



 OPEN ACCESS

### GOBIERNOS DIVIDIDOS: UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL DE MÉXICO. PERIODO 2018-2020

*DIVIDED GOVERNMENTS: A COMPARATIVE STUDY ABOUT THE EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONSHIPS IN THE SUBNATIONAL SCOPE IN MEXICO DURING THE 2018-2020 PERIOD*

Dr. Martín Alonso Juárez Armenta<sup>1</sup>

Dr. Octaviano Moya Delgado<sup>2</sup>

#### Resumen

En 2018 hubo comicios en 30 entidades del país, de las cuales surgieron 15 gobiernos divididos. La pregunta inicial que guía el presente trabajo fue responder ¿por qué existen estados con gobierno dividido donde la relación ejecutivo-legislativo es cooperativa mientras que en otros es conflictiva? De esta forma, se planteó el objetivo general de estudiar las relaciones ejecutivo-legislativo y explicar los elementos que influyen en algunas entidades con gobierno dividido para que mantengan una relación de cooperación o conflicto. La hipótesis planteada fue que el tipo de relación ejecutivo-legislativo es consecuencia directa del liderazgo político. Para comprobarlo, se tomo como universo de investigación las 15 entidades con gobierno dividido mediante una muestra de tres entidades: Sinaloa, Yucatán y Oaxaca. El análisis se realizó bajo el método comparado. Las unidades de análisis fueron los poderes ejecutivo y legislativo y la interacción entre estas de 2018-2020.

**Palabras clave:** Gobierno dividido, Tipos de legislatura, Liderazgo político, Relaciones ejecutivo-legislativo.

<sup>1</sup> Profesor Investigador de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Líneas de investigación: Estudios legislativos, gobierno y administración pública ([martin.juarez@uas.edu.mx](mailto:martin.juarez@uas.edu.mx)).

<sup>2</sup> Profesor Investigador de Tiempo Completo de la UA Derecho y Ciencia Política, Los Mochis, URN-UAS. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Líneas de investigación: Estudios electorales, gobierno y administración pública ([octavianomoya@gmail.com](mailto:octavianomoya@gmail.com))



### Abstract

During 2018 there were subnational elections in the country, from which 15 divided governments emerged from this electoral process. The initial question that guides this work was to answer why there are states with divided government where the executive-legislative relationship is cooperative while in others it is conflictive? In this way, the general objective of studying executive-legislative relations and explaining the elements that influence some entities with divided government to maintain a relationship of cooperation or conflict was proposed. The hypothesis raised was that the type of executive-legislative relationship is a direct consequence of political leadership. To verify this, the 15 entities with divided government were taken as the research universe through a sample of three entities: Sinaloa, Yucatán, and Oaxaca. The analysis was carried out under the comparative method. The units of analysis were the executive and legislative branches and the interaction between them from 2018-2020.

**Keywords:** Divided government, legislature types, political leadership, executive-legislative relationships.

### 1. Introducción

Gobierno dividido es cuando el partido del ejecutivo es distinto al partido que tiene la mayoría en el congreso. Este artículo analiza las causas por las cuales en estados con gobierno dividido la relación ejecutivo-legislativo se torna cooperativa o conflictiva. El gobierno dividido es un fenómeno político muy extendido, pero desde una perspectiva comparativa permanece notablemente poco estudiado (Calcaneo, 2017). Lacy, Niou, Paolino y Rein (2017), argumentan que entre las causas del gobierno dividido se encuentra que los votantes lo hacen como un medio ya sea para moderar la política o para evitar una concentración de poder.

La discusión sobre los gobiernos divididos se da en dos sentidos, mientras algunos teóricos afirman que no contribuye al estancamiento legislativo (Mayhew, 1991), otros argumentan que conducen a conflictos institucionales (Kernell, 1991; Cox y McCubbins, 1991). Entre estos últimos, Coleman (1999) sostiene que el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo contribuye al estancamiento legislativo, hace la promulgación de políticas significativas más difícil. Kirkland y Phillips (2018) consideran que afecta la capacidad de los legisladores para cumplir plazos críticos. El legislativo proporciona una "mano amiga" para el ejecutivo cuando ambos tienen la misma afiliación partidaria (Garmann, 2017). En ese sentido, sugieren que la división del control partidista en ambos poderes limita la conducción del gobierno. Krehbiel (1996), afirma que está asociado con: partidismo amargo, pobre desempeño gubernamental, incoherencia política, indecisiones, enfrentamientos y estancamiento. No obstante, eso no siempre se cumple ya que en ocasiones las relaciones pueden ser constructivas, de cooperación.



Tras las elecciones del 2018 en México 15 entidades federativas presentaron este fenómeno. Durante el periodo 2018-2020 las relaciones ejecutivo-legislativo en Sinaloa fueron complicadas, el congreso aprobó solamente 6 iniciativas al gobernador, se realizaron observaciones a las cuentas públicas, modificaciones a sus propuestas de presupuesto y rechazo de nombramientos (H. Congreso del Estado, 2021). En gobiernos divididos existe un mayor interés de los legisladores por fiscalizar el gasto público, así como un ejercicio más activo de las facultades legislativas en materia presupuestal. Ejemplo de esto fue la propuesta de presupuesto de 2018 del gobernador, la cual sufrió una serie de modificaciones en sus partidas, así como el rechazo de las cuentas públicas de 2017. No obstante, lo que sucede en Sinaloa no necesariamente pasa en otras entidades, con base en ello, resulta de interés realizar un estudio comparativo de entidades federativas con el fin de responder ¿Por qué existen estados con gobierno dividido donde la relación ejecutivo-legislativo es cooperativa mientras que en otros es conflictiva? La hipótesis que se plantea es que el tipo de relación ejecutivo-legislativo de las entidades federativas con gobiernos divididos es consecuencia directa del liderazgo político.

## 2. Relación legislativa

Con la idea de hacer más sencilla la investigación legislativa comparada Michael Mezey (1979) desarrolló una clasificación para legislaturas las cuales se dividen en cinco categorías: activa, vulnerable, reactiva, marginal y mínima. Una legislatura activa es distinguida por su capacidad para rechazar, modificar o ignorar las propuestas de políticas iniciadas por el ejecutivo o sus propios miembros. En las legislaturas vulnerables existe una negociación continua antes y durante las sesiones del congreso, por lo que resulta ser de mutuo control ejecutivo-legislativo. En las legislaturas reactivas la política está dominada por el gobierno y el congreso solamente reacciona a las propuestas del ejecutivo. En cambio, en las legislaturas marginales estas se encuentran subordinadas al ejecutivo, sin poder real para rechazar sus propuestas. Por último, se encuentra la legislatura mínima en la que no es posible rechazar ni enmendar propuestas políticas presentadas por el gobierno las cuales son indiscutibles.

Para Cox y Morgenstern (2001), las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones según tres modalidades básicas: una modalidad generativa, las legislaturas forman y remueven gobiernos y, a su vez, cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones; una modalidad proactiva, la capacidad de promover leyes y de fijar la agenda legislativa; y una modalidad reactiva, por cual enmiendan y vetan las propuestas del ejecutivo. En América Latina son meramente reactivas.



Ante legislaturas reactivas Cox y Morgenstern (2001) recomiendan al ejecutivo prever el tipo de mayoría legislativa, la cual podría ser (a) recalcitrante, b) negociadora, c) parroquial-venal o d) subordinada. Una mayoría recalcitrante (un escaso porcentaje de los legisladores apoyan al ejecutivo) rechazará todas las propuestas, su mejor estrategia consistirá en buscar la manera de sortear el veto recurriendo a sus poderes unilaterales. En cambio, ante una mayoría subordinada (un altísimo porcentaje de los legisladores están en deuda con el ejecutivo) aceptan cualquier propuesta que haga, su mejor estrategia consiste en dictar las condiciones. Entre estos dos extremos, el ejecutivo puede enfrentarse con dos tipos de legislaturas más o menos manejables: una que le exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones (mayoría negociadora) y otra que está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores u otros beneficios (mayoría parroquial-venal). Según cuál sea el tipo de legislatura que el presidente prevé tener, adoptará distintas estrategias y utilizara diferentes facultades institucionales para instrumentar esas estrategias. Vale decir, la estrategia y la táctica variarán con el tipo de legislatura. Otro aspecto por considerar es el nivel de apoyo legislativo del ejecutivo, el cual puede observarse en tres niveles: débil (el ejecutivo enfrenta una mayoría legislativa hostil), medio (tiene una mayoría negociadora) y fuerte (tiene una mayoría numerosa subordinada).

Aunado al nivel de apoyo y al tipo de legislatura también es necesario poner atención a las capacidades de estas. Sebastián Saiegh (2010) señala que las legislaturas con alta capacidad, integrada por legisladores más experimentados y sistemas de comités bien desarrollados, tenderán a ser más constructivas o proactivas en el proceso de elaboración de políticas. En cambio, las que cuentan con menos capacidades tenderán, ya sea a desempeñar un papel limitado en la creación de políticas a seguir, o a ser activas, pero solamente de una forma obstruccionista, impidiendo que el ejecutivo lleve a cabo un programa positivo de reformas. En vista de su capacidad limitada, es poco probable que dichas legislaturas desempeñen un papel eficaz en la supervisión de las acciones del poder ejecutivo.

En América Latina las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo han adoptado las formas típicas de un juego constitucionalmente bien claro de veto bilateral, en las cual el presidente hace el primer movimiento, proponiendo la mayoría de las leyes, pero sabe que la legislatura tendrá luego la capacidad de reaccionar a sus medidas (Cox y Morgenstern, 2001). Por tanto, el titular del ejecutivo debe reconocer el nivel de apoyo legislativo, conocer qué tipo de legislatura enfrenta, si tiene una capacidad alta o limitada y con base en ello deberá diseñar la estrategia que emprenderá.



### 3. Liderazgo político

El liderazgo está en función del grado de la actuación estratégica. No existe liderazgo cuando ante una situación favorable un gobernante no conduce hacia cambios positivos profundos, ya sea porque no plantea una agenda adecuada o porque no actúa estratégicamente para concretarla. En cambio, sí existe liderazgo cuando ante una situación favorable un gobernante plantea una agenda ambiciosa de transformaciones y actúa estratégicamente para realizarla (el caso comúnmente se asocia con liderazgo), así como cuando ante una coyuntura poco favorable (por ejemplo, un tiempo político preventivo o disyuntivo) actúa estratégicamente para consolidar logros anteriores y obtener transformaciones importantes, aun cuando no implique cambios profundos. Para ello, es decisivo comprender adecuadamente el contexto que un gobernante enfrenta. El liderazgo implica posicionarse en la frontera entre lo alcanzable y lo inalcanzable, es decir, involucra constantemente el hábil ejercicio del riesgo calculado (Méndez, 2013). El ejecutivo deberá valorar qué propuestas e iniciativas son necesarias y viables para su aprobación ante el congreso.

Los especialistas presidenciales afirman que el éxito presidencial depende tanto de la habilidad como de las condiciones políticas. Aunque los estudiosos de las relaciones presidente-congreso no han podido demostrar de manera convincente que las actividades presidenciales afecten de manera sistemática al éxito, la literatura ofrece teoría y evidencia sustanciales en relación con las condiciones políticas que determinan el éxito presidencial en el congreso, el cual depende del capital político que existe en la base de apoyo al liderazgo presidencial y el control de los partidos en el poder legislativo. La polarización genera presidentes con menos influencia sobre el congreso. Entre menos miembros busquen más allá del partido y la ideología, un menor número de legisladores estarán sujetos a la persuasión presidencial. A menos que el nivel de partidismo en el congreso decline, una estrategia razonable para un presidente que busca mejorar su éxito legislativo sería concentrarse en mantener o ganar mayorías partidistas (Rockman y Waterman, 2013).

Con frecuencia el ejecutivo será incapaz de detener acciones del congreso a las que él se opone. Sus poderes formales están tan entrelazados que ninguno puede lograr mucho sin el consentimiento del otro. Son relaciones de dependencia mutua; su poder templea el suyo. El ejecutivo buscará persuadir a los miembros del congreso, el poder de persuadir es el poder de negociar, la persuasión va y viene. Esta visión del poder como negociación es aceptada comúnmente en la esfera de las relaciones congresales (Neustadt, 2013). Se debe trabajar con destreza en los márgenes de la construcción de alianzas para obtener apoyo en las iniciativas. En ese sentido, es necesario que exista disposición a negociar de los legisladores o al menos de un número importante.



El tema de la influencia del contexto y las habilidades personales también ocupó a algunos especialistas sobre el liderazgo al interior del congreso. En su innovador análisis del liderazgo en la Cámara de Representantes, Joseph Cooper y David Brady (1977) concluyeron que el contexto institucional es más importante que la habilidad o atributos personales al determinar la influencia de los líderes. Los presidentes exitosos facilitan el cambio al reconocer las oportunidades de su entorno y elaboran estrategias y tácticas para aprovecharlas. Aunque podría ser interesante explicar los grandes cambios en términos de personalidad, el sistema político es demasiado complejo, el poder demasiado descentralizado y los intereses demasiados diversos para que domine una sola persona, sin importar qué tan extraordinaria sea ésta. Si los presidentes normalmente operan en los márgenes de la construcción de alianzas y ejercen sus habilidades legislativas más para aprovechar que para generar oportunidades de liderazgo, se debe dedicar un esfuerzo mayor al análisis de otras influencias en el congreso, tales como la ideología y el liderazgo partidario, y menos a las habilidades personales. Personalizar la política puede distraer la atención de factores que desempeñan un papel importante en la explicación del éxito presidencial en el congreso y simplificar demasiado la comprensión de las relaciones ejecutivo-legislativo (Edwards, 2013).

#### 4. Metodología

Como ya se mencionó la presente investigación plantea la hipótesis que, en gobiernos divididos, lo que define el tipo de relación ejecutivo-legislativo para que estas sean de colaboración o conflicto es consecuencia directa del liderazgo político.

La operacionalización de la hipótesis se estructura con la variable independiente de liderazgo político y como dependiente la relación ejecutivo-legislativo. El liderazgo político cuenta con dos dimensiones teóricas 1) ejecutivo, y 2) legislativo. El ejecutivo, considera dos dimensiones empíricas: perfil sociodemográfico y perfil político. En la primera, las variables son nivel de escolaridad, universidad, tipo de universidad, región universitaria, universidad (posgrado), tipo de universidad (posgrado), sede de la universidad (posgrado). En el perfil político aparecen variables acerca de la experiencia política, administrativa, al frente de organizaciones y partidaria del ejecutivo. La segunda dimensión teórica (legislativo), considera variables para conocer los integrantes de los órganos de gobierno: Junta de Coordinación Política, Mesa Directiva del Congreso, presidencia de las principales comisiones, experiencia política y si cuentan o no con relaciones de amistad; si la manera de actuar del partido con mayoría en el congreso es cohesionada o fragmentada y si su coordinador parlamentario es fijo o temporal.



La relación ejecutivo-legislativo cuenta con dos dimensiones teóricas: 1) relación de cooperación, y 2) relación de conflicto. La primera considera dos dimensiones empíricas: capacidad de adaptación y capacidad para conciliar intereses. La capacidad de adaptación es determinada por la habilidad para enfrentar eventualidades y capacidad para entender el contexto: tipo de entidad, donde se considera el presupuesto, los proyectos del ejecutivo federal en la entidad y el número de visitas que realiza el presidente a la entidad; tipo de relación ideológica del ejecutivo federal y el ejecutivo local, representantes ante el congreso federal de la entidad, relación ideológica del ejecutivo federal y el partido con mayoría en el congreso, y la relación ideológica de quien gobierna. La capacidad para conciliar intereses es medida a partir de las iniciativas aprobadas del ejecutivo en el congreso y la cooperación que existe entre las fuerzas políticas observada por medio de las iniciativas propuestas por el partido con mayoría en el congreso que contaron con el apoyo de la bancada del gobernador y las iniciativas propuestas por el partido de la bancada del gobernador que contaron con el apoyo del partido con mayoría en el congreso. La segunda dimensión teórica (relación de conflicto), utiliza como dimensión empírica la autonomía del legislativo que emplea variables como iniciativas del ejecutivo rechazadas, nombramientos propuestos por el gobernador rechazados por el congreso, reasignaciones al presupuesto, reprobación de cuentas públicas, el uso del veto por parte del ejecutivo y polarización entre las fuerzas políticas por temas del gobernador.

Con los indicadores de cada una de estas variables se construyeron instrumentos para la recolección de datos. Se utilizaron como técnicas de investigación la recopilación documental y la entrevista enfocada semiestructurada. Esta última, aplicada a los coordinadores parlamentarios del partido del ejecutivo, presidentes de las Juntas de Coordinación Política, de las Mesas Directivas de los congresos locales y presidentes de las comisiones legislativas de interés del gobernador en cada entidad. Se entrevistó a 19 diputados, de los cuales 8 fueron del congreso de Sinaloa, 6 de Yucatán y 5 de Oaxaca, en los meses de septiembre y octubre de 2020 con el fin de coincidir con los periodos ordinarios de sesiones de las tres legislaturas. Se utilizó el programa ATLAS.ti para sistematizar, procesar e interpretar la información recopilada a través de las entrevistas. El análisis se realizó bajo el método comparado, para determinar similitudes y diferencias en la relación ejecutivo-legislativo.

El universo de investigación lo constituyeron las 15 entidades con gobierno dividido resultado de las elecciones de 2018. Entre ellas: Sinaloa, San Luis Potosí, Colima, Durango, Michoacán, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Sonora, Tlaxcala, Quintana Roo, Yucatán, Nuevo León y Zacatecas. Pero, dado que el universo era considerablemente amplio, se procedió a verificar la relación ejecutivo-legislativo, con el fin de ubicar quienes se ubicaban en situaciones de cooperación y conflicto. Una vez identificados, se tomó una muestra por conveniencia con las entidades de Sinaloa, Yucatán y Oaxaca. En Sinaloa la relación era de conflicto, mientras que Yucatán y



Oaxaca de cooperación. Se optó por estas entidades por tres consideraciones. Primero: comprenden la mitad de las regiones el país. En ellas: región noroeste: Sinaloa; región suroeste: Oaxaca y región sureste: Yucatán. Segundo: La relación ideológica de quien gobierna, Sinaloa y Oaxaca representan a las entidades que tienen una relación PRI-MORENA, Yucatán a los que tienen una relación PAN-PRI. Tercero: El número de diputados en el congreso local. Sinaloa tiene 40, Oaxaca 42 y Yucatán 25, de los cuales el porcentaje de representación del partido que posee la mayoría en el congreso es: Sinaloa (55%), Oaxaca (62%), y Yucatán (40%), en cambio, el porcentaje de representación del partido de la bancada del gobernador es: 20%, 15%, y 24% respectivamente. Se tomaron como unidades de análisis los poderes ejecutivo y legislativo de las tres entidades federativas mencionadas y la interacción entre estas. La delimitación temporal de la investigación fue de 2018-2020, dado que, 2021 al ser un año electoral la constante es que los legisladores busquen la reelección al cargo, o algún otro, dejando en su lugar al suplente lo cual afectaría a la investigación.

### 5. Resultados

*Perfil sociodemográfico y político.* Contar con una buena formación académica y experiencia política permite a los gobernantes disponer de mayores habilidades que les permitan desarrollar una mejor labor. Con base en la revisión documental.

Alejandro Murat Hinojosa, gobernador de Oaxaca, realizó sus estudios universitarios en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y cuenta con dos maestrías en la Universidad de Columbia, en relaciones internacionales y derecho, fue diputado federal plurinominal en la LIX legislatura (2004-2006), el último cargo que desempeñó antes de ocupar la gubernatura de Oaxaca. Fue director general del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Mauricio Vida Dosal, gobernador de Yucatán, es empresario que incursionó en la política. Estudió derecho en la Universidad Marista, una maestría en gerencia política y gobernanza estratégica en la Universidad de Phoenix y cuenta con un MBA por la Universidad de George Washington. Fue diputado local (2012-2015), presidente municipal de Mérida (2015-2018) último cargo que desempeñó antes de ocupar la gubernatura de Yucatán. Ambos gobernantes fueron formados en instituciones privadas y realizaron estudios de posgrado en el extranjero, aunado a que cuentan con experiencia política. Por otra parte, Quirino Ordaz Coppel, gobernador de Sinaloa, es empresario que incursionó en la política, estudió derecho en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y una Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en 1997 fungió como director general del DIF en la Ciudad de México, tesorero municipal de Mazatlán (2003), secretario de administración y finanzas del gobierno del Estado de





Sinaloa (2009), diputado federal de la LXIII Legislatura (2015-2018) último cargo que desempeñó antes de ocupar la gubernatura de Sinaloa.

*Capacidad de adaptación.* Un acontecimiento que puso a prueba a los gobiernos fue la pandemia, en Yucatán los legisladores comentaron que las medidas implementadas por el gobernador no fueron las mejores considerándolas erráticas e improvisadas incluso que ha utilizado la adversidad para posicionar su imagen política, mientras que la opinión de quienes pertenecen a su partido es positiva señalando que el gobernador antepuso la salud sobre lo económico. No obstante, más allá de las críticas realizadas a Mauricio Vila los diputados lo apoyaron, ejemplo de esto fue que de los 25 diputados 24 votaron a favor la ampliación presupuestal de \$1,500 millones de pesos en materia de prestación de servicios de salud, desarrollo económico, protección del empleo y protección social en Yucatán derivado de la contingencia sanitaria del Covid-19 (H. Congreso de Yucatán, 2020). En Oaxaca, los legisladores expusieron que la situación es preocupante ya que el gobernador se quedó corto en las acciones y que se abandonó al sector salud, no obstante, también hay quienes opinaban que si se apoyó a las comunidades con despensas y medicamentos aunado a que la entidad recibe apoyo de la federación para enfrentar este problema. Mientras que en Sinaloa los legisladores acusaron a Quirino Ordaz de no transparentar los recursos aplicados a la emergencia sanitaria y de tomar acción de manera tardía.

*Entidad gobernada.* El contexto y las circunstancias a las que se enfrenta un gobernante son factores por considerar en las relaciones ejecutivo-legislativo, tales como el presupuesto y los proyectos que tenga el presidente de la República en la entidad los cuales se traducirán en visitas de seguimiento a las inversiones y en el tipo de relación que se tendrá con el ejecutivo federal.

**Tabla 1: Presupuesto de Oaxaca Yucatán y Sinaloa (2018, 2019, 2020)**

AÑO	OAXACA	YUCATÁN	SINALOA
2018	67 mil millones	40 mil millones	51 mil millones
2019	68 mil millones	40 mil millones	54 mil millones
2020	76 mil millones	44 mil millones	55 mil millones



FUENTE: Elaboración propia con datos extraídos de las páginas de los congresos de Oaxaca, Yucatán y Sinaloa.

En la tabla 1, se observa que Oaxaca es la entidad que tiene mayores recursos, con un presupuesto superior en un 72% respecto al presupuesto de Yucatán. Para el gobierno federal el Sursureste es la principal prioridad, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF 2020) las grandes obras de inversión se concentraron en esta región: Tren Maya, Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, Programa de Conservación de Caminos Rurales en Oaxaca, ampliación de la carretera Palenque-Catazajá, entre otros (Rosales, 2019). En Yucatán, se construye un tramo del Tren Maya cuya inversión representa 25 mil millones de pesos lo cual se traduce en empleo para la entidad. Durante un evento en Mérida el presidente Andrés Manuel López Obrador declaró “por eso tienen celos y sentimiento allá en el centro, en el bajío, en el norte, pero les ofrecemos disculpas porque ellos han tenido más apoyo, tienen más crecimiento y se abandonó por muchos años el sureste de México” (Presidencia, 2019). En Oaxaca, se encuentra el proyecto del ferrocarril del Istmo de Tehuantepec el cual comunicará al Pacífico con el Atlántico, el corredor interoceánico conectará los puertos de Coatzacoalcos en Veracruz y el de Salina Cruz cuya inversión asciende a 3 mil 500 millones de pesos. Durante la supervisión de obras de modernización del puerto de Salina Cruz en julio 2020 el presidente declaró: “siempre lo he dicho, no ahora que soy presidente, siempre he sostenido, porque conozco todos los municipios de Oaxaca, los 570 municipios, conozco desde abajo sus culturas, no tengo por eso la menor duda de que el pueblo de Oaxaca es de los pueblos con más cultura en el mundo. Por eso me da gusto siempre estar aquí y mi deseo es que cuando termine nuestro gobierno ayudemos, se contribuya al desarrollo de este gran estado, que lo merece por su pueblo, por su cultura, por su historia” (Presidencia, 2020). En una visita de supervisión de los avances del Programa Nacional de Reconstrucción en la región del Istmo de Tehuantepec realizada por el presidente en octubre de 2020, el gobernador Alejandro Murat Hinojosa expresó: “el día de hoy marca la visita número 17 de su gobierno al estado de Oaxaca. Nos llena de alegría y de ilusión saber que tenemos un gran aliado, que con gran voluntad y decisión ha puesto en el mapa de las decisiones del Estado al sureste mexicano”. Por su parte, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), reconoció la voluntad de trabajo en equipo del gobernador: “siempre trabajamos de manera coordinada con el gobierno de Oaxaca, con Alejandro Murat, estamos trabajando unidos, por eso estamos trabajando bien”, señaló. Murat Hinojosa, destacó que las visitas del presidente a Oaxaca permiten una interacción con el gobierno federal mucho más dinámica (Gobierno de Oaxaca, 2020). Para el caso de Sinaloa, Quirino Ordaz pasó de ser un gobernador muy cercano al presidente, durante la administración de Enrique Peña Nieto, a un gobernador que busca acercarse al presidente. No obstante, sus gestiones dieron resultados ya que durante el



periodo 2018-2020 el presidente AMLO realizó acciones en beneficio del estado de Sinaloa como fue la continuidad de la presa Picachos y la presa Santa María, así como la modernización del puente San Miguel y el libramiento Los Mochis-Topolobampo y la construcción de la carretera San Ignacio-Tayoltita (Presidencia, 2020).

*Relación con el presidente de la república.* Al cuestionar a los diputados sobre el tipo de relación que tiene el presidente de la República y el gobernador. En Yucatán, los diputados, en su mayoría, consideran que la relación entre el gobernador y presidente es institucional pero positiva, ya que se ha visto mucho respeto de ambos gobernantes. También, hubo quienes la consideran compleja, que si bien el gobernador presume de una buena relación con el presidente se queja de que no es apoyado. En Sinaloa los diputados del PRI señalan que Quirino Ordaz era uno de los gobernadores que había logrado construir una relación de diálogo y de entendimiento con el presidente. También agregaron que el gobernador no participa en la alianza federalista que ha estado en mayor confrontación con el presidente. De igual manera los diputados de MORENA consideran que ha existido apertura tanto del presidente como del gobernador para trabajar por Sinaloa. En Oaxaca, todos los diputados reconocieron que el presidente y el gobernador tienen una excelente relación la cual ha traído muchos beneficios para el estado: una mejor relación entre los poderes locales, un mejor presupuesto y mayores inversiones. Comentan que el presidente ha puesto un interés especial en Oaxaca para que su situación mejore y salga del rezago generado por el olvido de gobiernos anteriores, en ese sentido, para que se puedan dar las condiciones para que esto pase el presidente necesita de la figura del gobernador y este al verse beneficiado muestra total colaboración. El liderazgo es la capacidad para reconocer y aprovechar las oportunidades de cambio existentes en un momento histórico determinado (Edwards, 2013). En Alejandro Murat observamos un claro ejemplo de liderazgo ya que ha aprovechado muy bien la oportunidad que representa la llegada de AMLO a la presidencia, el ejecutivo federal desde hace años mantiene un vínculo muy fuerte hacia la entidad. En este sentido, el gran interés que tiene AMLO por Oaxaca ha beneficiado al gobierno de Alejandro Murat Hinojosa por las grandes inversiones que realiza el gobierno federal, los proyectos que tiene el presidente lo han obligado, en el buen sentido, a visitar con mayor frecuencia la entidad.

### 5.1 Relaciones ejecutivo-legislativo en las entidades federativas desde una perspectiva comparativa

Con el objetivo de mostrar en forma clara la comprobación de la hipótesis planteada se presenta un análisis comparativo de las distintas variables que determinan el tipo de relación en Sinaloa, Yucatán y Oaxaca, con las siguientes variables y mediciones:



- 1) *Nivel de escolaridad del gobernador.* Contar con una buena formación académica permite a los gobernantes disponer de mayores habilidades que les permitan desarrollar una mejor labor. Aquellos gobernadores que cuenten con posgrado tienen el valor de unidad, quienes cuentan con nivel superior obtienen 0.5 y 0 a quienes solamente cuentan con el nivel medio superior.
- 2) *Nivel de escolaridad de los legisladores* que ocupan posiciones estratégicas en el congreso. Entre los factores que configuran el comportamiento de los legisladores aparece el nivel educativo. Aquellos diputados que cuenten con posgrado se les otorga el valor de unidad, quienes cuentan con nivel superior tienen 0.5 y 0 a quienes solamente cuentan con el nivel medio superior. Para obtener el dato por congreso es necesario promediar el resultado que hayan obtenido los diputados que ocupan posiciones estratégicas y que fueron entrevistados.
- 3) *Experiencia política del ejecutivo.* Un ejecutivo con experiencia política es un gobernante que entiende la política y está en la mejor disposición de cooperar con el congreso. Aquellos ejecutivos que hayan ocupado puestos de elección popular y cargos en la administración pública federal consiguen el valor de 1, quienes hayan desempeñado cargos de elección popular y hayan ocupado un puesto en la administración pública estatal o municipal 0.5 y 0 cuando no cuente con experiencia alguna.
- 4) *Experiencia política de los diputados* que ocupan posiciones estratégicas en el congreso. Un elemento fundamental a la hora de evaluar la profesionalización legislativa reside en la importancia de la experiencia local como espacio inicial para hacerse con conocimiento en la materia parlamentaria (Ruiz, 2021). Cuando las principales posiciones en los congresos son ocupadas por diputados que cuentan con experiencia política hay una mayor disposición de cooperar con el ejecutivo estatal y aumenta la conciliación de intereses entre las fuerzas políticas. Ruiz (2021), señala que la experiencia legislativa a nivel local incide a la hora de observar la capacidad del legislador para adaptarse a la escena parlamentaria y hacer de su experiencia previa un factor que abone en su ejercicio profesional: el legislador conoce cuestiones básicas sobre el proceso legislativo y la técnica parlamentaria, así como aspectos básicos sobre la dinámica en el debate del pleno y la organización de las comisiones. Se concede el valor de unidad a los legisladores que cuenten con experiencia legislativa a nivel local y federal, los legisladores que hayan sido diputados locales previamente u ocupado un puesto de elección obtiene 0.5 y 0 donde no cuenten con experiencia alguna. Para obtener el dato por congreso es necesario promediar el resultado que hayan obtenido los diputados que ocupan posiciones estratégicas y que fueron entrevistados.



- 5) *Relación entre el presidente y el gobernador.* La buena relación que el gobernador mantenga con el presidente influye en el monto de inversión para una entidad. Cuando los legisladores hayan mencionado que es una relación excelente consigue el valor de 1, cuando los diputados hayan mencionado que es una relación institucional es 0.5 y 0 cuando mencionan que existe una mala relación.
- 6) *Relación ideológica.* Las diferencias ideológicas no deben ser una limitante para construir acuerdos. Cuando los legisladores hayan mencionado que no consideran la relación ideológica como una limitante para lograr acuerdos se asigna el valor de 1 y 0 cuando hayan mencionado que si consideran que es una limitante. Para obtener el dato por congreso es necesario promediar el resultado de la respuesta que hayan dado los diputados que ocupan posiciones estratégicas y que fueron entrevistados.
- 7) *Posiciones estratégicas del gobernador en el congreso.* A medida que el gobernador controla posiciones estratégicas en el congreso local su relación con el poder legislativo mejora. Cuando un gobernador cuenta con la presidencia de la comisión de hacienda o presupuesto más otra posición estratégica consigue el valor de 1, cuando solamente cuenta con la presidencia de la comisión de hacienda o presupuesto se le asigna 0.5 y 0 si solamente cuenta con un puesto temporal como la presidencia de la mesa directiva.
- 8) *Cooperación entre las fuerzas políticas.* La cooperación entre las fuerzas políticas permite llegar a un mayor número de acuerdos y a una mayor producción legislativa. Cuando al congreso lo caracteriza el alcanzar los acuerdos a través del diálogo obtiene el valor de 1, cuando a pesar de la polémica los diputados logran construir acuerdos adquiere 0.5 y 0 cuando existe polémica con diversos temas y no logran formar mayorías.
- 9) *Porcentaje de iniciativas del ejecutivo aprobadas por el congreso.* El porcentaje de iniciativas del ejecutivo aprobadas por el congreso es un buen indicador para determinar el tipo de relación que existe entre el gobernador y el congreso local. Se toma como referencia el número de iniciativas presentadas y el número de iniciativas aprobadas de cada congreso.
- 10) *Porcentaje de iniciativas del ejecutivo rechazadas o que permanecen en estudio por el congreso.* El porcentaje de iniciativas rechazadas o que permanecen en estudio por el congreso es un buen indicador para determinar el tipo de relación que existe entre el gobernador y el congreso local. Se toma como referencia el número de iniciativas presentadas y el número de iniciativas rechazadas o que permanecen en estudio de cada congreso.



- 11) *Reasignaciones al presupuesto.* Las reasignaciones que el congreso realiza al proyecto de presupuesto del gobernador es una de las facultades con las que cuenta el poder legislativo frente al ejecutivo. Si el gobernador está abierto a realizar adecuaciones a sus propuestas de presupuesto obtiene el valor de 1, si los diputados negocian las reasignaciones con el gobernador, sin caer en controversias, se le asigna el valor de 0.5 y 0 si presentaron resignaciones, pero hubo controversias e incluso el gobernador tuvo que recurrir al veto para no aceptarlas.
- 12) *Nombramientos del gobernador rechazados por el congreso.* Cuando un gobernador presenta propuestas de nombramientos y estos son rechazados habla de una relación difícil con el congreso. Si el gobernador nunca ha presentado rechazos en sus propuestas de nombramientos alcanza el valor de 1, se le asigna el valor de 0.5 cuando se ha presentado al menos un rechazo a nombramientos y 0 cuando se han dado más de tres rechazos.
- 13) *Reprobación de las cuentas públicas.* Una de las principales funciones del congreso local es la fiscalización de recursos que ejerce el gobernador, las cuentas públicas son un buen mecanismo para llamar a cuentas al ejecutivo. Durante el periodo 2018-2020 a los congresos les correspondió evaluar las cuentas públicas de 2017 y 2018. Si un gobernador aprobó sus cuentas durante el periodo 2018-2020 adquiere el valor de 1, se le asigna el valor de 0.5 si presenta una cuenta reprobada y 0 si el congreso le reprobó ambas cuentas.
- 14) *Polarización entre las fuerzas políticas por temas del gobernador.* La polarización dificulta la conciliación de intereses entre los actores. Los congresos en donde no existe polarización al tratar los temas del gobernador logran el valor de 1, cuando existan diferencias con algunas propuestas del gobernador, pero aun así pasan los temas alcanza 0.5 y 0 cuando los diputados expresaron que existe alta polarización e incluso caen en controversias constitucionales.

**Cuadro 1 Variables que determinan el tipo de relación ejecutivo-legislativo**

		Cooperación				Con flict o
Variables	Entidades	1	0.75	0.5	0.25	0
Nivel de escolaridad del gobernador	Oaxaca	1				
	Yucatán	1				
	Sinaloa	1				



Nivel de escolaridad de los diputados en posiciones estratégicas	Oaxaca			0.5		
	Yucatán			0.58		
	Sinaloa		0.64			
Experiencia política del ejecutivo	Oaxaca	1				
	Yucatán			0.5		
	Sinaloa			0.5		
Experiencia política de los legisladores	Oaxaca		0.66			
	Yucatán		0.75			
	Sinaloa				0.28	
Relación entre el presidente y el gobernador	Oaxaca	1				
	Yucatán			0.5		
	Sinaloa			0.5		
Relación ideológica	Oaxaca (PRI-MORENA)			0.60		
	Yucatán (PAN-PRI)		0.83			
	Sinaloa (PRI-			0.5		



	MOREN A)					
Posiciones estratégicas del gobernador en el congreso	Oaxaca	1				
	Yucatán			0.5		
	Sinaloa					0
Porcentaje de iniciativas del ejecutivo aprobadas por el congreso	Oaxaca		0.74			
	Yucatán		0.79			
	Sinaloa		0.66			
Porcentaje de iniciativas del ejecutivo rechazadas (permanecen en estudio)	Oaxaca				0.26	
	Yucatán				0.21	
	Sinaloa				0.34	
Cooperación entre las fuerzas políticas	Oaxaca			0.5		
	Yucatán	1				
	Sinaloa					0
Reasignaciones al presupuesto	Oaxaca	1				
	Yucatán			0.5		
	Sinaloa					0





Nombramientos del gobernador rechazados por el congreso	Oaxaca	1				
	Yucatán	1				
	Sinaloa			0.5		
Reprobación de las cuentas públicas	Oaxaca	1				
	Yucatán	1				
	Sinaloa					0
Polarización entre las fuerzas políticas por temas del gobernador	Oaxaca	1				
	Yucatán			0.5		
	Sinaloa					0

Fuente: Elaboración propia con datos de las semblanzas de los gobernadores, los portales de internet de las legislaturas y de las entrevistas realizadas a los diputados.

El cuadro anterior presenta los resultados que obtuvieron cada una de las entidades. Son 14 variables, a medida que una entidad obtiene más puntos la relación entre el gobernador y el congreso local es mejor. Oaxaca fue la entidad con mayor puntaje al obtener 11.26, luego le sigue Yucatán con 9.66 y por último Sinaloa con 4.92. Con el fin de justificar los datos obtenidos se expone lo observado en cada una de las variables:

Con respecto al nivel de escolaridad del gobernador las tres entidades obtuvieron el valor de 1 pues todos cuentan con posgrado. No obstante, los gobernadores de Oaxaca y Yucatán, a diferencia del gobernador de Sinaloa, cuentan con dos maestrías. En cuanto al nivel de escolaridad de los legisladores que ocupan posiciones estratégicas en el congreso, Sinaloa obtiene el mayor puntaje (0.64) puesto que dos de sus diputados cuentan con posgrado, Yucatán solamente tiene un diputado con posgrado por lo que obtiene 0.58 y Oaxaca 0.5 porque sus diputados cuentan con nivel superior.



La experiencia política se traduce en una mayor disposición a cooperar y en la construcción de mejores acuerdos. Para el caso de los ejecutivos estatales, Alejandro Murat Hinojosa fue quien obtuvo valor de 1 por contar con una trayectoria política más amplia con respecto a los gobernadores de Sinaloa y Yucatán, quienes obtuvieron 0.5. Por su parte, los diputados que ocupan posiciones estratégicas en los congresos, el mejor calificado fue Yucatán con 0.75 al contar con 4 diputados que tienen experiencia legislativa tanto a nivel federal como local, le sigue Oaxaca con 0.66, es el territorio con más diputaciones de MORENA a cargo de personas con experiencia política (Cruz, Cruz y Márquez, 2021). En último lugar está Sinaloa con 0.28 al tener 4 diputados sin experiencia política previa. Para el caso sinaloense esta situación ha generado dificultades para construir acuerdos entre las fuerzas políticas. Gloria Imelda Félix Niebla del PRI, diputada de Sinaloa con mayor experiencia legislativa, externó que el haber pasado por distintos espacios le ha sido de mucha utilidad para alcanzar el entendimiento con sus compañeros pues hay mucho cabildeo, también comentó que la experiencia permite entender que cuando llegas a un espacio de índole legislativa debes separarte de tu ideología para convertirte en representante de un poder. En el mismo sentido, Rosa Adriana Díaz Lizama del PAN, diputada con mayor experiencia legislativa en el congreso de Yucatán comentó que ha sido senadora, diputada federal, diputada local y regidora, que eso le ha permitido adquirir experiencia para desarrollar un mejor trabajo puesto que siempre ha trabajado con gobiernos de oposición.

De acuerdo con las declaraciones emitidas por los diputados de las tres entidades, el gobernador que tiene mejor relación con el presidente de México es Alejandro Murat Hinojosa asignándole el valor de 1 por contar con declaraciones muy positivas. Sinaloa y Yucatán obtuvieron la misma calificación 0.5 porque sus diputados mencionaron que la relación con el presidente es institucional. El tipo de relación que el gobernador tiene con el presidente se ve reflejado en el monto de inversión que la federación destina a una entidad. Oaxaca cuenta con inversiones por el orden de los \$48 mil 794 millones de pesos, de las tres entidades es la de mayor cantidad, Yucatán con \$25 mil 300 millones y Sinaloa con \$7 mil 256 millones de pesos durante el periodo 2018-2020 (Presidencia, 2021).

Con respecto a la relación ideológica Yucatán obtiene 0.83 pues solamente uno de sus diputados mencionó que sería una limitante para construir acuerdos. Por su parte, Oaxaca y Sinaloa obtuvieron 0.60 y 0.5 porque dos y cuatro diputados respectivamente, consideraron a la relación ideológica como una limitante.

Las posiciones estratégicas que un gobernador controla en el congreso local es clave para que su relación con este mejore. Oaxaca obtiene valor de 1 al contar con la presidencia de la comisión de hacienda y tener la presidencia de la mesa directiva el tercer año legislativo. Yucatán obtiene el valor de 0.5 por contar con la presidencia de la comisión de presupuesto. Por último, Sinaloa, tiene 0 porque solamente contó el primer año con la mesa directiva pero no presidió ninguna comisión de interés para esta investigación.



El porcentaje de iniciativas del ejecutivo aprobadas, rechazadas o que permanecen en estudio por el congreso son un buen indicador para determinar el tipo de relación que existe entre el gobernador y el congreso local. Oaxaca es la entidad con más iniciativas presentadas con un total de 55 de las cuales 41 han sido aprobadas lo que representa un 74% pero también es la que más en estudio conserva el congreso: 14 que representa un 26%. En cambio, en Yucatán hubo un total de 29 iniciativas presentadas de las cuales 23 han sido aprobadas lo que representa un 79%, 6 de sus iniciativas permanecen en estudio, es decir un 21%. Por último, aparece Sinaloa, la entidad con menos iniciativas del ejecutivo presentadas, un total de 9 iniciativas de las cuales 6 han sido aprobadas (66%) y 3 en estudio (34%). Bolton y Thrower (2015), argumentan que los presidentes emiten menos órdenes ejecutivas en periodos de gobierno dividido. Esto no aplica para Oaxaca, pero sí para Sinaloa, pues en Oaxaca el número de iniciativas presentadas habla de la buena relación entre ambos poderes, en cambio, el reducido número de iniciativas en Sinaloa exhibe la mala interacción entre el gobernador y el congreso local, por lo que aquí se cumple lo que señala Valencia (2012), acerca de los efectos del gobierno dividido, los cuales son la baja tasa de éxito legislativo por parte del ejecutivo y la poca disposición de los diputados a cooperar.

La cooperación entre las fuerzas políticas permite un mayor número de acuerdos. Yucatán fue la entidad que obtuvo la calificación más alta al obtener valor de 1, esto con base en las declaraciones de los diputados y de información documentada, en el congreso de Yucatán colaboran todas las fuerzas políticas. Oaxaca obtiene 0.5 porque algunos diputados declararon que ha habido momentos que por cuestiones ideológicas se complican los acuerdos pero que al final salen adelante. Sinaloa tiene 0 porque ha presentado diversas situaciones en las que la ideología y la polémica han prevalecido sobre la construcción de acuerdos, en particular cuando se tratan de temas del gobernador.

La negociación de los presupuestos es la pieza legislativa más relevante de cualquier congreso en su trabajo regular. Entender las reglas de la negociación, las rutinas para hacerlo y, después, la forma como se vigila la ejecución del gasto y su posterior fiscalización son temas de la mayor importancia (Ugalde, 2021). En consecuencia, las reasignaciones que el congreso realiza al proyecto de presupuesto del gobernador es una de las principales facultades con las que cuenta el poder legislativo frente al ejecutivo. Oaxaca obtiene 1 porque el gobernador estuvo abierto a realizar adecuaciones a sus propuestas de presupuesto. Yucatán alcanza 0.5 porque los diputados buscan negociar con el gobernador, han propuesto reasignaciones, pero nunca han caído en controversias. Sinaloa obtiene 0 porque el presupuesto de 2018 se complicó bastante, hubo controversia e incluso el gobernador tuvo que vetar siendo un hecho histórico e inédito en la entidad, para el 2019 también hubo complicaciones, pero de menor grado y 2020 fue más civilizado, pero los tres proyectos presentaron reasignaciones por parte del congreso de Sinaloa.



El rechazo de nombramientos y la reprobación de las cuentas públicas habla de una relación complicada con el congreso. De las tres entidades la única a la que el congreso le ha rechazado nombramientos y reprobado cuentas públicas ha sido Sinaloa, por ello obtiene 0.5 y 0 respectivamente. En cambio, Yucatán y Oaxaca no han presentado problemas de este tipo por lo que consiguen 1. Estas tres últimas variables muestran si existe o no polarización entre las fuerzas políticas por temas del gobernador. Sinaloa tiene 0 porque los diputados expresaron que existe alta polarización respecto a los temas del ejecutivo estatal, incluso han caído en controversia constitucional como lo fue el tema de las cuentas públicas. En cambio, Yucatán alcanza 0.5 porque el grupo mayoritario puede no estar de acuerdo con alguna propuesta del ejecutivo, pero negocia con la bancada del partido del gobernador. Por último, Oaxaca logra 1 porque no existen dificultades para tratar los temas del gobernador. De acuerdo con Kriner y Shwartz (2008), en gobiernos divididos la actividad de investigación y fiscalización es más frecuente e intensa. Esto no pasa en Oaxaca ni en Yucatán, pero sí en Sinaloa ya que es la única entidad en la cual el congreso ha reprobado cuentas públicas, rechazado nombramientos y proyectos de presupuesto del gobernador.

Oaxaca es la entidad que obtuvo el puntaje más alto: 11.26. Es el estado con mejor relación ejecutivo-legislativo distinguida por un gobernador con amplia experiencia política y diputados que conocen el trabajo legislativo. La entidad tiene una excelente relación con el ejecutivo federal y el aspecto ideológico como limitante es bajo. Alejandro Murat tiene posiciones importantes en el congreso, aunado a que cuenta con el apoyo de todas las fuerzas políticas, lo que le permite sacar adelante sus iniciativas, que no le rechacen nombramientos, cuentas públicas no reprobadas y el apoyo de la federación para que su proyecto de presupuesto permanezca intacto.

Yucatán obtuvo 9.66, de las tres entidades es el punto medio, los poderes locales mantienen una buena relación, sus legisladores cuentan con amplia experiencia política y su gobernador también cuenta con experiencia política. El aspecto ideológico no es una limitante, Mauricio Vila tiene posiciones importantes en el congreso y su bancada ha sabido negociar con el PRI y el resto de las fuerzas políticas permitiéndole así sacar sus propuestas adelante, no contar con cuentas públicas reprobadas y no tener adecuaciones que impacten su proyecto de presupuesto.

Sinaloa se encuentra en la última posición al obtener 4.92. Cuenta con un gobernador con experiencia política, pero renuente a negociar con una mayoría integrada por miembros sin experiencia política. El aspecto ideológico es una limitante para algunos legisladores de la mayoría. Quirino Ordaz no tiene posiciones importantes en el congreso, lo cual limita poder sacar adelante sus iniciativas. Todo lo anterior provoca rechazos en sus nombramientos, cuentas públicas reprobadas y que su proyecto de presupuesto sea afectado por adecuaciones solicitadas por el congreso.



En este sentido, de acuerdo con autores como Krehbiel (1996), Coleman (1999), Farhang y Yaver (2016) Sinaloa es la entidad que es congruente con su condición de gobierno dividido, pues afirman que genera enfrentamientos, hace la promulgación de políticas más difícil y alimenta el conflicto ejecutivo-legislativo. En cambio, Yucatán y Oaxaca son entidades que se identifican con David Mayhew (1991), quien argumenta que el gobierno dividido no contribuye al estancamiento legislativo. Asimismo, a partir del análisis de los casos fue posible confirmar que variables como el nivel de escolaridad del gobernador y de los legisladores no tienen un peso relevante en la interacción entre los dos poderes.

### Conclusiones

La presente investigación contribuye a los estudios legislativos de congresos subnacionales, en particular, en la discusión de las relaciones ejecutivo-legislativo. En este trabajo se compararon tres entidades federativas: Oaxaca, Sinaloa y Yucatán con el objetivo de explicar los elementos que influyen para que Yucatán y Oaxaca mantengan una relación de cooperación mientras que en Sinaloa existe una relación de conflicto. La hipótesis planteada fue que la relación ejecutivo-legislativo en las entidades federativas con gobiernos divididos que mantienen una relación cooperativa o conflictiva es consecuencia directa del liderazgo político.

A partir del análisis realizado, se observa que el liderazgo político si influye en el tipo de relación ejecutivo-legislativo, pero no es la única variable, existen otros factores como la experiencia política de los legisladores y del gobernador, las posiciones importantes en el congreso que sirvan a los intereses del gobernador, la relación con el ejecutivo federal y que la relación ideológica no sea una limitante para la cooperación entre las fuerzas políticas. Estas variables permiten al ejecutivo un mayor número de iniciativas presentadas y aceptadas, cuentas públicas, proyecto de presupuesto y nombramientos aceptados, reflejando así una buena relación entre los dos poderes.

Los tres gobernadores demostraron liderazgo, supieron adaptarse al poder del ejecutivo federal, comprendieron el contexto y buscaron un acercamiento con el presidente de la República, a diferencias de otros gobernadores que han sido rijosos y han formado una alianza para golpear políticamente al presidente, Quirino Ordaz, Mauricio Vila y Alejandro Murat han sido más inteligentes al llevar una relación más amigable o una relación más provechosa para el estado, aunado a procurar tener como aliado al congreso local. Sin embargo, a Quirino Ordaz, le faltó liderazgo al querer entablar un acercamiento con el congreso local, haber logrado una aproximación con el presidente no fue suficiente para evitar roces con el congreso.

La experiencia política del ejecutivo y de los legisladores permite una mayor capacidad de conciliar intereses dando como resultado una relación de cooperación. En Oaxaca y Yucatán sus gobernadores y legisladores cuentan con experiencia política. La madurez



política con la que actúan los diputados del congreso de Yucatán permite, más allá de las posturas ideológicas, se den los acuerdos que beneficien al estado. Esto ha permitido también una mayor cooperación entre las fuerzas políticas que integran el congreso de Yucatán y una mayor colaboración con el gobernador. Al igual que los legisladores de Yucatán los diputados de Oaxaca coincidieron en algunos espacios, lo cual permitió lazos más cercanos y un mejor trabajo legislativo siendo la entidad con más iniciativas del ejecutivo presentadas y aprobadas. Caso contrario el de Sinaloa, donde el gobernador cuenta con experiencia política, pero existen legisladores del congreso que carecen de esta, dicha situación ha generado dificultades para construir acuerdos entre las fuerzas políticas. La falta de experiencia de la mayoría de los representantes populares de MORENA en Sinaloa es resultado de la manera en que se llevaron a cabo los procesos de selección del partido. Esto provocó que sectores diversos a la clase política tradicional empezaran a ocupar algunos cargos de representación popular. Dicha realidad explica la dificultad que se tiene para poder llegar a acuerdos con el gobernador.

A través del análisis de los casos fue posible observar un elemento relevante que surge para el análisis de este tipo de relaciones y la eficacia o eficiencia del trabajo legislativo y su relación con el ejecutivo: el conocimiento de la técnica legislativa. En consecuencia, una propuesta para reducir las complicaciones que surgen a raíz de contar con representantes que viene de fuera de la política tradicional es la capacitación en materia de técnica legislativa de aquellos que acceden a estos puestos.

A diferencia de Sinaloa, en Oaxaca y Yucatán ambos gobernadores cuentan con posiciones importantes en el congreso: la presidencia de la comisión de presupuesto y hacienda las cuales reciben la mayoría de las iniciativas presentadas por el ejecutivo estatal. Asimismo, cuentan con el apoyo de diputados del partido mayoritario quienes presiden comisiones de importancia, esto permite una relación de cooperación entre ambos poderes.

Respecto a los tipos de legislaturas (Mezey, 1979; Cox y Morgenstern, 2001) en Sinaloa el gobernador se enfrenta a una mayoría reactiva-recalcitrante la cual carece, en su mayoría, de experiencia política y ven a la relación ideológica como una limitante, rechaza la mayor parte de sus propuestas y el ejecutivo estatal ha tenido que utilizar el veto para frenar acciones del congreso. En cambio, en Yucatán, Mauricio Vila se enfrenta a una mayoría proactiva-negociadora, la mayoría cuenta con experiencia y es una relación PRI-PAN, las dos partes están abiertas al diálogo. Por otro lado, Alejandro Murat en Oaxaca, se enfrenta a una mayoría marginal-subordinada acepta en esencia cualquier propuesta que le haga el ejecutivo, esto es posible porque el gobernador tiene como aliado al presidente de la República el cual es del mismo partido de quienes tienen la mayoría en el congreso. Otro aspecto que considerar es el nivel de apoyo legislativo de cada gobernador, Sinaloa tiene un apoyo débil (el ejecutivo enfrenta una mayoría legislativa hostil), Yucatán un apoyo medio (tiene una mayoría negociadora) y Oaxaca con un apoyo



fuerte (tiene una mayoría numerosa subordinada). Por tanto, el titular del ejecutivo debe reconocer el nivel de apoyo legislativo y el tipo de legislatura que enfrenta para así diseñar la estrategia que emprenderá.

A partir del estudio realizado podemos distinguir entre un liderazgo político fuerte y uno débil. En gobiernos divididos un liderazgo fuerte puede llevar a la cooperación y un liderazgo débil al conflicto. En gobiernos unificados (ambos poderes pertenecen al mismo partido) un liderazgo fuerte puede llevar a la subordinación y un liderazgo débil a la cooperación.

### Referencias

- Bolton, A., Thrower, S. (2015). Legislative Capacity and Executive Unilateralism, *American Journal of Political Science*, volumen. 00, No. 00, 1–15. doi: 10.1111/ajps.12190
- Calcano Monts, M. (2017) Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México. *Cuaderno de Investigación Núm. 35*. 1-23. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins (1991). "Divided Control of Fiscal Policy". En *The Politics of Divided Government*, ed. Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview Press. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429313844-7/divided-control-fiscal-policy-gary-cox-mathew-mccubbins>
- Cox, Gary W., y Morgenstern, Scott (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina, *Desarrollo económico*, volumen 41, No. 163 (octubre-diciembre), 373-393 <https://biblat.unam.mx/es/revista/desarrollo-economico/articulo/legislaturas-reativas-y-presidentes-proactivos-en-america-latina>
- Coleman, J. (1999). Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness, *American Political Science Review* volumen. (93), 821-835. doi: 10.2307 / 2586115
- Cruz, et al. (2021). ¿Nuevos partidos nacionales, viejas estructuras subnacionales? El caso de las diputaciones locales de Morena. K.Puente y E. García (Eds.), *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*. UNAM-INE, 223-252
- Edwards III, George C. (2013). "El poder como persuasión" en Méndez, José Luis. *Liderazgo Político*. México, D.F: Editorial Siglo XXI.



- Farhang, S., y Yaver, M. (2016). Divided Government and the Fragmentation of American Law. *American Journal of Political Science*, volumen (60), 401-417. doi: 10.1111/ajps.12188
- Garmann, S. (2017). Political budget cycles and divided government, *Regional Studies*. 1-13. doi: 10.1080/00343404.2017.1316839
- Gobierno de Oaxaca (2020) <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/en-gira-por-el-istmo-murat-hinojosa-y-lopez-obrador-reafirman-compromiso-con-el-trabajo-en-unidad/>
- Honorable Congreso del Estado de Sinaloa (2021) <https://www.congresosinaloa.gob.mx/>
- Honorable Congreso del Estado de Yucatán (2020) <http://www.congreso-yucatan.gob.mx/>
- Kirkland, P., Phillips, J. (2018). Is Divided Government a Cause of Legislative Delay, *Quarterly Journal of Political Science*, volumen 13, 173–206. doi: 10.1561/100.0001704
- Krehbiel, K. (1996), Institutional and Partisan Sources of Gridlock A theory of Divided and Unified Government, *Journal of Theoretical Politics*, volumen 8, 7-40. doi: 10.1177/0951692896008001002
- Kriner, D., Shwartz (2008) Divided Government and Congressional Investigations, *Legislative Studies Quarterly*, volumen (XXXIII), 295-321 <https://www.jstor.org/stable/40263459>
- Lacy D, Niou, E. M. S. Paolino, P., Rein R. (2017) Measuring Preferences for Divided Government: Some Americans Want Divided Government and Vote to Create It, *Political Behavior* 41, 79-103 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11109-017-9442-4>
- Mayhew, D. (1991). *Divided We Govern*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mezey M. (1979) ‘Classifying Legislatures’, from *Comparative Legislatures* (Durham, NC: Duke University Press, pp. 21–44.
- Méndez Martínez, J. L. (2013). *Liderazgo Político*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI.
- Miranda, F. (2020, octubre 10). Para Oaxaca tres de los 39 proyectos de reactivación económica anunciados por AMLO. El Universal. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/05-10-2020/para-oaxaca-tres-de-los-39-proyectos-de-reactivacion-economica-anunciados-por>
- Neustadt, R. (2013). “El poder de persuadir” en Méndez, José Luis. *Liderazgo Político*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI.





- Presidencia de la República (2019) Entrega de programa integrales de bienestar y tren maya en Mérida <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/entrega-de-programas-integrales-de-bienestar-y-tren-maya-en-merida>
- Presidencia de la República (2020) Supervisión de la obras de modernización del puerto de Salina Cruz <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-supervision-de-las-obras-de-modernizacion-del-puerto-de-salina-cruz?idiom=es>
- Presidencia de la República (2021) <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/inversion-de-3-mil-500-mdp-para-caminos-rurales-en-2022-informa-presidente-en-oaxaca?idiom=es>
- Rockman, B. y Waterman R. (2013). “Dos modelos normativos del liderazgo presidencial” en Méndez, José Luis. *Liderazgo Político*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI.
- Ruiz Esparza, J. (2021). La experiencia legislativa local como factor de éxito en la construcción de la carrera parlamentaria en México: 1997-2015. K.Puente y E. García (Eds.), *Los congresos locales en México. En estudio comparado sobre la representación política*, UNAM-INE, 120-142
- Rosales, R. (2019, septiembre 10) Sur-sureste es la principal prioridad del gobierno federal. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Sur-sureste-es-la-principal-prioridad-del-gobierno-federal-20190911-0026.html>
- Saiegh, S. (2010) ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Revista Política y Gobierno CIDE* volumen XVII. Número 1. I semestre de 2010, 3-24 <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/185>
- Ugalde, L.C. (2021). Reflexiones finales y agenda de investigación futura. K.Puente y E. García (Eds.), *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*, UNAM-INE, 223-252
- Valencia Escamilla, L. (2012). La relación ejecutivo-legislativo en la elaboración de políticas públicas, *Confines* 8/16, 11-37 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63325382002>