* p. 38.

1.1.4 Dimensiones del desempeño legislativo

La transición a la democracia en México atrajo la atención de los investigadores hacia el estudio de las instituciones, entre ellas, los congresos locales y nacionales.

La competitividad política por la consecución del poder en todos los ámbitos de gobierno obligó a los actores a buscar estrategias en consonancia con las reglas internas del congreso para una mayor participación en la toma de decisiones.

La literatura referente al desempeño legislativo ha intentado evaluar a los congresos nacionales y subnacionales, en un primer momento, desde una perspectiva numérica la cual arroja información interesante y que intenta comparar los resultados entre legislaturas donde el ejecutivo tenía mayoría y las de gobierno dividido. Por otro lado, en el análisis del desempeño legislativo se distinguen dos perspectivas conceptuales: una estática[65] y una dinámica. La concepción dinámica tiene que ver con el desempeño desde la productividad legislativa y la comparación entre gobiernos autoritarios y gobiernos divididos.

Cabe destacar que la teoría de los gobiernos divididos no explica el juego de los actores para producir leyes. Lo que a este trabajo interesa es analizar por qué ha aumentado o disminuido la productividad legislativa; en qué se basan los actores para tomar decisiones; qué tan importante es el aumento de jugadores con veto; quiénes determinan la agenda; cómo determina sus estrategias el ejecutivo para que sus leyes sean sancionadas por la pluralidad de actores en el congreso. Desde esta perspectiva, es que asumimos una postura teórica contextual e institucional. El desempeño legislativo no sólo se puede ver desde

[65] Cambios normativos e institucionales

estructuras complejas y formales sino también desde un contexto en el que los actores y sus estrategias importan en la medida que inciden directamente en la dinámica legislativa y por tanto en la calidad de los resultados.

La relación ejecutivo-legislativo es la línea principal que atraviesa el análisis de la actuación de los congresos. De esta manera, los gobiernos y parlamentos tienen la necesidad "de un mayor trabajo de concertación y negociación al interior de las legislaturas"[66]. La capacidad de formas mayorías o coaliciones es una de las metas en la aprobación de leyes y para la hechura de estas se requiere de una separación de poderes en el que sus atribuciones se circunscriban a la cooperación entre ellos para gobernar eficazmente[67].

El análisis de un congreso se sustenta en el principio de división de poderes: "para que el parlamento pueda hacer contrapeso al Gobierno eficazmente, y que el conjunto esté equilibrado, es necesario que el Parlamento sea independiente en el ejercicio de sus poderes y que a la vez éstos sean bastante importantes"[68]. Por ejemplo, para Ugalde "el desempeño legislativo es el criterio más importante para evaluar si los poderes legislativos cumplen su función política y representativa"[69].

En el ámbito local, los análisis se han centrado en la cooperación entre las instancias gubernamentales[70] y la composición interna de las instituciones

[66] Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Alternancia y gobiernos locales en México,* Estudios Sociológicos, 2002.
[67] James Thurber, *La democracia dividida,* Buenos Aires, Heliasta, 1995, p. 15.
[68] Maurice Duverger, 1979, *op. cit.,* p. 179-180
[69] Luis Carlos Ugalde, "Desempeño legislativo en México" en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso Mexicano después de la alternancia,* México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República-AMEP, 2003, p. 178.
[70] Peter Ward y Victoria Rodríguez, 1999, *op. cit.,* pp. 673- 710.

parlamentarias en términos de reglas formales e informales. Además, estos análisis se centran en la comparación en el desempeño entre gobiernos unificados y gobiernos divididos y sus resultados.

Si la nueva configuración parlamentaria ejerce influencia sobre el proceso de formulación y creación de leyes esto se reflejará sobre su desempeño. El desempeño tiene que ver con la formulación de las políticas públicas de tal forma que éstas sean colegiadas, representativas, abiertas y no especializadas. Donde colegiadas significa que los miembros sean iguales en poder de voto; representativas, porque la legislatura es elegida por un público amplio y responsables; abierta porque debate en forma pública y por no especializadas se refiere a que no es necesario que los legisladores posean conocimientos sobre políticas públicas[71].

Los estudiosos de los congresos a nivel federal y local han contemplado su desempeño a partir de algunos indicadores: número de iniciativas presentadas, tasa de aprobación legislativa, coaliciones mínimas ganadoras posibles y frecuencia de coaliciones, coaliciones por materia y cohesión partidaria[72]. Estos análisis intentaban responder a cuestiones relacionadas con los incentivos para construir consensos y coaliciones y qué tanto afectaba la disciplina partidaria al trabajo legislativo.

El desempeño depende de distintas variables como son: potencial político de los partidos en el congreso, representación de la oposición, grado de influencia

[71] Michael M. Mezey, "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso" en James Thurber, *La democracia dividida,* Buenos Aires, Heliasta, 1995.
[72] María Amparo Casar, 2000, *op. cit.*

y éxito de los actores políticos, coaliciones y disciplina parlamentarias. Esta autora encontró que cada una de estas variables mostró un peso importante en las legislaturas de análisis para su desempeño final. Expone además que el desempeño institucional de la oposición se había mostrado limitado porque carecía de sus facultades institucionales de contrapeso en tanto estaba constituido por partidos escasamente representados en el congreso[73].

En esta investigación, partimos de la idea de que el desempeño legislativo *es la dinámica del congreso en términos cualitativos y cuantitativos. Las dimensiones del desempeño son: la calidad de las leyes aprobadas, la productividad legislativa y de las comisiones, a la relación entre el ejecutivo y legislativo y a la cooperación o el conflicto entre ellos en la aprobación de leyes.*

Consideramos que los efectos de una configuración multipartidista sobre el proceso de toma de decisiones legislativas o sobre su productividad son determinantes para evaluar a la institución. Asimismo, intentamos averiguar cuáles son los efectos del ciclo electoral sobre el desempeño que es la variable dependiente. La pluralidad ha obligado a retomar elementos para la generación de acuerdos, un ejemplo de ello es la incidencia de la sociedad civil en la aprobación de leyes[74].

Finalmente, el comportamiento de los legisladores y las actitudes representan una oportunidad para evaluar a las legislaturas. El criterio con el que los

[73] Margarita Jiménez Badillo, 2006, *op. cit.,* p. 16.
[74] Noé Hernández, Tesis: *La LX Legislatura de Veracruz (2004-2007), una excepción de pluralismo político,* México, Instituto Mora, 2008

legisladores determinan su voto proporciona información relevante sobre los consensos y disensos entre los distintos actores.

1.1.4.1 La productividad y calidad legislativas

Cuando nos referimos a productividad pensamos en la cantidad de leyes aprobadas en los congresos. Lo importante en esta dimensión del desempeño legislativo es analizar si el número de leyes ha aumentado a partir de contextos plurales. Es decir, ¿ha aumentado la producción de leyes por parte del congreso? o ¿qué cantidad de leyes aporta el ejecutivo en relación con el pasado? Los analistas han aportado datos en los que se mide el número de leyes en distintas legislaturas y bajo gobiernos autoritarios o gobiernos plurales. Los resultados sin embargo no aportan información relevante sobre el desempeño ya que el análisis se centra en lo numérico y no en lo cualitativo. Ambos son importantes por lo que el contexto que rodea la dinámica legislativa se hace más compleja y se hace necesaria la inclusión de otras dimensiones del desempeño.

En la medida que intervienen más actores en la elaboración de leyes se incrementan las negociaciones o consensos para su aprobación. En este sentido, quién establezca la agenda y el número de legisladores con veto son criterios vitales. La negociación es un aspecto clave para la definición de políticas públicas y por ende en su desempeño.

A partir de lo anterior, cobran importancia algunos criterios que permiten un adecuado funcionamiento a los congresos. Estos son: cohesión partidista, disciplina partidista y con ellos es más sencillo identificar cuál es el grado de influencia del partido sobre la movilización de sus miembros en la aprobación

de leyes y su calidad. Sin embargo, en nuestro caso no podemos medir esta clase de indicadores debido a la falta de información.

Con la existencia de gobiernos sin mayoría, se generaron estudios relacionados con los cambios en el sistema de partidos y el sistema electoral y su influencia sobre la institución en términos de proporcionalidad. Ya que la nueva correlación de fuerzas modificó las pautas tradicionales de comportamiento entre el ejecutivo y el legislativo, las conceptualizaciones intentaban definir el grado de fragmentación de los partidos y la cohesión intrapartidista e interpartidaria.

Por ejemplo, Everardo Díaz analiza la producción legislativa en un contexto de partidos altamente disciplinados y centralizados. Desde su punto de vista, estos estudios tienen que abordar aspectos teóricos que tienen que ver con el congreso y su relación con el ejecutivo. Es decir, la configuración de esa relación está vinculada a la capacidad de cada uno para producir más leyes y eficientar la institución legislativa. Sin embargo, se considera como punto pendiente la incorporación de la propia estructura legislativa y el comportamiento de los partidos políticos[75].

Luis González, aborda los niveles de cohesión en un partido específico, que se han visto afectados por problemas coyunturales derivados de las fracciones internas. La existencia de factores endógenos en los partidos se refleja en su actuación en el congreso y los obliga a concertar acuerdos que les permitan aprobar la agenda política. Refiriéndose a la disciplina y cohesión partidaria

[75] Everardo Díaz Gómez, Everardo, 2006, *op. cit.*

destaca las características principales que son: cohesionados por las preferencias mutuas entre los miembros que los lleva a apoyar una idea; mientras que se habla de disciplina cuando buscan influir sobre el grupo sin importar su inclinación. Así pues, los partidos políticos desempeñan un papel más activo en el congreso[76].

Los legisladores en relación con su partido son el eslabón que refuerza la capacidad de consensos y negociaciones para un mayor número de leyes. La pluralidad del congreso, el tamaño y el criterio de las coaliciones y la cohesión y la disciplina partidaria ejercen un gran efecto en la productividad legislativa. De aquí que solo nos quedemos con la obtención de criterios de productividad legislativa y dejemos de lado los referentes al comportamiento individual de los legisladores.

Entendemos por productividad legislativa, *la relación entre número de iniciativas presentadas dictaminadas (favorable o desfavorablemente) y sin dictaminar*[77]. Lo anterior nos permite ubicar a la relación ejecutivo-legislativo como una pieza importante dentro de la ingeniería institucional para incrementar la producción de leyes jerárquicamente importantes y de mayor calidad. La producción de leyes depende de cómo se configura la relación ejecutivo-legislativo y hacer más eficiente a la institución.[78] La autonomía de cada uno de los poderes tiene que ver con su capacidad para generar acuerdos y hacer leyes que tomen en cuenta las necesidades específicas del entorno.

---

[76] Luis González Tule, *Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN, PRD. 1997-2006*, Ponencia presentada en el II Congreso de la AMEP, México, 2008, p. 2

[77] Javier Hurtado, *Sistema político en Jalisco,* 1998, México, UAG, p. 67.

[78] Casar y Lujambio encontraron que las iniciativas del ejecutivo encontraron más obstáculos para su aprobación que en el pasado (LVIII Legislatura)

El desempeño legislativo, visto en el plano local, refleja el aumento de la aprobación de leyes por parte del legislativo, aun así, el ejecutivo no ha disminuido su productividad. Además, uno de los temas pendientes es ahondar sobre la capacidad de fiscalización del legislativo sobre el ejecutivo. Las áreas que se necesitan fortalecer son: la transparencia en el marco del control parlamentario y la introducción de la revocación del mandato.

Por otro lado, dentro de la estructura orgánica del congreso están las comisiones como indicador del desempeño de las legislaturas. Es en este ámbito donde se entrelaza la parte política y la técnica ya que ahí se analizan las leyes en toda su extensión para ser discutidas y aprobadas en el pleno. Además, en este eslabón es donde observamos las lógicas de partido que guían el comportamiento de los legisladores y al mismo tiempo les permite determinar qué asuntos y plazos se deben llevar a cabo[79].

Como parte de la eficiencia y productividad legislativas se encuentra la productividad desde las comisiones. Aquí se integran los grupos de legisladores para el análisis técnico de las iniciativas que pasaran al pleno para su aprobación. Si queremos evaluar la transparencia de las comisiones ésta se hará de acuerdo a los informes semestrales que tienen que presentar a la mesa directiva donde se da cuenta de las actividades desarrolladas durante cierto tiempo.[80] Sin embargo, ante la dificultad de obtener esta información únicamente consideraremos su productividad y actividad realizada en el periodo de estudio.

[79] Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina,* Salamanca, Universidad de Salamanca, 2005, p. 138.
[80] Artículo 89, Reglamento Interior del Congreso del Estado de Chiapas.

En otra línea de investigación para los congresos están los estudios de desempeño legislativo en los que se incorporan nuevas variables, por ejemplo, el análisis de las leyes de acuerdo a la opinión de ciertos grupos. Estos autores revisan algunos diarios y descartan algunas leyes que ameritan una dinámica distinta. "Los relatos son identificados y medidos de acuerdo a las páginas en los diarios en las semanas que rodean las sesiones del congreso"[81]. Esta perspectiva nos permite ampliar nuestro marco de referencia en cuanto a la calidad de las leyes y se agregan a los distintos indicadores que determinan el concepto de desempeño legislativo.

La calidad de las leyes es un criterio que cada vez cobra más importancia ya que la productividad no es el único factor relacionado con el desempeño legislativo. Pero ¿cómo medimos esta calidad? ¿para quién son importantes las leyes?, el número es importante pero la repercusión de las leyes es aún mayor. En este sentido, "el nivel de importancia política de una ley es igual a su nivel de conflicto"[82]. Este conflicto es el que podría darse tanto entre el ejecutivo y el congreso como entre los mismos legisladores y grupos parlamentarios. Con lo anterior queda claro que no es suficiente comparar número sino calidad.

Bajo el criterio de la relación ejecutivo-legislativo, revisaremos qué tipo de leyes han presentado cada uno de ellos y cuáles han sido los alcances de las leyes aprobadas al final del proceso legislativo. Para efectos de esta investigación asumiremos que la importancia de las leyes tiene que ver con:

[81] William Howell *et al,* "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress 1945-94, *Legislative Studies Quarterly,* Vol. 25, No. 2, May, 2000, pp. 293.
[82] Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel, 2007, *op.cit.*

alcance, repercusión, votación y debate[83] y el criterio en el que la significancia de éstas va de acuerdo al debate generado en los diarios que rodea su aprobación.

1.1.4.2 Relación ejecutivo-legislativo

En la relación entre el congreso y los gobernadores existe un eje articulador: la capacidad de cada uno de ellos para aprobar las leyes. Los gobernadores cuentan no solo con las capacidades que la constitución le otorga sino también aquéllas derivadas del contexto en el que destaca principalmente la concurrencia o no concurrencia de las elecciones (ciclo electoral).

Los ejecutivos locales se enfrentan algunas veces a congresos donde no encuentran apoyo de su partido, ya sea porque el peso determinado por el número de escaños o por la falta de disciplina de los legisladores los cuales no cuentan con los incentivos suficientes para apoyar a su gobernador. Estos supuestos generales son los que permiten describir la relación entre el ejecutivo y legislativo locales.

El gobernador por sí mismo posee ciertas facultades legales que le permiten presentar leyes para su aprobación. El presupuesto de egresos puede ser presentado por el gobernador para discutirse y aprobarse por el congreso estatal. Esta capacidad puede resultar una fuente de conflicto entre poderes por lo que es imprescindible su análisis para el desempeño del congreso.

[83] Ricardo Espinoza y Mónica Miguel, 2007, *op. cit.*

Por otro lado, la evaluación de la actividad de los grupos parlamentarios es un indicador de la disciplina existente con su partido de origen y las potenciales coaliciones en las leyes más importantes. Ya que los legisladores suscriben sus acuerdos derivados de la composición de fuerzas políticas, la integración de las legislaturas y la capacidad de aprobación de los actores se convierten en factores clave para la comprensión del desempeño de una legislatura. A partir de escenarios plurales, el control del congreso sobre el ejecutivo ha aumentado posibilitando la existencia de instrumentos de vigilancia y una mayor autonomía entre los poderes. Por lo que el fortalecimiento de las instituciones debe traer consigo una mayor fiscalización entre los poderes incentivándolos a cumplir con las funciones que les corresponden.

El Congreso como base de nuestro sistema representativo y democrático y el control parlamentario debe ser un control político, es decir, que exista responsabilidad política entre el parlamento y el ejecutivo. La relación entre el gobernador y el congreso en buena medida aportan información importante no sólo en términos numéricos sino también de desempeño de la institución y su capacidad real de actuación.

Mientras la relación entre los que intervienen en el proceso legislativo se torne más conflictiva y más polarización ideológica exista entre ellos, más difícil será realizar cambios en el statu quo, lo cual se verá reflejado en la calidad del ordenamiento legal.

Algunas consideraciones

Hemos podido observar que la teoría de gobiernos divididos ha explicado el desempeño en varios sentidos: electoral, legislativo, equilibrio de poderes, etc.

Sin embargo, no nos remite a la relación entre actores y su capacidad para definir el proceso legislativo. Asimismo, esta teoría ha explicado al desempeño legislativo de acuerdo con variables cuantitativas que evalúan a los congresos en relación con el pasado y con el correspondiente aumento o disminución de leyes. Esta teoría no ayuda a explicar qué calidad tienen esas leyes, cómo se da la relación ejecutivo- legislativo en cuanto a la previsión de las estrategias a seguir por los actores legislativos y cómo dentro del proceso legislativo las comisiones aumentan su productividad. De aquí la necesidad de mirar hacia otras perspectivas, pero partiendo de este marco, describiremos la actuación de un congreso local y su desempeño resultante a partir de su integración plural. Por otra parte, aunque no se tratará en esta investigación queda como tema pendiente y de suma importancia el control entre los dos poderes como una característica de los sistemas democráticos y como una variable que explica el desempeño legislativo.

El congreso chiapaneco se ha caracterizado por ser plural a partir del 2000, sin embargo, no podemos decir abiertamente que el ejecutivo se haya enfrentado a una oposición fuerte ya que él mismo provenía de una coalición formada por distintos partidos. Esta peculiaridad obliga a revisar cómo se han tejido las decisiones al interior del congreso, a analizar cómo se ha dado la relación entre el gobernador y el congreso y qué estrategias ha utilizado para aprobar las leyes y definir la agenda. Por lo que el segundo enfoque basado en los actores y sus estrategias es una herramienta explicativa en el que nuestras preguntas planteadas en torno al desempeño legislativo chiapaneco podrán ser respondidas.

En suma, los tres enfoques teóricos expuestos, la teoría del gobierno dividido, el enfoque de los actores y sus estrategias y el Institucionalismo Histórico (Nohlen), serán el marco que guíe nuestra investigación a partir de que el primero explica la composición plural, el segundo nos permite comprender los movimientos de los actores en la arena parlamentaria y el tercero permite ubicar nuestro fenómeno en un ámbito particular de acción.

Capítulo 2: Competencia electoral y gobierno dividido en Chiapas

Este capítulo tiene como propósito analizar cómo se producen los gobiernos divididos en elecciones no simultáneas. Para esto utilizaré las siguientes variables: ciclo electoral y composición electoral.

El ciclo electoral es el eje que atraviesa los apartados de este capítulo con la finalidad de mostrar la dificultad para el análisis del mapa de poder en el estado toda vez que las elecciones estatales y municipales no coinciden dispersando la disciplina partidista y generando distintas clases de apoyo a los gobernadores en turno.

La composición electoral, señala qué tan concentrado está el poder, la fragmentación y la volatilidad y la competitividad en el sistema de partidos. La competencia electoral es un indicador de la integración de la institución legislativa y por lo tanto nos proporciona una idea clara de los apoyos y las capacidades de cada uno de los actores que intervienen en el proceso legislativo.

El documento se divide en cuatro apartados. El primero describe la relación entre el calendario electoral y los gobiernos divididos para comprender no sólo la configuración del mapa electoral chiapaneco sino también los apoyos de los que dispone el gobernador en su relación con el legislativo.

El segundo analiza la alternancia política en el año 2000 a través de la elección para gobernador lo que explica el primer gobierno sin mayoría en la entidad.

El tercer apartado analiza el relevo en la gubernatura por parte de una coalición de partidos reafirmando así el interés de los electores por nuevas formas de representación como parte de la democratización de las instituciones.

El cuarto apartado describe las dos legislaturas intermedias correspondientes a 2001-2004 y 2004-2007. Esto con la finalidad de comprender cómo se define la cámara local en términos de la representación de los partidos y el grado de apoyo legislativo del gobernador.

El análisis en este capítulo se hace en base a dos supuestos generales: hay que tomar en cuenta el cambio de un sistema político autoritario a uno más plural y las graduales reformas políticas y electorales que culminaron en la transición en el año 2000.

Chiapas es un estado complejo en su composición social, cultural y política. En lo social, esta entidad, no sólo exhibe niveles muy altos de pobreza, sino que también está aquejado por una profunda desigualdad[84]. En lo cultural, este estado es pluriétnico ya que en él habitan, de acuerdo al INEGI, un número importante de etnias que hablan una gran variedad de idiomas: tzeltal, tzotzil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mochó, jacalteco, chuj y kanjobal; por lo que es imposible hablar de los indígenas chiapanecos, y de los indígenas en general como un grupo homogéneo[85]. Junto a la pobreza que lo caracteriza se han ido desarrollando ciertas estructuras que se caracterizan por ser caciquiles y personalistas. Es decir, a partir de luchas sangrientas y escenarios de violencia, este lugar es un <estado de sitio> en el que la política es básicamente la política de la fuerza[86]. Aunque estos aspectos han moldeado

[84] Cortés *et. al,* 2007, *op. cit.*
[85] Yemy Smeke de Sonana, "La Resistencia: forma de vida de las comunidades indígenas", en *El Cotidiano,* enero-febrero, año/vol. 16, número 099, Distrito Federal, UAM-A, 2000, p. 98.
[86] Thomas Benjamin, *A Rich Land, a Poor People: Politics and Society in Modern Chiapas,* Albuquerque, NM, University of New Mexico Press, 1996, p. 200.

el presente chiapaneco, indudablemente, las instituciones han cambiado a la par del sistema político general que ha seguido un camino hacia la democratización.

Desde luego el cambio político fue paulatino y se caracterizó por modificaciones en el sistema de partidos en los distintos niveles de gobierno y por una influencia sobre las instituciones que tendrían que adaptarse a los cambios en el sistema político mexicano principalmente a partir de las reformas democráticas.

Aunque el camino hacia la alternancia y el cambio en las instituciones se tejieron a nivel subnacional, fue la transición que se dio en la presidencia de la República que simbolizó el fin de un partido hegemónico. Esta transición generó una serie de cambios en más entidades federativas y en los gobiernos municipales que se tradujeron en una mayor pluralidad en la conformación de los congresos.[87]

Esta democratización también se reflejó en las instituciones chiapanecas que se fueron orientando a la competitividad y a la pluralidad. Sin embargo, cabe preguntarse si estos cambios desplazaron también las prácticas autoritarias permitiendo de esta forma una modernización de dichas instituciones. El estado chiapaneco se había caracterizado por estar gobernado por un partido hegemónico y por lo tanto un lugar poco fértil para la oposición.

[87] Baja California en 1989 fue la primera y a esta experiencia le siguió gobierno interino de Guanajuato (1991), Chihuahua (1992), Jalisco y Guanajuato (1995), Nuevo León, Querétaro y Distrito Federal (1997), Zacatecas Aguascalientes y Tlaxcala (1998), Baja California Sur y Nayarit en 1999.

Una de las instituciones que ha reflejado estos cambios en términos de su funcionamiento es el congreso. El congreso chiapaneco se había caracterizado por ser monocolor, es decir, antes de la alternancia, estaba conformado por fuerzas mayoritariamente priístas. Esto le permitía aprobar las leyes de una manera sencilla por lo que no era tan interesante revisar el comportamiento de los legisladores y la dinámica del congreso en contextos de gobiernos unificados. El congreso local, conformado por una mayoría priísta, evidenciaba la necesidad de un cambio hacia la pluralidad que ya se vivía a nivel federal. Esa característica, congreso mayoritariamente priísta y gobernador proveniente de una coalición de partidos, inauguró una serie de gobiernos sin mayoría y de ahí en adelante aumentó el interés por analizar de qué forma había cambiado y cómo se había desempeñado un gobierno en su relación con un congreso altamente plural. Ante los mecanismos tradicionales que utilizaba el congreso chiapaneco para la aprobación de leyes ahora los legisladores tendrían que realizar un mayor trabajo de negociación y consenso. El poder de establecimiento de agenda y la anticipación de la reacción de los partidos y del gobernador se convirtieron en conceptos de suma importancia en la dinámica del congreso.

El contexto específico en el que se da la transición a un gobierno proveniente de una coalición distinta al PRI permitió que un mayor número de partidos asumieran una función más competitiva en aras de la aprobación de leyes de distinta denominación hacia un mejor desempeño.

Los gobiernos sin mayoría inician en el año 2000 cuando el gobernador proveniente de una coalición distinta al PRI asume su mandato y tiene que convivir con una legislatura heredada preeminentemente priísta. La no

concurrencia de las elecciones de gobernador y congreso generaba resultados distintos y propiciaban una representación más plural en la institución legislativa.

A fin de entender el origen electoral de los gobiernos divididos en este capítulo nos proponemos determinar las causas del gobierno dividido en Chiapas ante la dificultad de elecciones no concurrentes. Recordemos que de la correlación de fuerzas entre los distintos partidos se determinarán en buena medida los apoyos del ejecutivo y por lo tanto en la determinación de su agenda política.

2.1 El ciclo electoral y los gobiernos sin mayoría en Chiapas

En 1994, Chiapas se convirtió en el escenario de un movimiento social que pugnaba por la autonomía de los pueblos indígenas: el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Bajo ese escenario de polarización y violencia política el proceso electoral de ese año adquirió matices importantes[88]. Esto afectó a nivel nacional y local. "Los zapatistas condicionaron la solución del conflicto no sólo a la satisfacción de una serie de demandas materiales, sino también a la transición a la democracia en todo el país y en particular en Chiapas, donde exigían varias reformas legales…" [89]

[88] "Si bien hasta 1988 el PRI aún obtenía cerca del 90% de los sufragios válidos en Chiapas, este porcentaje empezó a disminuir desde 1991 (cuando alcanzó el 76%), antes de desmoronarse definitiva y durablemente a partir de 1994, con aproximadamente el 50% del voto válido. Esto significa que desde entonces la oposición chiapaneca en su conjunto recibe la mitad de los sufragios" Willibald Sonnleitner, *Los indígenas y la democratización electoral: una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de los Altos de Chiapas (1988-2000)*, México, COLMEX, IFE, 2001, p. 282.

[89] Silvia Gómez Tagle y Ma. Eugenia Valdéz Vega. *Chiapas, en 1994: las elecciones en los estados*, Silvia Gómez Tagle (coord.), Volumen I, La Jornada Ediciones, México, 1997, pp.180

Chiapas no solo está dividido por la dispersión de las comunidades, las diferentes religiones y los grupos sociales entre los que había conflictos, sino que también el espacio de convivencia en sí mismo no permite una integración en los distintos niveles de gobiernos cuyo desempeño se caracteriza por la centralidad en la toma de decisiones.

La oposición se ha enfrentado al control caciquil y al aislamiento de los grupos étnicos, lo que ha impedido el desarrollo de una cultura plural y que sea tolerante a la diversidad. Esto, en un principio, impidió una verdadera transición a la democracia. Sin embargo, más adelante se fueron abriendo los espacios de participación que culminarían en el cambio del sistema de partidos y su correspondiente mapa electoral.

Posiblemente por eso los resultados electorales por municipio muestran mayor presencia de los partidos de oposición que las elecciones de diputados federales, ya que, de acuerdo a las tablas de resultados, nos muestran que hay una clara inclinación hacia el PRI que no refleja la diversidad de intereses al interior del propio estado.

Entre las elecciones federales de 1988 y 1994 se produjo una interesante vida electoral que se refleja en los resultados. A pesar de que en 1994 el PRI ganó la mayor parte de los cargos a elección, disminuyó considerablemente su votación en la elección de presidente de la República, diputados federales y gobernador, al grado de que Chiapas se colocó entre las entidades de más baja votación a favor de los candidatos priístas[90].

[90] Silvia Gómez y María Eugenia Valdéz, 1997, *op. cit.* p. 182.

Al observar los resultados de la elección organizada en Chiapas (elección de diputados locales en 2001), el abstencionismo es el dato que cobra mayor realce. El cuarenta y ocho por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del Instituto Electoral del Estado de Chiapas no votaron. Sin embargo, en el estado se han efectuado cambios por la vía electoral y los porcentajes muestran tanto el apoyo que los electores brindan al PRI como la búsqueda de otras opciones. Así, vemos alianzas electorales que temporalmente unen esfuerzos para lograr la alternancia.

La complejidad contextual de la entidad también se desplaza a la explicación de la composición electoral y como tal influye en las determinantes del gobierno dividido. El surgimiento del movimiento zapatista era simplemente una muestra del descontento hacia el sistema que prevalecía en la entidad. Es decir, el sistema institucional en Chiapas, comienza a transitar hacia un juego multipartidista que permearía la vida política y configuraría la actuación de distintos actores.

El primer gobierno de la alternancia en el año 2000, proveniente de una coalición (PAN, PRD, PT, PVEM, CD, PAS, PSN y PCD), se enfrenta a mayorías priístas que conforman la LX Legislatura (1998-2001) y a los municipios con la misma adscripción. Más adelante, la LXI Legislatura (2001-2004), aunque se torna más competitiva, sigue siendo mayoritariamente priísta y la relación con el gobernador aliancista podría, no solo hallarse obstaculizada en sí misma sino también el análisis empírico del sistema de partidos y gobiernos divididos también se dificulta.

A la mitad de la LXII Legislatura (sin mayoría) en 2006, nuevamente se elegiría al gobernador en concurrencia con las elecciones federales de ese año (presidente y Congreso), por lo que nuevamente la incertidumbre de la relación gobernador-congreso se hace presente.

El nuevo gobernador proveniente del PRD y en coalición con otros partidos pequeños, nuevamente tendrá que convivir con un congreso plural en el que no encuentra apoyos suficientes para la aprobación de reformas. Nuevamente, se da la dificultad del análisis empírico de datos provenientes de elecciones no concurrentes.

El ciclo electoral en términos del calendario electoral parece ser una variable que explica el gobierno dividido en la entidad y más adelante sobre el desempeño de la institución congresional. A partir de esta característica, asumimos pues un enfoque basado en la pluralidad y la competitividad del sistema de partidos, para entender cómo se originan los gobiernos divididos y de qué manera influye en la dinámica del congreso.

2.2 La alternancia política y el primer gobierno sin mayoría

Las elecciones para gobernador son el resultado fehaciente de la transición democrática chiapaneca ya que es en el año 2000 donde asume el poder una coalición distinta al PRI. Cabe recordar que como parte del nuevo requerimiento institucional se buscaba una mayor descentralización (el PRI nacional y los gobernadores mantenían una relación muy fuerte gracias a que la designación

de los gobernadores provenía del presidente de la República) que se reflejó en la transición chiapaneca en este año[91].

Chiapas presenta bajos índices de participación a nivel federal, sin embargo, para estas elecciones el abstencionismo descendió de forma importante. En este sentido, para las elecciones presidenciales de ese año, la Alianza por el Cambio obtuvo un 40.1%, luego al PRI 37.1% y sólo en tercer lugar a la Alianza por México 17.8%. A nivel local para la gubernatura compitieron dos candidatos importantes: Sami David David por el PRI y Pablo Salazar Mendiguchía por la coalición conformada por PAN, PRD, PT, PVEM, CD, PAS, PSN y PCD.

Las elecciones para el gobierno de Chiapas tomaban una relevancia especial por el contexto político que se vivía. Por primera vez en la historia de la entidad se enfrentaban sólo dos candidatos con estas características:

El PRI lanzó como candidato al ex senador Sami David David que pese a tener todo el apoyo del gobierno federal y estatal para garantizar la continuidad del proyecto político, económico y militar del gobierno federal para Chiapas, no contaba con la preferencia de la población.

Con una campaña débil, un candidato impuesto también por la maquinaria electoral interna del partido oficial, y con un gobernador interino desacreditado incluso al interior de su partido, la derrota del PRI se perfilaba. Por ello, el gobierno del estado hizo uso de otros mecanismos como los gastos de cuantiosos recursos para asegurarse el triunfo y mejorar la imagen del

[91] Willibald Sonnleitner, 2001, *op. cit.*

gobernador Roberto Albores Guillén. Tan sólo en 1999, el Congreso local aprobó la cantidad de 20 millones 742 mil pesos para la Comunicación Social del gobierno del estado, sin embargo, el gasto fue de 28 millones de los cuales 2 millones 278 mil pesos fueron destinados para los corresponsales nacionales.

También comienzan a asomarse las denuncias sobre la compra y coacción del voto con el uso de recursos federales y estatales para el combate a la pobreza, condicionando la entrega de proyectos y otros apoyos. Estas eras señales de un posible cambio en muchos aspectos en la entidad caracterizada por el control priísta.

Cabe mencionar que el candidato de la Alianza por el Cambio había sido en 1994 senador por el PRI de 1994 al 2000, Subprocurador de Justicia en Chiapas (1978), secretario de Gobierno, Senador de la República, y miembro fundador de la COCOPA, órgano legislativo creado en 1995 para intentar solucionar el conflicto.

Tras fundar el Grupo Galileo, corriente crítica del PRI, en 1998 y después de numerosos enfrentamientos con Albores por la política de mano dura del gobernador, Salazar abandonó el partido en mayo de 1999. Un año más tarde, aunó a las principales formaciones de la oposición en torno a su candidatura equilibrando a las distintas fuerzas que conformaban la coalición por lo que recibió el apoyo de todos ellos. La alternancia en el ejecutivo en el año 2000 se perfilaba de manera contundente mostrando que los chiapanecos buscaban otras opciones y nuevos rumbos para el estado.

Este candidato llevaba la delantera en las preferencias del electorado chiapaneco. Su militancia priísta en el pasado atrajo los votos de aquellos

miembros del partido oficial que rechazaban las políticas de su partido; por ser evangélico atrajo la simpatía de quienes veían que por primera vez tendrían a uno de los suyos en el gobierno de la entidad. Por sus críticas contra el régimen, la militarización, la paramilitarización, y las exigencias al cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés firmados entre el EZLN y el gobierno federal en febrero de 1996, atrajo la simpatía de quienes se oponían a la violencia institucionalizada del gobierno en turno.

En otras palabras, viendo las tendencias, las simpatías y las campañas de los dos candidatos a la gubernatura de Chiapas se podía entrever que el PRI, por primera vez, perdería las elecciones.

El reto para el nuevo gobierno, en caso de ganar la oposición, sería modificar la correlación de fuerzas a su favor en las elecciones para diputados locales y para las presidencias municipales en el año 2001, logrando que la oposición bajo esta misma alianza o sin ella, lograra la mayoría de las diputaciones en el congreso local y de las presidencias municipales, sobre todo de aquellas ubicadas en la zona de conflicto y de las ciudades más importantes del estado. De lo contrario, Pablo Salazar Mendiguchía podría quedar aislado anulado para ejecutar sus promesas de campaña.

Si los mismos ciudadanos que votaron por algún partido de oposición en las elecciones de 1998 para las presidencias municipales volvieran a votar, en la lógica de la Alianza Opositora, Pablo Salazar Mendiguchía ganaría, en términos de municipios, en un total de 55 de los 111 que participaron en la elección de aquel año.

Si a éstos le sumamos aquellos municipios donde le hubieran dado el triunfo a la oposición, y aquellos donde la diferencia entre el PRI y cualquier otro partido fue del 10% de votos, el PRI sólo tendría la victoria segura con el voto de la mayoría de 22 municipios (el 19.8% del total). Algo más, si tomamos en cuenta la presencia de los Municipios Autónomos zapatistas, bases de apoyo y simpatizantes del EZLN en muchas regiones, el PRI ganaría con mayoría en tan sólo 16 municipios: Catazajá, Cintalapa, Comitán, La Concordia, Copainalá, Huixtán, Ixhuatán, Ixtapangajoya, Juárez, Metapa, Mitontic, Chamula, Zinacantán, Pantepec, Sunuapa y Tecpatán. Si a todo ello sumamos los errores políticos del gobernador interino desde las elecciones de 1998 hasta esa fecha, las divisiones que se dieron al interior del partido oficial y otras catástrofes políticas, el PRI tenía pocas probabilidades.

Ese año (2000, elecciones para gobernador) el PRI chiapaneco llevó a cabo la elección interna para decidir por voto directo de sus simpatizantes al candidato al gobierno de la entidad, en las 922 casillas instaladas en Chiapas, sólo participó el 20% de los priístas que votaron por el partido oficial en las elecciones para diputados locales y alcaldes en 1998. Por otro lado, Sami David David aceleraría el proceso de la remunicipalización y el fortalecimiento de las relaciones entre las diversas corporaciones policiacas y militares. Los grupos paramilitares podrían entonces ser el mejor factor de división y desestabilización para asegurar la estabilidad del partido oficial.

La crisis de consenso del partido oficial estaba presente en los tres niveles de gobierno. Los candidatos del PRI por la presidencia y por la gubernatura de Chiapas se desplomaban, mientras que la forma de gobernar las presidencias municipales había ocasionado en ese año que la población efectuara marchas,

protestas y exigencias de la renuncia de los presidentes municipales en Tonalá, Altamirano, Bochil, Tenejapa, Chicoasén, San Cristóbal de Las Casas, Sabanilla, Tapalapa, Yajalón, Comalapa, La Independencia, Escuintla, entre otros. Ante esto, el Congreso local anunciaba que se darían auditorías preventivas a 111 municipios de Chiapas.[92]

Ante esto, observamos que no sólo los presidentes municipales sino el mismo candidato oficial no contaba con apoyo social amplio y representativo. Estos eran los signos de la caída del régimen priísta. "La construcción de una amplia coalición antipriísta fue una estrategia impulsada principalmente por las dirigencias nacionales de los partidos políticos de oposición, que encontró eco en el estado porque las redes clientelares que le dieron sustento a la hegemonía priísta habían sido trastocadas por el movimiento zapatista y por el descontento de las clases medias de los sectores urbanos que empezaron a movilizarse en contra del PRI".[93]

Chiapas, el estado más pobre del país, con una población mayoritariamente rural e indígena, era un tradicional baluarte electoral del PRI. El triunfo aliancista en elecciones verdaderamente reñidas, significaba que el llamado voto campesino había dejado de cumplir su papel como reserva de sufragios priístas.

Hasta ese momento, los triunfos opositores se habían registrado en distritos con poblaciones en su mayoría urbanas, con media o alta escolaridad. El fenómeno que se produjo en ese momento en Chiapas era indicativo de que incluso en comunidades rurales analfabetas y con pobreza extrema, y en donde existen

[92] Cuarto Poder, julio de 2000
[93] Jesús Pineda de la Cruz, *La transición democrática de Chiapas,* UNICACH, Tuxtla Gutiérrez, 2012, p. 153

miles de personas que no hablan español, el voto priísta había dejado de ser mayoritario.

Solamente sumando fuerzas, la oposición venció al PRI. Así, este partido pasó a ocupar el segundo lugar en las preferencias electorales por lo que se tenía que privilegiar la construcción de acuerdos. La jornada transcurrió en calma ese año y los resultados fueron los siguientes:

Tabla 2.1 Elecciones para Gobernador 2000

PRI	Coalición (PRD, PAN, PT, PVEM, PCD, PAS, CD PSN)	OTROS
468,110	525,050	3,945
46.95%	52.66%	0.40%

Sistema nacional e-México, CIDAC

Aparentemente el predominio del PRI no cambió tanto más que el hecho de que se configuró una alianza con el único fin de derrotarlo en las elecciones para gobernador. Los partidos alcanzaron votaciones prácticamente divididas en tres, era probable que el PRI no contara ya con un apoyo amplio como en el pasado. Sin embargo, los resultados del 2000 condujeron a la convivencia entre un ejecutivo proveniente de una coalición y un congreso priísta al igual que los municipios fundamentalmente priístas.

El escenario más factible era que el gobierno federal haría todo lo posible con la ayuda de un congreso local de mayoría priísta, por obstaculizar cualquier acción del nuevo gobierno opositor de Pablo Salazar.

Luego de que a nivel federal el PAN arrebató la presidencia al PRI después de 71 años ininterrumpidos se seguía con especial interés lo que pasaría en Chiapas. Este último sólo logra conservar las votaciones de las elecciones federales que se habían llevado a cabo en julio del 2000.

Desde el punto de vista de los 24 distritos electorales en el estado, la Alianza por Chiapas ganó 15 de ellos (distritos 1,2,3,4,5, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 18, 19, 23 y 24) y el PRI obtuvo la mayoría en 9 (distritos 6, 7, 11, 13, 16, 17, 20, 21 y 22). De los distritos ganados por el PRI, la diferencia respecto a la Alianza por Chiapas oscila desde los 804 votos a su favor en el distrito 11 con cabecera en Pueblo Nuevo Solistahuacán, hasta los 19,440 en el distrito 22 de Chamula que incluyen los municipios de los Altos como Chalchihuitán, Chenalhó, Larráinzar, Mitontic, Pantelhó y Zinacantán (IEE, Chiapas)

Desde el punto de vista de los 111 municipios en la entidad (no participaron en estas elecciones los 7 nuevos municipios creados por el gobernador interino Roberto Albores Guillén), la Alianza Opositora obtuvo la mayoría de los votos en 53 municipios, contra 58 ganados por el PRI de donde se destacan con amplio margen a su favor en los municipios de La Trinitaria, Tzimol, El Bosque, Tecpatán, Acapetahua, Escuintla, Chicomuselo y El Porvenir.

En algunas regiones votaron los zapatistas y en otras se abstuvieron. Cabe señalar que el PRI perdió muchos municipios de la región norte como en Catazajá, La Libertad, Palenque, Salto de Agua, Tila, Tumbalá, Chilón y Yajalón. En el distrito de Ocosingo que abarca los municipios de Altamirano, Chilón, Ocosingo y Sitalá, el PRI ganó con solo una diferencia de 1,035 votos donde hubo un total de 1,771 votos nulos (el total de votos en este distrito fue de 69,571)[94].

[94] Ocosingo corresponde al distrito 01 y es de población indígena, al igual que los distritos 02 (Palenque), 03 (Simojovel) y 05 (San Cristóbal de las Casas) los cuales son reconocidos institucionalmente, ife.org.mx.

La victoria de la opositora Alianza por Chiapas era una clara señal de que el mapa político de México, que permaneció inmutable por siete décadas, estaba cambiando, al parecer, de manera irreversible. La llegada a la gubernatura del estado de Pablo Salazar ponía fin a una larga hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y refrendaba la tendencia de cambio pacífico expresada por los mexicanos en los comicios nacionales del 2 de julio del 2000.

Pero si el triunfo de la Alianza y la derrota del PRI constituyen un suceso sin precedentes en la historia de este estado, no es menos trascendente el hecho de que Salazar sería el primer gobernador protestante de Chiapas, en una región de amplia tradición católica. En el complejísimo entramado social chiapaneco, las diferencias religiosas juegan un papel fundamental, debido a la progresiva penetración en la zona de las iglesias protestantes.

Ante la derrota del PRI, la cual era reflejo de un sistema social oligárquico y caciquista, el mundo se preguntaba sobre la actitud que asumiría el EZLN. Sin embargo, aunque los zapatistas no intervinieron de modo directo en el proceso electoral, fue una fuerza omnipresente en el momento de la decisión de cada voto. Pero, frente al hecho incontrovertible de que el gobierno de Chiapas era fruto de un proceso democrático legal, tendría que definir su posición. La legitimidad de la victoria convertía a Salazar en un interlocutor válido de la guerrilla, en la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado.

Sin embargo, el gobernador que asumiría el poder tendría ante sí obstáculos formidables, generados por quienes querían preservar sus intereses políticos y económicos en un entorno opresivo como lo era Chiapas como los grupos de

poder que tenían la mayoría en el Congreso local y controlaban la casi totalidad de los municipios chiapanecos.

A la férrea oposición priísta que encontraría Salazar se sumaba la interrogante sobre el futuro de la alianza triunfante. Cumplido el objetivo de derrotar al PRI y conquistar el gobierno local, era previsible que no fuera tan fácil lograr acuerdos entre sus dos fuerzas más importantes, el PAN, (conservador) y el PRD (izquierda).

El apoyo del gobernador se vería obstaculizado en tanto que la alianza que lo llevó al poder estaba conformada por diversos partidos con los cuales se llevarían a cabo acuerdos con distinto sustento ideológico. Aun así, no puede dejar de ser relevante el que un estado caracterizado por el autoritarismo de las élites priístas que mantuvieron un férreo control de las elecciones y en el que los cauces de la lucha política a veces tuvieron que ser casi no electoral se diera paso a la transición democrática en el año 2000.

2.3 El relevo en la gubernatura y la confirmación de gobiernos divididos

Bajo una atmósfera de tensión se efectuaron las elecciones de gobernador de Chiapas, uno de los estados con alta población indígena, rezagos en materia económica y latentes conflictos. Si ya en el 2000 una coalición de partidos había desplazado al PRI del gobierno, la clase priísta chiapaneca buscaba recomponerse y volver a gozar del poder de antaño.

En el plano federal, cabe recordar que las elecciones del 2006 fueron muy competidas en la historia de nuestro país ya que la diferencia entre el primero y

segundo lugar fue de apenas 0.56% de los votos. El PAN volvió a ganar y repetiría así la victoria del año 2000.

En Chiapas, la elección fue marcada por la declinación de los candidatos de los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza, Francisco Rojas y Emilio Zebadúa, a favor del aspirante del PRI, José Antonio Aguilar Bodegas[95], en vista de la ventaja de hasta más de 10 puntos que según varios sondeos de opinión llevaba el candidato de la coalición Por el Bien de Todos (PRD, PT, Convergencia), Juan Sabines Guerrero. A él le fue negada la candidatura del PRI, pero fue afiliado al PRD por intermediación del gobernador Pablo Salazar Mendiguchía, quien luego fue acusado de organizar una "elección de Estado".

A la efervescencia natural del proceso se agregó una visita de Andrés Manuel López Obrador y su pronóstico, de que la coalición Por el Bien de Todos, que a él mismo lo postuló a la Presidencia de la República, ganaría Chiapas con un amplio porcentaje.

Era verdaderamente primordial que el proceso electoral de Chiapas no derivara en un conflicto posterior. Por lo que los resultados debían ser convincentes para que el trabajo del Instituto Electoral del Estado mereciera el reconocimiento, la aceptación y el acatamiento de todos los actores del proceso. Había que hacer un llamado a la prudencia de los partidos políticos y de sus candidatos para que respetaran los tiempos de todo proceso electoral, aceptaran los resultados oficiales y se apegaran a las instancias jurídicas en caso de impugnación. Se quería evitar conflictos como los generados de la elección presidencial.

[95] Cabe mencionar que la elección interna en el PRI fue muy difícil porque se generó nuevamente una ruptura interna y desertaron muchos priístas al PRD a donde, por cierto, emigró Juan José Sabines Guerrero.

Hay que tomar en cuenta que Chiapas es un estado muy polarizado, con problemas entre las comunidades indígenas, conflictos agrarios, magisteriales y religiosos por lo que era necesario una mayor prudencia en todos los sentidos.

El estado de Chiapas, acudiría nuevamente a las urnas en 2006 para elegir gobernador, en una tensa carrera que podría agregar volatilidad a la crisis política tras los disputados comicios presidenciales en el al final estuvieron muy cercanos Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD y Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN.

Se trataba de evitar que el proceso electoral presidencial en el que el resultado fuera puesto en duda y se proyectara también sobre los comicios en Chiapas. Responsablemente, los partidos debían esperar y aceptar los resultados de la elección y encaminar las inconformidades, en caso de ser necesario, por los cauces que la misma ley señala.

Se esperaba un ajustado resultado, lo que despertaba temores de una mayor inquietud política y posibles brotes de violencia en Chiapas, en el sureste de México y en donde los zapatistas habían tomado las armas en 1994.

El PRD de López Obrador buscaba retener el gobierno en Chiapas, pero el PAN de Calderón había dado su apoyo al candidato rival hacia el final de la campaña para impedirlo. La batalla se concentraba entre Jaime Sabines, candidato del PRD, y José Antonio Aguilar, del PRI, partido que gobernó durante siete décadas antes de perder las presidenciales del 2000.

Sabines Guerrero, quien había sido presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez, dejó las filas del tricolor para encabezar la candidatura del PRD, el cual formaba una alianza con el PT y Convergencia.

Uno de los aspirantes perredistas que estaba luchando por alcanzar la candidatura, era el diputado federal Emilio Zebadúa, quien prácticamente dio como un hecho la afirmación de Sabines como candidato. Sin contar que el PAN y el PRI acusaron al gobernador de Chiapas, Pablo Salazar, de utilizar ilegalmente recursos públicos para financiar la campaña del PRD.

Así, en el proceso electoral 2006 para elegir al gobernador para el periodo 2006-2012 significaba un hecho de gran trascendencia para la vida democrática de la entidad. Un acontecimiento que se observaba de los más competitivos en la vida política del estado. Sin embargo, seis años atrás un estudio señalaba: "Políticamente el año 2000 resulta significativo para los mexicanos que nos encontramos viviendo el proceso electoral más controvertido en la historia de nuestro país. Esta contienda electoral no sólo es definitiva en la vida nacional, lo es también para muchas entidades federativas. En Chiapas coincidentemente, se elegirá también gobernador, ante un clima de conflictos políticos, sociales y económicos que requieren ser atendidos."[96]

Después de un sexenio, el panorama político nacional se enrareció tras los escándalos de funcionarios públicos. Aún más, en Chiapas se agrega como factor determinante la falta de identidad partidista de los candidatos y así se

[96] Juliana Matus López *et al*, *Monitoreo en cinco diarios locales en el proceso electoral Chiapas 2000*, Unach-CEE, Tuxtla Gutiérrez Chiapas, 2000, p. 5

generaba un ambiente difícil y de desconcierto no sólo para los conocedores de este campo sino para el ciudadano que debe decidir su voto.

Las alianzas son puramente coyunturales, para arribar al poder y además hacía compleja la decisión de los electores. La Coalición por el Bien de Todos, al menos en lo que corresponde a la que se presentó en Chiapas, y a los personajes que la conformaron y apoyaron, estaba muy lejos de significar una opción de izquierda, dándose en cambio, una clara separación entre los intereses concretos de la mayoría de la población y la ambición de poder de parte de todos los partidos.

El proceso electoral en 2006 estaba lejos de pertenecer a programas o principios de los partidos políticos sino más bien a alianzas que al final podrían afectar el desempeño de las instituciones.

El presidente del Consejo General del IEE, Marco Antonio Ruiz Guillén, apostó a que cuando menos un 60 por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal acudiría a las urnas a ejercer su derecho al voto.
Reiteró que esa era la única preocupación, y por ello realizaron desde el inicio del proceso electoral, una intensa campaña de promoción del voto, pues en la elección de gobernador anterior sólo sufragó el 44 por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal.

Por encima de las particularidades mayores de esta elección, los comicios transcurrieron sin violencia, pero con muchos incidentes, al parecer provocados por la renuencia de algunos a someterse a las reglas electorales previamente aceptadas por todos, partidos y candidatos.

Finalmente, el balance de la elección quedó de la siguiente forma:

Tabla 2.2 Gobernador 2006

Partido	PRI-PVEM (Alianza por Chiapas)	PRD-PT-Convergencia (Coalición por el Bien de Todos	PAN	PANAL	PASC
% votación	48.0	48.55	2.59	0.3	0.5

IEE, Chiapas, porcentaje de participación 44.7

El electo gobernador Juan José Sabines Guerrero tendría su primer reto político-electoral importante luego de las cerradas elecciones del 20 de agosto de 2006, en las que superó al candidato priísta, José Antonio Aguilar Bodegas, para suceder a Pablo Salazar Mendiguchía.

Independientemente de quién ganara, Sabines o Aguilar Bodegas, de alguna forma, terminaba ganando un sector del PRI. Por otro lado, el alto grado de abstencionismo alcanzado en Chiapas en la elección anterior, hacía que, cualquiera de los candidatos que resultara finalmente electo, lo haría con la sombra de ilegitimidad que significa el haberlo sido con apenas la quinta parte del total del electorado[97]. Con un mínimo porcentaje, el PAN, si bien conservó su registro estatal, pierde fuertes prerrogativas electorales de carácter económico[98].

Lo anterior muestra la cercanía entre el PRI y el PRD que significa el posible posicionamiento PRI en futuras elecciones. La afirmación de gobiernos divididos en Chiapas fue obtenida en la elección de 2006. En concurrencia con

[97] IEE, Chiapas
[98] La Jornada, 29 de agosto de 2006

las elecciones federales para la presidencia, los resultados ratifican la necesidad de que la relación entre el ejecutivo y el legislativo se lleve a cabo mediante el consenso lo cual, a través de la anticipación reactiva de cada uno de ellos, de la capacidad de imponer la agenda y del número de jugadores con veto en dicha dinámica.

2.4 Elecciones intermedias y el apoyo legislativo al gobernador

A partir de la integración de las legislaturas podemos analizar cómo se ha configurado el gobierno dividido en Chiapas. Sin embargo, es conveniente revisar cómo se organizaba, antes de la alternancia a nivel gubernatura, la conformación del congreso para describir las legislaturas posteriores en su relación con el ejecutivo local.

La LVIII Legislatura correspondiente al periodo 1991-1995 estuvo conformada por solo 15 diputados uninominales más seis plurinominales y había 20 distritos electorales locales lo que se describe en el siguiente cuadro:

Tabla 2.3 LVIII Legislatura, 1991-1995

	PRI	PAN	PRD	Frente Cardenista	TOTAL
Mayoría Relativa	15	0	0	0	15
Representación Proporcional	3	1	1	1	6
TOTAL	18	1	1	1	21

Congresochiapas.gob.mx

La LVIII legislatura se vio disminuida en el número de diputados de oposición pues sólo aparecen oficialmente tres diputados (PRD, PAN y PCFRN) de tal

manera que el porcentaje de composición volvió a variar respecto a legislaturas anteriores pues ahora el PRI tenía el 86% de las curules y la oposición el 14%.[99] Esta legislatura cubrió un período de 4 años y se conformó con 21 diputados por única ocasión. De los diputados por mayoría relativa el PRI obtuvo todos los escaños de mayoría relativa mostrando así su preeminencia en la entidad. Prácticamente se considera que prevalecía un sistema no competitivo de partidos.

Para la LIX Legislatura entre 1995-1998 nuevamente se hicieron períodos de tres años y había un total de 40 diputados entre los que estaban 24 de mayoría relativa y 16 por representación proporcional gracias a la reforma promulgada en mayo de 1995.

En el año de 1995, la elección de diputados fue ganada por el PRI el cual obtuvo 21 de los 24 lugares totales por mayoría relativa.

Tabla 2.4 LIX Legislatura, 1995-1998

	PRI	PAN	PRD	Frente Cardenista	PT	TOTAL
Mayoría Relativa	21	2	1	0	0	24
Representación Proporcional	5	3	5	1	2	16
TOTAL	26	5	6	1	1	40

Congresochiapas.gob.mx

Esta legislatura es una muestra clara de cómo va creciendo la oposición en el estado, aunque todavía observamos una mayoría priísta que reflejaba una élite cohesionada alrededor del gobierno y el partido hegemónico[100]. Con 48.36% de

[99] Historia del H. congreso del Estado de Chiapas, tomo I, II y III, IV legislatura, noviembre de 1994

[100] …"el considerable aumento de la votación del PRD se debió a que los grupos y organizaciones productivas y sociales que apoyaban tradicionalmente al PRI decidieron trasladar su voto al PRD. Estos resultados

la votación, por primera vez, el partido hegemónico en Chiapas por primera vez no logró superar la mayoría absoluta de los votos.

Para la LX legislatura, correspondiente al período de 1998 a 2001, la distribución de escaños fue la siguiente:

Tabla 2.5 LX Legislatura, 1998-2001

	PRI	PAN	PRD	PT	PFC	TOTAL
Mayoría Relativa	21	2	1	0	0	24
Representación Proporcional	5	3	5	2	1	16
TOTAL	26	5	6	2	1	40

IEE, Chiapas

Los procesos para Diputados Locales de 1998 muestran que el PRI es el que mayor número de diputados se lleva; en segundo y tercer lugar tenemos al PRD y al PAN. Para las elecciones locales de 2001, que veremos más adelante, podemos ver que el orden sigue siendo el mismo, pero hay una baja en la votación hacia el PRI que probablemente se tradujeron en votos hacia el PAN o hacia otros partidos pequeños como lo es el PVEM.

La renovación del Congreso es uno de los indicadores principales de la alternancia en el estado y la evolución de éste se conformó de la siguiente forma:

Tabla 2.6 Evolución de la elección de diputados locales

Año	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Otros
1995	48%	15%	30%	3%	0.34%	4%
1998	50%	15%	28%	4%	1%	3%
2001	37%	18%	26%	9%	4%	6%

IEE, Chiapas

modificaron la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos en el estado" Jesús Pineda de la Cruz, 2012, *op. cit.,* p. 125.

Se puede observar que van disminuyendo los porcentajes de votación hacia el PRI. También el PRD refleja una disminución de votos mientras que los otros partidos van incrementados su fuerza política tendiente a la pluralidad.

La amplia coalición que lleva al Senador ex priista Pablo Salazar Mendiguchía a la Gubernatura de Chiapas en agosto de 2000, no se mantuvo en las siguientes elecciones locales, de 2001, pero parcialmente, con sus principales integrantes, se reconstruyó a fin de asegurar que el PRI no dominara la legislatura local.

Los resultados de las elecciones locales de ese 7 de octubre del 2001 en Chiapas provocaron sorpresa y desconcierto entre la opinión pública. Muchas personas pensaban que el PRI había mantenido el poder tan sólo mediante la represión y la compra de votos. Se dijo una y otra vez que la rebelión del EZLN era una prueba contundente del rechazo de la sociedad, en especial de los indígenas, hacia los gobiernos autoritarios y corruptos del PRI. El triunfo, en el 2000, de Vicente Fox en las elecciones presidenciales y el de Pablo Salazar Mendiguchía, apoyado por prácticamente todos los partidos de oposición, en las de gobernador de Chiapas, marcarían entonces el fin del predominio del PRI en el estado. Desplazado del poder federal y estatal, incapaz de recurrir ya a los fondos públicos para captar votos, el PRI estaría destinado a sufrir un acelerado declive en los comicios para renovar los cargos municipales y el congreso chiapaneco.

Sin embargo, a pesar de estos pronósticos, en esas elecciones locales el PRI aparecía como el gran vencedor. Conquista 21 diputaciones de mayoría relativa de las 24 que componen el congreso y obtuvo 72 presidencias municipales de

un total de 118. Con la única excepción de Las Margaritas, triunfa en todos los distritos indígenas chiapanecos. En Chamula y Tenejapa, que agrupan los municipios indígenas más tradicionalistas, lo hizo con una holgada ventaja.

Pero, ¿cómo se explican estos resultados? ¿realmente el PRI mantiene una presencia hegemónica en el estado a pesar de haber perdido la gubernatura en el año 2000? ¿O estos resultados son de alguna forma ambiguos? ¿Cuál fue el papel del EZLN en el triunfo del PRI? Para responder a estas preguntas es necesario analizar los resultados electorales a la luz de los acontecimientos políticos que se produjeron en ese momento.

En una sociedad cada vez más democrática, era paradójico que, después de la victoria de Vicente Fox, la participación electoral en los comicios locales de todo el país se hubiese desplomado. Ciertamente en México, por regla general, las elecciones presidenciales movilizan a más electores que las contiendas locales. Pero, además, todo parece indicar que muchos ciudadanos, tras haber buscado la manera de desplazar pacíficamente al PRI de la Presidencia de la República, se habrían desinteresado de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos. Esta actitud puede comprenderse, en parte, como resultado de los resultados reales de la alternancia (los problemas económicos y sociales siguen siendo los mismos), y en parte por el hecho de que los comicios han perdido mucho de su sentido anterior: lo que está en juego no es más la permanencia o la desaparición de un sistema político que funcionaba durante más de 70 años. En las elecciones locales lo único que se decidía era cuál de todos los candidatos en pugna, cuyas promesas de campaña se parecían cada día más aumentando el escepticismo, habría de gobernar en lo local o

legislar a nivel estatal. Prácticamente de un día para otro, las elecciones, de ser un asunto que definía la esencia política del país, se había transformado en un hecho rutinario. Sin duda había que lamentar el creciente abstencionismo, pero celebrar la mayor naturalidad de la democracia electoral.

En este contexto nacional, el caso de Chiapas resulta excepcional. A diferencia de lo que había sucedido en todo el país, y a pesar de que tradicionalmente esta entidad ha tenido las tasas de abstencionismo más altas de la República, en esta ocasión la participación electoral fue prácticamente la misma que en las elecciones presidenciales (51.4% en 2000 y 51.9% en 2001), y creció en más de 5% con respecto a las anteriores elecciones de diputados locales y ayuntamientos de1998.[101]

En efecto, el PRI, a pesar de que obtuvo 21 de las 24 diputaciones en 1998, sufrió la mayor disminución de la votación a su favor desde los comicios de 1994, que estuvieron marcados por el levantamiento zapatista. El PRI obtuvo tan sólo el 37% de los votos válidos, cuando en las elecciones para gobernador del 2000 había alcanzado el 47%. En el caso de San Cristóbal de Las Casas, ganó el distrito con tan sólo el 26% de la votación. De hecho, sólo obtuvo la mayoría absoluta en dos distritos (Chamula y Tenejapa). Eso significa que, si la coalición de partidos que llevó al poder a Pablo Salazar se hubiera mantenido, el PRI sólo habría triunfado en esos dos distritos y habría obtenido seis diputaciones de representación proporcional. Es decir que habría contado con ocho diputados de un total de 40, en vez de 24 (que es el máximo que autoriza la Constitución chiapaneca) como fue el caso.

[101]IEE, Chiapas.

La ruptura de la Alianza por Chiapas tiene varias explicaciones, pero la más importante fue, sin duda, la sorprendente decisión del gobernador de no apoyarse en los partidos que lo habían conducido al triunfo. En su gabinete ningún cargo importante quedó ocupado por algún cuadro político de los partidos que conformaron la Alianza por Chiapas, sino por ex priistas, personalidades independientes o dirigentes de organizaciones sociales. Estas decisiones generaron muchos resentimientos. El PAN se distanció del gobernador. En el PRD se produjo una escisión con la salida de Gilberto Gómez Maza, líder histórico de la izquierda chiapaneca. Pero el resultado más grave fue que ningún partido de la antigua Alianza por Chiapas se sintió comprometido con el actual gobierno y, por lo tanto, no se esforzó por repetir una amplia coalición que le habría asegurado un apoyo estable en el Congreso del estado y en las presidencias municipales. Cada partido pensó tan sólo en aumentar su propio caudal de votos. El resultado fue la enorme sobrerrepresentación del PRI, que con tan sólo el 37% de los votos tendría el 60% de los diputados y 61% de las presidencias municipales.

Sin embargo, a pesar de lo que podrían sugerir estos logros, la situación del PRI en Chiapas no era nada prometedora. El partido atravesaba por la crisis más grave de su historia. En un primer momento, la mayoría priista del Congreso del estado se enfrentó abiertamente con el nuevo gobernador, negándose a aprobar el presupuesto estatal. Pero, con el paso de los meses, se fue conformando un grupo de diputados priistas, encabezado por Edgar de León, dispuesto a dialogar con Pablo Salazar. Este grupo fue creciendo hasta desplazar de la Presidencia del Congreso del estado al líder de los priistas, Mario Carlos

Culebro, y aprobar, con muchos meses de retraso, el presupuesto presentado por el gobernador.

Pero los conflictos internos del PRI no pararon ahí. Mario Culebro, que también era el dirigente estatal del partido, se enfrentó a la dirigencia nacional por la elección de candidatos para diputados y presidentes municipales, de tal forma que se presentaron dos convocatorias distintas para el registro de candidaturas, una del Comité Directivo Estatal (CDE) y otra de la Comisión Ejecutiva Nacional (CEN). Mario Culebro fue destituido de la dirigencia estatal, pero después de una negociación con el CEN recuperó su cargo. Este acuerdo resultó de lo más efímero: a la hora de registrar a los candidatos ante el Instituto Estatal Electoral (IEE), el PRI presentó dos listas: una elaborada por el CEN y la otra por el comité estatal. Según este último, la lista presentada por la dirigencia nacional había sido negociada con el gobernador Pablo Salazar, para garantizarle diputados dispuestos a apoyar su gobierno. Nueva crisis, nueva toma de las oficinas del PRI estatal, nueva destitución (ahora elaborada por el CEN fue declarada la única válida por el IEE)[102].

Para el momento de las elecciones, los ciudadanos estaban convencidos de que, entre los candidatos a diputados del PRI, la mayoría eran personas dispuestas a llegar a un acuerdo de gobernabilidad con Pablo Salazar. Se vislumbró entonces la paradójica posibilidad de un gobernador elegido por una amplia coalición anti PRI, gobernando con el respaldo de los diputados del PRI.

[102] Cuarto Poder, 13 de marzo de 2002.

A pesar de la visión general acerca de una buena relación entre el ejecutivo y legislativo locales, paulatinamente se fueron mostrando ejemplos de la ruptura interna al interior del PRI local que en parte influiría en el proceso legislativo. Muestra de ello fue que los diputados salientes decidieron aprobar el presupuesto del año 2002 (en vez de que esta tarea correspondiera a los entrantes, como era la norma hasta entonces). Por si esto fuera poco, el 20 de octubre de 2001, en una sesión nocturna, extinguieron la figura de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, que era presidida por el partido mayoritario (es decir por el PRI), para reemplazarla por una Comisión de Régimen Interno en la que cada partido estaría representado por un diputado; desaparecieron la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Congreso, para crear un órgano de fiscalización superior autónomo del mismo Congreso, cuyo titular sería nombrado a propuesta del Poder Ejecutivo por un período inamovible de siete años. Finalmente, para evitar que el Congreso entrante diera marcha atrás a estas reformas, modificaron la Constitución para que ésta sólo pueda ser reformada con las dos terceras partes de los votos de los diputados y de los ayuntamientos con mayoría calificada que no tiene el PRI.

Al tener noticia de estas reformas, la dirigencia nacional mandó a suspender la sesión del Consejo Político Estatal en la que se iba a elegir a la nueva dirigencia estatal. Sin embargo, la sesión se llevó a cabo y Edgar de León, principal promotor de las reformas, fue electo presidente del Comité Directivo Estatal y tomó posesión de las oficinas del partido. Los diputados entrantes manifestaron públicamente su repudio a las reformas, que limitaban drásticamente su capacidad de negociar con el gobernador. La dirigencia nacional expulsó de las filas del partido a los 17 diputados salientes que aprobaron las reformas,

incluido obviamente Edgar de León, y amenazó con aplicar la misma sanción a los miembros de los ayuntamientos que avalaran la reforma.

De esta manera, el PRI chiapaneco, a pesar de haber ganado la gran mayoría de las diputaciones y de las presidencias municipales, se encontraba en acelerada descomposición. El gobernador aparece, entonces, como el gran triunfador de todos estos conflictos. De hecho, no ha habido personaje político importante que se le haya opuesto que no haya tenido que renunciar a su cargo. Ese fue el caso de los presidentes del Supremo Tribunal de Justicia, del Congreso y del Instituto Estatal Electoral. Si bien todo esto aseguró la gobernabilidad del estado a corto plazo, estas maniobras políticas podían llegar a tener graves consecuencias sobre la vida política democrática del estado a mediano y a largo plazo. Todos los partidos políticos estaban divididos entre pablistas y no pablistas, de tal forma que no sólo sus fundamentos ideológicos habían desaparecido, sino que incluso los electores, en el momento de emitir su voto, ignoraban si estaban sufragando a favor del gobierno actual o en contra de él.
En consecuencia, al mismo tiempo que la ciudadanía chiapaneca se mostraba cada vez más participativa, tolerante y dispuesta al pluralismo, la clase política parecía esforzarse por minar los fundamentos mismos de la democracia: el régimen de partidos, el equilibrio de poderes.

En suma, el PRI ya no contaba con el Poder Ejecutivo local. El PRD capitalizó estos votos; sin embargo, como fue una alianza la que sacó al PRI del gobierno local, era probable que más adelante este partido mantuviera la mayor cantidad de distritos locales y municipios, pues en las elecciones locales y federales obtenía buenos resultados.

Para el año 2001 la conformación de la cámara es plural, aunque el PAN y el PRD conservan una ligera ventaja. Este fue el primer año en que los comicios se registran bajo un gobierno que no emanó de las filas del PRI

El número de curules para los partidos se repartía de la siguiente manera:

Tabla 2.7 LXI legislatura, 2001-2004

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	TOTAL
Mayoría Relativa	1	21	2	0	0	24
Representación Proporcional	4	3	5	0	0	12
Coaliciones	1	1		1	1	5
TOTAL	6	25	7	1	1	40

IEE, Chiapas

Tabla 2.8 Elección de diputados federales

PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Otros	Votos válidos	Votos nulos
133,573	285,792	147.355	31,810	59,444	6,572	37,776	702,332	29,296
19.02%	40.69%	20.98%	4.53%	8.46%	0.94%	5.38%	100%	

IEE, Chiapas

En la elección de Diputados Federales, encontramos una mayor votación hacia el PRI, en segundo lugar, se encuentra el PRD y, en tercer lugar, el PAN. Con lo anterior queda claro que existe una clara diferencia en la votación a nivel federal y local.

A nivel local, por medio de mayoría relativa el PRI alcanza la mayoría mientras que el PAN y el PRD obtienen ventaja por medio de la representación proporcional. Las coaliciones le dan al PT y al PVEM un escaño de representación mostrando así que la suma de esfuerzos genera resultados.

A partir de las alternancias del año 2000, el pluralismo había echado prometedoras raíces en las tierras indígenas. Las elecciones locales de 2001 vieron proliferar las candidaturas a las presidencias municipales.

Los partidos políticos PRD, PT, PAN y PVEM, decidieron a nivel de los Comités Estatales llevar a cabo una alianza electoral, tanto para las presidencias como para Diputados, pero no en todos los municipios del estado se consumó esta alianza. El PRI, PVEM (en algunos casos) y Convergencia, decidieron ir solos a las contiendas; a excepción de Tuxtla Gutiérrez donde se aliaron PRI-PVEM. Las campañas electorales bajo el gobierno de la alternancia y con el PRI como opositor, se llevaron a cabo en medio de una serie de críticas, ataques, desprestigios, acusaciones, amenazas entre los contendientes; más que concentrarse en recoger las demandas de la población y hacer propuestas concretas a la problemática que viven los pueblos y las comunidades**.**

El PRD y el PT, en contiendas electorales pasadas por lo regular siempre hacen alianzas; pero tomando en cuenta las alianzas pasadas donde fue electo el gobernador Pablo Salazar Mendiguchía, decidieron repetir la experiencia aliándose con el PAN.

Chiapas es uno de los estados que se caracterizó por un elevado abstencionismo en las elecciones federales de 2003. Tuvo una participación del 31 por ciento, casi diez puntos debajo del promedio nacional. Incluso, está ubicado abajo del promedio de participación de los diez estados que tendrían elecciones para gobernador ese año (38 por ciento). Si se compara con el grado de asistencia a

las urnas que hubo en los comicios estatales en 2000 (51 por ciento), se ve una caída significativa.[103]

Desde el punto de vista de distritos electorales federales ganados por partido, en 2003 el PRI gano once de doce posibles, y el PAN alcanzó a ganar sólo uno. Si además exploramos los resultados electorales locales, el predominio es priísta. De los 24 distritos locales que conforman la entidad, en 2001 el PRI ganó 21, el PAN sólo uno y el PRD dos. Estos datos muestran que el PRI tiene ventaja sobre los demás partidos para enfrentar las elecciones locales.

Tabla 2.9 LXII Legislatura, 2004-2007

	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Convergencia	TOTAL
Mayoría Relativa	12	4	7	1	0	0	24
Representación Proporcional	5	3	3	1	3	1	16
TOTAL	17	7	10	2	3	2	40

IEE; porcentaje de abstencionismo 45%

El límite de representación refiere a que ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de veinticuatro diputados por ambos principios (Mayoría Relativa y Representación Proporcional), aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior. Esta es la situación que presentó el PRI en 2004.

La conformación del Congreso muestra que el PRI es el que más diputados tiene. En segundo lugar, están el PRD y en tercer lugar el PAN. El límite de representación impide que un solo partido acapare más del 60 por ciento de

[103] Revista Voz y Voto núm 135, pp.39

diputados. Pero, aun así, el PRI tiene mayoría en el Congreso, aunque la oposición en su totalidad es mayor con lo cual, en un contexto de alianza, podría ser escenario de conflicto dependiendo del contexto político específico.

La LXIII se conformó de la siguiente manera:

Tabla 2.10 LXIII Legislatura 2007-2010

	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	TOTAL
Mayoría Relativa	9	4	7	1	1	1	1	24
Representación Proporcional	5	3	3	1	2	1	1	16
TOTAL	14	7	10	2	3	2	2	40

IEE; Chiapas

En los comicios de 2007 se registró el índice de participación más alta desde 1995 según el Instituto Estatal Electoral del estado. Con respecto a la elección de 2006, ésta creció en un once por ciento (fue de 45.3%)

El PRI ganó en seis municipios y en cuatro más en alianza; aunque no ganó Tuxtla Gutiérrez donde el Frente Amplio Progresista integrados por el PRD, PT y Convergencia. Aunque el PRI perdió 31 presidencias municipales de las 72 que gobernaba en ese momento, pero recuperó Tapachula y mantuvo una lucha cerrada con el PRD por los municipios de Palenque, Ocosingo y Comitán.

Aunque el PRI sigue obteniendo el mayor número de curules, tiene que convivir con otros partidos con los que tiene construir acuerdos para la aprobación de las leyes. Por otro lado, el ejecutivo local proveniente del PRD tiene que relacionarse con un congreso mayoritariamente priísta pero más plural que en el pasado.

En las elecciones de ayuntamiento también se confirma la pluralidad por la que optan los electores lo que más adelante se traducirá en apoyo u obstáculos para el gobernador y el desempeño mismo del congreso.

La alternancia también se refleja en los municipios donde la tendencia hacia el PRI también se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 2.11 Votación en los municipios

año	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Otros
1995	15 %	48%	30%	3%	0%	4%
1998	15%	49%	28%	4%	1%	3%
2001	19%	35%	21%	7%	3%	15%

IEE, Chiapas

La votación a favor del PRI disminuye en trece puntos porcentuales con relación a la de 1995 pero conserva el gobierno del 68% de los municipios de Chiapas. El porcentaje del PRD pierde 9 puntos porcentuales, pero aumenta en tres el número de municipios ganados (17 en 1995 y 20 en 2001). El PAN incrementa su porcentaje en cuatro puntos y duplica el número de municipios a su cargo (5 en 1995 y 12 en 2001).

Para las elecciones municipales de 1998 la distribución quedó de la siguiente forma:

Tabla 2.12 Ayuntamientos, 1998-2001

Partido	Municipios
PRI	82
PAN	5
PRD	15
PT	0
PVEM	0
Alianza Fraylescana	0
JUSTA	0
Partido Democrático Chiapas	0
Frente Cívico	0

IEE

En la elección de 2001, el PT y el PVEM por primera vez asumen gobiernos municipales dentro de Chiapas. La dinámica es semejante a la descrita en los

comicios para diputados. En el caso de los municipios intervienen tres factores que explican los cambios en la distribución de votos y de gobiernos municipales con relación a las elecciones anteriores: El número de municipios se eleva de 111 a 118, el número de electores que emiten voto válido se elevó en un 36% y los votos se desplazan de un partido a otro. En el año 2001, los gobiernos municipales se distribuyeron de la siguiente forma: 72 PRI, 20 PRD, 12 PAN, 4 PVEM, 2 PAS, 2 PT, 5 PRD-PT y 1 PRD-PVEM.

En el período comprendido entre 1995 y 2001, el voto opositor otorgó el triunfo al PRD en 39 municipios y al PAN en quince municipios. Sin embargo, sólo en nueve de ellos, el partido del sol ha gobernado dos veces y en otros dos (Jitotol y Nicolás Ruiz) conserva el gobierno durante los sucesivos trienios. El PAN por su parte mantiene el gobierno de dos municipios durante dos trienios y en otros dos lo retiene durante los nueve años siguientes. Uno de ellos es el municipio de Tuxtla Gutiérrez donde se asienta la capital (el otro es Huixtla). Ello ratifica la característica de urbano que asume el voto panista en la mayoría de las entidades federativas, así como el predominio electoral del PRI dentro del estado de Chiapas, el dinamismo del voto opositor y su acentuado desplazamiento.

Indiscutiblemente el voto de la población hacia los partidos muestra cierta consistencia en lo que al congreso se refiere y el primero y segundo lugares lo han ocupado el PRI y PRD o PAN respectivamente en nuestro periodo de estudio.

De los 118 municipios de la entidad, 72 son gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 28 en alianzas conformadas por los partidos

Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia. Un total de 14 son gobiernos emanados del PRD, 11 por el PAN, cuatro por el PRD y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuatro más por el PVEM, tres por el PT y dos por Convergencia.

Estas autoridades son producto de las elecciones más participativas en Chiapas efectuadas el 3 de octubre de 2004, cuando poco más del 55 por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal acudió a las urnas. En esa ocasión, el PRI logró 16 diputaciones locales, los partidos de la Alianza por Chiapas 20, el PVEM tres y Convergencia una diputación. Para ese proceso electoral, los ocho partidos políticos que participarían en la sucesión de los 118 ayuntamientos y el congreso local eran, además de los ya referidos, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata.[104]

Durante esas elecciones, algunos partidos de oposición consideraron ciertas zonas de tensión ubicadas, en su opinión, entre otras, en los municipios de Benemérito de las Américas, Tzimol, Venustiano Carranza, Pueblo Nuevo y Solistahuacán. Asimismo, las autoridades no notaron pretensión alguna del EZLN de participar o influir en los comicios.

También es sorprendente el hecho de que las tasas más altas de participación se encuentran en la zona rural del estado y en especial en las regiones indígenas. En 23 municipios (Aldama, San Andrés Duraznal, Santiago El Pinar, Coapilla, Totolapa, Tapalapa, Sitalá, Ocotepec, Pantepec, La Libertad, Osumacinta,

[104] Todos ellos, en diferentes partidas recibieron 52 millones 45 mil 127 pesos con 60 centavos en total para el financiamiento de sus campañas, que se desarrollaron del 4 de agosto al 3 de octubre de ese año, Cuarto Poder, 25 de enero de 2012.

Nicolás Ruiz, Jitotol, Suchiapa, San Lucas, Soyaló, Ixtapangajoya, Francisco León, Chapultenango, Sunuapa, El Porvenir, Zinacantán y Monte Cristo de Guerrero), 10 de ellos con población predominantemente indígena, la participación supera el 74% de la lista nominal. Aunque estos 23 municipios están distribuidos en distintas regiones del estado, comparten muchos puntos. Se trata de municipios pequeños, con población rural de bajos ingresos económicos y en los que las asambleas comunales desempeñan un papel relevante en la vida política. Esto demuestra, una vez más, que una intensa vida comunal puede ser perfectamente compatible con un gran interés por las elecciones y con una fuerte presencia de los partidos políticos. Cabe aclarar que los resultados en estos municipios fueron un poco menos favorables al PRI que los del resto del estado. En efecto, el PRI gana 12 de los 23 municipios con mayor participación, el PRD seis, el PAN tres, y el PT y el PVEM uno.

En el extremo opuesto, las tasas más bajas de participación, menos del 45% de la lista nominal, se encontraron en las cuatro ciudades más importantes del estado (Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Comitán y San Cristóbal de Las Casas) y en extensos y poblados municipios indígenas, en donde parecía seguir influyendo los conflictos internos entre partidarios y opositores al EZLN (Ocosingo, Palenque, El Bosque y Salto de Agua) o entre tradicionalistas y protestantes (Chamula).

Mientras todas las ciudades vieron con cierta indiferencia las elecciones locales, muchos municipios indígenas y rurales asistieron a las urnas. En Los Altos, esta fiebre electoral se manifiesta en la aparición de nuevos partidos políticos a nivel municipal. En promedio, se presentaron más de cuatro candidatos en las elecciones para ayuntamientos. Lo más notable fue el orden y la tranquilidad

con los que se desarrollaron las campañas y los comicios. En Chamula, por primera vez en toda su historia, hubo partidos políticos distintos del PRI que pudieron no sólo colocar propaganda electoral, sino incluso abrir comités municipales en la cabecera sin sufrir la más mínima agresión. En Tenejapa, tres partidos políticos (PAS, PRD y PAN) realizaron su cierre de campaña en la cabecera el mismo día y a la misma hora. En el pueblo, se dio un ambiente de relativa calma entre los concurrentes, independientemente de sus inclinaciones políticas. Finalmente, por primera vez, dos municipios indígenas de Los Altos serían gobernados por partidos distintos del PRI: Zinacantán por el PRD y Chalchihuitán por el PT.

En los municipios indígenas de la región de Los Altos, esos comicios marcaron un paso fundamental de una pluralidad económica, social, política y religiosa, que se vivía de manera muy conflictiva, a un pluralismo en el que las diferencias empezaban a verse como naturales y legítimas.

La otra gran novedad de estos comicios, ampliamente comentada por la prensa nacional, fue el triunfo del candidato del PAS, Enoch Hernández, a la Presidencia Municipal de San Cristóbal de Las Casas. Hernández, era un popular locutor de la radio local, que tenía un programa en el que los ciudadanos denunciaban en vivo los errores, las carencias y las corruptelas de las autoridades municipales, buscaba ser postulado por el PRI (partido al que pertenecía). Al fracasar en su intento, se acercó al PAN y al PRD, sin mayor éxito. Sólo el PAS, partido que no tenía mayor presencia en el estado, aceptó registrarlo como candidato. Además, a pesar de ser originario de Jiquipilas, pueblo en donde no se habla una lengua indígena desde hace más de un siglo, se presenta como indígena. Finalmente, a diferencia del PRI y del PRD que

negociaron con los líderes de las colonias periféricas y del área rural para obtener el voto de sus agremiados, Enoch se dirigía directamente a los ciudadanos.

Lejos de poner al descubierto una irreductible oposición entre auténticos coletos e indígenas, los resultados electorales pusieron en evidencia la enorme diversidad que caracteriza la ciudad. El PAS obtuvo el 31% de los votos, seguido por el PRI con 27%. El PRD y el PAN, por su parte, obtuvieron cada uno 15%. Lo más notable es que, si bien el PRI llegó en primer lugar en el centro de la ciudad y en el área rural, mientras que el PAS obtuvo el triunfo gracias a la gran votación de las colonias periféricas, las diferencias en los resultados en las secciones de estas tres zonas no son tan marcadas como se podría pensar. El PAS logró muchos votos en la vieja traza urbana, mientras que el PRI tuvo un muy decoroso segundo lugar en las nuevas colonias. Por otra parte, los resultados electorales fueron muy similares en las colonias indígenas a los de los otros barrios populares poblados en su mayoría por mestizos.

En todos los municipios fue evidente que la personalidad de los candidatos representa un factor determinante en la decisión de voto de los ciudadanos. El partido que los postulaba pasaba a un segundo plano. De hecho, muchos candidatos provenían del PRI y, al no obtener la candidatura de su partido, buscaron afanosamente otro que quisiera postularlos. Sólo así se entienden algunos hechos sorprendentes de la jornada electoral. El PAS, cuya existencia era desconocida en Chiapas, gana dos municipios (Tuxtla Chico y San Cristóbal de Las Casas) y obtuvo porcentajes de votación por encima del 20% en otros cinco (Juárez, Tenejapa, Pijijiapan, Teopisca e Ixtapa). De igual forma, el PVEM, que nunca había logrado arraigar en el estado, triunfó en cuatro

municipios (La Concordia, Acapetahua, Suchiapa y Bochil) y superó el 30% de la votación en Villa Comaltitlán.

A menudo, la popularidad de los candidatos a presidentes municipales llevó a los electores a sufragar en las elecciones para diputados locales por el partido que los postulaba. Pero en otros casos, se produjo un voto diferenciado. Así, el PRI, que llegó en tercer lugar en las elecciones municipales de Tuxtla Gutiérrez (con menos del 15% de la votación), triunfó en uno de los dos distritos (el Oriente) de la ciudad para elegir diputados locales.

Las elecciones municipales, al mismo tiempo que mostraron el interés de los campesinos e indígenas por elegir a sus autoridades, pusieron en evidencia el deterioro de los partidos políticos. De hecho, la victoria del PRI se explica no tanto por méritos propios, sino más bien como fracaso de la Alianza por Chiapas que llevó al poder a Pablo Salazar.

Durante todo el proceso electoral, el EZLN brilló por su ausencia. Prácticamente ningún candidato hizo referencia al problema de la insurgencia zapatista. Tampoco se le puede atribuir al EZLN una influencia importante en los resultados electorales. Ni siquiera se puede culpar al abstencionismo zapatista de algunos de los triunfos del PRI, como fue el caso en 1995. En las zonas tradicionalmente zapatistas, el IEE pudo capacitar a los funcionarios de casilla e instalar las urnas sin incidente alguno. Con la única excepción de Ocosingo, cuyos límites se redujeron a raíz de la creación de los municipios de Benemérito de las Américas y de Marqués de Comillas, el ya tradicional abstencionismo zapatista no es perceptible en los resultados, dado que afecta a un número cada vez menor de electores potenciales.

En San Andrés Larrainzar, la deserción de militantes, que viene produciéndose desde 1995, había tenido como resultado reforzar al PRI. Después del nuevo municipio de Aldama (en donde también hubo importantes bases zapatistas en torno a la localidad de Santa Marta), Larrainzar era el municipio más priista de todo el estado (el PRI obtuvo ahí el 89% de los votos)

Si calculamos el porcentaje de votos a favor del PRI, no sobre el total de votantes, sino sobre el total de los electores inscritos en la lista nominal, Larrainzar, con el 44%, llega en tercer lugar estatal después de Aldama y de Santiago El Pinar, un nuevo municipio que se crea con localidades que antes pertenecían a Larrainzar.

En Chenalhó, la comunidad de Las Abejas se integró plenamente a la vida del municipio. Registraron, bajo las siglas del PRD, una planilla municipal que obtuvo el 33% de los votos, y quedaron en segundo lugar detrás del PRI, que ganó con el 60%. Este resultado, le garantizó a Las Abejas contar con varios regidores de representación proporcional en el ayuntamiento.

Sin duda, estos reacomodos suscitan, en algunos casos, fricciones y choques más o menos violentos, sin embargo, a pesar de algunos incidentes aislados, las comunidades se van reconciliando. Al respecto, la manera en que el PRD de Chamula ha subvertido el discurso de los caciques tradicionales es muy significativa. Durante décadas, los líderes priistas de Chamula expulsaron a los disidentes alegando que atentaban contra la unidad del municipio; ahora los perredistas argumentan que son los caciques quienes dividen al pueblo, al impedir que los chamulas de distintos credos y militancias políticas vivan juntos en la demarcación.

Para las siguientes elecciones municipales, la configuración de los municipios quedó de la siguiente forma:

Tabla 2.13 Municipios, 2004-2007

Partido	Municipios
PRI	72
PAN	12
PRD	20
PT	2
PVEM	4
PAS	2
PRD-PT	5
PRD-PVEM	1

IEE, Chiapas

Para el año 2007, dos millones 713 mil 124 ciudadanos inscritos en el listado nominal, participarían en la jornada para elegir a los miembros de los 118 ayuntamientos.

La configuración de los municipios quedó de la siguiente forma:

Tabla 2.14 Ayuntamientos, 2007-2010

Partido	Municipios
PRI	41
PAN	22
PRD	12
PT	2
PVEM	5
Convergencia	2
Nueva Alianza	0
Alternativa	0
PAN-PANAL	1
PRI-PVEM	11
PRD-PVEM-PT-Convergencia	2
PRD-PT-PVEM	1
PRD-PT-Convergencia	10
PRD-PVEM-Convergencia	1
PRD-PT	3
PRD—PVEM	0
PRD-Convergencia	2
PT-PVEM	1
PT-Convergencia	2

IEPC

La información obtenida a partir de los resultados tanto de las elecciones de diputados como en la de municipios describe la pluralidad existente en el estado chiapaneco y su consecuente influencia en el congreso chiapaneco.

El mapa electoral anteriormente mostrado es una aproximación al entendimiento de los gobiernos divididos y al desempeño del congreso. El entorno social y político es un punto a considerar en la comprensión de los arreglos de poder y su posterior traducción en el cambio y funcionamiento de las instituciones.

El PRI perdió la gubernatura, pero continúa como un actor importante en el congreso por lo que ejerce un gran peso en la toma de decisiones y la formación de coaliciones para consensar reformas. El mapa de poder planteado en la parte uno de este capítulo da cuenta de los partidos han generado una dinámica plural gracias a que los electores han pugnado por un cambio a partir de elecciones democráticas.

Las condiciones que han influido en esta composición electoral y por ende sobre la dinámica legislativa son las siguientes:

- Las reformas electorales a nivel federal y local.
  Ya diversos autores han analizado el efecto de las reformas a nivel nacional desde 1977 las cuales principalmente han tenido como objetivo el liberalizar al sistema político vigente en aquel momento e incrementar la participación ciudadana y de otros partidos de oposición.

La reforma electoral del año 2000 contempló diversos aspectos: la constitucional, de diputados de mayoría relativa seguía siendo de 24 mientras que se modificaron diez artículos constitucionales[105] y la legal contempló ocho rubros[106]. En cuanto a la integración de la asamblea no se hicieron cambios sustanciales puesto que el número representación proporcional eran 16. Sin embargo, se adiciona una fracción en el que se decía que para que los partidos pudieran registrar candidatos por representación proporcional debían haber registrado candidatos en por los menos la mitad de los distritos uninominales.[107] En lo referente al poder Legislativo se atendió a lo estipulado en la Constitución en cuanto al tope máximo de Diputados, el umbral de votación del 2% y lo referente para determinar la fórmula de proporcionalidad pura.

Entre los años 2004 y 2005 se llevaron a cabo reformas importantes en el estado concernientes a la equidad de género y la regulación de las precampañas. Se crea la Contraloría de la Legalidad Electoral y la Fiscalía Electoral responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales. Asimismo, se declaró obligatorios los debates públicos durante las campañas.

En 2008, aprueban un nuevo Código de Elecciones y Participación Ciudadana del estado, luego de que en 2007 se homologaron las elecciones estatales con las federales de 2012.

---

[105] Derechos políticos de los ciudadanos; sistema electoral e integración del Congreso Local; régimen jurídico de los partidos políticos; condiciones para la competencia política; integración y funcionamiento de los órganos electorales, administrativos, y jurisdiccionales; justicia electoral y régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos. César Iván Astudillo Reyes, 2001, *op. cit.*

[106] Requisitos de elegibilidad; régimen de los partidos; financiamiento público; órganos electorales; coaliciones; conformación del congreso; organización electoral y apartado de transitorios, *Ibid.*

[107] Periódico oficial del Estado núm. 55, 24 de octubre del 2000.

Dicha reforma creó el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y sustituyó la Contraloría de la Legalidad Electoral por una Comisión de Fiscalización Electoral. Además, el nuevo código creó y reglamentó el derecho a la participación electoral ciudadana mediante el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular y la consulta ciudadana.

Estableció una nueva jurídica legal:

- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- Sancionaba además a los partidos políticos que pierdan su registro o acreditación, con la devolución al erario estatal de los bienes recibidos durante su gestión.
- Subrayaba que los institutos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, no podrán contratar o adquirir directamente o por terceras personas tiempos en radio o televisión con cobertura estatal.
- Tampoco lo podrían hacer los dirigentes o afiliados a partidos políticos, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales.
-

El Código de Elecciones y Participación Ciudadana fue aprobado por unanimidad en el pleno de la 63 Legislatura local, luego de la iniciativa presentada por el PRI, PRD, PAN, PVEM, así como el PT, Convergencia y Nueva Alianza.

Las fracciones parlamentarias destacaron que con el nuevo código se incentivaba la injerencia ciudadana en los asuntos electorales al fortalecerse el derecho político de participación en la vida pública. Además de que se fomenta

la equidad de género, el acceso de los jóvenes a cargos de elección popular, la inclusión de los grupos indígenas y la obligación legal de los debates político-electorales[108].

- La redistritación a nivel federal que movió algunos distritos y ejerció un efecto importante sobre el voto de los electores.

El 11 de febrero del 2005, el Instituto Federal Electoral, aprobó un acuerdo para establecer una nueva demarcación territorial en relación con los 300 distritos electorales federales uninominales. La nueva distribución geográfica se utilizaría en las elecciones federales del 2006 y 2009. "La nueva distritación (tendría) como consecuencia modificaciones en las estrategias partidarias para postular y diseñar las candidaturas de diputados, ya que buena parte de los distritos quedaron compuestos por municipios distintos"[109].

Esta nueva estructura, en el caso de Chiapas, se conformaría así: Pichucalco, Motozintla y Chiapa de Corzo, dejarían de ser cabeceras distritales, y los municipios que conformaban estos distritos fueron distribuidos a otras cabeceras distritales más lejanas, el resto, incorporados a sus nuevas cabeceras. Se estrenan como cabeceras distritales Bochil, Villaflores y Tuxtla Gutiérrez, con dos distritos. Pichucalco, después de ser cabecera distrital, pertenecería a Ocozocoautla. Villa las Rosas,que estaba en el distrito de Comitán, ahora quedó en Tuxtla Gutiérrez. A Tuxtla, con dos distritos se le adjudican los municipios

[108] El Universal, 26 de agosto de 2008.
[109] Juan Reyes del Campillo Lona *y* Ernesto Ramos Mega. *"Geografía de la representación y sesgo partidario en México",* El Cotidiano, mayo-junio, año/vol 20, núm. 131, UAM-Azcapotzalco, México, 2005, p. 34.

del anterior distrito de Chiapa de Corzo, que ahora más lejano, tienen que recorrer más de 10 kilómetros a su nueva cabecera. Además, 19 secciones del municipio de Tapachula, que es la cabecera del distrito 12 con 5 municipios, son enviadas al distrito 11 de Huixtla; el municipio de Amatán, que anteriormente pertenecía al distrito 2 con cabecera en Pichucalco, pasa a formar parte del distrito 4 con cabecera en Ocozocoautla, aumentando su recorrido entre 7 u 8 horas; el municipio de Sitalá, que anteriormente pertenecía al distrito 3 con cabecera en Ocosingo, pasa a formar parte del distrito 2 con cabecera en Bochil. Finalmente, Chiapas conserva sus 12 distritos electorales federales, pero algunos distritos y municipios son drásticamente desfasados. Lo más probable es que esto creará confusión y desconcierto entre la población, los partidos políticos tendrán mayores problemas, además de los que ya tienen, para cumplir con su finalidad constitucional, de promover la participación del pueblo en la vida democrática[110].

De alguna manera esto ejerce influencia importante en la configuración del poder en Chiapas lo cual le imprime una dinámica específica al congreso y a los arreglos con el ejecutivo para las leyes. Aunque la redistritación tiene su razón de ser a nivel federal y es pensada con criterios poblacionales, no se puede dejar de lado el hecho de que existen también criterios políticos que generan cambios a nivel local y moldean las decisiones de los grupos que intervienen en la toma de decisiones.

- La no concurrencia de las elecciones locales

[110] ife.org.mx

De las tablas anteriores se observa que el PRI gobierna mayoritariamente los municipios y el congreso. Además, la diferencia entre los primeros lugares en la elección para gobernador es de apenas un punto porcentual mostrando así la recuperación de su fuerza electoral.

En términos de la configuración del mapa electoral de Chiapas encontramos que el PRI ejerce gran poder y lo sigue detentando en el congreso local. Sin embargo, llama la atención que la presencia de otras fuerzas partidistas ha aumentado dificultando así la aprobación de leyes. El gobernador que asuma el poder tendrá necesariamente que negociar con los distintos grupos y a partir de esto la comprensión de la dinámica del congreso exige una mayor previsión por parte de sus actores.

De acuerdo a Jacqueline Peschard "El comportamiento electoral no es una conducta autónoma o aislada, sino que se explica como parte del sistema político en el que ocurre"[111]. En este sentido, esta autora muestra que hay factores estables y factores coyunturales que inciden en el comportamiento político.

Russell y Wattenberg exponen tres tipos de enfoques para estudiar el comportamiento: el sociológico en el que el comportamiento se determina por factores sociales, económicos, status, etc.; el psicológico, en el que la identificación partidaria pasa por los filtros individuales de las personas y el racional en el que el votante vota por el partido que más beneficios le otorga.

[111] Jacqueline Peschard, *Comportamiento electoral,* en Léxico de la Política, Fondo de Cultura Económica, p. 327.

La alternancia en el año 2000 parece provenir de una elección racional explicado por Anthony Downs: Cada ciudadano vota por el partido que en su opinión le proporcionará mayor renta de utilidad el próximo período electoral. Es decir, creo que lo que motivó a los votantes en Chiapas está explicado en el "factor tendencia" del que Downs hace referencia: ajuste que cada ciudadano hace de su diferencial corriente de partido de forma que tenga en cuenta cualquier tendencia pertinente de los sucesos que se produzcan durante el período electoral corriente[112].

Chiapas es una entidad bastante poblada, con muchos municipios en los que viven un importante número de etnias y que por lo tanto es un estado diverso, heterogéneo. En suma, la situación caótica en Chiapas y la imagen de un gobierno que no hace nada al respecto provocaron en el ciudadano un deseo de cambio. Probablemente la oposición supo capitalizar esta idea.

Aunque este cambio podría no ser de fondo ya que el votante podría regresar a la opción original. Recordemos que el votante racional a veces vota por un partido distinto al preferido. El análisis del congreso es pertinente en este cambio ya que la pluralidad ha creado un escenario en el que el gobernador no cuenta con la mayoría en el congreso por lo que la aprobación de leyes obedece a criterios distintos en la realidad. De aquí la necesidad de analizar no sólo el proceso para elegir gobernador sino también cómo se genera la representación en el congreso.

[112] Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia,* Aguilar, Madrid, 1973, p. 223.

Como parte de la forma en que se determina el gobierno a continuación presentamos algunas tendencias generales del aumento del pluralismo y los apoyos del gobernador en términos de la conformación del congreso. El índice de Pedersen de volatilidad puede ser medido como el total de las ganancias acumuladas de todos los partidos triunfadores en una elección dada, o alternativamente, por el total de las pérdidas de los partidos derrotados en una elección determinada.[113]

Tabla 2.15 Tendencias de la conformación del poder en Chiapas[114], 1998-2007

Año electoral	Número efectivo de partidos	Fragmentación parlamentaria	Volatilidad parlamentaria
1998	2.74*	0.647	4.30*
2001	4	0.753	12.43
2004	3.5	0.717	8.0
2007	4.3	0.771	7.5

*(Hurtado, 1998:639)[115]

La tabla anterior arroja información que describe la pluralidad en la entidad, específicamente en el congreso. Este aumento se caracteriza por un mayor número de partidos, con peso en el congreso, y además por una mayor volatilidad y fragmentación del poder.

En la gráfica 1 podemos observar como el número efectivo de partidos nos da una idea no solo del pluralismo sino de los apoyos con que cuenta el gobernador.

[113] Número efectivo de partidos parlamentarios

N = 1/ $\sum_{i=1}^{n} e^2$ donde e es el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido político

Índice de fragmentación parlamentaria

f = 1 − $\sum_{i=1}^{n} e^2$

Volatilidad parlamentaria

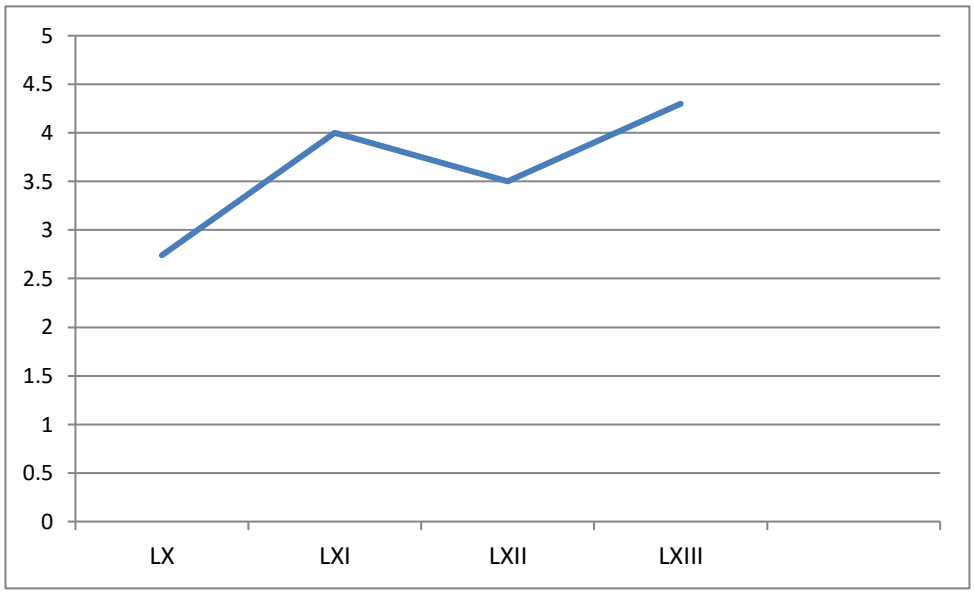
$V = \frac{|A1-A2|+|B1-B2|+.....|n1-n2|}{2}$ donde A es el porcentaje de escaños obtenido en las elecciones

[114] Es pertinente aclarar que los datos para elaborar esta tabla cuentan con la desventaja de no reflejar la redistritación de 2005 y que influyeron en la elección de 2007.

[115] Javier Hurtado, 1998, *op. cit.,* p. 639.

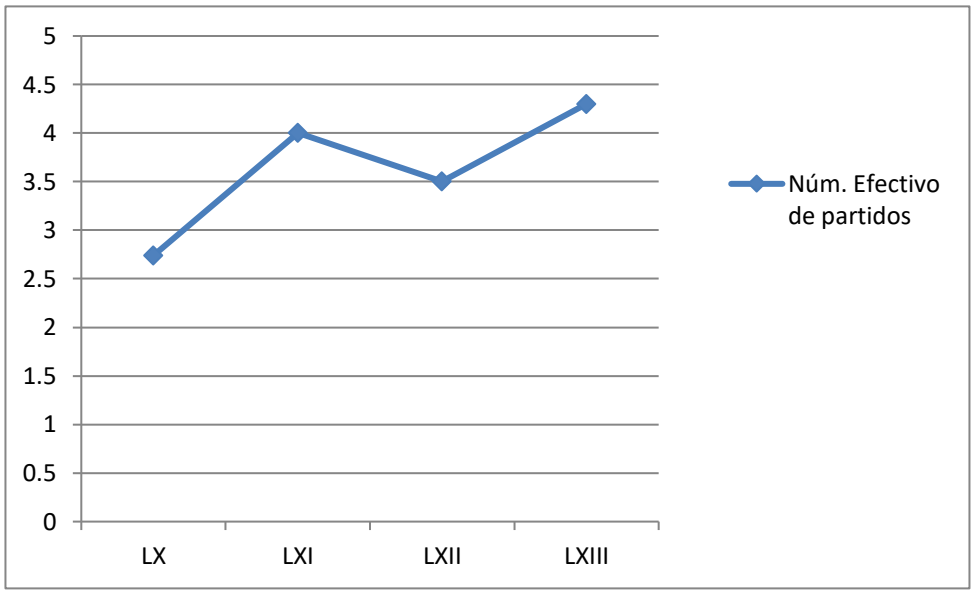
Es decir, antes de la alternancia, los gobernadores contaban con más del 50% de apoyo de su propio partido en el congreso. Después de la alternancia, el número efectivo de partidos aumenta provocando un cambio en la dinámica del congreso anteriormente ratificadora de leyes.

Gráfica 2.1 Número efectivo de partidos en Chiapas



Por otro lado, la fragmentación parlamentaria da cuenta de la dispersión del poder político. De la gráfica 2 tenemos que el número de fuerzas partidistas ha aumentado provocando en el electorado un mayor esfuerzo racional al momento de elegir entre ellas. Por lo que esta lectura se refleja en la composición del congreso.

Gráfica 2.2 Evolución de la fragmentación parlamentaria en Chiapas



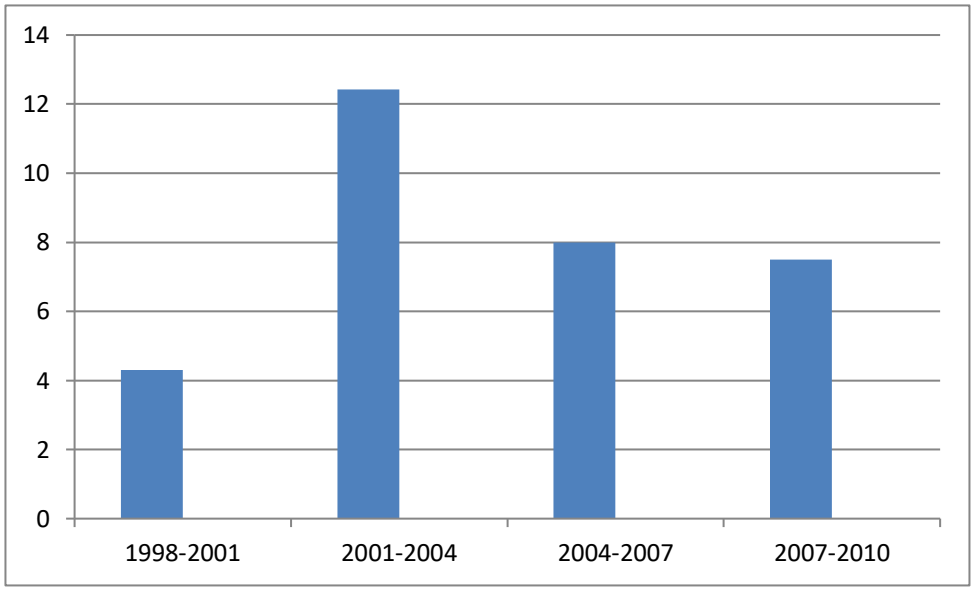
Cualquier cambio en el sistema de partidos se manifiesta en la volatilidad electoral, además si se introducen conflictos en el ambiente hay un aumento en la volatilidad:

…este concepto se acuñó para describir aquellas situaciones de inestabilidad en los patrones de voto caracterizada principalmente por cambios constantes en la estructura de los resultados electorales, pero también por el surgimiento de partidos fugaces, el incremento de votos por partidos menores, el debilitamiento de identificación del elector con el partido por el cual solía votar y el alejamiento de los electores respecto de la participación electoral. [116]

[116] Guadalupe Pacheco, "Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México, 1991-2000" *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 3, julio-septiembre, Instituto de Investigaciones Sociales, México, D. F, 2003, pp. 523-524.

La volatilidad presenta la desventaja que analiza los partidos en sí mismos como parte de un todo, pero puede resultar engañoso el análisis de las alianzas ya que no nos da el peso de cada uno.

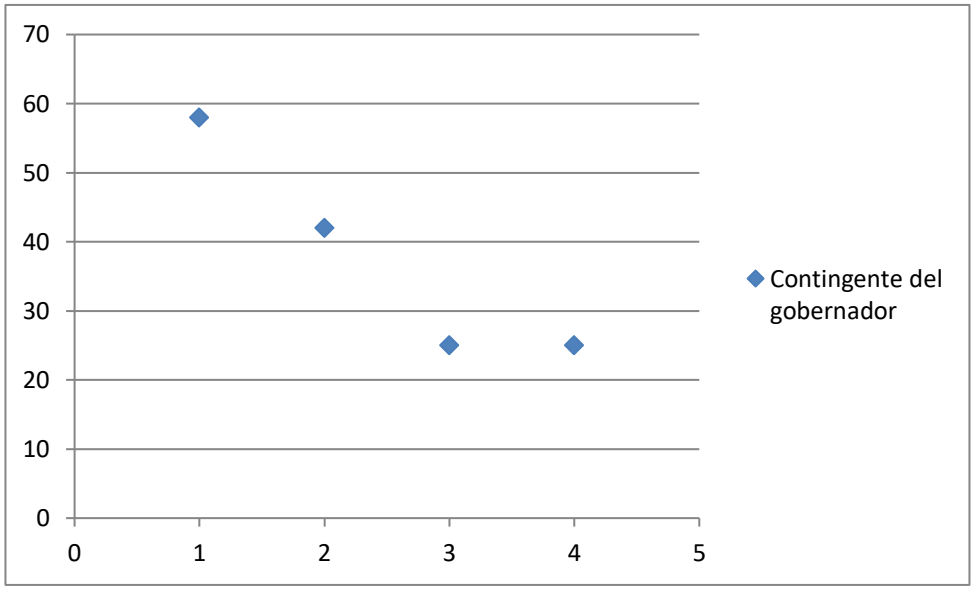
Gráfica 2.3 Volatilidad Parlamentaria



No pueden interpretarse estos índices como un indicador de cambios individuales de comportamiento, si bien al ser función de las variaciones en la implantación de los partidos entre elecciones nos puede dar una idea genérica de importancia de los cambios de comportamiento entre ambas elecciones. Son, a fin de cuentas, indicadores que a grandes rasgos describen los cambios en el comportamiento.

Las tendencias basadas en los apoyos del gobernador que determina en buena medida el desempeño del congreso las podemos visualizar en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.4 Número efectivo de partidos y tamaño del contingente legislativo del gobernador en Chiapas



Finalmente, los gobiernos divididos en Chiapas provienen de la inserción de actores en la arena parlamentaria. Esta relación entre gobernadores de un partido y congresos plurales definitivamente hacen más compleja la toma de decisiones, pero al mismo tiempo nos obligan a revisar sus características para entender su desempeño. La dificultad de los ciclos electorales y el aumento del número de partidos ejercen gran influencia sobre dicho desempeño.

Si esta tendencia continúa a largo plazo es muy posible que en los próximos períodos de gobierno se siga confirmando la dificultad del ejecutivo local en la toma de decisiones junto al congreso. Las condiciones políticas e institucionales aumentan las probabilidades de una mayor dificultad para cambiar el statu quo. La cooperación entre los actores se dificulta ante un nuevo equilibrio de fuerzas. El desempeño del congreso chiapaneco se analizará en capítulos posteriores además de cada una de sus dimensiones.

Capítulo 3: Capacidades institucionales del ejecutivo y el congreso en Chiapas

Este capítulo tiene como objetivo primordial definir las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo locales a partir del diseño institucional plasmado en la constitución local del estado de Chiapas.

Ya que las facultades no sólo reflejan su capacidad sino también son un indicador del número de jugadores que se tendrán que tomar en cuenta para las estrategias de aprobación, el diseño institucional define en gran medida los poderes del gobernador y del congreso. Además, no podemos dejar de lado que al considerar el número de jugadores de veto en términos constitucionales también nos referimos a los partidos políticos ya que implícitamente se hacen presentes en este tipo de actores políticos.

Tanto los poderes formales como los poderes partidarios constituyen una línea fundamental para entender la relación ejecutivo-legislativo en Chiapas y por consiguiente, el marco en el que se desenvuelve el congreso local y su desempeño. Las facultades de cada uno de ellos determinan su capacidad de actuación en su propio ámbito y el control mutuo en el equilibrio de poderes.
De acuerdo a Mainwaring y Shugart, la debilidad o fuerza de los poderes del ejecutivo radican en su capacidad para imponer su agenda. El grado de su influencia sobre las políticas públicas depende en gran medida de de dos factores: los poderes constitucionales y los poderes partidarios. Los primeros están plasmados en la constitución y son inherentes al cargo mismo y los

segundos están relacionados con el número de escaños que poseen y el control de partido sobre sus integrantes derivado de las reglas electorales.

Ya los estudios de Mainwaring y Shugart[117] habían propuesto una distinción entre el poder partidario y el poder constitucional del ejecutivo en materia legislativa que permite una comprensión de mayor alcance del desempeño legislativo. El primero tiene que ver con el número de partidos, el poder del ejecutivo sobre su partido y la disciplina de éste. Los poderes constitucionales están relacionados con el poder de veto, la capacidad de iniciativa legislativa y el poder de decreto. Todos estos elementos ofrecen un panorama esencial del poder del ejecutivo en la dinámica del congreso.

Los siguientes apartados ofrecen un panorama sobre estos aspectos.

3.1 Facultades constitucionales del gobernador

Entre las dimensiones del desempeño está la relación entre el gobernador y el congreso en Chiapas, por lo que es indispensable la revisión del marco legal de cada uno de ellos. Para tal objetivo hemos dividido la descripción de las facultades de los poderes en cuatro rubros: facultades para iniciar legislación, poderes de veto, poderes presupuestales, poder de decreto y facultades de nombramiento.

De entrada, suponemos que el ejecutivo no cuenta con un apoyo legislativo que le permita imponer su agenda y además no posee facultades institucionales

[117] Véase, Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y Democracia en América Latina: repensando los términos del debate,* Cambridge University Press: http:iigov.org/resenas/, *2002* .

suficientes para adoptar una estrategia unilateral por lo que intentará gobernar junto con la legislatura en lugar de eludirla[118].

De acuerdo a Benito Nacif existen tres grupos de reglas y prácticas para entender el papel del congreso[119]: el marco constitucional, las reglas electorales y las reglas parlamentarias en las que se estipula su organización interna[120]. Este capítulo, describe el marco constitucional y hace énfasis en la necesidad de una revisión que vincule la capacidad partidaria con las capacidades institucionales con las que cada actor cuenta al momento de votar las iniciativas en el congreso local.

Los poderes legislativos del gobernador le permiten influir en el procedimiento para aprobar las leyes, éstos están reconocidos en la constitución local y se dividen de la siguiente forma: el poder de veto total o parcial, el poder de iniciativa, el poder de decreto y la definición del presupuesto. Por otro lado, están los poderes no legislativos entre los que destacan los nombramientos y remoción de algunos miembros. El poder del gobernador se configura en base a las anteriores facultades y al diseño institucional que corresponde al ámbito estatal.

A continuación, se definen las facultades legislativas del gobernador de acuerdo a la Constitución Política del Estado de Chiapas.

---

[118] Cox, Gary, Scott Morgenstern, Leandro Wolfson, 2001, *op. cit.*, pp. 373-393

[119] Aunque Nacif hace referencia al Congreso de la Unión, nosotros utilizaremos su propuesta para hacer un análisis a nivel local.

[120]Benito Nacif, 2005, *op. cit.* p. 10.

3.1.1 Iniciativa de leyes

El ejecutivo presenta proyectos de legislación los cuales tienen una mayor probabilidad de aprobación cuando éste posee una mayoría parlamentaria. Si posee dicha mayoría, el congreso aceptará legislar sobre ese proyecto de ley. Pero si es una propuesta iniciada por la oposición, el congreso podría o no aceptarla dependiendo de: la cohesión y disciplina partidarias, del contexto y de la relevancia del tema.

Cuando existen gobiernos divididos, el partido en el gobierno tiene que enfrentar una mayoría opositora, el ejecutivo tiene que superar la situación minoritaria de su partido en el congreso. De tal manera que la aprobación de las leyes que el gobernador inicia depende de su apoyo legislativo.

La facultad de iniciar leyes se conoce como un poder proactivo del ejecutivo. De aquí se deriva y define el poder de agenda. De acuerdo a la constitución local, el gobernador es uno de los actores con facultades para iniciar leyes, promulgarlas y ejecutarlas dentro del marco administrativo local. Tiene la capacidad de hacer observaciones y superar el veto de las dos terceras partes del congreso local. Sin embargo, no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso que tengan que ver con sus normas de funcionamiento, prórroga de las sesiones, cuando ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado, o en acusaciones a los funcionarios del Estado por delitos oficiales. Asimismo, puede iniciar leyes de amnistía o libertad con sentencia suspendida además de las leyes que juzgue convenientes.

El presupuesto de egresos es una de las áreas donde el ejecutivo tiene la exclusividad de iniciar leyes y es, por supuesto, un rubro que podría afectar la relación gobernador-congreso. Un ejecutivo es más fuerte en la medida que menos interviene el congreso en la definición del presupuesto.

El poder del gobernador también se relaciona con los tiempos de aprobación del presupuesto. Específicamente en Chiapas, cuando no se aprueba en la fecha establecida, continúa vigente el del año anterior hasta que éste sea aprobado.

3.1.2 Nombramientos

Existen otros poderes del gobernador que responden a una lógica distinta a la legislativa pero que también influyen en la configuración de fuerzas en el congreso y su capacidad de interacción. En ese sentido están los nombramientos que éste puede hacer para la administración federal y otros miembros de los poderes públicos.

Como parte de su capacidad para realizar nombramientos de forma libre está la de los empleados y funcionarios de la administración pública del Estado, los fiscales especializados, los fiscales especiales y al Contralor General de justicia del Estado. Sin embargo, para nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y al Procurador General de Justicia, al Fiscal Electoral y a los Fiscales de Distrito, es necesaria la ratificación del congreso local.

Además, podrá proponer a los consejeros del Consejo General Consultivo de la Comisión de los Derechos Humanos, pero éstos tendrán que ser ratificados por

las dos terceras partes del congreso estatal al igual que el presidente de esta Comisión.

En los nombramientos la relación entre el gobernador y el congreso puede verse empañada por el candado de la ratificación del segundo. En un momento dado si el congreso decide rechazar, el gobernador se ve en la necesidad de proponer a otros. En el caso de que el congreso no ratifique en un tiempo determinado, la propuesta queda ratificada automáticamente. La fuerza o debilidad de un ejecutivo se visualiza también en este rubro. Cuando un ejecutivo es fuerte, sus nombramientos serán aceptados sin ningún problema. Pero cuando existe un gobierno dividido, éste podría ser un tema que dividiera a la legislatura y por lo tanto se consideraría relevante.

Otros nombramientos que el gobernador realiza con la ratificación del congreso son:

- Los magistrados del Tribunal Constitucional
- Los magistrados de las Salas Regionales Colegiadas y de las Salas Especializadas
- Los magistrados visitadores de la Visitaduría
- Un consejero del Consejo de la Judicatura

El poder del gobernador para nombrar a distintos miembros de las instituciones es bastante amplio, ya que, aunque requiera la aprobación del congreso es posible que utilice su poder de veto. La amplitud de ese poder sin embargo no es unilateral por lo que la aprobación de la agenda resulta un punto determinante en la dinámica legislativa.

Los nombramientos son parte de los poderes constitucionales del ejecutivo y definen la relación entre el congreso y el gobernador en su papel de legisladores. La amplitud o acotación de los poderes de cada uno depende de su capacidad para negociar la aprobación de leyes o en este caso, los nombramientos.

3.1.3 Poder Presupuestal

El gobernador debe cuidar los fondos públicos y asegurarse de su recaudación y distribución legal. En lo que se refiere al presupuesto, deberá presentarlo en el último cuatrimestre del año respectivo ante el congreso local. Sin embargo, no existe mención en el orden jurídico de la entidad sobre un proceso específico para el presupuesto, lo cual quiere decir que se le da el tratamiento de cualquiera de las leyes por lo que seguirá el procedimiento común.

Antes de la alternancia, el presupuesto, por lo general, no sufría grandes modificaciones, a partir de una mayor pluralidad en el congreso local cambió el efecto de la dinámica en estos aspectos. Aunque el congreso es el actor que discute y aprueba el presupuesto de egresos como parte de sus facultades constitucionales, anteriormente simplemente le delegaba dicha autoridad al ejecutivo que era quien proponía y controlaba al congreso en su aprobación. Bajo el criterio de gobiernos unificados esa era la dinámica. En la actualidad, es posible observar que la aprobación de este rubro ha generado conflictos como consecuencia de un mayor número de actores que intervienen y hacen más compleja la toma de decisiones.

3.1.4 Poder de decreto

El gobernador está facultado para expedir decretos, aunque no se menciona en que temas, con excepción de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El poder de decreto es la capacidad de "establecer nueva legislación sin que le haya sido delegada antes la autoridad específica para hacerlo"[121]. En el caso chiapaneco, este poder es constitucionalmente inexistente lo cual no aminora el efecto que puede provocar el interés por parte del gobernador de implementar políticas nuevas a través de otras canales más informales.

3.1.5 Poder de veto

Los poderes reactivos son aquellos que le permiten al ejecutivo reaccionar ante los intentos de cambiar la estabilidad de las políticas públicas. En este sentido, el veto es considerado un poder reactivo en la medida que le permite impedir el avance de una ley aprobada por el congreso. Sin embargo, existe la posibilidad por parte del congreso de continuar con el procedimiento aprobatorio si éste es avalado por mayoría.

El poder de veto no está expresado como tal en la constitución, sin embargo, cuando el orden jurídico permite al ejecutivo hacer observaciones a las leyes, le está confiriendo el poder para rechazar algunos aspectos específicos o generales de éstas. El poder de veto puede ser total[122] y la fortaleza de este poder radicar

[121] Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 153.
[122] Según Ugalde, en México el ejecutivo cuenta con poder de veto total, Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.

en la estrategia del ejecutivo local para conseguir apoyos en la legislatura para que le acepten su propuesta de ley o del presupuesto de egresos.

De la insistencia del congreso depende que se supere el veto del gobernador y por lo tanto el poder del gobernador. Un gobernador fuerte no encontrará gran resistencia en la legislatura por lo que sus observaciones serán aceptadas. Basta la mayoría calificada (dos tercios de los miembros presentes) para superar el veto impuesto por el ejecutivo.

La capacidad de gobernador para dialogar con la oposición legislativa puede generar acuerdos para imponer su veto de tal manera que la aprobación de la ley, desde su perspectiva, sea acordada finalmente en el congreso. Sin embargo, también el congreso puede consensar una posición en contra del gobernador y frenar el sentido que éste propone para una nueva ley.

El poder del gobernador en este aspecto es fuerte porque muestra su capacidad de imponerse a la legislatura y darle determinado sentido al statu quo. Esto también depende de su capacidad numérica en el congreso, es decir, con cuántos legisladores cuenta en el congreso y la relación de éstos con el partido. Los poderes reactivos le permiten luchar para conservar el statu quo o los poderes proactivos le confieren la facultad para cambiar la ley que impera. En este sentido, el veto en Chiapas se ha dirigido a la aprobación del presupuesto como una primera señal de gobiernos divididos en el año 2000. El control de agenda se lo da la iniciativa de ley y la exclusividad para ciertas áreas como el presupuesto. En sí, las modificaciones que puede introducir el ejecutivo al presupuesto son mínimas.

La autonomía legislativa del presidente es dominante cuando combina el poder de decreto, el de veto y el de iniciativa exclusiva. En Chiapas, esta combinación no ha se ha mostrado de una manera contundente puesto que no se ha empleado de manera recurrente el veto. La fuerza o debilidad del presidente debe ser evaluada a partir de la combinación de poderes y no de uno sólo.

Recapitulando, encontramos que las facultades más importantes del gobernador en su relación con el congreso y que describen la dinámica de aprobación de leyes se dividen en los siguientes grupos:

1) La nominación de los miembros de la Administración Pública, del Procurador de Justicia, del presidente de la Comisión de Derechos Humanos y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Constitucional.

2) La toma de decisiones o facultades legislativas del ejecutivo local debe contar con una mayoría de dos tercios de los miembros presentes del Congreso.

3) La ratificación por parte del Congreso en la nominación realiza por el ejecutivo a los distintos cargos públicos.

4) Plazos para la aprobación de presupuesto y el poder de veto del gobernador.

5) El control que principalmente se define por el poder de veto en el presupuesto y por la comparecencia de los titulares de las dependencias ante el congreso y sus comisiones para dar cuenta de sus respectivos ramos.

Los recursos del gobernador son aquellos espacios con los que cuenta en el congreso y son los que tiene que utilizar para controlar la agenda y superar en algunas ocasiones, la oposición a sus propuestas de ley.

La voluntad del gobernador depende de su posición ideológica y del tipo de prácticas informales, el medio en que se desenvuelve y sus intereses al momento de negociar. En gobiernos unificados, el ejecutivo local puede imponer sus iniciativas en distintas áreas, pero en gobierno divididos los actores toman una actitud previsoria sobre el sentido de las leyes lo que le permitirá la obtención de sus metas.

La capacidad del ejecutivo para llevar a cabo su agenda política está determinada en gran parte por el número de partidos con los que cuenta en el congreso. Dado que los costos de negociación son bajos, la aprobación de leyes es más flexible.

Para entender cuál es el poder del congreso y su margen de acción con el ejecutivo y en su dinámica propia, a continuación, describimos sus facultades constitucionales más importantes.

3.2 Facultades constitucionales del congreso local

3.2.1 Iniciativa de ley

El Congreso tiene la facultad de iniciar leyes que sean de su competencia, además de las disposiciones que rijan su organización y funcionamiento interno. Asimismo, su capacidad de iniciativa se extiende al Congreso de la Unión donde también le corresponde aprobar o desaprobar reformas a la Constitución.[123]

Las áreas en las que puede legislar son: en materia económica, educativa, indígena, cultural, electoral estatal, de protección ciudadana, de seguridad

[123] Véase Constitución Política del Estado de Chiapas.

pública, de beneficencia pública o privada y de protección al patrimonio histórico y cultural del estado de Chiapas. También debe formular y aprobar los planes globales y sectoriales de desarrollo del estado.

En general puede legislar sobre los siguientes puntos:

- Organización y funcionamiento del municipio libre, así como las bases de los reglamentos de policía y buen gobierno
- Establecimiento de instituciones para el tratamiento de los menores infractores y la organización del sistema penitenciario
- Lo relativo al fundo legal de los municipios y al reparto de predios disponibles a los que los necesitan
- Leyes para combatir el alcoholismo
- Leyes para el equilibrio ecológico y la explotación racional de los recursos
- Leyes relativas a la relación del trabajo y la seguridad social
- Legislar en materia de plebiscito e iniciativa popular
- Ley que regule el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso estatal
- Aprobar las leyes de ingresos de los municipios
- Expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos

Como podemos observar, el campo de legislación es muy amplio en gran parte por la naturaleza del poder legislativo que discute y aprueba la mayor parte de las leyes para las que fue instituído. Desde luego que para el análisis de su desempeño hay que remitirse a la observación del proceso legislativo en relación con el gobernador y con las otras figuras que tienen la capacidad de iniciar leyes o participar en dicho proceso.

3.2.2 Nombramientos

El Congreso tiene la facultad de nombrar al consejero presidente, a los consejeros Locales, al presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.

En lo referente al poder judicial, el Congreso deberá aprobar los nombramientos de los miembros de éste. También tiene el poder de ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia, el Fiscal Electoral y los Fiscales de Distritos pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia del Estado.

La Comisión de Derechos Humanos tiene un presidente que también lo es del Consejo Consultivo el cual será ratificado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso estatal.

En su relación con el ejecutivo local el congreso siempre tendrá que ratificar las propuestas de éste:

- Los magistrados del Tribunal Constitucional
- Los magistrados de las Salas Regionales Colegiadas y de las Salas Especializadas
- Los magistrados Visitadores de la Visitaduría
- Dos consejeros integrantes del Consejo de la Judicatura

Finalmente, también podrá nombrar y remover libremente a sus empleados y funcionarios de confianza.

3.2.3 Poder Presupuestal

El tema del presupuesto, por lo general, ha sido el proyecto de aprobación más conflictivo en la era de los gobiernos divididos. La constitución local ha dotado

al Congreso de la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto anual de egresos. Si el gobernador decide hacer observaciones a la propuesta anual del presupuesto, el congreso puede rechazarlas o aceptarlas. Sin embargo, si el gobernador supera los dos tercios de votos de los presentes en el congreso puede imponer su agenda.

El marco jurídico local no es muy claro en lo referente a la flexibilidad para que el congreso enmiende la ley de egresos presentada por el gobernador con lo que este rubro podría seguir siendo conflictivo en gobiernos divididos y con poca definición de las reglas.

3.2.4 Poder de decreto

El Congreso puede iniciar decretos al igual que el ejecutivo, sin embargo, éstos obedecerán al procedimiento para la aprobación de las leyes. Cuando se trate decretos relacionados a reformas constitucionales, necesitará que también den su aprobación la mayoría de los Ayuntamientos.

3.2.5 Poder de veto

Ya en el apartado referente a las facultades del gobernador, se hizo alusión a que éste puede hacer observaciones, pero cuando el congreso apruebe "no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar la remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior"[124].

[124] Constitución Política del Estado de Chiapas.

Para la revisión de la cuenta pública que presenten el Ejecutivo y los Ayuntamientos, el Congreso del Estado se apoyará en el Órgano de Fiscalización Superior; examinará no sólo las partidas gastadas según el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de ellas. Este punto es muy importante puesto que la relación con los ayuntamientos es muy estrecha en términos hacendarios. Por ejemplo, es el congreso quien autoriza acciones como la desincorporación de bienes y otros. Lo relacionado con los ingresos y egresos municipales coloca al congreso y los ayuntamientos en una relación importante.

De acuerdo a las facultades anteriores podemos ver que tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo tienen poderes individuales y mutuos que hacen posible la separación y autonomía en sus funciones. Esta capacidad se ha visto incrementada a partir de una mayor pluralidad de actores en la aprobación de leyes. Si bien es cierto que el conflicto no es sinónimo de negatividad si es un indicador de la mayor dificultad en la dinámica del congreso como resultado de gobiernos sin mayoría.

Las facultades legislativas del gobernador y del congreso ponen de relieve la necesidad de la búsqueda de acuerdos ya que, en algunas ocasiones, como en la aprobación del presupuesto, cuentan con la facultad de hacer observaciones y cambiar el sentido de la aprobación con lo que la capacidad de preveer la posición que tomará cada legislador o grupo parlamentario es información vital para el proceso total.

Dado que la estructura misma del congreso no es por sí sola la que determina su desempeño final, es vital el análisis de qué tanto se ha ido transformando su actividad para la aprobación de políticas públicas. Para esto, hay que entender que existe el comportamiento individual de los legisladores, su comportamiento como grupo (en relación al partido político al que pertenecen) y el apoyo con el que cuentan tanto el gobernador como el congreso mismo (estructural y políticamente). De acuerdo a la iniciativa de que se trate, los grupos legislativos se pueden mostrar en desacuerdo a la hora de votar en conjunto o de forma individual, "la nueva composición del congreso no ha sido acompañada de la transformación del marco normativo"[125]

De acuerdo a lo anterior, si se han sumado nuevos actores al proceso legislativo y lo hacen más complejo, es necesario determinar cuáles han sido los apoyos que han dificultado o permitido la aprobación de la agenda del congreso local chiapaneco y de los gobernadores en nuestro período de estudio.

Las facultades legislativas del gobernador y del congreso ponen de relieve la necesidad de la búsqueda de acuerdos ya que, en algunas ocasiones, como en la aprobación del presupuesto, cuentan con la facultad de hacer observaciones y cambiar el sentido de la aprobación con lo que la capacidad de prever la posición que tomará cada legislador o grupo parlamentario es información vital para la aprobación.

[125] María Amparo Casar, 2000, *op. cit.,* p. 56

3.3 Representación de los partidos en el congreso

El número de legisladores de los que dispone cada partido en el congreso es un indicador del pluralismo y del apoyo legislativo con el que el gobernador cuenta. De tal forma que, si una iniciativa es aprobada o vetada, se negocie en relación con las capacidades jurídicas y políticas de cada uno de los actores. La composición de las fuerzas políticas define los acuerdos que suscribe cada legislatura.

Los poderes partidarios son un factor que interviene de manera importante en la eficacia de los poderes constitucionales porque reflejan la relación entre gobernador-partido-congreso. Aunque la constitución otorgue amplias facultades al gobernador, éste sólo podrá tomar decisiones en base al apoyo que tenga en el congreso por lo que el análisis del control que ejerce sobre su partido describe en gran medida la relación ejecutivo-legislativo. Si el partido no apoya al gobernante, éste no podrá aprobar sus leyes deseadas. También esto sucede cuando el partido del gobernador no cuenta con mayoría en el congreso. Aunque el ejecutivo tenga poderes amplios puede carecer de apoyo en el congreso que le permita la aprobación de sus políticas.

Los siguientes apartados tienen como objetivo la descripción y análisis de los poderes partidarios en nuestro período de estudio.

3.3.1 Capacidad partidaria de los tres principales partidos en el congreso

La conformación de las cuatro legislaturas de estudio fue la siguiente:

Tabla 3.1 Distribución de escaños, 1998-2010

LX		LXI		LXII		LXIII	
Partido	escaños	Partido	escaños	Partido	Escaños	Partido	escaños
PRI	26	PRI	24	PRI	17	PRI	14
PAN	5	PAN	6	PAN	7	PAN	7
PRD	6	PRD	6	PRD	10	PRD	10
PT	2	PT	2	PT	2	PT	2
PFC	1	PVEM	1	PVEM	3	PVEM	3
		PAS	1	PC	1	PC	2

IEE

Del cuadro anterior rescatamos que existe una mayor presencia de partidos en el congreso local pero aun así el partido con mayor representación sigue siendo el PRI mientras que los otros no tendrían muchas posibilidades de éxito en la producción legislativa a menos que se formaran coaliciones en la aprobación de leyes relevantes.

La ventaja del PRI al contar con la mayoría en el congreso le confiere la capacidad de orientador de la balanza en la aprobación de políticas y un probable obstáculo o apoyo para el gobernador en las iniciativas que desee aprobar.

Las tablas anteriores nos muestran que existe una mayor pluralidad, pero el poder partidario se divide ya que ninguno de los partidos podrá actuar por sí solo en el bloqueo o aprobación de alguna iniciativa particular.

3.3.2 Posibilidades de influencia de los partidos en la determinación de la agenda

En un sistema presidencial el congreso aprueba leyes y el ejecutivo las ejecuta en el ámbito de su competencia por lo que los poderes del gobernador y los apoyos de la legislatura constituyen un elemento esencial de análisis.

Como parte del análisis de la relación ejecutivo-legislativo es necesario tomar en cuenta que a medida que aumenta el número de partidos en el congreso también se dificulta la toma de decisiones. El grado de fragmentación aumenta la dificultad para cambiar el statu quo.

Cuando el partido del gobernador es minoritario puede encontrar poca cooperación por parte de la legislatura y frenar las iniciativas que considera importantes. La existencia de varios partidos ha obligado a la formación de coaliciones que les permita sacar adelante su agenda a cada uno de los actores. La formación de coaliciones puede generar una mayor estabilidad en la toma de decisiones y otorgar ventajas al congreso y al gobernador en el sentido de la innovación de la ley o los cambios propuestos.

Las facultades analizadas en los anteriores apartados hacen referencia a los poderes constitucionales tanto del gobernador y del congreso, sin embargo, cuando se analiza la relación ejecutivo-legislativo también hay que tomar en cuenta los poderes partidarios.

La siguiente tabla refleja los apoyos legislativos de los gobernadores en nuestro periodo de estudio:

Tabla 3.2 Apoyo partidario del gobernador, 2000-2010

Gobernador	Legislatura	Apoyo partidario (24 diputados de MR y 16 de RP)
Pablo Salazar Mendiguchía	LX	13
Pablo Salazar Mendiguchía	LXI	16
Juan Sabines Guerrero	LXII	13
Juan Sabines Guerrero	LXII	14

IEE

Aunque el ejecutivo posea poderes amplios podría carecer de apoyo en el congreso que le permita la aprobación de sus políticas. Así que los poderes partidarios son la otra parte que habrá que tomar en cuenta de forma cuidadosa al momento de hacer el análisis de la dinámica del congreso. La fortaleza o debilidad de cada uno de los poderes dependerá de su capacidad para equilibrar los poderes constitucionales y los poderes partidarios. Estos últimos relacionados íntimamente con la disciplina y cohesión partidarias.

Con el triunfo del primer gobernador de la alternancia Pablo Salazar, el PRI poseía 25 del total de diputados del congreso local. Los conflictos más comunes podrían ser: veto del ejecutivo local a proyectos de ley o los amarres del propio congreso estatal al gobernador.

3.4 Organización interna y capacidades del congreso

Las normas de organización del congreso local nos permiten visualizar la dinámica a seguir en el proceso legislativo y la capacidad de los propios partidos de incidir en la arena política. Ya que los poderes partidarios del ejecutivo están relacionados con su apoyo parlamentario y el nivel de disciplina partidaria, los dispositivos que posea para acceder a la toma de decisiones y las reglas a las que se enfrentan son dos elementos fundamentales que caracterizan el proceso legislativo.

La división en grupos parlamentarios expone el peso de cada partido en el congreso y su capacidad de apoyo al gobernador en un momento dado. El control de la agenda en gobiernos divididos se determina en buena medida por

la oportunidad que tienen los actores de involucrarse en la arena legislativa a través de las reglas.

Por otro lado, un elemento en el que se expresa la pluralidad del congreso y se impulsan entendimientos para alcanzar acuerdos es la junta de coordinación política mientras que las propuestas de los distintos grupos parlamentarios se integra en una agenda legislativa.

3.4.1 Reglas que determinan la organización interna del congreso local

Es la constitución la que establece los principios fundamentales para el desempeño del órgano legislativo, las prerrogativas de los diputados y el procedimiento legislativo.

Mientras tanto, la ley orgánica desarrolla los principios y funciones del congreso local. Establece sus órganos, organización interna, y forma de tomar decisiones. El funcionamiento de las fracciones en relación con cada partido político.
Los procesos son regulados por el marco estudiado: ¿cómo son seleccionados los jugadores con veto? ¿quiénes son los jugadores con veto? ¿quién controla la agenda legislativa? ¿bajo qué reglas deciden? Estos aspectos son vitales porque permiten conocer la representación obtenida en la institución legislativa y además prever las reacciones de los actores en forma individual y partidaria.

Según la ley orgánica el grupo parlamentario es el conjunto de diputados de la misma filiación partidaria. Los coordinadores de cada grupo parlamentaria

integran la junta de coordinación política que es la que expresa la pluralidad del congreso. En ésta se impulsan entendimientos y convergencias.

La agenda legislativa la presenta la junta de coordinación política y consta de las propuestas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios, temas pendientes y propuestas de los poderes ejecutivo y judicial.

La ley orgánica determina que las normas de cada grupo parlamentario se establecen en sus estatutos por lo que aquí es donde se materializa la relación partido-legislador-gobernador. La disciplina y cohesión partidarias pueden orientar de un modo u otro la aprobación de iniciativas, la cooperación-conflicto o en un momento dado hasta bloqueos a alguna iniciativa en especial moldeando así la dinámica legislativa y la relevancia de los temas a tratar.

Sin embargo, todos los partidos representados en el congreso son acreedores de los mismos derechos, por ejemplo, aunque un partido minoritario no alcance a conformar un grupo partidario tiene los mismos derechos que los otros diputados. Asimismo, tienen la obligación de avisar cuando hay cambios en los grupos parlamentarios al congreso como parte de la dinámica legislativa. La junta de coordinación es la que expresa la pluralidad del congreso, por tanto, es el órgano en el que se impulsan entendimientos para alcanzar acuerdos.

Las propuestas de los distintos grupos parlamentarios de gobierno se integran en una agenda legislativa y las comisiones son las que “estudian, dictaminan y dan seguimiento a los asuntos”. De tal manera que este eslabón en la dinámica legislativa es fundamental porque es ahí donde fundamentalmente se discute lo

que pasará a discusión al pleno. La productividad del congreso se refleja, en gran parte, desde las comisiones, por lo que si existe eficiencia o rezago se hará presente en ese eslabón.

Las comisiones pueden citar a los funcionarios públicos y titulares de las dependencias gubernamentales para que concurran al congreso o a las comisiones a rendir información y éste es un instrumento de control al ejecutivo local ya que es posible solicitar informes sobre algún aspecto de la administración pública y por lo tanto presionar a los miembros del gabinete local.

Existen dos variables que afectan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: los poderes legislativos del presidente y los poderes partidarios.
Son cuatro áreas que caracterizan los poderes del ejecutivo en su relación con el legislativo:

1) Proactivos
2) Reactivos
3) Poderes dominantes
4) Marginales

Mientras que los poderes partidarios del presidente se refieren a su apoyo parlamentario y nivel de disciplina partidaria los poderes legislativos están íntimamente ligados a la materia constitucional. La formación de coaliciones es necesaria cuando el gobernador no cuenta con una mayoría absoluta, cuando las reglas obligan al presidente a negociar apoyos para la toma de decisiones, la disciplina partidaria.

La disciplina se puede hacer notar en varios dispositivos, por ejemplo: “cuando los partidos bloquean iniciativas presidenciales o asisten para dejar sin quórum las deliberaciones”. Los poderes legislativos mientras tanto son inherentes al ordenamiento local y general.

Aunque el congreso no tenga como fin último aprobar leyes provenientes del ejecutivo, sí interviene en el proceso de decisiones, por ejemplo, modificando propuestas, o bloqueando su sanción.

El control de la agenda se torna un concepto vital en gobiernos divididos. Cuando los legisladores participan activamente significa que el congreso tiene un gran control de la agenda parlamentaria. Cuando el ejecutivo local tiene altas tasas de aprobación y poca oposición se dice que controla ampliamente la agenda. Estos son considerados los extremos, pero desde luego que existen matices y no podemos considerar que sólo uno controle todo. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo oscilan en distintas direcciones.

Las dinámicas que le dan forma al congreso requieren de un análisis detallado correlación de fuerzas que se dé en el congreso las determina en buena medida. Los poderes del presidente son importantes debido a su impacto en la formulación de políticas públicas. El grado de influencia depende de dos factores: los poderes constitucionales y los partidarios. Los primeros tienen que ver con los conferidos por la propia constitución. Los otros se relacionan con el control que ejerzan sobre los partidos y su fuerza legislativa para tomar decisiones. En cierto modo, los poderes partidarios le dan sentido a los constitucionales.

Dentro de los poderes constitucionales consagrados en la ley, se distinguen dos: los legislativos y los no legislativos. Los legislativos son el poder de veto y el poder de decreto, el de iniciativa exclusiva, la definición de presupuesto. Como parte de los poderes no legislativos están los nombramientos.

Los poderes legislativos son reactivos y proactivos. Los primeros permiten reaccionar al ejecutivo cuando el congreso intenta cambiar al statu quo, por ejemplo, el veto. Sin embargo, el congreso puede insistir en y superar el veto. De acuerdo a las revisiones, el veto en Chiapas puede ser considerado débil, pues sólo retrasa la legislación.

Es importante según Shugart y Carey tomar en cuenta a las instituciones como parte de las fortalezas y debilidades del sistema democrático. Si conocemos cómo intervienen instituciones informales (disciplina partidaria o cooperación-conflicto) en el condicionamiento de los juegos que emprenden ejecutivo-legislativo.
Al analizar cuáles son los mecanismos utilizados cotidiana e institucionalmente por el congreso se podrá tener una idea de su desempeño y de influencia sobre la estabilidad de los sistemas democráticos.

Algunas consideraciones

- Los poderes legislativos son reactivos y proactivos. Los primeros permiten reaccionar al ejecutivo cuando el congreso intenta cambiar al satu quo, por ejemplo, el veto. Sin embargo, el congreso puede insistir en su iniciativa y superar el veto para sacar adelante su agenda.

- Los poderes proactivos permiten al ejecutivo cambiar la legislación con lo que podría ubicarlo como un actor vital en el proceso de negociación de la agenda legislativa.
- El veto en Chiapas puede ser considerado débil, pues sólo retrasa la legislación y al final sólo el consenso entre los actores es el que determina el rumbo que seguirá la decisión final. De acuerdo al contexto, los actores moldearán el proceso sin caer en los extremos de una parálisis legislativa.
- Otro poder proactivo es el control de agenda. Al tener iniciativa de ley puede controlar la agenda. Es decir, la iniciativa exclusiva para ciertas áreas como el presupuesto. En sí, las modificaciones que puede introducir el ejecutivo al presupuesto son mínimos.
- La autonomía legislativa del gobernador es dominante cuando combina el poder de decreto, el de veto y el de iniciativa exclusiva. Sin embargo, esto no ha sido posible durante las cuatro legislaturas de nuestro estudio por lo que encontramos limitantes a la actuación tanto del gobernador como del congreso en gobiernos divididos o gobiernos sin mayoría en Chiapas
- La fuerza o debilidad del gobernador debe ser evaluada a partir de la combinación de poderes y no a uno sólo. Por ejemplo, cuando el congreso debe aprobar los nombramientos, los poderes no son tan amplios (ratificación). Aunque el ejecutivo tenga poderes amplios puede carecer de apoyo en el congreso que le permita la aprobación de sus políticas.

Recapitulando, en sí mismos los poderes institucionales no proporcionan una información completa en relación con el comportamiento de una institución legislativa, sin embargo, el análisis sólo puede ser completado cuando hacemos

referencia a las capacidades partidarias que moldean el comportamiento individual y que hacia su partido tendrán los legisladores. De aquí la necesidad de elaborar un análisis en el que se incluya más indicadores que iremos revisando a lo largo de los siguientes capítulos.

Capítulo 4: Evaluando el desempeño legislativo, la productividad legislativa del congreso en Chiapas

A partir de gobiernos plurales, se generaron diversos estudios[126] cuyo interés principal tenía que ver con la capacidad de aprobación de agenda de cada uno de los actores que intervenían en el proceso legislativo.

En principio estos análisis se centraban en el estancamiento que se generaría cuando el ejecutivo no gozara de un amplio apoyo en la legislatura y surgieron preguntas tales como: ¿cuál sería la capacidad de actuación del ejecutivo sobre una legislatura plural? ¿cuál sería el comportamiento de la legislatura cuando no existiera concordancia o acuerdo entre el legislativo y el ejecutivo? ¿cuáles serían los criterios utilizados para la aprobación de leyes o para un cambio en el statu quo? En fin, todos los elementos obvios que resultaron de la conformación de legislaturas plurales a nivel federal y a nivel local.

En Chiapas, el contexto cambió en buena medida el mapa de poder existente. La creación de una alianza electoral opositora al PRI permitió el surgimiento de nuevos esquemas de convivencia entre los poderes. A partir de la coyuntura de 1994 con el surgimiento del EZLN se abrieron los esquemas de participación política y se hizo patente la necesidad de un cambio que conduciría a la transición política en el año 2000. Al asumir la gubernatura una alianza

[126] Generalmente los estudios en torno a los gobiernos divididos han analizado si la productividad legislativa ha disminuido cuando el ejecutivo se ha enfrentado a un congreso pluripartidista o en el cual no cuenta con mayoría legislativa. Cuauhtémoc López Guzmán, *La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes*, Estudios Fronterizos, vol. 2, núm. 3, México, 2001

conformada por partidos distintos al partido hegemónico se pensó en los posibles conflictos que se asumirían para la aprobación de políticas públicas ya que el nuevo gobierno se enfrentaría a una legislatura preeminentemente priísta. Era posible que se diera la falta de acuerdos en la aprobación de las leyes más importantes. El congreso local podría ser menos productivo y por tanto menos eficaz. Entendiendo al primero como la capacidad de aprobar el mayor número de leyes y al segundo en su capacidad de actuación estructural y política.

Este capítulo pretende analizar cómo se desempeñó el congreso en Chiapas entre 1998 y 2010, tomando en cuenta la conformación plural del congreso. A partir de dos indicadores como la eficacia y productividad legislativas (esta última entre el 15 de noviembre de 1998 y el 15 de noviembre de 2010) se analizará cuál ha sido la actividad de este congreso local.

Este acercamiento nos describirá no sólo el aumento de la productividad sino también los posibles puntos de inflexión determinados por el cambio de gobernador y por el desfase (en nuestro periodo de estudio) en el calendario electoral para elegir gobernador y para conformar las legislaturas y por supuesto, de las coyunturas políticas.

El capítulo está estructurado en dos apartados: en el primero se realiza un análisis cuantitativo de los proyectos votados en el congreso chiapaneco y a partir de este apartado obtenemos los criterios que nos ayudarán a describir el desempeño, en el segundo se analizan los tipos de proyectos presentados y los temas de la agenda de cada actor.

Cuando nos referimos a productividad pensamos en la cantidad de leyes aprobadas en los congresos. Lo importante en esta dimensión del desempeño legislativo es analizar si el número de leyes ha aumentado a partir de contextos plurales. Es decir, ¿ha aumentado la producción de leyes por parte del congreso? o ¿qué cantidad de leyes aporta el ejecutivo en relación con el pasado? Los analistas han aportado datos en los que se mide el número de leyes en distintas legislaturas y bajo gobiernos autoritarios o gobiernos plurales. Los resultados sin embargo no aportan información relevante sobre el desempeño ya que el análisis se centra en indicadores cuantitativos y no considera los aspectos cualitativos. Ambos son importantes por lo que el contexto que rodea la dinámica legislativa se hace más compleja y se hace necesaria la inclusión de otras dimensiones del desempeño.

En la medida que intervienen más actores en la elaboración de leyes se incrementan las negociaciones o consensos para su aprobación. En este sentido, quién establezca la agenda y el número de legisladores con veto son criterios vitales. La negociación es un aspecto clave para la definición de políticas públicas y por ende en su desempeño.

Para describir el funcionamiento de los congresos existen aspectos tales como cohesión partidista, disciplina partidista y con ellos es más sencillo identificar cuál es el grado de influencia del partido sobre la movilización de sus miembros en la aprobación de leyes y su calidad. La pluralidad del congreso, el tamaño y el criterio de las coaliciones y la cohesión y la disciplina partidaria ejercen un gran efecto en la productividad legislativa. Sin embargo, en nuestro caso y ante

la imposibilidad de medir la actuación individual de los legisladores, nos referiremos únicamente a criterios de productividad.

Los legisladores en relación con su partido son el eslabón que refuerza la capacidad de consensos y negociaciones para un mayor número de leyes. El consenso que se genere en el proceso legislativo ejerce una influencia notable en los resultados del congreso local: su desempeño a través de la productividad y calidad de sus leyes.

Comúnmente, la literatura referente a la productividad legislativa la define como la *relación entre número de iniciativas presentadas dictaminadas (favorable o desfavorablemente) y sin dictaminar*[127]. Esta definición se inclina al análisis de indicadores numéricos que poco dicen en términos de la calidad de las leyes aprobadas y que finalmente no reflejan la importancia que los partidos y legisladores ejercen sobre el proceso de aprobación de leyes.

Lo anterior nos permite ubicar a la relación ejecutivo-legislativo como una pieza importante para la institucionalización de los congresos locales y su consecuente incremento en la producción de leyes jerárquicamente importantes y de mayor calidad. La producción de leyes depende de cómo se configura la relación ejecutivo-legislativo y cómo sus intercambios determinan la eficiencia institucional.[128] La autonomía de cada uno de los poderes tiene que ver con su capacidad para generar acuerdos y hacer leyes que tomen en cuenta las necesidades específicas del entorno. Es decir, la aprobación eficaz de leyes no

[127] Javier Hurtado, 1998, *op. cit.*, p. 67.
[128] Casar y Lujambio encontraron que las iniciativas del ejecutivo encontraron más obstáculos para su aprobación que en el pasado (LVIII Legislatura)

solo obedece a lo solicitado por la población sino a intereses específicos de grupos y partidos quienes, a través de sus representantes, los legisladores, intentan hacer efectivos sus deseos.

El estudio identifica la tendencia de la productividad del gobernador y del congreso, así como los temas más abordados por cada uno de los actores que intervienen en el proceso legislativo. A saber, gobernador, congreso y ayuntamientos los cuales se encuentran facultados constitucionalmente para presentar proyectos.

Conviene destacar que el propósito fundamental de este capítulo consiste en proveer una imagen de la actuación de todos ellos en un escenario de gobierno dividido.

Se analizaron 3262 proyectos votados por el congreso a través del programa SPSS, en función del trabajo legislativo correspondiente a cuatro legislaturas: LX (1998-2001), LXI (2001-2004), LXII (2004-2007), LXIII (2007-2010).
Se analizó el *Diario de debates* utilizando un enfoque prospectivo. Es decir, reconstruimos los proyectos mediante un proceso que parte desde que el proyecto se presentó hasta ser votado de forma positiva o negativa.
El objetivo para la elaboración de esta base de datos es analizar la productividad legislativa del congreso local como indicador importante para medir el desempeño legislativo en Chiapas. (Véase Anexo 1)

A continuación, se presentan los dos apartados con los resultados que la base de datos arrojó.

4.1 La Productividad legislativa del congreso en Chiapas

Esta primera parte ofrece un análisis sobre el número de leyes que se han aprobado. La productividad legislativa[129] en este apartado está ligada a la producción de leyes en los períodos, 1998-2001, 2001-2004, 2004-2007 y 2007-2010. Lo importante en este sentido es analizar cuáles han sido los actores más importantes en la aprobación y de leyes y cuáles son los temas que han dominado la agenda legislativa.

Cuadro 4.1 Estatus de las iniciativas, 1998-2010

	Resultados				
Legislatura	Aprobada	Pendiente	Rechazada	Otra	Total
LX (1998-2001)	438 (65%)	218 (32%)	12 (1.8%)	2 (0.3%)	670 (100%)
LXI (2001-2004)	578 (65%)	305 (34.2%)	6 (0.67%)	1 (0.11%)	890 (100%)
LXII (2004-2007)	642 (73.8%)	224 (25.7%)	4 (0.45%)	0	870 (100%)
LXIII (2007-2010)	683 (82 %)	149 (18%)	0	0	832 (100%)
Total	2341 (71.8%)	896 (27.5%)	22 (0.7%)	3 (0.09%)	3262 (100%)

Fuente: elaboración propia en base al diario de los debates

Observamos, de acuerdo al cuadro 4.1, que las primeras tres legislaturas de estudio han presentado un aumento en el número de proyectos, pero muestran un rezago importante en los proyectos pendientes. En la LXIII legislatura (2007-2010) existe un incremento en el número de proyectos aprobados y disminuye el rezago legislativo ya que los datos muestran una variación

[129] La productividad legislativa puede ser medida de la siguiente forma:
Productividad legislativa= No. Iniciativas presentadas por el congreso x No. De iniciativas aprobadas / número legisladores
Tasa de eficiencia= iniciativas aprobadas/ total de iniciativas presentadas

importante en los proyectos pendientes entre la LXII y la LXIII legislaturas (de 224 a 149). Además, no existen entre los años de 2007 y 2010, proyectos rechazados. Las tasas de aprobación van aumentando en general a lo largo de las legislaturas.

Ahora bien, de acuerdo al origen de las iniciativas (véase cuadro 4.2) encontramos que los actores que realizaron una mayor actividad en el periodo de estudio fueron: el gobernador, los ayuntamientos y el congreso. Cabe mencionar que esta es una percepción global puesto que no se ha puesto énfasis en el tipo de proyectos aprobados por cada uno y podría parecer que los ayuntamientos son los que ocupan el primer lugar en presentación de proyectos.

Cuadro 4.2 Estatus de las iniciativas de acuerdo a su origen, LX legislatura, 1998-2010

Iniciador	Aprobada	pendiente	rechazada	Otra	Tasa de aprobación	Tasa de contribución	Total
ejecutivo local	659 (80.5%)	154 (18.8%)	5 (0.61%)	0	80.5	28.1	818 (100%)
congreso Chiapas	36 (78.2%)	10 (21.7%)	0	0	78.2	1.5	46 (100%)
PRI	6 (46.15%)	5 (38.5%)	1 (7.7%)	1 (7.7%)	46.1	0.2	13 (100%)
PRD	4 (50%)	3 (37.8%)	1 (12.5)	0	50	0.1	8 (100%)
PAN	9 (69.2%)	4 (30.8)	0	0	69.2	0.38	13 (100%)
PVEM	0	0	0	0	0	0	0
Convergencia	1 (100%)	0	0	0	100	0.04	1 (100%)
Ayuntamientos	1172 (69.2%)	513 (30.3%)	8 (0.47%)	0	69.2	50	1693 (100%)
Congreso federal	52 (76.5%)	16 (23.5%)	0	0	76.5	2.2	68 (100%)
congresos locales	47 (50.5%)	46 (49.4)	0	1 (1%)	50.5	2	93 (100%)
fracciones parlamentarias	13 (68.4%)	4 (21.05%)	1 (5.3%)	1 (5.3%)	68.4	0.5	19 (100%)
Junta de Coordinación Política	70 (78.7%)	19 (21.3%)	0	0	78.7	2.9	89 (100%)
diputado PRI	10	3	0	0	76.9	0.4	13

	(76.9%)	(23.1%)					(100%)
diputado PAN	13 (81.3%)	3 (18.7%)	0	0	81.3	0.5	16 (100%)
diputado PRD	5 (35.7%)	8 (57.1%)	1 (7.1%)	0	35.7	0.2	14 (100%)
diputado otro Partido	10 (66.7%)	4 (26.7%)	1 (6.7%)	0	66.7	0.4	15 (100%)
comisiones	92 (73%)	32 (25.4%)	2 (1.6%)	0	73	3.9	126 (100%)
comisiones ejecutivas de partidos	101 (65.6%)	52 (33.7%)	1 (0.65%)	0	65.6	4.3	154 (100%)
partidos políticos	3 (60%)	1 (20%)	1 (20%)	0	60	0.1	5 (100%)
Otro	38 (65.5%)	19 (32.8%)	0	1 (1.7%)	65	1.6	58 (100%)
total	2341 (71.7%)	896 (27.5%)	22 (0.67%)	3 (.09%)			3262 (100%)

Fuente: elaboración propia en base al Diario de los debates

De acuerdo a la tabla anterior, la contribución más importante del total de los proyectos también la realizaron el gobernador, los ayuntamientos, la junta de coordinación política, las comisiones, los partidos y los congresos federal y local. Esto es, durante todo el período de estudio. Se presentan altas tasas de aprobación, sin embargo, existe un alto rezago legislativo en general.

En términos generales se hizo un análisis de la tasa de aprobación de los actores que intervienen en la elaboración de leyes y podemos observar que el gobernador en términos globales es el que ha tenido mayor tasa de aprobación y de contribución comparándolos con los resultados obtenidos por el congreso[130]

También se hizo un análisis de la actividad de cada legislatura y su tasa de aprobación

[130] Cabe mencionar que se desglosó la participación del congreso tal y como está presentado en el diario de debates. Es decir, se presentan los resultados en términos de la estructura del congreso. Aún así, las tasas de aprobación del congreso siguen por debajo de las obtenidas por el gobernador.

Cuadro 4.3 Productividad legislativa LX Legislatura, 1998-2001

Iniciador	Aprobada	pendiente	rechazada	Otra	Tasa de aprobación	Tasa de contribución	Total
ejecutivo local	132 (82.5%)	24 (15%)	4 (2.5%)	0	82.5	30.1	160 (100%)
congreso Chiapas	8 (88.9%)	1 (11.1%)	0	0	88.88	1.8	9 (100%)
PRI	2 (28.6%)	3 (42.9%)	1 (14.3%)	1 (14.3)	28.57	0.4	7 (100%)
PRD	2 (50%)	1 (25%)	1 (25%)	0	50	0.4	4 (100%)
PAN	1 (33.3%)	2 (66.7%)	0	0	33.33	0.2	3 (100%)
Ayuntamientos	215 (60.7%)	139 (39.3%)	0	0	60.73	49.1	354 (100%)
Congreso federal	15 (93.8%)	1 (6.2%)	0	0	93.75	3.4	16 (100%)
congresos locales	0	3 (100%)	0	0	0	0	3 (100%)
fracciones parlamentarias	4 (40%)	4 (40%)	1 (10%)	1 (10%)	40	0.9	10 (100%)
diputado PRI	4 (66.7%)	2 (33.3%)	0	0	67	0.9	6 (100%)
diputado PAN	1 (33.3%)	2 (66.7%)	0	0	33.3	0.2	3 (100%)
diputado PRD	1 (25%)	2 (50%)	1 (25%)	0	25	0.2	4 (100%)
diputado otro Partido	0	2 (66.7%)	1 (33.3%)	0	0	0	3 (100%)
comisiones	23 (82.1%)	3 (10.7%)	2 (7.2%)	0	82	5.2	28 (100%)
comisiones ejecutivas de partidos	19 (47.5%)	21 (52.5%)	0	0	47.5	4.3	40 (100%)
partidos políticos	3 (60%)	1 (20%)	1 (20%)	0	60	0.7	5 (100%)
Otro	8 (53.3%)	7 (46.7%)	0	0	53	1.8	15
Total	438 (65.3%)	218 (32.6%)	12 (1.8%)	2 (0.29%)	**65.3**		670 (100%)

Fuente: elaboración propia en base al Diario de los debates

En el período que abarca de 1998 a 2001 nos encontramos con la peculiaridad del contexto:

Desde 1994 se hizo un cuestionamiento a la vida institucional en Chiapas debido a los grandes rezagos y a la pervivencia de prácticas autoritarias que no

permitían la existencia de canales de expresión y que hacían evidente la necesidad de una mayor descentralización (recordemos que el PRI nacional y los gobernadores mantenían una relación de tal manera que la designación de los últimos provenía directamente del presidente).

Entre 1998 y 2000, como se ha mencionado en líneas anteriores, debido a la no concurrencia de las elecciones para gobernador y legislatura gobernaba un ejecutivo que provenía del PRI. Pero en el año 2000 se da la transición y asume la gubernatura un gobernador proveniente de una coalición de partidos distintos al PRI (PAN, PRD, PT, PVEM, CD, PAS, PSN Y PCD) por lo que se inaugura un gobierno dividido en el que, aunque seguía siendo priísta les otorgaba un mayor peso a otras opciones políticas; por lo tanto, se avizoraba una mayor dificultad en la aprobación de leyes. Se esperaba en la actuación del congreso algunas diferencias en la productividad tanto del congreso en general como del propio gobernador.

Encontramos que los actores determinantes de la actividad legislativa (véase cuadro 4.3) como son, el gobernador, el congreso chiapaneco y los ayuntamientos tienen altas tasas de aprobación de los proyectos que presentan. Sin embargo, en el caso de los ayuntamientos, aún se observa un rezago importante en el número de autorizaciones o iniciativas que generalmente presentan.

Por otro lado, al analizar la contribución de cada uno de los actores vemos que el gobernador y los ayuntamientos son los más relevantes, sin embargo, si revisamos qué tipo de proyectos son los más numerosos nos encontramos con las autorizaciones administrativas a los municipios.

Cuadro 4.4 Productividad legislativa LXI Legislatura, 2001-2004

Iniciador	Aprobada	pendiente	rechazada	Otra	Tasa de aprobación	Tasa de contribución	Total
ejecutivo local	84 (62.7%)	50 (37.3%)	0	0	64.61	14.5	134 (100%)
congreso Chiapas	11 (78.6%)	3 (21.4%)	0	0	78.57	1.9	14 (100%)
PRI	3 (75%)	1 (25%)	0	0	75	0.5	4 (100%)
PRD	1 (100%)	0	0	0	100	0.1	1 (100%)
PAN	0	1 (100%)	0	0	0	0	1 (100%)
Convergencia	1 (100%)	0	0	0	100	0.1	1 (100%)
Ayuntamientos	338 (65.3%)	174 (33.7%)	5 (0.97%)	0	65.31	58.5	517 (100%)
Congreso federal	8 (53.3%)	7 (46.7%)	0	0	53.3	1.3	15 (100%)
congresos locales	33 (64.7%)	18 (35.3)	0	0	64.7	5.7	51 (100%)
fracciones parlamentarias	3 (100%)	0	0	0	100	0.5	3 (100%)
Junta de Coord.	1 (14.3%)	6 (85.7%)	0	0	14.28	0.1	7 (100%)
diputado PRI	2 (100%)	0	0	0	100	0.3	2 (100%)
diputado PAN	3 (100%)	0	0	0	100	0.5	3 (100%)
diputado PRD	3 (60%)	2 (40%)	0	0	60	0.5	5 (100%)
diputado otro Partido	3 (60%)	2 (40%)	0	0	60	0.5	5 (100%)
comisiones	43 (66.1%)	22 (33.9%)	0	0	66.15	7.4	65 (100%)
comisiones ejecutivas de partidos	28 (68.3%)	12 (29.3%)	1 (2.4%)	0	68.29	4.8	41 (100%)
Otro	13 (62%)	7 (33.3%)	0	1 (4.7%)	62	2.2	21 (100%)
Total	578 (65%)	305 (34.2%)	6 (0.68%)	1 (0.11%)	**64.9**		891 (100%)

Elaboración propia en base al diario de los debates

En este período (2001-2004), se esperaba que el gobernador pudiera relacionarse de mejor forma con los integrantes de la legislatura, sin embargo, aunque el PRI pierde muchos votos en relación con el pasado, conserva su mayoría en relación con los otros partidos los cuales solamente conseguirían

derrocar a este partido en forma de alianza. Por otro lado, no se podía saber si la alianza que catapultó al gobernador también se conservaría en su actuación en el congreso.

Como ya se había transitado a un gobierno aliancista se generaron tasas menores de aprobación para el ejecutivo posiblemente por una mayor dificultad en la aprobación de leyes en la medida de la existencia de gobierno dividido.
En cuanto a la contribución, el gobernador y los ayuntamientos son los que más aportan al total aprobado. Así, podemos observar que el ejecutivo local sigue siendo un actor importante como iniciador de leyes en el congreso, aunque este sea más plural.

Cuadro 4.5 Productividad legislativa LXII Legislatura, 2004-2007

Iniciador	aprobada	pendiente	rechazada	Otra	Tasa de aprobación	Tasa de contribución	Total
ejecutivo local	170 (73.2%)	61 (26.3%)	1 (0.5%)		73.27	26.4	232 (100%)
congreso Chiapas	10 (62.5%)	6 (37.5%)	0		62.5	1.5	16 (100%)
PRI	1 (50%)	1 (50%)	0		50	0.1	2 (100%)
PRD	1 (33.3%)	2 (66.7%)	0		33	0.1	3 (100%)
PAN	4 (80%)	1 (20%)	0		80	0.6	5 (100%)
Ayuntamientos	319 (75.4%)	101 (23.9%)	3 (0.7%)		75.4	49.7	423 (100%)
Congreso federal	19 (73%)	7 (27%)	0		73	3	26 (100%)
congresos locales	13 (46.4%)	15 (53.6%)	0		46.4	2	28 (100%)
fracciones parlamentarias	2 (100%)	0	0		100	0.3	2 (100%)
Junta de coord	29 (78.3%)	8 (21.7%)	0		75.6	4.5	37 (100%)
diputado PRI	4 (80%)	1 (20%)	0		80	0.6	5 (100%)
diputado PAN	2 (66.7%)	1 (33.3)	0		67	0.3	3 (100%)
diputado PRD	0	2 (100%)	0		0	0	2 (100%)

diputado otro Partido	5 (100%)	0	0		100	0.8	5 (100%)
comisiones	17 (77.2%)	5 (22.8%)	0		77.2	2.6	22 (100%)
comisiones ejecutivas de partidos	37 (78.7%)	10 (21.3%)	0		78.7	5.8	47 (100%)
Otro	9 (75%)	3 (25%)	0		75	1.4	12 (100%)
Total	642 (73.8%)	224 (25.7%)	4 (0.45%)		**73.7**		870 (100%)

Fuente: elaboración propia en base al diario de los debates

El contexto político, entre 2004 y 2007, nuevamente influye sobre la actividad del congreso para esta legislatura ya que la alternancia en el 2000 abrió nuevas posibilidades de decisión del electorado. Para este periodo se esperaba una mayor modernización de la institución legislativa. Aunque el control priísta se hacía presente en el congreso, se observó una mayor capacidad de actuación de éste y otros actores provenientes de la oposición.

En este período hay cambio en la gubernatura y en 2006 asume el poder un gobernador proveniente de una alianza distinta al PRI (PRD, PT y Convergencia). Juan Sabines, anteriormente priísta, se relacionaría con una legislatura plural, pero en la que el PRI continúa ejerciendo gran poder en la toma de decisiones del congreso local. Se esperaría, nuevamente, un mayor rezago en la aprobación de leyes.

La diferencia entre las tasas de aprobación entre el gobernador y el congreso local en la anterior legislatura (2001-2004) pareció cambiar para la LXII legislatura en la que nuevamente el gobernador fue un actor vital en la aprobación de leyes (véase cuadro 4.5)

Los iniciadores más importantes de proyectos votados siguen siendo los ayuntamientos, el gobernador y el congreso.

Cuadro 4.6 Productividad legislativa LXIII Legislatura, 2007-2010

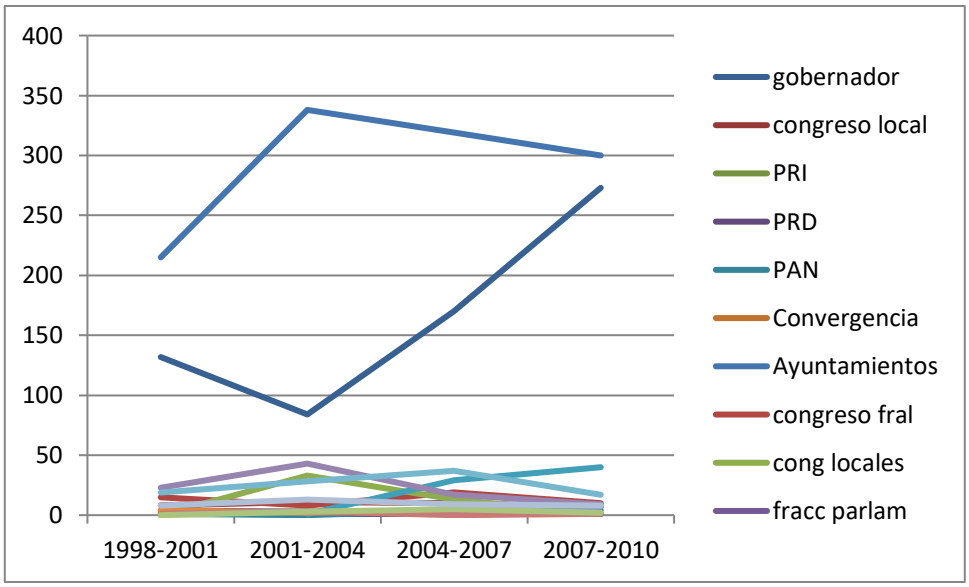
Iniciador	Aprobada	pendiente	rechazada	Otra	Tasa de aprobación	Tasa de contribución	Total
ejecutivo local	273 (93.5%)	19 (6.5%)			93.5	40	292 (100%)
Congreso Chiapas	7 (100%)	0			100	1.02	7 (100%)
PAN	4 (100%)	0			100	0.59	4
Ayuntamientos	300 (75.1%)	99 (24.8%)			75.1	43.9	399 (100%)
Congreso federal	10 (90.9%)	1 (9.09%)			90.9	1.46	11 (100%)
congresos locales	1 (9.09%)	10 (90.9%)			9.09	0.14	11 (100%)
fracciones parlamentarias	4 (100%)	0			100	0.59	4 (100%)
Junta de Coordinación política	40 (88.9%)	5 (11.1%)			88.9	5.86	45 (100%)
Diputado PAN	7 (100%)	0			100	1.02	7 (100%)
diputado PRD	1 (33.3%)	2 (66.7%)			33.3	0.14	3 (100%)
Diputado otro partido	2 (100%)	0			100	0.29	2 (100%)
comisiones	9 (81.9%)	2 (18.1%)			81.9	1.3	11 (100%)
comisiones ejecutivas de partidos	17 (65.4%)	9 (34.6%)			65.4	2.5	26 (100%)
Otro	8 (80%)	2 (20%)			80	1.17	10 (100%)
Total	683 (82.09%)	149 (17.9%)			**73.8**		832 (100%)

Fuente: elaboración propia en base al diario de los debates

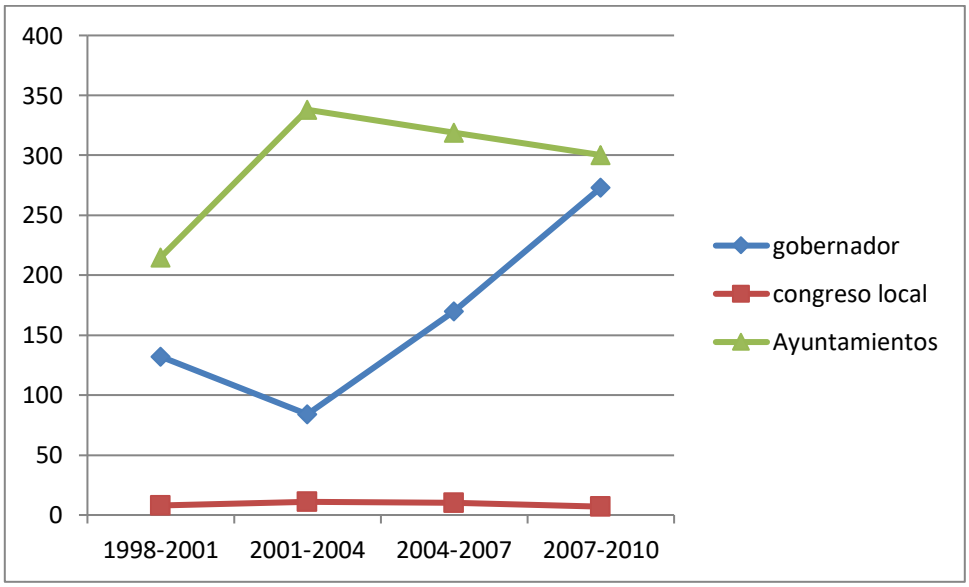
Durante el primer sexenio de la alternancia (2000-2006) se observaron cambios importantes en la actividad del congreso ya que al presentarse más proyectos disminuyó el volumen del rezago legislativo. A lo largo de las cuatro legislaturas de nuestro estudio el porcentaje de aprobación aumentó de 65% a 82%. Mientras que el rezago disminuyó de 32% en la LX legislatura a 18% en iniciativas pendientes y de 18% a 0 en las iniciativas rechazadas.

Quiénes han sido los actores más importantes al medir la productividad del congreso chiapaneco en contextos plurales. A continuación, se presentan tres gráficas que pretenden describir dicho comportamiento:

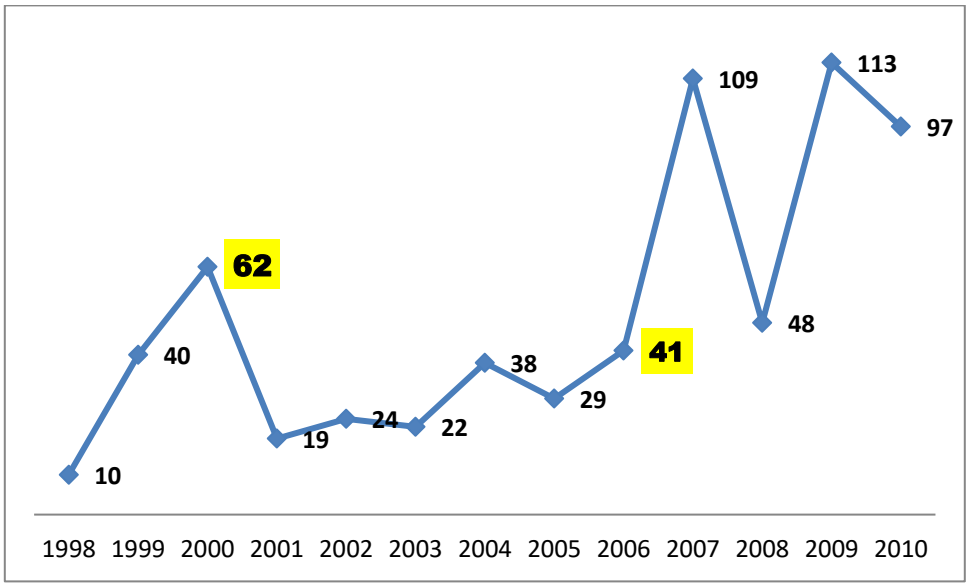
Gráfica 4.1 Número de proyectos de acuerdo a su origen



Gráfica 4.2 Número de proyectos presentados por los actores principales



Gráfica 4.3 Tendencias en el número de proyectos aprobados e iniciados por el gobernador durante cada año



Si en el pasado la gran mayoría de iniciativas provenían del gobernador, en la primera legislatura del cambio el congreso comenzó a ser más activo. Pero la evidencia de un congreso más plural la ofrece el número de iniciativas aprobadas por unanimidad en el periodo de 1998 a 2001 y en la primera parte de la LXI legislatura en la que un mayor número de iniciativas no se aprobaron o quedaron pendientes. Es decir, la dificultad de aprobación de la agenda se hizo más clara. Esta situación cambió de manera importante hacia la LXIII legislatura en la cual gran parte de las iniciativas fueron aprobadas y disminuyó el número de iniciativas pendientes o rechazadas.

Se espera que en gobiernos divididos se genere cierta dificultad en la aprobación de leyes o quizás parálisis legislativa. Sin embargo, al observar los resultados que la base de datos arroja sobre la LXII y LXIII legislatura nos damos cuenta que la actividad del congreso y la relación del último con el gobernador es más cercana y de un mayor entendimiento. Tal como se esperaría de un gobierno

unificado en el que la integración del congreso está en correspondencia con el partido del que proviene el gobernador.

Ante la pregunta sobre qué tanto contribuye el gobernador a la productividad legislativa la respuesta nos la ofrecen las tablas y gráficas del primer apartado: Las tasas de aprobación del gobernador han sido siempre mayores que las del congreso, pero para el periodo 1998-2001 se observa que la legislatura en su conjunto pasó de 8.4 a 11.7 en la siguiente legislatura. Lo que nos indica que, aunque el congreso por sí solo aumentó en poca medida su contribución al total de la productividad, su actividad en conjunto fue más notable mostrando así que su contribución al desempeño del congreso chiapaneco era importante.

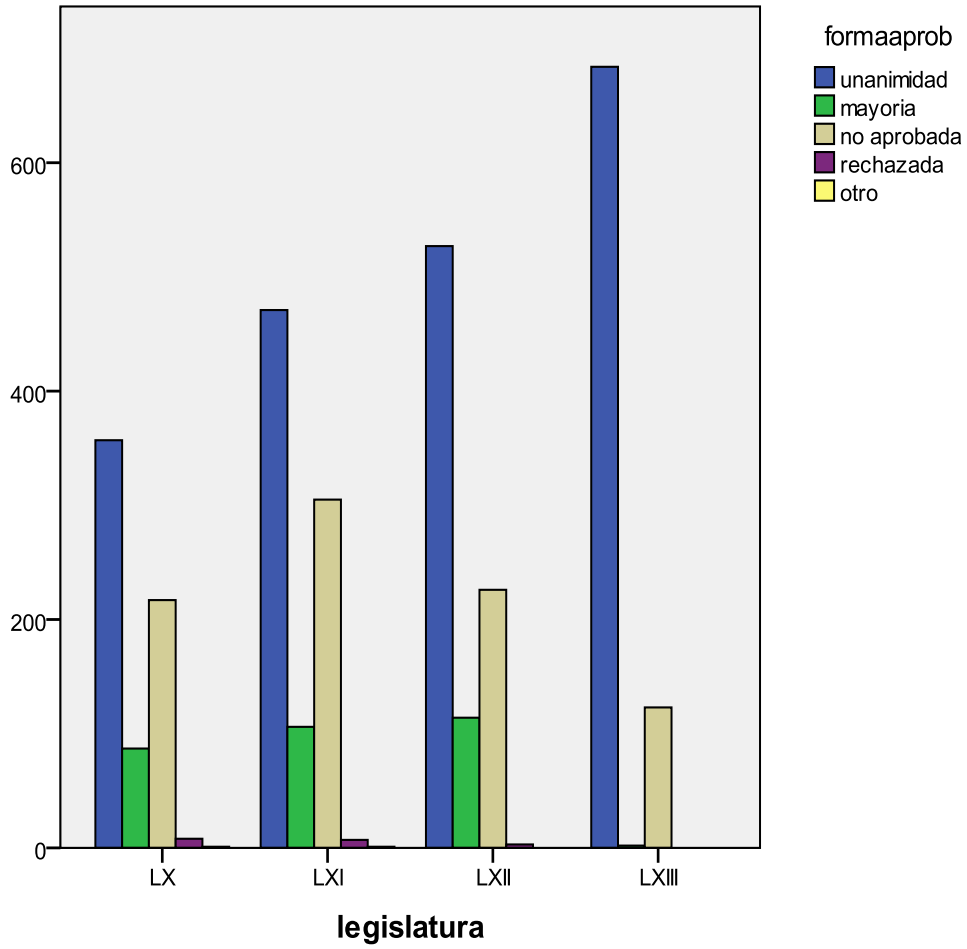
En la LXII legislatura se observó un crecimiento en la contribución del gobernador (de 26.4 a 40) mientras que la contribución del congreso permanecía más o menos estable (de 1.5 a 1 por sí solo y de 8.8 a 9.2 como estructura). De tal manera que el congreso es más activo cuando está integrado de forma plural pero el gobernador sigue siendo el actor principal en la aprobación de proyectos.

Por otro lado, no basta con describir el número de leyes que cada actor ha aprobado, sino que también interesa el conflicto que rodea la aprobación de los proyectos votados. Así, la siguiente gráfica muestra la forma de aprobación que se ha seguido durante nuestro período de estudio.

De igual forma, es importante no sólo enfocarse a contabilizar el número de iniciativas y el rezago de éstas, sino que hay que aproximarse a los temas que

dividen a la legislatura lo que se conseguirá desde la forma de aprobación y estatus de los proyectos aprobados.

Gráfica 4.4 Estatus de los proyectos presentados, 1998-2010



Por lo que podemos notar (véase gráfica 4.4), a medida que nos acercamos a la LXIII legislatura, la aprobación por unanimidad se incrementa de tal manera que la mayor parte de proyectos votados en el congreso reflejan la buena relación que existe entre el gobernador y el congreso y entre éste y los ayuntamientos.

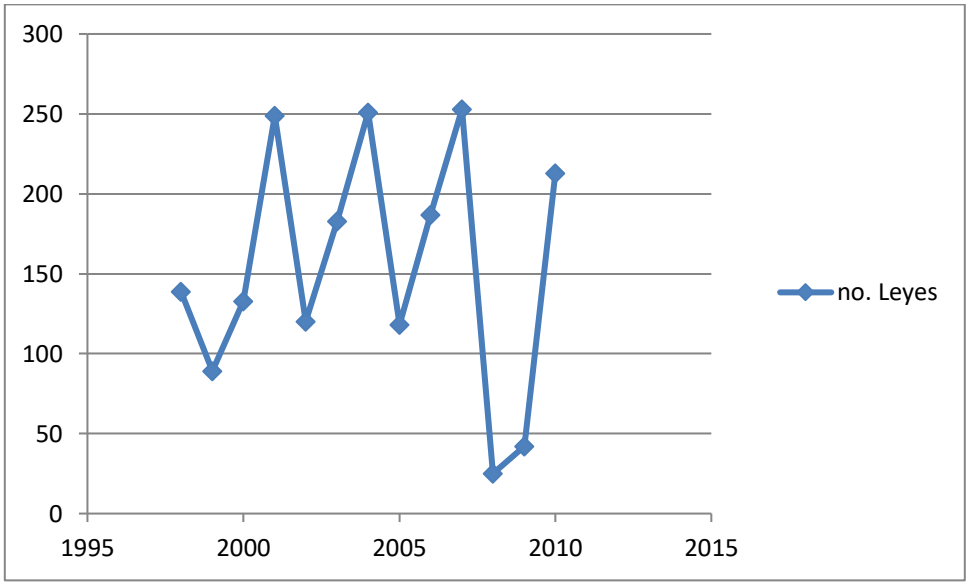
El congreso mostró ser un actor más dinámico en este primer sexenio. Sin embargo, y aunque la productividad legislativa refleja altas tasas de aprobación de los actores, en las dos últimas legislaturas de estudio no se han presentado grandes problemas en los proyectos que el gobernador envía al congreso para su aprobación. Esto se observa en las gráficas sobre la forma de aprobación en las que encontramos que el gran número de proyectos se han aprobado por unanimidad desde el 2004 al 2010. La forma de aprobación es un indicador que refiere a la polarización de la legislatura en la aprobación de proyectos y a la relación que el gobernador tenga con el propio congreso. Es decir, el nivel de conflicto para la aprobación de leyes. No hay que olvidar el supuesto en cuanto a que cuando el gobernador no posee una mayoría en el congreso tendrá que llegar a acuerdos con la oposición para aprobar los proyectos que envía.

4.2 Tendencias de la Productividad Legislativa

Otro elemento que suponemos ha ejercido influencia en la productividad legislativa y por ende en el desempeño del congreso chiapaneco es el ciclo electoral. El calendario electoral también influye en la productividad ya que los resultados describen una mayor producción de leyes y proyectos al comienzo y fin de cada legislatura, aunque no corresponda con un cambio en la gubernatura. Cabe recordar que, en nuestro período de estudio, las elecciones para gobernador e integrantes del congreso no empatan (situación que cambiará para el 2012 gracias a reformas recientes) por lo que el gobernador entrante tendría que convivir cierto tiempo con una anterior legislatura.

De aquí que se considere el ciclo electoral, en este período, como un factor importante en el número de leyes que se aprueban. Los resultados describen que existe una mayor aprobación de los proyectos en estas etapas de cambio de legislatura y en los cambios de sexenio.

Gráfica 4.5 Tendencias de la Productividad legislativa, 1998-2010



Podemos ver que existen puntos en los que se da un aumento en la producción de leyes los cuales podrían corresponder a los cambios en la composición del congreso y en la gubernatura locales.

En el caso de la LX legislatura se observa un repunte en la productividad global al final del periodo y antes del cierre. Probablemente esto obedece a la urgencia de aprobar las leyes acordadas entre los grupos políticos antes de que un nuevo grupo asuma el poder.

Para la LXI legislatura se observa que al igual que la anterior, el aumento de aprobación de proyectos se da al final de la legislatura.

Nuevamente, las dos últimas legislaturas de estudio incrementan la aprobación de proyectos al final del período. Esto podría obedecer al cierre de ciclos y al interés de aprobar ciertos proyectos con los que los legisladores están de acuerdo quizás en relación con el gobernador y los grupos internos o partidistas en el congreso.

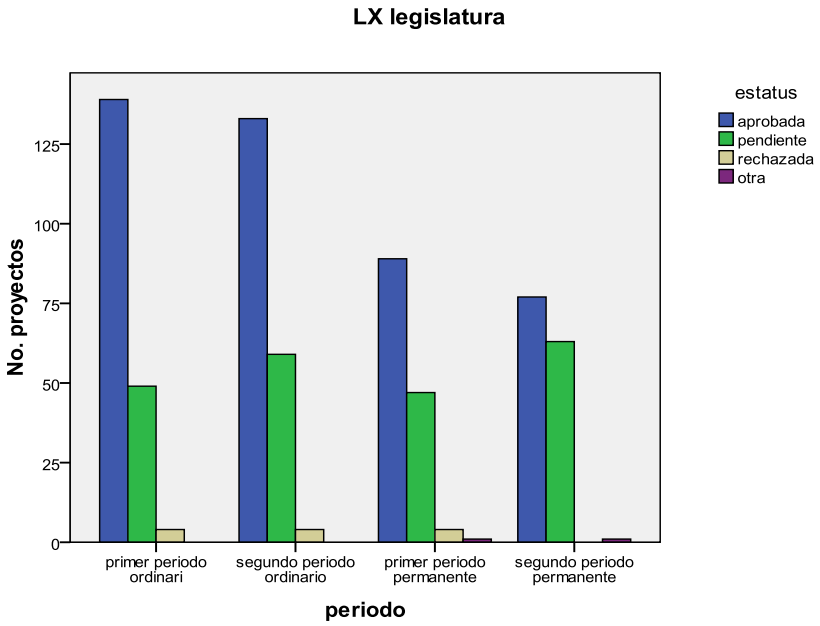
Ahora bien, como suponemos que el desempeño de la legislatura está relacionado con el número de actores que intervienen en el congreso (jugadores de veto), describimos, a partir de la base de datos en SPSS, el número de proyectos que se aprueban por período de sesiones. De esta manera exploramos la forma en que intervienen los actores sobre todo la relación entre el gobernador y el congreso local.

Cuadro 4.7 Número de iniciativas aprobadas por período, LX legislatura, 1998-2001

	Estatus de las iniciativas				
período	aprobada	pendiente	rechazada	otra	Total
primer periodo ordinario	139	49	4	0	192
primer periodo permanente	89	47	4	1	141
segundo periodo ordinario	133	59	4	0	196
segundo periodo permanente	77	63	0	1	141
Total	438	218	12	2	670

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Gráfica 4.6 Productividad de la LX Legislatura por periodo de sesiones, 1998-2001



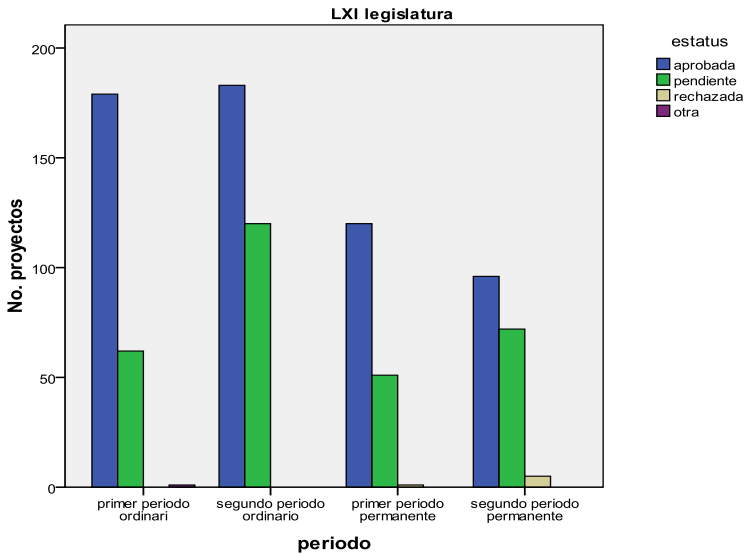
De las gráficas anteriores se observa que, en la LX legislatura se observa una mayor productividad en los periodos ordinarios de sesiones en comparación que los permanentes.

Cuadro 4.8 Número de iniciativas aprobadas por período, LXI legislatura, 2001-2004

	Estatus de las iniciativas				
período	aprobada	pendiente	rechazada	otra	Total
primer periodo ordinario	179	62	0	1	242
primer periodo permanente	120	51	1	0	172
segundo periodo ordinario	183	120	0	0	303
segundo periodo permanente	96	72	5	0	173
Total	578	305	6	1	890

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Gráfica 4.7 Productividad de la LXI legislatura por periodo de sesiones, 2001-2004



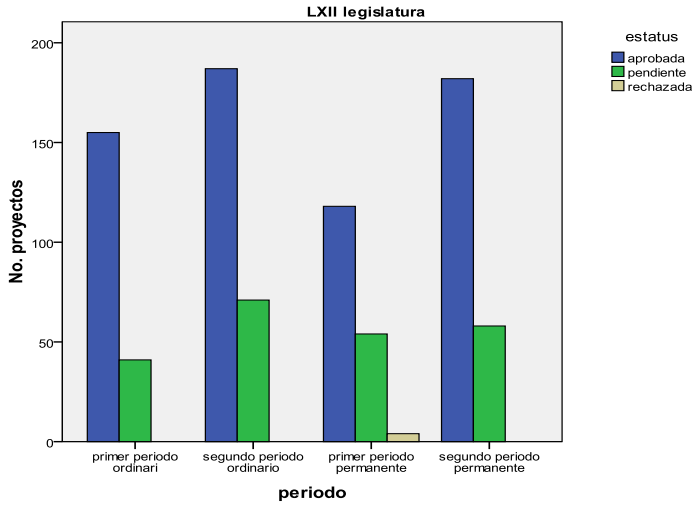
Para la LXI legislatura observamos que se incrementa el número de proyectos aprobados en los periodos permanentes, aunque los periodos ordinarios siguen siendo más productivos.

Cuadro 4.9 Número de iniciativas aprobadas por período, LXII legislatura, 2004-2007

	Estatus de las iniciativas				
período	aprobada	pendiente	rechazada	otra	Total
primer periodo ordinario	155	41	0		196
primer periodo permanente	118	54	4		176
segundo periodo ordinario	187	71	0		258
segundo periodo permanente	182	58	0		240
Total	642	224	4		870

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

4.8 Productividad de la LXII Legislatura por periodo de sesiones, 2004-2007



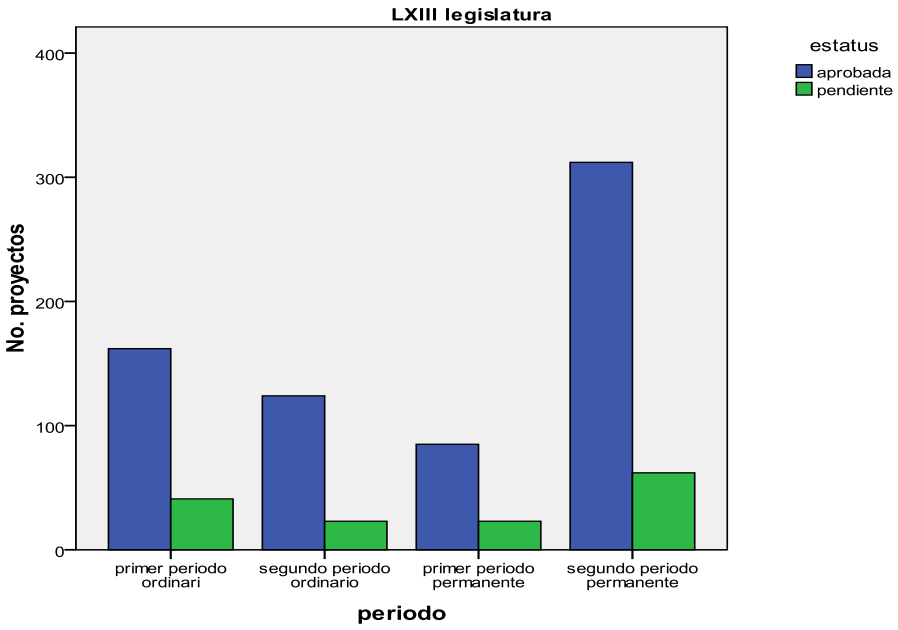
En la LXII legislatura se observa un incremento de las iniciativas aprobadas en los periodos permanentes sobre todo en el segundo.

Cuadro 4.10 Número de iniciativas aprobadas por período, LXIII legislatura, 2007-2010

	Estatus de las iniciativas				
período	aprobada	pendiente	rechazada	otra	Total
primer periodo ordinario	162	41			203
primer periodo permanente	85	23			108
segundo periodo ordinario	124	23			147
segundo periodo permanente	312	62			374
Total	683	149			832

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

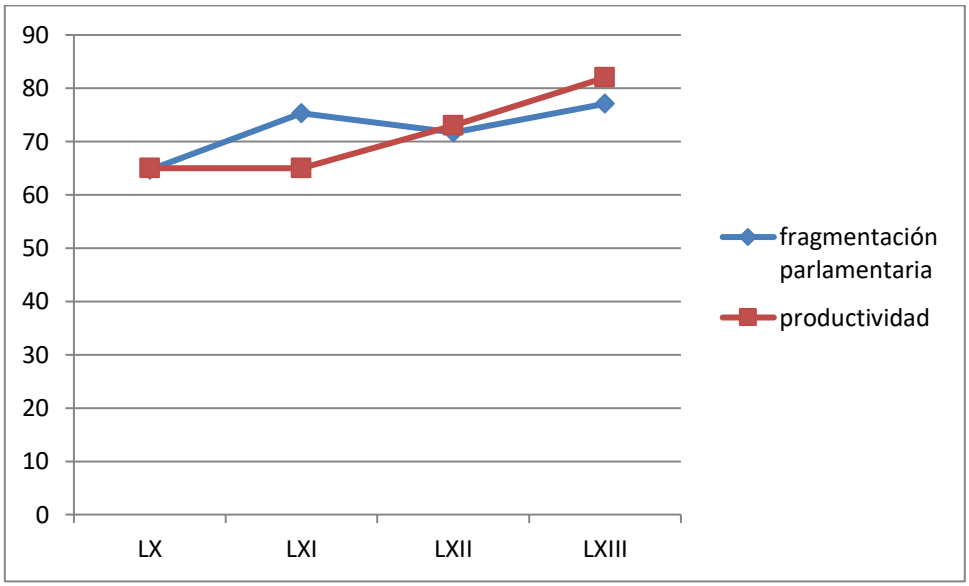
Gráfica 4.9 Productividad de la LXIII Legislatura por periodo de sesiones, 2007-2010



En la LXIII legislatura se da un incremento importante en el segundo período permanente. De esta manera se observa una buena relación entre el gobernador y el congreso por la alta productividad que presenta.

En cuanto a la existencia del número de partidos que han integrado el congreso a lo largo de las legislaturas de estudio tenemos que:

Gráfica 4.10 Tendencias de la productividad y la fragmentación parlamentarias



A grandes rasgos, a medida que aumenta el número de partidos en el congreso local, la productividad legislativa disminuye y viceversa. Aparentemente la existencia de un mayor número de actores dificulta el proceso de aprobación de los proyectos presentados.

En la última legislatura de nuestro estudio, la actividad del congreso parece ir al mismo ritmo entre el congreso y el gobernador. Excepto por algunas piezas legislativas, la forma de aprobación por unanimidad ha aumentado y el rezago legislativo disminuye tajantemente lo que simboliza una mejor relación entre los actores del proceso legislativo.

El número de proyectos presentados durante las cuatro legislaturas, coloca a los ayuntamientos como los que mayor número de proyectos aprobaron, sin

embargo, estos corresponden a autorizaciones para desincorporar superficies o dar de baja patrimonio en estado de obsolescencia.

El gobernador es el actor fundamental en la actividad del congreso como el gran iniciador de leyes y reformas locales de tal manera que el congreso, más plural, dio señales de un ser un actor más dinámico, pero al final de nuestro estudio parece ratificar los proyectos provenientes del ejecutivo.

El gobernador ha mostrado un periodo productivo en cuanto a reformas e iniciativas de ley entre 1998 y 2010. Probablemente en la LX legislatura no lo fue en un grado notable, ya que fue un lapso de transición en el que una legislatura primordialmente priísta convivió con un gobernador proveniente de varios partidos. Para la LXI legislatura aumentó el número de leyes y reformas hasta llegar a un punto considerable de producción en la LXII legislatura. En la LXIII sin embargo vemos que ha continuado en una línea constante de aprobación con lo que se muestra que este actor no ha tenido grandes problemas para aprobar sus propuestas. Por el contrario, prospectivamente, se puede suponer que se ha dado un aumento en la aprobación de sus proyectos como en los tiempos de gobierno unificado.

4.3 Tipo de temas aprobados

En cuanto a los tipos de leyes que se han aprobado se muestra a continuación una descripción de los mismos en el transcurso de las legislaturas de estudio:

Cuadro 4.11 Tipos de proyectos aprobados, 1998-2010

				Tema					
Legislatura	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	autorizaciones	nombramientos ejecutivos	nombramientos congreso	otros	total
LX	43 (6.4%)	119 (17.8%)	11 (1.6%)	14 (2%)	410 (61.1%)	8 (1.2%)	0	65 (9.7%)	670 (100%)
LXI	115 (12.9%)	73 (8.2%)	62 (7%)	8 (0.9%)	577 (64.8%)	18 (2%)	2 (0.2%)	35 (3.9%)	890 (100%)
LXII	123 (14.1%)	124 (14.2%)	61 (7%)	1 (0.1%)	499 (57.3%)	24 (2.7%)	9 (1%)	29 (3.3%)	870 (100%)
LXIII	184 (22.1%)	143 (17.2%)	22 (2.6%)	3 (0.3%)	443 (53.2%)	19 (2.3%)	9 (1.08%)	9 (1.08%)	832 (100%)
Total	465 (14.2%)	459 (14.07%)	156 (4.8%)	26 (0.8%)	1929 (59.1%)	69 (2.1%)	20 (0.61%)	138 (4.23%)	3262 (100%)

Fuente: elaboración propia en base al Diario de los Debates

A continuación, se desglosan por tema el número de proyectos y tipo de proyectos que se aprueban para entender en cuáles aspectos han realizado cada uno de los actores una mayor actividad. Las siguientes gráficas muestran los temas más importantes que los actores principales del proceso legislativo han votado.

Cuadro 4.12 Origen y temas, 1998-2010

				Tema					
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	Autorizaciones	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	310	315	4	0	102	55	0	32	818
Congreso Chiapas	18	11	3	0	6	0	0	8	46
PRI	1	3	0	0	6	0	0	3	13
PRD	1	1	2	0	4	0	0	0	8
PAN	5	4	0	0	3	0	0	1	13
Convergencia	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Ayuntamientos	41	57	7	2	1553	4	0	29	1693
Congreso Federal	28	1	12	22	5	0	0	0	68
Congresos locales	3	1	83	0	4	0	0	2	93

fracciones parlamentarias	2	4	1	0	7	1	2	2	19
Junta de Coordinación política	14	16	18	0	17	4	12	8	89
Diputado PRI	3	4	0	1	4	0	0	1	13
Diputado PAN	3	3	1	0	7	0	0	2	16
diputado PRD	3	2	0	0	8	1	0	0	14
Diputado otro partido	0	5	1	0	8	0	0	1	15
comisiones	29	25	20	1	29	1	1	20	126
comisiones ejecutivas de partidos	1	3	1	0	141	0	2	6	154
Partido Político	0	0	0	0	4	0	0	1	5
Otro	3	4	3	0	20	3	3	22	58
Total	465	459	156	26	1929	69	20	138	3262

Elaboración propia en base al Diario de Debates

Las autorizaciones son el tipo de proyectos mayormente presentados por los municipios en la LX legislatura. Después le siguen las iniciativas de ley, las reformas locales y otro tipo de proyectos presentados por los otros actores que intervienen en el proceso legislativo.

La LXI legislatura mantiene como actores relevantes al gobernador, los municipios y al congreso local con un leve aumento de la participación del congreso local en general. El tipo de proyectos aprobados son las autorizaciones a los municipios, seguido de las reformas locales, las iniciativas de ley y los puntos de acuerdo.

La productividad de la LXII legislatura trae como resultado que las autorizaciones a los municipios permanezcan en el primer lugar del tipo de

proyectos aprobados mientras que una segunda posición encontramos a las reformas locales y a las iniciativas de ley. De aquí, que, adelantando lo que en el capítulo siguiente tenemos, es fundamental el análisis de la calidad de las leyes estableciendo criterios jerárquicos en cuanto a los niveles de los proyectos presentados.

Por último, en el período de 2007 a 2010 los municipios y las autorizaciones solicitadas al congreso local ocupan la atención de los legisladores con un 43.9 de la contribución al total de los proyectos y un 33.2% de autorizaciones. Inmediatamente le siguen las reformas locales y las iniciativas con un 22.1% y 17.2% respectivamente.

El congreso principalmente ha aprobado reformas e iniciativas durante las cuatro últimas legislaturas, esto, siempre y cuando se considere aparte la inflación que representan los proyectos administrativos presentados por los Ayuntamientos.

El congreso también ha aumentado la producción de leyes al igual que el gobernador sobre todo en lo referente a reformas e iniciativas por lo que ha sido más eficiente, aunque parece haber ido en descenso a lo largo de la última legislatura.

Cuadro 4.13 Proyectos aprobados por temas y origen, LX Legislatura, 1998-2001

				Tema					
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	Autorizaciones	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	19	56	3	0	56	6	0	20	160

congreso Chiapas	1	4	0	0	2	0	0	2	9
PRI	0	2	0	0	2	0	0	3	7
PRD	1	0	1	0	2	0	0	0	4
PAN	0	1	0	0	2	0	0	0	3
Ayuntamientos	15	45	4	2	263	2	0	23	354
Congreso federal	0	1	0	11	4	0	0	0	16
congresos locales	0	0	0	0	1	0	0	2	3
fracciones parlamentarias	0	2	0	0	6	0	0	2	10
diputado PRI	0	0	0	1	4	0	0	1	6
diputado PAN	0	1	0	0	2	0	0	0	3
diputado PRD	2	1	0	0	1	0	0	0	4
diputado otro Partido	0	1	0	0	1	0	0	1	3
comisiones	4	2	2	0	15	0	0	5	28
comisiones ejecutivas de partidos	0	1	0	0	37	0	0	2	40
partidos políticos	0	0	0	0	4	0	0	1	5
otro	1	2	1	0	8	0	0	3	15
	43	119	11	14	410	8	0	65	670

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Cuadro 4.14 proyectos aprobados por temas y por origen, LXI legislatura, 2001-2004

				Tema					
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	Autorizaciones	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	61	36	0	0	21	11	0	5	134
Congreso Chiapas	7	4	0	0	2	0	0	1	14
PRI	0	1	0	0	3	0	0	0	4
PRD	0	0	0	0	1	0	0	0	1
PAN	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Convergencia	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Ayuntamientos	11	6	1	0	492	1	0	6	517

Congreso Federal	5	0	3	7	0	0	0	0	15
Congresos locales	2	0	46	0	3	0	0	0	51
Fracciones parlamentarias	1	1	1	0	0	0	0	0	3
Junta de Coordinación Política	0	0	1	0	1	4	0	1	7
Diputado PRI	1	1	0	0	0	0	0	0	2
diputado PAN	0	0	0	0	1	0	0	2	3
Diputado PRD	0	0	0	0	4	1	0	0	5
diputado otro Partido	0	2	0	0	3	0	0	0	5
Comisiones	24	19	7	1	4	1	1	8	65
Comisiones ejecutivas de partidos	1	2	1	0	35	0	0	2	41
otro	2	1	2	0	6	0	1	9	21
total	115	73	62	8	577	18	2	35	890

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Cuadro 4.15 proyectos aprobados por temas y origen, LXII legislatura, 2004-2007

				Tema					
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	Autorizaciones	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	79	106	1	0	19	21	0	6	232
Congreso Chiapas	7	2	2	0	1	0	0	4	16
PRI	1	0	0	0	1	0	0	0	2
PRD	0	1	1	0	1	0	0	0	3
PAN	1	3	0	0	1	0	0	0	5
Ayuntamientos	9	3	2	0	409	0	0	0	423
Congreso Federal	16	0	8	1	1	0	0	0	26
Congresos locales	0	0	28	0	0	0	0	0	28

Fracciones parlamentarias	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Junta de Coordinación Política	4	1	12	0	7	0	7	6	37
Diputado PRI	2	3	0	0	0	0	0	0	5
diputado PAN	1	0	0	0	2	0	0	0	3
Diputado PRD	1	0	0	0	1	0	0	0	2
diputado otro Partido	0	2	0	0	3	0	0	0	5
Comisiones	1	2	7	0	6	0	0	6	22
Comisiones ejecutivas de partidos	0	0	0	0	45	0	2	0	47
otro	0	0	0	0	2	3	0	7	12
total	123	124	61	1	499	24	9	29	870

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Cuadro 4.16 proyectos aprobados por temas y origen, LXIII legislatura, 2007-2010

				Tema					
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	Autorizaciones	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	151	117	0	0	6	17	0	1	292
Congreso Chiapas	3	1	1	0	1	0	0	1	7
PAN	4	0	0	0	0	0	0	0	4
Ayuntamientos	6	3	0	0	389	1	0	0	399
Congreso Federal	7	0	1	3	0	0	0	0	11
Congresos locales	1	1	9	0	0	0	0	0	11
Fracciones parlamentarias	0	0	0	0	1	1	2	0	4
Junta de Coordinación Política	10	15	5	0	9	0	5	1	45
diputado PAN	2	2	1	0	2	0	0	0	7
Diputado PRD	0	1	0	0	2	0	0	0	3
diputado otro Partido	0	0	1	0	1	0	0	0	2

Comisiones	0	2	4	0	4	0	0	1	11
Comisiones ejecutivas de partidos	0	0	0	0	24	0	0	2	26
otro	0	1	0	0	4	0	2	3	10
total	184	143	22	3	443	19	9	9	832

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

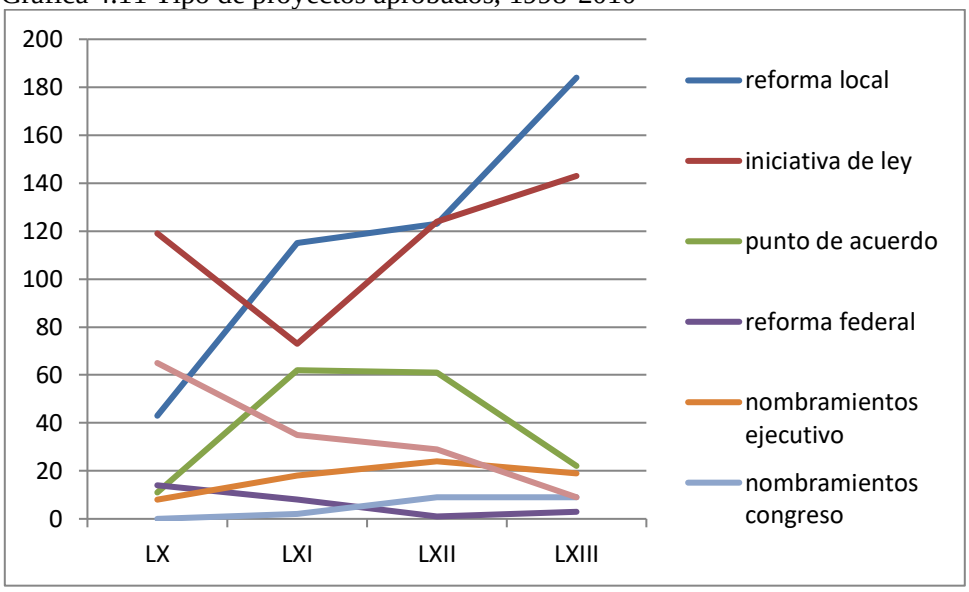
Cuando analizamos a los que consideramos son los tres actores más importantes en el proceso legislativo (gobernador, congreso local y ayuntamientos) y que influyen de manera importante en el desempeño del congreso en Chiapas, encontramos que: el gobernador contribuye enormemente como iniciador de leyes y reformas y sus porcentajes de aprobación son altos.

El congreso local también ha iniciado y producido gran número de reformas y de iniciativas, las cuales crecieron en las dos primeras legislaturas de estudio y aunque han disminuido parecen mantenerse constantes en gran medida.

Los municipios son actores relevantes en tanto que presentan autorizaciones administrativas al congreso. Esto es parte de su actividad normal y resulta criticable que no presenten gran cantidad de iniciativas por lo que conviene rescatar de las gráficas y de las tablas del primer apartado de este capítulo que existe un gran hueco sobre el tipo de participación de los municipios en el proceso legislativo ya que su actividad se queda corta como parte de la productividad global.

La tendencia del tipo de proyectos aprobados durante las cuatro legislaturas se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 4.11 Tipo de proyectos aprobados, 1998-2010



Una de las críticas más importantes que puede hacerse a la productividad del congreso chiapaneco es que el mayor número de proyectos que presenta son autorizaciones para diversas situaciones. Por lo que es pertinente preguntarse, ¿es necesario que proyectos que están relacionados con cuestiones administrativas o de índole jurisdiccional sean votados por el congreso? Tal parece que las cifras de la actividad de los ayuntamientos inciden en las cifras de productividad total del congreso y cuando no se hace un análisis más fino sobrevaloran su desempeño por lo que se excluyó ese rubro de la gráfica anterior para poner énfasis en los otros proyectos presentados. De aquí la importancia de enfocarse a la calidad de las leyes.

A continuación, presentamos el número y tipo de proyectos de acuerdo a su origen, pero excluimos las autorizaciones.

Cuadro 4.17 Proyectos aprobados por temas y origen (excluyendo las autorizaciones), 1998-2010

				Tema				
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	310	315	4	0	55	0	32	716
Congreso Chiapas	18	11	3	0	0	0	8	40
PRI	1	3	0	0	0	0	3	7
PRD	1	1	2	0	0	0	0	4
PAN	5	4	0	0	0	0	1	9
Convergencia	0	0	0	0	0	0	0	0
Ayuntamientos	41	57	7	2	4	0	29	140
Congreso Federal	28	1	12	22	0	0	0	63
Congresos locales	3	1	83	0	0	0	2	89
fracciones parlamentarias	2	4	1	0	1	2	2	12
Junta de Coordinación política	14	16	18	0	4	12	8	72
Diputado PRI	3	4	0	0	0	0	1	9
Diputado PAN	3	3	1	0	0	0	2	9
diputado PRD	3	2	0	0	1	0	0	6
Diputado otro partido	0	5	1	0	0	0	1	6
comisiones	29	25	20	1	1	1	20	97
comisiones ejecutivas de partidos	1	3	1	0	0	2	6	13
Partido Político	0	0	0	0	0	0	1	1
Otro	3	4	3	0	3	3	22	38
Total	465	459	155	25	69	20	138	1331

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Cuadro 4.18 Proyectos aprobados por temas y origen (excluyendo las autorizaciones)
LX Legislatura, 1998-2001

				Tema				
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	19	56	3	0	6	0	20	104
congreso Chiapas	1	4	0	0	0	0	2	7
PRI	0	2	0	0	0	0	3	5
PRD	1	0	1	0	0	0	0	2
PAN	0	1	0	0	0	0	0	1
Ayuntamientos	15	45	4	2	2	0	23	91
Congreso federal	0	1	0	11	0	0	0	12
congresos locales	0	0	0	0	0	0	2	2
fracciones parlamentarias	0	2	0	0	0	0	2	4
diputado PRI	0	0	0	1	0	0	1	2
diputado PAN	0	1	0	0	0	0	0	1
diputado PRD	2	1	0	0	0	0	0	3
diputado otro Partido	0	1	0	0	0	0	1	2
Comisiones	4	2	2	0	0	0	5	13
comisiones ejecutivas de partidos	0	1	0	0	0	0	2	3
partidos políticos	0	0	0	0	0	0	1	1
Otro	1	2	1	0	0	0	3	7
	43	119	11	14	8	0	65	260

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Cuadro 4.19 Proyectos aprobados por temas y origen (excluyendo las autorizaciones)
LXI Legislatura, 2001-2004

				Tema				
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	61	36	0	0	11	0	5	113
Congreso Chiapas	7	4	0	0	0	0	1	12
PRI	0	1	0	0	0	0	0	1

PRD	0	0	0	0	0	0	0	0
PAN	0	0	0	0	0	0	1	1
Convergencia	0	0	0	0	0	0	0	0
Ayuntamientos	11	6	1	0	1	0	6	25
Congreso Federal	5	0	3	7	0	0	0	15
Congresos locales	2	0	46	0	0	0	0	48
Fracciones parlamentarias	1	1	1	0	0	0	0	3
Junta de Coordinación Política	0	0	1	0	4	0	1	6
Diputado PRI	1	1	0	0	0	0	0	2
diputado PAN	0	0	0	0	0	0	2	2
Diputado PRD	0	0	0	0	1	0	0	1
diputado otro Partido	0	2	0	0	0	0	0	2
Comisiones	24	19	7	1	1	1	8	61
Comisiones ejecutivas de partidos	1	2	1	0	0	0	2	6
otro	2	1	2	0	0	1	9	15
total	115	73	62	8	18	2	35	313

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Cuadro 4.20 Proyectos aprobados por temas y origen (excluyendo las autorizaciones)
LXII legislatura, 2004-2007

				Tema				
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	79	106	1	0	21	0	6	213
Congreso Chiapas	7	2	2	0	0	0	4	15
PRI	1	0	0	0	0	0	0	1
PRD	0	1	1	0	0	0	0	2
PAN	1	3	0	0	0	0	0	4
Ayuntamientos	9	3	2	0	0	0	0	14
Congreso Federal	16	0	8	1	0	0	0	25

Congresos locales	0	0	28	0	0	0	0	28
Fracciones parlamentarias	1	1	0	0	0	0	0	2
Junta de Coordinación Política	4	1	12	0	0	7	6	30
Diputado PRI	2	3	0	0	0	0	0	5
diputado PAN	1	0	0	0	0	0	0	1
Diputado PRD	1	0	0	0	0	0	0	1
diputado otro Partido	0	2	0	0	0	0	0	2
Comisiones	1	2	7	0	0	0	6	16
Comisiones ejecutivas de partidos	0	0	0	0	0	2	0	2
otro	0	0	0	0	3	0	7	10
total	123	124	61	1	24	9	29	371

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

Cuadro 4.21 Proyectos aprobados por temas y origen, (excluyendo las autorizaciones), LXIII Legislatura, 2007-2010

				Tema				
Iniciador	reforma local	iniciativa de ley	punto de acuerdo	reforma federal	nombramientos ejecutivo	nombramientos congreso	otros	total
ejecutivo local	151	117	0	0	17	0	1	286
Congreso Chiapas	3	1	1	0	0	0	1	6
PAN	4	0	0	0	0	0	0	4
Ayuntamientos	6	3	0	0	1	0	0	10
Congreso Federal	7	0	1	3	0	0	0	11
Congresos locales	1	1	9	0	0	0	0	11
Fracciones parlamentarias	0	0	0	0	1	2	0	3
Junta de Coordinación Política	10	15	5	0	0	5	1	36
diputado PAN	2	2	1	0	0	0	0	5

Diputado PRD	0	1	0	0	0	0	0	1
diputado otro Partido	0	0	1	0	0	0	0	1
Comisiones	0	2	4	0	0	0	1	7
Comisiones ejecutivas de partidos	0	0	0	0	0	0	2	2
otro	0	1	0	0	0	2	3	6
total	184	143	22	3	19	9	9	389

Fuente: elaboración propia en base al Diario de Debates

De las gráficas anteriores, de las cuales excluimos las autorizaciones presentadas por los municipios, tenemos que los actores más importantes son el congreso y el gobernador de tal manera que, como lo habíamos supuesto, los ayuntamientos no representan gran parte de la productividad de la institución legislativa, colocándolos como un actor secundario.

Finalmente, los resultados obtenidos a partir de la base de datos describen en buena medida cómo es la productividad legislativa entre 1998 y 2010, pero no reflejan el desempeño en general de la institución legislativa.

Algunas consideraciones

Este capítulo nos ha mostrado que, con gobiernos plurales, en el caso chiapaneco, no se han generado esquemas de cooperación los cuales se hacen patentes en la LXIII legislatura.

Los datos arrojan que, excepto con algunos puntos de inflexión, la productividad no ha menguado, aunque esta no corresponda con leyes de calidad. De aquí la necesidad de criterios más abarcativos y que ofrezcan un panorama completo del desempeño legislativo de un congreso local.

Del total de proyectos analizados, la mayoría tiene que ver con cuestiones de índole administrativa que ponen de relieve la baja calidad de las leyes que, aunque no dejan de ser importantes, no se dan en un marco de división o de la legislatura con excepción de casos polémicos.

Al referirnos a los conceptos utilizados por Tsebelis con respecto a los jugadores de veto, su estrategia para cambiar o conservar el statu quo no ha conducido a muchos entre los miembros de la legislatura y menos a un estancamiento.

La configuración de los actores, ha contribuido a una cooperación entre los miembros del congreso local y el gobernador, aunque el último provenga de una alianza opositora al PRI. Sólo al principio de la transición en Chiapas (2000) la capacidad del gobernador se vio un tanto disminuida por la falta de apoyo en el congreso y por la falta de consolidación ideológica de la alianza que lo lanzó al poder la cual no se sostuvo en las prácticas legislativas del congreso.

- Aunque existan gobiernos divididos no se ha dado parálisis en la producción legislativa Por el contrario la producción legislativa se ha mostrado hasta cierto punto constante, incluso mostrando un repunte en la última legislatura.
- Ha aumentado la producción legislativa sobre todo en la transición de la LX a la LXI legislatura que es el periodo intermedio de una legislatura preeminentemente priísta a un congreso más plural. Sin embargo, todo parece indicar que la relación entre el gobernador y el congreso ha sido de cooperación con algunos puntos de tensión. Esta buena relación se acentúa en la última legislatura en la cual los proyectos del gobernador

han sido aprobados por unanimidad y el número de proyectos pendientes o rechazados ha disminuido notablemente.

- El congreso se volvió más activo ya que ha presentado más reformas y nuevas leyes. Su actividad no solo consiste en ratificar los proyectos del gobernador sino también en aportar otros proyectos desde su estructura interna. Esta tendencia parece ir hacia abajo en los últimos períodos de sesiones ya que su participación, aunque activa, se ha mantenido estable y no ha aumentado en gran medida.
- La tendencia en la última legislatura parece seguir la línea del pasado puesto que se han aprobado mayor número de leyes provenientes del gobernador y su relación con el congreso chiapaneco presenta características de gobierno unificado.
- La productividad legislativa aumenta cuando se da el cambio de legislatura ya que en cada cierre el gobernador envía un buen número de iniciativas para que sean aprobadas antes de que un grupo nuevo asuma el poder.

Los anteriores resultados nos obligan a pensar que la calidad de las leyes es una discusión que cada vez cobra más importancia ya que la productividad no es el único factor relacionado con el desempeño legislativo. Pero ¿cómo medimos esta calidad? ¿para quién son importantes las leyes?, el número es importante pero la repercusión de las leyes es aún mayor.

Para analizar el desempeño de una institución legislativa, como en el caso chiapaneco, no son suficientes los resultados en base a la productividad de los actores que intervienen en el proceso legislativo. Es necesario establecer

matices que sólo pueden ser descritos a partir de criterios como la calidad, es decir, indicadores sobre cuáles son las leyes que los legisladores aprueban y cuál es su importancia.

Pero la importancia política es sólo un indicador para el estudio de las leyes en un congreso local. Existen otras formas de abordar el desempeño y la calidad de la legislación aprobada. Bajo el criterio de la relación ejecutivo-legislativo, revisamos qué tipo de leyes han presentado cada uno de ellos y cuáles han sido los alcances de las leyes aprobadas al final del proceso legislativo. Además, asumiremos un criterio estadístico para observar los resultados en términos de la calidad legislativa. Estos elementos serán analizados en el siguiente capítulo para completar una imagen que refleje de forma fehaciente el desempeño del congreso en Chiapas.

Capítulo 5: Una metodología para analizar la calidad de las leyes en el congreso en Chiapas

El objetivo de este capítulo se centra en el análisis de otros indicadores para medir el desempeño del congreso en Chiapas. Para lo anterior tomamos dos elementos fundamentales en el proceso legislativo: la relación entre el congreso chiapaneco y el gobernador en turno. Aunque la naturaleza de este análisis es sumamente descriptiva, buscamos incorporar elementos novedosos para la comprensión de la calidad de un congreso local.

Toda vez que diversos estudios ya han analizado la productividad de los congresos, resulta de gran valor ir más allá del registro de cifras y aportar criterios que nos permitan entender hasta dónde el proceso de democratización ha permeado el comportamiento de una legislatura local. En este sentido, conceptos tales como la racionalidad de los actores para la determinación de su agenda, la cual obedece a criterios como la información que poseen para llevar a cabo sus decisiones en la arena legislativa, resultan ser un factor importante para tal objetivo.

Los actores con capacidad de imponer su agenda son determinantes en la estabilidad o el cambio del statu quo. En este sentido, el origen de la legislación es importante para evaluar el desempeño del congreso local. Asimismo, el término legislación relevante y quién la propone es otro criterio apreciado.

No es cosa fácil ofrecer indicadores sobre la calidad de las leyes. Es decir, ¿cuáles son las leyes de calidad? ¿cuáles deberían ser sus atributos? Las características de una ley de calidad podrían ser las que cumple con las

necesidades de la población. O probablemente las reformas fundamentales para una población, en nuestro caso una entidad. Sin embargo, las leyes más interesantes podrían ser aquéllas que han dividido a la legislatura y que por lo tanto ofrecen herramientas esenciales para el análisis de la productividad legislativa en términos de la calidad. Otro criterio tiene que ver con el contenido de la norma. De acuerdo con Lanzaro existen tres criterios ligados a la importancia política de las normas: a) su contenido b) su forma de tramitarse y la c) repercusión en la opinión pública.

Siguiendo estos criterios: una ley es alta en importancia cuando la propone el gobernador y su tramitación provoca gran debate público y al interior del congreso además de una votación dividida. Una ley es poco importante cuando la propone el legislativo y no genera gran repercusión pública y entre la legislatura y además su votación resultante es por unanimidad.

Se trata entonces de ver, o indagar sobre la conducta que presentaron los legisladores y el gobernador en términos aprobatorios y el estatus o el grado de conflicto que causaron al interior de la legislatura.

La calidad de las leyes hace referencia al origen de la ley, es decir, si es un proyecto de ley enviado por el gobierno, entonces tiene el apoyo de la mayoría legislativa en gobiernos unificados y el pleno aceptará legislar sobre aquel proyecto de ley. En cambio, cuando se trata de una propuesta de ley realizada por la oposición el pleno es libre de legislar o no. Si la iniciativa de ley supera la totalidad y el congreso decide legislar sobre algún tema, entonces se inician los trámites en comisiones.

La configuración de los poderes de gobierno hace que la relación entre ellos ofrezca información relevante sobre su actuación. Los incentivos institucionales que tienen los legisladores y la negociación de los acuerdos entre ellos y con el ejecutivo son determinantes para la comprensión del desempeño legislativo.

Entre el presidente y el congreso se establece un juego de reacciones anticipadas en el que cada uno diseña estrategias presuponiendo el comportamiento del otro. Sin embargo, lo más interesante para evaluar el tipo de leyes que se producen es cuestionarse ¿qué tanto cambia el statu quo o las leyes imperantes una nueva ley? El número de personas afectadas por la legislación o una medida del impacto en la población. Pero ¿cómo medir este impacto? Según Mayhew[131], la legislación importante la clasifica de la siguiente forma: legislación controversial, legislación con gran impacto y legislación innovadora.

La posibilidad de modificar el statu quo recae no sólo en el ejecutivo sino también en las reglas constitucionales y en los otros actores políticos importantes en la toma de decisiones.

El ejecutivo es fuerte en algunas áreas, pero débil en otras. Si no cuenta con el apoyo del legislativo no podrá aprobar las leyes que se proponga. También sucede a la inversa, es decir, si el congreso aprueba alguna ley que el ejecutivo decide vetar, entonces tendrá que negociar para sacar adelante su agenda.

[131] David, Mayhew, *Divided We govern: Party Control, Party Control, Lawmaking, an Investigations, 1946-1990,* Yale Universtiy Press, New Haven,.

El alto número de leyes promovidas por los legisladores da cuenta de un cierto rol activo del congreso local. ¿Cómo se entiende esta alta participación de los legisladores en la iniciativa? En parte, la explicación se encuentra en el control que ejerce el congreso sobre la agenda parlamentaria. Si bien otorga prioridad a las iniciativas del Ejecutivo no descuida la de los propios legisladores.

En esta misma línea, utilizamos el concepto de *jugador con veto,* presentado por George Tsebelis (2006) para estudiar la correlación de fuerzas no sólo dentro del congreso, sino también entre el Legislativo y el Ejecutivo. Los jugadores con veto se definen como "(…) actores individuales o colectivos cuyo consentimiento es necesario para lograr un cambio del *statu quo*"[132]. Estos jugadores pueden ser de dos tipos: institucionales y partidarios. Los jugadores institucionales con veto son aquellos que se encuentran establecidos por la Constitución Política. Para el caso chiapaneco, la aprobación de leyes ordinarias por aprobación de las dos terceras partes debe hacerse con el consentimiento del congreso, del ejecutivo y los ayuntamientos, por lo que el número de jugadores institucionales con veto es de tres[133]. Sin embargo, la correlación de fuerzas en el congreso puede transformar este número y multiplicar el número de actores.

Podría decirse que, efectivamente, a medida que aumenta el número de diputados, el número de partidos políticos, el número efectivo de partidos políticos, el número de jugadores con veto entonces, la producción legislativa es menor. Sin embargo, esto obedece a cada caso específico. Es decir, las

[132] George Tsebelis, 2006, *op. cit.,* p. 27.
[133] Artículo 83, Constitución Política del Estado de Chiapas.

condiciones políticas e institucionales aumentan la dificultad para cambiar el statu quo. La cooperación entre los actores se dificulta ante un nuevo equilibrio de fuerzas.

Pero, ¿qué relación existe entre el número de jugadores con veto y la aprobación de leyes importantes? Nuevamente la idea acerca de que el concepto de leyes importantes varía de acuerdo con la situación y el contexto. En algunos casos, podría considerarse como *leyes importantes o de calidad* aquellas que producen cambios completos y generales en el *statu quo*; mientras que otros podrían considerar importantes aquellas que producen cambios incrementales en el *statu quo*. Esta variación conceptual se debe, en parte, a la cantidad de jugadores con veto que interviene en las decisiones políticas. En el presente estudio argumentamos que las reformas a las leyes y la creación de nuevas leyes son consideradas importantes porque son las que a primera vista han generado división en la legislatura y mayor debate en la prensa[134].

Puesto que una ley ordinaria y una reforma a ley ordinaria tienen los mismos requerimientos para su aprobación (es decir, las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso), el análisis que mostramos a continuación se refiere tanto a la producción de leyes y reformas, como a las reformas solamente. De 1998 a 2010, la producción legislativa ha mostrado un incremento en general sin especificar qué tipo de leyes son las que se han aprobado (pues éstas podrían ser simples autorizaciones a los municipios).

[134] Véase el trabajo de Howell William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann, 2000, *op. cit.*, pp. 285-312.

Sin embargo, pese al hecho de que tanto las reformas como las leyes requieren la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, el hecho es que no son valoradas por igual. En efecto, es más difícil la aprobación de un proyecto de ley, pues se requiere de un análisis mucho más detallado y más largo de cada uno de los artículos que lo componen. En contraste, las reformas muchas veces se reducen a la modificación o adhesión de artículos. Además, una reforma de ley difícilmente puede llegar a establecer cambios sustantivos en el *statu quo*, a diferencia de una ley. Así también, llevamos a cabo un análisis de una muestra aleatoria de las leyes que han sido aprobadas por el congreso, dejando de lado el tipo de ley que pueda ser (reforma, nueva ley, autorizaciones o nombramientos) con la idea de explorar de qué manera se ha orientado el *statu quo.*

La teoría de los jugadores con veto nos va a servir para entender la configuración de fuerzas al interior del congreso chiapaneco, con el fin de establecer una relación con la producción legislativa y los factores que la determinan de acuerdo al siguiente argumento: "(…) con el propósito de cambiar políticas — o, como diremos aquí en adelante, para cambiar el statu quo (legislativo) — un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo con el cambio propuesto. Llamaré jugadores con veto a tales actores"[135].

Sin embargo, estos actores se encuentran inmersos en un entramado institucional que de una u otra forma limita sus acciones, por lo que los resultados políticos se pueden ver como producto de dos factores: las

[135] George Tsebelis, 2006, *op. cit.*, p. 2

preferencias de los actores que están involucrados en el proceso y las instituciones predominantes. Los resultados políticos varían dependiendo de quién controla el poder político y dónde está ubicado el *statu quo*. Considerando que conocer las preferencias de los actores es una tarea complicada e incluso cuestionable desde el punto de vista empírico, el análisis se concentra en las instituciones predominantes, específicamente en las reglas que regulan la elección de los diputados y el comportamiento de los mismos dentro del Congreso.

El enfoque recae en los siguientes procesos, generalmente regulados por el marco legal del caso estudiado: ¿cómo son seleccionados los jugadores con veto?; ¿quiénes son los jugadores con veto?; ¿quién controla la agenda legislativa?; ¿bajo qué reglas decide cada uno de los jugadores con veto?

Mientras más jugadores con veto haya en un sistema político, y mientras más polarización ideológica exista entre ellos, más difícil será realizar cambios en el *statu quo*, lo cual se verá reflejado en la *calidad* del ordenamiento legal. En sistemas donde predomine un número alto de jugadores con veto, habrá un menor control de la agenda; por lo tanto, la cantidad de leyes *importantes* será menor a la cantidad *total* de leyes, produciendo una *inflación legislativa*[136].
Cuando existe un mayor control de la agenda, con pocos jugadores con veto, será más fácil aprobar leyes que cambien el statu quo y éstas podrán ser consideradas importantes. Por el contrario, cuando existe un mayor número de jugadores existe mayor dificultad para llegar a acuerdos.

[136]George Tsebelis, 2006, *op. cit.,* p. 4

Partimos de la suposición de que las reformas a las leyes y las nuevas son importantes porque se requiere un mayor trabajo para su aprobación. Por supuesto que tanto la productividad como la calidad legislativa son sensibles a otros factores no institucionales y más políticos-contextuales.

Como hemos argumentado en esta primera parte, el análisis de un congreso debe estar basado no sólo en términos de productividad sino también de calidad. Este apartado tiene como objetivo describir lo que el congreso ha realizado en estos términos.

Existen tres maneras de realizar este análisis:

a) Prensa: en este punto se analizarán las leyes que de acuerdo al criterio de la prensa han sido importantes. Sobre todo, la aprobación de leyes y los procesos de negociación que se han llevado a cabo en la dinámica legislativa.
b) Importancia política de las leyes: a partir principalmente del origen y la votación dividida. Esta última está relacionada con situarse en puntos específicos de la productividad legislativa. Las iniciativas que han sido votadas por mayoría son un indicador del conflicto.

En nuestro caso nos referiremos a las dos primeras formas de análisis ya que la tercera será descrita con mayor detalle en el siguiente capítulo. Cabe mencionar que para hacer el análisis de la prensa nos enfrentamos al obstáculo de la falta de información ya que existen serias lagunas en la disposición de la hemerografía a partir de 1998. En un principio se intentó utilizar en gran parte

la metodología utilizada por Jorge Lanzaro[137] para la productividad legislativa en la que las leyes se clasifican de acuerdo a su importancia política. Más adelante se hizo patente la necesidad de incluir otros indicadores como los mencionados anteriormente.

Lo referente a la repercusión y al debate legislativo hasta el momento no se puede registrar por lo que serían dos puntos importantes que quedaran fuera de nuestro análisis y son motivo de análisis para posteriores estudios referentes al desempeño legislativo.

A continuación, exponemos nuestra metodología para el análisis de la calidad de las leyes.

5.1 Metodología para analizar la calidad de las leyes

De acuerdo a la constitución del estado de Chiapas, el congreso es un actor primordial en la democratización porque gradualmente ha respondido a los cambios que el sistema político en general ha experimentado en la última década. A partir de la transición en la gubernatura chiapaneca en el año 2000 nos preguntamos ¿de qué manera ha participado el congreso en el proceso legislativo y cuál ha sido su contribución? Todo esto con miras a analizar cuál es su capacidad institucional o cuáles son los límites que impone la constitución al poder legislativo, es decir, cuáles son los recursos institucionales de los que dispone.

[137] Jorge Lanzaro (coord.), *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*, Instituto de Ciencia Política, Programa de Estudios Parlamentarios, 2001.

El proceso de aprobación de leyes puede ser largo ya que algunas veces se modifican las propuestas o simplemente se rechazan. Y no basta con medir el número de leyes aprobadas y de qué tipo son, es necesario analizarlas desde su contenido. Para esto habrá que diferenciar en reformas constitucionales, nuevas leyes y reformas a leyes existentes. Punto aparte corresponde a cuestiones del presupuesto y cuenta pública las cuales son de suma importancia.

En el capítulo anterior se analizó el número total de leyes producidas entre 1998 y 2010. En el presente capítulo intentaremos obtener indicadores para la calidad de las leyes.

La exploración de la calidad de las leyes puede hacerse desde:
1.- Análisis de piezas legislativas
-reformas constitucionales
-nuevas leyes
-reformas a leyes existentes
2.- Presupuesto y Cuenta pública

Las autorizaciones y los permisos, aunque forman parte de los proyectos que se votan en el congreso, no forman parte de nuestro criterio para el análisis de la calidad de las leyes. Asimismo, los nombramientos forman parte de otro apartado ya que consideramos que sus resultados ejercen efectos políticos importantes en el proceso legislativo y en la relación entre el gobernador y el congreso local.

En relación con lo anterior, realizamos una descripción de las leyes aprobadas en el periodo correspondiente a nuestro estudio. En la primera parte describiremos el alcance de las leyes en la prensa y en la segunda nos enfocamos al análisis de una muestra de la población total en relación los indicadores de importancia política. En esta segunda parte delimitaremos el universo a estudiar con la finalidad de obtener indicadores y categorizarlos para su posterior análisis.

5.1.1 Debate en la prensa

Período 1998-2001

En este período de análisis el contexto se torna complejo: debido a que no hay concurrencia en las elecciones para gobernador y para elegir representantes del congreso local tenemos que el principio de la legislatura (entre 1998 y 200) existe una convivencia entre gobernador priísta y congreso priísta. Sin embargo, para la última mitad de la legislatura, cuando asume el poder Pablo Salazar, encontramos que se tendrían que asumir nuevas formas de relación entre un gobernador proveniente de una coalición distinta al PRI y un congreso local de mayoría priísta.

Estas formas de convivencia entre el gobernador y el congreso local también fueron trasladas a los comentarios y discursos de la prensa en los que podemos notar que, en la primera parte de esta legislatura, no se generaba un mayor debate acerca de las leyes aprobadas y de la propia organización y actividad del congreso local.

Para la segunda parte, se empieza a observar una mayor muestra de preocupación por parte de la prensa alrededor del desempeño de la legislatura en general. Se dan las primeras muestras de las confrontaciones entre el gobernador Pablo Salazar y una legislatura local de mayoría priísta.

En el periodo que va de 1998 a 2001 las principales tensiones en la aprobación de leyes descritas por la prensa estuvieron ligadas a:

-La ley de derechos y cultura indígena la cual no fue apoyada por la coalición PAN-PT-PVEM-PRD y por considerar asimismo autoritaria la forma en que se pretendía que la mayoría priísta la aprobara.[138]

-En algunos casos: "La LX Legislatura local aprobó por mayoría de votos el dictamen presentado por la Comisión de Hacienda, mediante el cual se autoriza al Ayuntamiento de Copainalá la desincorporación de un predio de 10 mil metros cuadrados a favor del Ejecutivo Estatal, para la construcción de un penal."[139]

-Además, otro de los ejemplos muy mencionados por la prensa era que, no estaban de acuerdo con la remunicipalización porque consideraban que esta era arbitraria y no se apegaban a los estudios hechos por el gobierno mismo.[140]

Sin embargo, en algunas ocasiones se generaban acuerdos, sobre todo con miras al cambio en el año 2000. La alianza opositora que conforman el PAN, PRD, PT y PVEM alcanzó su primer punto de acuerdo que consistió en promover reformas al código electoral a fin de quitar candados que impedirían una coalición por la gubernatura en los comicios del 2000.

[138] Diario de Chiapas, 25 mayo 1999
[139] Diario de Chiapas, 9 junio 199
[140] Expreso Chiapas, 9 junio 1999

Se rechazaba la iniciativa de ley de expropiación del Estado de Chiapas porque atentaba contra la propiedad privada o el patrimonio familiar. Los que estaban a favor decían que obligaba a la autoridad a realizar formalidades para su aplicación y además, medios de defensa al expropiado y deja a salvo las disposiciones supletorias del Código Civil y la Ley de Desarrollo Urbano y Rural.

Por primera vez, se presentaba al pleno una iniciativa elaborada por diputados, dos del PRI y uno del PAN. Esta iniciativa fue aprobada en sesión ordinaria y dio respuesta al interés colectivo, pues en diversas ocasiones se solicitó evitar que el estado afecte bienes o derechos de particulares sin cumplir con el 27 constitucional y Derechos Humanos.[141] No estuvieron de acuerdo al cien por ciento 3 legisladores del PAN con la ley de expropiación.[142] Durante el mandato de Roberto Albores[143], se aprobaron iniciativas, como la Iniciativa de Ley de Desarme de grupos Civiles Armados.[144]

En cuanto al desempeño de la legislatura tenemos que cuando estuvo José Antonio Aguilar Bodegas a cargo de la Gran Comisión se dedicó única y exclusivamente según sus propios archivos a promocionar y sostener las iniciativas del Ejecutivo.

El gobernador envió al congreso una iniciativa de reforma al código civil para facultar a las autoridades tradicionales de dar fe pública del nacimiento de los

[141] La República en Chiapas, 11 de junio de 1999.
[142] La voz del Sureste, 11 de junio de 1999.
[143] Recordemos que a esta legislatura le tocó relacionarse con dos gobernadores distintos: uno con tradición priísta y el segundo correspondió al gobierno de la transición proveniente de una alianza distinta al PRI.
[144] La voz del Sureste, 12 de junio de 1999.

niños indígenas chiapanecos. El proyecto de reformas al código civil y al código de procedimientos civiles en materia de adopción, incluía la adopción internacional y buscaba dar certeza jurídica a todo aquel menor que vaya a ser adoptado. El proyecto de reformas a la ley de tratamiento a menores infractores se hizo con el fin que los derechos de los niños no pueden ser vulnerados en un legítimo proceso.[145]

También se proponen reformas a la ley de protección de niñas y niños adolescentes que cumplen con el marco jurídico legal a la ley aprobada en mayo del 2000. A partir de que asume la gubernatura un partido distinto al PRI, se percibe en el congreso una mayor tensión que había que erradicar de inmediato mediante el acuerdo de una agenda legislativa. Se reconocía que los rezagos en esa legislatura eran cuantiosos. Se encontraban en trámite legislativo alrededor de 50 asuntos sin resolver dentro de los cuales la mayoría correspondía a las comisiones de Hacienda, de Justicia y de Gobernación y puntos constitucionales.[146]

Aunque a veces existía colaboración, por ejemplo, en la aprobación de la minuta-proyecto de decreto para reformar el título séptimo de la constitución política del estado, presentada por la comisión de gobernación y puntos constitucionales. Esas modificaciones involucraban a los municipios y específicamente incluían los artículos 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la constitución local y fueron planteadas por diputados del PAN y el PRI.[147]

[145] Diario de Chiapas, 29 abril 2001.
[146] Cuarto Poder, 10 de mayo de 2001.
[147] Diario de Chiapas, 25 de mayo de 2001.

Durante su discusión en lo particular, el diputado panista Carlos David Alfonzo Utrilla se pronunció contra las reformas de algunos artículos, pero propuso aumentar de 3 a 4 años el periodo de los presidentes municipales, argumentando que el periodo era insuficiente para que los alcaldes puedan cumplir con programas de gobierno. Estas propuestas fueron desechadas.

En esa misma línea, por unanimidad, los legisladores del congreso del estado aprobaron reformas a algunos artículos de la constitución política del estado, con los que sus conceptos quedaron homologados al artículo 115 constitucional.[148] De esta manera se modificaron los artículos 7, 58, 59, 60 de la constitución de Chiapas. Con estas reformas los municipios fortalecieron su autonomía y sus acciones de gobierno para brindarle a la población los servicios vitales de atención pública.

En el sexenio de Pablo Salazar Mendiguchía, el proceso legislativo se tensó y para sacar adelante algunas iniciativas, se establecieron negociaciones políticas con el poder ejecutivo, un grupo de 14 diputados del PRI nombró al legislador Gustavo Cervantes Rosales como interlocutor de la fracción parlamentaria de ese partido con el gobernador.[149]

Esta decisión se llevó a cabo con el propósito de contribuir a la resolución de los grandes temas de interés de los chiapanecos: el Presupuesto de egresos 2001, la Ley de Derechos y Cultura Indígena y el Código de Hacienda Pública. Sin embargo, existía otra corriente que iba en contra de esa decisión y se les exhortó

[148] Diario de Chiapas, 26 de mayo de 2001
[149] Cuarto Poder, 1 de junio de 2001

a respetar el nombramiento por considerar que con esto se reencausaría la gobernabilidad.[150]

5.1.1.1 Presupuesto de Egresos

En los primeros días de su gobierno, Pablo Salazar Mendiguchía envió al Congreso del estado un proyecto de iniciativa de presupuesto de egresos, donde proponía los gastos para cada uno de los poderes, dependencias y entidades gubernamentales.

El 29 de diciembre del 2000, la mayoría del pleno de legisladores aprobó esa iniciativa, pero con modificaciones que reducían el presupuesto del poder ejecutivo y aumentaban el gasto del poder legislativo y de los organismos autónomos IEE y TEE.

En su dictamen, los diputados pedían al ejecutivo estatal publicar ese decreto en el periódico oficial del estado, pero el mandatario omitió esa disposición y en contraste regresó el decreto con observaciones.

En su momento, los legisladores rechazaron, en lo general y particular, todas y cada una de esas observaciones formuladas por el gobernador del estado al presupuesto aprobado, argumentando que los ajustes estaban fundamentados.

En el caso del presupuesto para 2001, algunos diputados que tenían diferencias con el gobernador exigieron que este se aprobara en los términos en que fue

[150] Cuarto Poder, 1 de junio de 2001

presentado originalmente por él y se le remitiera para su publicación en el periódico oficial del estado. Esa fue la propuesta de Eutiquio Velasco García apoyado por 14 legisladores y algunos diputados del PRD.[151] Sin embargo, cinco meses después dieron marcha atrás a esa primera determinación y casi por unanimidad lo aprobaron en los términos propuestos por el gobernador.

Por la vía *fast track*, el pleno de diputados del congreso del Estado aprobó, con las observaciones hechas por el gobernador Pablo Salazar el presupuesto de egresos 2001. Después de seis meses de confrontación sobre el tema, la aprobación del gasto público total para ese año se realizó durante la sesión ordinaria.[152]

Con la llegada de Edgar de León Gallegos a la presidencia de la gran comisión, se obtuvieron resultados positivos y esto fue reconocido por los diputados de PAN y del PRD. En ese momento existían puntos importantes en la agenda como la ley de ingresos y egresos de ese año, pero también se ubicaba el caso del nombramiento del titular de la comisión estatal de derechos humanos.[153]
Sumado a lo anterior se encuentran dentro de los temas torales, el de la ley indígena, que hasta ese momento había sido causa de molestia por muchos grupos. Las fracciones del PAN y PRD rechazaron la ley de derechos y Cultura Indígena aprobada por el senado de la república.

5.1.1.2 Ley indígena

[151] Diario de Chiapas, 6 de junio de 2001
[152] Cuarto Poder, 13 de junio 2001
[153] Cuarto Poder, 9 de junio de 2001

Los legisladores de las distintas fracciones parlamentarias se enfrascaron en una discusión sobre la ley indígena, unos a favor y otros en contra de la realización de foros de consulta en donde los grupos étnicos decidieran si la legislatura local aprueba o rechaza el decreto aprobado por el senado.

Al término de la discusión, se nombró una comisión plural de cinco legisladores para viajar a cuatro entidades del país en donde la citada ley ya había sido resuelta para recoger experiencias respecto a la decisión que llevaron a los diputados a votar la ley indígena.

Antes de ser votado por el congreso del estado, el proyecto de decreto sobre la ley de derechos y cultura indígena, aprobado por el senado de la República, sería sometido a foros de consulta.[154] Así lo determinó en ese momento la mayoría de diputados de la LX legislatura, a solicitud del presidente de la Comisión de Indigenismo el priísta Antonio Díaz López.

Finalmente, a mediados de 2001 se rechazaron las modificaciones a la ley de los derechos y cultura indígena. La pluralidad de ideas en el congreso del estado, como la madurez política, se reflejó en la votación del dictamen de la ley indígena, ya que de los 31 votos emitidos a favor de la no aprobación 19 fueron del PRI, 5 del PRD, 1 del PAN, 2 del PT y dos independientes. Mientras que votaron por la aprobación 2 diputados del PRI y 3 del PAN y una abstención.[155]

[154] Diario de Chiapas, 15 de junio de 2001
[155] Diario de Chiapas, 29 junio de 2001

Para este periodo, no realizamos una tabla que resuma las tablas porque, excepto por la ley indígena y la aprobación del presupuesto, no se hacían muchas menciones a otros proyectos de ley aprobadas por el congreso.

5.1.2 Periodo 2001-2004

El contexto ligado a este período presentó algunos puntos de tensión, pero al final de este periodo el gobernador Pablo Salazar realizó alianzas para aprobar, por ejemplo, el presupuesto de egresos y otras piezas legislativas. Aunque el gobernador no contaba con un amplio apoyo partidario en el congreso consiguió al final una relación estable con éste. Recordemos que antes que arribara al poder esta nueva legislatura se pensaba que se daría un cambio al igual que en la gubernatura, sin embargo, no fue así y permaneció en el poder una mayoría priísta evidenciando así la diferencia en la votación de la población.

Para la legislatura correspondiente al 2001- 2004, las leyes más mencionadas en la prensa tuvieron que ver con:

Con las iniciativas relacionadas al Paquete Fiscal para el Ejercicio del año 2004, al aprobar dos dictámenes presentados por la Comisión de Hacienda y uno de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. De esta manera, se validó por unanimidad la Iniciativa de Decreto que contiene Bases, Coeficientes y Plazos para el Pago de Participaciones Fiscales Federales a los municipios; y la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Catastro.

En relación con el paquete fiscal, se aprobaron por unanimidad las reformas a los artículos 65 y 67 de la Constitución Política del Estado, por los que se

modificó específicamente el término Tesorería del Estado, por el de Secretaría de Hacienda; y Contaduría Mayor de Hacienda, por el de Órgano de Fiscalización Superior.

Asimismo, por unanimidad en lo general y por mayoría en lo particular, se aprobaron las Leyes de Ingresos para los 118 municipios del Estado de Chiapas, para los ejercicios fiscales de diferentes años conforme al dictamen presentado por la Comisión de Hacienda[156].

Por otra parte, diputados del PRI de esa legislatura, reformaron los artículos 15, 20, 21, 24 y 29 de la Constitución Política del estado, con los cuales desaparecieron la Gran Comisión del Congreso estatal, que era presidida por la mayoría del PRI.

En su lugar se creó la Comisión de Régimen Interno y estableció el voto paritario que dejó al PRI con sus actuales 24 diputados en igualdad de decisiones con el PRD, que tiene siete diputados, el PAN con cinco, el PT con dos, y el PVEM y el PAS con uno, respectivamente.
El control y el mando político de dicha comisión lo ejercen todos los partidos representados en la Cámara local, mediante un sistema de presidencia periódica e itinerante.[157]

Para el período 2004-2007, encontramos pocas menciones en la prensa acerca de la actividad legislativa y aunque aquí asumió el poder en el 2006 un nuevo

[156] Los proyectos relacionados con los ejercicios fiscales de cada año, son comúnmente mencionados en la prensa.
[157] El Universal, 24 de abril 2001

gobernador (Juan Sabines proveniente de una coalición de partidos distinta del PRI) se pensaba que éste lograría mantener una buena relación con el congreso como lo mostró Salazar al final de su sexenio. La probable falta de identidad partidaria de los últimos gobernadores (anteriormente priístas y después pertenecientes a una coalición de partidos) causaron divisiones internas sobre todo en el PRI que provocaran su derrota en las elecciones para gobernador. Al final se mostró que sobre todo los priístas han sido capaces de llevar una relación estable con el poder legislativo que les ha permitido preparar espacios hacia el futuro.

Para el período 2004- 2007, en otros asuntos, se aprobaron dos dictámenes presentados por la Comisión de Hacienda, que autorizó por una parte a varios ayuntamientos de contratar empréstitos ante el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, así como celebrar convenio de mandato ante la Secretaría de Hacienda.

La Comisión de Justicia por su parte, presentó un dictamen relativo a la iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 588 y se deroga el artículo 589, del Código de Procedimientos Penales.

Finalmente, se aprobaron por unanimidad, reformas a diversas disposiciones de la Ley que crea la Comisión Estatal de Arbitraje Médico, presentada por la Comisión de Salubridad y Asistencia.

Por lo general, en la prensa existen varias menciones a la solicitud para sustituir funcionarios, sobre todos municipales.[158] Como muestra de la importancia que maneja la prensa en cuanto a las leyes tenemos el cuadro referente a este periodo. (Véase Anexo 2)

5.1.3 Periodo 2007-2010

Este trienio se caracterizó por una buena y estable relación entre el gobernador y el congreso. Aunque el periodo de nuestra investigación no abarca el sexenio completo de Juan Sabines es posible observar que es un periodo productivo y de gran cooperación entre el ejecutivo y legislativo locales. Salvo algunas piezas legislativas (ejemplo de ello es la homologación de procesos electorales en Chiapas) la relación entre estos poderes se describe como de empatía y acuerdo.

Para el período 2007-2010 tenemos los siguientes ejemplos de menciones en la prensa:

5.1.3.1 Reformas

Aunque se aprobó por unanimidad la iniciativa de decreto para reformar el artículo 45, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas se hizo alusión a ella porque fue pensada para modernizar las normas relativas al

[158] Por otra parte, se dio lectura al oficio firmado por el Profesor Héctor Hugo Roblero Gordillo, Coordinador Estatal del Partido del Trabajo, por medio del cual solicitó la sustitución de Jesús Gutiérrez, regidor plurinominal del Ayuntamiento de Bochil, por Evaristo Serafín Rodas Molina. Cuarto Poder, 17 diciembre 2003.

desarrollo urbano de la entidad y establecer mecanismos que permitieran el cumplimiento de los programas respectivos[159].

Se aprobaron por unanimidad la iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2008, el decreto que contiene Bases, Coeficientes y Plazos para el pago de participaciones fiscales Federales a los Municipios del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2008, el código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Asimismo, la Ley Estatal de Derechos, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Hacienda Municipal donde los referentes al plano municipal por lo general han causado polémica.

Por ejemplo la reforma al decreto que contiene bases, coeficientes y plazos para el pago de participaciones fiscales Federales a los Municipios del 2008 que tenía por objeto beneficiar a los municipios con mayor índice de pobreza de la entidad y de mayor retraso social, es decir, que éste no se distribuya entre todos los municipios, únicamente entre los más necesitados, permitiendo con ello que los recursos que el Estado le transfiera, sea más significativos y permitan a los ayuntamientos mejorar las condiciones de vida de sus gobernados. En esa misma línea, se buscaba la reforma en el 2008 la Ley Orgánica Municipal del

[159] Durante esta sesión ordinaria, el pleno legislativo conoció también el oficio remitido por parte del secretario general de Gobierno del Estado, Jorge Antonio Morales Messner, por instrucciones del gobernador Juan Sabines Guerrero, sobre la iniciativa de decreto por el que se reforma el Artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, misma que fue turnada a la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública para su estudio y dictamen. Cuarto Poder, 21 diciembre de 2007

Estado de Chiapas, así como modificaciones al Reglamento Interno legislativo[160]

La relación entre el gobernador y el congreso es descrita en la prensa como de coordinación para alcanzar el máximo desarrollo del Estado a través de los programas para la población[161]. Juan Sabines desde el principio marcó una clara diferencia en la relación del Ejecutivo estatal con el Poder Legislativo al acudir a la instalación del Congreso, la apertura de sesiones y la toma de protesta de los diputados. "Por primera vez se contó con la presencia del gobernador y eso creo que sienta un precedente en los anales de Chiapas. Desde ahí hay un parteaguas que establece una relación de mucha coordinación entre el Ejecutivo y el legislativo y es lo que Chiapas requiere"[162].

Los diputados no apostaban a la subordinación -de un Poder ante otro- sino a la coordinación, que no implica de ninguna manera fusión de poderes. Que cada quien dentro de su ámbito ejerciera a cabalidad lo que le corresponda.

En todas las bancadas que conformaban la LXIII Legislatura, y al interior de los 6 grupos parlamentarios existentes, se dieron los puntos de equilibrio que se requerían en los proyectos de ley para su aprobación. Además, los diputados

[160] Tenemos que terminar el diagnóstico de cuáles son las leyes perfectibles de Chiapas, integrar la Agenda Legislativa e ir caminando en los pendientes, como proponer un proyecto -como fracción parlamentaria del PRD- para renovar la Ley Orgánica Municipal, que es obsoleta y con algunas cosas rescatables; aterrizar las reformas del año 2001 al Artículo 115 Constitucional a nivel estatal, a lo que hay que meterle mano y hacerla práctica para dar certeza jurídica a los 118 ayuntamientos de Chiapas", Diario de Chiapas, 31 diciembre 2007.
[161] Con apenas casi un mes de haber tomado protesta como diputado local, Córdova Toledo adelantó que en este segundo año de Gobierno de Sabines Guerrero, esperan que esta relación sea acotada en el marco del derecho que rige a Chiapas, donde están las facultades, derechos y obligaciones de cada uno de los tres Poderes locales., Cuarto Poder, 11 diciembre de 2007.
[162] Cuarto Poder, 10 de diciembre de 2007.

consideraban que el gobernador Sabines había contribuido al desarrollo del campo[163].

5.1.3.2 Creación de nuevas entidades

Entre los proyectos menos mencionados pero tomados en cuenta por la prensa: se aprobó por unanimidad de votos la creación del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, durante el 2008[164].

Con la creación de las secretarías del medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, la del Trabajo y la de Infraestructura, el gobernador Sabines buscó eficientar el trabajo y garantizar la atención prioritaria de cada una de estas áreas.[165]

Los diputados locales vieron de forma positiva la creación de las nuevas secretarías del Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, la del Trabajo e Infraestructura, así como las reformas de la Ley Orgánica del Instituto de las Artesanías en Chiapas enviadas por el gobernador Juan Sabines.

La fracción Parlamentaria del PVEM, el diputado Miguel Ángel Vargas Blanco calificó de acertadas las decisiones del gobernador Sabines al crear la Secretaría

[163] Sami David David, Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso local reconoció en el gobernador Juan Sabines a un mandatario preocupado por sacar adelante a su estado, visionario y que de manera transparente ha impulsado a cada sector de Chiapas, a nombre de los diputados del Partido Revolucionario Institucional, dijo que ha sido testigo del gran esfuerzo que el gobierno de Chiapas está realizando en el fortalecimiento del sector agrícola y campesino, indicando que es necesario sumarse a dicha tarea. Reconoció que en esta jornada de rescate del campo chiapaneco se dejen a un lado los colores partidistas y se privilegie la necesidad de la gente. Diario de Chiapas, 15 de enero 2008.

[164] Esta iniciativa previamente fue aprobada en lo general y en lo particular por el resto de los diputados vicepresidente Sami David David, el diputado secretario José Ángel Córdova Toledo y respectivamente los diputados vocales Sonia Catalina Álvarez, José Ernestino Mazariegos Zenteno, Juan Carlos López Hernández y Miguel Ángel Vargas Blanco. Diario de Chiapas, 4 de enero de 2008

[165] Cuarto Poder, 6 de febrero de 2008.

del Trabajo, porque sería un organismo rector en las políticas en materia laboral, además de dar paso a la homologación federal.

En general, la prensa consideraba el desempeño público como uniforme, donde las divergencias de las siete fracciones fueron mínimas y no trascendieron. La Agenda Legislativa 2007-2010 contemplaba más reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas, así como a 31 de sus ordenamientos legales[166]

En *Vida Interna del Congreso*, se atendieron la Ley Orgánica del Congreso del Estado y el Reglamento Interior del Congreso del Estado.
En Procuración *y Administración de Justicia*, los códigos Penal, de Procedimientos Penales, Civil, de Procedimientos Civiles, así como las leyes de Control Constitucional, de Procedimientos Administrativos, del Servicio Civil y el Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada.
En *Derechos Humanos*, revisarían la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; *Seguridad y Protección Ciudadana*, aspectos de Protección Civil; "Pueblos Indios", más reformas a la Constitución Política local y la Ley de De Derechos y Cultura Indígena.
En *Transparencia de la Función Pública*, aspectos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; "Desarrollo Económico", con la Ley para el Fomento Económico y la Atracción para Inversiones; "Presupuesto y Gasto Público" con el Código Fiscal Municipal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, Ley de Catastro y Ley de la Hacienda

[166] Cuarto Poder, 18 de marzo de 2008

Municipal. Finalmente, también se reformaron las leyes de Educación, Salud, Ecología y Fortalecimiento Municipal.

Acerca de los tres ejes transversales en Equidad de Género se revisaría la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres; en Atención a Grupos Vulnerables, el Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables, y en Atención a la Juventud, la Ley de Fomento al Deporte.[167].

Por unanimidad de votos, los diputados locales aprobaron también la creación del Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, las reformas y derogaciones de la Ley de la Obra Pública Estatal, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la creación del Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado[168].

El Instituto de Ciudades Rurales Sustentables estaría sectorizado a la Secretaría del Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (Semaduvi) con personalidad jurídica y patrimonios propios, en bien de contrarrestar la dispersión geográfica y acercar los servicios básicos de esas comunidades chiapanecas.[169]

La fracción parlamentaria del PRI, exhortó públicamente al resto de los integrantes de la LXIII Legislatura local a seguir perseverando en el encuentro, así como a enaltecer los espacios creativos y progreso logrados para coadyuvar

[167] Diario de Chiapas, 19 de mayo de 2008.
[168] Cuarto Poder, 6 de junio de 2008.
[169] Cuarto Poder, 11 de julio de 2008.

en la buena gobernabilidad con el gobernador Juan Sabines.[170] De acuerdo a su postura, las actividades legislativas habían sido positivas, y se trabajó organizadamente en función de dos reformas a leyes locales, así como otras siete leyes de nueva creación, 21 reformas de ley, la Cuenta Pública estatal 2007, otra Ley de Ingresos Municipales para el 2008, un programa sectorial 2007-12, así como otras más.

Los diputados del PRI apoyaron cada una de las iniciativas y decretos del gobernador Juan Sabines Guerrero, porque todas han resultado a favor de los chiapanecos, valoró el diputado Oscar Salinas Morgan. "Yo creo que no es válido que se nos tache que no hemos actuado con propuestas propias, porque legislamos en bien de los 118 Ayuntamientos de Chiapas, para que puedan tener acceso a más recursos".[171]

Durante el sexenio de este gobernador, los coordinadores de los siete grupos parlamentarios, coincidieron en que una de las condiciones que prevaleció la gobernabilidad y el trabajo en unidad, por encima de las diferencias naturales que implica la pluralidad.[172]

RESUMEN[173]

Este resumen está centrado en la última legislatura de nuestro análisis, 2007-2010 porque ha sido la más mencionada en la prensa. Probablemente estos criterios de menciones en la prensa obedezcan a las características de cada

[170] Diario de Chiapas, 24 de noviembre de 2008.
[171] Diario de Chiapas, 28 de agosto de 2008
[172] Cuarto Poder, 4 de diciembre de 2008
[173] Cuarto Poder, 7 de mayo de 2010

régimen y a las relaciones que se han establecido entre el gobernador, el congreso local y la prensa.

Las reformas a la Constitución Política, han creado 43 leyes y han llevado a cabo 43 nombramientos de funcionarios, entre ellos tres reconocimientos en los años de gestión. La mayoría de las leyes fueron aprobadas por unanimidad.

De acuerdo con un resumen de actividades, de noviembre del 2007 al 14 de febrero del 2010 la mayoría de las leyes aprobadas por los diputados locales fueron enviadas por el jefe del Poder Ejecutivo Estatal y todas las reformas y leyes creadas fueron aprobadas por unanimidad.
Dentro del informe se menciona que los diputados también aprobaron 11 reformas constitucionales federales, tanto en el pleno como en la Comisión Permanente. De las actividades legislativas en Chiapas se podrían destacar:

*Decreto por el que se crea el Consejo Estatal de Seguridad Pública.
Asimismo, se llevó a cabo la aprobación del Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Chiapas. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Chiapas.
*Iniciativa que reforma el Decreto que autoriza al Ejecutivo del Estado, la constitución de un Fideicomiso Público que tendrá por objeto la promoción y fomento integral de la vivienda.
*Se reformó los artículos 69, 93 y 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
*Se Instituyó la Mesa de Reconciliación del Gobierno del Estado de Chiapas.

Se adicionó la fracción XX, al Artículo 37 y se reforma el párrafo segundo del Artículo 70, de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas.
*Se reformó la Constitución Política del Estado de Chiapas para modificar la fecha para la celebración de elecciones para diputados del Congreso del Estado e integrantes de los ayuntamientos.

Por período resumimos las siguientes leyes relevantes en la prensa:

Tabla 5.1 Leyes y proyectos relevantes en la prensa, 1998-2010

1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010
Ley de Derechos y Cultura Indígena **Remunicipalización** **Expropiación** Reformas Código Civil Ley de desarme **Presupuesto de Egresos** Ley orgánica de la casa de las artesanías **Ley de expropiación**	Paquete Fiscal Reformas al Código Penal Sistema Integral de Administración Hacendaria Municipal Ley Estatal de Población	Leyes secundarias en materia electoral Iniciativa de Ley de las Culturas y las Artes. Ley para el Fomento y Regulación de Productos Orgánicos Reformas a la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso del Estado. Cinco nuevas áreas naturales protegidas Sistema Integral de Justicia para Adolescentes **Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública** Ley Orgánica del Instituto de las Artesanías Reforma para la homologación de los procesos electorales Ley de Responsabilidades de	**Homologación de los procesos electorales** Código de Elecciones y Participación Ciudadana Reformas al código penal Ley de Procedimientos Administrativos Ley Orgánica del Instituto de Bioenergéticos y Energías Alternativas Áreas naturales protegidas **Reforma electoral** Ley orgánica municipal Ley Ambiental Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública Desarrollo urbano Turismo

		los Servidores Públicos **Ley Mordaza**	**Ley de la despenalización del aborto**

Como hemos podido observar a través del análisis de la prensa no necesariamente se obtienen las leyes más importantes, trascendentes y de gran alcance sobre todo para la población a quien va enfocada la producción del congreso.

Resulta subjetivo decidir cuáles leyes son más o menos importantes. El comportamiento del congreso y su producción dependen de las preferencias de los actores implicados en la decisión y las instituciones en las que se encuentran inmersos. Por lo que lo más debatido y mencionado en la prensa es sólo un aspecto que no necesariamente conduce a la legislación de calidad que se aprueba.

Fundamentalmente en la última legislatura es donde se muestra un repunte en la información referente al congreso en los diarios principales de Chiapas. Se describe una buena relación entre el congreso local y el gobernador y las leyes más mencionadas son las enviadas por este último.

Aunque diversos autores revisen la relevancia de la legislación aprobada en términos del número de menciones que tiene en la prensa los resultados que aporta este indicador no necesariamente presentan las leyes de mayor calidad por lo que resulta de suma utilidad realizar cruces de criterios para determinar el avance la calidad de los congresos locales con miras a la evaluación de su desempeño.

Este recorrido nos da un panorama de lo que ha sido importante para la prensa en términos de la actividad del congreso y de su propia percepción de la realidad. Es decir, lo que para la prensa ha sido importante es una visión sesgada en la medida que nos es imposible separar la información relevante en términos de calidad legislativa y la información por la que reporteros y periodistas se inclinan.

Por eso necesitamos acudimos a otros indicadores que nos proporcionan información sobre el tipo de leyes que se aprueban en el congreso chiapaneco con miras a evaluar su desempeño en general.

5.1.4 Un procedimiento estadístico para identificar la calidad de las leyes

Este apartado pretende describir a través de un análisis de la base de datos SPSS la importancia de las leyes a partir de criterios basados en la metodología de Lanzaro. Nos referimos principalmente al contenido de la norma y a su tramitación. Consideramos que el gobernador es un actor central y que el conflicto es un indicador de la importancia de las leyes aprobadas.

Del total de leyes o proyectos aprobados encontramos lo siguiente:

Tabla 5.2 Clasificación de las leyes, 1998-2010

TEMA	Total Leyes 1998-2010
Reforma Federal	26
Reforma Local	465
Iniciativa de Ley	459
Punto de acuerdo	156
Autorizaciones	1929
Nombramientos ejecutivo	69
Nombramientos congreso	20
Otros	138

*Esta tabla fue construida a partir de la base de datos en SPSS

La tabla anterior refleja una muestra del total de leyes como un criterio simplificador del análisis que se realizará en el apartado siguiente.

5.1.5 Importancia política de las leyes

Recordando la propuesta de Lanzaro, la importancia política de las leyes está relacionada con el origen, alcance, la repercusión, el debate y la votación de las leyes en una institución legislativa. En nuestro trabajo sólo consideraremos el alcance (tiene que ver con si son leyes sustantivas y derivadas); la repercusión (que no se analizará en este apartado por la dificultad de obtención de datos en la prensa) y la votación (si el acuerdo fue unánime o por mayoría).

En lo que se refiere al alcance y de acuerdo a la metodología utilizada por Lanzaro asignaremos el siguiente puntaje a los proyectos de acuerdo a su importancia:

Tabla 5.3 Puntaje para las leyes de acuerdo a su origen y votación, 1998-2010

Origen	Tipo de leyes	Votación	Puntaje
Gobernador	Reforma local	Mayoría	1
Congreso local	Reforma local	Mayoría	2
Gobernador	Iniciativa de ley	Mayoría	3
Congreso local	Iniciativa de ley	Mayoría	4
Gobernador	Reforma local	Unanimidad	5
Congreso local	Reforma local	Unanimidad	6
Gobernador	Iniciativa de ley	Unanimidad	7
Congreso local	Iniciativa de ley	Unanimidad	8
Otro	Reforma local	Mayoría	9
Otro	Iniciativa de ley	Mayoría	10
Otro	Reforma local	Unanimidad	11
Otro	Iniciativa de ley	Unanimidad	12

Elaboración propia de acuerdo a la metodología de Jorge Lanzaro

Partimos del supuesto de que las reformas locales e iniciativas de ley tienen nivel de alta importancia, al igual que cuando son iniciadas por el gobernador que se considera un actor central dentro del proceso legislativo.

Excluimos de nuestro análisis los puntos de acuerdo, los nombramientos, los permisos y las autorizaciones. Además, no tomamos en cuenta las reformas federales dado que la investigación es un estudio de caso y tomando en cuenta lo que la constitución federal establece como requisitos para reformar la constitución.[174]

De acuerdo al cruce de variables mostrado en la tabla anterior, establecemos un rango para clasificar el nivel de importancia de las leyes aprobadas en el congreso local en el periodo de estudio.

Tabla 5.4 Calidad de las leyes en el periodo 1998-2010

Nivel de importancia	Rango
Alta	1-4
Mediana	5-8
Baja	9-12

Retomando la tabla anterior tenemos que del total de proyectos (3262), 465 corresponden a reformas locales. Aunque se trate de pocos artículos las reformas son consideradas las más importantes al igual que las iniciativas de ley por eso se le asignan un puntaje mayor.

Aunque el número de proyectos relacionados con las autorizaciones a los municipios, permisos, puntos de acuerdo u otro tipo de actividades administrativas es alto, no está relacionada con productividad relevante. Es decir, este tipo de aprobaciones por el pleno están más relacionadas a la

[174] Art. 135 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

actividad del congreso y aunque tengan repercusiones en términos de representación no ofrecen información importante sobre el desempeño de la legislatura en general.

Tabla 5.5 Frecuencia de la importancia política de las leyes

Legislatura	Frecuencia de las leyes		
	Alta importancia	Mediana importancia	Baja importancia
LX (1998-2001)	31	43	49
LXI (2001-2004)	37	76	27
LXII (2004-2007)	38	112	32
LXIII (2007-2010)	5	252	49

Elaboración propia de acuerdo al diario de los debates

De acuerdo a la tabla anterior podemos observar que el periodo que abarca la LX y LXI legislaturas entre las cuales se dio la transición en la gubernatura, se dio un incremento en las leyes consideradas de alta importancia. Asimismo, las leyes consideradas de mediana y baja importancia han aumentado de tal manera que concluimos que en gobiernos divididos existe una mayor productividad legislativa total no solo en cuanto al número de leyes resultantes sino también en la calidad de las leyes producidas. Esto es un indicador general de la calidad de las leyes.

Conviene hacer un análisis más fino de estos indicadores para lo cual construiremos una tabla reflejando las cuatro legislaturas de análisis para comprender si bajo gobiernos divididos ha aumentado o disminuido no sólo la productividad sino también la calidad.

Tabla 5.6 Indicadores de la Importancia Política de las leyes

origen	Reformas aprobadas por mayoría	Iniciativas aprobadas por mayoría	Reformas aprobadas por unanimidad	Iniciativas aprobadas por unanimidad

Gobernador	23	51	236	212
Congreso local	28	9	23	12
otros	15	13	38	101
total	66	73	297	325

Indicadores obtenidos de la base de datos SPSS

De acuerdo a la tabla anterior, tenemos que la mayor parte de leyes corresponden a reformas e iniciativas aprobadas por unanimidad. El actor principal de estos dos tipos de proyectos es el gobernador. También podemos notar que existen otros actores que también contribuyen de forma importante al total de las iniciativas aprobadas por unanimidad.

Haciendo un análisis más fino proponemos la siguiente tabla:

Tabla 5.7 Rango de importancia política de las leyes aprobadas, 1998-2010

Número de leyes aprobadas	Rango de importancia política de las leyes
111	1-4
483	5-8
167	9-12

De acuerdo a la tabla anterior observamos que el mayor número de leyes se puede clasificar dentro del criterio de mediana importancia e incluso orientándose hacia la baja calidad. Esta valiosa información muestra que aún bajo gobiernos divididos se ha tendido hacia la cooperación y el acuerdo ya que en la aprobación de las leyes se genera poco debate interno e incluso la votación final es comúnmente por unanimidad. Esto nos muestra que probablemente se desahogan y acuerdan los proyectos más importantes en comisiones o a través de otros grupos. Aunque esto no forma parte de nuestra investigación si representa un tema importante de estudio para los estudiosos de los procesos políticos.

De acuerdo a la tabla 5.5 podemos observar que el periodo que abarca las tres primeras legislaturas de nuestro estudio presenta resultados homogéneos de leyes de alta importancia. Sin embargo, para la LXIII legislatura se da un decremento importante de este rango de leyes. Asimismo, las leyes consideradas de mediana importancia han aumentado de tal manera que concluimos que existe desahogo en los proyectos votados bajo gobiernos divididos y esto repercute en la calidad de las leyes producidas. Las leyes de baja calidad también han ido en aumento hacia la última legislatura de nuestra investigación.

Consideramos que este análisis más fino de la calidad de las leyes nos permitió no solo acotar el número sino también ofrecer resultados más detallados de lo que se aprueba en el congreso local bajo el esquema de gobiernos divididos o sin mayoría.

En relación con el debate que se genera en la aprobación de leyes, cruzamos los datos obtenidos de la prensa relevante en relación con el apartado anterior y obtuvimos lo siguiente:

Tabla 5.9 Cruce de los criterios para analizar la calidad de las leyes

1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010
Ley de Derechos y Cultura Indígena **Remunicipalización** **Presupuesto de Egresos**	**Reformas al Código Penal**	**Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública** **Materia electoral**	**Homologación de los procesos electorales** **Reforma electoral**

Estas son las leyes en las que existe una coincidencia tanto en la prensa como el diario de los debates, por tanto, se consideran relevantes y que poseen cierta importancia política. Estos son algunos criterios para definir nuestras piezas legislativas que se analizan en el capítulo 7.

Algunas consideraciones

Al analizar la base de datos con los proyectos de ley presentados y votados en el congreso local, hemos observado que el desempeño del congreso chiapaneco bajo el esquema de gobierno dividido ha ido en aumento en cuanto al número de leyes que se aprueban. Sin embargo, conviene detenerse en algunos puntos:

- La calidad de las leyes no es óptima, aunque el gobernador envíe y se aprueben sus proyectos de ley, el congreso ha tenido mayor relevancia en su actuación y aprobación de sus propuestas.
- La mayoría de leyes que se han producido son de baja importancia ya que éstas corresponden a autorizaciones, puntos de acuerdo que están relacionados directamente con rubros administrativos.
- La mayoría de leyes han sido aprobadas por unanimidad (sobre todo en la última legislatura) lo que indica que no hay conflicto en su aprobación y al mismo tiempo que existe una cooperación entre poderes.
- La inclusión de un mayor número de actores ha influenciado el proceso legislativo de tal forma que, aunque los legisladores no permanecen pasivos, la legislación aprobada en términos de cantidad y de calidad ha aumentado, pero en el caso chiapaneco no ha estado rodeado de grandes conflictos. Con esto se muestra que se ha recurrido a esquemas de cooperación y consensos, sobre todo en la última legislatura sin mayoría.

Al buscar qué iniciativas causaron división y por ende cuáles son ejemplos de desacuerdo dentro de los grupos legislativos, encontramos pocos casos.

- Los resultados, muestran que, aunque el congreso en Chiapas ha producido más leyes y de mejor calidad sobreviven estructuras políticas locales que son más fuertes que las propias instituciones.
- Es necesario recurrir a otros indicadores que describan el comportamiento de una institución legislativa local. Sin embargo, no podemos dejar de lado que la falta de un mayor fortalecimiento del congreso local esté relacionada con la existencia de un marco institucional débil y de la probable injerencia de grupos con intereses ajenos y específicos.

Capítulo 6: El desempeño de las Comisiones

A partir de la democratización en México se generaron importantes cambios en las instituciones que han sido más activas y han podido cumplir con sus funciones de forma más completa. En relación con los congresos locales, éstos han tendido cada vez más a ser un contrapeso del ejecutivo. La estructura del congreso se ha adaptado a esos cambios por lo que resulta primordial el análisis su desempeño en general y el de cada uno de sus componentes.

A partir de las alternancias que se han vivido en nuestro país, diversas instituciones han contribuido a una mayor calidad en los procesos de toma de decisiones: una de ellas ha sido el congreso y su estructura. Como parte del proceso legislativo, las comisiones han comenzado a tomar parte de forma más efectiva en la elección de lo que se vota en el pleno.

En el período de gobiernos unificados a nivel nacional y subnacional se procuraba un arreglo en el cual las comisiones no representaban totalmente los grandes filtros de las iniciativas a discutir ya que la negociación de las leyes se llevaba a cabo en la arena de los partidos. La actuación de las comisiones se limitaba a la dictaminación sin mayores discusiones puesto que un solo partido dominaba la escena política y por lo tanto las leyes que se aprobaban.

De forma paralela a la apertura de espacios se fue avanzando en el peso que se les proporcionaba a las comisiones y en el tipo de asuntos sobre los que legislaban. Ya no sólo se ocuparían de asuntos poco importantes, sino que incluirían en sus trabajos los problemas de mayor debate y alcance.

Las comisiones legislativas desempeñan un papel importante en el proceso legislativo ya que "vienen a ser la sede principal del consenso político y técnico"[175]. Además, "favorecen la eficiencia del trabajo parlamentario, pues simplifican las sesiones del pleno y estudia los asuntos hasta ponerlos en estado de resolución, es decir, viable para la discusión y votación"[176]

El análisis de los temas que sustentan las iniciativas se hace en las comisiones por lo que este eslabón resulta en sí mismo muy importante en el desempeño del congreso de Chiapas. Pero para entender la forma en que éstas se desenvuelven conviene enfocarse en los distintos factores que intervienen en los resultados finales:

- La estructura institucional de las comisiones ha ido cambiando a la par del contexto, sin embargo, todavía persisten esquemas autoritarios de poder que no permiten un mayor desarrollo de éstas.
- El funcionamiento de las comisiones se sustenta en una estructura y reglas, pero además también obedece a cuestiones de índole política producto de las decisiones que se gestan en los partidos. Es así, que al estudiar el desempeño en general de la institución legislativa es imperiosa la necesidad de asomarse al trabajo que las comisiones realizan como parte del engranaje que permite un adecuado resultado de esta institución.
- La falta de autonomía de las comisiones también determina el resultado de su desempeño ya que las acciones de sus miembros están ligadas a sus fracciones parlamentarias y a los incentivos que éstas les ofrecen.

[175] Eliseo Muro Ruíz, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 242.
[176] Ricardo Sepúlveda Iguiniz, *Derecho Parlamentario*, México, Themis, Col. Obras Monográficas, 1999, p. 200.

Además de la importancia que en sí mismas poseen las comisiones hay que mencionar que ésta ha sido un órgano poco estudiado en tanto indicador del desempeño del congreso. Es decir, los estudios sobre congresos locales y su desempeño se han enfocado a medir la productividad, la calidad y sus facultades constitucionales, pero han descuidado la estructura de las comisiones.[177]

Este capítulo tiene como objetivo principal analizar el funcionamiento de las comisiones del congreso de Chiapas y cuáles han sido sus capacidades para determinar la agenda que pasa por el pleno. En la medida que las reglas y los actores que intervienen influyen en la acción de las comisiones, éstas pueden tener mayor o menor oportunidad de crear ciertas leyes. La tesis a desarrollar en este capítulo es que las comisiones han tenido un papel más activo en el congreso pero que esto no se traduce en un mejor desempeño de la institución por lo que se hace necesario no sólo enfocarse a la evaluación de éstas en términos del número de dictámenes que envían al pleno sino también en las condiciones institucionales que determinan sus acciones, entendidas éstas como las capacidades legales.

El análisis se realiza en un período que abarca cuatro legislaturas: LX, LXI, LXII y LXIII entre 1998 y 2010. Describimos a grandes rasgos cuáles han sido las oportunidades de estas comisiones en relación con sus facultades jurídicas que se traducen en un campo de acción más o menos amplio para la toma de decisiones de índole política.

[177] Uno de los trabajos que sí lo hace es la Evaluación del desempeño legislativo, reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006), Benito Nacif y Heidi Sada.

Para esto dividimos el capítulo en tres apartados: variables estructurales, los obstáculos para el desempeño efectivo de las comisiones y las prerrogativas de procedimiento y las facultades formales de las comisiones

6.1 Las variables estructurales de las comisiones

La gobernabilidad del país exige una transformación de las instituciones: una de éstas es el poder legislativo. Al referirnos a este proceso de institucionalización del poder legislativo es necesario hacer énfasis en el adecuado funcionamiento de sus estructuras.

Los gobiernos divididos han derivado en cambios que conducen a un mayor equilibrio entre los poderes y esto también se refleja en el plano local. Las comisiones, que son una pieza fundamental del proceso legislativo, han ido consolidando su trabajo como organizadoras de la voluntad política y en la distribución del trabajo legislativo.

En este sentido es conveniente referirse a algunos rubros que nos permiten entender los factores de los que depende la actividad de las comisiones: el número y tamaño de las comisiones; la permanencia y especialización y su jurisdicción[178].

6.1.1 Número y tamaño de las comisiones

[178] Rivera Sánchez, José Abel. *Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México*, Vol. XI. México, Núm. 2, 2004, Pp. 263-313.

Por lo general el número de comisiones ha sido inestable en el congreso chiapaneco. Aunque se ha mantenido una proporcionalidad entre el número de legisladores y el número de comisiones. De hecho, en el Congreso en Chiapas, se ha mantenido un número de comisión bastante cercana al número de legisladores que lo compone.

A partir de 1998, en el que empieza nuestro periodo de estudio, el número de comisiones era menor en relación con el número de legisladores de los que se conforma el congreso, los cuales son cuarenta. Pero para la última legislatura se ha equilibrado la relación hasta llegar a 40 comisiones con 40 legisladores. Es decir, en el período de pluralidad del congreso ha aumentado el número de comisiones.

Los incentivos que los políticos tienen al ocupar puestos en las comisiones se multiplican en relación con el número de comisiones. Es posible suponer que el número de comisiones ha aumentado en razón no sólo de las necesidades temáticas para la aprobación de leyes sino también en relación con el incremento del número de partidos representados en el congreso.

Los partidos en general han pugnado por un aumento en el número de comisiones que les asegure un lugar de influencia en la aprobación de leyes. El PAN es el que ha propuesto en un primer momento la creación de comisiones especiales que más adelante pasarían a formar parte de las comisiones ordinarias.

Al hacer más grande el número de comisiones se daría cabida a los otros partidos que han conformado las coaliciones que han conseguido las gubernaturas en la última década. El PRI, que hasta la fecha es un partido que domina la escena política, dio oportunidad a los partidos de oposición de participar en los procesos decisorios.

Chiapas está considerado como uno de los estados con mayor número de comisiones, junto con esta entidad están Chihuahua y el Distrito Federal con 35 y Baja California con 6. Por lo general los otros congresos estatales tienen un número de comisiones que oscila entre 21 y 27 comisiones[179]. Claro que este es un número variable ya que a veces, de acuerdo a los diferentes mandatos, las comisiones cambian. Es a la junta de coordinación política quien se encarga de proponer la integración de las comisiones[180] Dependiendo de factores coyunturales y políticos estos criterios cambian (número, nombres y temas) y se adaptan a las necesidades del entorno.

Tabla 6.1 Evolución del número de comisiones, 1998-2010

	Comisiones ordinarias	Comisiones especiales y representaciones	TOTAL
LX (1998-2001)	32	2	34
LXI (2001-2004)	33	4	37
LXII 2004-2007)	35	3	38
LXIII (2007-2010)	40	4	44

Fuente: elaboración propia en base al Diario de debates y prensa. Véase anexo, parte A

[179] Sainez Araiza, Alfredo. *Las comisiones permanentes del estado de Guanajuato en perspectiva comparada*, Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2006.
[180] Artículo 15, Ley orgánica del congreso del estado de Chiapas.

En 2003, existía un total de 37 comisiones entre ordinarias y especiales, pero para el 2006 en una reforma a la ley orgánica se establecieron 40. La organización de la cámara, para el 2010 recaía en un total de 40 comisiones entre ordinarias y especiales. Es decir, en estos órganos recae la organización y dictaminación con respecto a los asuntos de gran interés para el país.

En 2006, también se formaron las comisiones de Educación y Cultura; de Promoción Comercial y Fomento a la Inversión; de Desarrollo Pecuario; de Población y Asuntos Migratorios; de ciencia y Tecnología; de Seguridad Pública; de Protección Civil; de Postulación de la Medalla Rosario Castellanos, de Atención a Grupos Vulnerables.

Para lo anterior, los diputados integrantes de las comisiones especiales de Seguridad Pública, Protección Civil y de Atención a Grupos Vulnerables de la LXII Legislatura, pasarían a formar parte de las comisiones ordinarias de Seguridad Pública, Protección Civil y de Atención a Grupos Vulnerables. Los diputados integrantes de la comisión ordinaria de Ganadería pasarían a integrar la comisión ordinaria de Desarrollo Pecuario. Mientras que se integrarían por primera vez las comisiones de Ciencia y Tecnología y Promoción Comercial y Fomento a la Inversión.

Es así que el número de comisiones ha ido en consonancia con el número de legisladores que existen en el congreso. En 1998, que inicia nuestro período de estudio, el número era menor, pero han ido creciendo hasta equilibrarse con el número de diputados, sin contar las comisiones especiales.

Si bien las comisiones que cumplen funciones similares tienen iguales atribuciones y poderes, es un hecho la existencia de diferencias cualitativas entre las distintas comisiones debido al tipo de temas que en ellas se tratan. Por lo general, las de más importancia (y más apetecidas) son las que tienen que ver con temas económicos, fiscales o presupuestarios.

La distribución de presidencias y secretarías para los partidos en nuestro período de estudio es la siguiente:

Tabla 6.2 Conformación de las presidencias de las Comisiones, 1998-2010

Legislatura 1998-2001			Legislatura 2001-2004		
Partido	Presidencias		Partido	Presidencias	
PRI	21		PRI	19	
PAN	5		PAN	5	
PRD	4		PRD	8	
PT	1		PT	2	
			PVEM	1	
			PAS	1	
Legislatura 2004-2007			Legislatura 2007-2010		
Partido	Presidencias		Partido	Presidencias	
PRI	21		PRI	14	
PAN	7		PAN	8	
PRD	10		PRD	11	
PVEM	2		PANAL	2	
PT	1		PC	1	
PC	1		PT	2	
			PVEM	3	

Elaboración propia con base en el diario de debates. Véase anexo parte A

El número de integrantes de las comisiones ha variado a lo largo de estas cuatro legislaturas de estudio y su competencia deriva de su propia denominación y van en correspondencia con las respectivas ramas de la administración pública.

Los miembros de las comisiones no tendrán retribución extraordinaria por el desempeño de tales funciones. Tomando en cuenta que las comisiones tienen como objetivo principal facilitar y agilizar el trabajo legislativo, es recomendable que el número de miembros de las mismas no sea excesivo, ya que se podrían reproducir situaciones de dificultad para conseguir consensos similares a las de los plenos; pero, por otro lado, el número de integrantes de una comisión tiene que estar pensado para dar cabida a los distintos grupos con representación legislativa. Este hecho permitiría que se recogieran las opiniones de todos los grupos para tratar de incluirlas en las propuestas y, en los casos de posiciones extremas, tratar de llegar a consensos. La representación plural de los grupos legislativos brinda también un efecto legitimador.

Por ejemplo, la LXI legislatura (2001-2004), tenía un rango de integrantes de entre 5 y 18 integrantes. Las comisiones con más integrantes eran las de Gobernación y puntos constitucionales y Hacienda (con 18 integrantes) y las más pequeñas eran las de Artesanías y Culturas Populares (con 5 integrantes).
Las comisiones más importantes como lo son Hacienda y gobernación y puntos constitucionales tenían presidencias priístas y las otras con un número variable de integrantes eran repartidas entre los priístas y la oposición.

En la LXII legislatura, el número de integrantes variaba entre 7 y 15. Las comisiones más grandes eran las de educación, cultura, ciencia y tecnología;

justicia, (con presidencias del PRI), las de gobernación y puntos constitucionales (donde el presidente pertenecía al PC), la de Hacienda (perteneciente al PAN), y la de vigilancia (con presidencia del PRD). Las comisiones más pequeñas eran las de artesanías, pesca, recursos hidráulicos, población, seguridad social, trabajo y previsión social entre varias.[181]

En esta legislatura se implementaron cambios en las comisiones los cuales fueron realizados desde 2003 pero se llevarían a cabo hasta la LXII legislatura. Estos tuvieron que ver con que algunas comisiones como la de equidad y género ya no serían consideradas como especiales y pasarían a formar parte de las comisiones ordinarias.

El número de presidencias correspondientes al PRI era el mayor: 21. La oposición conformada por el PAN obtuvo 7; PRD 10; PVEM 2; PT 1 y PC 1. De aquí que aunque el PRI siga teniendo un papel activo dentro de las comisiones el pluralismo ha obligado a aumentar la representación de los otros partidos.

Lo anterior muestra que, no sólo por ley se reparten las comisiones de acuerdo a la fuerza de los partidos en el congreso local, sino también con fines políticos que permiten un mayor control de lo que se vota en el congreso y desde luego, en la redacción de la norma.

En la cuarta legislatura, LXIII (2007-2010), se acordó que cada comisión se conformaría con un total de 7 miembros. En este periodo, el PRI obtuvo 14

[181] Véase Diario de Debates

presidencias, el PAN 8, el PRD 11, el PANAL 2, el PT 2, el PC 1 y el PVEM 3. De esta forma vemos que el PRI como partido mayoritario sigue siendo el de mayor peso en su distribución en comisiones. Sin embargo, la importancia de las comisiones fue repartida entre los tres partidos más fuertes. Así, la comisión de justicia fue para el PRI, la de hacienda para el PAN, y la de gobernación y puntos constitucionales fue para el PRD.

Aun así, el número de presidencias controladas por el PRI no ha disminuido y ejercen un gran poder al interior del congreso estatal, aunque desde la legislatura LX (1998-2001) durante la cual se consigue la transición democrática ya se repartían comisiones entre la oposición lo cual les permitía cierto control de la agenda en el proceso legislativo. En las últimas legislaturas se muestra como el reparto a los partidos de oposición asegura la negociación entre el legislativo y ejecutivo estatales.

En el reglamento interno del congreso no se hace referencia al número de miembros que debe poseer cada comisión por lo que el pleno acuerda el número de integrantes que tendrá durante el transcurso de cada legislatura. El número de integrantes de cada comisión está ligado a su eficacia en el trabajo legislativo. En teoría, debería ser más fácil para las comisiones con menos miembros llegar a un acuerdo sobre informes e investigaciones y tomar decisiones por unanimidad. La unanimidad tiene mucho peso cuando las comisiones están tratando de influir en la adopción de decisiones. Las comisiones con más integrantes son más propensas a tropezar con problemas para llegar a un acuerdo. En las comisiones numerosas por lo general se repiten las divisiones y

discusiones de la sesión plenaria. Es probable que las comisiones más pequeñas con un alto índice de asistencia sean más eficaces.

En lo referente a la correspondencia con las dependencias de la administración pública estatal tenemos que el artículo 27 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas señala que serán constituidas las siguientes comisiones ordinarias:

Tabla 6.3 Comisiones de las legislaturas, 1998-2010

LXII legislatura (2004-2007)	LXIII legislatura (2007-2010)
I. De Gobernación y Puntos Constitucionales; II. De Justicia; III. De Educación, cultura, ciencia y tecnología IV. De Hacienda; V. De Pueblos y Comunidades Indígenas; VI. De Comercio; VII. De Desarrollo Económico; VIII. De Desarrollo Urbano y Obras Públicas; IX. De Comunicaciones y Transportes; X. De Reforma Agraria; XI. De Salubridad y Asistencia; XII. De Seguridad Social; XIII. De Trabajo y Previsión Social; XIV. De Turismo; XV. De Pesca. XVI. De Derechos Humanos; XVII. De Ecología; XVIII. De Zonas Fronterizas y Limítrofes; XIX. De Planeación para el Desarrollo; XX. De Reglamentación y Practicas Parlamentarias; Y XXI. Editorial y de Relaciones Públicas; XXII. De Artesanías; XXIII. De Agricultura; XXIV. De Ganadería; XXV. De Bosques y Selvas; XXVI. De Atención a la Mujer y a la Niñez; XXVII. De Energéticos; XXVIII. Recursos Hidráulicos; XXIX. De Población; XXX. De Culturas Populares; XXXI. Comisión de Vigilancia; XXXII. De Desarrollo Social; XXXIII. De Desarrollo Rural; XXXIV. De Equidad y Género XXXV. De Juventud y Deporte.	1.- … 2.- … De la l a la ll… lll. De Educación y Cultura; De la IV a la V… VI. De Promoción Comercial y Fomento a la Inversión; VII. Derogada De la VIII a la XXIII… XXIV. De Desarrollo Pecuario; De la XXV a la XXVIII… XXIX. De Población y Asuntos Migratorios; XXX a la XXXV… XXXVI. De ciencia y Tecnología; XXXVII. De Seguridad Pública; XXXVIII. De Protección Civil; XXXIX. De Postulación de la Medalla Rosario Castellanos, y, XL. De Atención a Grupos Vulnerables

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas establece que el gobernador del Estado se auxiliará (2010) de las siguientes dieciséis dependencias:

Tabla 6.4 Dependencias de la Administración Pública Estatal

2000	2006
I.Secretaría de Gobierno II.Secretaría de Hacienda III.Secretaría de Desarrollo Rural IV.Secretaría de Obras PúblicasSecretaría V.de Desarrollo Económico VI.Secretaría de Desarrollo Social VII. Secretaría de Desarrollo Rural. VIII. Secretaría de Turismo. IX. Secretaría de Pesca. X. Secretaría de Pueblos Indios. XI. Secretaría de Salud. XII. Secretaría de Educación XIII Contraloría General. XIV. Procuraduría General de Justicia	I. Secretaría de Gobierno. II. Secretaría de Planeación y Finanzas. III. Secretaría de Administración. IV. Secretaría de Obras Públicas y Vivienda. V. Secretaría de Desarrollo Económico. VI. Secretaría de Desarrollo Social. VII. Secretaría de Desarrollo Rural. VIII. Secretaría de Turismo. IX. Secretaría de Pesca. X. Secretaría de Pueblos Indios. XI. Secretaría de Salud. XII. Secretaría de Educación. XIII. Secretaría de Seguridad Pública. XIV. Contraloría General. XV. Procuraduría General de Justicia. XVI. Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, el número de comisiones ha ido en aumento de 33 a 40 comisiones entre ordinarias y especiales. Asimismo, el número de dependencias también ha aumentado un poco, mostrando así una proporcionalidad con el número de legisladores que conforman el congreso (40 legisladores). Sin embargo, aunque está mencionado en la ley que el número de comisiones debe corresponder al número de dependencias de la administración pública, esto no sucede así y se genera un desbalance en el tratamiento que se le da a los asuntos en las comisiones.

6.1.2 Permanencia y especialización

Constantemente se hace referencia a la duración de los legisladores en cada comisión. Al respecto, la legislatura chiapaneca integra sus comisiones

ordinarias durante los quince días siguientes al inicio de la legislatura y sus integrantes duran tres años en el cargo, aunque podrán ser removidos por acuerdo mayoritario de los diputados presentes en el pleno en caso de ser necesario.[182]

Entonces, la no reelección de los legisladores impide que los integrantes de las comisiones adquieran la experiencia necesaria para formarse en su ámbito de acción. Éste, generalmente ha sido un campo de amplia discusión entre los investigadores e intelectuales de los Procesos Políticos que ven la no reelección como el factor primordial para el bajo desempeño de los legisladores y sus resultados en términos de la aprobación de leyes.

Los límites que la no reelección consecutiva impone tienen que ver con la falta de incentivos que les permita formar una carrera en el espacio legislativo. El número de legisladores que en nuestro período de estudio han sido reelegidos es muy bajo. El nivel de profesionalización de los legisladores puede suponerse bajo ya que poseen poca experiencia y los incentivos que poseen para mostrar un buen rendimiento en su actuación son limitados.

Por otro lado, el área que cada comisión maneja es diferente y si vemos que los legisladores pueden ocupar lugares en distintas comisiones es difícil que cuando retornen a la legislatura, en caso de ser reelegidos, posean un buen nivel de especialización y experiencia. En nuestro caso, el grado de reelección es casi nulo ya que de las cuatro legislaturas de estudio sólo entre la LX y LXII legislatura existieron dos legisladores que se reeligieron para el periodo no

[182] Artículo 34, de la Ley Orgánica del Congreso Estatal

consecutivo; éstos fueron los diputados Edgar de León Gallegos (PC) y Miguel Arturo Ramírez López (PAN). Cabe mencionar que el diputado Edgar de León en la LX legislatura sólo ocupó la comisión de zona fronteriza y límites y sólo como vocal. Sin embargo, jugó un papel importante en la aprobación del presupuesto 2001.En la LXII legislatura ocupó la comisión de Gobernación y puntos constitucionales, de la cual fue presidente; la comisión de educación, cultura, ciencia y tecnología y la comisión especial Medalla Rosario Castellanos. De éstas últimas sólo fue vocal.

El diputado Miguel Arturo Ramírez López, en la LX legislatura pertenecía al PRI y fue integrante de las comisiones de gobernación y puntos constitucionales, hacienda y energéticos, como vocal. Para la LXII legislatura, fue miembro de la comisión de desarrollo urbano y obra pública y repitió su lugar en la comisión de energéticos nuevamente como vocal.[183] Sin embargo, entre las legislaturas LXI y LXIII, ningún legislador se reeligió nuevamente.

Las anteriores características muestran que los legisladores no tienen grandes incentivos en la reelección y tal parece que la integración de las comisiones obedece más a criterios que se tejen en los partidos a través de la junta de coordinación que finalmente los elige. Es decir, son criterios fundamentalmente políticos.

6.1.3 Jurisdicción

La evolución de las comisiones en el caso chiapaneco ha sido bastante consistente. Es decir, aunque la existencia de estas ha respondido a los

[183] Véase Diario de Debates.

momentos históricos y políticos que se han suscitado en la entidad, han permanecido la mayoría y algunas se han creado o cambiado. Por lo general ha existido un equilibrio entre la estructura de gobierno a través del número de legisladores y la estructura de las comisiones.

Han permanecido las tres comisiones más importantes como lo son: de gobernación y puntos constitucionales, justicia y hacienda. Otras han cambiado de nombre y algunas han obedecido a criterios como la representación para la paz digna en Chiapas a raíz del levantamiento zapatista y el caso Chimalapas.

La correspondencia entre las comisiones y el número de legisladores guarda un equilibrio deseable ya que cabe apuntar que la lógica del número de comisiones permanentes obedeció en su origen a tener como referente la estructura de la administración del Poder Ejecutivo, aunque recientemente hay una tendencia en la esfera pública de incorporar organismos autónomos e independientes de la tríada del poder público.[184] Por lo tanto, ya que en la actualidad existen 40 comisiones contra 40 legisladores que componen la cámara local, es posible hablar de un empate de estas dos estructuras legislativas.

6.2 Las prerrogativas de procedimiento y las facultades formales de las comisiones

De acuerdo a lo establecido en la ley, las comisiones poseen una serie de capacidades y facultades que le permiten un campo de acción más o menos amplio en el que también influyen factores de índole política y contextual.

[184] Alfredo Sainez Araiza, 2006, *op. cit.*

6.2.1 Facultades

- Envío: esta es una capacidad jurídica de las comisiones ya que cuando una ley tiene que pasar forzosamente por su dictamen antes de ser discutida y aprobada en el pleno. Esto les dota de un gran poder ya que es posible que cambien distintos aspectos de la propuesta antes de su aprobación y al final el dictamen podría ser diferente al planteado inicialmente.
- Revisión: como ya se mencionó en la facultad anterior, las comisiones pueden cambiar o replantear las propuestas de ley que se les envía. Así, al tener la capacidad de revisar, sin restricciones, es posible que al final se apruebe algo muy distinto que lo que originalmente recibió el presidente de la comisión.
- Audiencias

El congreso estatal, así como las comisiones, con el fin de ilustrar su juicio en algunos asuntos que se les encomienden, tendrán facultades para citar a los funcionarios públicos y titulares de las dependencias gubernamentales a través del gobernador, para comparecer ante la institución legislativa o las Comisiones, en un plazo no mayor a siete días. Éstos estarán obligados a rendir la información requerida, y dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos.[185]

Sin embargo, el problema consiste en la obligatoriedad de dicha comparecencia ya que la única sanción es que la comisión puede dirigirse en queja al titular de

[185] Artículo 37, Ley Orgánica Estatal

la dependencia o al gobernador.[186] Lo anterior no permite que se ejerza un verdadero control entre el gobernador y el congreso local y por lo tanto la baja institucionalización de este último.

Las audiencias públicas cumplen varias funciones. Son un medio por el cual la legislatura puede recurrir a la pericia de distintos sectores de la sociedad y escuchar sus opiniones. En las audiencias públicas, los integrantes de las comisiones escuchan una amplia gama de puntos de vista, incluida la opinión de funcionarios del poder ejecutivo, representantes de empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, y particulares que podrían verse afectados por el asunto en estudio. Aunque algunas legislaturas dan a las comisiones la potestad de obligar tanto a funcionarios públicos como a particulares a comparecer y declarar, esa potestad se usa rara vez porque los testigos generalmente creen que prestar declaración en una audiencia les ofrece la oportunidad de defender sus intereses y, por lo tanto, no es necesario que los obliguen a hacerlo.

Las audiencias también proporcionan un foro para el intercambio de ideas. Los miembros de las comisiones hacen preguntas a los testigos sobre su postura y afirmaciones, y entablan conversaciones con ellos que van desde temas generales hasta problemas concretos. Las audiencias de las comisiones también mantienen a los ciudadanos informados sobre las actividades de la legislatura y temas de actualidad. Por último, la publicación de las transcripciones de audiencias permite contar con un documento duradero de los debates y de la información presentada a la comisión sobre el asunto.

[186] Artículo 36, Ibid

- Establecimiento de agenda

  Las comisiones tienen la capacidad de organizar foros de discusión o reuniones con expertos o grupos de interés que puedan aportar elementos de comprensión en la elaboración de los dictámenes. Así que si el tema lo amerita es posible la asistencia de un público interesado y también experto.

6.3 Estructura de las comisiones

Para la ley orgánica del congreso chiapaneco, "para el estudio, dictamen y seguimiento de los asuntos que el congreso del Estado deba tratar por razones de competencia, se constituirán comisiones integradas por el número de diputados que acuerde el pleno a propuesta de la junta de coordinación política"[187] Estas comisiones pueden ser de diferentes tipos de acuerdo de sus facultades, período de duración y fines.

Las comisiones son órganos especializados y se diferencian entre sí por las tareas que realizan. De acuerdo a la Ley Orgánica Estatal, las comisiones pueden ser: ordinarias y especiales y serán electas por la asamblea en votación secreta.

Las comisiones ordinarias se mantienen de legislatura a legislatura y cuentan, de acuerdo al artículo 59 del Reglamento Interno "con una mesa directiva conformada por un presidente, dos secretarios y vocales." Las comisiones especiales "se constituyen para el estudio de algún asunto que no sea

[187] Artículo 32, Ley Orgánica del Congreso de Chiapas.

competencia de ninguna de las comisiones ordinarias, para la propuesta de solución de algún asunto, para la organización de algún evento de relevancia para el Estado, o cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios"[188]

La integración de los distintos tipos de comisiones sigue estos lineamientos:

- Se integran durante los quince días siguientes al inicio de la legislatura y sus integrantes duran tres años en el cargo y pueden ser removidos por acuerdo mayoritario del pleno cuando se requiera.
- Las comisiones ordinarias en su integración interna se constituirán en base a los acuerdos de la junta de coordinación política sin menoscabo de la representación ponderada de cada grupo parlamentario, serán electos por la asamblea en votación secreta…"[189]
- Los diputados pueden desempeñar una o más comisiones [190]

Las fracciones parlamentarias de las legislaturas del congreso son las que al final llegan al acuerdo sobre la conformación de las comisiones y para esto debe existir un equilibrio entre la carga laboral y los integrantes de tal forma que a todos les sea otorgada una responsabilidad en el trabajo de alguna comisión.

De lo anterior, tenemos que en el trabajo preparatorio para que el pleno legisle las comisiones son muy importantes, Nacif sostiene que éstas reflejan: 1)la fuerza relativa de cada partido político en el congreso 2) la correlación de fuerzas internas de los partidos debido a que las dirigencias de éstos deciden a

[188] Artículo 63, Reglamento Interno
[189] Artículo 33, Ley Orgánica
[190] *Ibid.*

qué comisiones va cada legislador y tienen entera libertad para remover a los presidente que pertenecen al partido, si por alguna razón, así conviene a los intereses del grupo parlamentario y 3) las comisiones que busque presidir cada partido político reflejan sus prioridades temáticas conforme a su agenda partidaria[191].

La eficiencia es igual a la concordancia entre el dictamen al pleno y su aprobación. También se le puede denominar congruencia entre las decisiones que toman las comisiones y la ratificación del pleno. Pero no hay que olvidar que de estos criterios se obtienen indicadores del trabajo de estas entidades ya que muchas iniciativas presentadas no pasan al pleno para su discusión y con esto aumentan el rezago legislativo.

Por otro lado, las comisiones administran y distribuyen parte de los recursos humanos, materiales y de poder que tiene el legislativo, y por lo tanto son un elemento central en la distribución de poder y en el proceso de toma de decisiones en el interior del legislativo, sea esto a nivel de la elaboración de leyes, del control político o la representación política. Esto hace que su control sea uno de los objetivos de los distintos grupos con representación parlamentaria, a la vez que convierte a las comisiones en fichas en juego en el momento de construir alianzas. Si las comisiones son repartidas por la coalición mayoritaria de un legislativo, es de esperar que en su conformación ellos se garanticen los mejores puestos y las comisiones más influyentes.

[191] Benito Nacif, 2005, *op. cit.*

Por lo tanto, aun cuando existen distintos sistemas de nombramiento formal, en la práctica, ante el enorme poder adquirido por los grupos parlamentarios, son éstos los órganos que designan entre sus componentes a los miembros de las comisiones en función de su importancia numérica. De esta manera, la intervención posterior de otro órgano parlamentario no hace sino ratificar formalmente la designación previa realizada por los grupos, con lo cual es total su preponderancia, ya sea implícita o explícitamente reconocida.

Los procedimientos más comunes para la designación de los miembros de las comisiones son: la elección directa por parte del pleno, el nombramiento por parte del presidente o la junta directiva a sugerencia de los bloques legislativos y la nominación directa por parte del presidente.

En el caso chiapaneco, no existe la oportunidad de tener acceso a los informes de las comisiones por lo que no tendremos evidencia sobre la forma en que lleva a cabo este trabajo. Sin embargo, es posible medir el nivel de rezago de acuerdo al número de iniciativas que se han presentado y la diferencia con el total dictaminado.

Algunos problemas que pueden obstaculizar el trabajo en comisiones es que la comisión no refleja la pluralidad de la asamblea; las decisiones tomadas no se consultan o aprueban mediante consenso las resoluciones obedecen a intereses personales y finalmente las deficiencias de origen técnico.

Una de las ventajas para el uso de las comisiones es la discusión de diversos temas de interés general de una manera más flexible de tal manera que se

desarrolle y fomente un mayor acercamiento entre los legisladores además de la experiencia en la materia.

En la última década se ha acudido a la organización de foros públicos donde se discute y respalda la información para la aprobación de ciertas decisiones que toma el congreso. Gracias a estas plataformas es posible escuchar la opinión y posición de expertos y líderes que pugnan por una mayor participación en la elaboración de políticas públicas o en los intereses que se representan.

6.4 El estatuto de los miembros de las comisiones

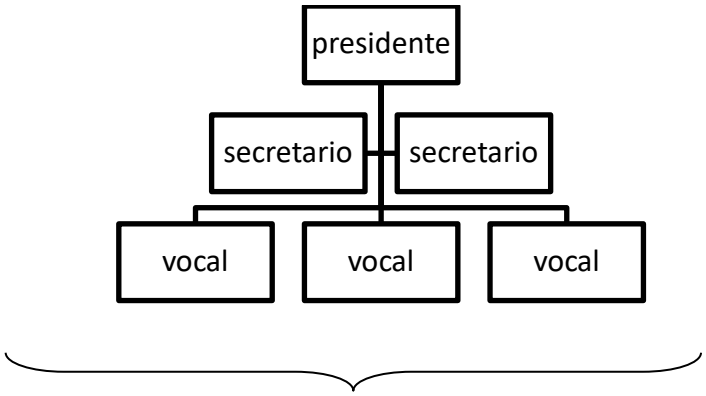
Los legisladores tienen plena libertad de palabra y opinión. Los miembros tienen derecho a adherirse o no a los dictámenes mediante su firma o presentación del voto particular por escrito si disienten del parecer de la mayoría (el dictamen es válido sólo por mayoría). Los presidentes de comisión tienen voto de calidad en caso de empate, pero además son responsables de los expedientes que poseen para su estudio.
Por tanto, se encuentra establecido el precepto de pluralidad en la integración de las comisiones. En la experiencia de gobiernos divididos los grupos parlamentarios mantienen un equilibrio de fuerzas en la toma de decisiones.

Es de suma importancia saber quién va a cuál comisión porque esos miembros ejercerán una gran influencia sobre los asuntos de cada comisión. Estas decisiones se tejen en los partidos y le imprimen un sello particular al desempeño de la estructura legislativa.

Aunque en Chiapas parece existir un dominio absoluto del partido político en el poder y esto coincide, en el sexenio de Sabines, con sus propuestas plasmadas en las leyes que al final se aprueban. La autonomía de las comisiones tiene mucho que ver con la pluralidad de la integración. Como parte de su autonomía es importante que dentro de sus facultades tengan la de citar o invitar a sus reuniones a todas aquellas personas que, siendo funcionarios públicos, académicos, líderes sociales, empresarios o líderes de oposición, sea necesario escuchar su punto de vista en relación con algún tema específico, la comisión a través de su presidente, tenga la facultad de hacerle la invitación, y participe en la reunión a beneficio de la mejor toma de decisiones.

Las comisiones deben reflejar la composición de las cámaras y utilizar un criterio de proporcionalidad. Existe determinación expresa en el ordenamiento jurídico interno del congreso, donde se señala que las comisiones son integradas en relación con la proporción que cada grupo parlamentario tiene en el pleno.
La ley orgánica del congreso estatal ordena que los diferentes grupos parlamentarios estén representados en las presidencias y en las secretarías. Y aunque efectivamente estos están representados, son las presidencias las que contienen un mayor poder. Por otro lado, las comisiones, en términos de su representación por lo general son espacios para repartición de puestos, pero poco contribuyen a la producción de iniciativas.

Para el estudio, dictamen y seguimiento de los asuntos que el congreso deba tratar se constituyen las comisiones. Su organización es la siguiente:



Mesa directiva

El congreso podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones. El número de diputados que conforman las comisiones es acordado por el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política[192] sin menoscabo de la representación ponderada de cada grupo parlamentario. Sus miembros no podrán excusarse de integrarlas a menos que exista un impedimento justificado que será resuelto por el pleno y la Junta de Coordinación[193] nombrará al sustituto.

Las comisiones se dividen en ordinarias y especiales. Las ordinarias tienen una competencia específica según la ley orgánica del congreso estatal. Sin embargo, pueden conocer y dictaminar sobre asuntos que les asigne el presidente de la mesa directiva, el pleno, la junta de coordinación política o la comisión permanente. También estudian y dictaminan las iniciativas que les turne la comisión permanente.

[192] Art. 15…c) proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas. (Ley orgánica del congreso estatal)
[193] Antes lo nombraba la comisión de régimen interno.

Las comisiones especiales se constituyen para estudiar y dictaminar sobre asuntos que no le competen a ninguna de las comisiones ordinarias, para la propuesta de solución de algún asunto, para la organización de algún evento de relevancia para el estado o cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

Las comisiones ordinarias se integrarán durante los quince días siguientes al día en que se inicie la legislatura, y sus integrantes durarán en el cargo tres años, pudiendo ser removidos por acuerdo mayoritario de los diputados presentes, cuando así se requiera.

La actuación de las comisiones debe ser colegiada y la información a los miembros de los asuntos a tratar debe realizarse con 36 horas de anticipación. Es posible que existan puntos de vista distintos en la elaboración de los dictámenes, pero el miembro de la comisión puede expresar por escrito su parecer y el pleno tendrá que tomar en cuenta esa particularidad.

Dentro de las facultades de las comisiones están: las comisiones podrán pedir a las dependencias y oficinas gubernamentales las informaciones y copia de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, los que deberán de ser proporcionados. La negativa a entregarlos en los plazos que concedan autorizará a la comisión para dirigirse en queja la titular de la dependencia o al ciudadano Gobernador del Estado. Sin embargo, no existe ninguna referencia en la ley orgánica sobre el seguimiento que se le puede dar a la negativa de algún funcionario o particular sobre esta información.

Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas o privadas, cuando así lo acuerden sus miembros, podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimiento y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Para la elaboración de los proyectos de dictamen de acuerdo a su naturaleza, las comisiones podrán apoyarse del secretariado técnico de comisiones.
Las reuniones de las comisiones tienen las siguientes características:

- Públicas
- Por lo menos una vez al mes
- Deberá existir un quórum de mayoría absoluta (50%+1 integrantes)
- Las resoluciones serán tomadas por mayoría absoluta
- Las actas deberán están firmadas por el presidente y los secretarios integrantes de las comisiones

Dentro del período de estudio, 1998-2010, de la base de datos SPSS, encontramos que, de los 3262 proyectos analizados, 1576 correspondían a la comisión de hacienda, 912 a la comisión de gobernación y puntos constitucionales y 49 a la comisión de justicia. Por lo que consideramos que estas son las más importantes.[194]

6.5 Trabajo de las comisiones

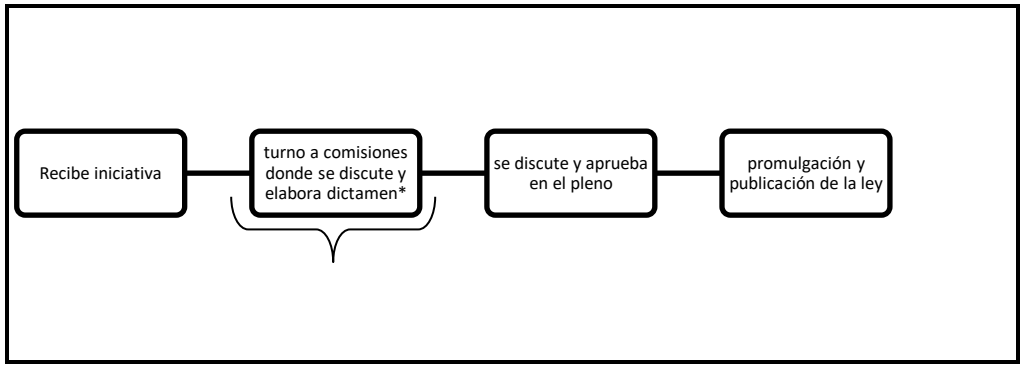
[194] Véase Anexo 1

El reglamento interior del congreso de Chiapas, establece las formas y condiciones en que deberán llevarse a cabo las reuniones de trabajo de las comisiones en la etapa de discusión y aprobación de los asuntos que le sean turnados.

Toda iniciativa se apega a un procedimiento dentro de la estructura orgánica del congreso. Este se encuentra detallado en la ley orgánica y el reglamento interno del congreso estatal. Sin embargo, es posible que, aunque la forma de trabajo se encuentre descrito en el reglamento, ésta no se lleve a cabo con efectividad ya que sólo son ciertas comisiones las que se reúnen de forma común mientras que las otras lo hacen de vez en cuando y registran altos índices de ausencia de los legisladores toda vez que pertenecen a distintas comisiones. Por lo que la débil fortaleza de la institución legislativa está ligada a fines primordialmente políticos a través de los grupos parlamentarios que es donde ciertamente se deciden y votan de antemano las leyes más importantes y las que seguramente son de más calidad.

El proceso legislativo es el siguiente:

Proceso legislativo



Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse en el pleno sin que primero pase a la comisión correspondiente y éstas dictaminen. Sin embargo, en los casos de urgente y obvia resolución, podrá dispensarse el requisito de turno a la comisión respectiva siempre y cuando esto haya sido solicitado por uno o varios diputados. Un asunto de este estilo requerirá del voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. "Si la cámara tiene más confianza en (el ejecutivo) que en sus comisiones usará obvia resolución" [195].

El número de iniciativas por obvia resolución, es decir, sin que pasen a comisiones ha variado a lo largo de las cuatro legislaturas de nuestro estudio. Por ejemplo, en la LX legislatura fueron 12 proyectos de este tipo aceptados por el pleno. Estos proyectos correspondían a 5 licencias, 6 nombramientos del ejecutivo y 1 reincorporación de diputado.

En la LXI legislatura, fueron 8 proyectos votados por obvia resolución de los cuales 6 eran puntos de acuerdo sobre distintos temas, 1 licencia y 1 nombramiento.

En la LXII legislatura, fueron 22 proyectos que pasaron directo al pleno por decisión de los legisladores de los cuales 7 eran licencias, 13 puntos de acuerdo y 2 iniciativas de decreto.

Para la LXIII legislatura, fueron 13 proyectos, de los cuales 6 correspondían a iniciativas de decreto, 2 puntos de acuerdo, 2 autorizaciones, y 3 licencias.

[195] Jeffrey Weldon y Molinar Horcasitas Juan, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964,* México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 154.

Por lo que podemos observar, los tipos de proyectos que se aprueban por obvia resolución son referentes a temas urgentes como licencias y nombramientos los cuales obedecen a criterios temporales. Sin embargo, en las últimas dos legislaturas se han aprobado por obvia resolución 8 iniciativas del ejecutivo lo que puede obedecer a: el gobernador ha generado grandes consensos en la legislatura y confía en la aprobación o los temas son urgentes y necesitan discutirse rápidamente.

Es así, que las comisiones pierden la oportunidad de estudiar el tema minuciosamente y proponer resoluciones completas y consensadas. Nuevamente, ante la poca independencia de las comisiones respecto de las dirigentes parlamentarias la coloca en un plano secundario, aunque más activo que en el pasado, del proceso legislativo.

Una de las obligaciones más importantes es el tiempo que tienen las comisiones para presentar sus dictámenes al pleno, el cual no podrá ser mayor de quince días. En caso de que se exceda ese tiempo, el presidente de la mesa directiva podrá enviar excitativa a nombre de la cámara para que presenten dictamen en cierto plazo.

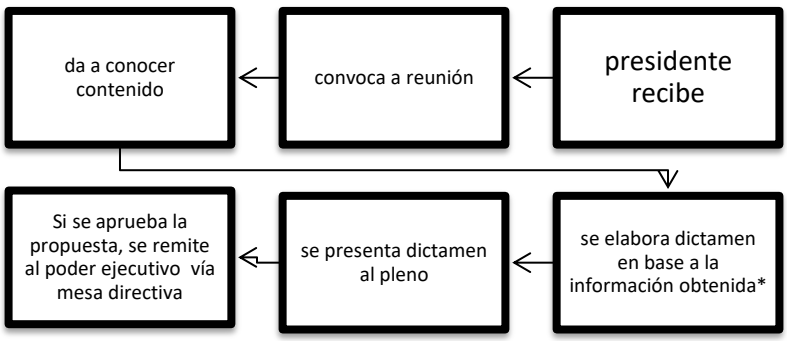
Además, como parte de las características del desempeño de las instituciones plurales, es nuestro caso el congreso chiapaneco, es común que se presenten informes sobre la actuación de alguna estructura. En este caso, las comisiones deben rendir de manera semestral a la mesa directiva, un informe de las actividades desarrolladas en ese tiempo. Este informe debe contener de forma

mínima, el estado procesal que guardan las iniciativas y asuntos relevantes que se les haya turnado.

Al momento de la presentación al pleno de los dictámenes, se apegan al siguiente orden del día:

1) Acta de la sesión anterior para su aprobación
2) Iniciativas presentadas en términos del artículo 27 de la constitución estatal.
3) Dictámenes que consulten proyecto de ley o decretos señalados para discutirse
4) Minutas proyecto de decreto de reformas constitucionales
5) Comunicaciones y solicitudes de los ayuntamientos

Además del tiempo que poseen para dictaminar, deben expresar el número y asunto de los expedientes que están en su poder y los que han sido despachados.[196]



*se podrán elaborar consultas y foros de participación social, comparecencias de particulares y servidores públicos

[196] Art. 23, Reglamento interior del Congreso Estatal

El procedimiento que realizan en su trabajo las comisiones es el siguiente:

1) El presidente es el responsable al recibir los asuntos que se les turnen a las comisiones.
2) Acusa recibo y da a conocer el contenido del asunto recibido.
3) Acuerda procedimiento para obtener la información necesaria para elaborar el dictamen correspondiente.
4) Es posible realizar consultas y foros de participación social, así como comparecencias de los particulares y servidores públicos relacionados con el asunto.
5) Las sesiones deben ser públicas, pero si es necesario, el asunto podrá ser tratado en privado si los miembros de las comisiones así lo acuerdan con anterioridad.
6) Una vez concluidos los trabajos de la comisión en cuanto al acopio de información, el proyecto de dictamen se presenta a los integrantes y al presidente de la misma donde se discute y en su caso aprueba el dictamen.
7) En caso de que la comisión agote el plazo para presentar el dictamen y éste no se ha concluido, debe informar sobre los motivos del impedimento y solicitar prórroga.
8) Cuando uno o más miembros de una comisión disientan de la resolución adoptada, podrán expresar su parecer mediante voto particular o voto con dictamen de minoría presentado por escrito y dirigido al presidente de aquella comisión.
9) Cuando el asunto así lo requiera de acuerdo a la competencia se podrá turnar a dos o más comisiones y dictaminarán conjuntamente si hay acuerdo en su proposición. En ese caso, la presidencia será rotativa y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

10) Una vez aprobado el dictamen[197], el presidente de la comisión lo turna al presidente de la mesa directiva (plazo no mayor de tres días) para que sea tratado en la sesión respectiva.

Cuando la iniciativa es presentada por uno o varios diputados, se le da lectura[198] en el pleno y éstos pueden apoyar su proyecto. El pleno decidirá si lo envía a la comisión respectiva o lo desecha.[199] Cabe mencionar que cuando el dictamen se refiera a la proposición de una iniciativa de ley, decreto o acuerdo, contendrá una exposición de motivos de la misma y las razones en que apoyan dicho dictamen. Si el proyecto se adopta en su totalidad, deberá aparecer en la parte resolutiva. Asimismo, si se modificaron artículos también se constará en la parte resolutiva.

6.5.1 Los obstáculos para un desempeño institucional efectivo

A pesar de que ha crecido la actividad de las comisiones a partir de las transiciones democráticas y el aumento de actores en la toma de decisiones, se enfrentan a dificultades para realizar su trabajo y presentar resultados efectivos.

---

[197] Artículo 90: "todo dictamen contendrá, cuando menos, lo siguiente:
1) referencia de los antecedentes del trabajo de la comisión, que incluya el resultado de las consultas, comparecencias y conferencias llevadas a cabo;
2) Explicación resumida de los motivos generales y particulares en que se basa;
3) Una parte expositiva de las razones jurídicas en que se funde y justifique y
4) Puntos resolutivos (reglamento interior del congreso estatal)

[198] Primera lectura

[199] Artículo 97: (las proposiciones realizadas por uno o varios diputados se sujetan al siguiente procedimiento)
1) Deberá ser presentada por escrito y ser firmada por su autor o autores, quienes podrán hacer uso de la palabra para abundar sobre los fundamentos y razones de su propuesta.
2) La propuesta presentada será recibida por la secretaría de la mesa directiva, para efectos de que se incorporada en el orden del día de las sesiones subsecuentes para el trámite legislativo correspondiente.

Es decir, para realizar su trabajo muchas veces se realizan interminables debates además de la falta de quórum para realizar los dictámenes.

- Pericia: está relacionada con la falta de profesionalización no sólo de los legisladores (por la no reelección) sino también del personal del congreso que trabaja en las comisiones.
- La cantidad y la calidad del personal de las comisiones tiende a reflejar la importancia relativa del sistema de comisiones para la institución legislativa. Por ejemplo, en los sistemas en los cuales las comisiones desempeñan un papel fundamental, en las comisiones abundan los profesionales competentes de gran pericia y autoridad. En cambio, en las legislaturas donde las comisiones tienen menos importancia, el personal es más reducido y, como es de suponer, desempeña funciones principalmente administrativas.
- La mayoría de los profesionales que integran el personal de las comisiones tienen una buena preparación (muchos tienen títulos universitarios) y aportan a su trabajo su pericia profesional o en el ámbito normativo. En algunos casos son los principales especialistas en su campo, sea en el ámbito del gobierno o fuera del mismo. Además de las tareas administrativas de programar reuniones y audiencias el personal de las comisiones influye en las decisiones de las investigaciones que determinan la agenda, negocian en nombre de las comisiones y sus presidentes, y trabajan en la formación de coaliciones en las comisiones, en las cámaras y en las conferencias. La asistencia de personal competente puede dar al presidente de una comisión o subcomisión una gran ventaja frente a sus adversarios en la política legislativa.

El congreso chiapaneco también contempla la posibilidad del servicio civil de carrera para lograr una mayor especialización para los trabajadores.

- Participación de los miembros: La asistencia de los legisladores siempre ha dejado que desear no sólo al pleno sino también al trabajo que les corresponde en comisiones. Esto es obvio en parte porque los legisladores no reciben un pago extra por su trabajo en comisiones. Nuevamente la falta de incentivos no permite que se obtengan resultados positivos en el trabajo de las comisiones.

  Por otro lado, algunos legisladores también se enfocan a otras actividades que les distrae de su trabajo en las comisiones. Esto es difícil de medir puesto que no existen referencias en cuanto a las asistencias de los legisladores a las reuniones de trabajo más que algunas alusiones de la prensa en la aparece constante la idea de la falta de quórum tanto en comisiones como en el pleno.
- Iniciadores: los resultados de la apertura democrática han mostrado que la oposición se ha reactivado y se ha frenado en cierta medida la unilateralidad de actores como el ejecutivo.

De la base de datos SPSS obtuvimos que, en la legislatura de la transición y con gobiernos sin mayoría, el gobernador presenta altas tasas de aprobación. Por ejemplo, en la LX legislatura se conservaba una tasa de aprobación del 82% y contra 88% del congreso local. Además, las comisiones se transforman en actores relevantes al presentar por sí mismas tasas de aprobación del 82%.

En la LXI legislatura el gobernador disminuye su tasa de aprobación al 64% mientras que el congreso con 79% y las comisiones con 66 %.

Durante la LXII legislatura chiapaneca, el ejecutivo local aumenta un poco su tasa de aprobación hasta llegar al 73%, el congreso local disminuye a 62 y las comisiones suben a 77%.

Finalmente, para la legislatura correspondiente a 2007-2010, las tasas de aprobación del gobernador suben a 91% frente a 80% de las comisiones. Cabe mencionar que otros actores relevantes son los ayuntamientos, pero éstos presentan al congreso principalmente permisos y autorizaciones.

No hay que olvidar que estos números ofrecen un panorama claro de la aprobación de las iniciativas. Sin embargo, aquí nos conviene mencionar lo referente al rezago legislativo, es decir, la cantidad de iniciativas que son turnadas a comisión y que no son dictaminadas y se encuentran en un estatus pendiente.

En relación con este último punto tenemos que en la LX legislatura, de un total de 669 proyectos enviados al congreso, 218 quedaron pendientes. Principalmente los actores que quedaron con más iniciativas pendientes fueron los ayuntamientos.

En la LXI legislatura, de un total de 891 iniciativas enviadas, quedaron 305 iniciativas rezagadas y nuevamente los ayuntamientos se quedaron con más iniciativas pendientes.

En la LXII legislatura, de un total de 870, 224 quedaron pendientes y en la LXIII legislatura, habían 149 sin dictaminar de un total de 832 proyectos.

En el primer gobierno de transición, en el 2000, Pablo Salazar tuvo que enfrentarse a un congreso donde de 40 diputaciones, el PRI tenía 26 y de 111 municipios (en ese tiempo), 85 pertenecían al PRI. Rápidamente, Salazar rompe con la alianza que lo impulsó a la gubernatura y derriba las posibilidades de formar una coalición formal para gobernar. Los consensos parlamentarios se generaron fuera de las instituciones y los marcos normativos.

Al observar quiénes son los iniciadores y su capacidad de aprobación, se abre la posibilidad de conocer qué tan bien funcionan las estructuras del congreso. Hasta el momento, hemos visto que en un escenario plural y con la dificultad del gobernador para gobernar, no se han dado resultados negativos en la aprobación de las leyes para el ejecutivo. Por el contrario, éste sigue siendo un actor relevante. Sin embargo, la estructura legislativa se ha reforzado en el sentido de que otros actores, como los diputados de forma individual y las comisiones, han generado resultados positivos que se traducen en un mejor desempeño de la institución legislativa.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar que, aunque estos avances se hayan dado, el rezago legislativo permanece ya que existe un gran número de iniciativas pendientes y las cuales no podemos saber el grado de avance que hasta el momento tienen al desconocer los informes de las comisiones. Por ejemplo, siguiendo base de datos SPSS que construimos en base al diario de debates en el período 1998-2010 encontramos lo siguiente:

Tabla 6.5 Productividad de las Comisiones por legislatura, 1998-2010

	Comisión de gobernación y puntos constitucionales		Comisión de hacienda		Comisión de Justicia	
	aprobadas	pendientes	aprobadas	pendientes	aprobadas	Pendientes
LX	116	83	264	123	9	1
LXI	219	67	329	178	14	2
LXII	267	45	337	89	20	1
LXIII	253	27	310	65	46	1

Fuente: elaboración propia con base al diario de debates del congreso del estado de Chiapas y sistematizado a través de SPSS

Estos resultados, enfocados a las tres principales comisiones, dan cuenta de que el rezago legislativo es importante, aunque haya disminuido gradualmente. El trabajo en comisiones es más activo y está delimitado por los intereses de los partidos y grupos que se materializan en el tipo de leyes que se aprueban. Lo más importante es observar qué leyes han provocado mayor tensión entre los legisladores y las causas de los temas pendientes. Sin embargo, ante la dificultad de obtener tal información este es un asunto pendiente en cuanto al tema de las comisiones.

La LX legislatura es la que más iniciativas pendientes ha tenido probablemente porque fue la etapa en la que asumió el poder un gobernador proveniente de una alianza distinta al PRI por lo que se dieron las primeras señales de tensión. Sin embargo, este fenómeno no obedece sólo a eso, sino que también se relaciona con factores como qué tipo de leyes son las del momento y qué tipo de consensos, alianzas o acuerdos se tejen entre los actores para aprobar su agenda.

En cuanto a la vinculatoriedad de las decisiones, podemos observar que las resoluciones de las comisiones, traducidas en dictámenes, todas han sido ratificadas por el pleno en este período que va de 2007 a 2010. Sin embargo, al iniciar la etapa de pluralismo, en la LX legislatura, 12 iniciativas fueron rechazadas de las cuales 4 correspondían al gobernador y 2 a las comisiones.

Las etapas subsecuentes no mostraron un freno a los dictámenes de las comisiones ni a las iniciativas provenientes del gobernador. En suma, hemos podido observar que, aunque el trabajo de las comisiones ha sido más activo, aunque todavía existe un gran rezago legislativo. Además, la estructura de las comisiones aún se relaciona con viejas estructuras autoritarias ligadas al gobierno unificado. Es decir, este partido sigue conservando espacios importantes de poder que le permiten ser un jugador de veto en las acciones de las comisiones y por consiguiente en el desempeño del congreso de Chiapas.

Las comisiones legislativas desempeñan una amplia gama de funciones y ofrecen a la legislatura la posibilidad de trabajar con mayor eficiencia y contar con un mayor grado de pericia. Por medio de las comisiones, las legislaturas pueden examinar a fondo proyectos de ley y fiscalizar los programas del gobierno, y pueden ofrecer al público la oportunidad de participar en el proceso legislativo. Aunque el número, el tipo, el tamaño y las funciones de las comisiones varían considerablemente de una legislatura a otra, las comisiones son un componente de importancia creciente para la organización de legislaturas eficaces. Las comisiones legislativas, especialmente en las democracias nuevas, permiten a la legislatura su participación activa en el gobierno del país.

Finalmente, aunque se han dado avances desde la existencia de una mayor pluralidad en el congreso, mientras no exista independencia de las comisiones de los dirigentes parlamentarios, es más difícil un mayor fortalecimiento de éstas en su estructura orgánica y funcional.

Capítulo 7: El pleno a través de la negociación de algunas piezas legislativas

A partir de la transición en la gubernatura en el año 2000 en Chiapas, se inauguran una serie de cambios en el congreso[200] y por consiguiente en la estrategia del ejecutivo local para la aprobación de su agenda. Además, la necesidad de que el legislativo opere en la realidad con distintas fuerzas plurales, hace que en la generación de políticas públicas se dificulten los acuerdos legislativos.

Este apartado presenta elementos empíricos que responden a la pregunta: ¿de qué manera influye las facultades institucionales y políticas del congreso y del gobernador en el poder de agenda? Desde la perspectiva teórica que hemos asumido, es decir, la de los actores y sus estrategias, es importante conocer quiénes y cuántos son los jugadores de veto que en general afectan el proceso de la toma de decisiones en el congreso. Asimismo, es necesario analizar si la agenda del gobernador fue aprobada la mayoría de las veces o si se detuvo en comisiones, es decir, cuáles fueron las preferencias y decisiones que tomaron al final los legisladores.

Ante la pregunta de cómo se toman los acuerdos finales sobre todo en leyes que responden a un contexto político específico, es imprescindible el análisis del *statu quo* que permanece y cuáles son sus correspondientes modificaciones. Nuestro marco analítico muestra que cuando existe un mayor número de

[200] Los cambios están relacionados con el aumento de partidos con capacidad de imponer la agenda y la consecuente disminución de los apoyos del gobernador quien además provenía de una amplia coalición opositora que le dificultaba aún más los acuerdos dentro del congreso.

jugadores de veto también serán más costosas las decisiones totales y por supuesto los acuerdos, es decir, aumenta la estabilidad de las políticas públicas. Por jugadores de veto entendemos a todos aquellos agentes que participan en la toma de decisiones, y cuyo acuerdo se requiere para llevar a cabo un cambio de política. Podemos clasificarlos en actores de veto *institucionales* y actores de veto *partidarios*. Los primeros son todos aquellos actores de veto especificados en la Constitución, así tenemos al Ejecutivo local, al Congreso y a los Ayuntamientos. Mientras que los segundos, como su nombre lo indica, son aquellos partidos políticos de significativa participación en el plano electoral[201]. De acuerdo a lo anterior, cualquier representante del poder público, en nuestro caso el congreso local y el gobernador, tendrán mayores dificultades en la aprobación de su agenda por la existencia de los actores internos que llevan a cabo el procedimiento de leyes y por la rendición de cuentas a los electores que les otorgaron el poder.

En contextos plurales pues, la toma de decisiones se torna más compleja y por lo tanto difícil. De acuerdo a los planteamientos de Tsebelis, la formación de coaliciones aumenta el número de actores y la rigidez del sistema político por lo que la aprobación de ciertas reformas se dificulta. Además, otra variable que influye en el proceso político de la aprobación de leyes es el contingente que apoya al gobernador, es decir, los poderes partidistas que representan un punto fundamental en el ámbito legislativo. El número de partidos en el congreso y en este caso el grado de cohesión de la alianza que los condujo a la gubernatura

[201] George Tsebelis, 2006, o*p. cit.*

ofrecen información relevante sobre el grado de estabilidad de las políticas y consecuente modificación del *statu quo*.

Para acercarnos a la descripción de cada pieza legislativa es necesario entender cuál era el contexto en que cada reforma se aprobó, cuál era el *statu quo*, cuáles las preferencias del gobernador y quién logró prevalecer a final. Si el ejecutivo local presenta proyectos de ley ante un congreso en el que posee una mayoría, habrá más probabilidad de aprobación, pero si es una propuesta enviada por la oposición, podría o no ser aceptada. De aquí la importancia de conocer el apoyo con el que cuenta el gobernador porque en base a eso decidirá su estrategia a seguir en la aprobación de leyes. Por otro lado, la estabilidad de las políticas depende también del número de actores que intervienen y del contexto en el que se desenvuelven como jugadores de veto con capacidad para orientar y cambiar el *statu quo.* Cada ley se aprueba en un contexto particular y las preferencias a la hora de decidir se moldean por todos los anteriores factores, así que el criterio de clasificación obedece a estos elementos.

Para esto, analizaremos de manera general algunos puntos de tensión para la aprobación de dos piezas legislativas: la aprobación del presupuesto de egresos 2001, la ley de transparencia aprobada durante el gobierno de Pablo Salazar, la de expropiación, la ley Mordaza, la ley orgánica de la casa de las artesanías, la ley de desarme (última parte del gobierno de Roberto Albores Guillén) y la ley de la despenalización del aborto. En este análisis se describen algunos puntos de tensión que caracterizan a los gobiernos divididos, en nuestro caso, el congreso en Chiapas.

Cabe mencionar, que nuestro período de estudio es un proceso inacabado y por tanto queda un amplio margen de análisis de la aprobación de leyes en la medida que cambia el mapa de poder y se agregan elementos de discusión para la valoración de nuestros supuestos. Por eso este primer análisis da cuenta de algunos puntos de tensión entre el congreso y el gobernador y pone a prueba la siguiente afirmación: En gobiernos divididos, el aumento del número de actores dificulta el proceso de toma de decisiones, sin embargo, el resultado final depende también del contexto político, las preferencias de cada uno de los actores y del diseño institucional.

A continuación, se presenta el análisis de algunas piezas legislativas como evidencia de las características de la interacción entre las principales fuerzas políticas.

7.1 Presupuesto de egresos 2001

El sexenio de Pablo Salazar estuvo marcado por varios sucesos que mostraron las características del gobierno sin mayoría. La negociación entre los partidos a través de los legisladores chiapanecos estuvo permeada por los primeros signos de pluralidad en la entidad. Los cuestionamientos a la vida institucional de la entidad generaron un aumento en la representación de fuerzas en el congreso.
El gobernador, apoyado por una amplia coalición conformada por PRD, PAN, PVEM, PT y otros ahora desaparecidos, tenía que enfrentarse a legislatura heredada dominada por el PRI por lo que la dificultad para aprobar su agenda aumentaría.

7.1.1 El contexto

En México, lo referente a la aprobación del presupuesto no había generado grandes problemas antes de la alternancia en el año 2000. A partir de que el PAN accede a la presidencia de la República, se abre un capítulo en el que la batalla por la aprobación del presupuesto significa un riesgo de parálisis para el sistema político en la medida que dicho rubro ya no es simplemente una ratificación de la propuesta del ejecutivo, sino que representa un punto de tensión entre el ejecutivo y el legislativo.

En el plano local, específicamente en Chiapas, al igual que a nivel federal, también el presupuesto se presenta como una señal de conflicto entre estos dos poderes. Sobre todo, cuando la capacidad del gobernador depende del apoyo con el que cuente en el congreso.

El proceso de transición en la gubernatura de la entidad no empató con la pluralidad del congreso. El rechazo del congreso a la iniciativa del gobernador en materia presupuestaria fue una de las primeras señales de conflicto entre el reciente gobierno de la alternancia y la legislatura mayoritariamente priísta. De tal manera, que, en ese sentido, la no concurrencia de elecciones para la integración del congreso y de gobernador, constituye un elemento que influye sobre los resultados y desempeño de la institución legislativa local. Recordemos que al inicio del sexenio, el gobernador haría frente a una legislatura mayoritariamente priísta y que podrían frenar los acuerdos y consensos en la aprobación de iniciativas ya que uno de los primeros efectos de la competencia electoral es la falta de incentivos para cooperar.

En los primeros días de su gobierno, pablo Salazar envió al congreso del estado un proyecto de iniciativa del presupuesto de egresos donde proponía los gastos para cada uno de los poderes, dependencias y entidades gubernamentales. El 29 de diciembre del 2000, la mayoría del pleno de legisladores aprobó esa iniciativa, pero con modificaciones que reducían el presupuesto del poder ejecutivo y aumentaban el gasto del poder legislativo y de los organismos autónomos IEE y TEE.

Durante el mes de enero el gobernador Pablo Salazar decidió mandar observaciones y vetar por primera vez en la historia del estado el presupuesto de egresos aprobada en el congreso. También hizo observaciones al Código de Hacienda Pública, específicamente al decreto 18. El gobernador mostró su disgusto, diciendo que el congreso, de mayoría priista, decidió recortar partidas y al gasto social, por ejemplo, las dependencias de nueva creación se quedarían sin presupuesto: Secretaría de Desarrollo Social, Instituto del Deporte y la Juventud, Instituto de la Mujer, Secretaría de Pesca, Secretaría de Planeación, Instituto de Historia Natural y Ecología, Instituto de Desarrollo Humano, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y el Instituto Estatal Electoral. Por otra parte, se aprueban recursos para dependencias que fueron legalmente desaparecidas o cambiadas de nombre o denominación: Secretaría de Ecología Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Desarrollo Agrario, Instituto de Historia Natural, Sistema Desarrollo Integral de la Familia, Comité de Planeación y Desarrollo, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Fondo contra la Delincuencia Organizada y Remunicipalización.

Los diputados priistas acordaron continuar con su intención de sostener el presupuesto de Ley de Egresos aprobado en sesión extraordinaria. El presupuesto de egresos aprobado en esa ocasión autorizaba al poder ejecutivo un gasto de 14 261 millones 446 039 pesos 34 centavos menos que el aprobado; al poder legislativo se le aprobaba un gasto de 153 millones 919 mil 808 pesos 46 centavos, al IEE un presupuesto de 294 millones 705 mil 743 pesos 27 centavos y al TEE un techo financiero de 15 millones 641 mil 545 pesos 37 centavos de pesos.

En su dictamen, los diputados pedían al ejecutivo estatal publicar ese decreto en el periódico oficial del estado, pero el mandatario omitió esa disposición y en contraste regresó el decreto con observaciones.

En su momento, los legisladores rechazaron, en lo general y en la particular, todas y cada una de esas observaciones formuladas por el gobernador del estado al presupuesto aprobado argumentado que los ajustes estaban fundamentados. Responsabilizaban a Salazar de una probable crisis en el Estado y de su actitud beligerante. Mientras tanto el PRD hizo un llamado para que no se confrontaran entre ellos. Los conflictos entre los poderes parecían inaugurarse en gobiernos divididos.

La falta de capacidad del gobernador Salazar para imponer su agenda en un congreso con mayoría priísta se reflejó en la aprobación del presupuesto y evidenció los siguientes aspectos:

1) Las reglas del juego imperantes no empataban con los aspectos políticos del nuevo sistema plural

2) El gobernador requería del apoyo del partido mayoritario para sacar adelante su agenda
3) El sistema político chiapaneco estaba cambiando y exigiría nuevas reglas entre los actores
4) Era probable que los legisladores no encontraran incentivos en la aprobación de los proyectos del gobernador, sobre todo tratándose del presupuesto.

7.1.2 Las estrategias

El gobernador había llegado al poder bajo el amparo de una amplia alianza. Ya en capítulos anteriores hemos hecho referencia a la permanencia de dicha alianza, pues ésta solo se conforma para derrocar al PRI y por lo tanto su estructura fue efímera.

Por otro lado, el PRI perdió el atractivo incentivo de la gubernatura, pero conservó el de la mayoría en el congreso lo que le permitía gozar de una ventaja en el manejo de su agenda y posicionarse como el actor principal para la aprobación de iniciativas. Los dos actores principales, PRI y ejecutivo local necesitaban de estrategias de negociación para el manejo de su agenda y para la legitimación de sus acciones en ese nuevo contexto.

La reacción de la oposición se enfocó a criticar la actitud asumida por la mayoría priista en el Congreso y a predecir un posible conflicto político y social en Chiapas. La cercanía de las elecciones de 2001 para diputados locales y alcaldes era vinculada con el clima de desestabilización que se producía al vetar el

presupuesto. Los problemas fueron heredados de la anterior administración priísta.

Sin embargo, por ley, cuando no se aprueba el presupuesto, continúa vigente el del año pasado por lo que funcionarían con el presupuesto de 2000. Esto se sostuvo durante la mitad del 2001, el momento no era el más adecuado para que el gobernador intentara superar las dos terceras partes de votos de los legisladores del congreso chiapaneco.

Durante la sesión, donde se dio a conocer la renuncia formal del diputado Noel rodas Vázquez a su militancia en el PRD[202], el pleno conformó una comisión especial plural de diputados para abocarse al estudio y dictamen de las observaciones hechas por el mandatario estatal al presupuesto.

El gobernador Salazar quería el control, no la solución en los conflictos. A medio año de gobierno, el gobierno estatal no tenía un presupuesto de egresos del 2001 aprobado, no tenía presentado un plan estatal de desarrollo y estaba confrontado con miembros del poder legislativo (aunque había un amigo suyo como presidente de la gran comisión) y con miembros del poder judicial.

Además, había intentado dividir a la dirigencia estatal del PRI, ejercer el control en la dirigencia estatal del PRD. Ejerció el poder durante seis meses con el presupuesto del 2000. No le interesó negociar con los anteriores presidentes del congreso local, mostrando así su confrontación con la otra corriente del PRI

[202] Este dato es importante ya que más adelante este legislador más adelante se abstiene de votar el presupuesto 2001.

El gobierno de Salazar, que en un principio estuvo seriamente confrontado con el PRI, buscó aliados dentro de ese mismo partido para sacar adelante la aprobación del presupuesto. Los otros partidos de la alianza opositora, con poca presencia en la entidad, no representaban para Salazar algún obstáculo importante para esta aprobación por lo que su estrategia se basó principalmente en la alianza con la fracción mayoritaria del PRI.

Desde abril del 2001 existían pugnas entre los denominados "leales" al presidente de la gran comisión Gabriel Aguiar Ortega y los "libres" que hasta el momento controlaban la comisión permanente, estaban arrastrando a las otras fracciones hacia la parálisis total del trabajo legislativo por su división interna. Esta es probablemente una situación que aprovechó el gobernador Salazar para buscar aliados dentro del PRI que le ayudarían a la aprobación del presupuesto. Existían diferentes iniciativas estaban pendientes de aprobarse, pero no se podían activar porque no se instalaba el quórum necesario para proceder a los trámites de declarar procedentes las iniciativas enviarlas para dictamen y luego someterlas a votación en el pleno. No había liderazgo reconocido y tampoco existía alguien desde el ejecutivo que promoviera la coordinación de todas las fuerzas para abrir los espacios indispensables para seguir la marcha de la vida institucional.

Nada se movería con los leales hasta que no se conociera el anuncio y la decisión del gobernador Salazar a favor de la determinación del tema del presupuesto que seguía generando un gran peso sobre los hombres del priísmo[203].

[203] Diario de Chiapas, 3 de abril de 2001.

Aguiar Ortega decía que en el momento que el gobernador lo decidiera, se daría a conocer los nombres de quienes conformarían las respectivas comisiones que se encargarían de ajustar los criterios de las observaciones hechas por el mandatario al documento original del presupuesto de egresos del ejercicio 2001 aprobado por el congreso el 29 de diciembre de 2000[204].

Para el 6 de junio y sin estar incluido en el orden del día, el tema del presupuesto levantó los ánimos en una sesión del congreso. Al inicio de la reunión plenaria el presidente de la mesa directiva (Jesús Pérez Hernández) turnó el primer punto sobre autorización de ayuntamientos para ser aval a la comisión de hacienda para su estudio y dictamen. De inmediato el responsable de esa comisión, Eutiquio Velasco García solicitó permiso para subir a tribuna y luego de lograr su propósito aprovechó para protestar por la carga de trabajo a esa comisión. Pero en su intervención sorprendió al pleno de legisladores al exigir desesperado que se aprobara el presupuesto de egresos 2001 en los términos que fue presentado por el ejecutivo estatal, la propuesta de Velasco García fue apoyada por la mayoría de 14 legisladores que mantienen diferencias con el mandatario estatal y también por algunos diputados del PRD.

A pesar de ello, no logró su objetivo y por el contrario se molestó cuando el presidente de la mesa directiva intentó hacer caso omiso de su propuesta para desahogar ese asunto que calificó de urgente. Obligado por la presión y los reproches el presidente de la mesa directiva sometió la propuesta de Velasco García a discusión y posteriormente a votación, siendo desechada por mayoría.

[204] Cuarto Poder, 26 de abril de 2001.

Antes, esa propuesta fue respaldada por los diputados priístas Ramiro Miceli maza y Alfonso Grajales Solórzano y cuestionada, aunque con planteamientos más responsables en el sentido de analizarla, reflexionarla y después someterla a votación, por los legisladores Carlos enrique Bertoni Unda, Noel Rodas Vázquez y Jorge Rosendo Santiago Ramírez.

Miceli planteó que de inmediato se aceptaran las observaciones hechas por el gobernador a presupuesto de egresos y que se aprobara en esos términos. En su turno, el perredista Carlos Bertoni Unda acusó a los legisladores priístas de no poner los pies sobre la tierra en referencia a que primero se opusieron al proyecto original de Pablo en materia del presupuesto y después con urgencia pedían su aprobación.

El priísta disidente Jorge Rosendo Santiago Ramírez acusó a Eutiquio de haber tratado de imponer la propuesta sin embargo llamó a la reflexión y que el asunto sea analizado bien por los miembros de la comisión de hacienda y aprobar el presupuesto. En ese sentido, se pronunció también el perredista Noel rodas Vázquez, quien planteó fijar fecha y hora para sacar adelante ese tema.

Cabe mencionar que, en el proceso de votación de la propuesta para aprobar el presupuesto en los términos de Salazar, algunos del PRD lo hicieron a favor y otros identificados con el grupo de los 14 priístas sorprendentemente lo hicieron en contra.[205]

En junio de 2001, los diputados del PRI designaron a Edgar de León Gallegos nuevo presidente de la Gran Comisión, el ejecutivo estatal dijo que esto era un

[205] Cuarto Poder, 6 de junio de 2001.

mensaje de unidad. Adelantó que su relación con el congreso sería de respeto y no de sumisión. No querían someter al congreso ni ser sometido o avasallados por el congreso. En ese nuevo escenario en la relación poderes ejecutivo y legislativo, Salazar avizoró pronto resultados definitivos en materia del presupuesto de egresos y de la ley de derechos y cultura indígena.

La llegada de Edgar de León Gallegos a la presidencia a la Gran comisión se consideró positiva de acuerdo a los diputados del PAN y PRD Juan Carlos Cal y Mayor Franco, así como Ricardo Domínguez González quienes hablaron sobre cómo esta legislatura queda como histórica. El diputado presidente de la fracción parlamentaria del PAN, Cal y Mayor Franco indicó que esperaban que esto se pudiera aplicar al resto de los legisladores para que se descongele la agenda.

Decía que los puntos que más apuraban eran la ley de ingresos y egresos y el nombramiento del titular de la CEDH. Él tenía el reto de concluir una legislatura que se había visto trastocada por la división en todas las expresiones políticas que la integran, pero, fundamentalmente en la fracción del PRI. Le tocaba el cierre y el período de transición entre una y otra legislatura. Le correspondía tender puentes de entendimiento entre sus compañeros de bancada y el poder ejecutivo, sacar adelante la propuesta del presupuesto de egresos y formalizar una agenda de trabajo para analizar varias iniciativas que estaban pendientes.

También le tocaba rescatar la dignidad de los legisladores locales unirlos en torno a una agenda legislativa y a un proyecto de estado que le permitiera a

Chiapas ascender a mejores niveles de desarrollo[206]. Mantener el diálogo con las fuerzas políticas no sólo representadas en la máxima tribuna legislativa, sino las que subsisten en la sociedad chiapaneca. Hasta el gobernador declaró que existía un nuevo clima de respeto y habría nuevas propuestas legislativas para Chiapas, pero fundamentalmente, se destrabaría el presupuesto[207].

Fue hasta el mes de junio de 2001 cuando se integró una Comisión Plural para dictaminar las observaciones realizadas por el Ejecutivo local. Los diputados electos para esta Comisión fueron: Eutiquio Velasco García, Gustavo Cervantes Rosales, José Ricardo Domínguez González, Noel Rodas Vázquez, Juan Carlos Cal y Mayor Franco, Héctor Hugo Roblero Gordillo, Manuel de Jesús Castillejos Moreno. De inmediato se decretó un receso para que esta comisión de legisladores cumpliera su propósito y presentara su respectivo dictamen de presupuesto de egresos.

El resolutivo fue que tenían que atenderse todas y cada una de las observaciones presentadas por el Ejecutivo local al Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2001. Finalmente, quien prevaleció fue el gobernador. Cinco meses después dieron marcha a esa primera determinación y casi por unanimidad lo aprobaron en los términos propuestos por el gobernador.

Después, al someterlo a discusión, el único diputado que subió a tribuna a discutir en contra de ese dictamen fue el panista Carlos David Alfonzo Utrilla, quien recomendó mayor estudio del presupuesto de egresos antes de aprobarlo.

[206] Ese era su discurso en la prensa (Cuarto poder, 6 de junio de 2001)
[207] Diario de Chiapas, 12 de junio de 2001.

Argumentó que el presupuesto autorizado al IEE no alcanzaría y que lo justo sería otorgarle unos 200 millones de pesos, pero no encontró eco. Otros legisladores también debatieron el dictamen, pero a favor, con lo cual se procedió a la votación.

Finalmente, el 12 de junio de 2001, de León logró convencer a la mayoría de los legisladores de su partido y a sus opositores para poder dar trámite ágil a ese tema. Uno de sus argumentos fue en el sentido de que la vida política, económica y social del estado de Chiapas se estaba viendo gravemente afectada por la falta del presupuesto de egresos y que esta entidad requería para su desarrollo que existiera armonía y entendimiento entre los órganos de gobierno. El dictamen señaló que el congreso del estado debía trabajar de manera coordinada con los poderes ejecutivo y judicial para el bienestar del pueblo que representan. También se recuerda que el congreso aprobó en diversos ordenamientos la creación, modificación y desaparición de diversas dependencias del ejecutivo estatal, así como de organismos descentralizados de la administración pública.

Por lo anterior a criterio de la comisión especial se dictaminó por unanimidad de votos atenderse en todos y cada uno de sus puntos las observaciones presentadas por el gobernador al decreto número 148 que contenía el presupuesto de egresos del estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del año 2001.

Asimismo, resolvieron comunicar el contenido del documento al titular del poder ejecutivo, para que en términos del párrafo cuarto del artículo 28 de la constitución política local, se procediera a su promulgación y publicación.
Desde ese momento el gobierno del estado contaría con la aprobación del presupuesto que ejercería ese año y no se detendría a los funcionarios del gobierno estatal para aplicar todos los recursos asignados para obras públicas y programas de desarrollo social, agrícola, ganadero, cultural y de comunicación destinados a la inversión pública.

7.1.3 La aprobación del presupuesto

Al final, la tramitación legislativa de las observaciones hechas por el ejecutivo al presupuesto de egresos 2001, constituyó una acción política urgente pues ese asunto, aunque no se ha reconocido, estaba asfixiando a algunas dependencias de reciente creación; a los órganos electorales, a los ayuntamientos y al propio poder legislativo.

El estancamiento del tema obedeció a un problema absolutamente político, el cual llevaba ya casi seis meses sin solución, y por lo tanto, el procedimiento para resolver el conflicto tuvo un tratamiento exhaustivo y hasta repetitivo en ese tiempo. Aunque el diseño constitucional otorga equilibrio al ejecutivo y legislativos locales al dotarlos de la capacidad de iniciar leyes, éstos no pueden decidir por sí solos su aprobación. Si propone el congreso, puede enmendar la iniciativa y aprobarla en sus términos, y el gobernador puede vetar en última instancia las piezas aprobadas por el congreso.

La justificación de su rápida tramitación tiene su lógica en que los aspectos técnico-legislativos tuvieron un curso sencillo y veloz, debido a que no requería la aplicación de ninguna metodología científica que pudiera ser complicada.
De tal manera que la ruta más corta a seguir fue resuelta en dos días de trámites legislativos. El 11 de junio, la Gran Comisión del congreso local suscribió un punto de acuerdo para efecto de proponer a la asamblea la creación de una comisión especial plural, en términos del artículo 125 del reglamento interior de la cámara.

Dicho ordenamiento señala que "si lo devolviere y siendo su opinión conforme a dicho proyecto, si nuevo debate, se procederá a votar la ley de que se trata, pero si su opinión discrepare en todo o en parte, pasará el expediente a otra comisión especial para que, en vista de las observaciones del ejecutivo, examine nuevamente el asunto"

El 12 de junio de 2001 el pleno de la cámara aprobó por unanimidad de votos de los 33 diputados presentes el referido acuerdo y como consecuencia en sesión secreta se designó a los diputados que integrarían la referida comisión: Eutiquio Velasco García y Gustavo Cervantes Rosales del PRI. José Ricardo Domínguez González del PRD, Noel Rodas Vázquez quien se ha declarado legislador independiente, Juan Carlos Cal y Mayor del PAN, Héctor Hugo Roblero Gordillo del PT y Manuel de Jesús Castillejos Moreno, también independiente. En ese mismo instante se declaró un receso en la sesión a efecto de que la comisión plural especial se abocara al análisis y dictamen de las observaciones que el ejecutivo hizo al decreto 148 que contiene el presupuesto de egresos para Chiapas al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año 2001.

La votación a favor estuvo sustentada y argumentada por el PRI con 20 votos; 4 votos a favor emitidos por integrantes de la Fracción Parlamentaria del PRD; 4 votos a favor emitidos por integrantes de la Fracción Parlamentaria del PAN; 2 votos a favor emitidos por integrantes de la Fracción Parlamentaria del PT; 1 voto a favor emitido por el integrante de la Fracción Parlamentaria del PFC y 1 voto a favor emitido por el Diputado Noel Rodas Vázquez (Diputado Independiente). El Diputado Carlos David Alfonzo Utrilla del Partido Acción Nacional, se abstuvo de votar el asunto[208].

Al reanudarse la sesión y someterse a votación el dictamen, éste fue aprobado también por unanimidad de los diputados presentes. Una vez ocurrido eso, la LX legislatura emitió el decreto 175 que contiene el presupuesto de egresos el cual fue enviado de inmediato al titular del poder ejecutivo para su promulgación y publicación en términos del párrafo cuarto del artículo 28 de la constitución política local.

Se consideró una eficaz estrategia de diálogo, concertación y cabildeo en corto que el actual líder del congreso estatal, Edgar de León Gallegos, ejerció con todos y cada uno de los diputados de la LX legislatura del estado, lo que contribuyó al consenso[209]. El statu quo era la estabilidad en el procedimiento para aprobar el presupuesto en el Estado ya que la mayoría de los legisladores no estaban de acuerdo con quitar presupuesto a algunas dependencias para poner en marcha a algunas nuevas que el gobernador creó. A partir de la alternancia, con un congreso mayoritariamente priísta y cinco meses después se

[208] Cuando el legislador se abstiene de votar se considera en sentido positivo el voto final.
[209] Diario de Chiapas, 15 de junio de 2001.

aceptaron las observaciones bajo el argumento de la gravedad de la situación en el sentido de que varias dependencias habían sufrido modificaciones o habían desaparecido y que era necesario asignarles el gasto para su operatividad.

Irónicamente quienes al principio se opusieron a las observaciones fueron los priístas, pero ya en este segundo momento son los que argumentaron a favor y sostuvieron el punto de vista del gobernador. El argumento en contra aludía a la cercanía de las elecciones y a la probable conexión que se establecería entre el gobernador y la asignación de un mayor presupuesto al órgano electoral. Por lo que era conveniente, según la percepción panista a través del diputado Carlos David Alfonzo Utrilla, ser cautelosos en la aceptación de las observaciones del gobernador.

7.2 La ley de transparencia

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada en junio del año 2002 con posteriores reformas en junio de 2006. México agregó a la construcción de sus instituciones la del Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI). A partir del 2001 se empezaron a aprobar leyes de transparencia en todo el país. Jalisco y Sinaloa fueron las primeras entidades en aprobar estas leyes antes que a nivel federal (2002).

Para el año 2006, las únicas entidades que no aprobaban leyes de transparencia eran Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco. Ese era el contexto nacional que permeaba las acciones legislativas a nivel estatal en materia de transparencia.

En torno a la relación gobernador congreso, ésta seguía siendo de confrontación en algunos aspectos. En septiembre de 2006 se llevó a cabo el proceso electoral para elegir gobernador en la entidad y el PRI había perdido nuevamente por lo que mantenía una actitud de confrontación con el gobernador Pablo Salazar en sus últimos meses de gobierno.

7.2.1 El contexto

La iniciativa contemplaba la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal, y en su artículo 61 establecía que estaría integrado por tres consejeros, uno de los cuales tendría el carácter de consejero general, quien llevaría la representación legal del organismo. Pero en el mismo artículo decía que "los consejeros durarán en el ejercicio de su cargo siete años, y elegirían por orden alfabético al que ocuparía el cargo de consejero general para un período de dos años. Los consejeros serán nombrados por el titular del Poder Ejecutivo".

El argumento del gobernador era que esta iniciativa tenía el objeto de garantizar el derecho de toda persona al acceso a la información pública y a la protección de datos personales, la promoción de rendición de cuentas y fomentar la transparencia del servicio público en el Estado.[210] Señalaba como principios del acceso a la información pública, a la publicidad de las actividades del Estado, a la promoción del derecho a la información pública, a la promoción del respeto del derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública proveyendo lo necesario para su ejercicio; a la reserva de información y confidencialidad de

[210] Cuarto Poder, 11 octubre de 2006.

datos personales que se fundamente en las disposiciones de la ley, a la atención rápida y expedita de los servidores públicos ante las solicitudes realizadas en ejercicio de ese derecho. Serían sujetos obligados al cumplimiento de esa ley, los servidores públicos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del estado, de los municipios y de los órganos autónomos previstos en la constitución y en las leyes estatales.

La ley señala que el silencio de los sujetos obligados no se interpretará como negativa de una solicitud de información, sino como un acto de incumplimiento de obligaciones, en el que, en su caso, incurrirán servidores públicos adscritos a los mismos, lo que deberá sancionarse conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Esta era una ley obligada para el gobernador Salazar si quería cerrar su ciclo con algunos puntos positivos.

7.2.2 Las estrategias

El gobernador seguiría la estrategia de aprobación de ésta y otras leyes más para cerrar su gobierno ya que para él era de suma importancia su creación ya que consideraba haber tenido un avance significativo en transparencia, pero les faltaba ese gran paso y con eso cerrarían el círculo de la rendición de cuentas. La iniciativa se presentó el 5 de enero de 2006 y se aprobaría hasta octubre de ese mismo año. Previamente existían otras propuestas, de PRI y PAN.

Sin consulta previa a los sectores sociales de Chiapas, como ONG, empresarios, académicos y ciudadanos en general, Salazar confiaba en que se aprobaría esa ley y que entraría en vigor lo más pronto posible.

Los 14 diputados locales del PRI asumirían una estrategia de confrontación y argumentaron que, después de que el proceso electoral para elegir gobernador, se había visto plagado de irregularidades, se ponía en evidencia la nula autonomía de los órganos electorales en Chiapas, y con la aprobación de la iniciativa, se buscaría la creación de otro ente más supeditado al Ejecutivo. Los diputados priístas encabezados por el legislador Roberto Ortiz, cuestionaban lo siguiente:

- que el gobernador tenga la facultad de designar a los tres consejeros. Con esto pretendía controlar la información pública, aunque estuviera próximo a abandonar el cargo de gobernador de Chiapas.
- nombraría consejeros pertenecientes a su misma línea, que no expusieran las posibles irregularidades que se habían registrado en su administración.

Los priístas pretendían no aprobar esta y otras iniciativas a Salazar, en tanto no se restableciera la legalidad en Chiapas, sobre todo después del proceso donde salió victorioso el candidato de la coalición, Juan Sabines. Los priístas estaban dispuestos a no aprobarle algunas leyes al gobernador y se lamentaban que estuvieran incluidos en un paquete de lo que ellos consideraban buenas leyes como: la Ley Orgánica del Instituto de las Artesanías; iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; iniciativa de reformas y adiciones a la ley que fija las bases para la entrega-recepción de los ayuntamientos; iniciativa de ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Menores; iniciativa de Ley Orgánica del Consejo Estatal para la Cultura y

las Artes de Chiapas, así como el nombramiento de un magistrado de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia.

7.2.3 La aprobación de la ley de transparencia

El 6 de septiembre de 2006 los diputados locales del PRD y del PAN en el Congreso local, fracasaron en su intento por aprobar la iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública, que les envió el gobernador Pablo Salazar, luego que 14 legisladores priistas rechazaran el dictamen y se negaran a asistir a la sesión extraordinaria prevista desde una sesión anterior.

Sin embargo, el 12 de octubre de 2006, la ley de transparencia fue aprobada con serios cuestionamientos, no sólo de la población sino del propio congreso, principalmente relacionados con que el nombramiento de los integrantes de dicha institución el cual sería realizado por el ejecutivo local. Se aprobó con 36 votos a favor y cuatro en contra. Los diputados locales aprobaron la iniciativa de Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, era la ley número 30 del país en la materia y quedaban por legislar los estados de Tabasco e Hidalgo. Se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública, integrado por tres consejeros que sería el organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Un día antes de que los legisladores aprobaran la iniciativa, organizaciones sociales, campesinas, agrupaciones políticas, de abogados y periodistas cuestionaron la propuesta, debido a que obligaría a algunos sujetos a rendir

cuentas a la sociedad, como los partidos políticos que reciben recursos públicos.[211]

En el marco del segundo periodo de sesiones extraordinarias, los legisladores chiapanecos ignoraron las severas críticas que hizo el diputado panista Enoch Araujo Sánchez (PAN), quien pidió no se aprobará por contener ésta una serie de deficiencias dijo que limitan el verdadero derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública. El empresario y diputado local panista, expuso en la tribuna que en realidad una iniciativa como la enviada por el gobernador Pablo Salazar "no garantiza plenamente el acceso a la información pública". Araujo Sánchez hizo un análisis de ella, al exponer su cuadro comparativo con otras leyes del país con el cual explicó que esta ley no sometía al escrutinio a las organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y otros sectores que reciben recursos públicos. Señaló el diputado panista que la iniciativa aprobada intimidaría al solicitante de información dejándolo en desventaja ante el servidor público, al exigirle identificarse plenamente para poder acceder a la información pública.

Cuestionó además que, en vez de recursos de revisión o inconformidad, como la ley federal, para que el ciudadano pueda quejarse ante el instituto por la negativa de alguna oficina que esté obligada a dar información, sino un recurso de reconsideración que no tiene el mismo peso jurídico y lo que es peor aún, éste no se interpone ante el organismo garante de acceso a la información pública sino ante el mismo sujeto obligado que ha negado antes la información. Cuestionó también que fuera ese organismo descentralizado del poder

[211] Compendio de noticias del Congreso de Chiapas.

ejecutivo, es decir dependiente del gobernador en turno y no un organismo con autonomía constitucional del cual gozan otros en otros estados. Pero las observaciones del diputado local y las expuestas por las organizaciones de la sociedad de poco sirvieron, pues por mayoría acordaron no tomar en cuenta las observaciones del panista.

Al momento de la aprobación, 36 de 40 diputados aprobaron la iniciativa de Salazar, sólo tres del PAN, Enoch Araujo, Carlos Raymundo Toledo y Aída Ruth Ruiz Melchor, así como uno del PRI, Roberto Ortiz Gutiérrez, rechazaron la ley. La ley estipulaba un plazo de 30 días para que se nombraran a los consejeros miembros del Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal, mismos que según la ley debería nombrar el gobernador Pablo Salazar y ratificarlo el Congreso del Estado. Si bien esta ley entraría en vigor el día de su publicación en el periódico oficial, sería hasta el 1 septiembre del 2007 cuando se pondría en marcha este marco jurídico.

Además de esta ley, en el seno de esta sesión se aprobaron otras seis leyes, entre éstas la Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas. Ésta, tenía por objeto regular de manera integral el Sistema de Justicia para los Adolescentes, determinando la función del Estado en la prevención de conductas ilícitas de los adolescentes, la procuración e impartición de justicia para los adolescentes, así como la ejecución, seguimiento y supervisión de las medidas de orientación, protección, tratamiento e internamiento de los adolescentes que realicen conductas previstas como delitos por las leyes penales vigentes en el estado de Chiapas. De acuerdo a esta legislación, el Sistema Especializado de Justicia para Adolescentes se compone

por la Fiscalía Especializada, el Tribunal Especializado, la Defensoría y la Unidad de Ejecución de Medidas.

7.3 Ley de expropiación

7.3.1 El contexto

La ley de expropiación correspondía a una realidad que ya no existía. El argumento era que la ley presentaba deficiencias técnicas legislativas, entonces, la ley de la materia que rige en la entidad presentaba diversas contradicciones, asimismo disposiciones de las mismas contradicen preceptos constitucionales.

Los argumentos tenían el propósito de proporcionar mayor certeza jurídica a los particulares que puedan ser afectados en sus propiedades, aunque por el principio de irretroactividad de la ley el nuevo ordenamiento no subsanaría las deficiencias existentes, se subsanarían deficiencias posteriores. Estos son:

- La demanda de un nuevo marco jurídico de las instituciones para mejorar la actividad de la administración pública
- La existencia de un perfil limitado de las relaciones entre los particulares y el gobierno
- La actuación conforme a derecho para afectar bienes o derechos de particulares, aunque el interés público prevalezca sobre el privado
- El estado en ejercicio de potestad soberana podrá afectar bienes en forma unilateral. Por lo tanto, no se debe soslayar la facultad de la constitución siempre que se haga con la debida observancia del procedimiento instituido y mediante una indemnización

- Brindar a los particulares la certidumbre jurídica que conlleve a una mayor transparencia en la actuación de la autoridad logrando con ello la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas.

7.3.2 Las estrategias

El legislador priísta Fernando Correa Suárez rechazó que la iniciativa de ley de Expropiación del estado de Chiapas atentara contra la voluntad privada o del patrimonio familiar; por el contrario, obligaba a la autoridad a realizar formalidades para su aplicación y además, medios de defensa al expropiado y dejaba a salvo las disposiciones supletorias del Código civil y la ley de desarrollo urbano y rural.

Por primera vez entraba a la LX legislatura una iniciativa elaborada por diputados, dos del PRI, y uno del PAN por lo que tenía que valorarse como un documento que fuera analizado concienzudamente para evitar que el estado expropie a mansalva, sin tener un marco jurídico imparcial que se apegara a un procedimiento ajustado a la constitución.

Esta ley no dejaba desprotegida a la propiedad privada, ni al patrimonio de la familia, ni de los individuos, pues regula las disposiciones que tanto el estado como los particulares tienen que ver con los expedientes que hace el gobierno para utilidad pública, fundamentalmente para lograr una equidad en la indemnización correspondiente en caso de aplicarse. “Nada podrá volver a hacerse sobre el criterio o capricho de un gobernante que al ver una casa vieja y abandonada intenta expropiarla o que al ver un terreno invadido lo lleva a su

apoderamiento ya se para él o para sus cercanos colaboradores", era el discurso del legislador.

El estado podrá afectar bienes en forma unilateral con esta ley y tendría que ajustarse a una nueva normatividad y a la observancia de procedimientos en donde la parte afectada tendría derecho a defenderse y en su caso a recibir la justa indemnización. Esta ley obedeció al interés colectivo.

7.3.3 Posición de los actores

Primero, desde la tribuna, la diputada Victoria Isabel Rincón dijo que esta nueva ley vendría a atentar contra la propiedad privada afectando el patrimonio familiar y citó el artículo primero que "autoriza al estado para afectar temporal o permanentemente los derechos reales sobre bienes de propiedad privada".

Cabe resaltar que primeramente, con bombos y platillos, correspondió al y diputado priísta Fernando Correa Suárez[212], auxiliado con técnicas audiovisuales como proyector de filminas y tiempos a su arbitrio, exaltó el documento conseguido con los legisladores panistas Juan Carlos Cal y Mayor y su homólogo Manuel de Jesús Pano Becerra.

El diputado Correa Suárez argumentó que con esta nueva ley quedaría abrogada la ley de expropiación por causa de utilidad pública, la cual fue promulgada el primero de junio de 1937 y ahora obsoleta, amén de las modificaciones

[212] "Esta iniciativa es una muestra de que sí se pueden tener en beneficio de la sociedad y el Estado, ideas comunes, aunque nunca antes de las legislaturas pasadas se puede ufanar de algún esfuerzo de esta naturaleza como la que aquí presentamos" presumió.

favorecedora del estado y creadas el 19 de marzo de 1989 y 17 de marzo de 1990. Por su parte, también para discutir en contra en lo particular, el diputado coordinador de la fracción panista Carlos David Alfonso Utrilla expresó que el título no es del todo concordante con el contenido del cuerpo de la ley[213].

Es una ley que se presentó el 28 de enero de 1999 y cuyo dictamen pasó al pleno el 10 de junio de ese mismo año. En la discusión en particular de esta ley:
David Alfonzo Utrilla discutió en lo particular en contra los artículos 2, 3 y 22 de la iniciativa
Augusto Orantes Ruíz discutió el artículo 2 inciso C)
Jesús Pano Becerra a favor en lo particular los artículos 2, 3, y 22 de la iniciativa

7.3.4 La aprobación de la ley de expropiación

En la aprobación de esta ley, no estuvieron de acuerdo al cien por ciento tres legisladores del PAN: Vicky Rincón Carrillo, Augusto Orantes y Carlos David Alfonso Utrilla, en tanto que Juan Carlos Cal y Mayor, la aprobó en todos sus términos saliendo a la defensa de esta iniciativa de ley de manera conjunta con Fernando Correa Suárez, el cual para su exposición tardó más de los 15 minutos reglamentarios, logrando como siempre sucede cada vez que él participa en cualquier foro (abucheo) porque incomodó a Gabriel Aguiar quien pidió se llamara a la cordura a los asistentes por tratarse de una ley de relevante importancia para los chiapanecos, y aunque tenga razón, es indudable que el

[213]La Voz del Sureste, 11 de junio de 1999.

presidente del período de sesiones debía llamar a los diputados a que respetaran el reglamento interno, pues de lo contrario se caía en favoritismos. El cansancio y aburrimiento de los asistentes se hizo notorio toda vez que entraban y salían quitándole seriedad al asunto.

Aunque presumiblemente se trata de una nueva ley de expropiación para Chiapas diferente a la federal que data del gobierno de Lázaro Cárdenas, y la vigente desfasada legislativamente, momentos antes de ser aprobada por la mayoría del pleno legislativo se puso en evidencia que estas nuevas normativas para la expropiación eran perfectibles y poseían nuevamente ambigüedad y parches, contrario a lo planteado por sus principales ponentes como son los plazos de pagos, mayor que el federal y que no debería excederse de un año.

El dictamen de la comisión fue el siguiente:
Primero. - Se aprueba en lo general la Iniciativa de Ley de Expropiación del Estado de Chiapas.
Segundo. - se aprueba en lo particular la iniciativa referida en el resolutivo que antecede, con las modificaciones a los artículos 2 incisos c) y d); 8; 9; 16; 17; 19 y 26, para quedar de la siguiente manera:

La comisión resolvió y dictaminó en lo general por mayoría de votos y en lo particular por mayoría de votos de los diputados presentes de la comisión de gobernación y puntos constitucionales de la sexagésima legislatura.

Finalmente, la votación de los diputados fue que se aprobaba en lo general. El dictamen fue aprobado por mayoría en lo general, en virtud que los Diputados

Carlos David Alfonzo Utrilla, Victoria Isabel Rincón Carrillo, José del Carmen Rueda de León Jiménez y Augusto Orantes Ruiz, integrantes de la Fracción Parlamentaria del PAN, los Diputados José Juan Ulloa Pérez, Carlos Enrique Bertoni Unda, Agustín Gómez Patishtán y José Ricardo Domínguez González, integrantes de la Fracción Parlamentaria del PRD; así como el Diputado Héctor Hugo Roblero Gordillo, integrante del Partido del Trabajo, votaron en contra del mismo.

El dictamen fue aprobado por mayoría en lo particular, en virtud que los Diputados Carlos David Alfonzo Utrilla, Victoria Isabel Rincón Carrillo, José del Carmen Rueda de León Jiménez y Augusto Orantes Ruiz, integrantes de la Fracción Parlamentaria del PAN, los Diputados Carlos Enrique Bertoni Unda, Agustín Gómez Patishtán y José Ricardo Domínguez González, integrantes de la Fracción Parlamentaria del PRD; así como el Diputado Héctor Hugo Roblero Gordillo, integrante de la Fracción Parlamentaria del Partido del Trabajo, votaron en contra.

Este ejemplo es importante porque pone de relieve las tensiones ya existentes en el congreso derivada de una mayor apertura en la participación en muchos aspectos. Si bien es cierto, que diversos factores y reformas propiciaron que el legislativo operara con gobiernos sin mayoría y que por tanto la generación de políticas se dificultara por la falta de acuerdos, ya antes se mostraban signos que conducirían a la transición en la gubernatura en el año 2000.

7.4 Ley de difamación (Ley Mordaza)

7.4.1 El contexto

El 10 de febrero de 2004, el gobernador presentó una iniciativa que reformaba diversos artículos del código penal. Su argumento era la necesidad de adecuar el marco jurídico que permitiera establecer, a favor de la sociedad, medidas más severas para los sujetos activos de hechos delictuosos que pusieran en peligro a la sociedad chiapaneca y a la salud de sus integrantes, así como la integridad moral de los miembros de ella. Una de las ideas que conformaba esos cambios era la de castigar los delitos de difamación y calumnia con sentencias de hasta 9 años de prisión y multas de cien a mil días de salario mínimo.

La aprobación de la ley Mordaza enviada por Pablo Salazar Mendiguchía, elevaba al rango penal el delito de difamación y fue aprobada por unanimidad dentro de un paquete de reformas. Nadie se dio cuenta y se aprobó, de lo contrario existía una alta probabilidad del surgimiento de algún movimiento para detenerla.

7.4.2 Las estrategias

La única intervención a favor fue la del diputado Agustín Santiago Albores del PRI y argumentó lo siguiente:

> Ante la premura de la entrega del dictamen, el diputado asumió que “en el caso de la reforma del Código Penal la intención es regular la debida administración de los bienes asegurados, decomisados y abandonados teniendo como finalidad disciplinar, transparentar y eficientar la administración y el destino de los bienes asegurados y en las averiguaciones previas y en los procedimientos penales así como otorgar seguridad jurídica a las personas cuyos bienes le sean asegurados en dichos procedimientos que agrava la penalidad de los delitos cometidos en la influencia del alcohol, así como el caso de la

> conducción de vehículo de motor en estado de ebriedad e igualmente la venta clandestina de bebidas embriagantes, resulta ser delito de peligro para salud del ser humano y de la sociedad atiende igualmente por su importancia delitos contra el honor que tutelan la reputación de las personas, es decir, la estima personal que se daña por la comunicación realizada dolosamente, adecua el marco jurídico que permite establecer a favor de la sociedad medidas más severas para los sujetos activos de los hechos delictuosos que pongan en peligro a la sociedad chiapaneca y a la salud de los integrantes de esta, así como la integridad moral de los miembros de ella, esas son las razones por la cual mi voto será a favor de esta reforma del Código Penal. [214]

7.4.3 La aprobación de la ley de difamación

El dictamen de la comisión de justicia es el siguiente:

Primero: Se aprueba en lo general la iniciativa de decreto por la que se reforman y Adicionan diversas disposiciones del código penal para el estado de Chiapas.

Segundo: Se aprueba en lo particular la iniciativa de decreto, con las modificaciones siguientes: no se incorpora al texto vigente del código penal, el artículo 144 Bis, y se reforma el texto de los artículos 202 y 272.

Los legisladores aprobaron por unanimidad en lo general y en lo particular el dictamen de la comisión de justicia acerca de la iniciativa de decreto por la que se reforma el código penal. En los siguientes días, a la par de que el gobernador destinaba recursos para publicitar que con las reformas el estado se ponía a la vanguardia en su Código Penal, las organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de

[214] Diario de Debates.

Las Casas, mostraron su rechazo a la propuesta de Salazar y apoyado por el congreso, de presionar a la prensa bajo la advertencia de enviar a prisión a los comunicadores.

Durante meses los reporteros de Chiapas, primero de forma individual y luego unidos en un frente común, llevaron sus reclamos ante la CNDH, pero su denuncia fue desdeñada argumentando que se trataba de un asunto local y había que acudir ante instancias locales[215]. Para abril de 2004 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, con sede en Ginebra, Suiza, dio trámite a la queja de un grupo de periodistas que se manifestaban contra las reformas y adiciones al Código Penal de Chiapas con el argumento que atentaban contra la libertad de expresión, información y opinión.

Se pedía llamar a Salazar y al Congreso para que dieran marcha atrás a la Ley Mordaza, además de un exhorto al presidente Vicente Fox y a los gobiernos de los estados para despenalizar los delitos contra el honor manipulados para coartar la libertad de expresión. Más adelante, se presionó a la diputada Blanca Ruth Esponda Espinosa para que convocara a la comisión de gobernación y puntos constitucionales al análisis de la propuesta de contrarreforma de la ley de difamación, toda vez que hasta el momento no habían visto avances al respecto, manifestó el diputado priísta Romeo Cruz Becerra.

Cruz becerra se refirió a la iniciativa de contrarreforma a las modificaciones a la ley de difamación de un grupo perteneciente a la bancada priísta que se presentó el 25 de mayo al pleno del congreso. Dijo que hasta ese momento la

[215] Cuarto Poder, mayo de 2004.

comisión de gobernación y puntos constitucionales, a la cual se remitió el documento, no convocó para analizar esa propuesta. Él estaba a favor de analizar los artículos 164 y 173 del código penal.

En la sesión del 25 de mayo el diputado Felipe de Jesús Velasco hizo un llamado a sus compañeros legisladores para integrar una mesa de análisis en la que se incluyera el consenso de la ciudadanía y el de los trabajadores de los medios de comunicación.

Mientras en algunas ciudades del país se intentaba derogar la ley de difamación, en Chiapas, las reformas que recrudecen las penas en materia de difamación habían sido consideradas como un retroceso en materia de democracia. Diversos organismos no gubernamentales manifestaron también que estas reformas violaban los tratados internacionales[216].

La fracción priísta insistía en dictaminar una contarreforma planteada al código penal del estado plasmada en la "Ley Mordaza", acusaba al presidente de la mesa directiva de tener congelada la propuesta de los legisladores priístas para proteger a los funcionarios penales y los intereses del gobierno. Eran los diputados del PAN los impulsores y defensores de la ley mordaza que reconoció en principio fue aprobada también por diputados priístas.

Los priístas hicieron un nuevo pronunciamiento en el que solicitaban se dictaminara lo más pronto posible una contrarreforma ya que esa ley podría empañar el proceso electoral, ante el temor que causa el presagio de que algún

[216] Cuarto Poder, 1 de julio de 2004.

candidato de cualquier partido político pueda hacer críticas a las administraciones federales, estatales o municipales.

Esa contrarreforma obedeció a la demanda de distintos sectores de la población y del gremio de comunicadores. Finalmente, las reformas al código penal en materia de difamación, según algunos legisladores e hicieron al vapor y en no más de 30 minutos[217]. Esa reforma aumentaba desmesuradamente las penas a los delitos contra el honor, y más de un diputado federal pedía que se revisara.[218] En febrero de 2004, entraron en vigor las reformas al código penal y la noticia de que en Chiapas se incrementó desproporcionadamente la pena al delito de difamación dio la vuelta al país y la condena de diversos actores políticos de América Latina.

Chiapas entró el récord de las sanciones más altas en lo concerniente a los delitos contra el honor en toda América Latina. En ese sentido, era necesario revisar y mover a la reflexión al congreso y ejecutivo estatales para disminuir la penalidad, pasarla del código penal al civil. El ejecutivo envió la iniciativa y por eso se le invitaba a la reflexión ya que inhibía la crítica y propiciaba el silencio del miedo de los medios cuando hay elecciones (estaban cercanas las de 2006) que eran fundamentales para el estado y el país.

[217] Cuarto Poder, 8 de julio de 2004.
[218] El diputado federal del PRD, Juan José García Ochoa, durante su estancia en el estado como invitado al cuarto informe de actividades legislativas del senador Rutilio Escandón afirmó que "es evidente la necesidad de alguna revisión, puesto que hay opiniones encontradas y el congreso del estado debe hacer un esfuerzo para mejorar la ley de tal manera que se garantice el derecho a la información del ciudadanos y a su vez la libertad de opinión y de prensa" Cuarto Poder, 29 de agosto de 2004.

Por más que Salazar trató de justificar las reformas penales con el respaldo del procurador, Mariano Herrán Salvatti, y de que en Chiapas se registraban anualmente 700 denuncias por difamación y calumnias, con la entrada en vigor la Ley Mordaza (el 26 de mayo de 2004), y hasta marzo de 2006 que anunció las contrarreformas, ningún ciudadano a excepción de tres periodistas fueron encarcelados, es decir, se trataba de una ley hecha contra la prensa.[219]

7.5 Ley orgánica de la Casa de las Artesanías

7.5.1 El contexto

Esta reforma fue presentada por el ejecutivo local el 22 de junio de 1999 e intentaba implementar acciones para un programa de reactivación económica para consolidar la economía local. La casa de las artesanías de Chiapas, fue creada para conjuntar las acciones que todos los sectores productivos de la entidad ejecutaran o pretendieran realizar para la preservación, rescate, fomento, producción y comercialización de artesanías y artes populares y era una instancia idónea para obtener apoyos institucionales en esa materia.

Se creó el 2 de agosto de 1989. Se buscaba hacerla una institución dinámica, de mayor servicio y autofinanciable ya que fue creada como organismo público descentralizado de la administración pública local. Ya que la ley orgánica carecía de la expresión del objeto que regula la existencia de la casa de las artesanías y esa motivación no se encontraba asentada en el cuerpo del decreto correspondiente. Por tanto, se proponía la modificación del artículo 1 para que se precisara que el organismo que se reestructura, tiene como objeto; brindar

[219] Revista Contralínea, abril de 2006.

apoyos constitucionales y conjuntar las acciones que todos los sectores productivos de la entidad ejecuten o pretendan realizar para la preservación, rescate, fomento, producción y comercialización de artesanías y artes populares. El ejecutivo local al enviar su propuesta hacía referencia a que únicamente la junta de gobierno fuese el órgano supremo de la casa de las artesanías.

7.5.2 Las estrategias

En la intervención de los legisladores para votar la iniciativa enviada por el ejecutivo, la diputada Esther Velasco Ochoa argumentó en contra del dictamen. Esta posición estaba sustentada en la idea de que era negativo cambiar la concepción de la casa de las artesanías para transformarla en una entidad administrativa. Anterior a esta iniciativa, existía un equilibrio: junto a lo económico también había un lado cultural y educativo. Tras un objeto artesanal hay un proceso y un fenómeno relacionado con aspectos como la tecnología, la ecología, las relaciones económicas y los márgenes de creatividad posibles en una sociedad de consumo.

El PRD votó en contra, porque no pretendían mejorar una institución relacionada con algo que no es una simple ocupación económica sino un factor constitutivo y asociado con diversos aspectos de la vida de los hombres y las mujeres que producen las artesanías.

Al terminar su participación hicieron uso de la misma para rectificación de hechos los diputados Ramiro Miceli Maza (PRI), a favor de la reforma y Esther Velasco Ochoa, quien pretendía defender a los que viven de las artesanías; posteriormente se le concedió el uso de la palabra al Diputado Carlos David

Alfonzo Utrilla, para argumentar en contra del dictamen ya que, además que mencionaba que el voto en comisiones no fue de mayoría absoluta, representa un retroceso a la ley vigente. De acuerdo a este legislador, era necesario que se citara a los directivos, a los interesados, a los presidentes de las cooperativas de los sectores sociales para que la reforma estuviera en correspondencia con la realidad.

Para rectificación de hechos hicieron uso de la tribuna los Diputados Agustín Gómez Patishtán, por no corresponder a la realidad y Juan Carlos Cal y Mayor Franco, quien propuso a la Asamblea una moción suspensiva para que dicho dictamen se regrese a las comisiones de origen por considerarse poco discutida. En sesión ordinaria del 1o. de julio de 1999, la asamblea aprobó regresar el dictamen a las comisiones unidas de Artesanías y de Culturas Populares, para un nuevo estudio, con el objeto de enriquecerla.

Como consecuencia de lo anterior, se analizó y modificó la integración de la Junta de Gobierno de dicha entidad administrativa, para agregar un integrante más que sería el presidente de la comisión de artesanías del congreso del estado, con el objeto de enriquecer y fortalecer el trabajo de la casa de las artesanías de Chiapas. Por segunda ocasión se discutió en el pleno la iniciativa de reforma a la ley orgánica de la casa de las artesanías el 5 de agosto de 1999.

La diputada Esther Velasco Ochoa del PRD, argumentó en contra ya que la posición de su fracción es que el órgano no funcionaba y por tanto no lo aprobarían.

La diputada Patricia Aguilar García del PRI para argumentar en favor en lo general del dictamen presentado. Era necesaria la inmediata aprobación de esta iniciativa para coordinar las acciones a favor de los artesanos. La legisladora hizo uso de la tribuna y al concluir su participación hizo uso de la palabra el Diputado Carlos David Alfonzo Utrilla del PAN para argumentar en contra del dictamen ya que para su fracción no fueron suficientes los cambios que se realizaron.

En lo particular, el diputado Carlos David Alfonzo Utrilla debatió en favor en los artículos 5 y 7 del dictamen presentado ya que proponían que no hubiera distinciones raciales o de ningún tipo y daban su aprobación sobre la integración del órgano supremo de la casa de las artesanías. El legislador hizo uso de la tribuna y al término de su participación se le concedió el uso de la misma a la Diputada Esther Velasco Ochoa para argumentar en favor en lo particular de los artículos 5 y 7 del dictamen presentado en el mismo sentido que el diputado Alfonzo Utrilla.

7.5.3 La aprobación de la ley orgánica de la Casa de las Artesanías

El dictamen de las comisiones de la iniciativa para reformar y derogar la ley orgánica de la casa de las artesanías fue el siguiente:

Primero. - Se aprueba en lo general la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la ley orgánica de la casa de las artesanías de Chiapas.

Segundo. - Se aprueba en lo particular la iniciativa con las modificaciones al artículo 1º y al orden de los artículos 7 y 8.

En un ejercicio democrático por parte del pleno del congreso del estado, se votó por mayoría en la sesión ordinaria el dictamen presentado por las comisiones unidas de artesanías y de culturas populares mediante el cual se aprueba reformar y derogar diversos artículos de la ley orgánica de la casa de las artesanías de Chiapas, fuese regresado a las comisiones mencionadas para continuar con su análisis y discusión.

La propuesta que fue presentada por el diputado del PAN, Juan Carlos Cal y Mayor Franco, fue respaldada por mayoría de los diputados que integran las cinco fracciones parlamentarias de la LX legislatura local[220].

El dictamen de la comisión fue el siguiente:

Primero. - es de aprobarse en lo general, la iniciativa de decreto por el que se reforman, adiciona y derogan, diversos artículos de la ley orgánica de la casa de las artesanías de Chiapas.

Segundo. - Se aprueba en lo particular, la iniciativa mencionada con las modificaciones a los artículos 1º, 5º fracción VII y 7º fracción III.

La votación de los legisladores fue la siguiente:

El dictamen fue aprobado por mayoría en lo general en virtud de que la votación fue de la siguiente manera: 21 votos a favor emitidos por la Fracción Parlamentaria del PRI, 1 voto a favor emitido por la Fracción Parlamentaria del PFC, total de votos a favor 22; 6 votos en contra emitidos por la Fracción PRD y 3 votos en contra emitidos por la Fracción Parlamentaria del PAN, total de votos en contra 9.

En lo particular fue aprobado por unanimidad el dictamen.

[220] Nuevo Péndulo, 2 de julio de 1999.

7.6 Ley de desarme

7.6.1 El contexto

Los antecedentes de esta iniciativa se sustentan en la ley para el dialogo la conciliación y la paz digna en Chiapas; asimismo en el acuerdo estatal para la reconciliación y en el programa de distensión, la exposición de motivos y el espíritu de la misma enmarcan la tesitura jurídica que tiene un respaldo técnico lo que le da sustancia y hacía necesaria su aprobación, para los objetivos de pacificación y concordia en el estado de Chiapas.

A partir de enero de 1994 se incrementó el seguimiento de conflictos intercomunitarios de origen religioso o ideológico, propiciando la conformación de presuntos grupos civiles armados al margen de la ley y de las autoridades, pretextando la defensa de la integridad física , la familia y el patrimonio, por agresiones de otros grupos, implicando la posible utilización de armas de fuego, objetos y materiales explosivos, cuya posesión y portación prohíbe y sanciona la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Ante tales circunstancias el ejecutivo del estado emitió el Acuerdo Estatal para la Reconciliación en Chiapas, con fecha 27 de marzo de 1998, en el que se destacaba el respeto a la legalidad, la seguridad y la justicia, así como el retorno digno y seguro de los desplazados a sus comunidades de origen, para lo que implementó un programa de distensión para reimpulsar la reanudación del diálogo y las negociaciones de paz, así como para hacer propicio el retorno de la armonía entre los chiapanecos.

Con base en el programa de distensión, y en el ejercicio de la facultad de corresponsabilidad que le otorga el Artículo 78 de La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos al Ejecutivo del Estado de Chiapas, éste consideró adecuado implementar un programa de desarme de grupos civiles que existieren en la entidad federativa, sin distingo de filiación política ideológica y religiosa, con exclusión de quienes conforman a la organización denominada EZLN, en razón de que la situación de dicha organización está regida por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que expidió el Congreso de la Unión.

Se propuso dar una oportunidad a quienes conformaran grupos civiles armados, para que abandonaran el estado ilegal en que se encontraran, mediante la entrega voluntaria de las armas, objetos y materiales explosivos cuya posesión, portación y acopio sanciona la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, sin que se les encause o sancione penalmente por esas exclusivas conductas. Se proponía una amnistía a su favor, extinguiéndose toda acción penal, exclusivamente por los delitos de posesión, portación y acopio de armas de fuego y substancias explosivas, previstos y sancionados por la ley de la materia. Sin embargo, subsistirían las responsabilidades imputables a los individuos que deriven de otros actos tipificados como ilícitos por las leyes federales o constituyan delitos contra la vida y la integridad física de las personas o contra sus propiedades y derechos en los términos de las leyes penales del orden común del Estado de Chiapas.

El propósito era que se reintegrarán a la vida pacífica y productiva, los Gobiernos Federal y del Estado instrumentarán programas de apoyo. Se

integraría una comisión interinstitucional que tendría a su cargo la implementación de las acciones conducentes y la recepción de las armas, así como el seguimiento de la aplicación de los programas respectivos.

7.6.2 Las estrategias

El diputado Augusto Orantes Ruiz del PAN apoyó la iniciativa argumentando que detrás de ella había un gran esfuerzo no solo de los diputados sino también del pueblo chiapaneco. La asistencia de este diputado a 13 foros le permitió recoger la opinión de un público numeroso de los diferentes estratos que componen la sociedad chiapaneca. El pueblo chiapaneco estaba cansado de la violencia e inestabilidad que ha hecho que los capitales tanto nacionales como extranjeros se alejen del estado de Chiapas con consecuencias económicas graves para la entidad.

Ésta, era considerada una ley noble que, aunque no tocaba al EZLN, serviría como una cuña que presiona en forma moral para celebrar el proceso de paz en Chiapas. El diputado se manifestó totalmente para aprobar tanto en lo general como en lo particular a favor de esta ley.

El diputado José Juan Ulloa Pérez del PRD, discutió en lo general en contra para decir que el dictamen no estaba presentado de forma clara y sencilla y que debían firmar todos los miembros de la comisión correspondiente[221] Asimismo se estaba violando el artículo 69 de la misma ley en la que las comisiones desahogaran los negocios que se les encomienden a más tardar dentro de los 10

[221] Artículo 66, Reglamento Interno del Congreso del Estado.

días siguientes de haberlo recibido; esta ley se había recibido desde 20 días atrás.

El PRD estaba en contra de esa ley puesto que su única razón de basaba en el proselitismo político del gobernador del estado, inserta a su vez en una estrategia de una política de simulación de atención al conflicto armado en la entidad. El PRD rechazaba un desarme parcial y se pronunciaba por un desarme total pero resultado de un proceso serio, dialogado, consensado que otorgara a la entidad la paz y el desarrollo que requería.

La propuesta enviada por el ejecutivo que, algunas fracciones del congreso del estado se proponían hacer suya para enviarla como iniciativa al Congreso de la unión, no respondía a una necesidad de la aquella circunstancia política y social local. No se correspondía con acciones integrales para la distensión y para generar condiciones para restaurar la confianza perdida hacia una de las partes que no cumplió con sus compromisos adquiridos y firmados en el proceso de negociación realizado hasta 1996.

Lo que debería turnarse como iniciativa del congreso de Chiapas era la propuesta de reformas constitucionales sobre derechos indígenas planteada por la Comisión de Concordia y Pacificación el 29 de noviembre de 1996. El PRD rechazó la iniciativa de ley de amnistía para el desarme de grupos civiles en Chiapas e hizo alusión a las opiniones de calidad que le son adversas, de organismos de derechos humanos dentro de los que destaca el centro de derechos humanos "Fray Bartolomé de las Casas" y centro "Miguel Agustín Pro".

El diputado Abraham López Maza del PRI, discutió en lo general a favor argumentando que la Amnistía es una ley y una figura que pertenece al derecho sustantivo penal, que extingue los efectos de la acción penal, en cuanto constituye una especie de olvido del estado respecto de determinados delitos. Resulta ser un medio de pacificación social, después o durante periodos agitados que afecten la estabilidad nacional y sean motivos inevitables de delito. Es una especie de prerrogativa soberana del derecho a perdonar, reconocido en nuestro país.

Con el respaldo por escrito de las diferentes organizaciones, plataforma de profesionales, amas de casa, educadores y público en general en donde se les ordenaba como diputados, respaldar esta iniciativa porque creen en la unidad histórica de Chiapas. En estos foros participaron individualmente los ciudadanos de diferentes creencias religiosas y también miembros de las diferentes corrientes ideológicas existentes en Chiapas y que coincidieron se trajera al seno de este congreso la anuencia de los chiapanecos para que esta ley fuera aprobada en lo general y en lo particular.

El diputado Héctor Hugo Roblero Gordillo del PT argumentó en lo general en contra arguyendo que quería una paz producto del acuerdo, construida en el diálogo plural con todos los sectores de la sociedad, pero fundamentalmente, tomando en cuenta a quienes, producto de la desesperación y marginación en que viven, optaron por otros medios para encontrar solución a sus problemas.

Aunque pensaban en buscar la armonía entre los chiapanecos, no coincidían en la forma de lograrlo ya que todavía no se aclaraba la participación del gobierno

en la formación de los grupos paramilitares, llamados grupos civiles armados. La ley estaba fuera de tiempo; era unilateral, y a los grupos a quienes va dirigida son imprecisos. Una muestra de voluntad política del gobierno para lograr la conciliación y la paz, sería que se aprobara la iniciativa de la COCOPA sobre la ley de derechos y cultura indígena.

El PT no otorgó su voto favorable a la iniciativa de ley de amnistía y desarme de los grupos civiles armados en el estado, porque consideraban que eran buenas intenciones que no tendrían aplicación práctica. El diputado Mario Carlos Culebro Velasco del PRI, discutió en lo general a favor del proyecto de ley de amnistía para el desarme de los grupos civiles del estado de Chiapas, porque era una ley de profundo contenido humano, que garantizaba la vida pacífica del estado. Una ley que permitiera reflexionar a los grupos civiles de los beneficios de dicho ordenamiento para que procedan en consecuencia, para que contribuyan a la tranquilidad de Chiapas.

Apoyaron la ley, porque era una ejemplar expresión del gobierno de garantizar "la convivencia ordenada y de la tranquilidad pública" en Chiapas. En lo general como en lo particular afirmaron que la ley de amnistía que propuso el ejecutivo del estado, merece su aprobación. No era una ley de facciones sino de razones, no es ni debe ser, de proselitismo, sino fuente de alto civismo.

La diputada Victoria Isabel Rincón Carrillo del PAN argumentó en lo general en contra ya que esa ley sonaba más a perdón que a solución porque invitaba a personas que individual o colectivamente se habían armado a que se desarmaran. Para realizar esto, es necesario que tengamos en cuenta la

identificación plena del posible sujeto beneficiario ya que son sujetos a los que se les quiere dar premios sin antes castigarles por los atropellos cometidos a ciudadanos mexicanos. Aunque el espíritu de la ley es de muy buena voluntad en el discurso político, dejaría al gobierno incapaz de castigar a quienes cometieron atropellos contra los ciudadanos.

El diputado Pedro Jiménez Hernández del PRI argumentó en lo general a partir del análisis y de la problemática que se vive en esa zona. Fue a raíz de 1994 cuando el problema se agudizó, puesto que muchos ciudadanos utilizan armas pretextando la defensa de su patrimonio y su integridad, aunque muchas de estas armas han sido utilizadas para actos vandálicos que han violado los derechos de terceros.

Esta situación era aún más problemática en aquellas zonas más apartadas, en donde existe la ley del más fuerte, en las comunidades indígenas en donde se vive un ambiente de miedo y amenaza fortalecido por el uso, acopio y portación de armas de fuego prohibidas por el marco jurídico. Con la aprobación de esta ley, se daría sustento legal a la búsqueda, la reconciliación y la paz. El PRI coincidía con el ejecutivo estatal para proponerla al congreso de la unión.

El diputado José Ricardo Domínguez González del PRD, argumentó en lo general en contra ya que consideró que los trabajos que antecedieron a la ley tuvieron mucho de labor proselitista gubernamental y personal pero poco de aportación social en función de las necesidades del estado. Los intereses políticos del poder ejecutivo se imponen al legislativo. La evidencia de la falta

de división de poderes se observaría con la segura aprobación por parte de la mayoría numérica del congreso del estado.

De acuerdo a este diputado, era necesario hacer esfuerzos extraordinarios para modificar la composición del congreso con el objetivo de propiciar una actitud distinta hacia el cumplimiento de la responsabilidad, con los ciudadanos y no dándole prioridad al poder ejecutivo. El PRD rechazó la idea de una amnistía en el aire, sin soporte, sin destinatario preciso, con ambigüedades que no permitía la distinción entre los delincuentes comunes y los paramilitares. El partido votó en contra en lo general y en lo particular esta iniciativa.

El diputado Jorge Rosendo Santiago Ramírez del PRI discutió en lo general a favor ya que era producto del trabajo del congreso y no de la imposición del ejecutivo sobre el legislativo. Consideraron un esfuerzo trascendental del gobernador Roberto Albores Guillén, quien propone un documento al congreso, para pueda determinar cuáles son los enriquecimientos que se pueden aportar.

En el cuerpo de la ley se manejaba la entrega voluntaria de las armas, es decir la recepción sin violencia. La ciudadanía se pronunció para que el EZLN en un momento determinado también entregara sus armas. El diputado Jesús López Constantino del PT argumentó en lo general en contra de la ley del desarme porque representaban a un partido político con intereses propios que defender y que en muchas de las ocasiones esos intereses se sobreponen por encima de los intereses generales de una sociedad. La justicia debe ser única e igualitaria para todos, por lo que el advenimiento de una paz con justicia y dignidad, pero para todos por igual, sin distingo de credos religiosos, de razas, ni de ideologías.

El diputado Vicente Tovilla Molina del PRI discutió en lo general a favor ya que esta ley contribuiría a alcanzar un estadio de legalidad con justicia social. Reconocieron el trabajo realizado por la fracción parlamentaria del PAN y del partido del Frente Cívico para dedicarle todo el tiempo posible a los trabajos que se realizaron en los foros en todas las comunidades que conforman la entidad federativa. El resultado fue que representantes de todos los sectores de la población chiapaneca expresaron su adhesión a la propuesta.

Las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PFC, esperaban del congreso de la unión el apoyo a la ley en la búsqueda de la reconciliación. El diputado Carlos enrique Bertoni Unda del PRD, argumentó en lo general en contra recordando que en Berriozábal se manifestaron en contra. Hizo alusión a la ley de armas de fuego y de explosivos ya que en el artículo 78 menciona que la secretaria de la defensa nacional, así como las demás autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales que desempeñen funciones de seguridad, recogerían las armas previas expediciones obligatorias y el recibo correspondiente a todas aquellas personas que las porten sin licencia, sin llevar esta consigo o que teniéndolas hayan hecho mal uso de sus armas.

7.6.3 La aprobación de la ley de desarme

Todas las iniciativas que se canalizaron en este periodo habían sido enviadas por el ejecutivo y esto no resuelve el problema, ya que no hay una propuesta de desarrollo integral. Para esta iniciativa no buscaron ni siquiera foros de consulta con los compañeros campesinos e iba en contra de los intereses del pueblo.
El diputado Juan Carlos Cal y Mayor Franco del PAN discutió en lo general a favor argumentando que, aunque la iniciativa original presentada por el

ejecutivo era como proyecto, era imperfecta tenía vacios jurídicos y daba espacio a la impunidad. Como partido, el PAN presentó una iniciativa que recogió precisamente todas y cada una de esas inquietudes manifestadas por los diferentes partidos. Hubo un desacuerdo por una cuestión de imperfección de técnica jurídica, pero en el artículo dos se expone la tipificación o las características de lo que es un grupo paramilitar en la que se excluye a toda persona integrante de una organización civil con estructura y adiestramiento o disciplina similares a las del ejército.

Cambiaron la sustancia en muchas de las partes de la iniciativa propuesta y finalmente dio una respuesta legislativa pero finalmente apoyaron la propuesta. El diputado Noel Rodas Vázquez del PRD argumentó que era necesario aplicar la ley ya existente.

El dictamen en comisiones se basó en los siguientes aspectos:

COMISIONES

- Se determinó la realización de foros informativos con autoridades municipales que se llevaron a cabo en todas y cada una de las cabeceras distritales; posteriormente, se desarrollaron Foros de Consultas Populares con la sociedad organizada en general, con Colegios, Barras y Asociaciones de Profesionistas; Cámaras de Comercio y Empresarios; estudiantes de los diversos niveles de educación superior y medio superior existentes en el Estado; y en general con los sectores representativos de la población; para recabar la opinión de los ciudadanos interesados.

- En dichos foros, se vertieron opiniones que ilustraron el juicio de los legisladores asistentes a los eventos programados y los resultados se consignan en este dictamen.
- Además de las reuniones de consulta, los miembros de la comisión, realizaron múltiples ejercicios de discusión y análisis, que se condensaron y valoraron de acuerdo a las conclusiones que se formularon en el dictamen.
- Se consideraron las propuestas y las opiniones de cada una de las fracciones parlamentarias, destacándose en particular, los trabajos de las Fracciones Parlamentarias del PAN y PFC, cuyos criterios y propuestas enriquecieron aspectos torales de la iniciativa.
- Todas las propuestas fueron valoradas y se tradujeron en el perfeccionamiento de la iniciativa, desde la adecuación en su redacción hasta la aplicación de los preceptos jurídicos que se consideraron pertinentes, pero siempre conservando su esencia y espíritu.

El 24 de febrero de 1999 en sesión extraordinaria se aprobó la iniciativa de ley de amnistía para el desarme de los grupos civiles de Chiapas con los siguientes resolutivos:

Se aprobó en lo general el proyecto de iniciativa de ley de amnistía para el desarme de los grupos civiles del estado de Chiapas

Se aprobó en lo particular que se emita una nueva redacción a la iniciativa.

En contra en lo general discutieron los siguientes diputados:

Augusto Orantes Ruíz (PAN)
José Juan Ulloa Pérez (PRD)
Héctor Hugo Roblero Gordillo (PT)
Victoria Isabel Rincón Carrillo (PAN)

José Ricardo Domínguez González (PRD)
Jesús López Constantino (PT)
Carlos Enrique Bertoni Unda (PRD)
Noel Rodas Vázquez (PRD) Rectificación de hechos
José Juan Ulloa Pérez (PRD) rectificación de hechos

A favor en general discutieron los siguientes diputados:

Abraham López Maza (PRI)
Mario Carlos Culebro Velasco (PRI)
Pedro Jiménez Hernández (PRI)
Jorge Rosendo Santiago Ramírez (PRI)
Vicente Tovilla Molina (PRI)
Juan Carlos Cal y Mayor Franco (PAN)
Manuel de Jesús Castillejos Moreno (PFC)
Juan Carlos Cal y Mayor Franco (PAN) rectificación de hechos

El dictamen fue aprobado por mayoría en virtud de que los integrantes de las Fracciones Parlamentarias del PRD y PT votaron en contra del dictamen, siendo la votación de la siguiente manera: 30 votos a favor y 8 en contra. En lo particular discutió el Diputado Carlos David Alfonzo Utrilla del PAN. Debatió en contra del título y a favor de os artículos 1, 2 y 9.

La asamblea aprobó por mayoría esta proposición en lo particular. Fue aprobado por mayoría en virtud de que los 6 integrantes de la Fracción Parlamentaria del PRD, 2 del PAN y los 2 integrantes de la Fracción Parlamentaria del PT, votaron en contra del dictamen, siendo la votación de la siguiente manera: 29 votos a favor y 10 en contra.

Aunque esta ley se aprobó bajo la primera mitad de la LX legislatura de nuestra investigación, es decir, bajo gobierno unificado, también se puede observar el

complejo camino en la aprobación de leyes y cómo toman las decisiones los jugadores en ella intervienen.

7. 7 Ley de la despenalización del Aborto

7.7.1 El Contexto

La lucha por legalizar el aborto no es reciente, viene de tiempo atrás: Francia (1975), Italia (1978), España (1985). Ha sido fundamentalmente la demanda de grupos feministas y organizaciones civiles que han buscado en diferentes momentos la consecución del derecho a decidir.

En México, en el año de 1977 la Coalición de Mujeres presentó un proyecto de Ley Feminista sobre aborto, que es llevado con una manifestación a la Cámara de Diputados y entregado a los representantes del PRI, puesto que no había miembros de la izquierda. En la Cámara recibieron a la comisión feminista, pero el PRI no dio una respuesta oficial. De 1977 a 1981 la campaña por conseguir la legalización del aborto se vuelve el eje central de la lucha de todos los grupos feministas.

Para 1989 se vuelve abrir el debate de la discusión y en Chapingo se lleva a cabo el VI Encuentro Nacional Feminista acerca de cómo llevar a cómo conducir la estrategia para lograr la despenalización del aborto reconociendo las diferentes condiciones de cada estado de la República.

En Chiapas, a fines de 1990 el congreso de mayoría priísta amplía las razones para que el aborto no sea punible: a solicitud de la pareja con el fin de

planificación familiar, a petición de una madre soltera o por razones económicas. El entonces gobernador del Estado Patrocinio González Garrido reconoce que en la entidad ocurren 200 mil abortos al año.

La Coordinadora Feminista del DF expresó su benéplacito por tal proyecto y protestó por la suspensión de tales reformas chiapanecas. A pesar de un mayor apoyo por parte de grupos y organizaciones, gracias a la reacción de la iglesia católica se detiene la nueva ley en Chiapas.
El congreso local la suspende y la turna para dictamen de manera improcedente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por otro lado, el 13 de enero de 1991 el PRD toma por unanimidad una resolución favorable sobre la despenalización del aborto. Para el 15 de febrero el Congreso de Quintana Roo, aprobó con algunas restricciones una versión suave de la despenalización del aborto.

En mayo de ese mismo año, el Frente Nacional por la maternidad voluntaria (FNMV) realiza un plantón en la sede de la representación del gobierno de Chiapas en el DF para demandar que no se diera marcha atrás a las reformas. En junio se realiza el primer Foro Nacional por la Maternidad Voluntaria en Chiapas organizado por el Frente Chiapaneco, el FNMV, y con el apoyo de las católicas por el Derecho a Decidir. El Foro concluyó con la firma del Pacto Federal de Chiapas.[222]

[222] Marta Lamas, "El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto" en *Política y Cultura,* otoño, número 001, México, UAM-X, 1992.

7.7.2 Las estrategias

Como pudimos notar en líneas anteriores, los actores que han intervenido a favor o en contra en el trayecto de la ley que despenaliza el aborto o que busca otorgar a las propias mujeres la libertad de decisión sobre la vida han presentado distintas perspectivas que justifican sus acciones.

Recordemos que, en 1990, el Congreso de Chiapas aprobó ampliar las causas por las que el aborto no sería castigado: a solicitud de la pareja, con el fin de planificación familiar, a petición de una madre soltera o por razones económicas. La jerarquía de la Iglesia Católica y el PAN rechazaron la reforma y diversas organizaciones civiles se movilizaron a favor. La reforma penal fue congelada.

Congelar la ley del aborto en Chiapas produjo en el DF un debate entre los partidos políticos. Sindicatos, organizaciones de mujeres, de feministas y de salud, y partidos políticos formaron el Frente Nacional por la Maternidad Voluntaria y la Despenalización del Aborto. El presidente Carlos Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley General de Salud para permitir el aborto por razones económicas. El PAN consiguió que se rechazara.

Para 1999, más de 40 organizaciones civiles agrupadas en la campaña “Acceso a la Justicia para las Mujeres” presentaron propuestas de reformas al Código Penal; entre ellas, ampliar las excepciones por las que se permite el aborto en el DF. La propuesta no fue aprobada.

En el año 2000 el Congreso del estado de Guanajuato aprobó un nuevo Código Penal en el que se volvía a penalizar el aborto en casos de violación. Hubo reacciones en contra en todo el país. El gobernador de Guanajuato vetó dicho Código y quedó sin efecto el retroceso.

Mientras en el DF**,** la jefa de Gobierno del DF, Rosario Robles, envió una propuesta a la Asamblea Legislativa (ALDF) para modificar la legislación penal en materia de aborto, aumentar algunas causas de despenalización y establecer mecanismos claros para acceder al aborto por violación y por inseminación artificial no consentida. La ALDF aprobó la propuesta de Robles. Se aumentaron tres causas para abortar legalmente en la capital del país: por inseminación artificial no consentida, por grave daño a la salud de la mujer y cuando el producto presenta malformaciones congénitas o genéticas graves. También se obligó a los médicos a dar información precisa sobre el procedimiento y las consecuencias del aborto.

Asambleístas del PAN y del PVEM presentaron una Acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), contra las reformas aprobadas. Argumentaron que era inconstitucional permitir el aborto por malformaciones congénitas o genéticas graves del producto y que el Ministerio Público pudiera autorizar el aborto en casos de violación. Fue la primera vez que la SCJN enfrentó una controversia relativa al aborto. Estos antecedentes representaron en cierto modo un gran avance en la conquista de los derechos a favor de la despenalización del aborto.

En 2007 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la ley que despenaliza el aborto hasta la semana 12 de gestación. Esta ley incluía

mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados y mejoraba los mecanismos para la protección a una maternidad libre, informada y responsable. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el titular de la Procuraduría General de la República (PGR) interpusieron sendas demandas de inconstitucionalidad en contra de las reformas que despenalizaron la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México. El ministro de la Suprema Corte de Justicia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, admitió dichas demandas.

Como parte de las estrategias de los actores intervinientes en el proceso legislativo a nivel nacional se hicieron escuchar las demandas y opiniones de promoventes, demandados, organizaciones y particulares por considerarse importantes y relevantes para la determinación final. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, mediante una votación de 8 votos a favor, declarar la constitucionalidad de la despenalización del aborto en el DF antes de las 12 semanas de gestación. Esta decisión histórica constituye la sentencia más importante en el reconocimiento al derecho de las mujeres en México.

A nivel local, en Chiapas y con la primera intención de importancia de legislar sobre ese tema, fue hasta 1994 cuando se vuelve a debatir sobre el tema ya que cuando el entonces gobernador interino, Javier López Moreno, echó para atrás la despenalización del aborto propuesta por el exgobernador Patrocinio González Garrido, en su modalidad de planificación familiar al abrogar el Código Penal de 1990, tipificando en sus reformas el delito de aborto con cinco excepciones.

El anteproyecto del aquel Código Penal de 1994 profundizó la penalización tanto para la mujer como para los médicos que incurran en la comisión de ese "ilícito", y se agregó una nueva excepción que permite el aborto cuando la mujer embarazada padezca Sida, por indicación eugenésica, cuando a juicio de los médicos exista razón suficiente para suponer que el producto padece alteraciones.

El artículo 132, sobre el aborto en la aquella iniciativa del Código Penal (1994), conceptualizó el aborto como la muerte de un producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.

En su artículo 133, sobre autoaborto y aborto consentido, se indicaba que "a la mujer que procurara el aborto o consintiera en que otro lo hiciera abortar, se le aplicaría de seis meses a dos años de prisión. Igual pena se aplicaría a quien hiciera abortar a la mujer con consentimiento de vista".

En el articulado 134 de las reformas al Código Penal de 1994, se señalaba que al "aborto sufrido" como "al que haga abortar a una mujer sin el consentimiento de ésta, se le aplicara de tres a siete años de prisión, y si mediare violencia de cuatro a nueve años". Señala como pena adicional para el aborto causado por un médico auxiliar, la suspensión de uno a tres años en el ejercicio de su profesión (artículo 135).

Se llevaron a cabo diversos foros con la participación ciudadana para abordar los temas más álgidos y controversiales, como el del Aborto, que en su análisis

y discusión contó entonces con la importantísima participación de amplios grupos sociales de diversas corrientes ideológicas y religiosas.

A pesar de que Chiapas tenía antecedentes interesantes en cuanto al avance en este tipo de legislación no se consideró de manera plena que el Congreso local aprobara para 2009 la Ley de Paternidad Responsable, que otorgaba derechos a las personas desde el momento de la fecundación, y revocaba la pena carcelaria contra las mujeres que abortan, pero les impone un tratamiento sicológico para reafirmar los valores de la maternidad.

Activistas por los derechos sexuales llegaron a la sede legislativa e irrumpieron en el salón de sesiones tras aprobarse la iniciativa. Denunciaron que es una ley antiaborto disfrazada que otorga derechos legales a los embriones, y exigieron al gobernador Juan Sabines que la vete y rechace su publicación. La protesta hizo suspender la comparecencia de dos funcionarios, pues la sesión fue convocada para el desglose del reciente informe de gobierno, pero los 40 diputados abrieron un periodo extraordinario y aprobaron por unanimidad la iniciativa, que agrega un párrafo al artículo 4 de la Constitución y reforma y adiciona los códigos Penal y Civil estatales.

La Ley de Paternidad Responsable fue inmediatamente remitida para su votación en los 118 ayuntamientos del estado y la consiguiente publicación en el Periódico Oficial, pero su contenido no fue precisado durante el periodo extraordinario. Sin embargo, un resumen de las reformas entregado por su impulsor, el priísta Mauricio Mendoza Castañeda, indica que el artículo 4 de la

Constitución estatal reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano desde la fecundación hasta su muerte natural.

La reforma al Código Penal sustituye la pena carcelaria contra las mujeres que aborten, por un tratamiento médico integral en libertad, que será proporcionado por las instituciones de salud a fin de ayudarles a superar los efectos de la intervención y reafirmar los valores humanos de la maternidad. Empero, la pena carcelaria se mantiene contra quien practica el aborto y quien persuade a la mujer de practicárselo, ya sea el novio, los padres o cualquier otra persona; mientras las mujeres que enfrentan proceso penal o cumplen sentencia en las cárceles chiapanecas por el delito de aborto lograrían su libertad si aceptan el tratamiento médico integral.

En entrevista, Mendoza Castañeda dijo que con la iniciativa aprobada se vuelve sujeto de derechos sucesorios, hereditarios y civiles la persona que se forma desde la aparición del cigoto, hacia la cuarta semana del embarazo.[223] El objetivo final de la ley era fortalecer el derecho de las mujeres y, sobre todo, de las madres solteras a garantizar una pensión a sus hijos desde el embarazo cuando haya juicios de paternidad, explicó, y sostuvo que los diputados locales la aprobaron para sumarse a la tendencia nacional por el derecho a la vida que ya habían aprobado otros 17 estados.

7.7.3 Posición de los actores

Sin atender los planteamientos de organizaciones civiles de mujeres, los diputados locales aprobaron por mayoría de votos las reformas a la Constitución

[223] La Jornada, 19 de diciembre de 2009.

Política de Chiapas y a los Códigos Civil y Penal, a fin de garantizar la protección a la vida de la concepción, al igual que ha ocurrido en 17 entidades del país, en donde están vigentes leyes antiaborto.

La iniciativa promovida por los legisladores del PAN, Ana Elisa López Coello, del PRI, Mauricio Mendoza Castañeda y del PRD, Mario Vega Román, se discutió en una sesión extraordinaria, según el presidente de la Mesa Directiva, Jorge Enrique Hernández; pero nunca se informó de la realización del procedimiento legal correspondiente para convocar a sesión extraordinaria. En la supuesta sesión extraordinaria, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia presentaron al pleno los dictámenes correspondientes, que fueron aprobados de inmediato, pese a la oposición de diversas organizaciones civiles de mujeres.[224]

Es así que la reforma al artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, fue aprobada con la abstención del legislador, Leyver Martínez, que no fue tomado en cuenta por el presidente de la Mesa Directiva quien declaró la aprobación por unanimidad. La iniciativa de modificación constitucional que tiene como fin reconocer la capacidad jurídica de las personas, desde la concepción, fue remitida a los 118 ayuntamientos, para su validación.

Cabe mencionar que las activistas, que promueven los derechos de las mujeres, advirtieron que dicha iniciativa iba en contra los Objetivos del Milenio, en un estado como Chiapas, en donde los índices de mortalidad materna, lo ubica en los primeros lugares a nivel nacional.

[224] La razón, 19 de diciembre de 2009.

De acuerdo a las modificaciones aprobadas a los Códigos Civiles y Penales, las mujeres que abortaran, sin apego a las tres causales vigentes, ya no irían a la cárcel, pero sí deberían someterse a un tratamiento médico integral y realizar servicios comunitarios, como pena. Además, se establece que las mujeres desde el momento del embarazo podrán exigir, al padre de la criatura apoyo económico de hasta el 50 por ciento, de los gastos que genere el embarazo y parto. Para ello debería primero, mediante una prueba de ADN, acreditarse la paternidad.

En este apartado la iniciativa fue considerada inviable jurídicamente, por los recursos que se requieren para la realización de las pruebas de paternidad y porque en Chiapas "ni siquiera las pensiones alimenticias logramos que se den formalmente con el acta de nacimiento del menor", según comentó Martha Figueroa del COLEM.[225] Los diputados que promovieron la iniciativa abandonaron la sala de sesiones, iniciada la comparecencia del Secretario del Campo, y evitar los cuestionamientos de la prensa, pero al final de la misma, Mauricio Castañeda atendió a los medios y representantes de organismos defensores de los derechos de las mujeres, quienes les manifestaron su inconformidad.

7.7.4 La aprobación de la Ley de la Despenalización del Aborto

El 8 de diciembre de 2009 fueron turnadas a comisión los siguientes proyectos:

[225] El Heraldo de Chiapas, 19 de diciembre de 2009.

- Decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Chiapas.
- Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas.
- Decreto por el que se Adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Chiapas.

Estos fueron iniciados por los diputados Mario Casimiro Vega Román (PRD), Ana Elisa López Coello (PAN) y Mauricio Mendoza Castañeda (PRI).

El principal objetivo de esta Iniciativa consistía en adicionar un cuarto párrafo al artículo cuarto de la Constitución Local a efectos de establecer la protección y tutela del derecho a la vida que todo ser humano tiene y que, desde el momento de la concepción, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural, salvo las excepciones que establezca la legislación penal. Todo ser humano desde su concepción hasta la muerte natural, así como la obligación del Estado de garantizar a ésta el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

Estos derechos y garantías corresponden al ser humano como parte fundamental de su esencia, el respeto a los mismos son condición ineludible para la vida en sociedad, ya que, es obligación de toda autoridad asegurar a toda persona el conjunto de libertades y de medios necesarios para desarrollarse dignamente. Por tanto, el respeto a los derechos humanos, debe ser tarea fundamental de todo

gobierno, por ello, en Chiapas se buscaba reconocer de forma expresa este derecho en el texto constitucional local.

En cuanto a la iniciativa de Decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, tenía como objetivo principal reformar los párrafos tercero y cuarto del artículo 982 y adicionar el artículo 982 bis del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas, con la finalidad de que cuando se reclamaran alimentos en los juicios de reconocimiento de paternidad, en virtud de la urgente necesidad, el juez del conocimiento, de oficio, decretara una pensión alimenticia provisional, en la que se considerare en su caso, por lo menos el 50% de los gastos de embarazo y parto, hasta en tanto se determinaran en definitiva esos derechos; medida provisional que también será aplicable cuando sea durante el embarazo que se demande reconocimiento de paternidad y alimentos para cubrir las necesidades del ser concebido. Lo anterior, claro está, sin pasar desapercibido que los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad del que deba recibirlos; considerándose también el reintegro de esa medida provisional al demandado, en caso de que resultara improcedente la acción de reconocimiento de paternidad.

En cuanto a Iniciativa de Decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones del Código Penal para el Estado, unos de los objetivos de esta reforma era modificar la pena privativa de la libertad con la que se sancionaba a la mujer que voluntariamente practicaba o permitía que se le practicara un aborto, por el sometimiento a un tratamiento médico integral como pena a dicha conducta.

Los legisladores argumentaron que esta iniciativa protegía los Derechos Humanos y tenía el compromiso social de velar y proteger el derecho a la vida, desde el momento de la concepción hasta la muerte natural y velaba por la protección de los derechos de un nuevo ser, cumpliendo en todo momento con las recomendaciones de los organismos internacionales que protegen y defienden los derechos humanos.

El 18 de diciembre de 2009 por unanimidad, el Congreso de Chiapas aprobó una reforma al artículo cuarto de la Constitución de la entidad, que protege y garantiza el derecho a la vida desde la fecundación hasta la muerte natural de acuerdo al discurso de los promoventes y de la comisión de estudio. Asimismo, las bancadas del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Nueva Alianza y Convergencia avalaron reformas al Código Penal, con lo que se sustituyó la pena de cárcel por una atención médica integral en libertad, para las mujeres que cometieran el delito de aborto.

En un comunicado, la legislatura estatal señaló que la aprobación a los cambios al Código Penal posibilita que aquellas mujeres que estén sujetas a proceso o que han sido consignadas penalmente por el delito de aborto, puedan obtener de inmediato su libertad al resultar beneficiadas de la retroactividad de la nueva legislación.

Consideró que un aspecto fundamental de las modificaciones aprobadas por los grupos parlamentarios del Congreso es que con la modificación al artículo cuarto queda claro también que se mantienen intactas las cláusulas de exclusión de responsabilidad penal.

De acuerdo a lo anterior, las mujeres que cancelaran su embarazo, a partir de una violación, si corre peligro la vida de la madre o por malformación congénita, no recibirían sanción penal alguna. En el pleno del Congreso se dejó en claro que las reformas reconocen y están apegadas a tratados y acuerdos internacionales que consagran derechos de la mujer y de los no nacidos, en particular la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del Pacto de San José.

Estas reformas tenían como propósito fundamental proteger la vida de todas y todos los chiapanecos nacidos y por nacer, pero también generar una nueva cultura jurídico-social de acompañamiento institucional para las mujeres que han pasado por un desafortunado caso de aborto. Por ello, no penalizan ni criminalizan a la mujer, de hecho, ya en el Código Penal del Estado el aborto es considerado un delito desde hace muchos años, sancionado con pena de cárcel, la cual ahora es sustituida por atención médica integral que recibirían por un determinado tiempo a cargo del estado.

Por lo que corresponde a la iniciativa aprobada por mayoría de votos que reforma diversas disposiciones del Código Civil del estado, tenía el propósito de generar condiciones sociales para apoyar a la mujer embarazada fuera del matrimonio y evitar que quedaran desamparadas durante este periodo. En estas circunstancias, podrá solicitar al juez civil, de lo familiar o de jurisdicción mixta una medida de pago cautelar, hasta del 50 por ciento, para sufragar los gastos de embarazo y parto, a quien presumiblemente sea el padre, sólo bastará que la mujer lo manifieste. La medida estableció que, en caso de negativa del progenitor, deberá probarlo con la prueba de Acido Desoxirribonucleico

(ADN). Con el apoyo de diputados de todos los partidos, incluidos los de izquierda, Chiapas se convirtió en la entidad número 18 en incorporar en su Constitución el derecho a la vida desde la fecundación y mantuvo la tipificación del aborto como un delito.

A diferencia de las 17 entidades que han legislado en la materia y penalizado con cárcel a la mujer que aborte, en la Constitución chiapaneca se sustituyó esa sanción —existente desde 1994— por la de prestación de "atención médica integral en libertad". La iniciativa aprobada, presentada en tribuna por el diputado local del PRD, Mario Casimiro Vega Román, mantuvo al aborto como un delito y protegió la vida de los nacidos y de los aún no nacidos.

Así, por unanimidad de las siete fracciones parlamentarias de PRD, PRI, PAN, Panal, PVEM, PT y Convergencia, el Congreso de Chiapas decidió mantener al aborto como un delito.[226] También se mantuvo la exclusión de responsabilidad penal para las mujeres que cancelen su embarazo cuando haya sido producto de una violación, si corre peligro su vida o hay malformación congénita.

Aunque estos proyectos de ley se aprobaron por unanimidad (salvo la adición al artículo 4º en el que hubo una abstención) este tipo de proyectos de ley ofrecen una descripción de que no necesariamente la falta de debate al interior del congreso significa una ausencia de calidad en las leyes que se aprueban. En la descripción de la aprobación de leyes descritas a lo largo de este capítulo se ofrecieron elementos en los que la aprobación por mayoría o el debate entre los legisladores eran indicadores de un mayor trabajo en la aprobación de leyes y

[226] La Razón, 19 de diciembre de 2009

por lo tanto una mayor tendencia hacia leyes de calidad. La ley de despenalización del aborto obliga a pensar que el debate generado en organizaciones externas también es un criterio de vital importancia al momento de medir la calidad de leyes que se aprueban en una institución legislativa y por lo tanto es un asunto pendiente en los estudios del desempeño legislativo.

A lo largo de este capítulo hemos podido observar que la dificultad para el gobernador para imponer la agenda estuvo determinada, en principio por el apoyo en el congreso tomando en cuenta que proviene de una peculiar alianza tejida principalmente con fines electorales por lo que no existe una gran cohesión en su actuación. De manera general, se encuentran elementos que nos permiten apreciar que no existió gran cohesión en la alianza que llevó al gobernador al poder en el momento de su actuación en la arena legislativa mientras que en el segundo sexenio de la transición no hay suficiente evidencia empírica que sustente la idea de que existieron dificultades en los trabajos legislativos del partido del gobernador Sabines (excepto por la ley de homologación de los procesos electorales suficientemente documentada).

La cohesión opositora en el poder, en el sexenio de Salazar mostró una mayor inquietud hacia el cambio en el statu quo, mientras que el congreso, mayormente priísta, encontró mayores dificultades para imponer su agenda. Si bien es cierto, que se pensaba que bajo el esquema de gobiernos sin mayoría habría cierta ingobernabilidad, y sustentando nuestra conclusión en los resultados de los capítulos anteriores referentes a la productividad y calidad legislativas del congreso en Chiapas, hemos visto que tal improductividad no se

dio y que, aunque si se han dado tensiones en ciertas piezas legislativas, éstas no representan un freno en el avance de la aprobación de leyes.

En suma, este capítulo analizó las capacidades del gobernador y del congreso en Chiapas, pero principalmente intenta determinar qué tan importante es, para evaluar el desempeño de una institución legislativa, el poder de agenda en la práctica real. Es decir, se supone que además del marco institucional que define formalmente las capacidades de los actores, existen otras variables derivadas de prácticas formales e informales, como la disciplina partidaria, la formación de coaliciones, el contexto político, las preferencias de cada uno al momento de establecer la agenda, que influyen de manera importante en el establecimiento de agenda y por lo tanto en el desempeño de la institución legislativa y su institucionalización.

Aunque la productividad legislativa es importante para evaluar el desempeño legislativo, la calidad y la creación de una nueva cultura del consenso son importantes como característica esencial de las instituciones democráticas. Los cambios legislativos requieren la construcción de coaliciones multipartidistas y la negociación y acuerdo entre los actores con capacidad de veto. Aunque la constitución ha otorgado capacidades legales al gobernador y al congreso éstos no tienen la capacidad para decidir por sí solos su aprobación ya que todos los actores se ven limitados por la propia dinámica del juego. Es decir, existe una continua interacción entre las estrategias de los legisladores, que muchas están ligados a fines individuales y partidarios, y las estructuras legislativas en las que operan.

Aunque al principio del gobierno de Salazar las legislaturas a las que se enfrentó resultaron recalcitrantes, más adelante se tornaron negociadoras ante la obtención de acuerdos y la búsqueda de incentivos por parte de los actores que intervienen en la arena legislativa.

Lo que este capítulo nos deja es que es posible bajo gobiernos divididos o sin mayoría la **coordinación**[227] entre los actores clave que intervienen en el proceso legislativo si reconocemos la existencia de ciertos líderes locales que influyen en los legisladores y su forma de actuación y el gran peso que ejercen los grupos parlamentarios en la toma de de decisiones y los acuerdos a lograr.

Aunque esta investigación no mostró la forma de actuación en lo individual de los legisladores al no contar con la información de la orientación del voto de los legisladores, es evidente que el desempeño del congreso en Chiapas, también se orienta por el papel tan importante que juegan los partidos en el proceso legislativo. Ellos determinan quiénes conformas las mesas directivas y a través de negociaciones se reparten las comisiones y permiten que en el futuro el legislador busque o no volver a ocupar un asiento en el congreso.

Los matices aquí expuestos hacen evidente la urgencia de un análisis más fino al momento de ofrecer indicadores para la evaluación del desempeño de una institución legislativa local que tome en cuenta la especificidad de cada caso.

[227] "Nosotros le apostamos no a la subordinación -de un Poder ante otro- sino a la coordinación, que no implica de ninguna manera fusión de poderes" dijo Ángel Córdoba Toledo al inicio de la LXIII legislatura y como muestra de la buena relación que existía con el gobernador.

CONCLUSIONES

Al final de esta investigación hemos podido observar que una integración más plural del congreso en Chiapas no conduce a su mejor desempeño. Los congresos reflejan en buena medida el cambio y expresan la pluralidad política. El equilibrio de poderes está relacionado con la autonomía de cada uno de ellos y los contrapesos. La apertura de los espacios de participación produjo cambios en la estructura del legislativo y su capacidad productiva en la aprobación de leyes. La lógica presidencial que imperaba antes del año 2000 no permitía una actuación del legislativo y el escenario parlamentario se reducía a la agenda del presidente. Fundamentalmente, era la disciplina de los legisladores hacia su partido lo que les permitía ir escalando espacios de poder y les procuraba una carrera política segura.

Los análisis teóricos abordaban legislaturas latinoamericanas o la norteamericana como experiencias más comunes de estudio. Además, imperaba el debate teórico con respecto a que un presidencialismo fuerte funciona en gobiernos unificados ya que de lo contrario se generaría parálisis legislativa. Nuestro análisis se ubicó, desde el principio, en una perspectiva en la que la relación entre el ejecutivo y el legislativo al final tendería a la negociación en proyectos en los que existían puntos de tensión. El debate acerca de que los gobiernos divididos generarían parálisis ha sido superado ya que en la práctica no se ha llegado a eso. Así que no hay evidencia de que la causa de la parálisis sea un ejecutivo sin mayoría.

La mayor competitividad les permitió a los legisladores desempeñar un papel más dinámico ya que cada uno de ellos representa una posibilidad numérica y cualitativa para la aprobación de leyes. Así que un distinto carácter del congreso "significa que sus decisiones son determinadas por un mayor número de variables, entre las que sobresalen: las preferencias de políticas de las fracciones legislativas, la ubicación del statu quo y el número de partidos representados en el congreso"[228].

Nuestro trabajo no se centró en el análisis de los gobiernos divididos o sin mayoría sino más bien el desempeño de una institución legislativa, el congreso chiapaneco, en un contexto de pluralidad. Definimos pluralidad como la oportunidad que tienen nuevos actores de participar en la toma de decisiones del congreso. Es decir, la conformación diversa del congreso en contraposición a un ejecutivo proveniente de un partido distinto al que siempre había dominado la escena política.

Cuando partimos del supuesto de que la pluralidad del congreso chiapaneco, a partir de la transición en el año 2000, generó cambios en los apoyos del legislativo y del ejecutivo en la aprobación de leyes encontramos que esto no se tradujo en una gran eficacia legislativa.

Nuestro análisis amplió la visión acerca del impacto de la integración partidaria del congreso sobre su desempeño y nos centramos en los actores que definieron la agenda y sus resultados en términos numéricos y cualitativos. Nos detuvimos en los espacios que definieron la actividad de los actores, legisladores y

[228] Jeffrey Weldon y Juan Molinar Horcasitas, 2009, *op. cit.*, p. 175-211.

gobernadores, y en la relación entre ellos y sus estrategias en la aprobación de leyes ya que al final son criterios que dibujan la actividad del congreso y su desempeño total.

La revalorización del congreso en gobiernos sin mayoría lo ha colocado como el eje articulador del pluralismo político. En ese sentido, la interacción entre ejecutivo y legislativo en gobiernos locales se caracterizó por ser más dinámica como resultado de un largo proceso en el que se incentivó una mayor participación de las fuerzas opositoras al PRI. Un congreso más activo es capaz de oponerse a la aprobación de leyes que anteriormente eran simplemente ratificadas. Por lo que encontramos que el nuevo rol de esta institución le permitió comportarse, al principio de la transición, como un contrapeso de los otros poderes y respondió a intereses más acotados y consensados.

Sin embargo, el aumento en la competitividad del sistema político en Chiapas trajo consigo cambios en la estructura del congreso y su actuación, así como la de los ejecutivos entre 1998-2010. Es decir, se acudió a una mayor dispersión del poder y un cambio en la correlación de fuerzas. El cambio no ha sido positivo para la institucionalidad de los partidos ya que el sistema de partidos de la entidad pasó a ser uno de los más volátiles y fragmentados.

Tanto en la elección de diputados como la de los municipios se configuraron resultados plurales dentro del período de estudio (1998 y 2010). Con esto, se constata la existencia de gobiernos sin mayoría y sus posteriores cambios en el mapa de poder de la entidad. Aunque el PRI, anteriormente de la mano del gobernador, había perdido espacios, conservaba su estatus de importancia en la

representación del congreso. Los votantes definían una diferencia entre los resultados para elegir gobernador y para elegir los integrantes del congreso y los municipios.

El ciclo electoral es una variable que determina en buena medida la diferencia en los resultados de las elecciones en Chiapas. La no concurrencia de elección para gobernador por un lado y congreso y municipios por otro, no permite una clara definición de los votantes en la entidad además de configurar un equilibrio de fuerzas complejo. Por otro lado, se construyeron alianzas para arribar a la gubernatura que hacían compleja la decisión de los votantes y contribuía al alejamiento de estos últimos de ideologías partidarias. Estas alianzas finalmente afectaron el desempeño de las instituciones.

A nuestro juicio, existieron tres factores que hicieron posible la formación de los gobiernos divididos en Chiapas: las reformas federales y locales, la redistritación y la no concurrencia de las elecciones para gobernador y congreso local.

Los poderes constitucionales y los poderes partidarios son vitales para entender las estrategias que trazan los actores que intervienen en el proceso legislativo. Como parte de los poderes constitucionales el gobernador puede iniciar leyes, realizar decretos y vetos, la definición del presupuesto y hacer nombramientos que tendrán que ser ratificados por el congreso local posteriormente. El congreso local por su parte también puede iniciar leyes, realizar decretos y vetos, la aprobación de presupuesto y ciertos nombramientos. Estas áreas son

las que determinan de manera jurídica la relación entre el congreso y el gobernador, así como el potencial de cada uno de imponer su agenda.

La cohesión y disciplina partidistas son importantes, aunque no fueron tratadas en esta investigación por la falta de datos. Sin embargo, lo que si rescatamos en relación con los partidos es el apoyo potencial con el que el gobernador podría contar para la aprobación de sus proyectos y lo que obtuvimos fue que durante las cuatro legislaturas de estudio el PRI ha conseguido la ventaja por encima de los otros partidos. Únicamente a través de coaliciones legislativas los otros partidos podrían dificultar la aprobación (las primeras dos legislaturas) de los proyectos mientras que otros casos sí podrían frenar a algunos.

Entre más fragmentado esté el sistema de partidos más dificultad existe en la aprobación de las leyes y esto es lo que ocurre en las dos primeras legislaturas. Al revisar la influencia de estos apoyos para la determinación de la agenda, vemos que el primer gobernador de la alternancia, Salazar, se enfrentó a un bloque mayoritariamente priísta y a una oposición que lo había lanzado al poder, pero sólo con fines electorales y que no se conservaría para los proyectos legislativos. El segundo gobernador, Sabines, también se enfrentó a un congreso aún más fragmentado que al anterior pero que no mostró gran división en la aprobación de leyes. Los apoyos con los que cada uno contó en términos de escaños configuraron una red de apoyos muy volátiles y poco sólidos. Este es un hallazgo muy interesante: a pesar de la configuración tan dispersa de apoyo partidario a los gobernadores, éstos lograron aprobar su agenda con problemas mínimos.

El gobernador es un actor vital en tanto interviene como iniciador de leyes y orientador de la agenda. Sin embargo, si se ha observado una mayor participación de la institución legislativa en la determinación del statu quo en relación al pasado. El veto en el proceso legislativo en Chiapas es débil ya que por lo general pospone los resultados y al final el actor más fuerte es quien define la situación final, en nuestro caso, prevaleció el punto de vista del ejecutivo local mostrando así su gran capacidad de agenda y de construcción de alianzas.

El congreso en Chiapas, en este periodo, ha sido más proactivo que en el pasado, pero finalmente ha tenido que tomar decisiones de tipo reactivo en las que el gobernador finalmente ha impuesto su agenda. Por su lado, el gobernador ya no es tan dominante como en el pasado, pero conserva gran poder y capacidad de acción en la aprobación de leyes importantes.

La productividad legislativa en términos de la cantidad de leyes que se han aprobado en determinado tiempo, ha aumentado bajo la configuración de gobiernos sin mayoría. En gobiernos unificados en los que el gobernador posee gran apoyo legislativo de su partido en el congreso local, la gran mayoría de iniciativas provenían del ejecutivo y éstas recibían la aprobación del congreso sin mayores problemas. Pero encontramos que, bajo gobiernos con congresos plurales, específicamente en nuestro caso, la aprobación de las leyes no genera grandes puntos de tensión y la relación ejecutivo-legislativo es de mutuo acuerdo y gran cooperación.

La eficacia de los actores, entendida como la máxima aprobación de las leyes que presenta en términos de sus intereses y agenda es un indicador vital para entender el desempeño del congreso en Chiapas. El análisis de los 3262 proyectos votados entre 1998 y 2010 a través del sistema SPSS, arrojó datos que constatan que hay una mayor productividad en general del congreso por lo que asumimos que éste tiene un rol más activo que en el pasado. Aun así, el gobernador y los ayuntamientos se presentan como los que más proyectos originan.

Al momento de definir los temas que se presentan observamos que los ayuntamientos sólo presentan proyectos de índole administrativa lo que nos obliga a retirarlo de la escena del análisis para enfocarnos a los actores más relevantes como el gobernador, el congreso y la estructura de éste. Así, vemos que el gobernador y el congreso son los que más proyectos presentan y tienen mayores tasas de aprobación lo que los convierte en actores eficaces del proceso legislativo y los que más contribuyen al buen desempeño de la legislatura.

Bajo gobiernos plurales no se generó ninguna parálisis legislativa y más bien se recurrió a esquemas de cooperación los cuales se hacen más contundentes a partir de la LXIII legislatura (2004-2007). La coordinación entre ellos ha permitido que actores en el pasado más pasivos hayan aumentado su actividad bajo gobiernos sin mayoría. Aunque esa productividad saque a relucir a un congreso más eficaz y a un gobernador con capacidad de negociación, el rezago sigue siendo una sombra que empaña el buen desempeño del congreso en Chiapas. Recordemos que, aunque se haya dado la transición, existen anclajes

corporativos y clientelares más fuertes que los actores políticos y las instituciones.

El congreso se volvió más activo ya que ha presentado más reformas y nuevas leyes. Su actividad no solo consiste en ratificar los proyectos del gobernador sino también en aportar otros proyectos desde su estructura interna. Esta tendencia parece ir hacia abajo en los últimos períodos de sesiones ya que su participación, aunque activa, se ha mantenido estable y no ha aumentado en gran medida.

La tendencia en la última legislatura parece seguir la línea del pasado puesto que se han aprobado mayor número de leyes provenientes del gobernador y su relación con el congreso chiapaneco presenta características de gobierno unificado. La productividad legislativa aumenta cuando se da el cambio de legislatura ya que en cada cierre el gobernador envía un buen número de iniciativas para que sean aprobadas antes de que un grupo nuevo asuma el poder.

Cuando analizamos la relación misma entre el gobernador y el congreso rescatamos que de las cuatro legislaturas, se encontró que las dos primeras son las generaron más conflicto en la aprobación ya que lo hicieron por mayoría e incluso se dieron más rechazos a los proyectos enviados a comisiones o al pleno. En la construcción de apoyos o alianzas para la aprobación de leyes el ejecutivo local se alió al PRI para aprobar algunas leyes. La alianza que lo condujo al poder no se sostiene durante el período de gobierno. Aunque se configuraron

esquemas de gobierno dividido o sin mayoría no hay influencia de la oposición en la aprobación de determinado tipo de leyes.

El nivel de conflicto en la aprobación de leyes disminuyó notablemente entre 2004 y 2010, las dos últimas legislaturas de nuestro estudio y eso se ejemplifica en la forma de aprobación: vemos que existe mayor aprobación por unanimidad reflejando así una buena relación entre el gobernador y el congreso.La necesidad de ofrecer indicadores que abarquen no sólo resultados numéricos nos condujo al análisis de la calidad de las leyes del congreso chiapaneco. Si bien es cierto esta información nos dice qué tan eficaz es cada actor no nos proporciona elementos para definir qué clase de legislación se aprueba. Sí, nos dice qué temas se trataron, pero no describe su importancia política ni su calidad.

Bajo la idea de que el congreso chiapaneco ha aprobado leyes de mayor calidad en esquemas de gobiernos sin mayoría, optamos por acercarnos a la importancia política y al debate en la prensa que nos permitiera describir dicha calidad. Cabe recordar que muchas veces las leyes pueden tener un carácter simbólico y no implican cierta relevancia en la arena política.

Pudimos observar que lo más debatido en la prensa chiapaneca no necesariamente nos conduce a la legislación de calidad. Durante la primera mitad de la primera legislatura de estudio, la prensa sólo hacia menciones a proyectos de muy poca importancia (incluso de índole administrativa) que se aprobaban en el congreso. Más adelante, las piezas sobre las que se generó alguna polémica fueron las más mencionadas por los periódicos.

A pesar de que las menciones por la prensa acerca de ciertos proyectos no significaron para nosotros un buen indicador de calidad, sí nos permitió intersectar junto a los otros indicadores algunas piezas legislativas más importantes y de mayor calidad.

De acuerdo al análisis de la importancia política de las leyes, encontramos que bajo periodos divididos de gobierno y aunque la productividad del congreso aumentó y además algunos actores se tornaron más activos, la mayor parte de las leyes no son de calidad sino más bien poseen un estatus de baja calidad, mediana importancia y escaso debate.

La mayor parte de leyes corresponden a reformas e iniciativas aprobadas por unanimidad. El actor principal de estos dos tipos de proyectos es el gobernador. También podemos notar que existen otros actores que también contribuyen de forma importante al total de las iniciativas aprobadas por unanimidad, sin embargo, al acotar los criterios de análisis encontramos que no son determinantes ni orientan el desempeño final de la legislatura.

En referencia a la productividad de las comisiones observamos que ésta ha aumentado, reflejando una mayor cooperación con los grupos parlamentarios. Sin embargo, tanto su estructura institucional como su integración obedecen, en la realidad, a prácticas establecidas informalmente. Si bien es cierto que en gobiernos unificados se procuraban arreglos en los que las comisiones no representaban los filtros de las iniciativas a discutir en el congreso, en los gobiernos plurales todavía permanecen las prácticas en la que se tiende a la negociación fuera de este eslabón. De tal manera que las iniciativas que se

reciben en las comisiones ya poseen cierto estatus de aprobación. Sobre todo, las leyes y reformas de mayor importancia.

La dictaminación por parte de las comisiones proporcionaba legitimidad a la actuación del congreso sin tener un peso determinante en el proceso legislativo durante los gobiernos unificados. Sin embargo, bajo gobiernos sin mayoría, es posible observar que aumenta la cantidad de asuntos de mayor importancia y alcance que se dictaminan.

La importancia que en sí mismas poseen las comisiones permite ubicarlas como parte esencial para evaluar el desempeño del congreso en Chiapas y las acciones de sus miembros aunadas a su capacidad estructural determinan su actuación en el proceso legislativo. Las comisiones que han integrado las legislaturas de nuestro estudio han respondido a las condiciones contextuales e institucionales. Por ejemplo, el número de comisiones ha aumentado en relación con las necesidades temáticas y al número de partidos representados en el congreso. Desde luego que como el partido mayoritario sigue siendo el PRI, mayormente, las presidencias están presididas por este partido. A lo largo de las cuatro legislaturas de estudio se ha ido repartiendo las comisiones entre la oposición para asegurar así los esquemas de negociación tanto entre el gobernador y el congreso local como al interior de éste.

En cuanto a los incentivos de reelección que los legisladores que integran las comisiones poseen se puede decir que son pocos ya que al no existir la reelección consecutiva no poseen una motivación para mejorar su actuación y avanzar en el correcto funcionamiento de las mismas. Así, encontramos que son

muy pocos legisladores que han desempeñado nuevamente su papel como integrante de alguna comisión, es decir, el índice de reelección no consecutiva es casi nulo. Podríamos aventurar que más bien su carrera se enfoca al partido que los postuló o a ámbito de la administración pública local.

Las comisiones que integran el congreso chiapaneco poseen importantes facultades constitucionales, sin embargo, existen algunos elementos, dentro de su misma estructura que no permiten un adecuado funcionamiento. Tal es así, que para las comparecencias que forman parte de estas facultades no exista obligatoriedad para los citados y tampoco existan mayores sanciones.

La estructura de las comisiones y principalmente la que tiene que ver con los grupos parlamentarios muestra que los últimos si contribuyen al equilibrio de fuerzas en el congreso chiapaneco pero el gran peso que tienen como grupos con intereses políticos específicos en las discusiones y decisiones de las comisiones le resta independencia a la actuación resultantes de éstas.

Aunque para el ejercicio de las atribuciones legales de las comisiones legislativas se fijan normas para su mejor funcionamiento y para el desahogo de los asuntos de su competencia las dificultades para producir leyes tienen que ver con los problemas derivados de los partidos y un sistema jurídico complejo. Aquí, los actores no son inherentemente libres, sino que enfrentan posibilidades y restricciones provenientes del marco institucional. Por muy sólida que permanezca una institución los agentes pueden elegir opciones y romper determinadas reglas.

Cuando la confianza sobre los proyectos que envía el ejecutivo ha sido grande, se ha recurrido a la obvia resolución dejando de lado a las comisiones. En nuestro período de estudio observamos que a medida que nos acercamos a la LXIII legislatura, las iniciativas de decreto por obvia resolución han aumentado. Mientras que si nos vamos al pasado el tipo de iniciativas votadas por obvia resolución parecen disminuir en importancia ya que se aprueban puntos de acuerdo, licencias o autorizaciones. Esto al final refleja la gran importancia y poder que poseen los gobernadores en nuestra entidad de estudio.

El hallazgo principal en lo referente a las comisiones es que sí se ha dado un aumento en su productividad, pero todavía existe un importante rezago legislativo ya que existe un gran número de iniciativas pendientes y se ha tendido a la confianza en las iniciativas que el gobernador ha enviado al congreso en Chiapas al aumentar el número de proyectos importantes aprobados por obvia resolución. La actuación de las comisiones refleja el bajo rendimiento del congreso en Chiapas dentro de propia estructura.

En la esfera del poder legislativo en Chiapas, distintos partidos compartieron el poder por lo que la capacidad de fijar la agenda no recayó en un actor unitario encargado de generar la legislación y producir los resultados del proceso legislativo. Esto, en principio, dificultó la aprobación de ciertas piezas legislativas.

En nuestro período de estudio, fue necesario recurrir al análisis del statu quo que imperaba en ese período. Todo esto con el fin de entender cómo se definían

las estrategias de los actores ante la existencia de gobiernos divididos y sobre las iniciativas que dividían a la legislatura rumbo a su aprobación.

Al hacer el análisis de la aprobación del presupuesto 2001, la ley de transparencia, la ley mordaza, la ley de expropiación, la ley mordaza y la ley de la despenalización del aborto encontramos que sí aumentó la dificultad para la aprobación de leyes. Así, al aumentar el número de jugadores de veto que participan en el proceso legislativo aumentan también las dificultades para llegar a acuerdos que permitan el desahogo legislativo. Se analizaron estas piezas legislativas y se encontró que el contexto y las preferencias de los actores (a menudo ligadas al partido político al que pertenecen) definen en buena medida las estrategias y finalmente lo que prevalecerá.

Algunas piezas legislativas fueran aprobadas solamente cuando el contexto cambió al igual que los actores y por lo tanto sus preferencias. A medida que aumentó el número de jugadores con veto se hizo necesario una mayor capacidad de concertación entre las distintas fuerzas políticas. En algunas ocasiones como en la aprobación de la ley de transparencia, se agrega un elemento que al final es importante: la opinión pública. Así, que a medida que agregamos actores al proceso legislativo los cuales no pertenecen de manera estricta a su estructura es posible que las dificultades aumenten y se cambien las estrategias a seguir.

De lo anterior tenemos que la información que cada actor posea para trazar su estrategia, el contexto y el número de actores son elementos vitales para la aprobación de las leyes. El análisis de piezas legislativas permite agregar un

matiz al análisis de la productividad de los congresos locales y su consecuente desempeño. El congreso en Chiapas es más plural y de forma natural en el futuro podría presentar puntos de conflicto como una clara señal democrática.

En suma, el incremento del número de partidos en la competencia por el poder y el pluralismo legislativo promovió que las legislaturas, en este periodo, contaran con la capacidad de controlar y vigilar al ejecutivo de forma más eficaz. El argumento de que en gobiernos divididos existía un mayor interés por parte de los legisladores de fiscalizar al ejecutivo generó un mayor dinamismo en su actuación. Pero encontramos que nuestro principal supuesto no se constata al encontrar que todas las variables como productividad y calidad legislativas, productividad de las comisiones reflejan que el pluralismo no ha fortalecido a la institución legislativa lo que se refleja en su desempeño final.

Desde que el ejecutivo local coexiste con gobiernos divididos o sin mayoría, los partidos políticos representados en el congreso local desempeñan un papel más activo. Sin embargo, se observa la precariedad de las acciones de la institución legislativa cuando los resultados en las votaciones en el pleno reflejan el amplio poder que detenta el gobernador.

Hoy el congreso en Chiapas sí puede incidir en el tipo de políticas públicas que se implementan, pero en un rango limitado a las decisiones y agenda del ejecutivo local la que a su vez se encuentra permeada por el contexto específico. El gobernador es apoyado por los poderes legislativos reactivos que ayudan a mantener el statu quo y los proactivos que ayudan a cambiarlo. Los resultados numéricos reflejan que los legisladores han sido más reactivos que proactivos y

por lo tanto su capacidad se encuentra supedita al poder del gobernador en turno.

La atención al reto de desenredar la manera en que los poderes del ejecutivo y las reglas institucionales afectan el desempeño para la aprobación de la legislación fue uno de los hallazgos importantes de esta investigación. La pluralización del congreso ha convertido a los legisladores en actores claros del proceso de negociación de las leyes. Pero esa nueva composición no ha sido acompañada de la transformación del marco normativo correspondiente.

En lo que se refiere al desfase en el calendario electoral de nuestro período de estudio para elegir gobernador y legisladores del congreso local encontramos que es una variable contextual que afecta al proceso legislativo y la configuración del mapa electoral de la entidad. Por ejemplo, los gobernadores no pueden contar con apoyos incondicionales en la última parte de sus mandatos. Al principio del ciclo electoral, los ejecutivos están en la mejor posición para las recompensas traducidas en puestos y concesiones presupuestarias. Sin embargo, en este caso y gracias al poder del que gozan, en cada cierre de legislatura se concentra un gran número de iniciativas aprobadas por unanimidad que manifiesta la estrecha relación que existe entre el gobernador en turno y la institución legislativa.

A partir de lo anterior vemos que, en el caso chiapaneco, la existencia de gobiernos divididos o sin mayoría no refleja una gran apertura a los diversos sectores de la población tradicional y tampoco una modernización de las

estructuras políticas locales. Es decir, al final existen anclajes corporativos y clientelares más fuertes que los actores políticos y las instituciones.

Los gobernadores tienen hoy un peso vital. Ha aumentado el fortalecimiento de diputados locales que apoyan a los gobernadores en turno, aunque éste provenga de partidos distintos. Esta situación es una señal natural de la democracia representativa. Sin embargo, es alarmante que los resultados numéricos y cualitativos en nuestra investigación muestren la debilidad institucional del congreso en Chiapas y por ende su bajo desempeño. Aunque se han dado puntos de conflicto entre los gobernadores y el congreso, sobre todo en la LX legislatura que corresponde a la transición en Chiapas, éstos no han conducido a la inamovilidad de la legislatura.

Para finalizar, y de acuerdo a nuestra hipótesis principal, podemos afirmar que la composición plural ha incentivado la cooperación legislativa y eso repercute positivamente en el desempeño del congreso en Chiapas. Ya que su evaluación también depende del número de actores con poder de veto es posible observar que quien controla un contingente legislativo tiene potencialmente gran poder para determinar el rumbo de la agenda y generar resultados sobre la productividad y la calidad de las leyes.

Gobiernos divididos o sin mayoría, conducen a esquemas de cooperación, coordinación o consenso. El desempeño del congreso en Chiapas puede ser evaluado en gran parte por los indicadores propuestos en la investigación y se presenta como una institución legislativa escasamente institucionalizada

Los retos de esta investigación consistieron principalmente en la construcción de los indicadores. Si bien es cierto que muchos investigadores ofrecen alternativas para la evaluación de congresos locales resulta difícil decidir de acuerdo a los datos que se puedan manejar en cada caso específico los resultados obtenidos no son tan homogéneos para comparar con estudios de otras legislaturas locales.

La originalidad de este proyecto consistió en la construcción de indicadores para evaluar a una institución legislativa local con miras a estudios comparativos entre legislaturas locales que permitan una amplia visión de su institucionalización a partir un mayor pluralismo político en los distintos niveles de gobierno.

Una tarea pendiente para los estudiosos de los congresos locales es el control entre el ejecutivo y legislativo locales y una exhaustiva revisión de la transparencia de las comisiones. Estas asignaturas ofrecerán un panorama más completo del desempeño legislativo en Chiapas y se estará contribuyendo a las investigaciones relacionadas con la institucionalización de los congresos como estructuras de suma importancia en la evolución democrática.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor, 1994, *Chiapas: la guerra de las ideas*, Ed. Diana, México.

Alarcón Olguín, Víctor 2006, "El poder legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Atilli (Coord.), *Treinta años de cambio político en México,* Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.

Alcántara Manuel, Mercedes García, y Francisco Sánchez, 2005, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina,* Universidad de Salamanca, Salamanca.

Aragón Reyes, Manuel, 2000, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político,* No. 26, Madrid.

Aramoni Dolores y Gaspar Morquecho, 1997, "La otra mejilla... pero armada", *Anuario 1996*, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, México, pp. 553-611

Armendariz, María Luisa, 1994, *Chiapas: una radiografía*, Fondo de Cultura Económica, México.

Astudillo Reyes, César Iván, 2001, *La reforma electoral de 2000 en Chiapas,* IIJ-UNAM, México.

Aziz Nassif, Alberto, 2002,"Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE, Taurus, México.

BANAMEX, 2001, *El México electoral,* México, Fomento Cultural Banamex.

Beer, Caroline, 2001, *Assessing the consequences of electoral democracy: Subnational Legislative Change in México,* Comparative Poltics, Vol. 33, no. 4, New York.

Becerra Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, 2000, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma,* Cal y Arena, México.

Béjar Algaza, Luisa, 2006, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia,* Gernika, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

_____,2007, "Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina", en *Para qué sirve el Poder Legislativo,* Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, México.

_____, 2004, "Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia" en Rosa María Mirón y Ricardo Espinosa (eds.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad,* Universidad Autónoma Metropolitana, UNAM, AMEP, México.

Benjamin, Thomas, 1996, A *Rich Land, a Poor People: Politics and Society in Modern Chiapas*, NM: University of New Mexico Press, Albuquerque.

Boveero, Michelangelo, 1993, *La democracia y sus adjetivos,* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Casillas, Carlos, 2000, *El congreso en el cambio político de México*, El Cotidiano, marzo-abril año/vol.16, UAM, Azcapotzalco, número 100, D. F.

Cal y Mayor Sauz, Octavio, 1963, *Chiapas: problemas y sus posibles soluciones*. México, [s.n.].

Casar, María Amparo, 2000, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1887-1999”, *Política y Gobierno,* vol. VII, núm. 1, CIDE, primer semestre, México.

_____ e Ignacio Marván, 2000, *Gobernar sin mayoría (México 1867-1997),* CIDE, Taurus, México.

Casillas, Enrique, 2001, Gobierno dividido en México: *Entre la pluralidad y la eficacia,* Estudios Políticos, julio-septiembre, México.

_____, 1992, “Influencia de los sistemas electorales en la vida pública” en *Diez textos básicos de Ciencia Política,* México, Ariel, 1992.

Castro Martínez, Pedro, 1994, *Todo México fue Chiapas,* Polis, núm.1995, México.

Colomer, Josep, 2001, *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona.

Congreso del Estado de Chiapas.

Consejo Estatal Electoral, 1999, *Memoria del proceso electoral de 1998,* Tuxtla Gutiérrez.

Córdova González Juan y Mauricio Hurtado Cisneros, 2002, *Las comisiones legislativas en los congresos locales en México,* Instituto de Estudios Legislativos, México.

Cortés Fernando, Banegas Israel, Fernández Tabaré y Minor Mora, 2OO7, “Perfiles de la pobreza en Chiapas” en *Sociológica,* UAM-Azcapotzalco, enero-abril, México.

Cotarelo, Ramón, 1996, *Los partidos políticos,* Sistema, Madrid.

Cox Gary y Mathew Mccubbins, 2005, *Setting the Agenda. Responsible Government on the House of Representatives*, Cambridge University Press, Cambridge.

Cox Gary, Scott Morgenstern, Leandro Wolfson, 2001, "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina" en *Desarrollo Económico,* Vol. 41, No. 163, oct-dic, pp. 373-393

Dalton, Russell J. y Martín P. Wattenberg, 1993, *The not so simple act of voting"* en Finiter, Ada W. (Ed.): The state of the discipline II. American Political Science Association. Washington D. C.

Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, 2008, *Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano,* H. Cámara de Diputados, LX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, México.

Díaz Gómez, Everardo, 2006, *Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: La Cámara de Diputados, 2000-2003,* Confines, 2/3 enero-mayo, México.

Downs, Anthony, 1973, *Teoría económica de la democracia,* Aguilar, Madrid.

Duverger, Maurice, 1979, *Los partidos políticos,* FCE, México.

Espinoza Toledo, Ricardo, 1999, "La relación Ejecutivo-Legislativo en la LVII Legislatura" en Diálogo y Debate, II, 9, México.

_____, 2006, "Los grupos parlamentarios y el fortalecimiento del Congreso" en *Gobernabilidad y consenso en el poder legislativo. Las reformas pendientes,* Centro de Estudios sociales y de opinión pública, Cámara de Diputados- LIX Legislatura, Colección Legislando la agenda social, México.

_____ y Miguel Mónica, 2007, "El poder ejecutivo y la producción legislativa" en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo,* Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, México.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, 2002, *Alternancia política y gobiernos locales en México,* Estudios Sociológicos XX:58, México.

Favela Alejandro y Miriam Calvillo, 1994, *Los significados del conflicto en Chiapas,* Polis, núm.1995, 1994, México.

Fiorina, Morris, 1992, *Divided Governmet*, Longman

Gibson L. Edward, 2007, *Control De Límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos*, Desarrollo Económico, Vol. 47, No. 186 (Jul. – Sep), pp. 163-191, Instituto de Desarrollo Económico y Social: http://www.jstor.org/stable/30037145

Gimate, Adrián y Juan Manuel Rodríguez, 2007, "Votos y preferencias en un gobierno dividido" en *Para qué sirve el Poder Legislativo,* Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, México.

Gómez Tagle y Ma. Eugenia Valdés Vega, 1997, *Chiapas, en 1994: las elecciones en los estados*, Silvia Gómez Tagle (coord.), Volumen I, La Jornada Ediciones, 1997, pp.180, México.

González Tule, Luis, 2008, *Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN, PRD. 1997-2006,* Ponencia presentada en el II Congreso de la AMEP, México.

Guillén, Diana, 1995, *Chiapas: una modernidad inconclusa*. Ed. Instituto Mora, México.

Guillén López, T., 1996, *Gobierno dividido en Baja California: integración y dinámica legislativa en el período 1989-1995"* en Alonso Lujambio (ed.) Gobiernos divididos en la federación mexicana, UNAM/IFE, pp. 33-68, México.

Heller, William, 2007, "Como entender a las legislaturas: el análisis y la política de intercambio", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.) *Para qué sirve el Poder Legislativo,* Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, México.

_____ y Jeffrey Weldon, 2003, “Reglas de Votación y Estabilidad en la Cámara de Diputados” en Béjar Algaza, Luisa, y Mirón Lince Rosa María (coords.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP, México.

Howell William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann, 2000, Divided Government and the Legislative Productivity of Congress 1945-94, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2. Mayo, pp. 285-312.

Huntington, Samuel 1994, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX,* Paidós, España.

Hurtado, Javier, 1998, *Sistema político en Jalisco,* UAG, México.

Jiménez Badillo, Margarita, 2006a, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida,* H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ ,2006b, *Desempeño de los presidente latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias,* El Cotidiano, mayo-junio, año/vol 22, núm. 143, UAM-Azcapotzalco, México.

Katznelson I. y B. R. Weingast, 2005, *Intersections between Historical and Rational Choice Institutionalism,* Russel Sage Foudation.

Lamas, Marta, 1992, “El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto” en *Política y Cultura,* otoño, número 001, UAM-X, México.

Lanzaro, Jorge (Coord.), 2001, *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000,* Instituto de Ciencia Política, Programa de Estudios Parlamentarios.

Legorreta Díaz, Ma. Del Carmen, 1998, *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*, Cal y Arena, México, 333 pp.

Levario Turcott, Marco, 1999, *Chiapas: la guerra en el papel*, Cal y Arena, México.

Lions, Monique, 1974, *El poder legislativo en América Latina,* IIJ-UNAM, México.

Linz, Juan, 1994, "Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?" en Linz, J. y Valenzuela, A. (edits.*) The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

López Guzmán, Cuauhtémoc, 2001, *La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes,* Estudios Fronterizos, vol. 2, núm. 3, México.

_____,2002, Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California, Estudios Fronterizos, julio-diciembre, vol. 3, núm. 006, México.

López Lara, Álvaro Fernando, 2007, "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México, en *Para qué sirve el Poder Legislativo,* Miguel Ángel Porrúa, LX Legislatura, UAM-I, Universidad de Colima, México.

_____y Loza Otero, Nicolás, 2003, *Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México,* Polis/UAM-Iztapalapa, México.

López Rosas, Moisés, 2001 "Gobiernos divididos horizontales en México", *Sociológica,* enero-agosto, México.

Lujambio, Alonso, 2000, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana,* Océano, México.

_____,2000 ‘‘Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismo en América Latina,* CLACSO, Buenos Aires.

_____,2002, "Gobiernos Divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997", en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coords.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México, 319-348.

_____*, 1997, El poder legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana,* UAM, IFE, Congreso Nacional de Ciencia Política, México.

_____, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, 2004, "Elecciones y representación" en *¿A quién representan nuestros representantes?,* Metapolítica, núm. 37, México.

Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y Democracia en América Latina: repensando los términos del debate,* Cambridge University Press: http:iigov.org/resenas/, *2002*

Manin, Bernard, 1997,*Los principios del Gobierno Representativo,* Alianza Editorial, México.

March, J. y Olsen J., 1989, *El redescubrimiento de las instituciones*, Ed. FCE, México.

Mascott Sánchez, María de los Ángeles, 2004, "Representantes y representados en México: ¿mandato o delegación?, en *¿A quién representan nuestros representantes?,* Metapolítica, núm. 37, México.

Matus López, Juliana Et Al., 2000, Monitoreo en cinco diarios locales en el proceso electoral Chiapas 2000. UNACH- CEE Tuxtla Gutiérrez Chiapas.

Maurer, Lynn M., 2000, "Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados", *Revista de Estudios Políticos,* núm. 1, vol. II (primer semestre) 95-113, CIDE, México.

Mayhew, David, 1991, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990,* Yale University Press, New Haven.

Melgar Adalid, Mario, José Francisco Ruíz Massieu y José Luis Soberanes Fernández, 1994, *La Rebelión en Chiapas y el derecho,* Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Mezey, Michael M., 1995, "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso" en James Thurber, *La Democracia dividida,* Heliasta, Buenos Aires.

Mora Donato, Cecilia, 2006, "La eficacia de las instituciones" en *Gobernabilidad y consenso en el poder legislativo. Las reformas pendientes,* Centro de Estudios sociales y de opinión pública, Cámara de Diputados- LIX Legislatura, Colección Legislando la agenda social, México.

_____, 2001, *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario.* núm. 4, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México.

Muro, Ruíz Eliseo, 2006, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Nacif, Benito, 2005, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos,* Nostra Ediciones, México.

_____, 2004, "Las relaciones entre el los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del Presidencialismo", en *Política y Gobierno,* vol. XI, núm. 1, primer semestre, México.

_____, 1997, "La no reelección legislativa: disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México" en *Diálogo y Debate*, Año 1, núm. 2 (jul-sep), México: pp. 149-167.

_____, 2000, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría, documento de trabajo*. Documento de trabajo N. 126, CIDE, México.

_____y Heidi Sada, 2004, Evaluación del desempeño legislativo, Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006), México.

Negretto, Gabriel L., 2002, "¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", en *Desarrollo Económico,* Vol. 42, No. 167, octubre-diciembre, Buenos Aires, pp. 377-404.

Nohlen, Dieter, 2005, *El Contexto hace la diferencia. Reformas Institucionales y el enfoque histórico-empírico,* UNAM, México.

North, Douglas, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económicos*, FCE, México.

Pacheco, Guadalupe, 2003, "Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México, 1991-2000" *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 3, julio-septiembre, Instituto de Investigaciones Sociales, México, D. F.

Pasquino, Gianfranco, 2004, *Sistemas políticos comparados,* Prometeo Libros y Bononiae Libris, Buenos Aires, Argentina.

Pedroza De la Llave, Susana Thalía, 1994, *El control del gobierno: función del poder legislativo,* IIJ, México.

Peschard, Jacqueline, *Comportamiento electoral,* en Léxico de la Política, Fondo de Cultura Económica, México.

Pierson, P. y T Skocpol, 2005, *Historical institutionalism in contemporary political science*, Harvard University Press, Disponible en línea en: **www.polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Pierson,P/Discipline.pdf**

Pineda de la Cruz, Jesús, 2012, *La transición democrática de Chiapas,* UNICACH, Tuxtla Gutiérrez, p. 153.

Powell,Walter W. y Dimaggio Paul, 1981, *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* University of Chicago Press, Chicago.

Przeworski, Adam, 1999, "Democracia y Representación"*, Metapolítica,* vol. 3, núm 10, México.

Reyes del Campillo Lona, Juan *y* Ernesto Ramos Mega, 2005*, "Geografía de la representación y sesgo partidario en México",* El Cotidiano, mayo-junio, año/vol 20, núm. 131, UAM-Azcapotzalco, México.

Reynoso, Diego, 2005, “Competición electoral y deshegemonización en los Estados Mexicanos” en Víctor A. Espinoza Valle y Luis Migue Rionda Ramírez (coords.), *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad,* UAM Azcapotzalco, Univ. de Guanajuato y SOMEE, México.

Riker, William H., 1992, “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas” en *Diez textos básicos de Ciencia Política,* Ariel, México.

Rivera Sánchez, José Abel, 2004, *Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México*, Vol. XI**.** Núm. 2, México, pp. 263-313

Sainez Araiza, Alfredo, 2006, *Las comisiones permanentes del estado de Guanajuato en perspectiva comparada,* Instituto de Investigaciones Legislativas, Guanajuato.

Sartori Giovanni, 1999, *Partidos y Sistemas de Partidos,* Alianza Editorial, Madrid.

_____, 1994, *Ingeniería Constitucional Comparada,* FCE, México.

Sepulveda Iguiniz, Ricardo, 1999, Derecho Parlamentario, Themis, Col. Obras Monográficas, México.

Shepsle Kenneth A. y Mark S. Bonchek, 2004, *Las formulas de la política,* Taurus- CIDE, México.

Shugart y Carey, 1992, *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, Cambridge.

Silva Herzog Márquez, Jesús, 1996, “Esferas de la democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática,* IFE, México.

Sonnleitner, Willibald, 2001, *Los indígenas y la democratización electoral: una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de los Altos de Chiapas (1988-2000),* COLMEX, IFE, México.

Steinmo Sven, Kathleen Thelen y Longstreth, Frank, 1992, *Structuring Politics. Historical Individualism in comparative analysis,* Cambridge University Press, Cambridge.

Steinmo Sven y Kathleen Thelen, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en Steinmo, Thelen y Longstreth, *Structuring Politics. Historical Individualism in comparative analysis,* Cambridge University Press, Cambridge.

Steinmo Sven, 2001, "The institutionalism" en B. Clark y J. Forewaker (Eds.), *The encyclopedia of Democratic Thought,* Routledge, Londres: http://stripe.colorado.edu/~steinmo/

Streeck Wolfgang y Kathleen Thelen, 2005, *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies,* Oxford University Press, Oxford.

Thelen, Kathleen, 2004, *How institutions evolve,* Cambridge University Press, Cambridge.

Thurber, James, 1995, *La Democracia dividida,* Heliasta, Buenos Aires.

Tsebelis, George, 2006, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas,* FCE, México.

Ugalde, Luis Carlos, 2003, "Desempeño legislativo en México", en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso Mexicano después de la alternancia,* Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República- Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México.

_____, 2002, *La disciplina partidista en México. Ponencia presentada en el seminario El gobierno dividido en México: Riesgos y Oportunidades,* CIDE, 6 y 7 de mayo, México.

_____, 2002, *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial*, IIJ, México.

_____, 2000, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999,* Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México.

Uvalle Berrones, Ricardo, 2004, *Condiciones, procesos y horizontes en la transformación institucional y organizacional del Estado contemporáneo,* Revista Iztapalapa, núm 56, enero-junio, México.

Valdés Vega, María Eugenia, 2000, *Los partidos políticos en Chiapas,* Nueva Antropología, Plaza y Valdés, México.

Valencia, Laura, 2005, *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados,* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

Velasco Yáñez, David, 1998, *Chiapas: entre el autoritarismo y la transición democrática: desde Acteal hasta el diálogo EZLN y sociedad civil* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESCO), Tlaquepaque, Jalisco, México.

Viqueira Juan Pedro y M. H. Ruz (editores), 1995, *Chiapas: Los rumbos de otra historia*, UNAM (Instituto de Investigaciones Filológicas y Coordinación de Humanidades)/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Universidad de Guadalajara, México, 508 pp.

Viqueira, Juan Pedro, 1999, "Culturas e identidades en la historia de Chiapas", *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*, compilado por J. Nieto Montesinos, Unesco/El Colegio de México/LVI Legislatura de Oaxaca, México, pp. 71-96.

_____ y W. Sonnleitner, 2000, *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, Instituto Federal Electoral/El Colegio de México/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

Ward Peter y Victoria E. Rodriguez, 1999, *New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico,* Journal of Latin American Studies, Vol. 31, No. 3, pp. 673-710.

Weldon, Jeffrey, 1997, *El presupuesto presupuestario en México: defendiendo el poder de bolsillo,* Perfiles Latinoamericanos, junio año/vol 6, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

_____, 2002 "Las fuentes políticas del presidencialismo en México" en Scott Mainwaring y Mattew S. Shugart (comps) *Presidencialismo y Democracia en América Latina,* Paidós, Argentina.

_____ y Molinar Horcasitas, Juan, 2009, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964,* Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México.

TESIS

Alejandra Parra, Marcela, 2002ª, *Sociedad Civil, Movimiento zapatista y conflicto en Chiapas,* tesis para optar por el grado de maestro en Ciencias Sociales, Flacso, México.

Hernández Cortéz, Noe, 2008, *La LX Legislatura de Veracruz (2004-2007), una excepción de pluralismo político,* Instituto Mora, México.

Jiménez Sánchez, Octavio, 2005, *Competitividad, redistritación y gobiernos divididos en el Estado de Morelos,* tesis para optar por el grado de maestro en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México.

Martínez Bermúdez, Guillermina, 2006, *Gobiernos sin mayoría en México. Baja California Sur, la experiencia de cooperación en un gobierno perredista (1999-2005),* tesis para optar por el grado de maestra en Ciencias Sociales, Flacso, México.

Rodríguez Armenta, Miriam, 2006, *Dilemas de la Representación indígena en Chiapas",* tesis para optar por el grado de maestra en Ciencias Sociales, Flacso, 2006, México.

ANEXO 1

Así, planteamos las siguientes variables en el programa SPSS

1.-Iniciativas: De la 1 a la 3262
2.- Legislatura: las cuales corresponden al período de estudio, 1= LX 2=LXI 3=LXII 4=LXIII
3.- Período: tienen que ver con los períodos de trabajo del congreso local.
1= Primer periodo Ordinario (noviembre-febrero)
2= Segundo período Ordinario (mayo-agosto)
3= Primer periodo Permanente (febrero-mayo)
4= Segundo período Permanente (agosto-noviembre)
4.- Tipo: Tiene que ver con el tipo de iniciativa que entra a votación
1= Reforma local
2= Iniciativa de ley
3= Punto de acuerdo
4= Reforma federal
5= Autorizaciones
6= Nombramiento ejecutivo
7= Nombramiento congreso
8= Otros

5.-Tema: relacionado con lo que cada proyecto trata en relación con el tipo y las comisiones
1= Desarrollo urbano
2= baja patrimonio
3= Licencias
4= Renuncias
5= Nombramientos
6= Sustitución funcionario
7= Aval
8= Municipios
9= Vivienda
10= Seguridad
11= Indígenas
12= Energía
13= Salud
14= Internacional
15= Derechos humanos
16= Profesiones
17= Agropecuario y rural
18= Suspensión
19= Presupuesto
6.- Presentador: el origen de la iniciativa o proyecto
1= Ejecutivo local o gobernador

2= Congreso Chiapas
3= PRI
4= PRD
5= PAN
6= PVEM
7= Convergencia
8= Ayuntamientos
9= Congreso Federal
10= Congresos locales
11= Fracciones parlamentarias
12= Junta de Coordinación Política
13= Diputado PRI
14= Diputado PAN
15= Diputado PRD
16= Diputado otro partido
17= comisiones
18= comisiones ejecutivas de partidos políticos
19= partidos políticos
20= otros

7.- Forma de aprobación: que indica la manera en que los legisladores votaron un proyecto
1= Unanimidad
2= Mayoría
3= No aprobada
4= Rechazada

8.- Estatus
1= aprobada
2= Pendiente
3= Rechazada
4= otra

9.- Comisiones: indican la comisión a la cual fue turnado el proyecto
1= Gobernación y puntos constitucionales
2= Comisión de Hacienda
3= Unidas de gobernación y justicia
4= Unidas de gobernación y energéticos
5= Unidas de gobernación e hidráulicos
6= congreso
7= Pueblos y comunidades indígenas
8= Promoción comercial y fomento a la inversión
9= Desarrollo urbano y obras públicas
10= Comunicaciones y transportes
11= Reforma agraria
12= Salubridad y asistencia

13= Seguridad
14= Trabajo y previsión social
15= Turismo
16= Pesca
17= Derechos Humanos
18= Ecología
19= Zonas fronterizas y limítrofes
20= Planeación para el desarrollo
21= Artesanías
22= Agricultura
23= Bosques y Selvas
24= Atención a la mujer y a la niñez
25= Energéticos
26= Recursos Hidráulicos
27= Población y asuntos migratorios
28= Vigilancia
29= Desarrollo social
30= Desarrollo rural
31= equidad y género
32= Juventud y deporte
33= Seguridad pública
34= Protección civil
35= Postulación Medalla Rosario Castellanos
36= Atención a grupos vulnerables

10.- Diputado: Nombre del diputado que presentó el proyecto

11.- Modificaciones: Si el proyecto se aprobó con o sin modificaciones
1= sin modificaciones
2= con modificaciones

12.- Dictamen: Tiene que ver con el número de comisiones que dictaminó el proyecto.
1= Una sola comisión
2= Distintas comisiones

13.- Tiempo de aprobación: Se relaciona con el número de semanas que transcurrieron para que se aprobara un proyecto.

ANEXO 2

Periodo 2001-2004

iniciador	Proyecto de ley	contenido	Número de menciones
congreso	Reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales.	Se tipificó en este sexenio, el graffiti como delito. Se aprobaron reformas en materia de violencia familiar.	5
congreso	Creación del Sistema Integral de Administración Hacendaria Municipal	Fue creado por el Órgano de Fiscalización Superior para fomentar la transparencia en la gestión pública municipal.	3
Grupo parlamentario del PRI	Ley Estatal de Población.	Para contribuir a un mejor desarrollo que tenga como base el conocimiento y evaluación de la nueva dinámica poblacional	2

Periodo 2004-2007			
iniciador	Proyecto de ley	contenido	Menciones
Ejecutivo	Leyes secundarias en materia electoral	Se reformaron algunas disposiciones del Código Electoral; al Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral; al Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía Electoral del	6

		Estado; al Decreto por el que se crea la Ley de Procedimientos Electorales; así como reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial.[229]	
ejecutivo	Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables	Este Código protege a los sectores prioritarios, generando su tratamiento a través de políticas uniformes brindando un marco jurídico adecuado y actualizado, que regule la conducta de las organizaciones e individuos que integran la sociedad.	4
Ejecutivo	Ley de Culturas y Artes para el Estado de Chiapas	Garantizar entre otras cosas, el derecho de todos los habitantes del Estado al acceso, disfrute, preservación y difusión de las diversas manifestaciones culturales.[230]	3
PRI	Ley para el Fomento y Regulación de Productos Orgánicos	Incluye y regula todos los elementos que integran el sistema de producción orgánica y no a una sola etapa de su proceso productivo, con ello se logra que los consumidores, operadores y procesadores chiapanecos, tengan una mayor certidumbre y conocimiento de lo que implica producir bajo métodos de producción orgánica	4
ejecutivo	Reforma al Artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Chiapas	El artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, únicamente reconocía y	5

[229] Cuarto Poder, 23 febrero 2005
[230] Diario de Chiapas, 28 de julio de 2005

		protegía a nueve pueblos indígenas: tzeltal, tzotzil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón y mocho; dejando a un lado la existencia de los pueblos indígenas denominados jacalteco, chuj y kanjobal. Con el objeto de que también sean reconocidos y protegidos constitucionalmente estos tres últimos, se reformó el primer párrafo del artículo 13 para mantener su identidad cultural y que además sean beneficiarios de los derechos que les son reconocidos por las leyes.	
congreso	Reformas a la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso del Estado	Reformar los ordenamientos que regulan la vida interna del Congreso del Estado (Ley Orgánica y Reglamento Interior), uno de los aspectos que se definían como prioritarios dentro de la Agenda Legislativa 2004-2007.	4
ejecutivo	Cinco nuevas áreas naturales protegidas	Los decretos en cuestión, se refieren a las áreas naturales protegidas, con carácter de zonas sujetas a conservación ecológica conocidas como "Cerro Meyapac", " La Pera", "Sistema Lagunar Catazajá", "Tzama Cun Pumy" y "Humedales La Libertad	3
ejecutivo	Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas	Tiene por objeto regular de manera integral, coordinada y coherente el Sistema de Justicia para los Adolescentes, determinando la función del Estado en la	4

		prevención de conductas ilícitas de los adolescentes, la procuración e impartición de justicia para los adolescentes, así como la ejecución, seguimiento y supervisión de las medidas de orientación, protección, tratamiento e internamiento de los adolescentes que realicen conductas previstas como delitos por las leyes penales vigentes en el estado de Chiapas.[231]	
ejecutivo	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública	Se hizo con el de objeto de garantizar el derecho de toda persona al acceso a la información pública y a la protección de datos personales, la promoción de rendición de cuentas y fomentar la transparencia del servicio público en el Estado.	6
ejecutivo	Ley Orgánica del Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas	Define al Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas como un organismo descentralizado de la administración pública estatal, de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, estableciéndose como una unidad sectorizada, por ser la cultura un valor universal que se integra transversalmente con los demás sectores.	4
Ejecutivo	Ley Orgánica del Instituto de las Artesanías	Con esta ley se crea un organismo público descentralizado de la administración pública del Estado, denominado Instituto de las	6

[231] Cuarto Poder, 11 octubre de 2006

		Artesanías, cuyo objetivo es el rescate, preservación, fomento a la producción, acopio, comercialización y difusión de artesanías del Estado de Chiapas	
Ejecutivo	Reforma a la Ley que fija las Bases para la Entrega Recepción de los Ayuntamientos del Estado de Chiapas	Perfecciona las disposiciones que rigen el acto constitucional de la entrega- recepción de los ayuntamientos Mejora las condiciones de los gobiernos municipales entrantes, pues el decreto tiene como propósito que los ayuntamientos entrantes conozcan de antemano la situación real del entorno del municipio que van a gobernar, en lo jurídico, político, administrativo, patrimonial, financiero y demás del ayuntamiento saliente y posteriormente emprender las funciones que le competen	4
Ejecutivo	Reformas y Adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas	Su objetivo era la adecuación y reorientación de diversas disposiciones que establece orgánicamente la estructura y funcionamiento de las dependencias que integran la Administración Pública Estatal con la finalidad de determinar debidamente sus atribuciones, definir sus actividades y regular apropiadamente su régimen interno.	3
Ejecutivo	Reforma constitucional para homologar elecciones estatales con federales.	Por mayoría, el Pleno del Congreso del Estado aprobó la noche de este miércoles, la reforma constitucional en materia	15

		de procesos electorales por la cual se prolongaría un año más el periodo de la LXII legislatura y de los 118 ayuntamientos, en tanto que la siguiente tendrá una duración de cuatro años, todo ello, con miras a homologar los procesos locales con los federales para el año 2012.[232] Se consideraba que la homologación de las elecciones estatales con las federales, propiciará una mayor y mejor preparación de los procesos electorales; que al ampliarse los tiempos de competencia política se permitirá una mayor eficiencia operativa en la organización electoral local y se reducirá el costo financiero de los procesos electorales.	
ejecutivo	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública	Se aprobó por mayoría el Decreto por el que reformó el artículo 15 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública.[233]	2
congreso	Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios	En esta ley se proponía que las causas de terminación de la relación de trabajo relativo al procedimiento de elaboración de actas administrativas, se firmaran en presencia de dos testigos; se amplió el plazo para la notificación del trabajador en el que se cita para que acuda a la instrumentación de un acta administrativa en la	3

[232] Diario de Chiapas, 11 octubre 2006
[233] Diario de Chiapas, 19 diciembre 2006

		que se establecía un término de 24 horas y que ahora sería de 48 horas considerando las distancias del centro laboral dando mayor oportunidad al trabajador de presentarse; en cuanto a la prescripción se aumenta de un mes a dos meses las acciones de los trabajadores para demandar o pedir la nulidad de un nombramiento, demandar la titularidad de una plaza que se ocupe de manera interina, demandar o solicitar la reinstalación en el trabajo; se reduce el término de dos años a dos meses la prescripción de las acciones o facultades de los Titulares de las Entidades Públicas, para suspender la relación de trabajo y para dar por terminada la relación de trabajo.[234]	
congreso	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales	en cuestión de delitos graves se otorga en su caso la libertad bajo caución, en beneficio de los inculpados; se advierte la inclusión del delito de tortura, incorporándose dicho tipo penal dentro de un título especial; en cuanto a la aplicación de multa en delitos culposos referentes a lesiones, que con motivo del tránsito de vehículos se causen lesiones que no pongan en peligro la vida y tarden en sanar menos o más de	5

[234] Diario de Chiapas, 9 de mayo de 2007

		quince días y no dejen cicatriz en la cara perpetuamente notable y cuando el acto culposo origine únicamente daño en propiedad ajena, cualquiera que sea el valor del daño; se adiciona una fracción en el artículo 269 bis referente a la procreación asistida.[235]	
congreso	Decreto por el que se reforma el artículo 75, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Tiene como objetivo incrementar el término de tres meses, estipulando la prescripción, por la de un año, en los casos en que el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor de la norma no exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Estado.[236]	5
ejecutivo	Reforma al Código de la Hacienda Pública y los artículos 1 y 5 de la Ley de Ingresos del Estado	El objetivo es adecuar este Código en materia de fideicomisos públicos, a efecto de que se determine las reglas específicas para la Constitución modificación y extinción de estos entes jurídicos, permitiendo con ello que exista un procedimiento legal para que se otorgue la autorización requerida para el funcionamiento de dichos fideicomisos; establecer la tasa del 2% del impuesto sobre nóminas, que entrará en vigor en el ejercicio fiscal 2008; realizar adiciones y modificaciones al Código de la Hacienda Pública a fin de que se homologuen la Ley de Ingresos y el	3

[235] Diario de Chiapas, 9 de mayo de 2007
[236] Diario de Chiapas, 9 de mayo de 2007

		propio Código, logrando con ello una certeza jurídica en cuanto a las tasas, cuotas y tarifas que se cobren por impuestos.[237]	

Periodo 2007-2010

iniciador	**Proyecto de ley**	**contenido**	**No. de menciones**
Los Grupos Parlamentarios del PRI, PVEM y PANAL.	Homologación de los procesos	Con el voto unánime del Pleno de la LXIII Legislatura, se aprobó la reforma electoral cuyos conceptos básicos son: la homologación de elecciones locales con las federales a partir de 2012; la creación del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, y la sustitución de la Contraloría de la Legalidad Electoral, por una Comisión de Fiscalización Electoral	15
ejecutivo	Código de Elecciones y Participación Ciudadana[238]	Se aprobó por unanimidad el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de	10

[237] Diario de Chiapas, 9 de mayo de 2007

[238] El plebiscito estatal y municipal, el referendo, la iniciativa popular, la consulta ciudadana y la audiencia pública son los nuevos instrumentos de participación ciudadana que están contemplados en el nuevo Código de Elecciones y Participación Ciudadana, que podría ser aprobado hoy por el pleno del Congreso del estado. *El Heraldo de Chiapas*, 27 octubre 2007

		Chiapas. En materia electoral[239].	
gobernador	Reformas al Código Penal	La iniciativa de adición al Artículo 378 Bis del Código Penal de Chiapas que incrementará las penas al delito de incitación a la violencia, no tendrá dedicatoria ni busca acallar movilizaciones y marchas sociales, siempre y cuando se realicen como estipula la ley[240]	6
gobernador	Creación de fideicomisos	La creación de un Fideicomiso Publico que tendrá por objeto la Promoción y Fomento Integral de la Vivienda. También buscaban constituir un Fondo Estatal a través de un Fideicomiso para la Atención a Desastres Naturales.[241]	3
ejecutivo	Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado	Fortalecer la cultura de la legalidad y fomentar la realización legal y fundamentada de las actuaciones de las autoridades administrativas, se crean normas de carácter general que regularan el procedimiento	3

[239] En entrevista, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del estado, Juan Antonio Castillejos Castellanos, dijo que Las reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas, que entrarán en vigor el uno de enero de 2008, luego de que sean avaladas por la mayoría de los 118 cabildos, cambian de nombre al Instituto Estatal Electoral por Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y reduce de nueve a cinco el número de consejeros, abundó. *Cuarto Poder*, 28 noviembre 2007

[240] el diputado priísta Lobato García negó que hubiera ocurrido un primer intento fallido para dictaminar esta iniciativa enviada por el gobernador Juan Sabines Guerrero, vía la Secretaría General de Gobierno y recibida por el pleno, ya que al encuentro accedieron cuatro legisladores, mientras los restantes tres gozaban de licencias tramitadas con anticipación. Diario de Chiapas, 16 enero 2008.

[241] Diario de Chiapas, 17 de junio de 2010

		administrativo, encaminando a que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrolle con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.	
ejecutivo	Iniciativa de Ley Orgánica del Instituto de Bioenergéticos y Energías Alternativas del Estado	para crearlo como un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaria de Turismo y Proyectos Estratégicos	4
PAN	Creación de la Contraloría Interna del Poder Legislativo	Dependería de la Junta de Coordinación Política, será la responsable del control, evaluación y desarrollo administrativo del Poder Legislativo. Era el resultado de las reformas y adiciones a los artículos 40, 55 y 56 de las Ley Orgánica del Congreso del Estado.[242]	5
ejecutivo	Código Penal y de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada	Se extinguió el dominio de bienes incautados al crimen organizado, pasando a formar parte de la Hacienda estatal, se elevaron penas a 20, 30 y hasta 110 años de cárcel a secuestradores, así como la Policía Ministerial ahora se denominará "Buró Ministerial de	5

[242] Cuarto Poder, 31 de agosto de 2008

		Investigación" en la entidad.	
PVEM	Ley Ambiental	Establece las bases de coordinación institucional en materia ambiental entre los órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal, como también se amplían los márgenes de participación social en la gestión ambiental, particularmente en la toma de decisiones, reconociendo el derecho de acceso a la información ambiental, así como el derecho al ejercicio de acciones administrativas para impugnar los actos de autoridad en la materia,	
ejecutivo	Creación del Instituto del Agua	El Instituto del Agua no será una instancia de investigación, como ocurre en otras partes del país, ya que contará con autonomía administrativa, personalidad jurídica y patrimonio propio.[243]	4
Grupos Parlamentarios del PRI, PRD, PAN, PVEM, PT, Convergencia y Nueva Alianza.[244]	Sistema Integral de Justicia	Por las demandas de la juventud y en respuesta al compromiso contraído con los jóvenes legisladores.	3
PRD, PVEM	Ley de Acceso a una Vida Libre de	Adopta las medidas necesarias que	3

[243] Cuarto Poder, 3 de enero de 2009
[244] Cuarto Poder, 12 de marzo de 2009

	Violencia para las Mujeres en Chiapas	permitan establecer la autonomía de las mujeres, reforzando su independencia económica así como para proteger y promover el pleno disfrute de todos los derechos y libertades fundamentales, además de gozar del principio de igualdad jurídica que la propia Constitución General de la República consagra.	
congreso	Ley de Turismo	Un reordenamiento territorial y una reclasificación de los prestadores de servicios, pero además los estados serán los que otorguen las nuevas cédulas turísticas.	4
ejecutivo	Reforma Penal	Reforma penal al Artículo 222 para tipificar el delito de "acechanza".[245]	9

[245] Cuarto Poder, 1 de septiembre de 2009

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00073
Matrícula: 208180503

EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO DEL CONGRESO EN CHIAPAS 1998-2010

En México, D.F., se presentaron a las 17:00 horas del día 24 del mes de septiembre del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA
DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: OLGA ROCIO DIAZ CANCINO

OLGA ROCIO DIAZ CANCINO
ALUMNA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTA

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

VOCAL

DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA

SECRETARIO

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO