

KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ • ERIKA GARCÍA MÉNDEZ

# LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO

Un estudio comparado sobre  
la representación política



 **INE**  
Instituto Nacional Electoral

LOS  
CONGRESOS  
LOCALES  
EN MÉXICO

Un estudio comparado sobre  
la representación política



KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ  
ERIKA GARCÍA MÉNDEZ  
Coordinadores

# LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO

Un estudio comparado sobre  
la representación política



## **INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

### **Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

### **Consejeras y Consejeros Electorales**

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Titular del Órgano Interno de Control**

Lic. Jesús George Zamora

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

### **Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política**

Khemvirg Puente Martínez

Erika García Méndez

Primera edición, 2021

D.R. © 2021, Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510,  
Ciudad de México.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad  
Universitaria, Coyoacán, 04510,  
Ciudad de México.

D.R. © 2021, Instituto Nacional Electoral  
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina  
Periférico Sur, Col. Arenal Tepepan,  
Tlalpan, 14610, Ciudad de México.

ISBN electrónico INE: 978-607-8790-65-4

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Distribución gratuita. Prohibida su venta

## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

### **Rector**

Enrique Luis Graue Wiechers

### **Secretario General**

Leonardo Lomelí Vanegas

### **Secretario Administrativo**

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

### **Abogado General**

Alfredo Sánchez Castañeda

### **Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial**

Socorro Venegas Pérez

## **FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

### **Directora**

Carola García Calderón

### **Secretaria General**

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca

### **Secretario Administrativo**

Juan Manuel López Ramírez

### **Jefa del Departamento de Publicaciones**

Elvira Teresa Blanco Moreno

# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>I. La nueva realidad de los congresos locales en México</b>	
Capturando la diversidad. Treinta años de pluralidad política subnacional en México .....	<b>21</b>
Gabino Solano Ramírez y Octaviano Juárez Romero	
La (in)trascendencia de las legislaturas locales en el federalismo: el caso mexicano.....	<b>57</b>
Omar Báez Caballero	
El retorno a la reelección inmediata en los congresos estatales .....	<b>81</b>
Adriana Báez Carlos y Sergio Bárcena Juárez	
La experiencia legislativa local como factor de éxito en la construcción de la carrera parlamentaria en México: 1997-2015 .....	<b>120</b>
José Fermín Ruiz Esparza Muñoz	
Sistema electoral y fragmentación partidista de los congresos locales en México (2000-2018) .....	<b>143</b>
Sergio A. Bárcena Juárez y Julio Téllez del Río	
Los retos de la representación subnacional: población y partidos políticos .....	<b>178</b>
Mónica Montañó Reyes y Omar Esteban Macedonio Maya	
¿Nuevos partidos nacionales, viejas estructuras subnacionales? El caso de las diputaciones locales de Morena.....	<b>223</b>
Camilo Cruz, Omar de la Cruz y Vladimir Márquez	

## **II. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario**

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo subnacionales: procesos de negociación parlamentaria en el marco del cambio político .....	<b>257</b>
Bernardo Aguilar Rodríguez	
Ideología y coaliciones en los congresos estatales de México .....	<b>282</b>
Álvaro F. López Lara	
Reelegir sin información (parlamento abierto frente a la reelección local).....	<b>320</b>
María del Carmen Nava Polina	
Congresos subnacionales, gobiernos divididos y control de la deuda pública .....	<b>366</b>
Eunice María Elena Sánchez García y José Said Sánchez Martínez	
Gasto federalizado y fiscalización en México. Alcances de la facultad presupuestaria de los legislativos locales.....	<b>397</b>
José Javier Niño Martínez y Mauricio Gutiérrez Cortés	
Control partidista del gobierno del estado y gasto público subnacional. Obra pública y empleo público en los estados mexicanos (1996-2015).....	<b>442</b>
Alejandra Armesto	

**III. Proceso legislativo, agendas parlamentarias y de género**

El proceso legislativo en los congresos  
locales de México ..... **475**  
Iliana Rendón Arias

Proceso de conformación de comisiones: análisis  
de la proporcionalidad en las comisiones legislativas  
en los congresos locales en México (2010-2013)..... **504**  
Gabriela Magdaleno

¿Liderazgo o subordinación? ¿Por qué pocas mujeres  
coordinan grupos parlamentarios en los congresos  
locales de México? ..... **544**  
Sarah Patricia Cerna Villagra, Juan Mario Solís Delgadillo  
y Araceli Rodríguez Salazar

Diferentes criterios, mismo objetivo. Lineamientos  
para garantizar la paridad horizontal y vertical  
en la postulación de candidaturas para los  
congresos locales ..... **571**  
Lorena Vázquez Correa

Factores institucionales implicados en las  
decisiones legislativas estatales en torno  
a los derechos sexuales y reproductivos..... **599**  
Carlos Arturo Martínez Carmona

Reflexiones finales y agenda de investigación  
futura ..... **628**  
Luis Carlos Ugalde

# **Agradecimiento**

Quienes coordinan esta obra agradecen a la Universidad Nacional Autónoma de México su colaboración en el desarrollo de la investigación, mediante el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (IN305618), de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) y al Instituto Nacional Electoral que, por medio de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, apoyó este proyecto editorial.

# Introducción

**Khemvirg Puente Martínez\***

**Erika García Méndez\*\***

Los congresos locales son una pieza clave para entender el cambio político en México, los avances y las resistencias a la democratización y la evolución institucional a nivel subnacional. Los poderes públicos han sufrido transformaciones relevantes a partir de que se aceleró la democratización del país; no obstante el papel central que debieran jugar los congresos locales, hasta ahora existe limitada evidencia de los cambios que estas instituciones políticas han tenido en los últimos años.

Este libro es uno de los pocos ejercicios de análisis comparado de distintas dimensiones del desempeño parlamentario de los congresos locales. Mediante 19 estudios comparados, se describen y explican las razones por las que las legislaturas locales han estado sometidas y con escasa capacidad de resistencia frente al poder de las y los gobernadores y de los poderes nacionales.

---

\* Coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La obra está organizada en tres secciones. La primera de ellas, “La nueva realidad de los congresos locales de México”, incluye la descripción del contexto actual de los congresos locales y de su evolución política e institucional que hoy refleja una pluralidad renovada, fragmentación partidista y múltiples arreglos institucionales desde gobiernos unificados, divididos, alternancias, entre otros. En la segunda sección se identifican los patrones de comportamiento parlamentario mediante las relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y el desempeño en diversos ámbitos de la actividad parlamentaria, como la cohesión partidista, los procesos de negociación presupuestaria, la transparencia y el parlamento abierto, la autorización de deuda y el gasto públicos. La tercera sección es un análisis comparado de los distintos modelos de proceso legislativo, de integración de comisiones y de la agenda de representación política de mujeres y de derechos sexuales.

El capítulo de Solano y Juárez se propone analizar la evolución de la pluralidad política estadual en México, entendida como la distribución del poder político en diferentes actores con poder de veto, a través del seguimiento a la alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo de las entidades, los congresos con mayorías divididas entre el partido gobernante y la oposición, y el creciente multipartidismo en los congresos locales. La finalidad es ofrecer elementos empíricos que, desde una perspectiva panorámica y comparada, permitan ampliar la comprensión de estos fenómenos asociados con el cambio político en las entidades del país. En esa misma línea, el capítulo de Báez Caballero, con base en el análisis detallado del comportamiento de las legislaturas en México, analiza las razones por las que las reformas a la Constitución federal son aprobadas rutinariamente por la mayoría de las legislaturas locales. Según el autor, las limitadas facultades legislativas locales y los lazos de rendición de cuentas partidarios podrían explicar este fenómeno. En un sistema de partidos multinivel, pero dominado en los hechos por organizaciones de carácter nacional, como históricamente ha ocurrido en México, las y los legisladores y las legislaturas locales en su conjunto han mostrado poco interés no sólo para discutir los cambios constitucionales, sino para la representación de los intereses locales frente a la Federación e incluso la defensa de sus propias facultades.

Por su parte, Adriana Báez Carlos y Sergio Bárcena Juárez, en su colaboración sobre la reelección inmediata de las y los legisladores en los congresos estatales, describen la manera en la que fue retomada la reelección, su impacto en las y los primeros legisladores con posibilidad de postularse a un segundo mandato, la proporción de integrantes de cada legislatura que ejerció este derecho en las elecciones concurrentes de 2018 y la tasa de éxito por entidad y partido político de quienes se postularon. El capítulo incluye una lectura de la integración de género de los primeros y primeras postulantes a un segundo mandato, así como de quienes resultaron reelectos, y cierra con un análisis estadístico en el que se ponen a prueba una serie de hipótesis retomadas de estudios sobre la reelección en otros países, con las que se buscan explorar los factores que influyen en el éxito de las y los candidatos de mayoría relativa para obtener la reelección legislativa en los congresos estatales de México. Al igual que ellos, José Fermín Ruiz Esparza Muñoz analiza la experiencia legislativa local como factor de éxito en la construcción de carreras parlamentarias en México en el periodo 1997-2015. El autor demuestra que aun con la prohibición de la reelección inmediata para el periodo de 1933 a 2014, las y los actores políticos encontraron incentivos suficientes para sortear este reto y construir carreras parlamentarias, ya sea iniciando en el ámbito local y alternando con alguna de las cámaras federales o alternando ambos espacios parlamentarios.

En el capítulo “Sistema electoral y fragmentación partidista de los congresos locales en México (2000-2018)”, Sergio Bárcena Juárez y Julio Téllez del Río elaboran una sofisticada propuesta basada en las expectativas teóricas de la literatura especializada, mediante la cual se esperaría que entre mayor sea la proporcionalidad del sistema electoral mixto local, el número efectivo de partidos será más alto (Moser y Scheiner, 2004; Boschler, 2009). Esto debido a que la representación proporcional, en comparación con las reglas mayoritarias, aumenta la probabilidad de que partidos políticos minoritarios obtengan bancas en el Congreso. Para poner a prueba el supuesto, se emplea una base de datos original que incluye información sobre los 32 congresos subnacionales en México de 2000 a 2018. Se encuentra que, aunque existe una relación positiva en términos de correlación entre ambas variables, ésta

no tiene una significancia estadística relevante. Por lo anterior, se sugiere que en México hay otros factores que influyen en la presencia legislativa de los partidos en las entidades y su respectiva fragmentación.

Por su parte, Mónica Montaña Reyes y Omar Esteban Macedonio Maya estudian la función de representación política y de sistema electoral de los congresos estatales. Muestran la evolución jurídica de la noción de representación como base para el diseño de los sistemas electorales subnacionales en términos de población y territorio, así como la complejidad de los congresos locales por la diversidad en su integración en relación con la población que de manera desigual cada diputado o diputada local representan en los escaños de mayoría. Además, analizan las implicaciones del criterio poblacional y partidista en la integración de los congresos locales, a partir de los resultados de la encuesta INE/Colmex sobre la confianza hacia las y los diputados por entidad federativa y la encuesta del proyecto Élités Parlamentarias Locales en México, aplicada en una selección de casos que muestran cómo sus opiniones se alejan de los criterios poblacionales e ideológicos en el ejercicio cotidiano de su labor como legisladores y legisladoras.

Esta sección concluye con el trabajo de Camilo Cruz, Omar de la Cruz y Vladimir Márquez, quienes describen el perfil socioeconómico, la experiencia política previa y, en su caso, las carreras políticas de las y los diputados locales de Morena en los 19 estados donde el partido tiene mayoría en el congreso local (2019), en busca de responder a la pregunta: ¿Qué tan nuevo es el Movimiento de Regeneración Nacional como partido político a nivel subnacional? El trabajo busca contribuir a la literatura sobre nuevos partidos políticos, política subnacional en México, carreras políticas subnacionales, y como registro y análisis de un actor político mexicano sobre el que aún hay pocos estudios y cuya victoria electoral cambia las dinámicas de competencia multinivel del sistema político del país.

En la segunda sección del libro hay un análisis detallado de las relaciones Ejecutivo-Legislativo desde distintas dimensiones y ámbitos de la política. El capítulo de Bernardo Aguilar Rodríguez presenta una primera aproximación

a los diseños institucionales que moldean las condiciones y reglas del juego a las que se sujetan tanto el o la titular del Ejecutivo estatal como la legislatura local. Dado que son múltiples las dimensiones que puede abarcar lo anterior, el texto se centra únicamente en los sistemas electorales por considerarlos la base sobre la que se despliegan los cambios políticos que alteran la relación entre poderes. En otras palabras, interesa conocer cómo se integran formalmente las cámaras en las entidades federativas para apreciar si existen o no posibles asimetrías que impacten en los procesos de democratización subnacional. Por su parte, en “Ideología y coaliciones en los congresos estatales de México”, Álvaro F. López Lara demuestra que en las legislaturas estatales de México la posición ideológica de los partidos y las y los legisladores muestra una significativa variación que responde al control partidario del gobierno, al contenido de los temas de la agenda y a las dimensiones de conflicto predominantes en la historia legislativa de cada entidad federativa.

María del Carmen Nava Polina argumenta que cualquier persona que busque conocer, sopesar y contrastar el trabajo que realizan las y los legisladores en un sistema democrático y con el precepto de reelección, tendría que estar en posibilidad de encontrar la información relacionada con su desempeño, las facultades y obligaciones que tienen, así como aquellas relacionadas con el funcionamiento parlamentario. Por ello, analiza el estado en el que se encuentra la información parlamentaria que existe en los sitios web, si cumple con características básicas de apertura y si cuenta con alguna referencia de acciones o apartados de parlamento abierto, en el marco del inicio de la reelección legislativa en México en el siglo XXI.

En la colaboración de Eunice María Elena Sánchez García y José Said Sánchez Martínez, se analiza el marco normativo y el papel que han desempeñado los congresos locales en el tema de la deuda pública. La principal hipótesis que se propone es que la pluralidad partidista en el Congreso hará que este órgano sea un control sobre el manejo de la deuda, lo cual se reflejará en menores aumentos. Para confirmar lo anterior, los autores desarrollan un análisis para datos de tipo panel con información para los 31 estados durante el periodo 2005-2015. Por su parte, José Javier Niño Martínez y Mauricio Gutiérrez

Cortés exploran la interacción entre Ejecutivo y Legislativo en los gobiernos estatales a través del ejercicio de la facultad presupuestaria de este último, principalmente en lo referente a su capacidad de fiscalización. Los autores proponen que la debilidad institucional de los congresos estatales en materia de fiscalización del gasto público no sólo responde a criterios atribuibles a su relación con el Ejecutivo estatal, sino a la propia debilidad fiscal del Ejecutivo y a la dispersión de la facultad fiscalizadora sobre el gasto público derivado del fortalecimiento de una política de centralización por parte de la Federación, que corresponde a la política de coordinación fiscal. Para ello se analizan el ejercicio aprobado por ramo 23 y los montos de recaudación de impuestos estatales en las 32 entidades federativas (2012-2018). Finalmente, Alejandra Armesto hace un análisis de los efectos del control partidista del gobierno en el Ejecutivo y el Congreso sobre el gasto público. La autora argumenta que el efecto de la ideología partidista sobre el gasto depende del apoyo legislativo que tenga la persona titular del Ejecutivo estatal. Cuando el oficialismo goza de ventaja en la composición del congreso se puede moldear el presupuesto de acuerdo con el programa del partido. Por ello, conforme a su hipótesis, cuando la gobernadora o el gobernador pertenece al Partido Acción Nacional, a medida que el contingente legislativo del partido oficialista en el congreso se incrementa, se observará una mayor inversión en obra pública y un menor gasto en salarios; y cuando la o el titular del Ejecutivo estatal proviene del Partido de la Revolución Democrática, a medida que aumenta su contingente legislativo se observará un mayor gasto en salarios.

En la tercera y última sección se analizan, por un lado, dos elementos fundamentales de la actividad interna en los congresos locales: el proceso legislativo y las comisiones; y, por otro lado, el proceso de integración de comisiones. En el primer texto, Iliana Rendón Arias define cómo el proceso legislativo constituye un conjunto de reglas necesarias para convertir una iniciativa en ley y con ello reformar o crear legislación. En México, el proceso legislativo a nivel local guarda diferencias con el federal, debido a la variación de las reglas formales encargadas de normar la creación o la reforma de leyes. Por ello, el objetivo principal de este capítulo es mostrar las diferencias del proceso legislativo local, mediante un ejercicio descriptivo y comparativo de los

32 congresos estatales, centrándose en las iniciativas preferentes del Ejecutivo y en los actores con facultad para iniciar legislación. Por su parte, Gabriela Magdaleno del Río mide la proporcionalidad en más de 800 comisiones legislativas de congresos locales en el periodo 2010-2013. Argumenta que estudiar la proporcionalidad en las comisiones es importante porque es resultado de un proceso en el que se decide cómo repartir los espacios en dichos órganos, los cuales se constituyen como derechos y recursos parlamentarios con los que las y los legisladores adquieren y demuestran experiencia política, y porque es un factor fundamental que favorece al equilibrio de poderes al interior de una legislatura y al proceso de institucionalización legislativa y su capacidad de control.

Sarah Patricia Cerna Villagra, Juan Mario Solís Delgadillo y Araceli Rodríguez Salazar se preguntan por qué tan pocas mujeres coordinan grupos parlamentarios en los congresos locales de México. Tras la aplicación de la norma de paridad en las elecciones de 2015, los autores realizan un análisis de su impacto en la distribución del poder en el ámbito legislativo local desde una perspectiva de género y, para ello, analizan cuáles son los factores que posibilitan el acceso de las (pocas) mujeres a los cargos de decisión política, específicamente a la coordinación de los grupos parlamentarios en 17 congresos locales en México en dos periodos legislativos (2012-2015 y 2015-2018). Lorena Vázquez Correa compara los lineamientos emitidos por las autoridades electorales locales en el periodo de 2014 a 2018 para hacer cumplir la paridad en la postulación de candidaturas para las legislaturas de las entidades federativas. El objetivo de Vázquez Correa es evaluar las diferentes reglas de cumplimiento del principio constitucional y cómo inciden en que unas legislaturas locales tengan mayor número de mujeres que otras, a fin de identificar cuáles son los obstáculos que persisten para incrementar la representación de las mujeres en los poderes legislativos locales. Para ello se analizan los últimos cuatro procesos electorales locales, tanto por los resultados en la integración de sus congresos como por el diseño de los lineamientos para cumplir con la paridad, así como los procesos de impugnación que han enfrentado estas medidas de acción afirmativa. Finalmente, Carlos Arturo Martínez Carmona identifica los factores institucionales

implicados en las decisiones legislativas estatales en torno a los derechos sexuales y reproductivos, pues desde hace una década el matrimonio igualitario y el aborto han formado parte de la agenda pública en las entidades de la República mexicana, con precedentes nunca vistos. El autor describe cómo la diferencia en los resultados y las rutas a seguir para su consecución han incentivado el análisis de los factores político-institucionales en el desempeño parlamentario a nivel subnacional e influyen de manera articulada en aras de explicar la toma de decisiones que conduce a la ampliación de derechos sexuales y reproductivos. Para ello, el autor analiza 24 casos referentes a la presentación de iniciativas de ley para modificar el código civil, código penal o la Constitución estatal en materia de aborto y matrimonio en 12 entidades de la República mexicana.

Finalmente, Luis Carlos Ugalde elabora una breve pero profunda reflexión sobre los contenidos de este trabajo colectivo y los retos a los que se enfrentan los congresos locales en México y que se evidencian en esta publicación. Además, nos presenta una posible agenda de investigación futura para este tema y este contexto, lo cual sin duda nos abre un amplio panorama para la ciencia política contemporánea especializada en cuestiones legislativas.

Como se desprende de la anterior descripción, del perfil de las autoras y autores especializados en estudios legislativos, y por el enfoque comparativo del texto, este libro es una contribución novedosa al debate académico sobre el desempeño y la evolución de las legislaturas locales desde una perspectiva comparada que contribuye a llenar un vacío de la ciencia política contemporánea.

Los coordinadores del libro agradecen a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y al Consejo Editorial de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por su apoyo en el desarrollo del proyecto de investigación "La representación política en los congresos locales de México", que permitió la elaboración de este libro colectivo, y al Instituto Nacional Electoral la posibilidad de participar en la coedición de la obra.





# **La nueva realidad de los congresos locales en México**



# **Capturando la diversidad. Treinta años de pluralidad política subnacional en México**

**Gabino Solano Ramírez\***

**Octavio Juárez Romero\*\***

## **Introducción**

El ciclo político que produjo la transición votada (Ortega, 2001) en México inició en 1988, con la polémica elección de Carlos Salinas de Gortari, y se cerró en 2018 con la elección del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Es el ciclo del aprendizaje democrático, de los cambios controlados, graduales, limitado a acuerdos mínimos, sobre todo en el ámbito político-electoral, y después a temas de competencia económica. Los crecientes problemas del país mostraron las sinergias negativas de esta dinámica política, el proceso gradualista estaba agotado, pues ya no aportaba a las soluciones que demandaban los fenómenos sociales emergentes. La élite de la alternancia era vista como parte del problema, no de la solución. En 2018 el electorado fue enfático: le dio el gobierno mayoritario a AMLO, una figura que cuestionaba el rumbo de la política del país.

---

\* Profesor investigador en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero.

\*\* Profesor en la Facultad de Matemáticas en la Universidad Autónoma de Guerrero.

No obstante, el gradualismo tuvo algunas ventajas, como la estabilidad política del país en un contexto de creciente pluralidad. Así, México transitó de la concentración del poder a una situación política de poderes compartidos (Lujambio, 2000), donde diferentes actores políticos tienen poder en las instituciones de gobierno y de representación, tanto de forma horizontal (en los poderes Ejecutivo y Legislativo), como de manera vertical (en los niveles de gobierno nacional, subnacional y local). Esta pluralidad o dispersión del poder político se puede observar a través de los fenómenos de alternancia, gobiernos divididos y multipartidismo en todos los ámbitos del poder político.

Respecto al campo de interés de este estudio, los cambios políticos asociados con la pluralidad política subnacional se han registrado en casi todas las entidades del país; con alcances, tiempos y rutas diferenciadas, dada la diversidad política regional. En cuanto a la alternancia en los poderes ejecutivos locales, hasta 2019 este fenómeno ha sucedido en 27 de los 32 gobiernos locales (84%), y sólo cinco entidades (Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México, Hidalgo) aún son gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde el periodo posrevolucionario. El primer cambio de este tipo sucedió en 1989, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) le ganó al PRI la gubernatura de Baja California.

Los gobiernos divididos, esto es, la situación política en la que el partido en el gobierno no tiene mayoría legislativa, se han presentado en el 97% de los congresos del país, con la única excepción del Congreso de Tamaulipas. También fue en 1989 cuando se registraron las dos primeras experiencias de gobiernos divididos en los estados de Baja California y Michoacán. Desde aquel año y hasta 2019, de las 334 legislaturas observadas, el 54% son de mayorías unificadas y el 46% de mayorías divididas. Este porcentaje es mayor para el caso de las legislaturas vigentes en 2019, con el 81% de los congresos locales (OBSEL-UAGro, s.f.).

La pluralidad política ha transformado el sistema de partidos en las legislaturas del país. Prácticamente en ninguna entidad se mantiene un partido predominante. De acuerdo con el número efectivo de partidos (NEP) (Laakso

y Taagepera, 1979), en los últimos años la normalidad son congresos multipartidistas en sus dos versiones: moderada y polarizada. El NEP promedio de las legislaturas subnacionales vigentes en julio de 2019 es de 3.8, es decir, un pluralismo moderado. La dispersión del sistema de partidos también se ha reflejado en la competitividad por el control del Congreso, ésta ha transitado de *nula* a *alta* en las legislaturas recientes, aunque aún se registran casos de *nula* competitividad.

La democratización del régimen político mexicano, en los ámbitos nacional y subnacional, alentó expectativas de modificaciones sustantivas en las prácticas dominantes durante el antiguo régimen, se esperaban mejores resultados de las políticas generadas en un contexto de mayor pluralidad, así como una mayor inclusividad de las demandas sociales. No obstante, la democratización no cubrió las expectativas que se habían generado. Al menos en la arena política siguieron vigentes prácticas no democráticas, las viejas reglas que regulan el juego político se reprodujeron con relativa facilidad en los nuevos partidos gobernantes, es decir, la élite de la alternancia mantuvo, con matices, las formas de ejercicio del poder cuestionadas a los gobernantes de la época hegemónica del PRI. Incluso, en muchos casos, la élite alternante estuvo representada por figuras políticas que provenían del PRI, quienes habían sido desplazados de los espacios de decisión y promovieron su permanencia en el poder a través de otros partidos. En suma, la democratización no tuvo el alcance ni la profundidad que había despertado en el imaginario político y social.

Los cambios políticos se expresaron en casi todos los ámbitos políticos del país, pero se confrontan con una realidad de continuidades. Aunque se reconoce que las reglas del juego político construidas durante el proceso democratizador han hecho posible, entre otras cosas, la pluralidad en la distribución del poder político y la posibilidad de convivencia y acuerdos en esa diversidad política, también se acepta que este proceso ha tenido sus límites, los cuales se observan en los escasos avances en la construcción de una institucionalidad democrática y en el fortalecimiento del Estado de derecho, que se traducen en ineficiencias del desempeño gubernamental para

hacer frente, entre otras cosas, a la corrupción, la inseguridad, la desigualdad social, y para garantizar los derechos humanos fundamentales. Por esta razón, para un segmento de analistas sociales la instauración de la democracia en México aún es una tarea pendiente (Cansino, Meyer y Zermeño, citados en Morales Garza, 2010).

Aunque no es el propósito de este ensayo analizar las limitaciones de la democratización mexicana, es pertinente señalar dos elementos para su reflexión. En primer lugar, como lo establece la teoría de las transiciones de Linz, Morlino y O'Donnell en sus diferentes obras, a la liberalización de un régimen autoritario debe seguir un proceso de instauración de las nuevas reglas en clave democrática, en muchos casos empíricos. Esto significa la destitución de las élites y reglas autoritarias por un nuevo andamiaje institucional, en algunos casos denominado Reforma del Estado, tras un pacto fundacional entre las élites de la alternancia. En el caso mexicano, este proceso no produjo un nuevo acuerdo integral para transformar el entramado institucional y normativo heredado del viejo régimen (Muñoz Ledo, 2001). Las reformas siguieron una ruta gradualista, limitada al ámbito electoral (después se impulsaron reformas de algunas estructuras políticas, económicas y sociales) y centrada en el ámbito nacional. Los acuerdos entre las élites que impulsaron la transición y las del antiguo régimen se limitaron a modificar las estructuras de poder sobre las que descansó por muchos años la hegemonía del PRI, sobre todo anclada en las y los actores y grupos regionales o subnacionales.<sup>1</sup>

En segundo lugar, el cambio político resultó ser descompensado (Morlino, 1985) porque los avances institucionales en el ámbito nacional no se corresponden con el atraso institucional en las estructuras de los poderes políticos locales, en la representación legislativa que aún mantiene su dependencia de los ejecutivos locales a pesar de que se integran con una mayor pluralidad (Solano, 2014), así como la precariedad de los poderes judiciales frente a

---

1 Cuando un grupo era desplazado o estaba en desacuerdo con la línea política nacional, migraba hacia la oposición local para mantener su poder por otros partidos, gracias a reglas electorales más pluralistas y competitivas.

las decisiones del Ejecutivo. Esta situación refleja la vigencia de reglas que favorecen la centralidad de las decisiones políticas y la preeminencia de la rama ejecutiva de gobierno en el régimen político mexicano.

Estas dos características básicas de la transición mexicana (limitada y descompensada) han generado que la etapa de instauración de las reglas democráticas y su eventual consolidación sea problemática e inconclusa (O'Donnell, 2010: 13). Un proceso inacabado, complejo y difícil (Durango, 2007), no sólo porque en muchas ocasiones no se tiene claridad acerca de cómo edificarlo, sino porque persisten obstáculos para que ese proceso se consolide, los cuales están relacionados con la reproducción de las reglas que sostenían el antiguo régimen.

De alguna manera, las limitaciones de la democratización han fortalecido la versión contemporánea de la cuarta transformación en la historia del país (4T), enarbolada por el nuevo gobierno mexicano. En su narrativa, este cambio político ha servido para que un selecto y poderoso grupo de 30 personas, "la mafia del poder" (una simbiosis entre el poder económico y el poder político), siga conduciendo el país y beneficiándose del producto nacional; es decir, en línea con la máxima *lampedusiana* del *gatopardismo*, el cambio ha servido para que todo siga igual. La propuesta de un cambio radical, un cambio verdadero, sintetizado en dos caracteres (4T), virtualmente arrasó en las elecciones generales de 2018 con el sistema de partidos que emergió de la apertura y liberalización del régimen político mexicano en 1988, en su mayoría representado por la triada del PRI, PAN y PRD (Partido de la Revolución Democrática).

La nueva geografía política que produjo las elecciones de 2018 invita a reflexionar sobre los derroteros que seguirá la democracia mexicana. Sin duda, la nueva correlación de fuerzas a nivel subnacional traerá nuevos desafíos para la gobernabilidad y la gobernanza democrática. La pluralidad política ha sido una divisa importante para promover reglas del juego político más pluralistas, pero, como ya se apuntó antes, esto será insuficiente si las estructuras del poder político no mejoran su desempeño, para lo cual

es necesario construir la institucionalidad democrática que el país requiere con urgencia.

La forma en la que se desarrollaron los cambios políticos<sup>2</sup> que promovieron la dispersión del poder político ha generado una voluminosa literatura académica y ha motivado amplios debates en la lucha por construir la narrativa del cambio en México. No obstante, también se acepta que estos esfuerzos se han concentrado en el cambio político a nivel nacional, soslayando la atención sobre este proceso en los planos subnacional y local.<sup>3</sup> Aunque son crecientes los estudios centrados en casos subnacionales en la producción académica que se origina en universidades y centros de investigación estatales, son escasos los trabajos que integran una perspectiva general y comparada de las 32 unidades subnacionales. Por tanto, iniciativas como la de este libro aportan al propósito de caracterizar y mejorar las explicaciones sobre las dimensiones del cambio político mexicano a nivel subnacional.

En línea con esta intención, el presente capítulo se propone analizar la evolución de la pluralidad política estatal en México, entendida como la distribución del poder político en diferentes actores con poder de veto, a través de dar seguimiento a la alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo de las entidades, los congresos con mayorías divididas entre el partido gobernante y la oposición, y el creciente multipartidismo en los congresos locales. La finalidad es ofrecer elementos empíricos que, desde una perspectiva panorámica y comparada, permitan identificar los avances y las rutas que han seguido dichos procesos, sus semejanzas o diferencias, así como su relación con otras dimensiones del cambio político subnacional en el país.

La propuesta metodológica pondera, en un indicador, el Índice de Pluralidad Política (IPP), los procesos políticos de alternancia, gobiernos divididos y multipartidismo. De esta manera, la pluralidad es una variable dependiente

---

2 El cambio político, de acuerdo con la clásica definición de Leonardo Morlino (1985: 47), representa "cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes".

3 En este trabajo, los conceptos subnacional y estatal se utilizan como sinónimos para referirse a las 32 entidades federativas de México.

de los procesos de alternancia, gobiernos divididos y multipartidismo; pero también puede ser una variable independiente, por ejemplo, para el análisis de la calidad de la democracia, del desempeño de las instituciones políticas, o se puede incorporar como una variable de contexto al analizar el ejercicio de las funciones de control legislativo en relación con el Poder Ejecutivo, y como un criterio de clasificación para realizar estudios comparados de casos subnacionales.

Contar con un indicador de los niveles de pluralidad subnacional es relevante, dado el carácter asimétrico de los cambios políticos que se han sucedido en las entidades del país. En general, se acepta que la democratización no ha seguido el mismo ritmo ni profundidad que en el plano nacional, de modo que los niveles de democracia son diferenciados; por tanto, se requieren instrumentos teóricos y metodológicos para definir desde perspectivas comparadas, entre otras dimensiones, los niveles de democratización que ha alcanzado cada entidad subnacional, la calidad de la representación política, los tipos de sistemas de partidos que operan en las legislaturas locales, las decisiones políticas en torno al gasto público y su fiscalización. En esta agenda de pendientes analíticos, el IPP sólo da seguimiento a una de las dimensiones más importantes del cambio político: la pluralidad, la cual supone la presencia de la oposición en las estructuras del poder político. Esta dimensión es una de las dos variables que Robert Dahl incorpora en su análisis de la democratización: la oposición (capacidad de debate o lucha) y la participación (control y discusión pública del gobierno); de ahí, la capacidad de oposición puede ser expresada en la presencia de actores políticos diferentes y plurales en cada rama política de gobierno, así como en la posibilidad de ser gobierno; mientras que la participación se refiere a la más amplia garantía del sufragio universal (Dahl, 1975/1997).

En suma, la propuesta se propone contribuir, por un lado, a comparar los avances de la pluralidad política en casos subnacionales y, por el otro, al avance metodológico para el análisis de la democratización en subunidades de estados federados que provienen de un pasado autoritario.

La investigación sigue una metodología exploratoria y comparativa (Bartolini, 1988/1991: 56-57). El estudio es exploratorio porque propone un esquema para ponderar los avances en la pluralidad política a nivel subnacional. Es comparado porque dicha aproximación analítica considera a las 32 unidades subnacionales del país. Este criterio de clasificación permitirá realizar inferencias sobre otras dimensiones politológicas.

Las tres variables analizadas son de tipo cualitativas; por ello, el análisis es descriptivo para indagar la distribución de la pluralidad política por legislaturas, periodos o entidades, de acuerdo con los indicadores desagregados por variable. Para el análisis se construyó una base de datos (BD) que se procesó en el paquete estadístico SPSS, la cual estará disponible en la plataforma del Observatorio Legislativo de la Universidad Autónoma de Guerrero (OBSEL-UAGro). En esta BD se integra la información de las 32 unidades subnacionales de México, un horizonte temporal de 30 años (1989-2019),<sup>4</sup> con aproximadamente seis periodos de gobierno y 10 legislaturas por entidad, en el cual se registraron 202 periodos de gobierno y 334 legislaturas subnacionales.

La información se obtuvo a través de fuentes abiertas: instituciones electorales locales y federal, congresos locales, diarios de circulación local, bases de datos y documentos publicados.

El trabajo está dividido en tres partes, la primera es introductoria y ofrece los elementos metodológicos para el estudio de la pluralidad política a través del IPP; en la segunda parte, con el IPP se analiza el caso de las entidades subnacionales; el trabajo concluye con algunas notas sobre la agenda de investigación que se abre con esta propuesta.

---

4 Se consideró este periodo dado que los primeros registros de alternancia y gobiernos divididos sucedieron en 1989, tras la ruptura del cardenismo con la coalición posrevolucionaria dominante y su integración a un partido político de centroizquierda, el PRD; así como el crecimiento de la oposición de centroderecha, enarbolada por el PAN, sobre todo en el norte del país.

## **La pluralidad política en los estudios subnacionales**

Reciente es la atención de académicos y especialistas en el estudio de los cambios políticos que se han sucedido en el plano subnacional del país, lo cual ha incrementado la literatura disponible en la ciencia política. Sin ser exhaustivos, entre los análisis recientes sobresalen las propuestas para evaluar el grado de democratización en las entidades y cómo este proceso ha afectado la relación Ejecutivo-Legislativo (Béjar, 2012; Pérez Vega, 2009; Casar, 2002; Lujambio, 1996), de modo que los congresos se han vuelto actores más activos y de mayor interés analítico. También resaltan algunas iniciativas con perspectivas generales y comparadas, como las de Montañón y Patrón (2017); Mirón, López Montiel y Bárcena (2017); Velázquez (2012), Jiménez (2014) y Lizcano y Reynoso (2015). Entre otros temas de interés, destaca el análisis de la rendición de cuentas (Ríos y Cejudo, 2009; Puente, 2011), el desempeño y las características de organismos autónomos estatales (Monsiváis y Brena, 2011), el desempeño institucional de los congresos (Solano, 2014), las variaciones en los sistemas de partidos locales (Reynoso y Montero, 2016), el proceso presupuestal (Sánchez, 2017), los efectos de las reformas electorales en la pluralidad legislativa (Mirón, López Montiel y Bárcena, 2017), y la participación de las mujeres en los congresos (Hernández y Rodríguez, 2017).

La mayoría de los trabajos tienden a señalar las ventajas políticas e institucionales que conservan las y los titulares del Ejecutivo respecto a los congresos, a pesar de las reformas normativas y la mayor pluralidad legislativa. En el caso del proceso presupuestal, Sleman (2012) señala que, si bien en la mayoría de las legislaciones estatales se mantiene una postura neutral para mantener el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en algunas entidades, como Aguascalientes, Baja California, Estado de México y Tamaulipas, se le ha dado prominencia en materia presupuestaria a los gobernadores.

En cuanto a la supervisión del gasto público por los congresos, uno de los trabajos más recientes realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Índice de Información del Ejercicio de Gasto 2018,

muestra que en el ejercicio fiscal 2017 las y los gobernadores gastaron más de lo aprobado y de manera distinta a lo establecido en los presupuestos de egresos. Los contrapesos no fueron efectivos a las y los gobernadores en materia presupuestal. En el mismo sentido, José Said Sánchez (2017) encontró que la presencia de la oposición en el Congreso no implicó la activación del sistema de pesos y contrapesos en cuanto a la deuda subnacional.<sup>5</sup>

Otro estudio que también analiza el proceso presupuestal en entidades subnacionales es el de Armesto (2015), para los casos de México y Argentina, quien afirmó que en contextos de alta disciplina partidaria, los congresos locales de estos países, además de deficiencias técnicas, son relativamente débiles frente al Ejecutivo en materia presupuestaria debido a la facultad de los gobernadores y las gobernadoras de modificar el presupuesto ya aprobado por el Congreso.

Se podría suponer que en la medida en que los partidos de oposición obtienen más escaños, debería aumentar la supervisión y el control del proceso presupuestal; sin embargo, esta función legislativa no es efectiva en la práctica (Velázquez, 2015). Tal pareciera que aun con el incremento de pluralidad política en los congresos, éstos no han sido contrapesos efectivos a las gobernadoras y gobernadores, que la dimensión partidista no tiene efecto en la relación Ejecutivo-Legislativo (Puente, 2011).

De acuerdo con Sánchez (2017), con el incremento en la pluralidad partidista se han dado cambios en la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional. Los congresos estatales han ganado autonomía respecto al ejecutivo, con lo cual se han vuelto más activos en materia presupuestaria al verificar y modificar el contenido del presupuesto de egresos.

En otro tema, Pablo Armando González (2017) analiza la alternancia de los ejecutivos a nivel subnacional frente a la pérdida de mayoría en los congresos

---

5 La premisa de este estudio es que ante un congreso plural, el gobernador tendría más problemas para aprobar las solicitudes de deuda. Sánchez analiza las 32 entidades e integra las variables de pluralidad partidista en el congreso, gobiernos divididos, partido en el gobierno y año electoral.

de las 32 entidades federativas entre 2004 y 2013. Mediante las coaliciones electorales, el debilitamiento de las estructuras partidarias y la competitividad electoral se plantea indagar si las coaliciones fueron determinantes para la alternancia y encuentra que no es concluyente porque sólo se dio en ocho entidades, frente a 15 alternancias donde un solo partido ganó sin coalición.

Por su parte, Reynoso y Montero (2016) se enfocan en la evolución de la integración de 17 congresos locales tras las elecciones de 2015, calculan el número efectivo de partidos, el índice de fragmentación y el de volatilidad, dejan abiertos planteamientos que cuestionan las causas del multipartidismo a nivel subnacional, así como el desempeño de los nuevos equilibrios de poder en las entidades mexicanas. De la misma manera, en un trabajo previo, Solano (2014) concluía que al menos en condiciones de gobiernos divididos, alternancia simple y en sistemas de multipartidismo moderado, los congresos subnacionales han presentado debilidad institucional respecto al Ejecutivo, debido a que las legislaturas no han ejercido plenamente sus funciones sustantivas de control respecto al gobierno.

Uno de los ámbitos menos estudiados de la función legislativa es la fase de fiscalización. Un trabajo relevante es el realizado por Gutiérrez (2015), quien analizó el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en contextos de gobiernos divididos y el tamaño de sus presupuestos. En la mayoría de los casos, la pluralidad del Congreso y la suficiencia de recursos coincidieron con una buena evaluación. Considera que, en general, los gobiernos divididos son positivos para que se dé un mejor control político a las acciones del gobierno; aunque en el caso de Campeche, con un gobierno unificado y uno de los presupuestos más bajos destinados a las EFS (factores que se consideran negativos para una buena fiscalización), obtuvo un buen desempeño. Por otro lado, Sinaloa, que registró uno de los presupuestos más altos a las EFS y un gobierno sin mayoría, obtuvo uno de los peores resultados en el índice de desempeño de fiscalización.

## **Índice de Pluralidad Política (IPP)**

La finalidad de este trabajo es construir un indicador (el Índice de Pluralidad Política) que permita medir los avances de la pluralidad en unidades subnacionales de estados federados y gobiernos presidenciales, dado que ha sido escasamente estudiado desde una perspectiva integral y comparada. El propósito es ofrecer una visión panorámica y, de alguna manera, más realista de los alcances de estos cambios políticos en las 32 unidades subnacionales del país.

La pluralidad política se ha definido aquí como la distribución del poder político entre varios actores políticos relevantes. Es un indicador que suele asociarse con el avance de procesos de transición democrática, de modo que la pluralidad se origina y se reproduce en contextos democráticos. Los indicadores considerados en el IPP están asociados a los procesos de distribución del poder político en los poderes Ejecutivo y Legislativo de sistemas de gobierno presidencial: la alternancia en los poderes ejecutivos, los gobiernos divididos y la pluralidad partidista en los congresos locales o multipartidismo. La premisa de integrar estas tres variables es que la magnitud de la distribución del poder político sólo es posible medirla de manera consistente si se consideran estos procesos de forma combinada, y no separada como la mayoría de los estudios lo realizan.<sup>6</sup>

### **1) Alternancia<sup>7</sup>**

La variable “alternancia de partidos en la rama ejecutiva de gobierno” se define aquí de forma procedimental, en relación con la sucesión regular de par-

---

6 La tarea de contrastar esta hipótesis será el propósito de un próximo reporte de investigación que utilice la pluralidad política como variable de contexto para analizar su influencia o no en otras dimensiones del cambio político, por ejemplo, en el desempeño de los contrapesos legislativos respecto a la rama ejecutiva de gobierno, una cuestión que no ha podido ser inferida sólo con la variable de gobierno dividido (Solano, 2014).

7 La mayor parte de las definiciones y clasificaciones utilizadas en este apartado se retoman de Solano (2014).

tidos opuestos que se turnan en el gobierno como resultado de elecciones democráticas (Bobbio, 1995; Espinoza, 2011). Constituye uno de los cambios políticos más relevantes, sobre todo en contextos donde el Poder Ejecutivo tiene una mayor centralidad en el sistema político, como en la forma de gobierno presidencial. También se ha considerado una de las pruebas más importantes de la conclusión del proceso de liberalización política y el inicio de la instauración democrática, por lo que suele asociarse con el arribo de la pluralidad en su conjunto. De alguna manera lo es, pero no en la profundidad que se le atribuye, pues es posible que la alternancia se realice sin alterar la concentración del sistema de partidos o sin que se modifique la mayoría legislativa del partido gobernante, ahora representada por otro partido. Por tanto, es una condición necesaria para la democratización del régimen político, pero es probable que no sea suficiente para recrear la pluralidad en las estructuras del poder político y potencialmente favorezca la democratización.

La alternancia, en contextos políticos o institucionales de mayor diversidad (como el sistema de gobierno presidencial), es un fenómeno que puede adquirir una diversidad de situaciones políticas. Por tanto, es pertinente clasificar sus posibles características empíricas. En este trabajo se sigue la tipología sugerida por César Cansino (2008), quien considera como referente el partido político que detenta el gobierno previo a la alternancia; en el caso mexicano, el PRI. Estos tipos o indicadores de alternancia se ordenan de menor a mayor pluralidad, de acuerdo con el número de partidos que se han sucedido en el Poder Ejecutivo subnacional, y se les asigna un valor entre 0 y 1 para su manejo analítico en el índice de pluralidad.

De esta manera, cuando la alternancia no se ha registrado se denomina *sin alternancia* y se le asigna un 0; cuando sucede una sola vez, se designa como *alternancia simple*, con un valor de 0.33; en caso de que el partido que perdió la primera alternancia recupere de nuevo el gobierno, se define como *alternancia de ida y vuelta* y se le califica con un valor de 0.75; por último, cuando el Poder Ejecutivo ha sido alternado entre tres o más partidos, se le califica como *alternancia compleja* y se le otorga un 1, por ser la máxima

posibilidad de pluralidad política. Esta clasificación de alternancia y su ponderación se muestran en la tabla 1.

**Tabla 1**  
**Alternancia**

Tipo	Descripción	Ponderación
Compleja	Situación política donde al menos tres partidos se han sucedido en el Poder Ejecutivo.	1
Ida y vuelta	Situación donde el partido que gobernó antes de la primera alternancia regresa al poder después de un intervalo gobernado por otro.	0.67
Simple o de un partido a otro	Casos donde sólo ha habido una alternancia en el Poder Ejecutivo, de un partido a otro o alianza electoral.	0.33
Sin alternancia	Situación donde ha gobernado un partido.	0

Fuente: Adaptada de Cansino (2008).

## 2) Gobiernos divididos

Gobierno dividido es la situación política en la que diferentes actores políticos tienen poder en instituciones relevantes. En el marco de un sistema presidencial y estructura federal, es posible que el gobierno se encuentre dividido en dos dimensiones: de manera *horizontal* o nacional cuando el partido del titular del Ejecutivo nacional no tiene mayoría en el Congreso; y *vertical* o federal cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales (Colomer, 2001: 179). La naturaleza de este trabajo atiende la dimensión horizontal de la división de poderes, por tanto, los gobiernos divididos aquí se definen como la situación política en la que el partido en el gobierno no tiene mayoría legislativa.

Los gobiernos divididos adquieren mayor relevancia en una estructura de gobierno presidencial. Es común que en procesos de liberalización política el Congreso sea uno de los primeros espacios donde se permita la participación de la oposición, de modo que cuando la apertura política es efectiva, generalmente el Poder Legislativo es dominado por la élite que impulsa el cambio político. No obstante, los gobiernos divididos son insuficientes para declarar el arribo de la democracia en gobiernos presidenciales si este cambio no va asociado con la alternancia política en el Poder Ejecutivo, debido a las amplias facultades que concentra la figura presidencial y a una expresión más amplia de actores políticos. Por lo que no es conveniente atribuir demasiadas expectativas al cambio político de gobiernos divididos, sin considerarlo en conjunto con la alternancia y el multipartidismo.

Debido a la variedad de combinaciones políticas posibles que este fenómeno puede adquirir, aquí se propone clasificarlo conforme a la propuesta de Alonso Lujambio (2000), quien considera la dimensión del tamaño de la representación política legislativa del partido gobernante; es decir, la mayor o menor dificultad que enfrenta el partido gobernante para conformar una mayoría congresional.

Desde esta perspectiva, los gobiernos divididos se clasifican en cuatro categorías; la situación más simple es aquella en la que el partido gobernante cuenta con la mitad de los escaños (Gobierno dividido A, valor 0.20), hasta aquella en la que la mayoría absoluta del Congreso es controlada por un partido opositor (Gobierno dividido D, valor 1). En medio de estos extremos se ubican los congresos que están integrados por minorías legislativas, y caben dos escenarios: 1) cuando la primera minoría la tiene el partido gobernante se define como gobierno dividido tipo B y se le otorga un valor de 0.4; y 2) en la que un partido opositor está al frente de la primera minoría legislativa, que se considera gobierno dividido tipo C y se le asigna un valor de 0.70. En tanto que la situación política en la que el partido en el gobierno tiene la mayoría absoluta legislativa se denomina Gobierno Unificado (GU) y se le atribuye un valor de 0 (ver tabla 2).

**Tabla 2**  
**Gobiernos divididos**

Tipo	Descripción	Ponderación
GU	Gobierno unificado, cuando el partido en el gobierno controla la mitad más uno del Congreso.	0
A	Gobierno dividido donde el partido gobernante tiene la mitad de los escaños.	0.20
B	Gobierno dividido donde el partido gobernante representa la primera minoría legislativa.	0.40
C	Gobierno dividido en el que el partido en el gobierno conforma una de las fracciones legislativas minoritarias.	0.70
D	Gobierno dividido en el que el partido del gobernador enfrenta una mayoría legislativa absoluta opositora (y monocolor).	1

Fuente: Elaboración propia con base en Lujambio (2000).

### 3) multipartidismo

La variable multipartidismo identifica los partidos relevantes al interior del sistema político. Los partidos son importantes cuando cumplen con cualquiera de los siguientes criterios: 1) posibilidad de formar gobierno, 2) capacidad de veto (chantaje), o 3) capacidad de coalición (Sartori, 1976/1987). Es un indicador que permite evaluar el grado de competencia intrapartidaria.

Esta variable se asocia con la presencia de gobiernos divididos. De modo que contextos multipartidistas generalmente producen congresos plurales, lo cual impone a los partidos en el gobierno la necesidad de construir alianzas y negociar la aprobación de su agenda legislativa y de gobierno con otros actores políticos con capacidad de veto o de chantaje. Sin duda, el cambio político democrático se ve favorecido cuando la pluralidad de actores puede acceder a los espacios de gobierno y representación, de tal forma que el multipartidismo puede ser “un signo de democratización” (Dumont

y Caulier, 2005); pero tampoco es suficiente, pues este proceso requiere de la institucionalización de las reglas del juego democrático, lo cual es posible cuando se han experimentado las posibilidades de la alternancia y la pluralidad legislativa se procesa sin mayores dificultades.

Entre las diferentes dimensiones analíticas del sistema de partidos, enumeradas por Nohlen (1998: 42), se encuentran: “a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político”. En este trabajo se da seguimiento a la composición del número de partidos legislativos de los 32 congresos locales en México en el periodo 1989-2019.

En este caso también es necesario distinguir la variedad de sistemas de partidos que puede generar la competencia electoral por el Congreso. La clasificación aquí seguida es el NEP desarrollado por Marku Laakso y Rein Taagepera (1979).<sup>8</sup> Conforme al NEP, los sistemas de partidos se pueden clasificar en cuatro clases: *partido predominante*, donde el número de partidos relevantes es menor a 1.7; *bipartidista*, cuando el NEP se sitúa entre 1.8 y 2.4 partidos importantes; *multipartidista moderado*, cuando el resultado está entre 2.5 y 3.9 partidos; *multipartidista polarizado*, para un intervalo de 4 a 8.9 partidos; y *atomizado*, para nueve partidos y más (Chasqueti, 2001). Para integrar estos valores al IPP, se ordenan los sistemas de partidos de menor a mayor dispersión y se les asignan los siguientes valores: 0.2 al partido predominante, 0.4 al bipartidismo, 0.7 al multipartidista moderado, 1 para el multipartidista polarizado y 1.5 para el multipartidista atomizado.

Para este estudio se consideran los sistemas de partidos legislativos conforme al NEP y la clasificación que define Sartori (1976/1987):

---

8 El NEP se obtiene a través de la fórmula:  $NEP = 1 / \sum p_i^2$   $n_i = 1$ , donde  $p_i$  es la proporción de escaños que tiene el  $i$  partido con representación en el Congreso local. La fórmula consiste en dividir 1 entre la suma de los cuadrados de las proporciones (votos o bancas) que los partidos obtienen. Así se obtiene el número efectivo de partidos parlamentarios.

1. *Partido predominante*. La existencia de partidos distintos al principal está permitida, existen como entidades legales, legítimas y compiten con el partido predominante. Aunque lo anterior no significa que los partidos menores puedan ser en la práctica competidores eficaces. Existe más de un partido, pero la rotación o alternancia en el poder no ocurre en realidad.

2. *Bipartidista*. Dos partidos están en condiciones de igual competencia por la mayoría de los escaños y el gobierno; la alternancia en el poder es una expectativa latente. La existencia de terceros partidos carece de importancia.

3. *Pluralismo moderado*. Sistema numéricamente limitado a no más de cinco partidos cuya distancia ideológica es relativamente pequeña, la competencia es centrípeta; es decir, los partidos compiten por un electorado ubicado en el centro y moderan sus políticas. Este tipo de sistema muestra que el régimen político democrático en el cual se inserta posee un alto nivel de apoyo y legitimidad ante la ciudadanía y los grupos sociales relevantes.

4. *Pluralismo polarizado*. Este tipo de sistema se caracteriza por la presencia de una oposición antisistema; además, por la existencia de oposiciones polarizadas, ubicación central de un partido o un grupo de éstos, alta distancia ideológica y la presencia de una política de súper oferta.

5. *Pluralismo atomizado*. Se considera un sistema de partidos inestable, con una gran dispersión partidaria, generalmente favorecida por el transfuguismo de los actores políticos y la escasa identidad partidaria.

Las variables e indicadores del IPP antes descritos se resumen en la tabla 3, cada ítem fue adaptado de la literatura de la cual se nutre esta propuesta.

El IPP adquiere valores de 0 a 3.5, donde el valor mínimo significa que el poder político está altamente concentrado en un reducido número de actores políticos, los cambios políticos son mínimos o imperceptibles y, si se presentan, no modifican esta situación. Mientras que el valor máximo muestra una plena dispersión del poder político en una pluralidad de actores políticos

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

con poder de veto. Los valores e intervalos asignados en la categorización del índice han sido definidos respetando, en lo posible, la propuesta original de cada variable. El índice adquiere la siguiente clasificación en la escala de la pluralidad política:

**Tabla 3**  
**Variables e indicadores del Índice de Pluralidad Política**

Variable	Indicador	Descripción	Valor
Gobierno dividido (GD)	Gobierno unificado (GU)	Partido gobernante tiene mayoría absoluta (50% + 1).	0
A	A	Partido gobernante tiene 50% de escaños.	0.20
B	B	Partido gobernante es primera minoría.	0.40
C	C	Partido opositor es primera minoría.	0.70
D	D	Partido opositor tiene mayoría absoluta (50% + 1).	1
Alternancia	Sin alternancia	Sólo ha gobernado un partido.	0
	Simple	Gobierna un partido diferente al del antiguo régimen.	0.33
	Ida y vuelta	El partido del antiguo régimen recuperó el gobierno.	0.67
	Compleja	Han gobernado dos o más partidos diferentes al del antiguo régimen.	1
Multipartidismo (NEP)	Predominante	NEP 1.7.	0.2
	Bipartidista	NEP 1.8 a 2.4.	0.4
	Multipartidista moderado	NEP 2.5 a 3.9.	0.7
	Multipartidista polarizado	NEP 4.0 a 8.9.	1
	Atomizado	NEP a partir de 9.0.	1.5

Fuente: Elaboración propia, adaptada de las propuestas de Cansino (2018), Lujambio (2000), Laakso y Taagepera (1979), y Sartori (1976/1987).

- *Pluralidad muy baja*, entre 0 y 1.0. El poder político está concentrado en pocos actores relevantes y sólo se han registrado alguna de las tres variables, o de manera conjunta, pero en una dimensión mínima.
- *Pluralidad baja*, de 1.1 a 1.5. Esta situación registra una mejoría en el acceso al poder de actores políticos que tradicionalmente no lo hacían, pero el recambio de actores aún es incipiente.
- *Pluralidad media*, de 1.6 a 2.0. En este escenario, la distribución del poder empieza a ser más amplia, es posible que ya se hayan registrado algunos cambios de la pluralidad, pero aún no es clara la tendencia de los cambios.
- *Pluralidad alta*, de 2.1 a 2.5. En esta situación, la pluralidad está presente de manera creciente en las estructuras del poder político, aunque aún hay instancias de poder donde no se han presentado todos los cambios de pluralidad.
- *Pluralidad muy alta*, de 2.6 a 3.5. Es la situación de máxima dispersión del poder político; ya se han registrado todos o casi todos los cambios aquí considerados. El juego político es disputado por la mayor pluralidad de actores en todas las estructuras del poder político.

## **La pluralidad política subnacional en México**

Al inicio de este ensayo se presentaron los datos agregados de las variables de pluralidad que conforman este índice, en esta sección se describe con mayor detalle la evolución de estos indicadores en las 32 entidades del país a partir de la ponderación que se expuso en el párrafo previo. En un primer momento se presentan estas variables de manera descriptiva y en seguida de manera integrada en el IPP.

## **La alternancia subnacional**

Es relevante que en 30 años que han transcurrido desde la primera alternancia, en 1989, casi todas las entidades de México han registrado esta

experiencia de cambio político, con cinco excepciones en las que también es de interés indagar los motivos de tan largo predominio del PRI.

Durante el proceso de transición política, sólo dos partidos disputaban al PRI el poder político, el PAN y el PRD, pero ambos lo hacían de manera predominante en regiones diferentes: el PAN en el centro-norte y el PRD en el centro-sur. Esta situación se ha modificado en dos sentidos: primero, hay entidades donde los tres partidos se han alternado (Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos), y, segundo, otros partidos han logrado ser gobierno, como Movimiento Ciudadano (MC) en Oaxaca y Jalisco, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en Chiapas, el Partido Encuentro Social (PES) en Morelos, Morena en la Ciudad de México, Veracruz, Puebla, Tabasco, Chiapas y Baja California, y Nuevo León es gobernado por un político sin partido.

En cuanto a los tipos de alternancia, en los 203 gobiernos locales de los 30 años aquí analizados, en poco más de la mitad (54%) se registran gobiernos *sin alternancia*, una cuarta parte han tenido alternancia simple, el 13% son alternancias de ida y vuelta, y sólo el 8% han sido gobernados por más de dos partidos (alternancia compleja).

La alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo local a 2019 se ha presentado en 27 de las 32 entidades del país. Los tipos de alternancia son cada vez de mayor pluralidad: en una tercera parte de los estados (34%) se han alternado el gobierno dos o más partidos diferentes al PRI (*compleja*); casi en la misma proporción de casos (37%), el gobierno ha sido recuperado por este partido tras el gobierno de otro (*ida y vuelta*); y cuatro entidades (13%) han tenido la experiencia de ser gobernadas por un solo partido diferente al anterior partido hegemónico (simple), tal como se observa en la tabla 4.

Esta tendencia muestra que la competencia democrática produce en algún momento la alternancia de partidos en los gobiernos; por tanto, se espera que en los próximos años esta normalidad política se registre en las entidades que aún son gobernadas por el PRI o aquellas donde son dominantes

otros partidos que emergieron de la alternancia, como el PAN en Guanajuato y el PRD-Morena en la Ciudad de México.

**Tabla 4**  
**Alternancia subnacional en México, 2019**

Sin alternancia	Simple	Ida y vuelta	Compleja
16%	13%	37%	34%
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campeche</li> <li>▪ Coahuila</li> <li>▪ Colima</li> <li>▪ Estado de México</li> <li>▪ Hidalgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Durango</li> <li>▪ Guanajuato</li> <li>▪ Quintana Roo</li> <li>▪ Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aguascalientes</li> <li>▪ Chihuahua</li> <li>▪ Guerrero</li> <li>▪ Michoacán</li> <li>▪ Nayarit</li> <li>▪ Oaxaca</li> <li>▪ Querétaro</li> <li>▪ San Luis Potosí</li> <li>▪ Sinaloa</li> <li>▪ Sonora</li> <li>▪ Yucatán</li> <li>▪ Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baja California Sur</li> <li>▪ Baja California</li> <li>▪ Ciudad de México</li> <li>▪ Chiapas</li> <li>▪ Jalisco</li> <li>▪ Puebla</li> <li>▪ Morelos</li> <li>▪ Nuevo León</li> <li>▪ Tabasco</li> <li>▪ Tlaxcala</li> <li>▪ Veracruz</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

### Los gobiernos divididos subnacionales

Los gobiernos locales con mayorías diferentes en los poderes legislativos se han presentado en casi todas las entidades del país, con la excepción de Tamaulipas. De las 334 legislaturas observadas durante el periodo aquí analizado, el 46% corresponden a gobiernos divididos y el 54% a gobiernos unificados. Respecto a los tipos de gobiernos divididos registrados, predominan los congresos con fracciones legislativas minoritarias. En una cuarta parte de las legislaturas esta minoría correspondía al partido gobernante y en el 12%, a un partido opositor; sólo en el 5% la mayoría absoluta fue encabezada por un partido diferente al gobernante.

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

En el caso de las 32 legislaturas vigentes a 2019, los gobiernos divididos alcanzan el 81%, y sólo el 19% son mayorías unificadas. Esto significa que la mayoría de los ejecutivos locales tienen que gobernar con el acuerdo de partidos opositores. En cuanto a los tipos de gobiernos divididos, el 40% corresponde a gobiernos de minoría tipo C, encabezada por un partido distinto al del Ejecutivo, y en el 28% esta posición la ocupa el partido gobernante (tipo B); mientras que en cuatro entidades (13%) el Ejecutivo enfrenta una mayoría absoluta de un partido opositor (tipo D). En este año no se registran gobiernos divididos tipo A.

En relación con la recurrencia de los gobiernos divididos por entidad, es decir, el número de periodos legislativos con mayorías divididas, el promedio es de cinco legislaturas de aproximadamente 10 periodos. En la media se ubican los estados de Guanajuato, Nuevo León y San Luis Potosí. Por arriba de esta media se ubican 13 entidades con seis a 10 legislaturas. Este fenómeno ha sido más recurrente en Chiapas, Jalisco y Michoacán (siete periodos); Morelos, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas (ocho legislaturas); y, de manera especial, Baja California, la primera entidad donde se registró este cambio y se mantuvo por 10 periodos consecutivos. Hasta la LXIII Legislatura (2019-2021) se ha registrado un nuevo gobierno unificado. Por debajo de la media se ubican 15 entidades con un registro de dos a cuatro periodos de mayorías divididas. Con el menor número de experiencias de mayorías divididas (dos periodos) se ubican la Ciudad de México, Coahuila, Durango, Tabasco y Veracruz (ver tabla 5).

Como aquí se muestra, los gobiernos divididos constituyen una normalidad en la competencia política por el Poder Legislativo. La pluralidad legislativa ha recreado y puesto a prueba los alcances y las limitaciones de las funciones legislativas de control de la rama ejecutiva del gobierno. La creciente literatura sobre este fenómeno, citada antes, ha evidenciado varias dificultades que enfrentan los congresos locales para hacer efectivo el ejercicio de sus funciones constitucionales, pero también ha disipado los temores iniciales asociados con la posibilidad de parálisis legislativa y las crisis de gobierno

asociadas con la pluralidad, mostrando que es posible la convivencia política democrática en situaciones de poderes compartidos.

**Tabla 5**  
**Número de gobiernos divididos en legislaturas subnacionales de México, 1989-2019**  
**(frecuencia)**

0	1	2	3	4	5
Tamaulipas	-	Cd. de Méx. Coahuila Durango Tabasco Veracruz	Hidalgo Puebla Quintana Roo Sinaloa Yucatán	BCS Campeche Chihuahua Nayarit Oaxaca	Guanajuato Nuevo León SLP
6	7	8	9	10	
Ags. Colima Edo. de Méx. Guerrero Querétaro	Chiapas Jalisco Michoacán	Morelos Sonora Tlaxcala Zacatecas	-	Baja California	

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

### **El multipartidismo subnacional**

La tercera variable de pluralidad es el multipartidismo, expresada en el Número Efectivo de Partidos legislativos relevantes; es decir, los tipos de sistemas de partidos competitivos que operan en las legislaturas estatales como resultado de los cambios asociados con la democratización.

Conforme al periodo temporal aquí seguido (1989-2019), las características distintivas de este fenómeno son su diversidad y creciente pluralidad; casi todos los tipos de sistemas de partidos están presentes en todas las legislaturas estatales. En este recuento, los sistemas de partidos más frecuentes

son el multipartidismo moderado (42%) y el bipartidismo (40%), mientras que el multipartidista polarizado ocupa el 11%, y el de partido predominante sólo el 7%, sobre todo en los primeros años de este periodo. También es relevante que los sistemas multipartidistas (moderado y polarizado) se han presentado en la mitad de las legislaturas.

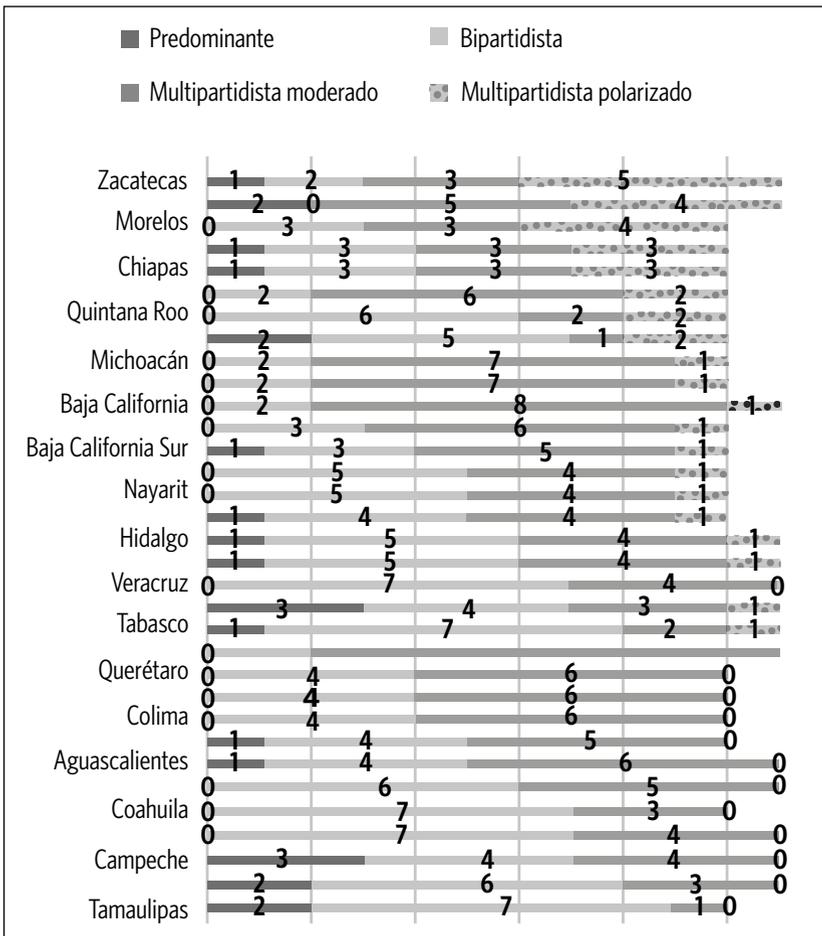
En cuanto al registro de los sistemas de partidos por entidad, en la gráfica 1 las entidades están ordenadas conforme a la mayor presencia de pluralidad partidista; es decir, cuando registran sistemas de partidos polarizados. Encabezan las legislaturas de Zacatecas (5 periodos), Tlaxcala y Morelos (ambas con cuatro periodos), con los mayores registros de pluralismo polarizado; en tanto que 12 estados no registran sistemas multipartidistas polarizados. Al considerar de manera conjunta los sistemas multipartidistas en su versión moderada y polarizada, se elevan a nueve las entidades con mayores registros; en orden descendente: Tlaxcala, Baja California y Durango, con nueve periodos; Zacatecas, Michoacán, Ciudad de México y Estado de México, con ocho; y Morelos y Sonora con siete legislaturas.

En el otro extremo, las legislaturas con sistemas de partidos menos plurales, es decir, con sistemas de partidos predominante y bipartidista, también son nueve con un rango de siete a nueve periodos legislativos. Encabeza la lista Tamaulipas, con nueve; Yucatán y Tabasco, con ocho periodos; mientras que Campeche, Oaxaca, Jalisco, Coahuila, Veracruz y Puebla han tenido siete periodos con algún tipo de estos sistemas partidistas. De este bloque de entidades resaltan Oaxaca y Campeche, quienes han tenido el mayor número de periodos (tres) con un sistema de partidos predominante; así como Tamaulipas, Tabasco, Jalisco, Veracruz y Coahuila, por tener el mayor número de legislaturas de sistemas bipartidistas, con siete periodos durante el arco temporal de este estudio (ver gráfica 1).

Con los datos mostrados, puede afirmarse que la tendencia del sistema de partidos subnacionales es al multipartidismo, lo cual se confirma en las legislaturas vigentes en 2019. El NEP promedio en estas legislaturas es de 3.8, esto es, un pluralismo moderado, casi en la frontera del pluralismo polarizado

(NEP a partir de cuatro). En 2019, los sistemas multipartidistas están presentes en el 91% de las legislaturas, con un creciente registro de multipartidismo polarizado (38%). En tanto que los sistemas bipartidistas han disminuido a una de cada 10 legislaturas (9%), y no se registra ningún caso de sistema de partidos predominantes, el de menor pluralidad.

**Gráfica 1**  
**Número de sistemas de partidos por entidad, 1989-2019**



Fuente: Elaboración propia con datos del OBSEL-UAGro.

En resumen, las variables de pluralidad subnacional aquí expuestas muestran una tendencia positiva hacia una mayor distribución del poder político. Así lo muestra la diferencia entre los datos registrados en los 30 años analizados en comparación con los reportados en la legislatura vigente a 2019. Se ha transitado de una mayoría de casos sin alternancia a una mayor frecuencia de alternancia de ida y vuelta y compleja. Los gobiernos divididos también han evolucionado de una mayoría de casos unificados a minorías legislativas controladas por un partido opositor (tipo C). En el mismo sentido, el multipartidismo ha cambiado de un formato mayoritariamente bipartidista en todo el periodo a una mayor presencia de sistemas de multipartidismo moderado en 2019, con un incremento en el NEP de casi un partido político relevante, aunque aún se mantiene en el tipo de multipartidismo moderado (ver tabla 6).

La tabla 6 ilustra más claramente la necesidad de contar con un criterio unificado para medir la evolución de la pluralidad política en contextos de democratización. Con estas variables, es evidente que el cambio ha distribuido el poder político en sentido positivo, pero, consideradas de manera separada, no es posible capturar su diversidad de forma integrada, como tampoco medir su evolución. Tales son los propósitos de utilizar el IPP para analizar la dispersión del poder político en México, tema del siguiente apartado.

### **El IPP subnacional en México**

En esta sección se describe el Índice de Pluralidad Política subnacional en México, el cual muestra la evolución de la distribución del poder político conforme a la ponderación de los fenómenos de alternancia, gobiernos divididos y multipartidismo, descrita antes. Las categorías que asume el IPP están ordenadas de *muy baja* a *muy alta* pluralidad por entidad federativa, en los 334 periodos legislativos analizados que transcurren de 1989 a 2019.

Los datos agregados muestran que la mitad de las legislaturas durante este periodo han registrado niveles de muy baja pluralidad y el 22% de pluralidad

baja. Mientras que sólo el 10% registra niveles de alta y muy alta pluralidad. La pluralidad media apenas se registró en el 16% de las legislaturas.

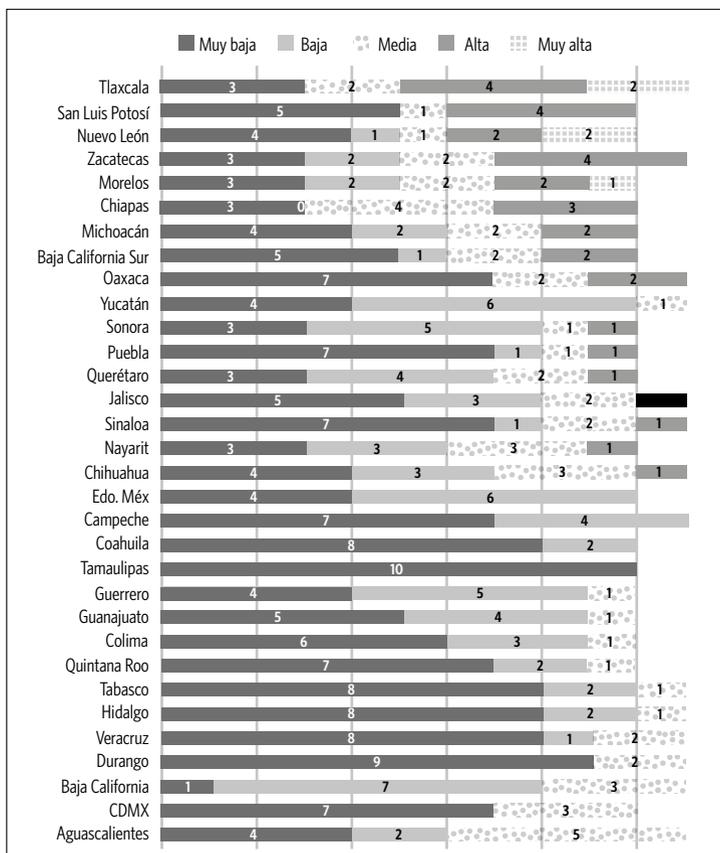
**Tabla 6**  
**Numeralia de alternancia, gobiernos divididos y multipartidismo,**  
**por periodos e indicadores**

Variables y periodos	Indicadores (%)				
	Menos pluralidad		Mayor pluralidad		
Alternancia	Sin alternancia	Simple	Ida y vuelta	Compleja	-
1989-2019	54	25	13	8	-
2019	16	13	37	34	-
Gobiernos divididos	Unificado	A	B	C	D
1989-2019	53	4	26	12	5
2019	19	0	28	40	13
Multipartidismo	Predominante	Bipartidista	Multipartidismo moderado	Multipartidismo polarizado	NEP (promedio)
1989-2019	7	40	42	11	2.7
2019	0	9	53	38	3.8

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

Como se aprecia en la gráfica 2, de 1989 a 2019 la evolución de la pluralidad por entidad es diferenciada. Las entidades con más registros de alta y muy alta pluralidad son Tlaxcala (seis); Nuevo León, SLP, y Zacatecas, con cuatro periodos; y Chiapas y Morelos con tres legislaturas. En el otro extremo, las entidades con mayores registros de muy baja pluralidad son Tamaulipas (10), Durango (nueve), en tanto que Veracruz, Coahuila, Hidalgo y Tabasco tienen ocho periodos cada una. También con pluralidad baja resaltan Baja California, con siete periodos; Yucatán y Estado de México con seis legislaturas por entidad.

**Gráfica 2**  
**Pluralidad subnacional en México, 1989-2019**



Fuente: Elaboración propia con datos del OBSEL-UAGro.

La pluralidad política en las legislaturas vigentes a 2019 tiene un comportamiento de mayor pluralismo. Esta tendencia se observa en los rangos de alta y muy alta pluralidad, donde se ubican la mitad de las entidades. Los estados con menor pluralidad (baja y muy baja) son siete, donde destacan Tamaulipas y Guanajuato como las únicas de muy baja pluralidad. Con valores de pluralidad media se ubican nueve de las 32 unidades subnacionales (ver tabla 7).

**Tabla 7**  
**Pluralidad subnacional en México, 2019**

6%	16%	28%	41%	9%
Guanajuato (1.0) Tamaulipas (0.7)	Campeche (1.1) Coahuila (1.1) Colima (1.4) Edo. de Méx. (1.4) Tabasco (1.4)	Aguascalientes (1.8) Baja California (1.7) Ciudad de México (1.7) Durango (1.7) Hidalgo (1.7) Querétaro (1.8) Quintana Roo (2.0) Yucatán (1.8) Veracruz (1.7)	BCS (2.4) Chiapas (2.4) Chihuahua (2.1) Guerrero (2.1) Jalisco (2.1) Michoacán (2.4) Nayarit (2.1) Oaxaca (2.1) Puebla (2.4) SLP (2.4) Sonora (2.4) Sinaloa (2.4) Zacatecas (2.4)	Nuevo León (3.0) Morelos (2.7) Tlaxcala (2.7)
<b>Muy baja</b>	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>	<b>Muy alta</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

El contraste entre los registros de pluralidad en el periodo de los 30 años analizadas respecto al registrado en la legislatura de 2019 es significativo. En el periodo agregado, la mitad de las legislaturas tenían muy baja pluralidad, mientras que en las legislaturas de 2019 la mitad se ubica en las categorías de alta y muy alta pluralidad. De ahí la importancia de analizar este fenómeno político integrando la diversidad de sus dimensiones (ver tabla 8).

### **Nota final**

El propósito de este trabajo fue proponer un indicador que permitiera integrar los fenómenos de pluralidad que comúnmente se utilizan en la literatura de manera separada: alternancia, gobiernos divididos y multipartidismo. Pues considerarlos por separado no es suficiente para definir lo que aquí se entiende

por pluralidad política, es decir, el nivel de la distribución del poder político. Por tanto, esta propuesta tiene un carácter preliminar y deberá ser confirmada o refutada en estudios subnacionales que tomen como referencia estos fines, sea como variable independiente o de contexto.

**Tabla 8**  
**Pluralidad subnacional por tipos de pluralidad y periodos**

Periodo	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
1989-2019	51	22	16	10	1
2019	6	16	28	41	9

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

La pluralidad es un signo de la democratización, es su resultado más visible, dado que permite el acceso de la oposición al poder político; por tanto, es un cambio que sucede en el ámbito de la disputa por el poder político. Una mayor pluralidad es deseable para la democracia, pues promueve la mayor inclusión de las élites que aspiran a participar en las estructuras políticas, pero no la define. Es decir, sólo constituye una dimensión de la democracia, junto a otras como la mayor inclusión de las demandas sociales o el desempeño de las instituciones políticas. No obstante, en la práctica política suele cargarse de expectativas a cualquiera de los cambios que la pluralidad incluye, de modo que cuando éstos no dan los resultados deseados sobreviene el desencanto con la democracia misma.

De ahí que el IPP sea un indicador que puede moderar las expectativas que surgen sobre alguno de los cambios aquí analizados, de tal forma que si una variable aumenta su pluralidad, se debe considerar el sentido de los cambios de las otras dos, pues es posible que se muevan en sentidos inversos.

## Bibliografía

Armesto, M. A. (2015), *Competencia política y gasto particularista en los gobiernos subnacionales de México y Argentina*, disponible en [https://lasa-4.lasa.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol50no1/50-1\\_160-183\\_armesto.pdf](https://lasa-4.lasa.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol50no1/50-1_160-183_armesto.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2019).

Bartolini, S. (1988/1991), "Metodología de la investigación política", en G. Pasquino, et al., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.

Béjar Algazi, L. (2012), *¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo*, disponible en: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/34446> (fecha de consulta: 12 de julio de 2019).

Bobbio, N. et al. (1995), *Diccionario de Política*, 8ª ed., México, Siglo XXI.

Cansino, C. (2008), *Radiografía de la democracia en México. Alternancia y oposición de lo local a lo federal* (proyecto de investigación en proceso), México, IIEPA-IMA, UAGro.

Casar, M. A. e I. Marván (coords.) (2002), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-TAURUS.

Chasquetti, D. (2001), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO/ASDI, pp. 319-357.

Colomer, J. M. (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.

Dhal, R. (1975/1997), *La poliarquía. Participación y oposición*, disponible en [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod\\_resource/content/1/RobertDahl\\_Poliarquia\\_espanhol.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod_resource/content/1/RobertDahl_Poliarquia_espanhol.pdf) (fecha de consulta: 25 de julio de 2019).

Dumont, P. y J. F. Caulier (2005), "The Effective Number of Relevant Parties: How Voting Power Improves Laakso-Taagepera's Index", Working Paper, pp. 1-28.

Durango, G. (2007), "Estado democrático de derecho - Estado constitucional de derecho: ¿tensión entre el desarrollo y garantía de los derechos fundamentales?", en *Revista de Derecho*, (28) pp. 88-111, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102805> (fecha de consulta: 30 de abril de 2014).

Espinoza, S. O. (2011), *Arenas de fortuna y virtud. La alternancia política de los gobernadores en los estados mexicanos, 1989-2006*, (tesis de doctorado), México, Flacso.

García, M. (2009), *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

González, P. A., (2017), "Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?", en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 40, enero-abril, México, FCPyS-UNAM, pp. 47-69.

Gutiérrez, A. (2015), "La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 4, núm. 2, pp. 141-166, disponible en <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/download/135/117> (consultado el 28 de julio de 2019).

Hernández, A. y J. Rodríguez (coords.) (2019), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, UG-UACJ-G/Porrúa.

Jiménez, B. M. (coord.) (2014), *Calidad de la democracia en elecciones para gobernadora en el sur-sureste de México*, México, Universidad Autónoma de Guerrero-Plaza y Valdés-AMECIP.

Laakso y Taagepera, (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27.

Lizcano, F. R. y A. V. Reynoso (coords.) (2015), *Calidad de las elecciones a titular del Ejecutivo en el centro y centro-occidente de México*, México, UAEM-UAQ-UG-AMECIP.

Lujambio, A. (2000), *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

Lujambio, A. (1996), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-IFE-UAM, pp. 69-97.

Mirón, R. M., Á. G. López. y S. A. Bárcena (coords.) (2017), *Los congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales*, México, Senado de la República/UNAM/AMEP.

Monsiváis, A y L. Brena (2011), *Lo ombudsman en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?*, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59823584005> (fecha de consulta: 30 de julio de 2019).

Montaño, R. M. y S. F. Patrón (coords.) (2017), *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*, México, Universidad de Guanajuato/Tirant lo Blanch.

Morales, M. (2010), "Cambio político y democracia", en H. Millán, M. Morales y L. A. Fernández, *Cambio político y déficit democrático en México*, México, Porrúa /UAQ, pp. 13-34.

Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, 1ª ed. en español, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Muñoz, P. (coord.) (2001), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM.

Ortega, R. (2001), *La transición votada* (tesis de doctorado), España, Universidad Complutense de Madrid.

O'Donnell, G. (2010), *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.

Pérez, M. (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Andamios*, núm. 10, vol. 5, México, UNAM, abril, pp. 253-278.

Puente, K. (2011), *Democratización, Congreso y gasto público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994 y 2010* (tesis doctoral), disponible en [https://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis\\_puente\\_martinez.pdf](https://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_puente_martinez.pdf) (fecha de consulta: 4 de agosto de 2019).

Reynoso, V. M. y J. C. Montero (2016), "Los sistemas de partidos en México después de las elecciones de 2015", en *Espacios Públicos*, núm. 47, México, UAEM, septiembre-diciembre, pp. 27-50.

Ríos, A. y G. Cejudo (2009), "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México", en *Documento de trabajo CIDE, 225*, disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-225.pdf> (fecha de consulta: 28 de julio de 2019).

Sánchez, J. S. (2017), "Variables partidistas y deuda pública subnacional en México", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, Montevideo, ICP, pp. 127-146.

Sartori, G. (1976/1987), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.

Sevilla, J. A. (2018), "Democratización subnacional: reflexiones acerca de su conceptualización, dimensiones constitutivas y métodos de identificación", en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 11, núm. 23, pp. 113-142, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Revista-Legislativa-de-Estudios-Sociales-y-de-Opinion-Publica-Vol.11-Num.23>.

Sleman, F. (2014), *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo* (tesis de doctorado), México, Flacso.

Solano, G. (2014), *Desempeño institucional y político en los congresos locales: Guerrero, Sonora y Durango*, México, Porrúa/UAGro.

Velázquez, R. y F. Mostajo (2012), "Realidades mexicanas: el efecto de la democratización en las relaciones Congreso-burocracia", en *Foro Internacional* 52, núm. 1, pp. 5-37, disponible en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2080/2070> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2019).

Velázquez, R. (2015), "Discrecionalidad burocrática y supervisión legislativa del proceso presupuestario en México 2001-2012", en *Economía, Sociedad y Territorio* XV, núm. 49, pp. 605-637, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11140808002> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2019).

## Otras fuentes

IMCO (2018), *Índice de Información del Ejercicio de Gasto*, disponible en <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

OBSEL-UAGro (s.f.), Base de Datos del IPP, Observatorio Legislativo de Guerrero, UAGro.

# La (in)trascendencia de las legislaturas locales en el federalismo: el caso mexicano

Omar Báez Caballero\*

## Introducción

“Mis diputados, amigos míos, locales, mis compañeros y amigos, que somos militantes del mismo partido, del PRI, no estamos muy de acuerdo [con la reforma constitucional en materia electoral]; es más, no estamos de acuerdo y simplemente no se aprueba aquí”. Y así fue: en octubre de 2007, unas semanas después de las declaraciones del gobernador Humberto Moreira (2005-2011), el Congreso de Coahuila, entonces con mayoría de sus *diputadas y diputados*, votó en contra de la reforma electoral que estableció, entre otras cuestiones, un nuevo modelo de comunicación política que no era del agrado del mandatario estatal.

Lo anterior es más que una anécdota sobre los *usos del poder* de las y los gobernadores mexicanos, ya que se trata de una decisión a contrapelo de los

---

\* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

30 congresos locales<sup>1</sup> que aprobaron el decreto de reforma entre los meses de septiembre y octubre de 2007 (de acuerdo con lo establecido en el artículo 135 constitucional), así como una excepción de un Congreso local que se manifiesta en contra de una adición o reforma constitucional.

La aprobación casi automática de las adiciones o reformas a la Constitución federal por parte de la mayoría de los congresos locales es una realidad bien conocida entre estudiosos de la política mexicana. Las explicaciones sobre el fenómeno corren por vertientes diferenciadas; en términos jurídicos suele enfatizarse que los congresos locales tienen asignado un papel mínimo en el procedimiento de reforma constitucional: aprobar o no aprobar (Gamíz Parral y García Rubí, 2005; Ruiz Alfonso, 2018). Mientras que en términos politológicos se ha señalado que las legislaturas locales están integradas y controladas por los partidos políticos con registro nacional, que son los mismos que previamente aprobaron en el Congreso de la Unión la reforma constitucional (Casar y Marván, 2014).

Las conjeturas anteriores son plausibles, aunque necesitan mayores indagaciones. Las publicaciones sobre el rol de los congresos locales en el cambio constitucional en México son francamente reducidas (Pérez Vega, 2009; Reveles Vázquez, 2018; Ruiz Alfonso, 2018). En virtud de ello, este trabajo se propone explicar las causas y consecuencias de la (in)trascendencia que en México tienen los congresos locales sobre el cambio constitucional y sobre la transformación del federalismo en un sentido más amplio.

La exposición del trabajo está dividida en tres apartados. En el primero son revisitados los fundamentos de la participación de las entidades constituyentes sobre las decisiones tomadas por la entidad constituida (Federación), en particular el papel de los partidos frente a los problemas de coordinación entre legislaturas de diferente nivel institucional para la consecución del cambio constitucional.

---

1 En esta cuenta se consideran 31 congresos locales, ya que el órgano legislativo de la Ciudad de México obtuvo la capacidad de aprobar los cambios a la Constitución federal hasta después de una reforma constitucional en el año 2016.

El segundo apartado contextualiza y describe la aprobación mayoritaria de las legislaturas locales hacia las reformas constitucionales ocurridas en la experiencia de México. Históricamente, las legislaturas locales aprueban (casi) en automático las adiciones o enmiendas constitucionales que les son remitidas conforme a lo establecido en el artículo 135 constitucional; es decir, los órganos de representación local han dejado de ejercer su *derecho de veto* a los cambios constitucionales, la mayoría de las veces, sin discusión frente a modificaciones que directamente les restaron facultades. Para mostrar lo anterior, además de un recorrido histórico, en el tercer apartado son revisados los cambios constitucionales que han impactado el arreglo federal durante el periodo 2007-2015, el lapso con el ritmo más acelerado de reformas constitucionales en México hasta ahora. Adicionalmente, este apartado explora las hipótesis apuntadas del fenómeno: un procedimiento constitucional sin desarrollo reglamentario (federal y local), así como los lazos de rendición de cuentas de legisladores y legisladoras locales hacia las y los titulares de los ejecutivos estatales y líderes partidistas nacionales.

En las conclusiones son discutidas las consecuencias de la intrascendencia de los congresos locales sobre la marcha del federalismo y la transformación institucional en México. Entre otras cuestiones, las legislaturas locales han mostrado escaso interés por el cambio constitucional y la representación de los intereses locales frente al centro, al ceder fácilmente ante reformas recentralizadoras, incluso cuando éstas directamente disminuyeron sus competencias.

### **El juego de la (des)coordinación de los poderes legislativos en el federalismo**

Una de las nociones rectoras de un *pacto federal* es que las entidades constituyentes –regiones, provincias, estados, localidades y otras denominaciones– mantienen vías para intervenir en la marcha de los asuntos de la Federación o la entidad constituida (Riker, 1964). La *descentralización en la toma de decisiones federales* es un modo de verificar el grado en el cual las entidades constituyentes intervienen de manera significativa en la toma de decisiones en

el nivel federal. La intervención local/particular en los asuntos federales/generales es un elemento de descentralización del poder o que denota un proceso compartido en la toma de decisiones (Watts, 1996: 65).

Los poderes federales ven limitadas sus capacidades sobre asuntos generales por medio de diferentes expresiones institucionales. Una de las más relevantes es el Poder Legislativo federal, integrado en proporciones variadas por representantes de las entidades constituyentes y, en consecuencia, compartido entre los diferentes niveles de la Federación (Watts, 1996, capítulo 9). Las entidades constituyentes tienen, además, facultades específicas para intervenir en el proceso de cambio de las normas generales: derecho de iniciativa de ley en el Poder Legislativo federal, aprobación de los cambios constitucionales por sus propios cuerpos representativos y facultades sobre tratados internacionales (sanción, implementación, firma).

La intervención de los congresos locales en la creación de normas generales reviste enorme relevancia para la marcha del federalismo y los equilibrios entre los poderes públicos al considerar que la presentación de iniciativas ante el Congreso general posibilita a las unidades constituyentes el impulso de modificaciones que contemplen o encaucen sus particularidades o sus ideas generales sobre la nación. Además, los congresos locales se suman al juego de contrapesos institucionales por medio del ejercicio de sus facultades de veto frente a los cambios generales, lo que significaría la activación de límites y mecanismos de control al cambio federal. Las entidades constituyentes, por medio de sus legislaturas, forman parte del órgano revisor de la Constitución con la función de aprobar o no (esa es la cuestión) los cambios aplicables en todo el territorio. Por tanto, los congresos locales pueden frenar aquellos cambios que afectan de alguna forma las facultades locales o las modificaciones que se estimen contrarias al buen funcionamiento del sistema federal.

Hace más de dos siglos, los pioneros del federalismo moderno señalaron la necesidad de equilibrar entre el cambio y la permanencia de la Constitución general, al considerar que es una norma suprema que merece protegerse tanto contra cambios fáciles que la hagan “demasiado variable”, como de

una rigidez extrema “que perpetuaría sus defectos manifiestos”. Con esa previsión, el gobierno general y los gobiernos de los estados debían estar atentos “para iniciar la enmienda de los errores, a medida que los descubra la experiencia de uno y otro sector” (Hamilton *et al.*, 2001: 187-88).

La doctrina jurídica contemporánea sigue una argumentación similar, esto es, que la Constitución es una norma superior que, por lo mismo, requiere modificarse a través de un procedimiento especial o diferente al que se usa frente a las normas ordinarias. Así que, además de mayorías ampliadas, las federaciones suelen estipular que las reformas a la Constitución general requieren ser aprobadas por los congresos locales. La idea es tan simple como longeva: los congresos locales deben mantener *a raya* a su contraparte federal y viceversa. Pero al compartir la toma de decisiones, el Congreso general y los congresos locales enfrentan problemas de coordinación, ya que son arenas separadas, con lógicas y dinámicas propias. Frente al juego de la (des)coordinación, los partidos políticos y el reparto del poder electoral juegan un relevante papel (Cox, 2004). En este sentido, la pretensión de que los poderes centrales y locales se controlen entre sí está altamente influenciada por la existencia y las cualidades de los partidos y los sistemas de partidos.

Los partidos políticos, como han enfatizado algunos autores, ofrecen explicaciones sobre el estado, la operación y el dinamismo del federalismo. Las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura constitucional de un federalismo es la variación en el grado de *centralización partidista*; esto es, “el grado bajo el cual los partidos organizados para operar el gobierno central controlan a los partidos organizados para operar a los gobiernos constitutivos” (Riker, 1964: 189).

En algunas federaciones (por ejemplo, Suiza y Estados Unidos), los partidos políticos nacionales son más dependientes de organizaciones partidistas locales/provinciales y al revés. Los procesos de descentralización llevados a cabo en las últimas décadas han resaltado la necesidad de estudiar las interacciones entre niveles institucionales y el modo en que esto puede

afectar a diversas cuestiones vinculadas con las prácticas democráticas. Con ese empuje, en años recientes, los estudiosos han puesto énfasis en las interacciones partidistas *multinivel*, ya que los partidos compiten en diferentes niveles institucionales (nacional-subnacional); es decir, un partido puede gobernar en un nivel, mientras que en otro puede ser oposición. En consecuencia, sus actuaciones pueden estar *coordinadas o no* (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

En esta investigación se verifica el papel de los sistemas de partido en el juego de la (des)coordinación de poderes legislativos en una federación. Un sistema centralizado es uno donde en principio los partidos nacionales compiten y ocupan los diferentes niveles institucionales. En segundo término, un sistema centralizado es verificable por medio de la disciplina al interior de los partidos políticos nacionales. Las organizaciones disciplinadas en todos sus niveles procesarían el cambio federal de manera coordinada, incluso sin conflictos entre las autoridades federales y locales.

### **Los congresos locales frente al cambio constitucional en México: oficialías de parte**

México es formalmente una federación compuesta por 31 estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, sede de los poderes de la Unión y capital del país (artículo 40).<sup>2</sup> Su pacto constitucional federal considera dos esferas en el ejercicio de la soberanía: la Federación y los estados, y la Ciudad de México (artículo 41). La Constitución mexicana puede ser adicionada o reformada por medio de un proceso en el que convergen, bajo distintas modalidades, el Congreso de la Unión y los congresos locales (artículo 135). La conjunción de los congresos de la Unión y de las entidades federativas para la reforma constitucional se denomina de diferentes maneras en la doctrina jurídica; por ejemplo,

---

2 En enero de 2016, como parte de la reforma política de la Ciudad de México, al artículo 40 se adicionó la mención a esta entidad federativa.

órgano revisor de la Constitución, poder reformador de la Constitución, poder constituyente permanente.<sup>3</sup>

El texto constitucional de 1917 (vigente a la fecha) ratificó el procedimiento para su propia enmienda, establecido en la Constitución de 1857 (Carpizo, 2011: 558). Desde ese entonces, la Constitución mexicana es considerada *rígida*, a diferencia de las constituciones *flexibles*, dado que la reforma constitucional tiene un procedimiento más complicado que aquel que se sigue para alterar la norma ordinaria. El artículo 135 constitucional señala a la letra: “las reformas o adiciones a la constitución general requieren el voto de por lo menos dos terceras partes de los individuos presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados”. La disposición implica que el cambio constitucional requiere de un amplio apoyo político.

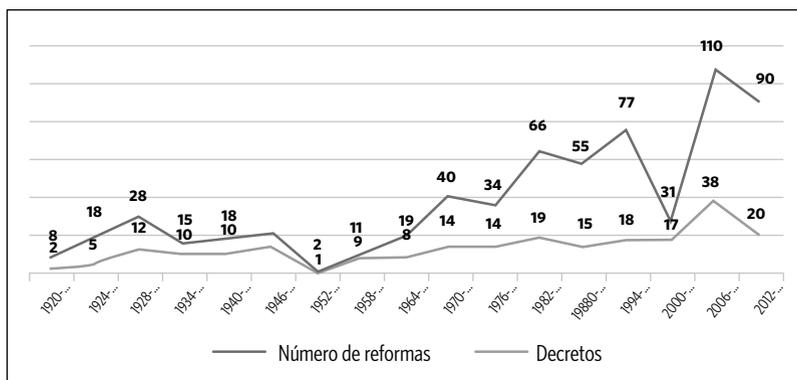
En las coordenadas descritas, la Constitución mexicana, desde su orígenes hasta julio de 2015 se había reformado en 642 ocasiones, a través de 225 decretos (Fix-Fierro y Valadés, 2016). Un primer repunte del ritmo reformista es visible en el periodo 1982-1988, en el contexto de la restructuración neoliberal del Estado y la liberalización política. Bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) vuelve a acelerarse el cambio, en buena medida como respuesta tanto a la crisis financiera –el llamado error de diciembre y sus secuelas– como al incremento importante de los índices delictivos y, luego de 1997, la pérdida de la mayoría del partido gobernante en la Cámara de Diputados federal. Pero las transformaciones adoptaron un ritmo frenético en el periodo 2006-2015, ya que bajo la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se realizaron 110 reformas (en 38 decretos), mientras que en la primera mitad de la administración de Enrique Peña Nieto (diciembre 2012-julio de 2015) se realizaron 90 reformas (en 20 decretos). En síntesis,

---

3 Hasta la reforma de enero de 2016, el Congreso de la Ciudad de México no contaba con esta facultad, es decir, no participaba en el proceso de reforma o adición a la Constitución general. Además, tampoco tenía la facultad de iniciativa ante las cámaras federales.

entre diciembre de 2006 y julio de 2015 se realizó el 31.2% del total de las reformas y el 25.7% del total de los decretos constitucionales.<sup>4</sup>

**Gráfica 1**  
**Cambios constitucionales en México, 1920-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en Fix-Fierro y Valadés (2016).

Las reformas constitucionales en México históricamente han encontrado la aprobación mayoritaria de las legislaturas locales. Puede decirse, en primera instancia, que la coordinación multinivel involucró a una sola fuerza partidista desde mediados de 1930 hasta principios de 1980: el partido de la *familia revolucionaria*.

La consolidación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, no sería automática, ya que en varios puntos de la geografía nacional fue tomado como lo que era: una organización impuesta desde el centro a los partidos locales, muchos de los cuales buscaron seguir manejándose con cierta independencia. Esto motivó la apertura de varios conflictos

4 Una reforma (o adición) se cuenta en términos de los cambios a un artículo constitucional en un decreto de reforma, es decir, un decreto puede contener varias modificaciones a un artículo que se cuentan como una sola reforma. La periodización por gobiernos sexenales no significa que todas las reformas han sido propuestas por el presidente de la República, ni que todas se hayan publicado en el periodo de gobierno del que las propuso.

políticos. Si bien la mayoría de éstos fueron resueltos sin mayor problema, otros llevaron a incidentes violentos. Al mismo tiempo, algunos partidos locales fueron desconocidos y otros perdieron su nombre, absorbidos por el nacional (Martínez Assad, 2001: 25).

Las reformas antirreeleccionistas en 1933 habrían de significar un paso adicional hacia el debilitamiento de partidos locales, maquinarias políticas y caciques regionales (Weldon, 2003). La prohibición de la reelección hizo que el destino político de los miembros del partido quedara por entero en manos del Comité Ejecutivo Nacional y, en última instancia, en manos de su líder indiscutible desde alrededor de 1934, el presidente de la República. Entre otras cuestiones, se hizo patente el realineamiento de preferencias de las y los legisladores hacia el presidente. Así, la tasa de aprobación de las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo pasó de un promedio de 43.7% entre 1917-1928, a más del 95% en los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Los proyectos presidenciales nunca recibieron más del 5% del total de votos en contra durante el periodo 1935-1961. Pero aún durante los tres primeros años del sexenio de Carlos Salinas (1988-1991), ya con un desgaste político visible de la figura presidencial, más del 90% de la legislación aprobada por la mayoría fue propuesta por el presidente (Mascott, 2003:16).

El presidente de la República ocupaba la cima y tomaba las decisiones relevantes para el partido, en particular las candidaturas a los principales puestos de elección: diputaciones, senadurías, gubernaturas. Desde su creación hasta finales de 1980, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no sólo fue caracterizado como un partido de tipo "hegemónico-pragmático", sino uno de los partidos más centralizados y verticalmente organizados del mundo (Sartori, 2005: 285-288).

La centralización del partido tuvo una relevancia superlativa para el sistema político, ya que esta organización era al mismo tiempo el jugador dominante de un sistema electoral restrictivo, con triunfos reiterados en los puestos de representación popular por medio de elecciones organizadas y calificadas por

el gobierno, sin competencia real, bajo condiciones inequitativas y desventajosas para sus adversarios.

La hegemonía electoral del partido de la familia revolucionaria es notoria entre las décadas de 1930 y 1990. En una primera etapa, desde su fundación en 1929 hasta 1946, cuando llegaron a la Cámara de Diputados cuatro representantes del Partido Acción Nacional (PAN), organización creada en 1939, todos los puestos de elección popular estuvieron ocupados por sus miembros. En una etapa segunda, de 1946 a 1963, año en el que se aprueba la primera reforma electoral de trascendencia política, los escaños de la oposición en la Cámara de Diputados alcanzaron 4.7% en promedio. Hasta 1988, los partidos de oposición solamente tuvieron en la Cámara de Diputados una minoría irrisoria, algunas diputaciones locales y algunos pocos municipios, pero nunca senadurías o gubernaturas (Casar, 1999: 92; Rodríguez Lapuente, 1992: 44).

La élite en el poder al interior del partido, con el presidente de la República en calidad de *primus inter pares*, negociaba y distribuía los cargos públicos, ya que en las elecciones prácticamente sólo se validaban las designaciones. La competencia intrapartidista determinaba en los hechos la obtención del puesto en un contexto definido por elecciones desequilibradas y escasamente competidas. Por si fuese poco, la competencia interna era esencialmente nacionalizada, es decir, a la mayoría de las y los políticos les resultaba necesario competir con sus correligionarios a nivel nacional, incluso para obtener un puesto local, como una gubernatura o un escaño en el Senado de la República (Langston, 2008).

Sin competencia electoral ni democracia política, la verticalización del poder se reproducía en entidades y municipios. Las personas titulares del Ejecutivo, entre otras cuestiones, imponían los términos del funcionamiento del partido en sus estados, sobre todo mediante la designación de las y los dirigentes de los comités directivos estatales, municipales y distritales, lo que les otorgaba una amplia influencia en las negociaciones políticas para apuntalar, junto a grupos de poder local y dirigentes de las burocracias corporativas

existentes en la entidad, las candidaturas a puestos de elección popular en los distintos órdenes de gobierno, desde los municipios hasta el Senado de la República. Además, las y los funcionarios municipales, para desempeñarse como autoridades, muchas veces quedaban integrados en la red de poder estatal encabezada por el Ejecutivo (Pozas Horcasitas, 2014: 165-181).

Las personas titulares de los ejecutivos estatales eran una especie de reproducción a escala del presidente mexicano, incluso a menudo tenían un control tan firme y vertical que no tenía ni el presidente sobre los órganos nacionales, porque mientras éste era un conciliador de los intereses variados para aprobar nombramientos y delegar funciones para atender realidades distintas, las personas titulares de los ejecutivos estatales tenían a su disposición el completo control del partido y la legislatura locales, así como las presidencias municipales (Hernández Rodríguez, 2008: 13).

A principios de la década de 1980, el partido oficial aún contaba con más del 90% del total de puestos de elección: la Presidencia, el Congreso, las gubernaturas, los congresos locales y las presidencias municipales (Casar y Raphael, 1998: 42). Pero marcadamente, desde la década de 1990, la oposición comenzó a ganar cada vez más elecciones en todos los espacios de representación. Entonces, el sistema de partidos en México fue calificado como uno “de partido hegemónico en transición” (Mainwaring y Scully, 1995: 64).

Las primeras señales importantes de liberalización política se dieron en los años setenta del siglo pasado, por medio de un mecanismo institucional que no sólo se volvería rutinario, sino que permitiría el tránsito del autoritarismo a la democracia: reformas políticas que posibilitaron la incorporación de la oposición político-partidaria y la expresión de la pluralidad en los distintos poderes y niveles de gobierno. En 1983 se daría en el plano local el primer aviso serio para la pérdida de la hegemonía priista. En el estado de Chihuahua, una elección fraudulenta impidió que Francisco Barrio Terrazas, un miembro del opositor PAN, se convirtiera en el primer gobernador no priista de la historia. Sin embargo, en ese entonces su partido ganó las elecciones en los principales municipios del estado: Ciudad Juárez, Chihuahua, Camargo,

Parral, Delicias, Meoqui y Casas Grandes (Mizrahi, 1995: 133). Poco después, el 6 de julio de 1988, sobrevinieron las elecciones federales más competidas hasta entonces, con una fuerte caída del porcentaje de votación a favor del partido oficial en los comicios presidenciales, del 70.99% en 1982 al 50.47% en 1988, así como el triunfo empañado por acusaciones serias de fraude a favor de su candidato, Carlos Salinas de Gortari. Además de los crecientes problemas de legitimidad del partido gobernante, el sistema de partidos mexicano comenzó a estructurarse desde 1988 en tres fuerzas nacionales: PRI, PAN y Frente Democrático Nacional, después Partido de la Revolución Democrática (PRD).

**Tabla 1**  
**Representación/número efectivo de partidos en México, 1970-2012**

Año	Partidos con representación en la Cámara de Diputados	NEP en la Cámara de Diputados	Partidos con representación en el Senado	NEP en el Senado
1970	4	1.41	1	1
1976	4	1.44	3	1.07
1982	6	1.73	1	1.00
1988	6	2.98	2	1.13
1994	4	2.29	4	1.51
2000	8	2.80	6	2.81
2006	8	3.57	7	3.49
2012	7	3.68	7	3.46

Fuente: Elaboración propia con base en la fórmula desarrollada por Laakso y Taagepera (1979), así como cifras de Instituto Nacional Electoral (2018) y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2012).

La tabla anterior ayuda a recalcar que desde finales de 1980 se hizo patente la reconfiguración del sistema de partidos, desde uno donde predomina una sola fuerza hacia uno pluripartidista, aunque en los hechos asentado en tres fuerzas que se disputan las posiciones en los diferentes espacios –federal, estatal, municipal– de la geografía política nacional (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo, 2016).

Como resultado directo del proceso democratizador, los partidos políticos nacionales en México ocuparon un lugar preminente en la integración de los poderes políticos locales y en las negociaciones políticas del proceso de construcción institucional. El mexicano es un sistema multinivel en las normas, pero en los hechos se trata de un sistema de partidos marcado por el peso de las organizaciones nacionales o de alcance general. En todas las entidades federativas, con excepción de Aguascalientes, se contempla constitucionalmente la existencia de partidos locales. Sin embargo, estas organizaciones tienen una presencia *meramente testimonial*, ya que prácticamente ninguno tiene la capacidad competitiva suficiente para determinar la táctica de la competencia y el sentido de la votación. En síntesis, en el plano local son replicados factores relevantes a nivel nacional, “un electorado nacional con valores e ideales cada vez más similares, el desarrollo de organizaciones partidarias nacionales y la construcción de un sistema de partidos que se reproduce e interactúa a lo largo y ancho del país” (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo, 2016).

### **Sin desarrollo ni impulso: las legislaturas locales en la vorágine reformista**

Ni el gobierno dividido ni la creciente descoordinación partidista entre niveles institucionales bloquearon el cambio constitucional (Valdés Ugalde, 2011; Casar y Marván, 2014b; Fix-Fierro y Valadés, 2016). Por el contrario, desde la administración del presidente Calderón se vivió una acelerada transformación constitucional, estimulada en primera instancia por la crisis de inseguridad asociada con la guerra contra el crimen organizado, mientras que a partir de diciembre de 2012 los cambios surgieron a la vera del Pacto por

México, novedoso mecanismo de negociaciones político-legislativas suscrito por las dirigencias de los tres principales partidos nacionales y el presidente Enrique Peña Nieto.

El federalismo adolece de un tratamiento específico, sistemático o integral en el conjunto reformista integrado por 59 decretos con reformas o adiciones a la Constitución mexicana, que fue aprobado durante las tres legislaturas federales de septiembre de 2006 a agosto de 2015.<sup>5</sup> Sin embargo, este periodo reformista repercutió enormemente sobre el federalismo; de hecho, una mayoría de 26 decretos publicados modifican en algún sentido la distribución de facultades entre niveles de gobierno, los sistemas de coordinación y colaboración intergubernamental, y los alcances nacionales de poderes y órganos constitucionales autónomos.

Luego del conjunto de reformas del periodo 2006-2015, el saldo para las legislaturas locales ha sido la pérdida de capacidades para: a) designar funcionarios locales: consejeros electorales (ahora designados por el Consejo General del INE) y magistrados electorales locales (designados por el Senado de la República); b) legislar en diferentes materias: 1) minería, sustancias químicas y explosivos, 2) contabilidad gubernamental, 3) delincuencia organizada, 4) protección de datos personales en posesión de particulares, 5) acciones colectivas, 6) delitos contra periodistas, 7) procedimientos penales, 8) registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, 9) organización de archivos, 10) deuda pública de entidades federativas, y 11) responsabilidad hacendaria; c) legislar localmente bajo estándares mínimos o nacionales: 1) derecho de acceso a la información, 2) calendario electoral y propaganda gubernamental, 3) fiscalización superior, 4) campaña y precampañas locales, y 5) funciones de procuración de justicia.

---

<sup>5</sup> Esto significa que las reformas concluyeron el proceso legislativo y adquirieron validez. Esta cuenta difiere en un decreto más respecto a la de Fix-Fierro y Valadés (2016), por una fecha en los cortes.

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Una tendencia histórica general es la adición de facultades legislativas al centro, contra una pérdida de materias reservadas a los estados. En este sentido es que podría decirse que en México se encuentra una centralización legislativa cada vez más clara. El Congreso de la Unión ha ganado facultades exclusivas para legislar en un número cada vez mayor de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas. Esto se refleja también a través de la expedición de leyes generales. En términos numéricos, de 2006 a 2016 se expidieron 32 de 50 leyes generales; es decir, el 64% del total de este tipo de leyes conocidas en la historia del país.<sup>6</sup>

Al listado de leyes generales deben sumarse reformas que otorgaron facultades al Congreso para emitir leyes y códigos que son directamente nacionales; por ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Esta mudanza legal –basada en leyes generales y códigos únicos– tiene el propósito de establecer un conjunto de disposiciones de observancia en todas las jurisdicciones y, con ello, acotar los márgenes de interpretación local con base en una regulación mucho más abigarrada y pormenorizada. Un ejemplo paradigmático de lo anterior lo ofrecen las leyes generales en materia electoral. El extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tenía 394 artículos, mientras que las leyes generales de partidos y de instituciones y procedimientos electorales suman 590 artículos, es decir, un marco regulatorio 49.7% más amplio.

Las coaliciones político-legislativas del conjunto de reformas constitucionales que de alguna forma impactaron el federalismo en México de finales de 2006 a julio de 2015, son distinguibles por su alto respaldo político en la Legislatura federal (ver gráfica 2).

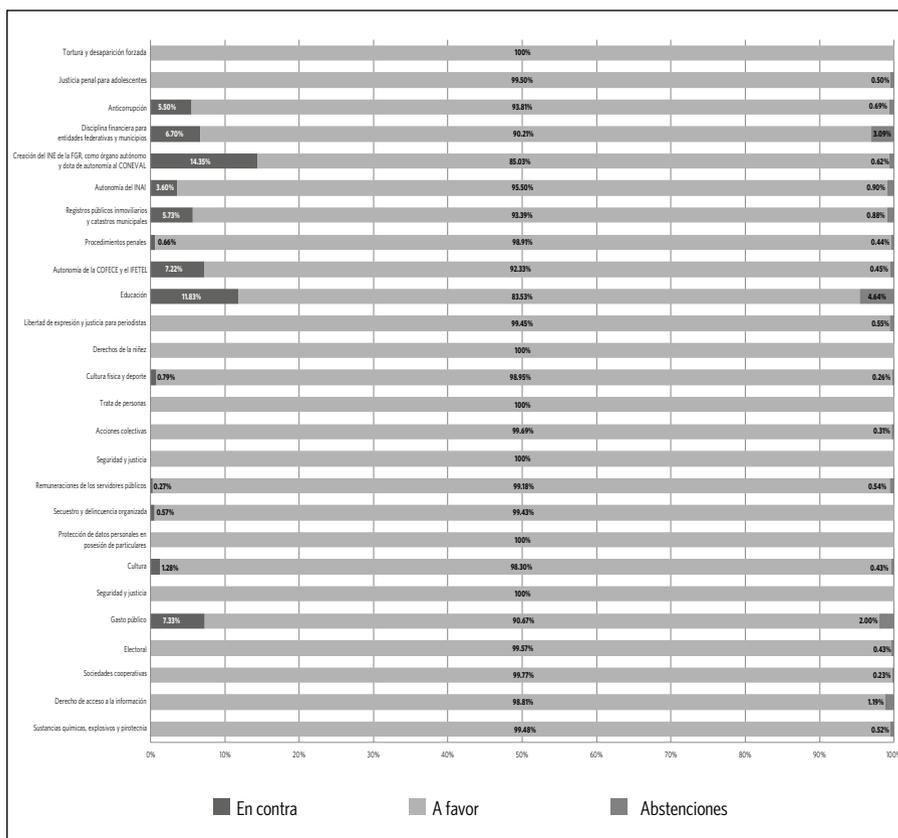
Las modificaciones constitucionales contenidas en la gráfica anterior no sólo fueron aprobadas por coaliciones amplias o prácticamente consensuales en

---

<sup>6</sup> Esta cifra considera el total de leyes generales contadas hasta abril de 2018.

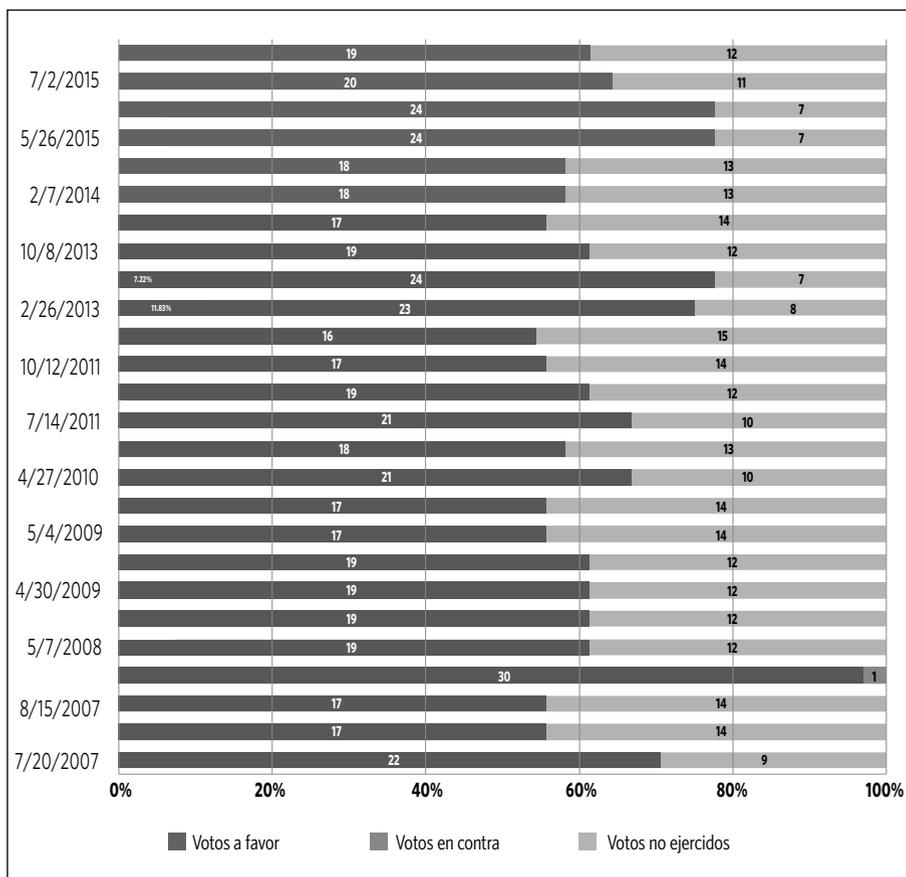
las cámaras del Congreso de la Unión, sino aprobadas prácticamente sin oposición en las legislaturas locales. Dicho de manera distinta, los congresos locales de mayoría priista, panista, perredista o de cualquier partido, así como congresos sin mayoría, aprobaron prácticamente sin discordancias las reformas constitucionales que afectaron al federalismo (ver gráfica 3).

**Gráfica 2**  
**Reformas con impacto en el federalismo en México, 2007-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados, "Historial de Votaciones" septiembre de 2018, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>.

**Gráfica 3**  
**Reformas con impacto al federalismo, 2007-2015: aprobación de congresos locales**



Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados, "Historial de Votaciones", septiembre de 2018, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>.

Lo anterior permite recalcar que los partidos políticos nacionales son sumamente eficaces para resolver problemas de coordinación multinivel. Esto sucede en un contexto donde los partidos políticos nacionales tienen una influencia superlativa en la integración de los poderes políticos locales. Las cifras sobre los congresos locales son elocuentes. En el año 2015, México contaba con nueve partidos políticos con registro nacional y 20 partidos con

registro local. Pero los partidos locales en conjunto detentaban sólo el 3.1% del total de las diputaciones locales, mientras que los partidos nacionales tenían el 96.1%.<sup>7</sup> En otros términos, del total de 1,125 curules locales, 1,170 estaban ligadas estrechamente con fuerzas políticas de carácter nacional (IMCO, 2016), las mismas que negociaron y aprobaron los cambios constitucionales que son sometidos a los congresistas locales para su aprobación.

Queda claro también que la intervención de los congresos locales sobre la reforma constitucional es jurídicamente limitada. La Constitución mexicana es llana al conceder a los congresos locales sólo la facultad de aprobación de los cambios constitucionales, sin posibilidades de modificar el proyecto de reforma que les fue remitido. Así que las reformas únicamente son sometidas para su aprobación, sin poder hacer modificaciones o alteraciones al texto. Además, la aprobación de la mayoría de los congresos locales es suficiente para dar por concluido el proceso legislativo de la reforma constitucional. Algunas estudiosas y estudiosos, juristas en particular, han señalado la carencia de una etapa procesal que otorgue una mayor participación de los congresos locales en las reformas constitucionales, incluso facultades expresas para intervenir en el proceso legislativo al interior del Congreso de la Unión: “[...] que se les permita [a los congresos locales] realizar observaciones o propuestas a las reformas desde la presentación del dictamen ante el Pleno y que esta facultad se vea plasmada en nuestra Carta Magna; que se prevean plazos para presentarlas y los procedimientos parlamentarios en el Congreso de la Unión para conocerlas y discutir las, y en su caso, aprobarlas” (Gamíz Parral y García Rubí, 2005: 140).

El ajuste normativo apuntado seguramente redundaría en una mayor participación de los congresos locales en los procesos de reforma constitucional, aunque tendría también connotaciones problemáticas en la relación entre poderes legislativos de distinto nivel e introduciría mayor complejidad del

---

<sup>7</sup> Para el 100% de las diputaciones locales debe sumarse el 0.8% correspondiente a los legisladores independientes.

proceso de reforma constitucional (más jugadores, más problemas de coordinación). Más allá de lo anterior, las legislaturas locales tampoco se han visto particularmente preocupadas por reglamentar sus propios procedimientos legislativos para la aprobación de reformas o adiciones a la Constitución federal. Al momento de enfrentar la aprobación del dictamen remitido por el Congreso general, los congresos locales tendrían la oportunidad de deliberar –en comisiones o en los plenos– los alcances, sentidos, beneficios o perjuicios que para las entidades federativas o los municipios pudiera tener la reforma. Sin embargo, la aprobación mayormente transcurre como un simple trámite.

## **Conclusiones**

La aprobación mayoritaria de los congresos locales hacia los cambios constitucionales es un rasgo histórico del federalismo mexicano. En este sentido, los partidos mexicanos han articulado hasta ahora una altísima coordinación multinivel, tanto que rebasa transformaciones en el régimen político (autoritarismo/democracia) y en el sistema nacional de partidos (de partido dominante/pluripartidista). Los partidos políticos nacionales están implantados en los tres niveles institucionales. Más allá de variaciones en la distribución de los espacios entre las diferentes fuerzas, los partidos políticos nacionales representados en el Poder Legislativo federal son capaces de adoptar reformas que son usualmente avaladas por la mayoría de los congresos locales.

Los congresos federales y locales han interactuado prácticamente sin discordancias frente al cambio constitucional. En este sentido, el federalismo en México está lejos de expresarse como sinónimo de división de poderes. Las y los legisladores locales tienen facultades limitadas en el procedimiento de reforma constitucional y, no menos relevante, adolecen de incentivos para siquiera discutir sus contenidos. En consecuencia, las legislaturas locales en México han dejado de funcionar como contrapesos del Congreso de la Unión en sus impulsos por modificar la Constitución mexicana. Es tan insustancial

la función de control de las legislaturas locales hacia el cambio constitucional general que incluso entre especialistas pasa de largo esta función.

Al aprobar casi *automáticamente* el cambio constitucional, las legislaturas locales en México tienen escasa incidencia en éste. En este sentido, el cambio constitucional en México está ampliamente determinado por las negociaciones realizadas en el plano nacional; el Congreso de la Unión marca la pauta del cambio general a las legislaturas locales. Éstas, además, tienen bajos incentivos para la representación de los intereses locales frente a la Federación y para resistir pulsiones recentralizadoras, incluso cuando directamente disminuyen sus competencias.

El primero de julio de 2018 surgió un inédito equilibrio de fuerzas. Como es sabido, por vez primera en la breve historia de la democracia mexicana, el partido gobernante se hizo de la mayoría en el Congreso de la Unión. Por si fuese poco, obtuvo la mayoría en 23 legislaturas locales. Es decir, el cambio constitucional impulsado por el partido gobernante –y, sobre todo, por su líder indiscutible: el presidente de la República– tiene amplias posibilidades numéricas de fructificar. Los congresos locales opositores al Movimiento Regeneración Nacional (Morena) podrían hacer lo que nunca han hecho: contrapesar las decisiones tomadas por el Congreso de la Unión. Aunque esto sería mucho pedir o demasiado esperar, la posibilidad está abierta. Suele ocurrir en otras latitudes y podría ocurrir en ésta, sobre todo si las legislaturas locales toman conciencia plena de sus facultades.

## **Bibliografía**

Alarcón Olguín, V. y J. Reyes del Campillo, J. 2016, "El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?", en F. Freidenberg (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, t. 1, México, UNAM-INE, pp. 29-78.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2012), *Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo*, México, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/museo/in\\_salas.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/in_salas.htm)

Carpizo, J. (2011), "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, 44(131), pp. 543-598, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332011000200003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200003)

Casar, M. A. (1999), "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, VI, 1 (primer semestre), disponible en <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/11577> (fecha de consulta septiembre 9, 2012).

Casar, M. A. e I. Marván (2014a), "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en M. A. Casar e I. Marván (eds.), *Reformar sin mayorías*, México, Taurus.

\_\_\_\_\_ (2014b), *Reformar sin mayorías*, México, Taurus.

Casar, M. A. y R. Raphael (1998), "Las elecciones de 1998: la distribución del poder en México", en *Nexos*, julio (247).

Cox, G. W. (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Barcelona, Gedisa.

Fix-Fierro, H. y D. Valadés (2016), "Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Estudio introductorio", en H. Fix-Fierro y D. Valadés (eds.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>

Freidenberg, F. y J. Suárez-Cao (eds.) (2014), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Gamíz Parral, M. y J. García Rubí (2005), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, IJ-UNAM.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay (2001), *El Federalista*, 5a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica.

Hernández Rodríguez, R. (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2016), *Informe Legislativo 2016*, México, disponible en [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/informe-legislativo-2016/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/informe-legislativo-2016/)

Instituto Nacional Electoral (2018), *Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015*, en Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015, México, disponible en <http://siceef.ine.mx/atlas.html>

Laakso, M. y R. Taagepera, R. (1979), "'Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 3-27.

Langston, J. (2008), "La competencia electoral y la descentralización partidista en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), pp. 457-486, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032008000300002&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000300002&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

Mainwaring, S. y T. Scully (1995), "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina", en *Revista de Ciencia Política*, XVII(1-2), pp. 63-101.

Martínez Assad, C. (2001), *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Océano.

Mascott, M. de los Á. (2003), *Parlamento y consolidación de la democracia*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no4/1.pdf>

Mizrahi, Y. (1995), "Las elecciones en Chihuahua", en M. Larrosa y L. Valdés (eds.), *Elecciones y partidos políticos en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 133-140.

Olmeda, J. C. y M. A. Armesto (2017), "La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México", en *Foro Internacional*, LVII(1), pp. 109-148.

Pérez Vega, M. (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones", en *Andamios*, 5(10), pp. 253-278.

Pozas Horcasitas, R. (2014), *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*, México, Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México.

Revels Vázquez, F. (2018), "Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas", en *Estudios Políticos*, 9(23), pp. 11-30.

Riker, W. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.

Rodríguez Lapuente, M. (1992), "El Estado y el Partido", en *El nuevo Estado mexicano*, t. II, México, Nueva Imagen.

Ruiz Alfonso, Y. (2018), *Derecho de audiencia e intervención de las legislaturas locales en las reformas constitucionales en México*, México, Universidad Autónoma

del Estado de México, disponible en <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/71022/TRABAJOTERMINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sartori, G. (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza.

Valdés Ugalde, F. (2011), *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*, México, Flacso/UNAM.

Weldon, J. (2003), "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el 'maximato': las reformas no-reeleccionistas de 1933", en F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

# El retorno a la reelección inmediata en los congresos estatales<sup>1</sup>

Adriana Báez Carlos\*  
Sergio Bárcena Juárez\*\*

## Introducción

Tras 80 años sin mecanismos de rendición de cuentas para los representantes en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de las entidades federativas, la reforma político-electoral de 2014 reanudó la reelección consecutiva para las y los legisladores en México. A partir de la modificación, el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro”.

La reforma dejó en manos de las entidades federativas fijar las particularidades de la reelección consecutiva de las y los diputados locales. A nivel

---

1 Este trabajo no habría sido posible sin el apoyo de Luz Yesenia Velázquez Román y Darinel Gómez Hernández, estudiantes de las Licenciaturas en Ciencias Política y Administración Pública, y Derecho de la UNAM, de manera respectiva.

\* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Profesor en la Escuela de Humanidades del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey, campus Ciudad de México.

federal, pueden postularse a la reelección consecutiva las y los diputados y las y los senadores electos a partir de 2018, de conformidad con el artículo décimo primero transitorio del decreto; en tanto que, a nivel local, pueden hacerlo las y los legisladores de los congresos estatales electos en 2014, 2016 y 2017, luego de que las constituciones de sus entidades se ajustaron a las disposiciones nacionales en la materia.

Mediante un estudio comparado, el presente capítulo describe de qué manera fue retomada esta disposición nacional en las entidades de la República, su impacto en los primeros legisladores con posibilidad de postularse a un segundo mandato, la proporción de integrantes de cada legislatura que ejerció este derecho en las elecciones concurrentes de 2018 y la tasa de éxito por entidad y partido político de quienes se postularon.

El capítulo incluye una lectura de la integración de género de los primeros postulantes a un segundo mandato, así como de quienes resultaron reelectos, y cierra con un análisis estadístico en el que se ponen a prueba una serie de variables, retomadas de estudios sobre la reelección en otros países, con las que se busca explorar los factores que influyen en el éxito de los candidatos de mayoría relativa para obtener la reelección legislativa en los congresos estatales de México.

Cabe advertir que el análisis que aquí se presenta se vio afectado por dos situaciones sui géneris en México: Un cambio drástico en las preferencias del electorado, que modificó el mapa político que registraba el país desde la última década del siglo pasado, y la primera experiencia de reelección legislativa inmediata a nivel local, luego de su prohibición durante ocho décadas.

### **Normatividad sobre reelección legislativa a nivel local**

La reforma de 2014 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció dos lineamientos para la reelección consecutiva en las entidades federativas:

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

- 1) Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos.
- 2) La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La armonización de las constituciones estatales a las disposiciones nacionales comenzó inmediatamente después de aprobada la reforma, de modo que, previo a las elecciones concurrentes de 2018, todas las entidades contaban con un marco legal para regular la reelección inmediata de las y los legisladores.

Así, las y los primeros diputados estatales en tener de nuevo derecho a la reelección consecutiva fueron las y los integrantes de los congresos de Coahuila y Nayarit, electos en 2014; le siguieron los de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán, electos en 2015; los de Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, electos en 2016; y finalmente los congresos de la Ciudad de México, Puebla y Sonora, electos en 2018 (ver tabla 1).

Un análisis comparado de las disposiciones que en la materia fijaron las constituciones estatales, permite observar que las entidades federativas de México difieren en los límites impuestos a la reelección consecutiva de las y los legisladores: predominan los estados (24) que permiten a sus legisladores y legisladoras ser electos hasta por cuatro ocasiones consecutivas, por un total de 12 años, sobre los (ocho) que sólo les permiten hacerlo una sola vez, por un total de seis años. La composición política de los estados y congresos locales no tiene correlación alguna con la determinación tomada

a este respecto, pues ambas posturas fueron decididas en gobiernos unificados y divididos de los diferentes partidos políticos (ver tabla 2).

**Tabla 1**  
**Primeros diputados/as con derecho a la reelección consecutiva**

Consecutivo	Entidad	Año de elección	Consecutivo	Entidad	Año de elección
1	Coahuila	2014	17	Yucatán	2015
2	Nayarit	2014	18	Aguascalientes	2016
3	Baja California Sur	2015	19	Baja California	2016
4	Campeche	2015	20	Chihuahua	2016
5	Chiapas	2015	21	Durango	2016
6	Colima	2015	22	Hidalgo	2016
7	Guanajuato	2015	23	Oaxaca	2016
8	Guerrero	2015	24	Quintana Roo	2016
9	Jalisco	2015	25	Sinaloa	2016
10	Estado de México	2015	26	Tamaulipas	2016
11	Michoacán	2015	27	Tlaxcala	2016
12	Morelos	2015	28	Veracruz	2016
13	Nuevo León	2015	29	Zacatecas	2016
14	Querétaro	2015	30	Ciudad de México	2018
15	San Luis Potosí	2015	31	Puebla	2018
16	Tabasco	2015	32	Sonora	2018

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/reeleccion-legislativa-a-nivel-local/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reeleccion-legislativa-a-nivel-local/)

Aguascalientes (gobernada por el Partido Acción Nacional, PAN), Chihuahua (PAN), Colima (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Hidalgo (PRI), Oaxaca (PRI), Quintana Roo (PAN), Tamaulipas (PAN) y Zacatecas (PRI) tomaron de manera cautelosa el mecanismo, permitiendo sólo un periodo de

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

reelección inmediata; mientras que Baja California (PAN), Baja California Sur (PAN), Campeche (PRI), Chiapas (Partido Verde Ecologista de México, PVEM), Coahuila (PAN), Ciudad de México (Partido de la Revolución Democrática, PRD), Durango (PAN), Guanajuato (PAN), Guerrero (PRI), Jalisco (PRI), México (PRI), Michoacán (PRD), Morelos (PRD), Nayarit (PAN), Nuevo León (Independiente), Puebla (PAN), Querétaro (PAN), San Luis Potosí (PRI), Sinaloa (PRI), Sonora (PRI), Tabasco (PRD), Tlaxcala (PRI), Veracruz (PAN) y Yucatán (PRI) establecieron el máximo de cuatro periodos, es decir, 12 años.

**Tabla 2**  
**Límite máximo de periodos de ejercicio legislativo**

2 periodos	4 periodos	
1. Aguascalientes (PAN)	1. Baja California (PAN)	13. Morelos (PRD)
2. Chihuahua (PAN)	2. Baja California Sur (PAN)	14. Nayarit (PAN)
3. Colima (PRI)	3. Campeche (PRI)	15. Nuevo León (Independiente)
4. Hidalgo (PRI)	4. Chiapas (PVEM)	16. Puebla (PAN)
5. Oaxaca (PRI)	5. Coahuila (PAN)	17. Querétaro (PAN)
6. Quintana Roo (PAN)	6. Ciudad de México (PRD)	18. San Luis Potosí (PRI)
7. Tamaulipas (PAN)	7. Durango (PAN)	19. Sinaloa (PRI)
8. Zacatecas (PRI)	8. Guanajuato (PAN)	20. Sonora (PRI)
	9. Guerrero (PRI)	21. Tabasco (PRD)
	10. Jalisco (PRI)	22. Tlaxcala (PRI)
	11. México (PRI)	23. Veracruz (PAN)
	12. Michoacán (PRD)	24. Yucatán (PRI)

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones de las entidades de la República.

El lineamiento relativo a que “la postulación (a la reelección) sólo podrá ser realizada por el mismo partido, o por cualquiera de los partidos integrantes

de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato” fue replicado por todas las constituciones estatales, pero sólo algunas precisaron las alternativas que tendrían los aspirantes que hubieran dimitido a su organización en el lapso señalado.

En su mayoría, las constituciones estatales señalan que podrán ser postulados por otro partido; Oaxaca y Querétaro precisan que también podrán hacerlo como candidatos independientes, siempre y cuando reúnan los requisitos y procedimientos que establece la normatividad aplicable. La Constitución de Morelos indica: “para el caso de la pérdida del registro de un partido político y un diputado o miembro de ayuntamiento pretenda reelegirse en el cargo, éste podrá ser postulado por un partido diverso, siempre y cuando se afilie a diverso partido político hasta antes de la mitad del periodo para el que fueron electos”. La Constitución de Sonora señala que “quien aspire a una Diputación mediante elección consecutiva, podrá ser postulado: I. Para cualquiera de los distritos; II. Por el mismo principio o diverso por el que fue electo; y III. Con la misma fórmula o una distinta”, disposiciones que comparten Guanajuato, Querétaro y Veracruz. En todos los casos, la posición de diputado suplente no se contabiliza para efectos de reelección.

Las entidades difieren en las disposiciones relativas a si las y los diputados deben renunciar a su cargo antes de la campaña para una nueva elección y en qué momento: al menos cinco días previos a su registro como precandidatos y precandidatas (Baja California), cuando menos 90 días antes de la elección (Campeche, Michoacán), al menos un día antes del periodo de campañas (Veracruz), los “Diputados no requerirán separarse de sus funciones” (Querétaro, Nuevo León), y tendrán la opción de separarse o continuar en el desempeño de su cargo (Sonora).

Las constituciones estatales también presentan variaciones en las disposiciones relativas a la reelección de las y los diputados independientes. Quienes sean electos como candidatos o candidatas independientes sólo podrán ser reelectos bajo esta misma figura (Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora), podrán

postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos (Chihuahua, Jalisco, Querétaro), y podrán postularlos partidos si demuestran su militancia antes de la mitad de su mandato (Querétaro, Jalisco, Oaxaca, Veracruz).

Además del derecho a la reelección inmediata de las y los legisladores, la reforma político-electoral de 2014 estableció como principio nacional la paridad de género en las candidaturas a los congresos. En Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas se dispuso que el principio de paridad de género prevalezca respecto a otros principios y derechos; en las constituciones de las demás entidades, no (ver tabla 3).

### **Candidaturas a la reelección legislativa consecutiva en 2018**

En 2017, Coahuila y Nayarit registraron los primeros casos de legisladoras y legisladores postulados para un segundo mandato consecutivo. En el primer estado, buscaron la reelección inmediata tres representantes, pero sólo Lilia Isabel Gutiérrez, del PRI por el distrito XII, logró mantenerse para un nuevo mandato. En Nayarit, el diputado Javier Mercado Zamora, del PAN por el distrito VII, consiguió un periodo adicional.

En 2018, México registró el mayor proceso electoral en su historia, al celebrar de manera concurrente la elección para más de 3,400 cargos a nivel local y federal. Junto con la elección del presidente de la República, los 128 cargos que integran el Senado y los 500 de la Cámara de Diputados, se renovaron ocho gubernaturas, una jefatura de gobierno, 972 diputaciones locales, 1,596 presidencias municipales, 16 alcaldías, 1,237 concejales, 1,664 sindicaturas, 12,013 regidurías, 19 regidores étnicos y 24 juntas municipales.

En total, 30 entidades del país registraron elecciones concurrentes con la federal. Entre ellas, 25 renovaron sus legislaturas. Luego de presentar sendas solicitudes de información a los Organismos Públicos Locales (OPL),

los autores de este capítulo sólo obtuvieron información de 18 estados<sup>2</sup> en los que al menos una o un legislador ejerció su derecho a postularse por segunda vez consecutiva al cargo. El presente análisis comparativo se limita a esos casos.

**Tabla 3**  
**El principio de paridad prevalecerá respecto al de otros principios y derechos**

Entidad	Normativa	Entidad	Normativa
Aguascalientes	NHI	Morelos	NHI
*Baja California	NHI	*Nayarit	NHI
Baja California Sur	NHI	Nuevo León	Sí
Campeche	NHI	Oaxaca	Sí
Coahuila	NHI	Puebla	NHI
Colima	NHI	Querétaro	Sí
Chiapas	Sí	Quintana Roo	NHI
Chihuahua	NHI	San Luis Potosí	NHI
Ciudad de México	NHI	Sinaloa	Sí
Durango	NHI	Sonora	NHI
Guanajuato	Sí	Tabasco	NHI
Guerrero	NHI	Tamaulipas	NHI
Hidalgo	NHI	Tlaxcala	Sí
Jalisco	Sí	Veracruz	NHI
México	NHI	Yucatán	NHI
Michoacán	NHI	Zacatecas	Sí

\* No tuvieron elecciones en 2018.

Fuente: Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE, *Informe sobre los Lineamientos de Paridad en las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018*.

2 De los seis casos restantes carecemos de información específica, es decir, los Organismos Públicos Locales Electorales respondieron con archivos que no se lograron abrir, por lo cual desconocemos si registraron casos de reelección o no.

En total, los congresos de los 18 estados que registraron en el proceso electoral 2017-2018 candidaturas a la reelección, cuentan con 632 diputados y diputadas, 382 de los cuales se eligen por el principio de mayoría relativa y 250 por el de representación proporcional.

En las elecciones concurrentes de 2018, la fórmula más recurrida para la reelección inmediata de legisladores y legisladoras en esas entidades fue la de mayoría relativa, por la cual se postularon a un segundo mandato 118 diputados y diputadas, el 30.89% del total de quienes ya ejercían la representación legislativa bajo ese principio.<sup>3</sup> Mientras que por el principio de representación proporcional se lanzaron las candidaturas a la reelección consecutiva de 18 diputados y diputadas, el 7.2% del quienes ya ocupaban la curul bajo esa fórmula. Si consideramos la reelección como un mecanismo de rendición de cuentas, la mayoría relativa es la fórmula que mejor responde a ese espíritu.

Un análisis comparado entre los 18 congresos de los estados que tuvieron postulantes a la reelección consecutiva nos permite observar las entidades, el principio de elección, distrito, partido político y género de quienes se postularon a un segundo mandato inmediato, así como de quienes lograron la reelección.

Para determinar el índice de postulación a la reelección consecutiva, este estudio midió la proporción de legisladores y legisladoras postulados por cada fórmula de elección con relación al total de quienes tuvieron posibilidad de hacerlo en cada congreso estatal, en tanto que el índice de reelección se determinó considerando la relación de quienes lograron la reelección consecutiva con respecto de quienes se postularon al segundo mandato bajo cada fórmula de elección.

Cabe destacar que la mayoría de las y los legisladores que se postularon a una reelección consecutiva en 2018 lo hicieron por el mismo partido con

---

<sup>3</sup> Se contabilizan 18 candidaturas por representación proporcional. No obstante, hubo dos casos: una candidata en Chiapas y otra en Jalisco, que se postularon por las dos vías, por lo que para evitar su duplicación en este estudio se les contabilizó con las candidaturas de MR.

el que llegaron por primera vez al cargo, bajo el mismo principio de elección y por el mismo distrito o circunscripción. No obstante, se registraron algunas excepciones. En el Congreso de Chiapas, la diputada Dulce María Rodríguez Ovando se postuló a un segundo mandato por las dos fórmulas electorales posibles: mayoría relativa (MR) (por la alianza PRI-PVEM) y representación proporcional (RP) (por el PVEM), ganado por el principio de MR. En Chihuahua, tres diputados y diputadas de MR se postularon a una nueva elección por RP: Rubén Aguilar Jiménez (Partido del Trabajo, PT), Hebert Quezada Flores (PVEM) y Crystal Tovar Aragón (PRD), ninguno ganó. En Guanajuato, un diputado del PRD que llegó por RP, Isidoro Bazaldúa Lugo, contendió a un segundo mandato por MR y ganó, en tanto que María Alejandra Torres Novoa, diputada de RP del PRD, se postuló a la reelección por las dos fórmulas de elección, RP y MR, en la última como suplente en una fórmula de la alianza PAN-PRD, sin lograr el triunfo. En el Congreso del Estado de México se registraron dos casos de diputados y diputadas de MR que se postularon por distritos diferentes: Irazema González Martínez Olivares (del PRI, quien cambió del distrito 29 al 30) y Alejandro Olvera Etzana (antes del PRI-Partido Nueva Alianza, PANAL, por el distrito 01, fue postulado por el distrito 38 por la alianza PAN-PRD-Movimiento Ciudadano, MC); ninguno tuvo éxito. En Jalisco, la diputada por MR del PVEM, Erika Lizbeth Ramírez Pérez se postuló por dos fórmulas (MR y RP), tampoco ganó. En Morelos, el diputado de MR por el Partido Humanista, Jesús Escamilla Casarrubias, se postuló sin éxito por RP. En Nuevo León, seis diputados y diputadas de RP intentaron reelegirse por la fórmula de MR: Mariela Saldívar Villalobos (MC), Adrián Carlos Moreira García (PRI), Gloria Concepción Treviño Salazar (PRI), Oscar Javier Collazo (PRI), José Luis Garza Ochoa (PRI) y Sergio Arellano Balderas (PT); ninguno ganó. En Tabasco, Leticia Palacios Caballero, diputada de RP del PRD, se postuló por el principio de MR por la alianza PAN-PRD-MC, tampoco tuvo éxito. Finalmente, en Zacatecas la diputada de MR por Nueva Alianza, Patricia Mayela Hernández Vaca, se postuló a la reelección consecutiva, sin triunfar.

La tabla 4 nos muestra que el índice de diputados y diputadas que se postularon a la reelección inmediata registró una variación importante entre las diversas entidades federativas, siendo el promedio de 30.89%. En el extremo

**Tabla 4**  
**Índice de postulación a la reelección consecutiva por entidad y fórmula electoral**

Fórmula electoral	MR			RP		
	Entidad	Total	Postulados	%	Total	Postulados
Baja California Sur	16	3	18.75	5	0	0
Campeche	21	1	4.76	14	0	0
Chiapas	24	4	16.66	16	2	12.5
Chihuahua	22	19	86.36	11	0	0
Colima	16	7	43.75	9	3	33.3
Guanajuato	22	4	18.18	14	1	7.14
Guerrero	28	6	21.4	18	0	0
Jalisco	20	5	25	18	2	11.11
México	45	7	15.55	30	1	3.3
Michoacán	24	2	8.33	16	0	0
Morelos	12	7	58.3	8	0	0
Nuevo León	26	23	88.46	16	2	12.5
Oaxaca	25	1	4	17	0	0
Querétaro	15	11	73.3	10	0	0
San Luis Potosí	15	0	0	12	2	16.6
Tabasco	21	3	14.28	14	1	7.14
Tlaxcala	15	8	53.3	10	2	20
Zacatecas	18	7	38.8	12	2	16.6
Total	382	118	30.89	250	18	7.2

Fuente: Elaboración propia con información de los congresos y los Organismos Públicos Locales electorales.

más alto se ubicaron Nuevo León (88.46%), Chihuahua (86.36%) y Querétaro (73.3%) como los estados con mayor proporción de legisladores y legisladoras que ejercieron este derecho mediante la fórmula de mayoría relativa, seguidos por Morelos (58.3%), Tlaxcala (53.3%) y Colima (43.7%). En tanto que Campeche (4.76%) y Oaxaca (4%) registraron los menores índices de

postulación por esta vía, y San Luis Potosí sólo tuvo candidatos y candidatas a la reelección consecutiva por representación proporcional (16.6%). El promedio de postulación a la reelección por la fórmula de representación proporcional fue de 7.2%, siendo Colima (33.3%) la entidad que registró un índice de postulación mayor, mientras que los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Querétaro no registraron postulaciones a la reelección bajo este principio.

### **Índices de reelección por entidad federativa**

La experiencia de reelección consecutiva en 2018 para estas 18 entidades de la República arrojó resultados muy bajos. Sólo hubo diputados reelectos de manera consecutiva en 13 entidades. Por la fórmula de mayoría relativa lograron la reelección consecutiva 33 diputados y diputadas, el 28% de la totalidad de quienes se postularon a un segundo mandato por esta fórmula en el conjunto de los congresos de estos estados; y siete lo lograron por representación proporcional, 30.4% del total de los postulados por este principio.

Las entidades que registraron reelecciones consecutivas de diputados y diputadas fueron, por la fórmula de mayoría relativa: Chiapas, con tres de cuatro postulados y postuladas, el 75%; Chihuahua, con nueve de 19 postulados y postuladas, 47.4%; Guanajuato, con tres de cuatro postulados y postuladas, el 75%; Jalisco, con un reelecto de cinco postulados y postuladas, el 20%; el Estado de México, con dos reelectos de siete postulados y postuladas, el 28.6%; Nuevo León, con ocho reelectos de 23 postulados y postuladas, 34.8%; Oaxaca, con la reelección de la única candidata a un nuevo periodo; Querétaro, con cinco reelectos de 11 postulados y postuladas, 45.5%; y Zacatecas, con tres reelectos de siete postulados y postuladas, 42.9%. En tanto que por la fórmula de representación proporcional hubo un reelecto de tres postulados y postuladas en Colima, el 33.3%; uno de dos postulados y postuladas, el 50 %, en Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Tlaxcala; en tanto que en el Estado de México y en Tabasco fue reelecto el único postulado.

1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Cabe destacar que las entidades con mayores índices de reelección no tuvieron correspondencia alguna con aquellas que registraron mayores índices de postulación (ver tabla 5).

**Tabla 5**  
**Índice de reelección consecutiva por entidad y fórmula electoral**

Fórmula electoral	MR			RP		
	Postulados	Reelectos	%	Postulados	Reelectos	%
Baja California Sur	3	0	0	0	0	0
Campeche	1	0	0	0	0	0
Chiapas	4	3	75	2	0	0
Chihuahua	19	9	47.4	0	0	0
Colima	7	0	0	3	1	33.3
Guanajuato	4	3	75	1	0	0
Guerrero	6	0	0	0	0	0
Jalisco	5	1	20	2	1	50
México	7	2	28.6	1	1	100
Michoacán	2	0	0	0	0	0
Morelos	7	0	0	0	0	0
Nuevo León	23	8	34.8	2	1	50
Oaxaca	1	1	100	0	0	0
Querétaro	11	5	45.5	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	2	1	50
Tabasco	3	0	0	1	1	100
Tlaxcala	8	0	0	2	1	50
Zacatecas	7	3	42.9	2	0	0
Total	118	33	28	23	7	30.4

Fuente: Elaboración propia con información de los congresos locales y los OPL.

## **Reelección y género**

La reforma político-electoral de 2014 estableció la nacionalización de diversos principios electorales, entre ellos el de la reelección inmediata de las y los legisladores y el de la paridad de género en las candidaturas a los congresos.

Como señalamos anteriormente, las constituciones y leyes electorales de los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas dispusieron que el principio de paridad de género prevalece respecto a otros principios y derechos.

Con base en las candidaturas a la reelección inmediata, podemos observar si el principio de paridad de género en las candidaturas legislativas tuvo algún efecto en la proporción de diputadas y diputados que se postularon a un segundo mandato, y en cuántos de ellos resultaron reelectos. (ver tabla 6)

Como se observa en la tabla 6, en promedio, 42.4% de las candidaturas a la reelección consecutiva por el principio de mayoría relativa fueron de mujeres y 57.6% de hombres; hubo 13 entidades en las cuales prevalecieron los hombres en las candidaturas a la reelección consecutiva por esta fórmula electoral: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas; y tres en las que prevalecieron mujeres: Estado de México, Michoacán y Oaxaca.

Las candidatas y candidatos son competidores en la contienda electoral, ganan quienes reciben más votos del electorado o, cuando integran las listas por representación proporcional, quienes ocupan los lugares que alcanzarán escaños en atención a los votos obtenidos por su partido. La tabla 7 revela que, en las elecciones concurrentes de 2018, la reelección favoreció a las mujeres sobre los hombres, al resultar electas para un segundo mandato 23 mujeres, el 57.5% del total, contra 17 hombres, 47.5%.

En ocho de las 11 entidades que establecieron el género como principio electoral prevaleciente sobre el de reelección, hubo legisladoras que lograron un

1. La nueva realidad de los congresos locales en México

**Tabla 6**  
**Candidaturas a reelección legislativa inmediata, por género**

Fórmula electoral	MR					RP					
	Entidad	Postulaciones	M	%	H	%	Postulaciones	M	%	H	%
Baja California Sur	3	0	0	3	100	0	0	0	0	0	0
Campeche	1	0	0	1	100	0	0	0	0	0	0
Chiapas	4	2	50	2	50	2	1	0	1	100	
Chihuahua	19	8	42.1	11	57.9	0	0	0	0	0	0
Colima	7	2	28.6	5	71.4	3	2	66.6	1	33.3	
Guanajuato	4	2	50	2	50	1	1	100	0	0	
Guerrero	6	2	33.3	4	66.6	0	0	0	0	0	0
Jalisco*	5	2	40	3	60	2	1	50	1	50	
México	7	5	71.4	2	28.6	1	0	0	1	100	
Michoacán	2	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Morelos	7	2	28.6	5	71.4	0	0	0	0	0	0
Nuevo León**	23	11	47.8	12	52.2	2	1	50	1	50	
Oaxaca	1	1	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Querétaro	11	5	45.5	6	54.5	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	2	0	0	2	100	
Tabasco	3	1	33.3	2	66.7	1	1	100	0	0	0
Tlaxcala	8	2	25	6	75	2	1	50	1	50	
Zacatecas	7	3	42.9	4	57.1	2	2	100	0	0	0
Total	118	50	42.4	68	57.6	18	10	55.6	8	44.4	

\* Una diputada se postula por dos fórmulas.

\*\* Dos diputados van por dos vías.

Fuente: Elaboración propia con información de los congresos locales y los OPL.

segundo mandato; pero en tres que no lo precisaron también hubo mujeres ganadoras (Chihuahua, Colima y Estado de México). Las legisladoras reelectas por el principio de mayoría relativa prevalecieron sobre los varones que lograron un segundo periodo como legisladores en Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas; y por la fórmula de representación proporcional en Colima, Nuevo León, Tlaxcala (ver tabla 7).

**Tabla 7**  
**Reelección legislativa inmediata por género**

Fórmula electoral	MR					RP				
	Reelectos	M	%	H	%	Reelectos	M	%	H	%
Chiapas	3	2	66.6	1	33.3	0	0	0	0	0
Chihuahua	9	3	33.3	6	66.6	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	1	1	100	0	0
Guanajuato	3	1	33.3	2	66.6	0	0	0	0	0
Jalisco	1	1	100	0	0	1	0	0	1	100
México	2	2	100	0	0	1	0	0	1	100
Nuevo León	8	6	75	2	25	1	1	100	0	0
Oaxaca	1	1	100	0	0	0	0	0	0	0
Querétaro	5	2	40	3	60	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	1	1	100	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	1	1	100	0	0
Zacatecas	3	2	66.6	1	33.3	0	0	0	0	0
Total	35	20	57.1	15	42.9	5	3	60	2	40

Fuente: Elaboración propia con información de los congresos locales y los OPL.

## **Postulaciones a la reelección por partido político**

Entre 1994 y 2015, tres partidos prevalecieron en el sistema político mexicano: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Luego de la escisión del PRD que desembocó en el nacimiento del partido Morena, con muy buenos resultados en su primera incursión electoral en 2015, y los signos de desafección por la política, todos los partidos nacionales contendieron en coaliciones electorales, totales o parciales, por los distintos puestos en disputa en 2018. Los resultados de los comicios cambiaron el mapa político de México. El candidato del partido Morena, Andrés Manuel López Obrador, ganó la elección presidencial con 53.17% de los votos, seguido por el candidato del PAN, Ricardo Anaya (22.26%), el del PRI, José Antonio Meade (16.43%), y el independiente Jaime Rodríguez Calderón (5.23%). El triunfo de López Obrador se dio en 31 de las 32 entidades del país, logrando un fuerte arrastre en el voto por su partido en la mayoría de los cargos en disputa. El arrastre alcanzó a las votaciones legislativas de los estados, pero aún con ello, algunos candidatos y candidatas de partidos opositores lograron la reelección para un segundo mandato.

Para los efectos de este análisis, contabilizamos como candidatos y candidatas del PAN a las y los legisladores que postuló ese partido, solo o en coalición, aunque una parte considerable de sus alianzas fueron con el PRD. Tomamos como candidatos y candidatas del PRD a quienes compitieron sólo por este partido o en alianzas con otros partidos, excepto el PAN; y como candidatos y candidatas del PRI y Morena a las y los diputados que fueron candidatos y candidatas de esos partidos, solos o en coalición.

Entre los partidos políticos que registraron candidaturas de legisladores a la reelección consecutiva en 2018, el PAN (PAN, PAN-PRD, PAN-MC, PAN-PRD-MC, PAN-PRD-MC-PVEM) registró el mayor número de candidatos y candidatas a la reelección en las entidades federativas: 51 en un total de 13 entidades. De ellos, 24 lograron la aprobación para un segundo mandato, esto es el 40%. Los triunfos de los candidatos y candidatas a la reelección

consecutiva del PAN tuvieron lugar en entidades del centro y norte del país con fuerte arraigo de ese partido: Chihuahua (7), Guanajuato (3), Jalisco (1), Nuevo León (8) y Querétaro (5), donde el PAN logró sostener una importante presencia a pesar del avance del partido del presidente Andrés Manuel López Obrador.

El PRD, solo o en coalición (PRD-PSD, PRD-PSD-PVEM), exceptuando sus alianzas con el PAN, registró nueve candidatos y candidatas a la reelección legislativa consecutiva, en Chihuahua (1), Morelos (4), Tabasco (1) y Tlaxcala (3), resultando ganador –al término de la resolución de las impugnaciones interpuestas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación– sólo el candidato por la entidad de la cual es originario el presidente de la República. En los estados en los que ese partido mostraba cierto arraigo, en el centro-sur del país, fue muy marcado el avance de Morena.

El PRI, solo o en coalición (PRI-PVEM, PRI-PVEM-PCU-MVC), registró 27 candidatos y candidatas a la reelección consecutiva; seis lograron el triunfo: tres en Chiapas, uno en el Estado de México y dos en Zacatecas, todas entidades donde mantuvo presencia ese partido.

Morena, partido de nueva creación que compitió por primera vez en 2015 con gran éxito, solo o en coalición (Morena-PT-PES, Morena-PT-MC), registró un total de cinco candidatos y candidatas a la reelección consecutiva legislativa en los estados de Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas, pero tuvo éxito sólo en Oaxaca. Como se señaló anteriormente, en Chihuahua y Nuevo León se mantiene el arraigo por el PAN, y en Zacatecas, por el PRI.

Por su parte, los partidos pequeños, solos, registraron el siguiente comportamiento: el Partido del Trabajo registró tres candidatos y candidatas a la reelección consecutiva en congresos locales (Chihuahua, Colima y San Luis Potosí), logrando un segundo mandato en Chihuahua; el Partido Verde Ecologista de México registró 12 candidatos y candidatas en un total de nueve estados (Chiapas, Chihuahua, Colima, Jalisco, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas), logrando una reelección consecutiva en

Colima; el Partido Nueva Alianza (PANAL) lanzó dos candidatos y candidatas (uno en Chihuahua y otro en Zacatecas), sin éxito. Movimiento Ciudadano presentó candidatos y candidatas a la reelección consecutiva en Jalisco (dos) y Nuevo León (cuatro), logrando tres triunfos, uno en Jalisco y dos en Nuevo León; en tanto que el Partido Humanista tuvo un candidato a la reelección, que no triunfó, en Morelos. Finalmente, hubo tres partidos locales que tuvieron candidatos y candidatas a la reelección consecutiva: el Partido Popular Guerrerense; Rectitud, Esperanza Democrática de Nuevo León, y Partido Conciencia Popular (PCP), que logró un segundo mandato.

### **Factores determinantes de la reelección consecutiva**

Luego de revisar las características que registró la primera experiencia de reelección legislativa inmediata en las entidades de la República, nos propusimos realizar una primera exploración sobre los factores que habrían influido en el éxito de los candidatos y candidatas a diputados locales por segunda ocasión consecutiva.

Como señalamos anteriormente, en 2018 se renovaron 28 congresos locales en México. Al menos en dieciocho de estas entidades (64%) se presentaron candidatos y candidatas para reelegirse tras haber ocupado un asiento como propietarios o propietarias en la legislatura inmediata anterior (iniciada en 2015 o 2016). De esos 18 congresos donde al menos uno de sus integrantes apareció como candidato o candidata a la reelección, únicamente cinco vivieron procesos concurrentes con la elección de gubernaturas en la entidad (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Tabasco).

La tabla 8 muestra con mayor detalle las legislaturas de las entidades donde al menos un legislador o legisladora presentó su candidatura para reelegirse en el proceso de 2018. Los datos de interés se encuentran en los porcentuales de congresistas locales que intentaron reelegirse con respecto del total de legisladores y legisladoras que conformaban sus respectivas asambleas. Las cifras van del 2.38% de las y los diputados en Campeche hasta el 56% en el

estado de Querétaro, donde de las y los legisladores de la LVIII Legislatura intentaron mantener un asiento para la Legislatura posterior (LIX). Asimismo, se puede distinguir entre asambleas con base en los índices de efectividad de sus congresistas para lograr la reelección. En la tabla se pueden identificar cinco casos, como Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Michoacán y Morelos, donde ninguno de los candidatos o candidatas tuvieron éxito para iniciar un segundo mandato. Mientras que en congresos como Oaxaca, San Luis Potosí o Tlaxcala, la tasa de efectividad de reelección de las y los diputados locales fue del 100%<sup>4</sup> (ver tabla 8).

De 635 diputadas y diputados comprendidos en nuestro banco de datos, 133 intentaron reelegirse. En este sentido, el promedio de congresistas que buscaron su reelección se situó en 20.9%, lo que indica que aproximadamente dos de cada 10 legisladoras y legisladores electos en 2015 o 2016 persiguieron la reelección en 2018, y de todos los escaños repartidos en 2015 o 2016, solamente 45 (7.08%) volvieron a ser ocupados por un mismo legislador o legisladora local.

Se tiene también que de los 133 congresistas que buscaron reelegirse, 45 lo consiguieron. Ello quiere decir que la tasa de éxito fue de 33.83%. Es decir, por cada 10 diputados o diputadas aspirantes a la reelección, poco más de tres, lograron su objetivo.

Conociendo esta probabilidad agregada de éxito electoral cercana al 30%, decidimos ajustar un modelo estadístico para estimar los efectos de distintas variables sobre la reelección. Sin embargo, ya que en México aún no se cuenta con estudios sobre las determinantes de este fenómeno, retomamos algunas investigaciones aplicadas a otras partes del mundo para definir los predictores de nuestro modelo.

---

4 No obstante, se debe considerar que en estos últimos tres casos sólo un legislador se postuló para la reelección.

**Tabla 8**  
**Legisladores/as en busca de reelección. Tasa de intención y éxito por congreso local.**  
**México, 2018**

Entidad	Legislatura para la que intentan reelegirse	Diputados/as en la asamblea	Diputados/as que intentan reelegirse	% que intentan reelegirse	Diputados/as que ganan la reelección	% que logran reelegirse
Baja California Sur	XV	21	3	14.29	0	0.00
Campeche	LXIII	35	1	2.86	0	0.00
Colima	LIX	25	10	40.00	1	10.00
Chiapas	LXVII	40	5	12.50	3	60.00
Chihuahua	LXVI	33	19	54.55	9	50.00
Guerrero	LXII	46	6	13.04	0	0.00
Guanajuato	LXIV	36	4	11.11	3	75.00
Jalisco	LXII	38	6	15.78	2	28.57
Estado de México	LX	75	8	10.67	3	37.50
Michoacán	LXXIV	40	2	5.00	0	0.00
Morelos	LIV	20	7	70.00	0	0.00
Nuevo León	LXXV	42	25	59.52	12	50.00
Oaxaca	LXIV	42	1	2.38	1	100.00
Querétaro	LIX	25	11	56.00	5	35.71
San Luis Potosí	LXII	27	2	3.70	1	100.00
Tabasco	LXIII	35	4	11.42	1	25
Tlaxcala	LXIII	25	10	40.00	1	10.00
Zacatecas	LXIII	30	9	30.00	3	33.33

Verificar totales en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/>

\* Esta tabla contabiliza sólo una vez a las y los diputados que se postularon sólo una vez a por dos fórmulas.  
 Fuente: Elaboración propia con información de los congresos locales y los OPLE.

En un trabajo de investigación sobre los congresos federales de Brasil y Colombia entre 1994 y 2002, Botero y Rennó (2007) encontraron que la probabilidad de que un legislador o legisladora se postulara a la reelección estuvo influenciada por su pertenencia a los partidos tradicionales. Cuando los legisladores o legisladoras militaban en las filas del Partido de los Trabajadores, del Movimiento Democrático o del Partido Socialdemócrata, sus probabilidades de presentarse como candidatos o candidatas para un segundo mandato legislativo (y tener éxito) se incrementaron considerablemente.

Otro elemento que incidió positivamente sobre la presentación de las y los diputados colombianos y brasileños como candidatos o candidatas a un mandato posterior fue la pertenencia a puestos relevantes dentro del sistema de comisiones. A un resultado similar llegó el trabajo de Frech (2015) tras analizar los factores que impactaron la probabilidad de reelección de las y los candidatos alemanes al Parlamento Europeo entre 1999 y 2009.

En su estudio, Frech (2015) advierte que la restricción institucional del sistema electoral debe ser tomada en cuenta para analizar las causales de la reelección legislativa, pues en el Parlamento Europeo, el éxito electoral de las y los congresistas alemanes estuvo mediado en primera instancia por la anuencia de las cúpulas partidistas para colocarlos en lugares altos de las listas de proporcionalidad.<sup>5</sup> En segundo lugar, su reelección dependió de la cantidad de votos obtenida por sus respectivos partidos.<sup>6</sup> Frech (2015) probó que aquellos legisladores y legisladoras que ocuparon una posición en comisiones importantes durante sus mandatos previos, vieron un incremento del 17% en su propensión a ser reelectos con respecto de aquellas y aquellos congresistas que no ocuparon dichos espacios.<sup>7</sup> De igual modo,

---

5 La variable dependiente usada en la investigación de Frech (2015) fue una función positiva que estimó las probabilidades de que un legislador fuera reelecto con base en su presencia en las listas de las últimas tres elecciones, así como en las encuestas para la elección próxima (que se realizaría en 2004).

6 Ello hace notar que en sistemas proporcionales de listas cerradas, tanto la fuerza electoral de los partidos como los mecanismos de selección y ordenamiento de candidaturas pueden jugar un papel fundamental.

7 Este predictor generó efectos más sólidos cuando se trataba de legisladores de partidos fuertes en la asamblea.

la tenencia previa de cargos en la estructura burocrática partidista a nivel nacional incrementó las probabilidades de éxito en la reelección en aproximadamente 14%.<sup>8</sup>

Con información de 42 mil legisladores y legisladoras locales que desarrollaron sus mandatos entre 1970 y 1989, Berry *et al.* (2000) confirmaron la importancia de la institucionalización de los congresos locales estadounidenses sobre las intenciones y éxito de las y los congresistas en la reelección. En congresos locales con mayor nivel de institucionalización, la reelección fue un evento más común en tanto que ésta blindó a las y los legisladores de choques externos, como cambios económicos nacionales, en la composición demográfica distrital o en las demandas de sus electores locales. De igual modo, Berry *et al.* (2000) demostraron que los resultados electorales que las y los legisladores obtuvieron en sus distritos en el proceso previo al que intentaron la reelección, afectaron sus oportunidades de éxito. Cuando la competencia partidaria en la elección previa fue baja, sus probabilidades de reelección crecieron.

A partir de datos recabados de encuestas entre 1986 y 2001, Trounstine (2013) concluyó que las bajas tasas de participación electoral a nivel municipal (incentivadas por restricciones institucionales como la falta de correspondencia para informar a las y los votantes sobre la localización de su casilla o el cierre de las listas nominales con mucha anticipación con respecto del día de la elección) se relacionaron con mejores resultados para quienes buscaban reelegirse en cargos de representación municipal. Este efecto, según la autora se debe a que la composición del y la votante es muy distinta en elecciones con alta participación de la que se da en procesos comiciales de escaso involucramiento. Las altas tasas de participación electoral por lo general son el reflejo del involucramiento de votantes “no consuetudinarios” (generalmente poco interesados e interesadas en la política, con recursos escasos, poca educación y escasa ataduras por los políticos). Esto significa que cuando la participación electoral es baja, la proporción de votantes blancos, educados

---

8 Algunas variables individuales como la edad o el género de los candidatos mostraron una incidencia estadísticamente poco significativa en su estudio.

y educadas y con conocimiento político conforma un mayor porcentaje del electorado. Este tipo de votantes “regularmente involucrados e involucradas” tiende a emitir un sufragio informado, poco sensible a candidatas y candidatos novedosas o a promesas extremas de oponentes. En este proceso de obtención de información y construcción del voto informado, las y los candidatos que aspiran a la reelección tienen ventaja considerable por encima de sus retadores.

Tras analizar la elección para cargos municipales de Toronto en 2014, Moore *et al.* (2017) proponen un argumento contrario al de Trounstine (2013), sugiriendo que los procesos electorales altamente concurridos reflejan un interés compartido de los electores por obtener información. Así, cuando las tasas de participación son altas (debido a que los votantes están interesados en la contienda), la búsqueda de información lleva a que aquellas y aquellos candidatos con la ventaja de estar ejerciendo el cargo por el que compiten (y de poder comunicar resultados, políticas públicas y sus gestiones, además de contar con mayores recursos de campaña) tengan mayores probabilidades de resultar vencedores y vencedoras. En este caso, se comprueba que la participación electoral no inhibe, sino que estimula la reelección.

Si bien estos resultados arrojan luz sobre algunas variables que pudieran incidir sobre la reelección en México, es importante considerar que sus marcos institucionales, políticos y culturales de aplicación no son necesariamente equiparables al caso mexicano. En función de ello, presentamos un modelo estadístico para medir la probabilidad de que las y los diputados locales de las 18 legislaturas donde se presentó al menos un candidato o candidata a la reelección tuvieran éxito en dicha empresa. Toda vez que la elección de diputados y diputadas locales en México se realiza a través de un sistema mixto y considerando la relevancia de esta variable tras haber leído el estudio de Frech (2015), decidimos centrarnos únicamente en aquellas y aquellos diputados que intentaron reelegirse compitiendo en algún distrito por el principio de mayoría relativa. De este modo, la variable dependiente empleada en el modelo logístico se codificó en forma dicotómica como:

1 = el diputado o diputada resultó ganador en el distrito por el que compitió; y 0 = el diputado o diputada no ganó la elección en la fase de votos.<sup>9</sup>

Las variables independientes seleccionadas para nuestro modelo responden tanto a las características propias del sistema político mexicano como a las reflexiones derivadas de los estudios previamente citados. Los predictores seleccionados fueron:

a) *Alternancia distrital*. Indicador escalar que mide la cantidad de alternancias en las últimas cuatro elecciones llevadas a cabo en el distrito por el que compete cada candidato o candidata. Dicha variable pudo adquirir un valor entre 0 y 3, y su inclusión en el modelo busca captar los efectos de los cambios en el partido que ejerce la representación de un distrito. Se consideró que un distrito había vivido una alternancia en caso de que el partido que hubiera sido declarado vencedor en el distrito en el proceso electoral analizado no coincidiera con el partido que ganó la elección distrital en el proceso inmediato posterior. En caso de haber coaliciones o candidaturas comunes, bastó con que al menos uno de los partidos que conformaron la coalición apareciera (de manera coaligada o independiente) como ganador en la siguiente elección para que se considerara que el distrito no vivió una alternancia entre un proceso y otro. El efecto esperado de esta variable sobre el éxito en la reelección es que: H1, los candidatos que compiten en distritos con altos niveles de alternancia tendrán menos posibilidades de éxito en la reelección, debido principalmente a que las élites partidarias y el electorado local no han generado vínculos estables a lo largo del tiempo.

b) *Competitividad*. Es una variable nominal que expresa si el distrito por el cual compitió el candidato o candidata a reelección tuvo un nivel de cercanía en el resultado electoral entre el primer y el segundo lugar superior

---

9 Esta selección se hizo previendo que en algunos casos las decisiones de los tribunales electorales locales pueden modificar al ganador de una elección o anularla en caso de que haya habido violaciones en el proceso. No obstante, en ninguno de los distritos analizados se dio tal escenario.

a la media de los distritos a nivel estatal en la elección inmediata previa (2015 o 2016). Los valores de la variable fueron: 1 = el distrito estuvo por encima de la media de competitividad estatal; y 0 = el distrito no registró un valor de competitividad por encima de la media estatal. La competitividad se midió como el inverso de las diferencias porcentuales entre los partidos o las coaliciones que obtuvieron el primer y segundo lugar en el mismo proceso electoral, pudiendo adquirir un valor entre 0 y .99. Con base en los resultados obtenidos por Berry *et al.*, nuestra H2 propone que: en distritos con una mayor competitividad electoral que la media estatal, las probabilidades de éxito de las y los candidatos para reelegirse se verán afectadas negativamente.

c) *Participación*. Se codificó también como variable de tipo nominal para determinar si el distrito competido por la o el legislador registró un nivel de participación (medido entre 0 y 1, resultante del cociente de los votos emitidos entre el listado nominal del distrito) por encima de la media estatal (codificándose la variable como 1) o no (en cuyo caso se codificó la variable como 0). Siguiendo los argumentos de Trounstin (2013), esperamos que: en distritos con niveles de participación electoral por encima de la media estatal, se reduzcan las probabilidades de reelección de las y los diputados locales en México (H3).

d) *Candidato del PRI*. Con base en los hallazgos de Botero y Rennó (2007) sobre el efecto positivo observado en las y los candidatos al competir arropados por la bandera de partidos tradicionales, esta variable distinguió entre aquellas y aquellos candidatos postulados por el PRI (partido tradicional, anteriormente hegemónico en México) de las y los candidatos que se presentaron a su reelección distrital como representantes de cualquier otro partido. La variable para las y los candidatos del PRI o alguna de sus coaliciones se codificó con 1, mientras que para candidatos o candidatas del resto de los partidos se codificó como 0. Ante la fuerza electoral que el PRI pudo haber desarrollado a lo largo de los años, esperamos que: las y los candidatos del PRI y sus respectivas coaliciones tendrán mejores probabilidades de éxito que las y los candidatos de otros partidos y coaliciones (H4).

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

e) *Género*. Esta variable de tipo individual se codificó también como un predictor dicotómico distinguiendo entre candidatos hombres (0) y mujeres (1). Dada la tardía inclusión de las mujeres en el ámbito político nacional y local en México, esperamos que la pertenencia de un candidato al género femenino reduzca sus probabilidades de reelección (H5).

f) *Experiencia en administración pública*. El paso de una o un candidato por alguna oficina gubernamental puede contribuir a que desarrolle mejores gestiones legislativas, cuente con conocimientos especializados y nexos políticos que le permitan visibilizar o hacer más efectivo el ejercicio de sus labores parlamentarias. Esta variable se codificó como un predictor dicotómico, distinguiendo entre legisladores con experiencia en algún ámbito de la administración pública (codificados con 1) y los que no contaron con dicha experiencia (codificados con 0). La expectativa teórica es que *Las y los candidatos con experiencia administrativa previa tendrán mayores probabilidades de éxito al buscar su reelección que aquellos que no cuentan con dicha experiencia* (H6).

g) *Experiencia legislativa*. Al igual que la experiencia administrativa, el paso por alguna legislatura local o federal representa una fuente de recursos políticos y cognitivos valiosos para las y los candidatos tanto en sus campañas como durante sus gestiones legislativas. En este sentido, esperamos una relación positiva entre la experiencia legislativa y el éxito de las y los candidatos para lograr su reelección (H7). Esta variable también se codificó como dicotómica, diferenciando entre aquellas y aquellos candidatos con experiencia legislativa en la Cámara federal o en asambleas locales (antes de haber sido electos como diputados locales en 2015 o 2016) y aquellas y aquellos que no presentaron dicha experiencia.

h) *Experiencia partidista*. Ante la centralización de los mecanismos de selección de candidaturas en México (incluso para el principio de mayoría relativa), contar con redes dentro del partido no sólo aumenta la probabilidad de que un legislador o legisladora obtenga una candidatura deseada para reelegirse, sino que este apoyo los hace contar con una red

de recursos financieros, técnicos, administrativos y políticos que en ocasiones resultan determinantes para ganar una reelección. Es por ello por lo que se puede asumir que aquellos legisladores y legisladoras con algún tipo de experiencia en la estructura burocrática del partido (sea a nivel local o nacional) cuentan con recursos importantes en su campaña, lo cual nos hace esperar un efecto positivo de la tenencia de cargos partidistas con respecto del éxito electoral (H8). La variable se capturó como un indicador *dummy* que separó a los diputados que ocuparon al menos un cargo en la burocracia partidaria antes de ser electos y aquellos y aquellas que no lo tuvieron.

A continuación se presenta un resumen con los descriptivos de las variables de interés para este análisis. En un inicio, se tiene que de los 118 distritos donde compitió al menos un legislador local para reelegirse por el principio de mayoría relativa, en 24 (22.64%) no se vivió ninguna alternancia en las últimas cuatro elecciones. En 37 distritos (34.1% del total) se experimentó al menos una alternancia. Treinta y un distritos (que representan el 28.7% del total) vivieron dos alternancias y en 16 casos (14.81%) no hubo ningún partido o coalición que repitiera en la representación del distrito en dos elecciones de manera consecutiva.

En cuanto a la competitividad, hubo una distribución exacta entre distritos que se colocaron por debajo de la media de sus respectivas entidades (54 casos) y los que superaron ese umbral (54 casos). En lo que respecta a la participación electoral, se registraron 41 distritos (37.96% del total) por debajo de la media de sus estados, con el restante 62.04% reportando niveles de participación superiores a la media de su entidad.

El PRI y sus coaliciones representaron el 30.07% del total de candidaturas a la reelección en 2018. Sólo superado en volumen de candidatos y candidatas por el PAN, con 38.34%. Lo cual indica que para 2018 ambos partidos fueron la principal fuente de producción de candidatos y candidatas con intenciones de reelegirse.

Asimismo, los varones constituyeron la mayor proporción en la oferta de candidatos y candidatas a reelección para 2018, pues de las y los 108 diputados locales aquí estudiados, 66 (61.11%) fueron hombres.

La experiencia más recurrente en las biografías de las y los diputados fue la originada en su paso por la administración pública. El 52.78% de las y los legisladores registraron algún tipo de experiencia administrativa en cualquier orden de gobierno. Esta experiencia fue seguida por la ocupación previa de cargos burocráticos partidistas, con el 37% de las y los congresistas reflejando dicha característica individual. Finalmente, 16.04% de las y los candidatos estudiados tuvieron experiencia como legisladores y legisladoras propietarios en algún congreso local o federal antes de haber sido electos en 2015 o 2016.

A continuación, presentamos los principales resultados de una regresión logística con errores estándar robustos, empleando como variable de reacción el éxito/fracaso de las y los diputados locales de México electos en 2015 y 2016 en su búsqueda por reelegirse bajo el principio de mayoría relativa en el proceso electoral 2018 (ver tabla 9).

El primer aspecto que destaca de nuestro remodelo es su reducida capacidad estadística para explicar el fenómeno de la reelección de las y los diputados locales en 2018. Si bien la bondad de ajuste expresada como  $R^2$  de McFadden no es un indicador que exprese el porcentaje de varianza explicada por los distintos predictores, es una referencia para conocer la potencia predictiva del modelo. Se tuvo un valor de .115 en dicho indicador, lo que sugiere que buena parte del fenómeno analizado se explica a partir de una serie de variables no incluidas en este modelo. Cabe agregar que el nivel de significancia estadística de los dos únicos predictores que mostraron tener mayor incidencia sobre el evento de respuesta no es tampoco muy alto. Al respecto, Fench (2015) estimó que aspectos como el carisma de las y los políticos o su capacidad para establecer campañas efectivas pueden ser una de esas variables omitidas cuya captura en un modelo resulta prácticamente imposible.

**Tabla 9**  
**Predictores del éxito en la reelección de diputados locales. México, 2018.**  
**Modelo de regresión logística**

<b>alternancia</b>	0.905
	-0.215
<b>competitividad</b>	*.457
	-0.212
<b>participación</b>	*2.07
	-0.8238
<b>PRI</b>	0.524
	-0.25
<b>género</b>	1.43
	-0.667
<b>exp_ap</b>	0.417
	-0.31
<b>exp_leg</b>	1.09
	-0.685
<b>exp_part</b>	0.39
	-0.119

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se debe notar que ninguna de las variables individuales de las y los candidatos tuvo un efecto de incidencia sobre su reelección. Poseer experiencia administrativa, legislativa o partidista, así como pertenecer al sexo femenino, fueron variables sin mayor impacto sobre la reelección. Este resultado va de la mano con los hallazgos de Fench (2015), quien encontró que las características personales juegan un papel secundario en sistemas donde la lealtad partidaria y la ocupación de cargos legislativos visibles para el electorado son fundamentales para la reelección de las y los congresistas. Esto pone en relieve dos aspectos. Primero, que las y los electores parecen no dar mucha importancia al pasado biográfico de las y los candidatos.

Y, en segundo lugar, abona a la necesidad de incluir en modelos futuros la participación de las y los legisladores en el sistema de comisiones y los órganos de gobierno del Congreso, toda vez que eso puede ser la clave para que desde sus gestiones se comuniquen de manera más eficiente con ciertas necesidades y grupos electorales en sus distritos, tal como lo definieron Botero y Rennó (2007).

Nuestra hipótesis sobre competitividad se comprobó parcialmente debido a la débil significancia estadística entre ésta y la reelección. Considerando esto, se tuvo que las y los candidatos que se lanzaron a la reelección en distritos con niveles de competitividad por encima de la media estatal vieron reducidos sus momios de reelección en cerca del 55% con respecto de las y los candidatos que compitieron en distritos con niveles de competitividad por debajo de la media estatal.

Finalmente, nuestra hipótesis sobre participación debió ser rechazada, toda vez que, en distritos con niveles de participación electoral por encima de la media estatal, los momios de reelección se dispararon en más del 100% en comparación con los distritos por debajo del nivel medio de participación, aunque con niveles de significancia estadística no contundentes. En distritos con números de participación por encima de la media estatal, las y los candidatos ganaron el 45% de las veces que se presentaron. Mientras que en distritos por debajo de dicha medida, únicamente ganó el 20% de las y los candidatos dispuestos a reelegirse. Este resultado bien puede deberse a que la alta participación refleja no sólo la atención de las y los electores por obtener información (lo cual beneficia a las y los diputados en busca de reelegirse, en tanto que poseen más recursos y gozan de mayor reconocimiento entre los electores), sino que también habla de cierta habilidad de las élites partidistas para movilizar a grupos estratégicos del electorado.

## Conclusiones

El ejercicio de la reelección consecutiva de las y los diputados locales en México arrancó en contexto sui géneris, en medio de elecciones estatales concurrentes con las federales, que condujeron a un cambio del sistema de partidos a nivel nacional y repercutieron en los efectos que podrían esperarse en el electorado durante este primer ensayo del reanudado mecanismo.

Aunque las particularidades de la reelección legislativa en México se irán dibujando al paso del tiempo, quisimos hacer esta observación desde su primer ejercicio, para seguir su comportamiento. En esta ocasión, observamos que el vínculo entre legisladoras y legisladores y ciudadanas y ciudadanos está por desarrollarse. Aún con el reacomodo del sistema de partidos, en las reelecciones que se concretaron en 2018 pesó más la figura del partido político que la de los candidatos.

El modelo estadístico que aquí referimos no encontró incidencia relevante de las variables individuales de las y los candidatos en su reelección, lo cual es corroborado al observar que la mayoría de las y los legisladores fueron reelectos en entidades con fuerte presencia de su partido.

En 2018 detectamos un importante interés de las y los legisladores por reelegirse: 22% de las y los diputados locales activos volvieron a postularse para un segundo mandato, y la mayoría de ellos y ellas, el 87.8%, lo hizo por la fórmula electoral de mayoría relativa, lo cual sugiere que prevaleció este mecanismo como un incentivo al contacto directo entre candidatas y candidato y elector.

Un total de 40 diputados estatales recibieron la anuencia para un segundo mandato en 13 entidades federativas, el 72% de las 18 aquí estudiadas. Entre ellos, 82.5% logró la reelección por la fórmula de la mayoría relativa y sólo 17.5% por representación proporcional; esto es, en la mayoría de los casos hubo una conexión electoral directa entre candidatas y candidatos y electores. De los tres casos que detectamos de diputados y diputadas que

intentaron reelegirse jugando por las dos fórmulas electorales, sólo uno tuvo éxito, pero por la vía de mayoría relativa.

Observamos que diputados y diputadas de prácticamente todos los partidos políticos nacionales recurrieron a este estímulo, siendo menor la incidencia en los partidos locales. El PAN y sus coaliciones presentaron más candidatos y candidatas a un segundo mandato y lograron mayores triunfos, de manera particular en sus estados bastión (Chihuahua, Nuevo León y Querétaro), pero hubo diputados y diputadas reelectos de diversos colores: 24 del PAN, seis del PRI, uno del PRD, uno de Morena, uno del PVEM, tres de MC y uno del Partido Conciencia Popular, de San Luis Potosí.

Curiosamente, una de las principales lecciones de esta primera experiencia de reelección consecutiva de diputados y diputadas locales es que las grandes ganadoras fueron las mujeres, lo que deja una fuerte lección a quienes cuestionan el respaldo de la sociedad a la participación de las mujeres en la política: las candidatas a los congresos pueden ganar elecciones y ser reelectas en reconocimiento a su desempeño.

Aunque las mujeres representaron el 42.4% de las y los candidatos a la reelección por la fórmula de mayoría relativa y el 57.6% de quienes se postularon por representación proporcional, representaron el 57.5% de quienes ganaron un segundo mandato en el cargo, contra 47.5% de varones. El dato revierte la vieja tendencia de que la representación proporcional fuera la principal vía por la cual llegaban las mujeres a los congresos para demostrar su capacidad de trascender en política.

## **Bibliografía**

Berry, W., M. Berkman y S. Schneiderman (2000), "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries", en *The American Political Science Review*, vol. 94, núm. 4, pp. 859-874.

Botero, F. y L. Rennó (2007), "Career Choice and Legislative Reelection. Evidence from Brazil and Colombia", en *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 102-124.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/legislacion/leyesrelaci/CIELECTORMO.pdf>

Código Electoral del Estado de Colima, disponible en [http://ieecolima.org.mx/leyes/codigo\\_electoral\\_nuevo2017.pdf](http://ieecolima.org.mx/leyes/codigo_electoral_nuevo2017.pdf)

Código Electoral del Estado de México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>

Código Electoral del Estado de Michoacán, disponible en [http://iem.org.mx/documentos/marco\\_legal/legislacion\\_aplicable/Codigo%20Electoral%20reforma%201%20de%20junio%20de%202017.pdf](http://iem.org.mx/documentos/marco_legal/legislacion_aplicable/Codigo%20Electoral%20reforma%201%20de%20junio%20de%202017.pdf)

Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (2018), Acuerdo por Medio del Cual se Emiten los Lineamientos para el Registro de Candidatas o Candidatos a los Cargos de Diputados Locales, e Integrantes de los Ayuntamientos del Estado, que Pretendan Acceder a la Reelección en el Cargo, en el Proceso Electoral Local 2017-2018 (2018), disponible en [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/P\\_3%20ACUERDO%20Lineamientos%20reelecci%C3%B3n%20lr.pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/P_3%20ACUERDO%20Lineamientos%20reelecci%C3%B3n%20lr.pdf)

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, disponible en <http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-5-1.pdf>

Constitución Política del Estado de Campeche, disponible en <http://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/ConstEst.pdf>

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Constitución Política del Estado de Chihuahua, disponible en <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/AD/81?file=Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Chihuahua.pdf>

Constitución Política del Estado de Guanajuato, disponible en <https://ieeg.mx/documentos/constitucion-politica-edo-gto-pdf/>

Constitución Política del Estado de Hidalgo, disponible en [http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Transparencia/Art.70/1.%20MARCO%20NORMATIVO/ConstitucionPoliticaDelEstadodeHidalgo\\_.pdf](http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Transparencia/Art.70/1.%20MARCO%20NORMATIVO/ConstitucionPoliticaDelEstadodeHidalgo_.pdf)

Constitución Política del Estado de Jalisco, disponible en <http://www.iepcjalisco.org.mx/legislacion>

Constitución Política del Estado de Querétaro, disponible en <http://ieeq.mx/contenido/normatividad/constituciones/CPEQ.pdf>

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, disponible en <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Constitucion%20Pol%C3%Adtica%20del%20Estado%20de%20SLP%2029%20Dic%202017.pdf>

Constitución Política del Estado de Sinaloa, disponible en <https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Formato-Fundamento.Legal/05-Constitucion-Politica-del-Estado-de-Sinaloa.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, disponible en <http://www.difbcs.gob.mx/v2/media/downs/CONSTITUCION%20BCS.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, disponible en <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/estatal/informacion/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, disponible en [http://ieecolima.org.mx/leyes/constitucion\\_local2017.pdf](http://ieecolima.org.mx/leyes/constitucion_local2017.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, disponible en <https://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20DURANGO%202017.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%Adtica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Guerrero.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, disponible en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/legislacion/leyesrelaci/ConstPolMor.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, disponible en [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, disponible en [http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca\\_digital/legislacion/Constitucio%CC%81n%20Pol%CC%81tica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Oax.pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca_digital/legislacion/Constitucio%CC%81n%20Pol%CC%81tica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Oax.pdf)

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, disponible en [http://www.on.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_446.pdf](http://www.on.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_446.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, disponible en [http://iepct.org.mx/docs/marco\\_legal/constitucion\\_tabasco\\_27062017.pdf](http://iepct.org.mx/docs/marco_legal/constitucion_tabasco_27062017.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, disponible en [https://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03\\_A/constitucion/Constitucion\\_Tlax.pdf](https://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Tlax.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, disponible en <http://www.congresozac.gob.mx/e/articulo&art=42990&ley=172&tit=0&cap=0&sec=0>

Dworak, F. (coord.) (2004), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE/Cámara de Diputados.

Fench, E. (2015), "Re-electing MEP's: The Factors Determining Re-election Probabilities", *European Union Politics*, vol. 17, núm. 1, pp. 69-90.

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana en Chiapas (2018), *Lineamientos que regulan el procedimiento de elección consecutiva y/o reelección a los cargos de diputaciones locales y miembros de ayuntamiento para el proceso electoral local ordinario 2017-2018*, disponible en [http://www.iepchiapas.org.mx/archivos/legislacion/NORMATIVIDAD\\_VIGENTE/04\\_NORMATIVIDAD\\_INTERNA/lineamientos/LINEAMIENTOS\\_ELECCION\\_CONSECUTIVA.pdf](http://www.iepchiapas.org.mx/archivos/legislacion/NORMATIVIDAD_VIGENTE/04_NORMATIVIDAD_INTERNA/lineamientos/LINEAMIENTOS_ELECCION_CONSECUTIVA.pdf)

Instituto Electoral del Estado de Campeche (2018), *Acuerdo por el que se aprueban los criterios que deberán seguir las y los candidatos que deseen pretenden reelegirse si separarse de su cargo*, disponible en [http://www.ieec.org.mx/Documentacion/AcuerdosActas/2018/Mayo/15va\\_ext/CG\\_65\\_18/CG\\_65\\_18.pdf](http://www.ieec.org.mx/Documentacion/AcuerdosActas/2018/Mayo/15va_ext/CG_65_18/CG_65_18.pdf)

Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (2018), *Reglamento para el registro de candidatos a cargos de elección popular*, disponible en [https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS\\_ACU382.pdf](https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU382.pdf)

Instituto Estatal Electoral de Querétaro (2018), *Lineamientos en materia de elección consecutiva para el proceso electoral local 2017-2018*, disponible en [http://ieeq.mx/contenido/normatividad/lineamientos/L\\_eleccion\\_consecutiva.pdf](http://ieeq.mx/contenido/normatividad/lineamientos/L_eleccion_consecutiva.pdf)

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca (2018), *Lineamientos en materia de reelección a cargos de elección popular*, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2018/ANEXO%20IEEPCO-CG-112018.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales de Guanajuato, disponible en <https://ieeg.mx/documentos/ley-instituciones-procedimientos-elec-edo-gto-pdf/>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/Ley%20N%C3%Bamero%20483%20de%20Instituciones%20y%20Procedimientos%20Electorales%20del%20Estado%20de%20Guerrero.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/LIPEEO%202018.pdf>.

Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Sinaloa, disponible en <https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Formato-Fundamento.Legal/PDF/06-Ley-de-Instituciones-y-Procedimientos-Electorales-del-Estado-de-Sinaloa.-1.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, disponible en <https://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/>

LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20Y%20PROCEDIMIENTOS%20ELECTORALES2.pdf

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, disponible en [https://www.ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley\\_Electoral\\_BCS\\_BOGE\\_30-05-2017.pdf](https://www.ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley_Electoral_BCS_BOGE_30-05-2017.pdf)

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, disponible en <http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/menu/2017/LEECH.pdf>., disponible en [http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley\\_Electoral\\_del\\_Estado\\_de\\_Queretaro.pdf](http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf)

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, disponible en [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley\\_Electoral\\_del\\_Estado\\_de\\_San\\_Luis\\_Potosi\\_31\\_Mayo\\_2017\(1\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_31_Mayo_2017(1).pdf)

Moore, A., M. McGregor, y L. Stephenson (2017), "Paying Attention and the Incumbency Effect: Voting Behavior in the 2014 Toronto Municipal Election", en *International Political Science Review*, vol. 38, pp. 85-98.

Trounstine, J. (2013), "Turnout and Incumbency in Local Elections", en *Urban Affairs Review*, vol. 49, núm. 2, pp. 167-189.

# **La experiencia legislativa local como factor de éxito en la construcción de la carrera parlamentaria en México: 1997-2015**

**José Fermín Ruiz Esparza Muñoz\***

## **Introducción**

El Poder Legislativo en México ha sufrido una notable transformación desde hace ya casi dos décadas. Se ha convertido en objeto de una acalorada discusión académica que pone énfasis en su evolución y la forma mediante la que ha ido cobrando relevancia después de haberse sometido a un papel complementario durante el régimen de partido hegemónico.

Derivado del interés que se ha puesto en el desempeño parlamentario, se ha recuperado con mayor insistencia el debate en torno a los efectos positivos que podría tener la instauración de la reelección legislativa consecutiva en términos de representación política y profesionalización. Desde esa perspectiva, la construcción de carrera parlamentaria sería algo inexistente durante contextos de prohibición de la reelección inmediata, mientras que, una vez

---

\* Egresado del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

avalada, se podrá asegurar un desempeño eficaz, profesional y transparente por parte de las y los legisladores.

Sin embargo, existen elementos suficientes para asegurar que la carrera parlamentaria es algo que ya se ha manifestado en el contexto mexicano, aún antes de la aprobación de la Reforma Político-Electoral de 2014, en la que se suprimió la prohibición del texto constitucional. De forma más clara en el ámbito federal, la ambición de los partidos y los propios legisladores se ha traducido en la creación de élites que han sorteado dicha legislación, teniendo la capacidad de construir amplias carreras parlamentarias. Uno de los principales factores para la confección de dichas carreras y 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 conocimientos en la materia parlamentaria.

Aunque es cierto que muchas carreras exitosas han evitado ese aspecto, el ámbito local ha permitido que las y los actores políticos inicien de forma gradual con sus aspiraciones y se constituye como un espacio fundamental para hacerse con experiencia y conocimientos legislativos que les permitan tener un perfil idóneo para continuar en cargos de representación a los ojos de su partido, para recibir el respaldo en la postulación o según la mirada de las y los electores.

El presente texto busca discutir los elementos que, con base en la literatura sobre carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, plantean la posibilidad de que la experiencia parlamentaria local es un incentivo a considerar para analizar el éxito en la construcción de una carrera en el espacio congresional. Esta discusión se desenvuelve en contextos en los que no existe la reelección consecutiva. Uno de los principales aspectos a considerar es la diferenciación que hacen los autores respecto a este concepto y el de profesionalización legislativa, que, para nosotros, sirve como un elemento complementario, considerando el caso mexicano y el contexto que ha rodeado el desarrollo y evolución del Poder Legislativo.

El análisis sobre la construcción de carrera parlamentaria y los datos que se utilizarán para discutir sobre la incidencia de la experiencia legislativa local para construir una sólida carrera parlamentaria, forman parte de la tesis de maestría “Carreras parlamentarias, profesionalización legislativa y reelección: la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015”. Debido a la amplia discusión teórica en torno a la diferenciación entre carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, en este artículo nos enfocaremos en el elemento correspondiente a la primera, sin dejar de lado un aspecto fundamental que se desprende de la investigación, en la que la profesionalización está incentivada por la carrera y, al mismo tiempo, la profesionalización arroja resultados positivos cuando una carrera inicia desde el ámbito local.

### **La concepción de la carrera parlamentaria**

La discusión sobre las carreras parlamentarias y la profesionalización legislativa se ha centrado en indagar los elementos que inciden en ambos fenómenos (Hibbing, 2002: 25). Gran parte del debate contrasta ideas acerca de si son elementos complementarios o pueden manifestarse de forma independiente. Para nuestros fines, consideraremos que la carrera es un incentivo de profesionalización, pero en esta ocasión, como mencionamos, únicamente retomaremos la capacidad que tienen los legisladores para construir carreras parlamentarias en ámbitos sin reelección legislativa consecutiva, y poniendo especial atención en qué papel juega la experiencia legislativa local a la hora de construir una exitosa carrera parlamentaria.

La carrera parlamentaria es considerada como un fenómeno que puede estar basado en los intereses de los políticos para ascender a cargos de elección popular y generar una trayectoria, sin que ello signifique la intención de profesionalizarse en el ámbito parlamentario (Mathews, 1985: 217). Esta caracterización pondría en duda la importancia de construir carrera parlamentaria y que ello abone a la profesionalización; sin embargo, es una realidad recurrente aun en países que históricamente han contado con reelección legislativa consecutiva. No obstante, el fenómeno en México

indica que la construcción de carrera parlamentaria puede ser un buen incentivo para confeccionar una carrera legislativa profesionalizante (Ruiz Esparza, 2017: 152).

La complejidad del concepto de carrera parlamentaria ha obligado a los autores a incluir un importante número de elementos para su análisis, como su construcción al considerar aspectos relativos a los espacios de los que provengan los cuadros políticos, así como otros factores de su relación con el partido político al que pertenecen (Hibbing, 2002: 26). Esta caracterización conceptual juega un papel fundamental entre los estudiosos que defienden la existencia de carrera parlamentaria en contextos sin reelección, ya que, al separar las concepciones de carrera y profesionalización, permiten que ambos fenómenos puedan ser analizados de forma individual y luego realizar contrastes o comparaciones. A través de este planteamiento, la construcción de carrera parlamentaria se relaciona con un ejercicio de toma de decisiones personales; mientras que la segunda está enfocada en el comportamiento del legislador en su ejercicio dentro de la cámara a la que pertenece (Woods y Baranowski, 2006: 586).

Otro de los elementos que fortalece la idea de la separación entre ambos conceptos está vinculado con las diferencias que presenta cada país en su diseño institucional. Existen casos como Brasil, donde a pesar de la existencia de reelección legislativa consecutiva y de los actores políticos, ello no ha garantizado la construcción de carreras parlamentarias; en consecuencia, la profesionalización se convierte en un aspecto no prioritario para quienes se postulan a los cargos de representación. Esta perspectiva considera que las y los legisladores ambicionan puestos de mayor trascendencia, por lo que sólo ven el encargo parlamentario como un primer paso en su carrera política ascendente (Samuels, 2011: 281).

Uno de los planteamientos más recientes en torno a la construcción de carrera parlamentaria y su delimitación conceptual, establece que la no existencia de reelección legislativa consecutiva puede interrumpir, pero no concluir con las carreras parlamentarias. Esta posición teórica considera

que la trayectoria de las y los legisladores es apenas uno de los elementos indispensables para evaluar su capacidad de permanencia en los cargos y observar su desempeño en las cámaras (Mackenzie y Kousser, 2014: 301). Esta propuesta permite que la experiencia legislativa local pueda ser observada como incentivo de carrera parlamentaria, una etapa fundamental que incide en el éxito de la trayectoria del político o política que aspira a mantenerse en cargos legislativos.

Plantear una definición única de carrera parlamentaria ha significado un gran reto para las y los estudiosos, quienes, en lugar de realizar una limitación, han presentado una tendencia por ampliar los elementos para considerar la existencia del fenómeno. Se suman aspectos como la incidencia que puede tener que un legislador haya sido electo por el principio de mayoría o de representación proporcional, y al observar su carrera se analiza mediante qué principio se ha logrado un mayor éxito, o la forma en la que este actor político se ha relacionado con su partido político para mantenerse cercano a los liderazgos y no perder la oportunidad de postularse a cargos de elección cada que se presenta un proceso (Habel, 2008: 474).

No obstante, la mayoría de las y los actores coinciden en que la principal forma de identificar el éxito de una carrera parlamentaria reside en la capacidad del legislador o legisladora para ser evaluado de manera positiva por sus electores. De esta forma, la carrera parlamentaria se convertirá en la consecuencia del trabajo legislativo y no solamente en un fenómeno relacionado con la capacidad de las y los actores de relacionarse con las élites políticas. Un mal desempeño o una percepción negativa de la ciudadanía podría convertirse en un factor de riesgo para la continuidad del legislador o legisladora en puestos legislativos. Desde esta postura, la carrera es fundamentalmente un fenómeno cimentado en las aspiraciones de los actores políticos (Habel, 2008: 478). Por otro lado, se encuentran las posturas que analizan el desempeño de las y los legisladores al interior de las cámaras, pero no establecen que la carrera parlamentaria esté condicionada por la percepción del votante, sino que sus consideraciones ponen énfasis en la habilidad del actor político para sobresalir en su encargo y cumplir con las

obligaciones que le marca el partido político, garantizando una evaluación positiva por parte de los liderazgos del organismo, que son quienes deciden en la mayoría de los casos los perfiles que serán postulados a cargos de elección popular (Jones *et al.*, 2000: 3-4). Mientras que en otros casos la atención se centra de forma general en el desempeño del diputado o diputada o senador o senadora, sin considerar una especificación sobre el papel que jugarían las y los ciudadanos en su ratificación para el puesto parlamentario y la consolidación de su carrera parlamentaria, o bien, la incidencia de las élites partidistas frente al comportamiento de su representante ante las cámaras (Pedró y Snyder, 2006: 354).

Una de las posiciones más destacadas, que fortalece nuestra idea de considerar la experiencia legislativa local como incentivo para la construcción de una exitosa carrera parlamentaria, se muestra crítica ante los análisis que se enfocan en el comportamiento legislativo de los grupos parlamentarios como representación de los partidos políticos y propone la necesidad de que dichos estudios se centren en el desempeño individual de cada uno de los y las integrantes de las cámaras. Esta postura es la precursora de los estudios que consideran la construcción de carrera parlamentaria a través de saltos legislativos en distintas esferas de representación, como la que se ha planteado para el caso mexicano ante la inexistencia de reelección legislativa consecutiva. Se utiliza el término “carrera cruzada” para hablar de la alternativa con la que cuentan las y los actores políticos para mantenerse en puestos de carácter parlamentario (Centellas, 2015: 6).

A pesar de la existencia de dichos estudios y del énfasis que pusieron los autores en la complejidad de los conceptos de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, existen planteamientos que defienden la idea de que sin un esquema institucional que posibilite la reelección legislativa consecutiva, no es posible hablar de confección de carreras parlamentarias y, por consecuencia, tampoco de profesionalización legislativa. Los argumentos establecen que, a pesar de que puede hablarse de un tipo de carrera política, no puede ser considerada con el carácter de parlamentaria porque los cargos corresponden a facultades diferentes (Campos, 2003: 98).

No obstante, este argumento parece debilitarse si se considera la esencia general del desempeño en puestos legislativos, sin necesariamente poner atención en las competencias diferenciadas entre cámaras, sino poniendo atención en las convergencias, como el ejercicio de control ante el Poder Ejecutivo y su capacidad para plantear proyectos de iniciativa de ley o reforma, así como la posibilidad de plantear puntos de acuerdo y solicitar rendición de cuentas de secretarios de Estado.

A pesar de que la idea pueda ser cuestionada, existe otra consideración que cobra mayor relevancia para los fines del presente análisis y que reside en el tiempo que tardan las y los legisladores en volver a desempeñarse en un cargo, luego de haber ocupado otro por un tiempo determinado (Campos, 2003: 124-125). La interrupción en la ocupación de puestos puede ser vista como un freno a la construcción de carrera y profesionalización, pero su caracterización no sólo depende del tiempo que transcurra entre las posiciones, sino que se deben de incluir otros factores, como la actividad que desempeñó y la posible relación de ésta con su ámbito de especialización o la agenda con la que había acompañado su encargo parlamentario (Ruiz Esparza, 2017: 84).

El caso mexicano pareciera ser un ejemplo complejo del planteamiento referente a la carrera parlamentaria y la profesionalización legislativa, por la historia y evolución constitucional que ha enfrentado. Además del papel que jugó el Poder Legislativo durante el régimen de partido hegemónico. Sin embargo, con el pluralismo, este espacio de discusión ha cobrado relevancia. Para algunas y algunos autores, esta histórica falta de un mecanismo que posibilite la reelección de forma consecutiva hizo que los partidos cobraran una mayor importancia y liderazgo frente a sus cuadros y la militancia en general, debido a que se convirtieron en organizaciones capaces de controlar las aspiraciones de los actores que buscaban sumarse a la política a través de su postulación en cargos de elección popular (Dworak, 2003: 233). Si bien es cierto que este planteamiento se mantiene casi intacto debido a que los partidos siguen siendo espacios controlados por élites, también es cierto que una carrera parlamentaria no puede reducirse a la decisión de una

dirigencia local o nacional. Al final, estos elementos son un reto que enfrentan los políticos, pero no son el más importante ni el único que pueden llegar a sortear como parte de sus intenciones de ocupar cargos políticos.

A pesar de las complicaciones que puede representar la existencia de un diseño institucional que prohíbe la reelección consecutiva, no parece ser un factor suficiente para impedir la construcción de carreras, ni convertirse en un elemento que desmotive a los políticos en sus aspiraciones de mantenerse en puestos congresionales (Alcántara, 2012: 95).

### **Carreras parlamentarias confeccionadas con base en el ámbito local**

Para los fines teóricos que hemos discutido, una carrera parlamentaria es catalogada como tal cuando un actor político tiene una carrera política predominantemente en cargos legislativos. De esta forma, la carrera parlamentaria puede manifestarse en tres principales formas: sólo en el ámbito local, cuando el actor ha ocupado el cargo de diputado o diputada local en más de una ocasión; el ámbito local y federal, cuando el actor fue legislador o legisladora local y luego federal, ya sea en la Cámara de Diputados o el Senado, o viceversa; y el ámbito federal, cuando el actor fue diputado o diputada y luego senador o senadora, o viceversa (Ruiz Esparza, 2017: 76).

Para los fines de esta propuesta, la identificación de los actores que cuentan o contaron con carrera parlamentaria toma como objeto de análisis la integración de las legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006), LX (2006-2009), LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En este espacio de tiempo, 2,851 legisladores y legisladoras conformaron la Cámara de Diputados, de las y los cuales, 1,567 no lograron cumplir con al menos una de las condiciones sobre carrera parlamentaria, lo que significó que únicamente ocuparon el cargo legislativo federal en una ocasión. Mientras que 1,284 cumplieron con por lo menos una de estas condiciones.

Tan sólo considerando esta caracterización, se puede decir que el 45% de las y los legisladores que integraron la Cámara baja entre 1997 y 2015 fueron capaces de construir un tipo de carrera parlamentaria.

De la totalidad de legisladores y legisladoras que cuentan con al menos un tipo de carrera parlamentaria, la mayoría se ubican entre aquellos y aquellas que la han cimentado a través de la experiencia legislativa local. Éste no es un dato menor y se convierte en nuestro principal objeto de discusión. En primer lugar, se comporta como un factor de experiencia previa a la ocupación del cargo federal. Anula la posible hipótesis de que la mayoría de los legisladores hayan arribado al cargo como unos completos inexpertos en materia legislativa. En caso de haber cumplido con su encargo, cuentan con una formación previa de tres años que les permitió familiarizarse con elementos del proceso legislativo y la práctica parlamentaria en general.

La mayor parte de estos legisladores y legisladoras identificados entre 1997 y 2015 son quienes ocuparon el encargo local y federal en una ocasión. Es la carrera parlamentaria más primitiva, que consta de seis años de desempeño legislativo. Sin embargo, no puede ser desestimada porque representa el inicio de la que puede ser una amplia trayectoria en el Poder Legislativo y su existencia confirma la importancia del ámbito local como incentivo para construir carrera parlamentaria, debido a que se convierte en la primera aproximación de muchos actores políticos, quienes luego de vivir la experiencia por tres años buscan continuar aprendiendo y la única alternativa con la que contaban, hasta antes de la reforma que introdujo la reelección en el texto constitucional de 2014, era aspirar a uno de los dos espacios legislativos federales o esperar tres años para repetir en el encargo local.

Para el periodo de estudio que se consideró, fue identificada una cifra de 658, que representa el 51.21% del total de legisladores y legisladoras que lograron construir algún tipo de carrera parlamentaria. Es casi una cuarta parte del total de las y los legisladores y más de la mitad de las y los que tienen carrera parlamentaria, lo que nuevamente se manifiesta como un importante indicador de la importancia de la experiencia legislativa local como antesala de la

construcción de carrera parlamentaria. La tendencia confirma el hecho de que, en la mayoría de los casos, los partidos políticos postulan a cargos legislativos federales a perfiles que contaban con al menos tres años de experiencia en un cargo similar al que buscaron posteriormente (Ruiz Esparza, 2017: 100).

Tan sólo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), considerados como partidos mayoritarios en la Cámara, llegaron a concentrar el 92.7% de las y los legisladores con este tipo de carrera parlamentaria. En los tres casos queda claro que los partidos han optado por mantener un esquema tradicional para reclutar a quienes serán sus candidatos, buscando una base local que sirva como impulso para la competencia por el encargo a nivel federal (Ruiz Esparza, 2017: 101).

En un segundo nivel, se encuentran aquellas y aquellos legisladores que han superado la primera prueba de una carrera parlamentaria de nivel inferior, con apenas seis años de experiencia en dos entornos similares en esencia, pero diferentes en funcionamiento y contexto. Se trata de aquellas y aquellos legisladores que han sido capaces de sortear el reto de la inexistencia de reelección legislativa consecutiva, al dar más de un salto a otro espacio congresional. Las combinaciones de este tipo de carrera se manifiestan de manera diversa, ya que puede haber legisladoras y legisladores que tienen más de dos experiencias locales y una federal, o viceversa, legisladoras y legisladores que iniciaron en el ámbito local y luego ascendieron a la Cámara de Diputados para después hacer lo mismo hacia el Senado, convirtiéndose en un ejemplo de carrera ascendente; o bien, aquellas y aquellos que han enfrentado uno de los tres desafíos legislativos en por lo menos dos ocasiones, ya sea porque volvieron a su estado después de los encargos federales o porque después de haber vivido la experiencia local se mantuvieron en el espacio nacional, realizando saltos continuos durante periodos determinados.

Aunque el presente análisis no pone énfasis en el elemento relativo a la profesionalización, es importante mencionar que los hallazgos de la investigación, de los cuales se deriva esta propuesta, arrojan que las y los legisladores con

este tipo de carrera son quienes presentan los mejores niveles de profesionalización, debido a que han probado su experiencia legislativa con el paso del tiempo y además eso les ha servido para consolidarse en el trabajo parlamentario según sus ámbitos de especialización y las agendas que han impulsado (Ruiz Esparza, 2017: 144).

De los 1,284 legisladoras y legisladores con algún tipo de carrera parlamentaria, 329 se inscriben en este tipo, que reúne múltiples combinaciones, que pueden ir desde una experiencia básica cimentada con predominio en lo local hasta una de las más complejas formas de construir una trayectoria en el ámbito legislativo, ocupando mayoritariamente encargos federales. En conjunto, corresponden al 11.59% del total de legisladoras y legisladores que han integrado la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015. Mientras que, en el rubro de carreras parlamentarias, significan el 25.58%.

Este tipo de carrera confirma la importancia de considerar la experiencia legislativa local como un importante incentivo en la confección de una trayectoria política predominantemente parlamentaria. Además, consolida la idea de que las y los legisladores pueden contar con diferentes alternativas para mantenerse en puestos legislativos, ya que se han documentado casos en que los actores políticos utilizaron los diferentes encargos para no separarse de la escena congresional. Si bien tiene una mayor incidencia que el tipo de carrera discutido con anterioridad y aborda la experiencia mínima en la esfera local y federal, una carrera con estas características es considerada como prototípica debido a la tendencia que sigue y el máximo aprovechamiento de los periodos legislativos entre cada encargo, permitiendo así que la y el legislador establezca aspiraciones escalonadas y, dependiendo del contexto y sus intereses, repita el proceso a lo largo de su trayectoria política.

Ambos tipos de carrera parlamentaria arrojan la prevalencia de trayectorias sustentadas en el ámbito local. La cifra es reveladora si consideramos que se trata de 987 legisladoras y legisladores con algún tipo de carrera parlamentaria y con al menos tres años de experiencia legislativa local. Esta cantidad de actores políticos representa el 34.61% del total de integrantes

de la Cámara entre 1997 y 2015, lo que indica que más de una tercera parte ha llegado al cargo con experiencia previa. Mientras que respecto el resto de las combinaciones de carrera parlamentaria, aquellos que cuentan con experiencia local representan el 76.86%; esto significa que más de tres cuartas partes de quienes han logrado construir una carrera parlamentaria en el ámbito federal, lo han hecho habiendo formado parte de alguna de las legislaturas de los estados o la entonces Asamblea del Distrito Federal (previo a su transformación en Congreso de la Ciudad de México).

Una de las principales limitantes de esta investigación reside en el hecho de que sufrió una importante filtración porque su principal objetivo era indagar los factores que inciden en la profesionalización legislativa, por lo que descartó perfiles específicos de legisladoras y legisladores que no cumplieron con los supuestos con los que fue planteada la propuesta, lo que redujo los casos a un grupo de 373 legisladoras y legisladores con trayectorias parlamentarias consolidadas. Por ejemplo, no se consideraron legisladoras y legisladores que construyeron su carrera parlamentaria predominantemente en el contexto del régimen de partido hegemónico, debido a que no fue posible acceder a los datos sobre su desempeño al interior de la Cámara. Tampoco se contemplaron las y los legisladores que tuvieron una carrera sustentada en el ámbito local porque su caracterización impedía que fueran evaluados con los datos de su desempeño en el cargo federal en contraste con el local. De igual forma, el acceso a la información sobre el desempeño de las y los actores políticos durante su experiencia en congresos locales se comportó como un obstáculo para indagar la profesionalización de aquellos que inician su carrera en el ámbito local y la consolidan realizando un primer salto al nivel federal (Ruiz Esparza, 2017: 81). Con ese criterio se dio predominio a quienes confeccionaron una carrera cimentada en el ámbito federal, lo que representa un importante reto para futuros estudios del autor, donde se consideren a aquellos legisladores con una amplia base de experiencia local.

Sin embargo, es importante destacar que los 373 manifiestan un fenómeno interesante, debido a que se trata de diferentes tipos de carreras parlamentarias en las que las y los legisladores demostraron su destreza para sortear

los obstáculos que les ha brindado la prohibición de la reelección legislativa consecutiva.

Para los fines de la presente propuesta, se refieren los 373 casos; sin embargo, sólo consideraremos aquellos que cuentan con experiencia legislativa local, dado el interés de exponer que este tipo de legisladores y legisladoras da cuenta de una trayectoria con mayor consolidación. Este grupo de legisladores y legisladoras está integrado por aquellas y aquellos que tienen por lo menos una legislatura local como experiencia, acompañada de una trayectoria federal con dos o más legislaturas, ya sea en la Cámara de Diputados o de forma combinada con el Senado.

Se trata de 190 casos, que representan el 50.9% de los 373 contemplados. La caracterización de este tipo de carrera no dista mucho de los detalles que se presentaron con anterioridad acerca de la incidencia con la que las y los legisladores asumen la experiencia local como un primer paso en la construcción de carrera parlamentaria. Para los fines de la investigación que se hace mención, el haber sido diputado o diputada local es considerado como uno de los indicadores para la medición de la profesionalización; no obstante, en este caso, hacemos un repaso por la manifestación del fenómeno sin considerar el aspecto de la profesionalización, sino únicamente poniendo de manifiesto el papel que juega la representación local en la confección de estables carreras parlamentarias.

El mayor número de casos considera a las y los legisladores que asumieron que la experiencia local sería apenas el primer paso de su trayectoria parlamentaria. Un total de 162 de los 190 referidos. Representan el 43.4% de la cifra general de los 373 observados y el 85.3% de aquellos con experiencia local previa a la confección de una amplia trayectoria.

En un nivel intermedio se encuentran aquellas y aquellos que fueron capaces de ocupar en dos ocasiones la posición de diputadas y diputados locales. Se trata de 26 casos a lo largo de la temporalidad establecida, que representan el 6.9% del total de legisladoras y legisladores considerados en la medición y el 13.7% de aquellos con experiencia local a lo largo de su trayectoria.

En tercer lugar, se encuentran dos casos atípicos, con tres legislaturas locales como experiencia en su carrera parlamentaria. Aunque sólo se trata de dos actores, en la medición del proyecto de profesionalización son los mejor evaluados dentro del rubro de experiencia legislativa local, debido a los nueve años que ocuparon dicha posición.

Si se observa según la asignación por partido político, el Revolucionario Institucional concentra el mayor número de legisladoras y legisladores con carrera parlamentaria iniciada en el ámbito local, con 89 casos, que representan el 46.8%. Mientras que el Partido Acción Nacional tiene 44 legisladores que cumplen con esta condición, lo que significa el 23.1%; seguido del Partido de la Revolución Democrática con 27 casos, el 14.2%. El resto de los partidos, como el Verde Ecologista, Movimiento Ciudadano, del Trabajo y Nueva Alianza, suman en conjunto apenas 14 casos, que los deja parados en una escala inferior de representación.

### **Más allá de la experiencia local: los contrastes en la construcción de carrera parlamentaria en el ámbito federal**

Aunque no abordamos a profundidad los casos de legisladoras y legisladores que construyeron carreras locales sólidas sin tener el mismo éxito a nivel federal, mencionamos los dos casos atípicos que confirman la posibilidad de contar con una amplia trayectoria local y ascender al ámbito federal. Los dos casos con tres gestiones como integrantes de congresos locales que además pudieron construir una trayectoria federal por encima de la media son: Jesús Morales Flores, quien además de sumar tres legislaturas locales ha sido diputado federal en dos ocasiones y senador en dos más. Un caso de carrera consolidada que da cuenta de una importante relación con su partido, el PRI, organización de la cual fue secretario general en su Comité Ejecutivo Nacional. Político con una amplia trayectoria en el estado de Puebla, donde fue gobernador entre 1999 y 2005, y donde también fue dirigente de su partido, además de tener una participación en los puestos directivos de la Confederación Nacional Campesina (CNC). Este caso

es destacable debido a que, a pesar de su buena relación con el partido, siempre fue postulado por la vía de la mayoría relativa, seguramente para aprovechar su capital político, por lo que no fue necesario que el PRI lo considerara en sus listas para la representación proporcional (Sistema de Información Legislativa, 2018).

El otro legislador con características similares que destaca por su amplia trayectoria local es Juan Enrique Ibarra Pedroza. A diferencia de Morales Flores, la carrera de Ibarra Pedroza presenta una menor participación en cargos federales, aun cuando ha tenido una participación dentro del PRI en el estado de Jalisco. Además de ser diputado local en tres ocasiones, ocupó en dos ocasiones un escaño en San Lázaro; sin embargo, cada una de éstas fue por partidos diferentes, ya que si bien inició su carrera política en el PRI, partido en el cual tuvo una importante participación en la dirigencia local como secretario de organización estatal y como presidente municipal en Guadalajara, optó por renunciar a su militancia y pasar a formar parte del Partido del Trabajo (PT), que lo impulsó como candidato a la gubernatura de Jalisco en 2006 postulado por la coalición "Por el bien de todos", integrada por el PRD, Convergencia y el mismo Partido del Trabajo. Tres años después fue premiado con una diputación federal por el principio de representación proporcional. Además de su trayectoria política, es reconocido a nivel local por haber participado como editorialista en diversos medios de comunicación (Sistema de Información Legislativa, 2018).

Como se ha podido observar, considerando los casos referidos, se podría vislumbrar una incidencia importante de los partidos políticos a la hora de facilitar u obstruir la construcción de carrera parlamentaria para sus cuadros. Tan sólo en los dos casos atípicos se puede percibir la relación estrecha que tuvieron con las organizaciones en las que militan o militaron. Sin embargo, también se pone de manifiesto que la experiencia legislativa local es un elemento que puede generar consecuencias en las aspiraciones a futuro de las y los actores políticos.

Aunque éstos son los casos más emblemáticos por lo que representa la ocupación de diputaciones locales como precedente para una sólida carrera federal, existe un contraste con cinco casos de legisladoras y legisladores que dieron muestra de que la experiencia legislativa local puede ser un incentivo, pero no es suficiente para garantizar una exitosa carrera en la esfera del Congreso de la Unión. Durante el periodo que fue analizado (1997-2015), fueron identificados cinco casos de legisladoras y legisladores que tenían una experiencia legislativa local más allá de la media, con tres o más diputaciones.

Arturo Charles (PRI) fue tres veces diputado local antes de ascender a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no volver a ocupar un cargo legislativo desde el año 2000. Charles no contó con la misma suerte de los legisladores que mencionamos con antelación. A pesar de haber ocupado diversos cargos dentro de la dirigencia estatal del PRI en Nuevo León, no tuvo una participación mayor en cargos legislativos federales. Se desempeñó como líder juvenil de su partido en la entidad, además de ser secretario general del Comité Directivo Estatal, entre otros cargos, como representante del CEN del PRI en Chihuahua (Sistema de Información Legislativa, 2018).

María del Refugio Calderón González (PRI) se suma a esta lista de políticos con tres legislaturas locales en su trayectoria parlamentaria. Sin embargo, tras su paso por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no continuó con su carrera parlamentaria. Originaria de Zacatecas, fue cercana a los movimientos agraristas vinculados con su partido. Se desempeñó en diversos cargos dentro la organización de la Confederación Nacional Campesina (Sistema de Información Legislativa, 2018).

De igual forma, Alejandro Rangel Segovia (PRI) conformó una trayectoria en el ámbito legislativo local, ocupando en tres ocasiones el cargo de diputado en el Congreso de Guanajuato. A pesar de haber pertenecido a los cargos directivos de las organizaciones juveniles del partido en la entidad, sólo pudo convertirse en diputado federal en una ocasión. Previamente se desempeñó como regidor de Irapuato y participó en organizaciones de vinculación entre el sector obrero y el PRI (Sistema de Información Legislativa, 2018).

José Luis Márquez Martínez (PRI) fue electo por el principio de mayoría relativa para ocupar la Cámara de Diputados en 2012. Su trayectoria política, al igual que el resto de quienes hemos mencionado, se caracteriza por tener una estrecha relación con el partido político a nivel estatal. Inició como líder de las juventudes del Revolucionario Institucional en su municipio, Zacatlán, Puebla, posición que aprovechó para enfrentar su primera experiencia como diputado local. Posteriormente se convirtió en presidente del Comité Directivo Municipal de la misma demarcación y luego se hizo dirigente estatal del Frente Juvenil Revolucionario, organización que ha servido históricamente al PRI para construir cuadros políticos. A partir de 1999, su carrera se tornó más sólida cuando se convirtió en presidente municipal de Zacatlán. Volvió a interesarse por los cargos legislativos, siendo diputado local en dos ocasiones más y transitando hacia diversos encargos en la administración estatal, para luego ascender hacia el nivel federal al ser electo como diputado en 2012, para volver a encargos dentro de su partido como secretario general de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en Puebla (Sistema de Información Legislativa, 2018).

Finalmente, se encuentra María del Rocío Corona Nakamura (PRI), quien se convirtió en un caso paradigmático que destaca entre quienes contaron con una sólida carrera parlamentaria en el ámbito local, pero que no pudieron encontrar el mismo éxito a nivel federal, lo que podría indicar el importante arraigo en su entidad. Corona Nakamura es la única legisladora que superó el límite de las tres diputaciones locales como experiencia previa al encargo federal, ya que se integró al Congreso de Jalisco en cinco ocasiones y tras ocupar el encargo federal volvió a su estado para sumar su sexta legislatura local en 2015. Al término de su gestión, se postuló al Senado de la República, pero no obtuvo el triunfo. A pesar de no contar con éxito a nivel federal, su caso destaca por la experiencia legislativa local acumulada. Dentro de su trayectoria política, inició como parte de las organizaciones juveniles dentro del PRI, se integró en diversos cargos del Comité Directivo Municipal de Guadalajara, siendo la secretaria general el más relevante de ellos (Sistema de Información Legislativa, 2018).

Llama la atención que todos los casos mencionados se desprendan únicamente del PRI, lo cual ratifica la tendencia del partido a establecer una mayor base política en el ámbito local. Otro de los aspectos que vale la pena destacar entre estos perfiles reside en su experiencia dentro del partido político al que pertenecen, específicamente la tendencia a ocupar diferentes puestos en las dirigencias municipales, estatales y nacional. A ello se suma otro fenómeno que no siempre incide en el resto de los legisladores, pero que con ellos es evidente: los años de cercanía con el partido y su constancia, al haber pertenecido al organismo político desde los grupos juveniles y hasta su edad adulta.

Por otro lado, se encuentra un elemento que juega en contra de la hipótesis de que una experiencia legislativa local sólida puede convertirse en un incentivo importante para la construcción de una carrera federal. Como puede verse, ni el caso de Corona Nakamura, con una trayectoria local que rompe con todo esquema, significó una garantía para mantenerse en la esfera federal; a pesar de sus aspiraciones, sólo lo hizo en una ocasión y desde que fue diputada federal no ha recibido el respaldo nuevamente para ser incluida en las listas, y con ello facilitar su acceso al escaño correspondiente.

No obstante, como lo expresa el estudio sobre carreras parlamentarias y profesionalización, la experiencia local mantiene su estatus de servir como un antecedente a considerar a la hora de enfrentarse al reto federal. Aunque abona a la construcción de la carrera y sirve para identificar la trayectoria que ha logrado confeccionar el actor político, incide en mayor medida a la hora de observar la capacidad del legislador o legisladora para adaptarse a la escena parlamentaria y hacer de su experiencia previa un factor que abone en su ejercicio profesional: el legislador o legisladora conoce cuestiones básicas sobre el proceso legislativo y la técnica parlamentaria, así como aspectos básicos sobre la dinámica en el debate del pleno y el funcionamiento y la organización de las comisiones. Existe una mayor posibilidad de que sepa reaccionar ante diversos escenarios dentro de la Cámara; aunque no se puede considerar como una garantía, es probable que llegue al ámbito federal con un plan trazado más ambiciosamente, pensando en la función que le

será asignada por su líder parlamentario, y puede existir la posibilidad de que tenga la confianza suficiente para acudir directamente con el coordinador o vicecoordinador para cuestionar y proponer sobre los acuerdos en la distribución de comisiones y la agenda del partido político. En contraste se encuentra el legislador o legisladora amateur, que ocupa por primera vez un encargo parlamentario y requiere de un mayor tiempo de adaptación para desempeñarse en las diferentes actividades que su grupo parlamentario le encomiende. No sólo tiene el reto de enfrentar un entorno ajeno a su experiencia previa, ya sea como activista, burócrata o funcionario en otro tipo de cargo de elección popular que ocupó de forma previa, sino que además tiene que sortear los tiempos legislativos y la distribución de los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones para aprender de técnica legislativa y hacerse rodear por asesores que faciliten su labor parlamentaria.

En suma, la experiencia legislativa local no puede ser considerada como un tema menor, debido a las implicaciones que puede llegar a tener en la actuación de un legislador o legisladora. Desestimar su importancia por considerar que los congresos locales no son un espacio de formación política y legislativa sería caer en el error de quienes desestiman la construcción de carreras parlamentarias con el argumento de que la inexistencia de reelección legislativa consecutiva impide su confección y, por tanto, evita que existan legisladores profesionales.

Uno de los principales retos que enfrenta la academia en este sentido es la necesidad de que los estudios parlamentarios no se centren únicamente en el desempeño de las y los diputados y senadores, sino que se considere cada vez más a los congresos locales como espacios donde inician sus carreras quienes, en próximos periodos, se pudieran convertir en parte de la élite parlamentaria en el país. Aunque es contrastante la incidencia con la que se ha estudiado uno y otro ámbito, es necesario que continúe ese impulso positivo sin que signifique la separación de ambas líneas de investigación, sino el compromiso de procurar realizar trabajos comparados o que se complementen (Patrón, 2015: 38-39).

## **Conclusiones**

El presente planteamiento se propuso discutir la incidencia de la experiencia legislativa local en la construcción de carrera parlamentaria. La base de los planteamientos reside en la aseveración de que haber iniciado una trayectoria desde el ámbito local se convierte en un importante incentivo para escalar hacia puestos en el ámbito federal, no sólo como ejercicio de ambición personal, sino por una lógica de escalonamiento con base en la experiencia y los conocimientos que adquieren los actores políticos durante los diferentes cargos en los cuales se desempeñan, ya sea como burócratas o en puestos de elección popular.

Tomando como referencia los datos de la base construida para la elaboración de la tesis de maestría “Carreras parlamentarias y profesionalización legislativa: la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015”, se lograron identificar algunos puntos que fortalecen la hipótesis sobre la trascendencia que tiene la ocupación de diputaciones locales en la confección de una sólida carrera parlamentaria, como el hecho de que la mayoría de las carreras inicien en la esfera mínima de representación y escalen hacia la Cámara de Diputados y el Senado. Sin embargo, también encontramos algunos elementos que obstaculizan la percepción sobre la experiencia local como incentivo y que se pueden identificar en aquellos casos de legisladores que, a pesar de contar con sólidas carreras locales, no tuvieron el mismo éxito que otros actores políticos.

Aunque se trata de cinco casos que destacan del resto, la similitud en las características de sus perfiles permite establecer que no basta con tener una relación cercana con el partido político ni haber ocupado cargos de elección popular o en la función de gobierno, sino que además se deben de combinar aspectos vinculados con el desempeño parlamentario, la posición respecto las élites del partido, entre otros.

La experiencia legislativa local como antesala de la carrera parlamentaria federal se convierte en una importante línea de investigación a desarrollar

a futuro, ya que los datos que se han presentado previamente no permiten indagar cuestiones que podrían estar incidiendo en la construcción de carreras parlamentarias, pero que se desconocen porque no se encuentran en los registros de las cámaras federales y los congresos locales, sino que hacen referencia a los obstáculos directos que perciben quienes han enfrentado el reto de aspirar a construir una amplia trayectoria parlamentaria que abone a un ejercicio profesional y a dignificar el ejercicio en ambos niveles de representación.

## **Bibliografía**

Alcántara Sáenz, M. (2012), *El oficio de político*, Madrid, Editorial Tecnos.

Campos Vargas, E. R., (2003), "Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997", en F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE.

Centellas, M. (2015), "Mixed Member Election and Candidate Selection in Bolivia's 1993 and 1997 Elections", en *The Latin Americanist*, marzo, pp. 3-22.

Dworak, F. (2003), "¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una perspectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México", en F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE.

Habel, P. D. (2008), "The Consequences of Electoral Institutions for Careerism", en *Legislative Studies Quarterly*, XXXIII, 3, agosto, pp. 471-494.

Hibbing, J. (2002), "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them", en G. Loewenberg, P. Squire y D. R. Kiewiet (eds.), *Legislatures: comparative perspectives on representative assemblies*, The University of Michigan Press.

Jones, M. P. et al. (2000), *Políticos profesionales-Legisladores "Amateurs": el Congreso Argentino del siglo XX*, artículo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Tübingen, Alemania.

Mackenzie, S. A. y T. Kousser (2014), "Legislative Careers", en S. Martin, T. Saalfeld y K. W. V. Stro (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Reino Unido, Oxford University Press, pp. 286-307.

Mathews, D. (1985), "Legislative Recruitment and Legislative Careers", en G. Loewenberg, S. C. Patterson y M. E. Jewell (eds.), *The Handbook of Legislative Research*, Massachusetts/Londres, Harvard University Press, pp. 17-54.

Pedro I. M. y J. M. Snyder Jr. (2006), "Legislative Effectiveness and Legislative Careers", en *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 3, agosto, pp. 347-381.

Ruiz Esparza, F. (2017), *Carreras parlamentarias, profesionalización legislativa y reelección: la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015* (tesis de maestría), México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Samuels, D. (2011), "Ambición Política, Reclutamiento de Candidatos y Política Legislativa en Brasil", *Revista PostData*, núm. 2, pp. 281-307.

Woods, D. N. y Baranowski (2006), "Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism", en *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 4, noviembre, pp. 585-609.

## **Referencias electrónicas**

Sistema de Información Legislativa (2018), *Perfil del legislador: Alejandro Rangel Segovia*, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9218141](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9218141)

Sistema de Información Legislativa (2018), *Perfil del legislador: Arturo Charles*, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=116](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=116)

Sistema de Información Legislativa (2018), *Perfil del legislador: Jesús Morales Flores*, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=2303495](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=2303495)

Sistema de Información Legislativa (2018), *Perfil del legislador: José Luis Márquez Martínez*, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9216189](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9216189)

Sistema de Información Legislativa (2018), *Perfil del legislador: Juan Enrique Ibarra Pedroza*, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9213997](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9213997)

Sistema de Información Legislativa (2018), *Perfil del legislador: María del Refugio Calderón González*, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=70](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=70)

Sistema de Información Legislativa (2018), *Perfil del legislador: María del Rocío Corona Nakamura*, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9216583](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9216583)

# **Sistema electoral y fragmentación partidista de los congresos locales en México (2000-2018)**

**Sergio A. Bárcena Juárez\***  
**Julio Téllez del Río\*\***

## **Introducción**

Los sistemas electorales son instituciones que regulan el orden territorial de la contienda electoral, determinan la modalidad en la que las y los ciudadanos emiten su voto y establecen los cálculos empleados para convertir sufragios en escaños. Empero, el estudio de estas instituciones no se agota en la descripción de las combinaciones matemáticas empleadas para determinar la conformación partidaria de los órganos representativos. Desde hace varios años, las y los especialistas han intentado conocer con mayor profundidad los efectos de estas instituciones sobre aspectos políticos fundamentales, como el sistema de partidos, el desempeño de los representantes, la participación electoral o la evaluación del gobierno, por mencionar algunos.

---

\* Investigador en la Escuela de Humanidades y Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México.

\*\* Politólogo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Investigador en la Escuela de Humanidades y Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México.

Explorar estas relaciones en sistemas electorales de tipo mixto ha sido un desafío particular para la disciplina. Su reciente aparición y la gran cantidad de variantes que pueden presentar han complicado el establecimiento de comparaciones metodológicamente válidas. Por esto, sus efectos sobre algunas de las facetas más relevantes del funcionamiento democrático aún son poco claros. En este capítulo se indaga la incidencia de los sistemas electorales mixtos sobre la fragmentación partidista en las asambleas subnacionales. A lo largo del texto analizamos la forma en que una particularidad técnica de los sistemas electorales incide sobre la cantidad de jugadores partidistas efectivos de las legislaturas locales. En forma más precisa, estudiamos la correlación entre el porcentaje de escaños asignados al segmento proporcional de las normas electorales en los estados y el número de partidos que han participado de manera efectiva en las arenas legislativas estatales mexicanas entre 2000 y 2018.

El hecho de que desde la reforma electoral de 1977, congresos y asamblea local estén constitucionalmente facultados para interpretar y reformar algunos aspectos técnicos de su sistema electoral, ha producido un mosaico diverso de reglas electorales en los 32 congresos locales del país. Estas variaciones, que se observan tanto entre entidades como a lo largo del tiempo en los mismos congresos, hacen que las dos primeras décadas del siglo XXI en México sean idóneas para estudiar los efectos de esta particularidad de los sistemas electorales sobre la fragmentación partidaria en las asambleas legislativas.

Contrario a lo que plantean las teorías sobre democratización y las hipótesis de efectos psicológicos sobre élites y electores en sistemas mixtos, comprobamos que la cantidad de partidos efectivos en México a nivel subnacional ha crecido en los últimos 20 años. Asimismo, hallamos que no existe una correlación estadísticamente significativa entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de asientos proporcionales en las reglas electorales. La estructura del texto es la siguiente: i) revisión, conceptual y teórica, de la proporcionalidad de los sistemas electorales mixtos, el número efectivo de partidos y la relación que desde la literatura se sugiere entre ambos;

ii) caracterización de los sistemas electorales mixtos a nivel local en México;  
iii) explicación de la metodología empleada, así como análisis de la información; y iv) conclusiones.

### **Fragmentación partidaria y sistema electoral.**

#### **El esbozo de una posible correlación**

La fragmentación partidista en las asambleas ha sido un tema de interés para los estudios legislativos, toda vez que conocer el número de actores que ejercen cierta capacidad de veto en las decisiones parlamentarias va más allá de contar con un mero indicador numérico. La fragmentación del sistema de partidos es determinante en la definición de aspectos centrales del régimen como la forma en la que las élites se vinculan con la ciudadanía, las relaciones de competencia y coalición entre partidos políticos, así como las estrategias que deben seguir los poderes públicos para la consecución de resoluciones (Sartori, 1976).

En el tema que compete a este estudio (i.e., la conformación política de los congresos estatales) es de vital importancia para entender la dinámica detrás de las relaciones de poder en un contexto de gobiernos sin mayorías (Patrón y Pérez, 2012). Tal consideración cobra relevancia si se estima que, desde finales del siglo XX, el resquebrajamiento de un sistema de partido hegemónico en México –donde la falta de pluralismo efectivo hizo que las legislaturas locales tuvieran capacidades políticas, decisionales y administrativas acotadas– dio paso a la conformación de congresos locales multipartidarios, electos en procesos competidos, que adquirieron una renovada importancia en la contención de los poderes de las y los gobernadores y en las decisiones políticas a nivel nacional (Beer, 2003; López y Loza, 2003).

En cuanto a la forma en la que los niveles de fragmentación de un régimen político cambian a lo largo del tiempo, se pueden identificar dos posturas. Una de éstas plantea que los sistemas partidarios son estructuras prácticamente estáticas que sólo se ven modificadas por coyunturas críticas que

producen clivajes sociales, realineamientos electorales o reposicionamientos axiológicos lo suficientemente profundos como para superar los criterios de competencia y ordenamiento político previamente establecidos en una sociedad (Key, 1955; Lipset y Rokkan, 1990; Ingelhart, 1977).

La perspectiva contraria sugiere, por su parte, que los sistemas de partido son componentes dinámicos de los regímenes políticos y, por consiguiente, la cantidad de actores partidarios en un sistema puede cambiar sin que esto signifique inestabilidad o represente un riesgo para la democracia. Lo anterior, toda vez que las élites partidistas son entendidas como agencias hábiles para interpretar cambios en el ambiente institucional o en el humor de los electores y de la opinión pública. Poseedores de esta capacidad adaptativa a cambios exógenos, los partidos políticos aparecen, reaparecen, adoptan estrategias e incluso modifican sus contenidos ideológicos con el único objetivo de mantenerse en la contienda electoral (Downs, 1957; Remmer 2008).

Es importante considerar que las aportaciones arriba referidas derivan, en su mayoría, de estudios sobre democracias estables. En cuanto a los regímenes de reciente democratización, la expectativa teórica de mayor aceptación en la disciplina sugiere que con el tiempo los sistemas de partido llegan a un punto de estabilidad (en cuanto a la cantidad, arraigo, posición ideológica y actuación de los partidos políticos). Así, cuando los partidos se institucionalizan y las y los electores encuentran puntos de coincidencia entre sus demandas y las líneas programáticas o las posturas políticas de estos institutos, la cantidad de partidos en el sistema tiende a estabilizarse –mostrando, incluso, reducciones– (Mainwaring y Torcal, 2006; Coleman, 2014).

Los especialistas han hallado evidencia en torno a esta expectativa. Por lo general, cuando los regímenes que transitan hacia la apertura democrática contaban con alguna estructura partidaria, las sociedades y las élites parecen adaptarse con mayor velocidad a la nueva dinámica. En estos casos, los partidos se enraízan eficazmente entre los votantes y establecen coaliciones entre ellos, haciendo que las corrientes sin capacidad de adaptación ni

arraigo entre el electorado desaparezcan de manera definitiva. En otras palabras, la rápida institucionalización de los sistemas democráticos de partido produce regularmente una reducción en la cantidad de actores partidarios en regímenes de reciente transición.

Por el contrario, existen casos donde los nexos entre partidos y votantes tienden a ser débiles durante largos periodos de acoplamiento a las condiciones democráticas, ya que mientras los electores internalizan las reglas del nuevo régimen e intentan discriminar entre el abanico de opciones partidistas que les oferta la democracia, los institutos políticos –que por lo general no fueron creados a raíz de algún clivaje social profundo– encuentran incentivos para concentrar sus promesas y acciones en el corto plazo, alejándose de plataformas programáticas y contenidos ideológicos fácilmente diferenciables. Esto abona a que los electores sigan esperando soluciones rápidas a sus demandas, más que votar por estructuras de política pública sustentadas en proyectos concretos.

La impredecibilidad del comportamiento del votante y la escasa institucionalización de los partidos políticos, llevan, por lo general, a que la estructura de interacciones políticas en países de reciente democratización sea más sensible a choques externos –como crisis económicas, temas de coyuntura, divisiones étnicas o presiones de la globalización–. Por lo que la cantidad de partidos y el contenido programático de éstos puede ser variante e incluso aumentar en el trascurso de estos periodos de adaptación, que no siempre conducen a la consolidación de las democracias (Dix, 1992; Mainwaring y Scully, 1995; Kitschelt *et al.*, 1999; Hale, 2006; Lupu y Riedl, 2013).

La estabilidad temporal de los sistemas de partido ha sido también explicada a partir de factores institucionales. Autores como Duverger (1950) y Cox (1997) sugieren que mientras las reglas electorales se mantengan estables, el sistema de partidos quedará exento de presiones para modificar su tamaño y composición. El argumento es que aquellos partidos que ya pasaron por un proceso de adaptación a las reglas y se mantuvieron como actores relevantes dentro del sistema, tienen altas probabilidades de subsistir. Por su parte, las

y los electores habituados a un sistema electoral determinado encuentran cada vez menos atractivo gastar su voto en opciones poco competitivas, por lo que si un sistema electoral no sufre cambios importantes en sus contenidos normativos y técnicos, se puede esperar que haya pocas variaciones en la cantidad de partidos con capacidad de decisión a lo largo del tiempo.

Para conocer la relación entre sistemas electorales y de partidos, es importante comentar que las diferencias más notables entre un sistema electoral y otro se encuentran en las fórmulas de conversión de votos en cargos representativos. La literatura aplicada al estudio de los sistemas electorales en la configuración de asambleas representativas ha distinguido entre tres tipos básicos de sistema: a) mayoritario, b) proporcional, y c) mixto.

Los sistemas de mayoría simple requieren divisiones geográficas basadas en la cantidad de votantes que habita en cada una de ellas, ajustando con cierta regularidad los linderos de estas divisiones territoriales (generalmente con base en información censal), también llamadas distritos, para garantizar la máxima similitud en cuanto al número de electores circunscritos en ellos. En las boletas, los electores que pertenecen a un solo distrito de acuerdo con su espacio de residencia deben expresar su apoyo por una opción electoral. Por ello, las y los ganadores en estos sistemas se definen como aquellas y aquellos candidatos que obtienen la mayor cantidad de votos con respecto del resto de competidores en un mismo distrito.

En un estudio fundacional sobre la relación entre la cantidad de partidos y el formato del sistema electoral, Duverger (1950) señaló que el bipartidismo es un subproducto de la aplicación de sistemas electorales mayoritarios. Resultado que el autor atribuye a una combinación de efectos mecánicos y psicológicos. El efecto mecánico previsto por Duverger se puede resumir de la siguiente manera: “la conversión puramente matemática de los votos de un partido en asientos legislativos, y no está sujeta a la discrecionalidad o a la manipulación humana” (Harfsta *et al.*, 2018: 91). En sistemas de mayoría, los efectos mecánicos se pueden observar en la sistemática subrepresentación de los partidos perdedores dentro de las arenas congresionales y en

la consecuente sobrerrepresentación de los dos partidos más importantes en términos de recaudación electoral.

Por su parte, el componente psicológico que opera en los sistemas se observa tanto antes de los comicios como después, centrándose en la estrategia que electores y partidos (ambos asumidos como actores racionales) adoptan ante los efectos mecánicos del sistema. El argumento de Duverger es que cuando las y los votantes de un sistema mayoritario, conocedores de que aquella o aquel candidato o candidata que gana la mayor cantidad de votos ejerce el monopolio de la representación en dicho distrito, perciben que algún partido tiene pocas posibilidades de triunfo, prefieren asignar su voto a alguno de los dos partidos punteros antes que desperdiciar su sufragio en una o un posible perdedor (o tercer lugar) que no traduciría su apoyo en una voz dentro del congreso. Al respecto, menciona Grumm (1958: 358) que “este progresivo debilitamiento electoral de los partidos menores aumenta su subrepresentación en el congreso y los atrapa en una espiral de la cual parece no haber escapatoria”.

Lo anterior hace que las y los perdedores consuetudinarios de un sistema mayoritario tiendan a retirarse de la contienda o a coaligarse con fuerzas políticas de mayor arraigo entre las y los votantes conforme ven que sus esfuerzos e inversiones electorales no les generan ningún rendimiento al negárseles el acceso a los espacios de representación. Se tiene que, a la larga, los sistemas mayoritarios desincentivan a los partidos pequeños para presentar candidaturas por su propia cuenta cuando éstos tienen escasas oportunidades de recaudar más votos distritales que otras opciones, quedándoles como únicas salidas establecer coaliciones con otros partidos o abandonar la competencia en forma definitiva.

A pesar de que algunos estudios han llegado a conclusiones contrarias a la de Duverger (Grumm, 1958; Chhibber y Kollman, 2004), la confluencia de ambos efectos en los procesos electorales a lo largo del mundo ha generado una de las tesis más consolidadas y a la vez discutidas en la ciencia política: la aplicación de reglas electorales mayoritarias generalmente conduce

a sistemas bipartidistas. Por ello, la aplicación de sistemas mayoritarios de elección generalmente se traduce en gobiernos unificados donde el partido del Ejecutivo (el más sólido a nivel nacional) tiende a ser la opción que mejores resultados obtiene en los distritos, lo que produce las mayorías legislativas que requieren los presidentes para impulsar sus programas de gobierno sin tener que entablar alianzas ni acuerdos con otras fuerzas partidarias. Así, el beneficio que algunas y algunos asocian con los gobiernos unificados de un partido es que éstos son productores naturales de seguridad política, por lo que puede decirse que los sistemas electorales de mayoría estimulan en cierta medida la estabilidad (Ström, 1985).

Por otra parte, la implementación de un sistema proporcional se sustenta en la idea de que los órganos representativos del Estado deben reflejar con la mayor fidelidad posible la diversidad sociopolítica de un colectivo. Se puede decir que los arreglos proporcionales abonan a la legitimidad democrática al reflejar el peso de los distintos grupos contenidos en una sociedad en configuraciones parlamentarias plurales, lo cual exige a quienes conforman los órganos representativos entablar las negociaciones y los diálogos encaminados al acuerdo.

El factor común de los sistemas proporcionales es que, dependiendo del porcentaje de votos recaudados por cada partido, éstos obtienen determinada cantidad de asientos en la asamblea, ya sea mediante una fórmula de cuotas o a partir de divisores. Los sistemas proporcionales están, entonces, conformados por distritos plurinominales o circunscripciones que reparten en cada elección más de un asiento legislativo. Otro elemento común a prácticamente todos los sistemas de proporcionalidad es la existencia de listas predefinidas (que pueden ser regionales, nacionales o distritales, y son elaboradas por los partidos o por otro grupo político) de las que se extraen los nombres de las y los candidatos que ocuparán los asientos parlamentarios.

Refinando los argumentos de Duverger, Taagepera y Shugart (1989), se halló evidencia para confirmar una relación directamente proporcional entre la magnitud distrital (cantidad de asientos repartidos en cada distrito) y la cantidad

de partidos en la arena electoral, así como un nexo inversamente proporcional entre la magnitud de los distritos, la cantidad de partidos en competencia y la desproporcionalidad del voto. Es por esto que el efecto psicológico de los sistemas proporcionales se puede observar tanto en la ciudadanía como en las élites. Sabedores de que pueden destinar su voto a fuerzas políticas menores sin que esto represente derrochar su sufragio, las y los votantes pueden apoyar al partido de su preferencia aun si éste no representa una opción con fuerte peso político a nivel distrital o nacional. Ello se debe a que los sistemas proporcionales permiten que la representación de un mismo distrito o región se reparta entre varios actores, recompensado a los participantes en función del porcentaje de votos obtenidos (Blais *et al.*, 2011).

Al aumentar la cantidad de partidos “posiblemente premiados” con algún asiento en la legislatura, los sistemas proporcionales reducen los costos de participar en una elección para las élites, pues aun cuando un partido no reúna más votos que el resto de sus competidores en determinada demarcación geográfica, los divisores y las cuotas les permiten ver sus esfuerzos políticos recompensados con algunos espacios de representación congresional. Lo que se observa comúnmente en países que introducen este principio es que “los partidos menores aumentan su presencia electoral toda vez que ya no están subrepresentados. En lo subsecuente, estos partidos atraen más votos porque los electores siguen teniendo incentivos para votar por opciones que no se dirigen a la extinción” (Grumm, 1958: 359).

En cuanto a los atributos positivos que se vinculan con los sistemas de elección proporcional, amerita mencionarse la paridad que generan entre la expresión ciudadana en las urnas y la conformación de las asambleas. En la medida en la que los congresos reflejan conformaciones plurales producto de la validación de las distintas expresiones electorales, estos cuerpos requieren articular intereses diversos a través del diálogo y la negociación en cuanto a las decisiones, con lo que se propicia el logro de resoluciones más estables en el largo plazo, con las que se compromete una mayor cantidad de actores, en tanto que su costo de fabricación es mayor.

En años recientes, los sistemas electorales mixtos se han planteado como una opción para mejorar el funcionamiento democrático. Éstos constituyen una variante de las reglas de elección por segmento múltiple (*multiple tier systems*), caracterizada por repartir simultáneamente escaños mediante dos segmentos: los votos nominales, característicos de los sistemas mayoritarios, y las listas de los sistemas proporcionales. Los sistemas mixtos se distinguen por tres elementos: a) proporción de asientos de mayoría relativa y de representación proporcional; b) vinculación entre uno y otro nivel (*tiers*) por la fórmula de reparto utilizada; y c) umbral mínimo de votos para conseguir los asientos de representación proporcional (Shugart y Wattenberg, 2003). Estos elementos interactúan con otros del entorno político para definir cuestiones relacionadas con el sistema de gobierno y de partidos.

A primera vista, los sistemas electorales mixtos podrían pensarse como un observatorio eficaz para conocer los efectos de ambos segmentos electorales (mayoritario y proporcional) de manera paralela sobre la cantidad de partidos en competencia y el número de partidos efectivos en la asamblea. Con ello se comprobaría la veracidad de las hipótesis de Duverger. No obstante, se ha comprobado que los segmentos electorales no operan como arenas institucionales autónomas que afectan diferenciadamente la fragmentación partidaria y el comportamiento de legisladoras, legisladores y votantes. Por ejemplo, el propio Duverger previó que en sistemas mixtos, votantes y partidos responderían más a los incentivos del segmento mayoritario que a los generados por el segmento proporcional, esperando reducciones paulatinas en la cantidad de partidos en competencia, así como una tendencia al voto útil de los ciudadanos.

Antes de los estudios comparativos de Kostadinova (2002) y Moser y Scheiner (2004), se contaba con poca información para conocer los efectos de los sistemas mixtos sobre la cantidad de partidos en la arena electoral y parlamentaria (fragmentación), ya que la literatura se dedicó a explicar las minucias de casos particulares o a establecer contrastes en torno a las causas y consecuencias de la adopción de sistemas mixtos en unos pocos países. Posiblemente el hallazgo más importante de estos análisis comparativos es

que mientras mayor sea el porcentaje de bancas repartidas por el segmento proporcional en una asamblea, mayor es la fragmentación partidista en el sistema. Lo cual hace esperar que, al menos en términos agregados, los sistemas mixtos tengan más partidos efectivos que los de mayoría, pero menos que los sistemas puramente proporcionales.

Asimismo, se descubrió a través de estos estudios comparativos que la proporcionalidad (relación de simetría entre votos y conformación legislativa) está definida por otra particularidad técnica de los sistemas mixtos. Aquellos sistemas mixtos que asumen la modalidad de segmentos vinculados (también llamados mixtos proporcionales) reportan menores niveles de desproporcionalidad en tanto que están diseñados para que los asientos proporcionales compensen las disparidades generadas por el segmento mayoritario. Contrariamente, los sistemas mixtos que no prevén un nexo entre segmentos (mixtos mayoritarios o mixtos segmentados) tienden a producir legislaturas más desproporcionadas con respecto de la expresión electoral en las urnas. Pero, a pesar de lo anterior, la literatura aún no cuenta con explicaciones concluyentes que confirmen este efecto de contaminación de un segmento sobre otro al momento de analizar la fragmentación partidista en el Congreso.

Sobre los congresos locales en México existen pocos estudios especializados que indaguen sobre la relación entre las instituciones electorales y la conformación partidaria. De ellos cabe destacar el trabajo de Gilas *et al.* (2016), el cual no solamente describe las transformaciones normativas de los sistemas electorales en los congresos locales en el periodo reciente de la democratización mexicana, sino que explora las causas que inciden sobre la relación entre votos y conformación partidista de las asambleas. Partiendo de que la relación entre votos obtenidos y la representatividad de los partidos en el interior de los órganos legislativos es una característica deseable de los congresos locales, los autores de esta investigación encuentran que, tras la aplicación de las reformas electorales de 2014, la proporcionalidad de los congresos locales se vio afectada por tres elementos. El primero fue el tipo de comprobación para los umbrales de sobre

y subrepresentación definidos en cada legislación local. Comentan al respecto que el método de comprobación con base en la votación efectiva y que no se realiza por pasos tiende a generar legislaturas más proporcionadas. Asimismo, encuentran que “a mayor porcentaje de escaños de RP, el sistema electoral es más proporcional” (Gilas *et al.*, 2016: 201).

En otro trabajo sobre la relación entre sistema electoral y las asambleas subnacionales en México, Sainéz (2006) elaboró una descripción detallada del estado de los sistemas electorales de los estados a inicios del sexenio de Calderón. El autor encontró que para 2006 casi todas las legislaturas locales se conformaban mediante una combinación de segmentos en sus dos principios electorales, muy cercana a la fórmula 40% proporcional, 60% mayoritaria de la Cámara de Diputados federal. Si bien este texto no presenta un análisis relacional entre las combinaciones proporcionales y el tipo de gobierno, el autor registra para el mismo año la existencia de tres sistemas subnacionales de partido hegemónico, 17 predominantes y siete bipartidistas, concluyendo que en estados como Guanajuato, la implementación de un sistema electoral mixto fue uno de los elementos más importantes para lograr la transición de un sistema hegemónico a uno de partido predominante, al ampliar la cantidad de partidos efectivos en la Asamblea, por lo que defiende que “el sistema electoral es uno de los principales factores que han tenido y tienen una mayor incidencia en el tránsito del sistema de partido y en la representación legislativa” (Sainéz, 2006: 26).

### **La implementación del sistema mixto en los congresos locales de México**

Si bien los sistemas electorales son elementos dinámicos de los regímenes democráticos (Sartori, 1986) que pueden modificarse y reinventarse continuamente, Barbara Geddes (1996) recalca la importancia de que estas reglas se mantengan estables en sus principios normativos fundamentales, sobre todo en periodos transicionales de las democracias. Y es que, como se comentó en el acápite previo, en una sociedad política de reciente transición a la democracia, en la que las reglas de acceso al poder cambian

continuamente, los actores en competencia pueden encontrar muy altos los costos de adaptar sus estrategias para la maximización de beneficios electorales, lo que puede traducirse en amenazas para el funcionamiento democrático e incrementar los incentivos para que estos competidores actúen por fuera de las reglas establecidas.

Tanto a nivel federal como en las entidades de nuestro país, los sistemas electorales que operan hoy son producto de una serie de ajustes y reformas paulatinas que han respondido a los intereses de los regímenes en turno, a las élites partidarias y a las demandas democratizantes de la sociedad. Estos cambios han sido tanto adaptaciones de reformas implementadas desde el orden federal, como transformaciones institucionales logradas a partir de confrontaciones, acuerdos y acomodos de poder generados en el interior de las mismas entidades (Faustino y Hernández, 2013).

Los primeros intentos por modificar el sistema electoral en México fueron implementados en 1963 con la figura de los diputados de partido y posteriormente se verían complementados en la reforma de 1977. No obstante, estas reformas se diseñaron para impactar sobre las cámaras federales del país (Béjar, 2004; Sirvent, 1996; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2007), por lo que las entidades simplemente las reprodujeron en sus respectivas competencias jurisdiccionales. Entre 1974 y 1977, por su parte, un total de 16 entidades reformaron sus constituciones para implementar cambios al sistema electoral, permitiendo el acceso de las y los diputados de partido. Posteriormente, tras la reforma de 1977, todas las entidades debieron implementar la representación proporcional, redimensionando los tamaños de sus congresos para permitir el acceso de la oposición de manera institucionalizada.

No obstante, este proceso de implementación fue paulatino y diferenciado. De hecho, podría decirse que las modificaciones a la ley electoral avanzaron inicialmente a paso lento, pues “entre 1979 y 1989, sólo un par de estados por año realizaron cambios a su legislación electoral, en tanto que a partir de 1990 la dinámica de reformas cambió radicalmente y los ajustes fueron más frecuentes” (Casas y Ávila, 2012: 37).

Fue hasta 1996 cuando una reforma al artículo 116 constitucional obligó a adecuar los sistemas electorales locales a fin de incluir “diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional”, dando autonomía para la configuración de las reglas específicas de la elección y asignación. A partir de ese momento, los estados se vieron obligados a adecuar sus marcos legales a los principios constitucionales, con lo que empezaron a surgir las demandas de acciones de inconstitucionalidad relativas a las reglas electorales de las entidades federativas, incluyendo las relacionadas con la representación proporcional (Gilas *et al.*, 2016: 15).

A partir de 1996, la implementación de los sistemas mixtos en las entidades quedó sujeta a reglas generales que los congresos locales debían seguir por mandato constitucional, teniendo en cuenta aspectos mínimos como: a) precisión en los umbrales de votación mínima requeridos a los partidos para la asignación de diputadas y diputados plurinominales; b) puntualidad en el orden de asignación en las listas de proporcionalidad; c) paralelismo entre la cantidad de distritos electorales y el número de diputadas y diputados de mayoría relativa asignables a los partidos políticos; d) topes máximos a la representación por ambos principios, equiparada al número de distritos electorales en disputa; y e) la fijación de límites a la sobre y subrepresentación (Gilas *et al.*, 2016).

Los principios anteriormente descritos constituyeron las bases de la asignación legislativa, cuya aplicación quedó abierta a la interpretación de las autoridades y congresos locales, lo cual dio como resultado una considerable varianza en los aspectos técnicos y operativos de cada sistema electoral local. Un ejemplo de esto se puede encontrar en Baja California, cuya Asamblea introdujo el sistema mixto con representación proporcional hasta 2010. En la XVII Legislatura estatal (2001-2004), el Congreso se conformó con 16 legisladoras y legisladores electos bajo el principio de mayoría relativa en 16 distritos, y los restantes nueve legisladoras y legisladores entraron como primeras minorías. En la Legislatura posterior (*i.e.*, la XVIII), que transcurrió de 2004 a 2007, se introdujo un sistema mixto triple por el cual accedieron a la Asamblea local de nuevo 16 diputadas y diputados por

mayoría, seis de primera minoría y cinco de lista, con la particularidad de que las y los primeros perdedores de los distritos podrían haber sido también considerados por sus partidos para ocupar un lugar en las listas plurinominales. Dicho principio triple fue aplicado por última vez para la elección de la XIX Legislatura (2007-2010), la cual eligió a 16 congresistas por mayoría, seis de primera minoría y tres de lista. Después de esa elección, las legislaturas del Congreso de Baja California se han conformado por 16 diputadas y diputados de mayoría y nueve electos por lista plurinominal.

En un estudio que comprendió el periodo de 1989 a 2010, Casas y Ávila (2012) contabilizaron un total de 220 modificaciones electorales, promediando 6.87 reformas por entidad, con reglamentos que tuvieron una duración promedio de tres años (lo equivalente a la duración normal de una legislatura local). Los gobiernos unificados, la sobrerrepresentación legislativa de las fuerzas políticas más importantes de las entidades y la competitividad electoral fueron los factores de mayor incidencia sobre la implementación de reformas en los estados. Esto demuestra que las modificaciones a las normas electorales locales en México tuvieron un origen diverso, comprendido por acuerdos, negociaciones e imposiciones relacionadas con los intereses de las élites partidistas, presiones de actores no partidistas dentro del sistema y tendencias de reforma nacional que, al reordenar los valores políticos de las comunidades, replantearon los principios generales de acceso al poder en las entidades.

Estos cambios constantes a las normas electorales en los estados pudieran parecer violatorios al supuesto de estabilidad institucional previsto por la teoría como condición para la solidez democrática. No obstante, las y los actores políticos subnacionales se han mantenido dentro del margen de las reglas y han adaptado su actuación para siempre competir en los linderos normativos establecidos. Al respecto, Medina (1978: 7-8, citado en Casa y Ávila, 2012: 11) observó que a pesar de ser altamente centralizados en sus proceso de reforma, "los sistemas electorales a nivel local han facilitado la implementación de mecanismos que, sin contravenir el sentido esencial de las normas jurídicas tradicionales, han hecho posible la participación

de partidos cuantitativamente minoritarios en las tareas legislativas". Por tanto, se puede decir que la libertad que desde 1996 se les atribuyó a las entidades para modelar ciertos detalles técnicos de sus reglas electorales bajo el seguimiento de preceptos generales que operan en el orden federal, es un arreglo que ha mostrado ser funcional.

Uno de los síntomas más característicos de la apertura democrática a partir de las reformas electorales locales de los años setenta (las cuales, además de modificar las fórmulas de asignación de curules, proveyeron de autonomía a la autoridad electoral y fueron más claras en cuanto al acceso a medios y financiamiento de los partidos políticos) se reflejó en el incremento de la cantidad de fuerzas partidistas que comenzaron a jugar un rol de importancia real en arenas legislativas cada vez menos dóciles al Ejecutivo local. En tal sentido, la aparición de gobiernos divididos como primer representación de una separación efectiva de poderes en México fue objeto de estudio para varios especialistas que vieron "un cambio importante en la conducta de los partidos: las oposiciones ya tienen poder parlamentario, discuten el modo en que han de usarlo y las consecuencias que sus decisiones producirán de cara a los procesos electorales futuros" (Faustino y Hernández, 2013: 84).

Siguiendo esta línea de ideas, la transformación institucional de los congresos locales a partir de los cambios a las reglas electorales adoptados desde los años setenta, le abrió paso a la pluralidad partidaria y, por consiguiente, a la negociación como mecanismo para la producción de decisiones estatales. Al respecto, Villamil (2001) registró que entre 1988 y 1993, las asambleas dominadas por mayorías priistas pasaron de 31 a 23. Por su parte, López Lara y Loza (2003) encontraron que en 1988 todos los congresos locales albergaron una mayoría priista, y la oposición sumaba únicamente el 27% de los escaños. Cifra que ascendió al 40% en 1995, hasta que en 1999 las y los diputados locales del PRI tuvieron una representación del 49% en los 1,099 asientos de las distintas asambleas subnacionales, quedando para el PAN el 28% y el 18% de los escaños para el PRD, lo cual habla de un escenario de poder compartido.

Según el análisis de Patrón y Pérez (2012), los gobiernos divididos se confirmaron en la primera década del siglo XXI como una tendencia política de la consolidación democrática en el país, empujada desde las urnas. Los datos de estas investigaciones confirman que, en efecto, la frecuencia con la que se dieron correlaciones de fuerzas entre Ejecutivo y Legislativo locales que no siempre favorecieron al primero en términos de sus contingentes parlamentarios, fue cercana a la mitad de los gobiernos entre 2000 y 2010. Lo más importante de este trabajo es que desmitifica la noción de que los gobiernos divididos producirían estados de parálisis gubernativa. De hecho, Patrón y Pérez (2012: 34) destacan que:

No se observan diferencias notables en la producción, aprobación y rechazo de legislación en los casos seleccionados entre gobiernos divididos y unificados. Donde sí encontramos evidencia de una disminución notable de la introducción de iniciativas por parte del Ejecutivo estatal y la aprobación de las mismas por parte del congreso, es cuando cambia el escenario de una legislatura con mayoría –gobierno unificado– a una sin mayorías –gobierno dividido–, como lo demuestran los casos de Jalisco y Sinaloa. No obstante, en estos casos los resultados son preliminares porque se trata, como explicamos a lo largo del texto, de información que sólo contempla el primer año de la segunda legislatura. Sin embargo, los otros dos casos que se encuentran en la misma situación temporal, que son Veracruz y Yucatán (con gobiernos unificados en ambos periodos), sí muestran claramente una tendencia contraria. Es decir, apuntan hacia una alta aprobación de iniciativas del Poder Ejecutivo.

Después de 1996, la única reforma que ha afectado el orden electoral estatal se aprobó en 2014. No obstante, los ajustes que se hicieron imperativos para los estados tras esta reforma son sólo referentes a los límites de sobre y subrepresentación, fijados en 8%, y la asignación directa en primera ronda de diputaciones de representación proporcional a los partidos con al menos el 3% de los votos.<sup>1</sup>

---

1 A pesar de que la Suprema Corte declaró inconstitucional este procedimiento, 27 estados lo introdujeron y lo mantuvieron vigente. Ver, por ejemplo, Gilas *et al.*, 2016: 21.

Así, tras la reforma de 2014, México tiene a nivel subnacional sistemas electorales sujetos a una interpretación por parte de los congresos locales: a) el método de comprobación para los límites de sobre y subrepresentación; b) los tamaños de las asambleas; c) las fórmulas y cocientes empleados para la asignación de diputadas y diputados de representación proporcional; y d) la cantidad de asientos proporcionales a ser repartidos en las asambleas (Gilas *et al.*, 2016).

## **Análisis**

Como hemos descrito, desde 1996, los congresos locales de México se conforman, al igual que el nacional, a partir de un sistema electoral mixto: unos legisladores y legisladoras llegan tras obtener la mayoría de los votos en su distrito y otras y otros por el lugar que ocupan en una lista plurinominal. Pero mientras la Cámara baja federal se conforma –desde 1986– por un porcentaje definido de ambos principios (60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional),<sup>2</sup> en las legislaturas locales este número puede variar –tanto históricamente dentro de un mismo estado, como entre las entidades–. Esto ya que la Constitución<sup>3</sup> permite que cada unidad subnacional fije estos porcentajes.

Adelantamos también que la reforma electoral de 2014 no hizo modificaciones sustantivas a este principio de interpretación, que deja ciertos ámbitos de libertad de operación técnica de los sistemas electorales en las autoridades y legislaturas de las entidades. Derivado de estas condiciones y de los argumentos señalados por la literatura, hemos planteado dos hipótesis. La primera establece que, al haber transitado a la apertura democrática con partidos preexistentes, el sistema de partidos en México tendrá una adaptación rápida a la normalidad democrática con la institucionalización de las organizaciones

---

2 Artículo 52 constitucional.

3 El artículo 116 constitucional, fracción II, párrafo 3º, menciona que: “las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.”

partidarias y una estabilización en la cantidad de partidos compitiendo en el sistema. Así, la apertura democrática experimentada por los sistemas locales en México a partir del siglo XXI impactará en el sistema de partidos reduciendo paulatinamente la cantidad de partidos efectivos en la asamblea conforme se institucionaliza la competencia, las y los electores se identifican con las propuestas partidarias y los institutos políticos establecen agendas programáticas de representación claramente identificables con líneas ideológicas. Ésta es una hipótesis de tipo contextual, en la que se pone a prueba un conjunto de expectativas teóricas sustentadas en casos previos de transiciones democráticas que llevaron a la estabilización de los sistemas de partido ante la existencia de estructura partidarias previa a la apertura democrática.

Nuestra segunda hipótesis es de tipo institucional y retoma el argumento de que el más importante factor de incidencia sobre el sistema de partidos y, en particular, sobre su fragmentación, son los sistemas electorales, sea por el efecto mecánico o el psicológico de los sistemas sobre los electores y las élites en competencia. Dentro de la literatura de los sistemas electorales mixtos, seguimos la línea de que ciertas particularidades técnicas de las reglas son las que deben observarse con más detenimiento como factores de incidencia sobre la cantidad de partidos políticos en las asambleas. En tal sentido, esperamos que las variaciones en el porcentaje de asientos asignados al segmento proporcional de una asamblea en su sistema electoral, tenga un efecto proporcional sobre el número efectivo de partidos (NEP). Es decir, mientras mayor sea el porcentaje de asientos asignados por segmento proporcional en una legislatura local, el número efectivo de partidos (NEP) que albergue será más alto, ya que la representación proporcional, en comparación con las reglas mayoritarias, aumenta la probabilidad de que partidos políticos minoritarios obtengan bancas en el Congreso.

Para poner a prueba las dos hipótesis mencionadas, integramos una base de datos que incluye información sobre los 32 congresos subnacionales en México electos entre 2000 y 2018. Cada legislatura (periodo trianual de funcionamiento legislativo) de cada congreso local constituyó una

unidad de observación, por lo que al final la base se conformó con un total de 216 legislaturas. Para ello se consultaron principalmente las páginas electrónicas del órgano legislativo de estado; en caso de no encontrar datos anteriores, se realizaron búsquedas manuales en trabajos académicos y de difusión mediática.

En la siguiente tabla se muestra un resumen de las unidades de observación (legislatura) sumadas por el año en el que iniciaron sus labores ordinarias. La primera columna de izquierda a derecha indica el año de inicio del primer periodo ordinario del primer año de labores. La segunda columna reporta la frecuencia o cantidad de legislaturas que iniciaron sus labores en cada año. En la columna llamada frecuencia acumulada se muestra la proporción del universo observado (216 legislaturas), que representan las legislaturas iniciadas en cada año de 2000 a 2018. Finalmente, la columna de porcentaje acumulado es una adición subsecuente de las proporciones por año (ver tabla 1).

Un primer aspecto por resaltar de la tabla anterior es que la cantidad y proporción de congresos locales electos por año se mantuvo relativamente estable hasta 2018. Los límites más altos antes de este año se situaron en 13 legislaturas iniciadas en 2000 y 2010, mientras que los años con menor actividad e inicio de las legislaturas se situaron entre los 3 (2014) y 6 congresos (2011), representando el 1.39% y el 2.78% del universo observado respectivamente. Ahora bien, 2017 es el año en el que hasta ahora han iniciado sus labores menos legislaturas. Únicamente la XXXII Legislatura de Nayarit tuvo su sesión solemne de inauguración en ese año. En contraste, 2018 vio el inicio de 28 legislaturas (12.96% de las 216 observadas), con lo que se convirtió en el año en el que mayor actividad de iniciación se ha registrado hasta ahora, en buena medida debido a la reforma de 2014 que buscó homologar tanto las elecciones locales con las federales como empatar los calendarios de los comicios de las distintas entidades en el territorio nacional (Castellanos, 2016: 106).

El método empleado para medir el porcentaje de escaños asignados en cada legislatura al segmento proporcional fue a partir de una simple proporción en

1. La nueva realidad de los congresos locales en México

**Tabla 1**  
**Descripción de frecuencias y proporciones de**  
**las legislaturas locales analizadas por año de inicio**

Inicio de la Legislatura	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
2000	13	6.02	6.02
2001	12	5.56	11.57
2002	7	3.24	14.81
2003	12	5.56	20.37
2004	11	5.09	25.46
2005	9	4.17	29.63
2006	12	5.56	35.19
2007	11	5.09	40.28
2008	9	4.17	44.44
2009	11	5.09	49.54
2010	13	6.02	55.56
2011	6	2.78	58.33
2012	16	7.41	65.74
2013	13	6.02	71.76
2014	3	1.39	73.15
2015	17	7.87	81.02
2016	12	5.56	86.57
2017	1	0.46	87.04
2018	28	12.96	100

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas de los congresos locales (n = 216).

la que se divide el número de curules plurinominales entre el total de bancas legislativas de una legislatura. A continuación la notación formal:

$$\text{Proporcionalidad de la legislatura } i = \frac{\text{número de asientos legislativos plurinominales de } i}{\text{número total de asientos legislativos de } i}$$

Para medir la cantidad de partidos en la asamblea, usamos el índice de número efectivo de partidos. Esta medición del NEP está basada en Laakso y Taagepera (1979), quienes proponen tomar el dato como una proporción en la que el numerador es 1 y el denominador resulta de elevar al cuadrado el porcentaje de asientos de cada partido en una legislatura. Dicho índice, como menciona Aparicio (2010), es una transformación no lineal de la fuerza de cada partido a partir de su presencia en el Congreso.<sup>4</sup> A continuación, la notación formal:

$$\text{NEP de la legislatura } i = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Estas mediciones se calcularon para las 216 legislaturas comprendidas en el periodo de estudio (2000-2018). A continuación, una tabla con los datos descriptivos más relevantes para ambas variables (ver tabla 2).

El primer análisis longitudinal de este estudio se observa en la siguiente gráfica, que describe la media aritmética de ambos indicadores (NEP y porcentaje de asientos asignados al segmento proporcional) entre 2000 y 2018. El eje vertical a la izquierda de la gráfica despliega la cantidad de partido efectivos en una escala que va de un mínimo de 0 a un máximo de 6. Por su parte, el eje vertical ubicado a la derecha de la gráfica tiene una escala porcentual de 20% a 50% e indica la proporción de escaños repartidos por principio proporcional en las legislaturas locales (ver gráfica 1).

La línea negra en la gráfica refleja el promedio porcentual de escaños de proporcionalidad repartidos por las legislaturas que iniciaron sus funciones

---

4 El propio Aparicio (2010) lo explica así: “un partido con 60% de asientos contribuye al denominador el NEP en 0.36, mientras que un partido con 40% de asientos sólo contribuye en 0.16, produciendo un NEP de  $1/(0.16 + 0.36) = 1.92$ ”.

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

en cada uno de los años comprendidos en el periodo estudiado, que se retrata en el eje horizontal. Los valles observados en 2002, 2005, 2008 y 2011 vienen explicados mayormente porque las legislaturas del Congreso con menos escaños proporcionales (Baja California Sur) iniciaron sus funciones en esos años.<sup>5</sup> El mayor descenso en este indicador se observa en 2011, lo cual se atribuye a que al ser una medida de tendencia central, es sensible a observaciones fuera de tendencia. Entre otras, en 2011 iniciaron sus funciones las legislaturas de Baja California Sur, Tamaulipas y Puebla. Cada una repartió respectivamente 23.8%, 33% y 36.5% de escaños proporcionales. Cifras que se encuentran considerablemente por debajo de la media nacional. Fuera de esos descensos, la línea negra de la gráfica 1 es relativamente estable. Y este patón se consolida aún más a partir de 2014, por lo que las variaciones en el porcentaje de asientos proporcionales de las legislaturas se comporta casi como una constante cercana a la referencia federal (40%) en los años bajo estudio.

Para tener una representación visual más precisa que permita comparar los cambios en la proporcionalidad dentro de cada entidad y entre éstas, a continuación se presenta un mapa con este dato, en términos porcentuales, para el periodo de tiempo estudiado. Lo que podemos observar es que, como se mencionó en la tabla 2, el valor más común del total de bancas plurinominales, al igual que el de la Cámara baja federal, es de 40%. Sin embargo, hay entidades que han tenido una fluctuación en esta proporción a lo largo del tiempo, como Baja California, Coahuila y Durango. Hay entidades que superan el 40% mencionado, como San Luis Potosí, Jalisco y, para su Legislatura más reciente, la Ciudad de México (ver gráfica 2).

Por su parte, se encuentra evidencia para rechazar nuestra expectativa de una estabilización en el número efectivo de partidos conforme se consolide el proceso de democratización en México. Nótese cómo el NEP se acerca a 2.5 partidos en 2001 y se incrementa de manera casi sostenida

---

<sup>5</sup> La X Legislatura de Baja California Sur se conformó con 28.57% de asientos proporcionales. Mientras que de la XI a la XIII, la Asamblea de esa entidad ha repartido únicamente el 23.8% de sus escaños por el principio de proporcionalidad.

hasta 2018. Mientras que el promedio de partidos en el periodo comprendido entre 2000 y 2009 fue de 2.73, esta cifra aumentó a 3.77 en el lapso de 2010 a 2018. Este hallazgo es consistente con Reyes (2015: 14), quien concluye que:

La dinámica bipolar, que por lo general había permeado durante muchos años los escenarios electorales en México, ha empezado a desaparecer en buena parte de los espacios electorales. Cada vez presenciamos con mayor frecuencia dinámicas multipolares, en las que se involucran varios partidos políticos y, en ocasiones, diversas coaliciones. Anteriormente, en la mayoría de las contiendas la disputa se desarrollaba principalmente entre dos fuerzas políticas y las demás eran meramente testimoniales. Ahora, en muchas elecciones observamos a varias fuerzas con amplia capacidad competitiva y con posibilidades de llevarse la victoria [...] Asimismo, el sistema de partidos en México había alcanzado en los últimos procesos electorales un alto nivel de fragmentación, pero también de estabilidad. Lo cierto es que el electorado ha mostrado nuevamente su alta volatilidad y no parece vislumbrarse a corto plazo cierta estabilidad del sistema partidario. De tal suerte, éste no parece tender a reducirse, sino más bien a consolidar su ampliación.

El incremento en el NEP observado entre 2000 y 2018 es contrario al efecto de contaminación que Duverger (1950) esperaba, donde los incentivos que el segmento mayoritario generaba tanto para electores como para los partidos en un sistema mixto, reduciría paulatinamente la cantidad de partidos efectivos. Asimismo, encontramos evidencia para refutar la expectativa teórica de que al experimentar un proceso de apertura democrática ante la preexistencia de estructuras partidarias institucionalizadas, basadas en apelaciones programáticas, relativamente estables y enraizadas en la sociedad, los sistemas de partido se estabilizan tendiendo a ver reducciones en la cantidad de competidores efectivos.

Una primera explicación se puede encontrar en la desconfianza del elector mexicano hacia los partidos políticos. Si bien no se han visto caídas dramáticas

en los niveles de participación electoral, la suspicacia de la ciudadanía hacia los partidos políticos podría tener efectos sobre los incentivos del elector para apuntalar su voto hacia una sola opción a lo largo de varios procesos electorales. Por otro lado, existe la posibilidad de que los partidos políticos a nivel local sean organizaciones hábiles que se reinventan en cada proceso electoral y consiguen resolver, al menos en sus plataformas y en sus apelaciones de campaña, las demandas inmediatas de las y los electores proponiendo soluciones eficaces, exacerbando divisiones étnicas o incluso empleando estrategias de corte clientelar.

**Tabla 2**  
**Estadística descriptiva de las variables de interés**

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Proporcionalidad	216	.39	.04	.24	.5
NEP	216	3.25	1.08	1.83	7.22

Nota: La XVII Legislatura (2001-2004) de Baja California Sur se conformó con nueve legisladores de primera minoría y 16 de mayoría relativa. En la XVIII Legislatura (2004-2007) de ese mismo estado se registraron seis diputados de primera minoría y cinco de lista proporcional, más 16 de mayoría relativa. La XIX Legislatura de Baja California Sur (2007-2010) se compuso de seis diputados de primera minoría y tres de lista, además de 16 de mayoría relativa. Finalmente, a partir de la XX Legislatura, la Asamblea se conforma sólo por los segmentos mayoritario y proporcional, dejando de operar los diputados de primera minoría. En esta entidad, Baja California Sur, las diputaciones locales de primera minoría son una modalidad de representación proporcional. Esta modificación se realizó para dar cumplimiento a la exigencia constitucional de integrar las legislaturas locales con diputaciones electas por un sistema electoral mixto.

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas de los congresos locales.

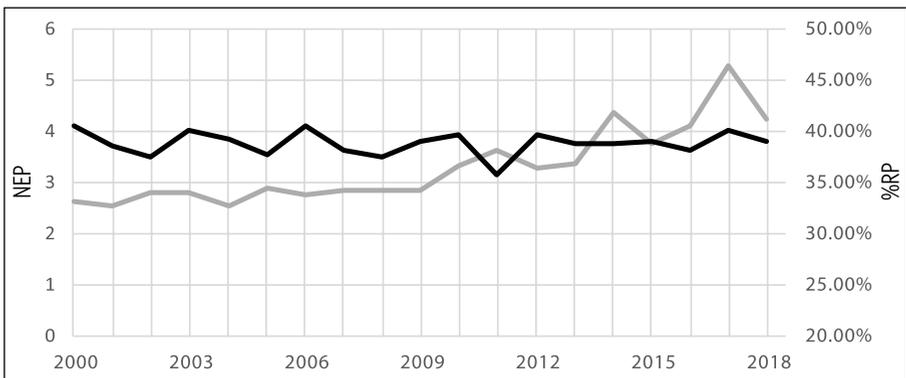
Una explicación alternativa se encuentra en el particular marco institucional de coaliciones en nuestro país, donde los partidos más consolidados (PAN, PRI y PRD) establecen alianzas electorales con partidos de arraigo local, con menores recursos y con una representación más reducida, para lograr contingentes más robustos que arropen a sus candidatas y candidatos a gobernador en caso de resultar ganadores. De hecho, en la conformación de 105 de

las 216 legislaturas (48.6%), uno de los partidos grandes (PRI, PAN, PRD y Morena en 2018) se coaligó con fuerzas menores, por lo que el indicador del número efectivo de partidos podría estar sobredimensionando a los partidos pequeños en tanto que son premiados con asientos no por su fuerza electoral, sino por la política de coaliciones que se ha establecido en las entidades. La siguiente gráfica muestra de manera independiente la evolución de las variaciones estatales en el NEP. Resultan interesantes los casos de San Luis Potosí, Tlaxcala y Chiapas como las entidades federativas que han registrado altos números de fragmentación partidista en sus congresos (ver gráfica 3).

Por último, se estimó el coeficiente de correlación lineal (Pearson) entre la proporcionalidad y el NEP. Aunque el resultado de esta estimación no tiene el signo esperado (i.e., positivo), la magnitud del coeficiente (0.067), así como del p-valor (0.33), no representan una significancia estadística a niveles convencionales. Dado que no representa una prueba de causalidad sino de relación, podría interpretarse como que hay otras variables, además de las reglas electorales en el sistema mixto, que influyen para que haya más partidos presentes en los congresos locales de México.

### Gráfica 1

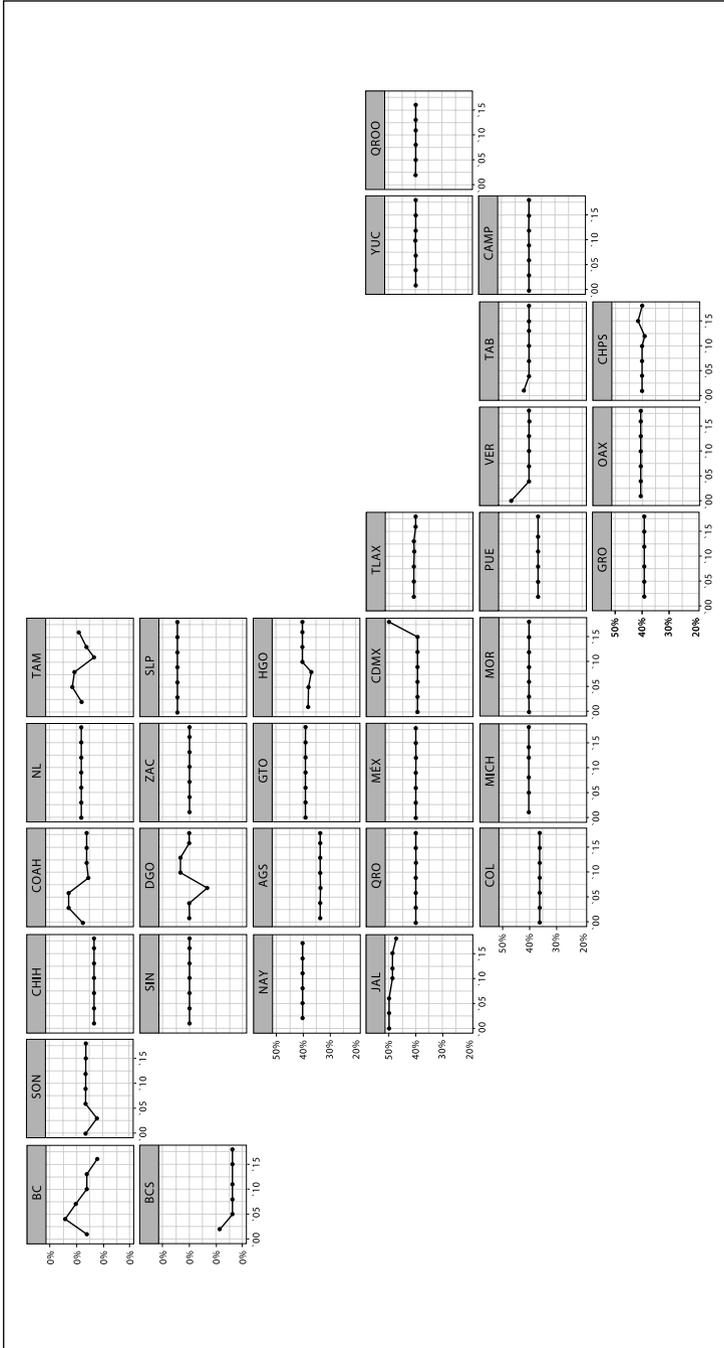
**Número efectivo de partidos y porcentaje de escaños repartidos por principio de proporcionalidad en congresos locales de México, 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas de los congresos locales.

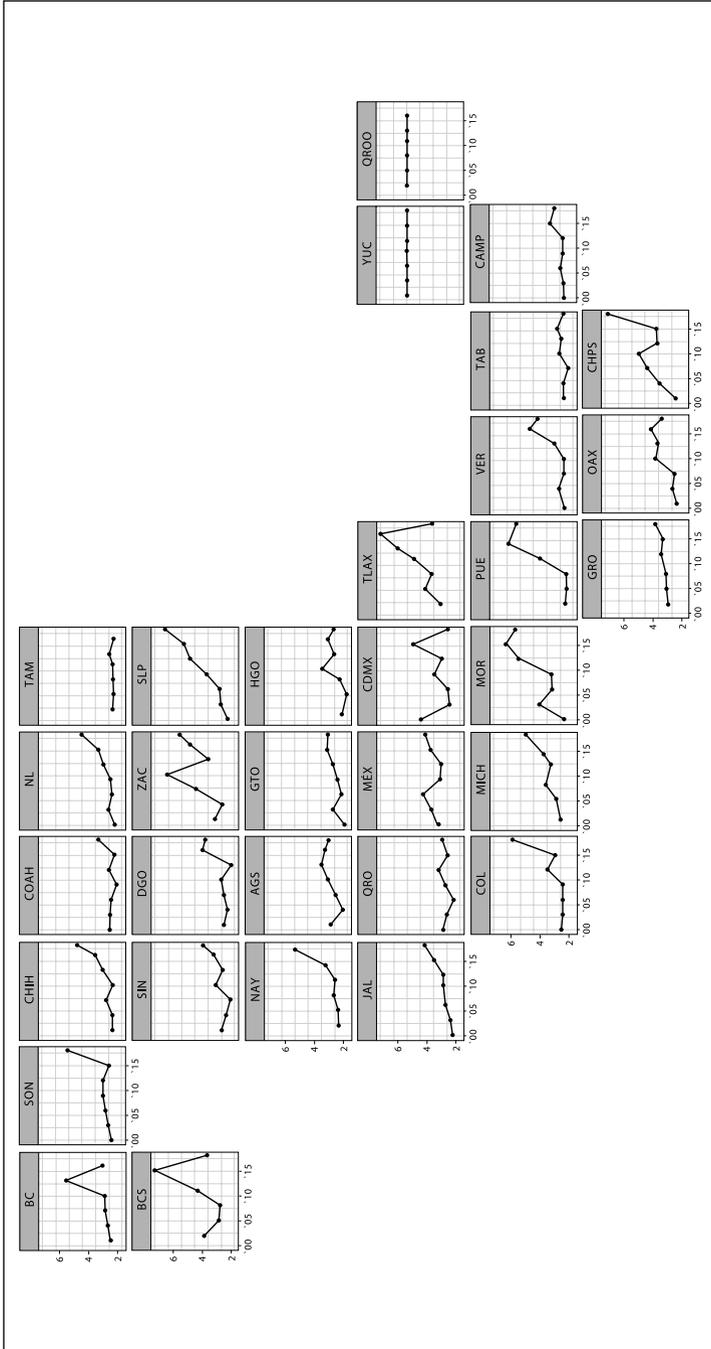
1. La nueva realidad de los congresos locales en México

**Gráfica 2**  
**Proporcionalidad de los congresos locales en México, 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas de los congresos locales.

**Gráfica 3**  
**NEP de los congresos locales en México, 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas de los congresos locales.

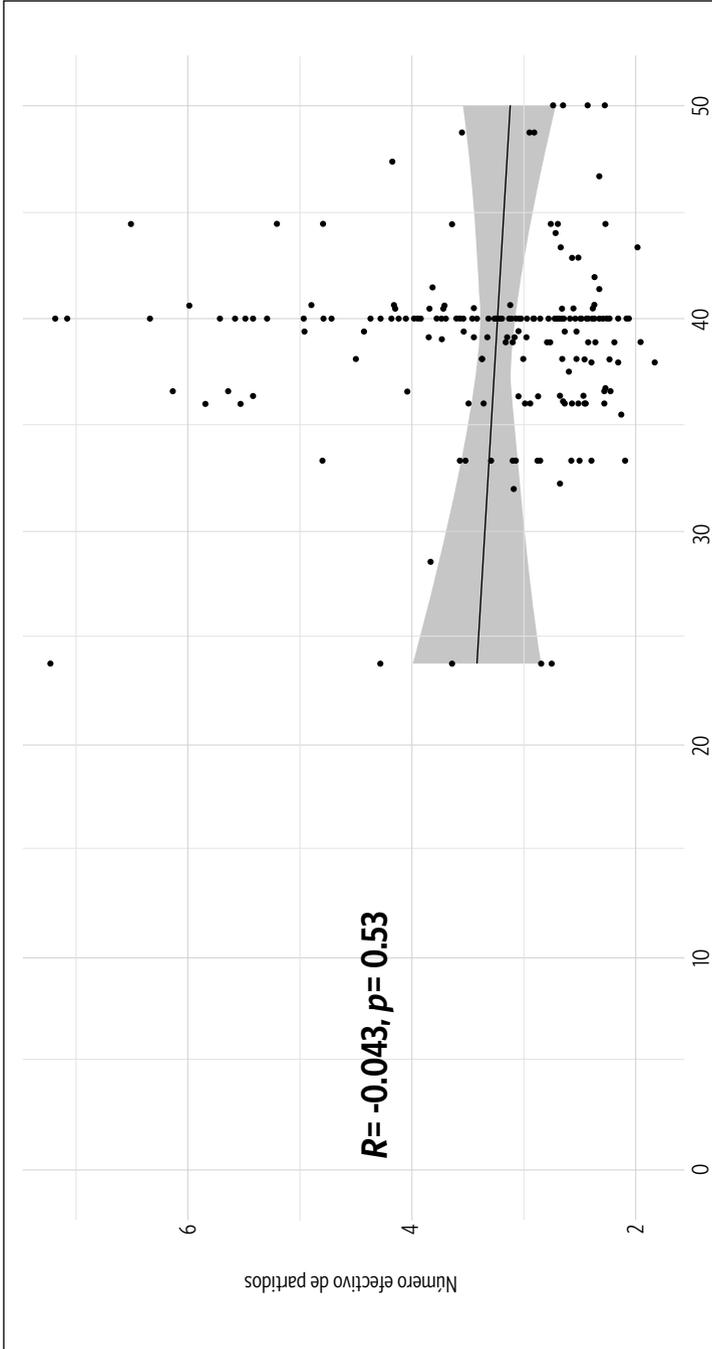
Con la gráfica 4 podemos adelantar que la anterior prueba generó una significancia estadística baja, toda vez que el indicador del porcentaje de asientos asignados por segmento proporcional tuvo una variación exigua entre casos observados. Al haber una reducida varianza en este indicador y un crecimiento estable de la otra variable (es decir, NEP), es difícil hallar una correlación lineal. Esto apunta a que, al menos en el caso subnacional mexicano, el número efectivo de partidos no es una variable sensible a las sutiles variaciones porcentuales del segmento proporcional de los sistemas electorales mixtos.

## **Conclusiones**

Los sistemas electorales son instituciones fundamentales para el funcionamiento de las democracias. Al operar como un agregado armónico de reglas diseñadas para definir la estructura territorial de la competencia política, establecen las fórmulas que convierten los sufragios emitidos por los votantes en cargos de representación popular. Tal como lo hacen otras instituciones políticas, los sistemas electorales sirven al propósito de regular las interacciones entre gobernantes y ciudadanía, a fin de garantizar la provisión de bienes públicos, estimulando la rendición de cuentas y produciendo certidumbre en los intercambios.

La fragmentación en el sistema de partidos, por su parte, explica aspectos relevantes del funcionamiento democrático. Su evolución en el tiempo puede reflejar el arraigo de los partidos en el electorado, la filia de los votantes hacia determinadas opciones partidarias, la desafección del elector hacia el sistema en general, así como la capacidad de los partidos políticos para establecer estrategias de supervivencia en contextos de reciente democratización. El hecho de que los enclaves locales de México se encuentren en un proceso de democratización hace que las interacciones políticas sean más sensibles a coyunturas, choques externos, variables ajenas al propio juego político, las reglas electorales, la voluntad democrática de las y los ciudadanos y las habilidades de los partidos para atraer electores. Ésta puede ser una de las causas por las que la variación en el número efectivo

**Gráfica 4**  
**Correlación entre proporcionalidad y NEP de los congresos locales en México, 2000-218**



Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas de los congresos locales.

de partidos en las asambleas locales no encuentre una correlación en las variaciones de proporcionalidad de los sistemas electorales.

Si bien no se puede descartar que sean otros elementos institucionales finos de las reglas electorales, como los métodos para la revisión de sobre y subrepresentación o las fórmulas de RP empleadas por los distintos congresos, la débil correlación entre porcentaje de proporcionalidad y número efectivo de partidos en los congresos locales nos obliga a considerar factores exógenos al sistema electoral (crisis, clivajes, diferencias étnicas y tamaño de la población, así como estrategias electorales de los partidos y esquemas de coalición) como factores de incidencia sobre la fragmentación partidista de los congresos locales en México (ver gráfica 4).

## **Bibliografía**

Aparicio, J. (2010), "NEP y Gallagher", en *Javier Aparicio dot net*, disponible en <https://javieraparicio.net/2010/06/08/nep-y-gallagher/>

Becerra, R., P. Salazar Ugarte y J. Woldenberg (2007), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

Beer, C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Béjar Algazi, L. (2004), *El Poder Legislativo en México: los diputados de partido, el primer eslabón del cambio*, México, UNAM.

Blais, A., et al. (2011), "The Mechanical and Psychological Effects of Electoral Systems: A Quasi-Experimental Study", en *Comparative Political Studies*, vol. 44, núm. 12, pp. 1599-1621.

Casas Cárdenas, E. y R. J. Ávila Sánchez (2012), "Diseño y reforma de los sistemas electorales estatales en México" en *Polis*, vol. 9, núm. 1, pp. 11-42.

Castellanos Cereceda, R. (2014), *La Reforma Político-Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3403>

Chhibber, P. y K. Kollman (2004), *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Princeton, Princeton University Press.

Coleman, S. (2014), "Evolution of the Russian Political Party System under the Influence of Social Conformity: 1993-2011", en *Munich Personal RePEc Archive*, MPRA Paper, núm. 59038, disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/59038/>

Cox, G. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dix, R. (1992), "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties", en *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 4, pp. 488-511.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Boston, Addison Wesley.

Duverger, M. (1950), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, París, Armand Colin.

Faustino Torres, A. y N. E. Hernández Trejo (2013), "Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000- 2012)", en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes Electorales*, núm. 48, pp. 81-113.

Gilas, K. M. et al. (2016), *El abanico de la representación política: Variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Grumm, J. (1958), "Theories of Electoral Systems", en *Midwest Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 4, pp. 357-376.

Hale, H. (2006), *Why Not Parties in Russia?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Harfsta, P. et al. (2018), "Elusive indeed-The mechanical versus psychological effects of electoral rules at the district level", en *Electoral Studies*, vol. 53, pp. 90-98.

Inglehart, R. (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press.

Key Jr. y O. Valdimer (1955), "A Theory of Critical Elections", en *The Journal of Politics*, vol. 17, núm. 1, pp. 3-18.

Kitschelt, H. et al. (1999), *Post-Communist Part Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kostadinova, T. (2002), "Do mixed electoral systems matter?: a cross-national analysis of their effects in Eastern Europe", en *Electoral Studies*. vol. 21, núm. 1, pp. 23-34, disponible en <https://www.sciencedirect.com/journal/electoral-studies>

Laakso, M. y R. Taagepera (1979), "Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.

Lipset, S. M. y S. Rokkan (1990), "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments", en P. Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.

López Lara, Á. y N. Loza Otero (2003), "Viejos actores, nuevo poder, los diputados locales en México", en *Polis*, núm. 1, pp. 49-84.

Lupu, N. y R. B. Riedl (2013), "Political Parties and Uncertainty in Developing Democracies", en *Comparative Political Studies*, vol. 46, núm. 11, pp. 1339-65.

Mainwaring, S. y M. Torcal (2006), "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization" en R. Katz y W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage Publications.

Mainwaring, S. y T. Scully (1995), "Introduction: Party Systems in Latin America", en S. Mainwaring y T. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Medina, L. (1978), *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral.

Moser, R. y E. Scheiner (2004), "Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Crossnational Analysis", en *Electoral Studies*, vol. 23, pp. 575-599.

Patrón Sánchez, F. y R. M. Pérez Vargas (2012), "Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas", en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 5, núm. 9, pp. 7-38.

Remmer, K. (2008), "The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002", en *Party Politics*, vol. 14, núm. 1, pp. 5-30.

Reyes del Campillo, J. (2015), "Las elecciones de 2015 y sus repercusiones en el sistema partidario mexicano", en *El Cotidiano*, núm. 193, pp. 7-16.

Rich, T. (2015), "Duverger's Law in Mixed Legislative Systems: The Impact of National Electoral Rules on District Competition", en *European Journal of Political Research*, vol. 54, núm. 1, pp. 182-196.

Sainéz, A. (2006), "Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo mexicano", en *Cámara de Diputados. Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>

Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.

Sirvent, C. (1996), "Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994)", en *Estudios Políticos*, núm. 12, pp. 165-192.

Ström, K. (1985), "Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 79, núm. 3, pp. 738-754.

Taagepera, R. y M. S. Shugart (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.

Villamil Rodríguez, J. (2001), "La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos (El tránsito a la democracia de la periferia al centro del poder político)", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE (compilación de trabajos premiados en el Quinto Certamen de Ensayo "Francisco I. Madero") pp. 47-59.

# Los retos de la representación subnacional: población y partidos políticos

Mónica Montaña Reyes\*

Omar Esteban Macedonio Maya\*\*

## Introducción

Tras las reformas electorales y el proceso político desarrollado entre 1977 a 1996, donde creció exponencialmente la competencia política y derivó en que el régimen priista perdiera la mayoría en la Cámara baja del Congreso de la Unión en 1997, ha surgido una rica y extensa literatura sobre las dificultades, las experiencias y los éxitos en la transición democrática (Cansino, 2000; Loaeza, 1994). La mayoría de estos estudios concentran el análisis a nivel nacional, en una perspectiva donde la democratización se replicaría en las entidades federativas a la par de los cambios institucionales del país como conjunto.

Sin embargo, después de ese optimismo proliferaron estudios que contradijeron dicha noción, enfatizando que los fenómenos políticos y sociales no son

---

\* Profesora investigadora en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara.

\*\* Estudiante de posgrado de la Universidad de Guadalajara.

adoptados de forma homogénea por los regímenes locales, lo que da lugar a variaciones en los niveles de democracia al interior del territorio (Durazo Herrmann, 2010; Méndez y Loza, 2016; Giraudy, 2009). Por un lado, la idea de yuxtaposición de regímenes de Gibson (2007) o la sobrevivencia de enclaves autoritarios (Durazo 2010), que resaltan cómo las características de la democracia nacional no concuerdan con las unidades subnacionales.<sup>1</sup>

Otro estudio interesante es el de Giraudy (2009), que identifica distintos tipos de regímenes subnacionales no democráticos (SUR) que dependen del control –o no– que ejerce la persona titular del Ejecutivo federal en el ámbito fiscal, el ámbito partidista o una combinación de ambos, que da como resultado regímenes burocráticos y regímenes neopatrimoniales. Behrend y Whitehead (2016) apelan a que donde debe centrarse la atención no es en los regímenes, sino en lo que ellos nombran “estructuras y prácticas iliberales”, las cuales no hacen referencia a aspectos formales, como las instituciones o el sistema electoral, sino en aquellas prácticas informales respecto a la poca pluralidad o limitación a la competencia política que pueden observarse en términos de institucionalización y poderes fácticos (Borjas, 2015).

Este enfoque tomó especial interés en el estudio subnacional de la tradición de Lujambio (1996), Casar y Marván (2002), quienes abordaban la aparición de gobiernos divididos y enunciaban las dificultades a las que se enfrentarían las legislaturas locales y personas titulares del Ejecutivo estatal para evitar una posible parálisis gubernamental. Sin embargo, como señalan diversos autores (Reveles, 2011; Solano, 2014; Patrón, 2015; Montañó y Patrón, 2017), los estudios sobre congresos locales aún son incipientes porque han tenido poca continuidad y son tan diversos entre sí que evitan comparaciones profundas que permitan un análisis longitudinal, además de que los congresos locales son opacos en la información que brindan, lo que dificulta en exceso la labor del investigador (IMCO, 2017).

---

1 Esto lo abordan sobre todo en términos de las prácticas autoritarias perpetuadas principalmente por la poca renovación de élites a nivel local, que se convirtieron en los principales intermediarios con el poder central.

Se han realizado esfuerzos como las encuestas del proyecto Élités Parlamentarias Locales en México, del Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara<sup>2</sup> o la Eepemex, coordinada por la Flacso México, para conocer a mayor profundidad aspectos de la política local desde sus actores, cómo piensan, interactúan y toman decisiones, pero aún es complicado el panorama como para establecer relaciones de causalidad o teorías explicativas de amplio rango.

La complejidad del estudio de los congresos deriva en que, por su naturaleza, son un objeto de estudio que puede abordarse desde aristas tan vastas y excluyentes entre sí como sus funciones mismas: la representación política (que engloba desde el marco normativo o sistema electoral, los grupos que representa y el desempeño); la legislativa (producción de leyes y derecho de veto); las político-administrativas (nombramiento y ratificación de funcionarios y funcionarias, consentir acciones del Ejecutivo, etc.); las jurisdiccionales (sobre juicios políticos), y la de control/fiscalización (Casar, 2010).

En este trabajo nos enfocaremos en la función de representación política y de sistema electoral, que si bien es de las más exploradas en otras democracias avanzadas, sobre todo en la inglesa (Rehfeld, 2005) y norteamericana (Miller y Stokes, 1968), en México ha habido pocas aproximaciones a nivel nacional, y a nivel subnacional es casi nula.

La noción de representación tiene un origen inevitablemente parlamentario y oscila desde un modelo que representa individuos hasta un modelo que representa causas o bloques sociales muy bien definidos. Los antecedentes históricos del concepto se remontan hasta la Edad Media (Vieria, 2008), luego se fortalece después de la crisis de los Estados absolutos de Inglaterra (Hobbes) y Francia hasta llegar a una conceptualización en armonía con la democracia del siglo XX (Sartori, 1988).

---

2 Ver <http://www.observatorioelectoral.cucsh.udg.mx/>

Podemos entender la representación como una relación entre la voluntad de las y los electores y de las y los representantes, así como la capacidad de sancionar a éstos por sus acciones (Pasquino, 2011: 215). Entendido así, el gobierno representativo imbricado en la dinámica de las democracias modernas mantiene como un requerimiento esencial contar con mecanismos que permitan interpretar la noción de la representatividad y, sobre todo, reflejarla en entornos de toma de decisiones.

Como resultado operativo, los sistemas electorales materializan la conjunción entre los principios de la democracia en sus aspectos teóricos y la representación política. Éstos pueden definirse como fórmulas que permiten que los votos que los ciudadanos emiten en un proceso electoral imparcial se conviertan en espacios de decisión política y posibilita que las y los representantes de la ciudadanía tomen posesión de cargos o espacios de poder. Las implicaciones del diseño del sistema electoral son enormes, ya que impactan la manera en la que se traducen los votos emitidos por los ciudadanos en espacios de poder político y de toma de decisiones.

Este conjunto de leyes y normas que rigen la competencia electoral entre los actores, los partidos y sus militantes (Cox, 2004: 58; Nohlen, 2006), guían el juego democrático. En términos prácticos, para estudiar la representación política es necesario reflexionar qué fórmulas predominan y cómo se llegó a éstas, para generar cuerpos representativos (De Grazia, 1977). Sin duda, son un sinnúmero de dispositivos institucionales que determinan (o restringen) la representación y que “son construcciones procedimentales destinadas a constituir la representación en la forma deseada” (De Grazia, 1977: 303).

La reforma electoral de 2017 fue fuertemente marcada por el interés de la redistribución, la cual afectó no sólo a distritos electorales federales, sino también locales, y de la que imperó el criterio del número de población y las características del territorio (INE, 2015), pero que tiene sus raíces en cómo se ha entendido la representación en el sistema electoral mexicano después de la consumación de la Independencia. Cuando termina la monarquía de Iturbide y se transita hacia la república, se presenta la principal

transformación en materia de representación política por medio de la Constitución de 1824, al declarar en su artículo 10 que “la base general para el nombramiento de diputados será la población”.

Sin embargo, fue hasta el siglo XX cuando se agregó a este criterio la importancia de representar a los partidos políticos. Para efectos del análisis, en este capítulo dividiremos los antecedentes y la revisión legislativa en dos grandes pilares de la representación de los sistemas electorales: población y partidos políticos.

En la primera parte, mostraremos la evolución jurídica de la noción de representación con base en el pilar de la población. Mostramos la complejidad de los congresos locales del país por la desigual integración respecto a la proporción de población que es representada en las curules locales. En la segunda parte, haremos la revisión jurídica correspondiente a la regulación de la representación de los partidos políticos, la tensión que ha existido respecto a la configuración federal 60-40 y su evolución a nivel subnacional. La última parte es una reflexión sobre las implicaciones del criterio poblacional y partidista en la integración de los congresos locales. Para ello, comparamos los resultados de la encuesta Instituto Nacional Electoral/El Colegio de México (INE/Colmex) sobre la confianza hacia las y los diputados por entidad federativa, desde aquella cuyos diputados y diputadas representan menor cantidad de población hasta la más alta. También mostramos resultados de la encuesta del proyecto Élite Parlamentarias Locales en México (Montaño y Patrón, 2017) aplicada en una selección de casos, que muestran cómo las opiniones de las y los diputados locales se aleja de los criterios poblacionales e ideológicos en el ejercicio cotidiano de su labor como legislador o legisladora.

## **La representación de la población en los congresos locales**

En 1824 las entidades tenían una representación política por medio de la Cámara de Senadores, lo que necesitaban entonces era una representación

adicional de los pobladores por medio de la Cámara de Diputados. El enfoque de representación vinculado con la población marca una tendencia dentro de la tradición constitucionalista mexicana a partir de entonces. Por ello, en la Constitución de 1857 se mantiene la tradición de considerar a la población como un referente para la integración de la representación política, aunque sólo a nivel federal, no local. Se sobreentendía que la intención del Constituyente era que por medio de la legislación federal se establecieran parámetros para su integración.

Es hasta la Constitución de 1917 cuando se busca establecer de forma más clara la integración del poder legislativo y la relación representativa al especificar que “se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio”.

Posteriormente, debido a la reforma político-electoral impulsada por el entonces presidente José López Portillo, el artículo 52 constitucional sufrió una nueva reforma en el año de 1977. Dicha reforma contenía elementos característicos que revelan una transformación de fondo en el entendimiento de la representación política encarnada en las y los diputados, y comienza a dividirse a la población en 300 territorios para así entender de manera distinta la representación territorial. Transita de una tendencia generalmente vinculada con cantidades precisas de población a una relación en la que el diputado o diputada se integra en una dualidad territorio-población que mantiene ya como un eje preponderante al territorio más que a la población. No se puede hablar de una absoluta ausencia del elemento de integración territorial, pero sí de una complejidad mayor al momento de entender la relación directa entre población y territorio.

Al eliminar la relación directa entre número absoluto de población por escaño legislativo se modifica de forma sustantiva la naturaleza del propio sistema electoral. Ahora la relación entre las y los diputados y la ciudadanía se encuentra mediada por una entidad territorial (el distrito). Las reformas constitucionales posteriores respetaron el principio de la integración

de la representación poblacional a partir del elemento intermedio del distrito (territorial) de la reforma de 1977 y reforzaron el mecanismo a fin de perfeccionarlo.

**Tabla 1**  
**Disposiciones de representación poblacional legislativa a nivel federal**

Ordenamiento	Tasa de representación (1 representante por cada)	Fundamento legal
Constitución de los Estados Unidos de América (1787)	30 mil habitantes	Artículo 1
		Segunda Sección
		Fracción Tercera
Constitución de Cádiz (1812)	70 mil almas	Artículo 31
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán (1814)	La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.	
Constitución de 1824	80 mil almas	Artículo 11
	Por cada fracción que pase de 40 mil almas	
Constitución de 1857	40 mil almas	Artículo 53
	Por cada fracción que pase de 20 mil almas	
Constitución de 1917	60 mil habitantes	Artículo 52
	Por cada fracción que pase de 20 mil habitantes	
Constitución de 1917 (Reforma 20/ago/1928)	100 mil habitantes	
	Por cada fracción que pase de 50 mil habitantes	
Constitución de 1917	150 mil habitantes	

Continúa...

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

<b>Ordenamiento</b>	<b>Tasa de representación (1 representante por cada)</b>	<b>Fundamento legal</b>
(Reforma 20/ago/1942)	Por cada fracción que pase de 75 mil habitantes	Artículo 52
Constitución de 1917 (Reforma 11/jun/1951)	170 mil habitantes	
	Por cada fracción que pase de 80 mil habitantes	
Constitución de 1917 (Reforma 20/dic/1960)	200 mil habitantes	
	Por cada fracción que pase de 100 mil habitantes	
Constitución de 1917 (Reforma 08/oct/1974)	250 mil habitantes	
	Por cada fracción que pase de 125 mil habitantes	
Constitución de 1917 (Reforma 06/dic/1977)	Población total del país entre 300 diputados electos en distritos uninominales	Artículo 53

Fuente: Elaboración propia con base en los ordenamientos señalados.

En 1986 aumentan las diputaciones por el principio de representación proporcional a los 200 que existen actualmente, y en 2016 se estableció de manera formal la naturaleza de la población representada en los siguientes términos: “el número de representantes [sic] en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputadas y diputados propietarios. En los estados, cada distrito electoral nombrará una diputada o diputado propietario y una o un suplente”.

Por otro lado, en términos locales, se pueden observar los antecedentes poco claros de las Constituciones de 1824 y 1857, hasta llegar a la Constitución de

1917. En ella se establecen criterios mínimos para la integración de los poderes legislativos locales, dando por sentado el hecho de que estos criterios generales deben guiar la forma en la que se realicen las leyes particulares al respecto.

La Constitución de 1917 estableció una previsión clara que evidenció que la base fundamental de la representación de las y los diputados es la población, pues el artículo 115 estableció que “el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados”. Se impone la necesidad de la proporcionalidad entre población y representación política (diputados) y establece un parámetro mínimo de diputados y diputadas para integrar las legislaturas estatales. Queda claro entonces el espíritu y la vinculación de la representación poblacional en la tradición constitucional mexicana y sobre todo en la actual Carta Magna, aunque dicha fórmula ha sufrido diversos cambios a lo largo del tiempo.

También sobresalen de la Constitución de 1917, dos criterios diferenciados: a nivel federal se establecen mínimos de población a representar por diputado o diputada federal, en tanto que a nivel local se establecen bandas de representatividad numérica de diputados y diputadas. La evolución de las disposiciones constitucionales en torno a la integración de los congresos estatales mantiene paralelismos interesantes entre la Cámara de Diputados y las legislaturas locales, lo que se entiende como una tendencia clara para influenciar y determinar –por derivación– algunos mecanismos de integración del Poder Legislativo y los gobiernos interiores, y que tienen relación con el problema de la sobre y subrepresentación distrital, entendidos como “la proporción de votantes y escaños asignados” en los distritos electorales (Reynoso, 2014).

Si bien los rangos mínimos (establecidos por la fórmula “no tendrá menos de”) marcan un límite a la subrepresentación,<sup>3</sup> lo cierto es que el rango

---

3 Al entender sub y sobrerrepresentación como la proporción entre número de votantes y curules

máximo no se establece por ningún sitio, sino que se mantiene como una prerrogativa de las propias entidades federativas para que, en el uso de su autonomía, puedan establecer los límites y las equivalencias poblacionales, atendiendo principios generales emitidos por el Constituyente. Por tanto, se puede apreciar que en el fondo de la narrativa del artículo de 1928 subyace un intento por establecer criterios similares para todas las entidades federativas, entendiendo que si bien mantienen esferas de autonomía bien determinadas, es también cierto que en el uso de sus libertades no pueden transgredir ciertos elementos de integración básica que permiten no solamente uniformar los poderes de los estados, sino darle coherencia y sentido a la unidad federal.

Aunque el artículo 115 constitucional se modificó a lo largo del siglo XX, se puede establecer que no tuvo cambios al respecto de las legislaturas locales hasta la segunda mitad de dicho siglo. La reforma de 1977 señala que las y los diputados de representación proporcional a nivel local se deben incluir en los términos que señalen los respectivos congresos locales; sin embargo, se vuelve a evidenciar que el constituyente estima la intervención federal en torno a la forma en la que se debe integrar la representación política, considerando que el modelo a seguir –de forma más o menos velada– es el parámetro federal para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Destaca que todas las reformas realizadas a dicho artículo han buscado establecer mecanismos de control y de integración a los diversos poderes de los estados. En el caso de las últimas reformas, han tenido como intención central regular el mecanismo de la reelección. Sin embargo, en términos generales, los parámetros de integración de los congresos estatales en torno a la determinación del número de sus integrantes con sujeción al criterio poblacional se conserva en los mismos términos que señalaba ya en su momento el artículo 115 desde el año de 1928 (ver tabla 2).

---

asignadas en el distrito, este texto garantiza que exista un mínimo de curules asignadas sin importar el tamaño de la población y que de esta manera se beneficie a los distritos de poblaciones pequeñas.

Esta singularidad, sin duda, refleja el nivel de olvido que ha tenido el criterio poblacional en la integración de la representación política a nivel de congresos locales. El parámetro único que existe sólo intenta establecer mecanismos de límites inferiores, pero deja de lado las fórmulas de equidad que deberían de privar en la integración de los organismos legislativos.

**Tabla 2**  
**Disposiciones de representación poblacional legislativa a nivel local**

Ordenamiento	Tasa de representación	Fundamento legal
Constitución de 1917	No podrán ser menos de 15 diputados locales por congreso.	Artículo 115
Constitución de 1917	No menos de 7 diputados en estados con menos de 400 mil habitantes.	Artículo 116
Reforma 20/ago/1928	No menos de 9 diputados en estados con más de 400 mil, pero menos de 800 mil habitantes.	
	11 diputados cuando tengan más de 800 mil habitantes.	

Fuente: Elaboración propia con base en los ordenamientos señalados. Véase también: [www.constitucion1917.gob.mx](http://www.constitucion1917.gob.mx) y [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_006\\_20ago28\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_006_20ago28_ima.pdf)

Debido a que la legislación federal ya había señalado el distrito como unidad de representación, buscamos en cada legislación local la definición de distrito que le daba cada entidad, como unidad fundamental de la representación política. Sin embargo, sólo tres estados incluían la definición como tal (ver tabla 3).

**Tabla 3**  
**Concepto de distrito electoral en las entidades que lo contemplan en sus legislaciones particulares**

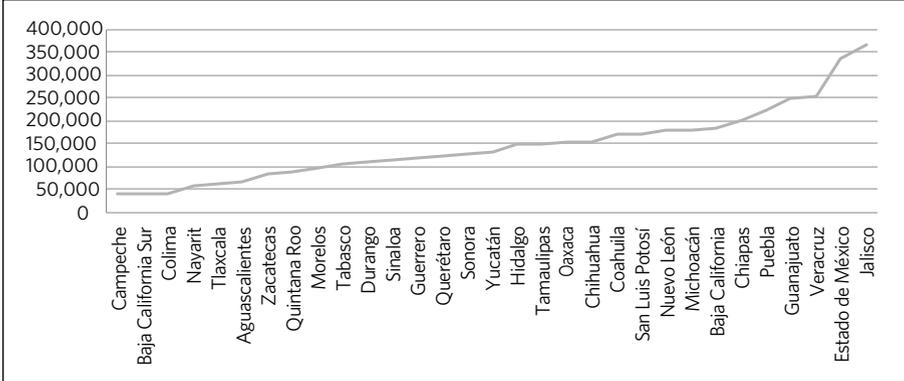
Entidad	Concepto	Fuente
Colima	Se entiende por distrito electoral uninominal la demarcación territorial donde se elegirá a un diputado por el principio de mayoría relativa.	Artículo 20 del Código Electoral del Estado de Colima
Jalisco	Distrito electoral uninominal es la demarcación geográfica electoral dentro de la cual se vota para elegir a los diputados por el principio de mayoría relativa.	Artículo 219 del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco
Nuevo León	Para la elección de los diputados de mayoría relativa, el territorio del Estado se dividirá en 26 distritos uninominales, los cuales tendrán unidad geográfica por ser porciones naturales y continuas de territorio; agruparán varios municipios pequeños completos o una sola porción de un municipio grande.	Artículo 179 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación electoral de las 31 entidades federativas de México.

Al calcular el número promedio real de habitantes representados por las y los diputados locales de mayoría relativa, tenemos casos extremos que van desde los 39,164 habitantes representados por una o un diputado local de Campeche hasta los 367,534 representados por una o un diputado de Jalisco (ver gráfica 1).

De este universo, realizamos un cálculo para clasificarlos en cuatro grandes rangos respecto a la cantidad de habitantes representados por diputado o diputada local en los siguientes términos: en el rango 1, de 39,164 a 92,690 habitantes representados por diputado o diputada local, se encuentran los estados de Campeche, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Tlaxcala, Aguascalientes, Zacatecas y Quintana Roo (ver tabla 4).

**Gráfica 1**  
**Población representada por diputación local de mayoría relativa, 2016**



Fuente: Elaboración propia con base en el cálculo entre número de diputados locales en cada congreso local y a la población registrada en el Inegi en 2010.

Los estados cuyos diputados o diputadas representan mayor cantidad de población, tenemos a los cinco más altos promedios: Jalisco y el Estado de México, con promedios que superan los 300 mil habitantes por diputado local, seguidos de Veracruz, Guanajuato y Puebla con promedios que superan los 200 mil habitantes por diputado o diputada local. Por otra parte, en el otro extremo de la banda de representación, tenemos a estados como Baja California Sur y Campeche que mantienen un promedio de representación poblacional de cerca de 40 mil habitantes. Si comparamos los casos extremos tenemos que un diputado o diputada local de Campeche –que en teoría debe tener la misma condición que cualquier otro diputado o diputada local del país– representa apenas a un 10% de la población que representa un diputado o diputada del estado de Jalisco. Al observar este primer elemento de la población que responde al primer criterio en el que se basa el sistema electoral parlamentario, podemos observar la complejidad para estudiar la representación a nivel subnacional debido a las particularidades de cada entidad federativa en cuanto a población y extensión territorial.

**Tabla 4**  
**Población representada por diputación local en México**

Núm.	Rango 1	Rango 2	Rango 3	Rango 4
	De 39,164 a 92,690 habitantes	De 92,691 a 146,217 habitantes	De 146,218 a 256,534 habitantes	De 256,535 a 367,534 habitantes
1	Campeche	Morelos	Hidalgo	Estado de México
2	Baja California Sur	Tabasco	Tamaulipas	Jalisco
3	Colima	Durango	Oaxaca	
4	Nayarit	Sinaloa	Chihuahua	
5	Tlaxcala	Guerrero	Coahuila	
6	Aguascalientes	Querétaro	San Luis Potosí	
7	Zacatecas	Sonora	Nuevo León	
8	Quintana Roo	Yucatán	Michoacán	
9			Baja California	
10			Chiapas	
11			Puebla	
12			Guanajuato	
13			Veracruz	

Fuente: Elaboración propia.

### **La representación de los partidos políticos en los congresos locales**

En cuanto a la representación de los partidos políticos, México mantiene desde 1977 un sistema electoral que combina de forma general principios de mayoría relativa expresado por medio de distritos electorales uninominales, en los cuales se elige –por mayoría simple– a un diputado o diputada,

en conjunto con el principio de representación proporcional, que mantiene como eje fundamental la representación de las expresiones minoritarias que no logran conseguir triunfos por la vía de la mayoría relativa.

Esta disposición de corte federal se traslada al ámbito local por medio de la fracción segunda del artículo 116 constitucional, que establece que “las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes” (CPEUM, 2016). Así, las diversas entidades federativas han confeccionado sus sistemas electorales atendiendo la naturaleza del sistema electoral federal, que se compone de dos principios en un balance general del 60% de mayoría relativa y del 40% de representación proporcional, el cual proviene del porcentaje de diputados y diputadas que integran la Cámara de Diputados federal (300 diputadas y diputados electos en distritos uninominales territorializados y 200 diputadas y diputados electos por el principio de representación proporcional en una lista cerrada en cinco circunscripciones).

Por tanto, hablamos de que el balance federal entre ambos principios de la representación política da luz a una tendencia general acerca del balance que deberían mantener las entidades de la Federación entre ambos principios de la representación política. En esta misma línea de razonamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) realizó posicionamientos tendientes a clarificar el texto constitucional antes citado, toda vez que de acuerdo con algunas acciones de inconstitucionalidad, diversos ponentes exponían el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establecía de forma directa la obligatoriedad de instituir el balance federal entre ambos principios de representación política hacia los sistemas electorales locales. De esta manera, con los criterios derivados de las jurisprudencias P./J. 67/2011 y P./J. 8/2010 se establecieron algunas interpretaciones básicas en torno al balance ideal entre la representación mayoritaria y la proporcional.

En el criterio derivado de la jurisprudencia P./J. 67/2011, el Alto Tribunal estableció que: “si bien es facultad directa de las legislaturas reglamentar el principio de representación proporcional y reconoció que no existe obligación de adoptar reglas específicas, también aclaró que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases que salvaguarden la efectividad del sistema mixto previsto en la Constitución federal” (Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017; SCJN, 2017). Es decir, que bajo el análisis de esta tesis jurisprudencial se especifica de forma clara que los estados mantienen una libertad limitada en la determinación del balance de los principios de representación política, sin que su autonomía pueda imponerse por encima de los principios generales que rigen el balance federal.

Reforzando esta idea, la SCJN emitió la tesis jurisprudencial P./J. 8/2010, que a la letra indica:

Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa (Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, 16/2017, 18/2017 y 19/2017, SCJN, 2017).

Con lo anterior, la Suprema Corte dejaba claro que los parámetros a seguir en materia de balance entre ambos principios eran los porcentajes que manejaba la Cámara de Diputados, no por un simple capricho, sino como una disposición que buscaba ante todo evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías; es decir, que ante todo

la disposición buscaba establecer criterios únicos a fin de controlar estos efectos perversos del propio balance.

Al realizar el análisis de las formas en las que las entidades federativas han trasladado a sus respectivos órganos legislativos el balance entre ambos principios, tenemos el hecho de que 11 de las 31 entidades han integrado congresos que se apegan a la dinámica federal de los balances, con porcentajes que se ajustan de forma exacta al 60-40 federal; en tanto que existen cuando menos cinco más que mantienen niveles que oscilan entre el +/- 1.5% de diferencia con el porcentaje del 60% establecido en la legislación federal (ver tabla 5).

Al observar la información de la tabla 5 es evidente que la mayor parte de los estados analizados han asumido que el balance general entre ambos principios es el federal, de tal suerte que si intentamos analizar el promedio del porcentaje que los congresos estatales destinan al principio de mayoría relativa tenemos que dicha cantidad se ubica en un 61%, en tanto que haciendo el mismo ejercicio para el caso de la representación proporcional, el promedio que nos arroja el análisis es de 38%.<sup>4</sup> Las entidades con un balance MR/RP idéntico al federal son Veracruz y Campeche. Por otro lado, las entidades con balance MR/RP, donde el principio de RP se encuentra por encima del balance federal, son Jalisco y San Luis Potosí. Éstas últimas han adoptado fórmulas distintas al balance de MR/RP que priva a nivel

---

4 Ahora bien, aunque la SCJN ya había realizado posicionamientos en torno al balance ideal entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional, es importante puntualizar que la reforma político-electoral del año 2014 impulsó que el tema de nueva cuenta fuera debatido. Aun más, la reciente creación de la Ciudad de México, de su Constitución Política y de su Congreso (mismo que no fue incluido en este análisis al estar en proceso de integración y darse este proceso fuera del marco temporal establecido), llevó a que la SCJN disertará en torno a esta disposición del balance ideal entre MR y RP. Derivado del debate sobre acciones de inconstitucionalidad impulsadas por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Nueva Alianza (Panal) y Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), en el que se impugnaba el hecho de que el naciente Congreso de la Ciudad de México mantuviera un balance entre ambos principios del 50% (es decir, con 50% de representación proporcional y 50% de mayoría relativa), el máximo tribunal de México considero que, si bien se habían realizado ya algunos posicionamientos en la materia, resultaba importante establecer que la reforma electoral del año 2014 –de acuerdo con lo argumentado por el propio alto tribunal– “dejó claro que la intención del Poder Constituyente no es replicar el sistema electoral federal en el ámbito estatal, sino que cada ordenamiento jurídico cuenta con delimitaciones específicas y órganos encargados para organizar y salvaguardar los distintos principios y reglas que rigen el sistema electoral” (Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, 16/2017, 18/2017 y 19/2017; SCJN, 2017).

federal, en ambos casos han establecido en su configuración porcentajes más elevados del principio de representación proporcional (en el caso de Jalisco adoptó un nivel de 47% y en el de San Luis Potosí, un 44%). En cuanto a las entidades con balance MR/RP donde el principio de MR se encuentra por encima del balance federal, son Baja California y Aguascalientes. En ambos casos han establecido en su configuración porcentajes más elevados del principio de mayoría relativa (en el caso de Baja California adoptó un nivel de 68% y en el de Aguascalientes, un 66%).

El sistema electoral federal –cuya confección se encuentra en la Constitución misma– establece una serie de condiciones bajo las cuales los partidos políticos pueden acceder a la representación política. Una de las más llamativas es la que contiene la fracción segunda del artículo 54 constitucional, que a la letra señala: “todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional” (CPEUM, 2017). De esta forma, la Constitución señala de hecho el papel preponderante –y en la práctica único– que juegan los partidos políticos respecto a la representación proporcional. Analizando, por su parte, la legislación electoral de corte federal, nos encontramos que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), específicamente en su artículo 28, se indican las bases generales de la organización de los sistemas electorales locales y es justamente donde se puede ubicar las disposiciones de corte general en materia de integración de la representación política en los estados.

Es precisamente la fracción segunda del numeral dos de dicho artículo (28) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la que señala que “al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido” (LGIPE, 2017). Es de esta base general de donde se desprende el criterio del establecimiento de un porcentaje mínimo de acceso a la representación proporcional, el cual es fijado desde la legislación federal.

Sin embargo, es importante precisar que dicha disposición fue declarada nula por la SCJN por medio de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2015, en la cual se señaló que:

la Constitución federal estableció un umbral del 3% del total de la votación válida emitida, para que los partidos políticos nacionales conserven su registro, pero en ningún momento dispuso que ese mismo porcentaje fuera el suficiente para la obtención de una diputación de representación proporcional a nivel local, sino que exclusivamente así lo ordenó para la integración de la Cámara de Diputados, en términos de la fracción II del artículo 54 de la Norma fundamental que al efecto establece: “Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional” (Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 26/2014, 28/2014 y 30/2014; Diario Oficial de la Federación).

En seguimiento a lo anterior, la SCJN estableció que además de que no existe determinación directa al respecto por parte de la Constitución federal, es importante determinar que con dicha regulación el legislador o legisladora federal invadió la esfera de atribuciones de las entidades federativas. Si bien lo anterior es cierto, lo que no se debate es el hecho de que la indicación de la propia existencia del umbral no está señalada por ninguna disposición expresa y que, entonces, la inclusión en las legislaciones locales obedece a un reflejo general de replicar el modelo de asignación de la representación proporcional federal en el ámbito local (ver tabla 6).

Se puede apreciar el hecho de que de las 31 entidades federativas analizadas, 25 mantienen como umbral para el acceso a la representación proporcional el postulado por la disposición federal considerada inválida por la SCJN, en tanto que sólo cuatro de las entidades analizadas se ubican por debajo de este nivel porcentual (Nayarit, Oaxaca, Querétaro y Yucatán). Las restantes (Jalisco

y Tlaxcala) mantienen porcentajes más elevados que el de votación establecido en el marco federal y en las 25 entidades que han interpretado este principio general como un eje rector de sus respectivos sistemas electorales. Otro problema que sigue presente en la determinación del porcentaje de votación establecido como umbral mínimo, es nuevamente el del tipo de mayoría a la que se refiere. Si bien, en la mayor parte de las entidades la legislación prevé contabilizar el 3% a partir de la votación válida (VV), existen otras entidades que manejan tipos de votaciones distintas, en las cuales en ocasiones excluyen al partido que obtiene el mayor número de triunfos por la vía mayoritaria; en otras, sólo indican la deducción de los votos nulos y los no registrados, y en unos casos más incluso hasta la de los candidatos independientes. Sin duda, estas singularidades plantean problemas de entendimiento general del lenguaje y de conceptos, toda vez que cada entidad establece un concepto novedoso al respecto; lo que implica, por un lado, libertad para establecer sus criterios, pero también una complejidad que reviste a los propios sistemas de un velo de oscuridad tanto para los encargados de la aplicación de la legislación y especialmente para la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, podemos apreciar que al analizar los números absolutos tenemos entidades donde el acceso a la representación proporcional tiene como barrera mínima de arranque los siete mil votos (es el caso de Campeche), en tanto que otras más pueden tener como cantidad de arranque para el acceso 187 mil votos. Desde luego, esta condición es variable y está sujeta a la cantidad de participación ciudadana expresada en votos, y sólo tiene la intención de ilustrar las diferencias existentes entre cada sistema electoral. Si bien hemos apreciado que existe una correlación estable entre balances de integración de la representación política diferenciados al balance federal (con el 60% de MR y el 40% de RP) y que paradójicamente los porcentajes de sobrerrepresentación combinados más bajos (San Luis Potosí) y los más altos (Jalisco) se concentran en estas entidades, aún no queda clara la condición a partir de la cual se puede determinar que estos niveles de sub/sobrerrepresentación se colocan fuera de parámetros que podrían definirse como normales. De manera general, se tiene constancia de que a partir de la reforma electoral del año 2014 se incluyó en el artículo 116

constitucional las definiciones generales en torno a los criterios de desviación de la sub/sobrerrepresentación, de tal suerte que el texto constitucional presentó la siguiente redacción al respecto:

en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales (CPEUM, 2017).

De esta forma se establece que el porcentaje máximo permitido de desviación de la representación política por ambos principios es del +/- 8% con respecto a la votación emitida; es decir, se establece de forma clara que la desviación del porcentaje de votos y del porcentaje de integración de los congresos oscilará en una banda que se mueve entre 16 puntos porcentuales que aglutinan tanto la subrepresentación como la sobrerrepresentación. Sin embargo, esta disposición no forma parte de la legislación contemplada por el Constituyente de forma originaria, sino de algunas reformas en materia electoral llevadas a cabo en el contexto de las adecuaciones del propio sistema electoral federal.

Es importante precisar entonces: ¿cuál era el esquema que privaba en torno a los topes a la sub/sobrerrepresentación de los partidos en las entidades federativas? En la tabla 7 se muestran los topes a la representación existentes en las entidades federativas antes de la reforma electoral de 2014. Es importante precisar que, tal y como se observa, no existía un criterio homologado al respecto e incluso algunas entidades señalaban la necesidad de aparejar el porcentaje de votación (sea cual fuera) al porcentaje de representación en el interior del congreso local que se tratara.

**Tabla 5**  
**Análisis del balance MR y RP en los congresos locales**

Núm.	Estado	Integrantes del Congreso	Mayoría relativa		Representación proporcional	
			Número	%	Número	%
1	Aguascalientes	27	18	66.6	9	33.3
2	Baja California	25	17	68	8	32
3	Baja California Sur	21	16	76.1	5	23.8
4	Campeche	35	21	60	14	40
5	Chiapas	40	24	60	16	40
6	Chihuahua	33	22	66.6	11	33.3
7	Coahuila	25	16	64	9	36
8	Colima	25	16	64	9	36
9	Durango	25	15	60	10	40
10	Guanajuato	36	22	60.9	14	38.7
11	Guerrero	46	28	60.7	18	39.2
12	Hidalgo	30	18	59.9	12	39.9
13	Jalisco	39	20	52.6	18	47.3
14	Estado de México	75	45	59.8	30	39.9
15	Michoacán	40	24	60	16	40
16	Morelos	30	18	60	12	40
17	Nayarit	30	18	60	12	40
18	Nuevo León	42	26	61.8	16	38
19	Oaxaca	42	25	59.5	17	40.4
20	Puebla	41	26	63.1	15	36.4

*Continúa...*

Núm.	Estado	Integrantes del Congreso	Mayoría relativa		Representación proporcional	
			Número	%	Número	%
21	Querétaro	25	15	60	20	40
22	Quintana Roo	25	15	60	10	40
23	San Luis Potosí	27	15	55.5	12	44.4
24	Sinaloa	40	24	60	16	40
25	Sonora	33	21	63.6	12	36.3
26	Tabasco	35	21	59.9	14	39.9
27	Tamaulipas	36	22	61	14	38.8
28	Tlaxcala	32	19	59.3	13	40
29	Veracruz	50	30	60	20	40
30	Yucatán	25	15	60	10	40
31	Zacatecas	30	18	59.9	12	39.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la legislación de cada entidad federativa.

**Tabla 6**  
**Umbral mínimo de acceso a la representación proporcional**  
**en los estados de la Federación, 2016**

Núm.	Entidad	Umbral mínimo para acceso a RP	Tipo de votación
1	Aguascalientes	3	VE
2	Baja California	3	VE
3	Baja California Sur	3	VE
4	Campeche	3	VE
5	Chiapas	3	VE
6	Chihuahua	3	VE

Continúa...

1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Núm.	Entidad	Umbral mínimo para acceso a RP	Tipo de votación
7	Coahuila	3	VV
8	Colima	3	VE
9	Durango	3	VE
10	Estado de México	3	VV
11	Guanajuato	3	VE
12	Guerrero	3	VV
13	Hidalgo	3	VV
14	Jalisco	3.5	VE
15	Michoacán	3	VE
16	Morelos	3	VV
17	Nayarit	1.5	VE
18	Nuevo León	3	VV
19	Oaxaca	1.5	VE
20	Puebla	3	VV
21	Querétaro	3	VV
22	Quintana Roo	2	VE
23	San Luis Potosí	3	VV
24	Sinaloa	3	VV
25	Sonora	3	VE
26	Tabasco	3	VE
27	Tamaulipas	3	VV
28	Tlaxcala	3.25	VE
29	Veracruz	3	VE
30	Yucatán	2	VV
31	Zacatecas	3	VE

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con constituciones y leyes electorales locales.

**Tabla 7**  
**Porcentaje del tope de representación que puede tener el partido**  
**vencedor en los congresos estatales, 2014**

Núm.	Estado	Tope de representación
1	Aguascalientes	66.6%
2	Baja California	64%
3	Baja California Sur	76.19%
4	Campeche	60%
5	Chiapas	60%
6	Chihuahua	60%
7	Coahuila	64.5%
8	Colima	60%
9	Durango	60%
10	Guanajuato	Voto por escaño <sup>5</sup>
11	Guerrero	65%
12	Hidalgo	57%
13	Jalisco	60%
14	Estado de México	Voto por escaño
15	Michoacán	60%
16	Morelos	60%
17	Nayarit	60%
18	Nuevo León	61.9%
19	Oaxaca	% de votación + 16%
20	Puebla	65%
21	Querétaro	64%
22	Quintana Roo	60%

*Continúa...*

<sup>5</sup> Las leyes locales afirman que el tope de la representación es el porcentaje de votación que haya obtenido dicho partido político.

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Núm.	Estado	Tope de representación
23	San Luis Potosí	55%
24	Sinaloa	60%
25	Sonora	66%
26	Tabasco	64.5%
27	Tamaulipas	52.7%
28	Tlaxcala	59.3
29	Veracruz	50%
30	Yucatán	60%
31	Zacatecas	60%

Fuente: Javier Hurtado González, TEPIF.

Se puede desprender entonces que cuando menos tres entidades señalaban que su tope a la representación era la equivalencia “voto por escaño”; es decir, de forma general se establece que el parámetro a seguir es establecer de forma simétrica la dupla porcentaje de votos –porcentaje de participación en el congreso de referencia–. Asimismo, en el caso de Oaxaca se establecía que además de este parámetro, privaría la posibilidad de que se sumara un 16% adicional como parte de los propios arreglos institucionales del sistema electoral local.

Se advierte también que los porcentajes de tope a la representación se manifiestan en la mayor parte de las entidades como porcentaje, pero también a partir de un número absoluto de diputados y diputadas que, transformado a un porcentaje, delimita el límite a la representación. En su mayor parte, las entidades asumían un doble dispositivo: por un lado, establecer la relación voto-escaño en términos porcentuales, a la vez que se permite vincular también el tope al efecto de que ninguna fuerza política pueda tener más escaños que el número de distritos de mayoría. De acuerdo con el registro de datos de los distintos topes a la representación, se puede hablar de que se movían en una banda que va desde el 52.7% de Tamaulipas hasta el 76.19% de Baja California, lo cual nos conduce a vincular que los topes mantenían

una banda de flotación de aproximadamente 23.49%. Vale la pena rescatar el hecho de que entonces no existían disposiciones generales en torno a este tema, en virtud de lo cual las entidades disponían de forma general de sus mecanismos; sin embargo, con la reforma electoral de 2014, el nivel de tope a la representación quedó fijado en una banda de +/- 8%, tal y como se muestra a continuación.

En la tabla 8 se presenta el tope de diputados y diputadas que cualquier partido puede tener por ambos principios y que representa una disposición de las legislaciones federales, que en todos los casos se apega al número de distritos electorales que posee la entidad. En la siguiente columna se presenta el porcentaje de sobrerrepresentación que se establece en la legislación, además de establecer si la cláusula del 8% adicional de su votación aplica o no cuando los partidos por la vía mayoritaria quedan sobrerrepresentados (el único estado que obliga a ajustar la representación es Nayarit, además de que es el único que no establece el porcentaje del 8% de tope de manera expresa) (ver tabla 8).

Un punto que parece extraño analizar, pero que cobra vigencia sobre todo por el hecho de que la representación proporcional –tal y como la hemos caracterizado– es la vía de acceso exclusiva para la representación política por parte de los partidos, es el de evaluar el costo de los escaños por el principio de representación proporcional. A este respecto, es importante establecer que la asignación de diputados y diputadas por dicho principio obedece a una serie de reglas particulares para las cuales tendría que realizarse un tratado especial al respecto. No obstante, se puede afirmar que existen por lo menos tres mecanismos para el acceso: 1) el acceso por medio del establecimiento de un cociente electoral, resultante de dividir el total de votos para la asignación entre los espacios por asignar y, una vez obtenido, dividir los votos de cada partido entre dicho cociente para la asignación respectiva; 2) el mecanismo del resto mayor, que consiste en que una vez aplicado dicho criterio del cociente electoral, se designen los escaños restantes a los restos mayores; y 3) el mecanismo de primera minoría, que consiste en introducir a los “mejores perdedores” del sistema de mayoría relativa para que asuman

**Tabla 8**  
**Porcentaje del tope de representación que puede tener el partido vencedor**  
**en los congresos estatales, 2016**

Estado	Topo (núm. de diputados o diputadas)	Cláusula de sobrerrepresentación	Aplica en triumfos MR	Cláusula de sub- representación
	(% del Congreso)			
Aguascalientes	-	8%	VE	-8%
Baja California	17	8%	VE	-8%
Baja California Sur	16	8%	VE	-8%
Campeche	21	8%	VE	-8%
Chiapas	24	8%	VE	-8%
Chihuahua	22	8%	VE	-8%
Coahuila	16	8%	VE	-8%
Colima	22	8%	VE	-8%
Durango	15	8%	VE	-8%
Guanajuato	22	8%	VE	-8%
Guerrero	28	8%	VE	-8%
Hidalgo	18	8%	VE	-8%
Jalisco	23	8%	VE	-8%
Estado de México	-	-	-	-8%
Michoacán	24	8%	VE	-8%
Morelos	18	8%	VE	-8%
Nayarit	18	8%	VE	-8%

*Continúa...*

Estado	Tope (núm. de diputados o diputadas)	Cláusula de sobrerrepresentación	Aplica en triumfos MR	Cláusula de sub- representación
	(% del Congreso)			
Nuevo León	26	8%	VE	-8%
Oaxaca	-	8%	VE	-8%
Puebla	26	8%	VE	-8%
Querétaro	-	8%	VE	-8%
Quintana Roo	60 leg	8%	VE	-8%
San Luis Potosí	15	8%	VE	-8%
Sinaloa	24	8%	VE	-8%
Sonora	21	8%	VE	-8%
Tabasco	21	8%	VE	-8%
Tamaulipas	22	8%	VE	-8%
Tlaxcala	15	8%	VE	-8%
Veracruz	30	+ 8% de su VE	NO	-8%
Yucatán	-	+ 8% de su VE	NO	-8%
Zacatecas	18	+ 8% de su VE	NO	-8%

VE = Votación emitida.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las leyes estatales electorales y demás normatividad concurrente.

un espacio de representación proporcional de forma intercalada o como lo define cada legislación. Estos tres mecanismos expresan que los escaños –conforme se reduce el universo de votos– se vuelven escaños con menor

valor de votos, en virtud de lo cual los votos restantes de las divisiones realizadas se vuelven cada vez más decisivos.

Pero, atendiendo a estos criterios: ¿cuál es el costo de los escaños de representación proporcional? De esta forma, se realizó el análisis con el modelo general del cociente electoral, en virtud de lo cual se arrojan los siguientes datos de las dos legislaturas que han sido analizadas con anterioridad. La tabla 9 demuestra el “valor” o “costo” en votos de cada diputado o diputada por entidad, partiendo del supuesto de que todas y todos sean elegidos por medio del mecanismo de cociente electoral, además de que la votación para la asignación sea la utilizada en la mayoría de las entidades, es decir, la votación válida emitida (que elimina de la contabilización los votos emitidos en favor de candidatos no registrados, los nulos y los emitidos en favor de un candidato independiente).

Se vuelven a presentar algunos datos esperados; por un lado, tenemos que los diputados y diputadas de RP que “cuestan más votos” son los del Estado de México y Jalisco, en tanto que los de Campeche, Colima y Tlaxcala son “menos caros”. A pesar de que es evidente esta relación por el efecto de la población y por ende de la votación, lo cierto es que también influye el universo de escaños RP a repartir: se puede apreciar una tendencia a que los escaños más costosos son también los de los congresos más numerosos, como el Estado de México y Veracruz.

Sin embargo, en el caso de Jalisco, al no ser un congreso tan numeroso, sus niveles de sobrerrepresentación de algunas fuerzas obedecen a factores combinados que van desde el porcentaje elevado de representación proporcional, pero también sobre todo al uso del mecanismo del repechaje y más aún la posibilidad de que existan condiciones por medio de las cuales el uso del dispositivo de resto mayor permite distorsionar la voluntad popular al asignar de forma general diputados y diputadas a los partidos que con mayor derecho –pero sin una tendencia claramente mayoritariamente– mantienen un resto de votación mayor, que hace que opten por la posibilidad de asumir espacios por dicha vía.

**Tabla 9**  
**Valor en votos de las diputaciones de RP en las entidades federativas analizadas**  
**en dos legislaturas durante el periodo 2010-2016**

Núm.	Entidad	Diputados o diputadas de RP	Valor por diputado o diputada RP/legislatura
1	Campeche	14	24,269
2	Colima	9	30,312
3	Tlaxcala	13	33,921
4	Quintana Roo	10	34,476
5	Nayarit	12	38,251
6	Aguascalientes	9	44,738
7	Baja California Sur	5	45,323
8	Zacatecas	12	51,152
9	Durango	10	56,270
10	Morelos	12	61,910
11	Sinaloa	16	65,086
12	Hidalgo	12	67,618
13	Guerrero	18	68,828
14	Tabasco	14	72,877
15	Tamaulipas	14	74,120
16	Oaxaca	17	75,396
17	Querétaro	10	77,232
18	San Luis Potosí	12	83,156
19	Sonora	12	83,449
20	Chihuahua	11	90,344

*Continúa...*

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Núm.	Entidad	Diputados o diputadas de RP	Valor por diputado o diputada RP/legislatura
21	Baja California	8	92,143
22	Yucatán	10	98,945
23	Michoacán	16	106,376
24	Chiapas	16	111,638
25	Nuevo León	16	115,749
26	Coahuila	9	124,997
27	Puebla	15	134,898
28	Guanajuato	14	144,392
29	Veracruz	20	147,725
30	Jalisco	19	161,730
31	Estado de México	30	201,835

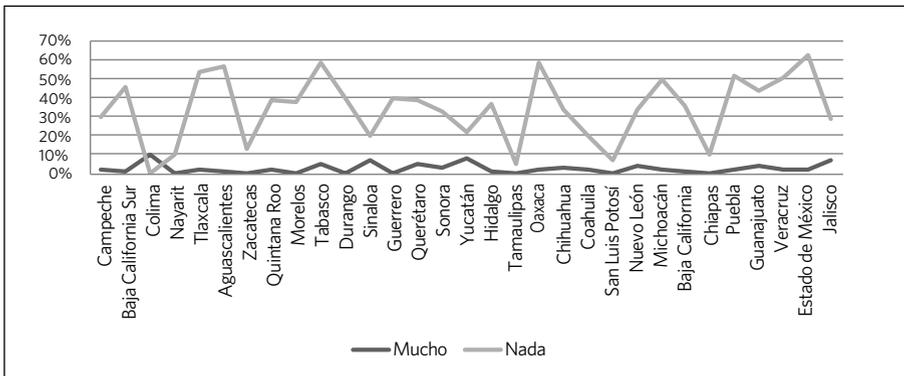
Fuente: Elaboración propia con base en la legislación electoral estatal correspondiente.

### **La representación parlamentaria en crisis: las implicaciones de población y partidos políticos**

Podemos observar cómo el diseño del sistema electoral parlamentario se ha basado sobre todo en la representación de cierto número de población en un territorio determinado y de partidos políticos a través de la representación proporcional. Privilegia entonces la representación descriptiva (Pitkin, 1967), definida como “una correspondencia o semejanza precisa con respecto de aquello que representa, mediante un reflejo no distorsionado”. A partir de esta premisa, esperaríamos que la elección sirva para elegir a la o el representante que más se parezca a la comunidad representada, ya sea en términos territoriales o ideológicos. Sin embargo, en los últimos años se ha observado una creciente crisis de representatividad hacia la figura de las y los diputados, los partidos políticos y los congresos.

La crisis de representatividad (Fuentes, Joigant y Morales, 2017) se ha estudiado sobre todo observando los niveles de desconfianza hacia las y los representantes o instituciones representativas. A partir de la internalización de los fenómenos políticos (Almond y Verba, 1963; Easton, 1975), las y los ciudadanos son capaces de evaluar a actores o figuras del sistema político y expresar su nivel de aceptación o no, expresado en términos de confianza. En términos de Easton (1975), el apoyo político o *political support* puede referirse a una evaluación de su desempeño. Por eso, en esta parte vamos a comparar la actitud de confianza por parte de las y los ciudadanos hacia las y los diputados y de parte de estos últimos hacia los congresos locales. Las y los diputados son los integrantes de los congresos, son quienes hacen funcionar a la institución y, por eso, personifican los negativos y positivos. En este sentido, lo que hacen o dejan de hacer incide en la confianza de los ciudadanos hacia la institución; por ejemplo, la forma en la que se relacionan con sus electores. Así, la evaluación del diputado o diputada por parte de un ciudadano o ciudadana puede ser suficiente para evaluar a toda la institución y determinar su confianza (Butler, Karpowitz y Pope, 2017). Del mismo modo, son quienes interactúan directamente con otros diputados y diputadas y en la estructura de la institución, por lo que son capaces de valorar también el nivel de confianza que les merece.

**Gráfica 2**  
**Confianza hacia las diputadas y los diputados por entidad federativa (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con constituciones y leyes electorales locales.

En la gráfica 2 las entidades federativas se presentan en orden, desde las y los diputados que representan menor población (Campeche) hasta quienes representan mayor población (Jalisco). Podemos observar que los niveles altos de confianza son constantes a pesar de las diferencias en la población representada por diputado o diputada local, mientras que la confianza nula varía también sin ninguna tendencia relacionada con la menor o mayor cantidad de población representada por diputados y diputadas locales.

Si bien al año del estudio no existían otros mecanismos institucionales que ligaran de mejor manera al representante con su población y su territorio, como la reelección (que comenzó a ser vigente en 2018), pareciera que la intuición de que a menor población por diputado o diputada local es mayor la confianza hacia éste, no se sostiene a simple vista.

Por otro lado, a partir del estudio del sistema electoral de las 31 entidades federativas se hizo una selección de pocos casos que correspondieran a alguno de los rangos de población, para encontrar posibles diferencias o coincidencias. Se tomó como base las encuestas realizadas por el proyecto *Élites Parlamentarias Locales en México*.<sup>6</sup> Por lo que se tomaron en cuenta los siguientes estados del rango uno: Aguascalientes y Nayarit; del rango dos: Guerrero y Sinaloa; del rango tres se incluyeron: Guanajuato, San Luis Potosí y Tamaulipas; y del rango cuatro están: Jalisco y Estado de México.

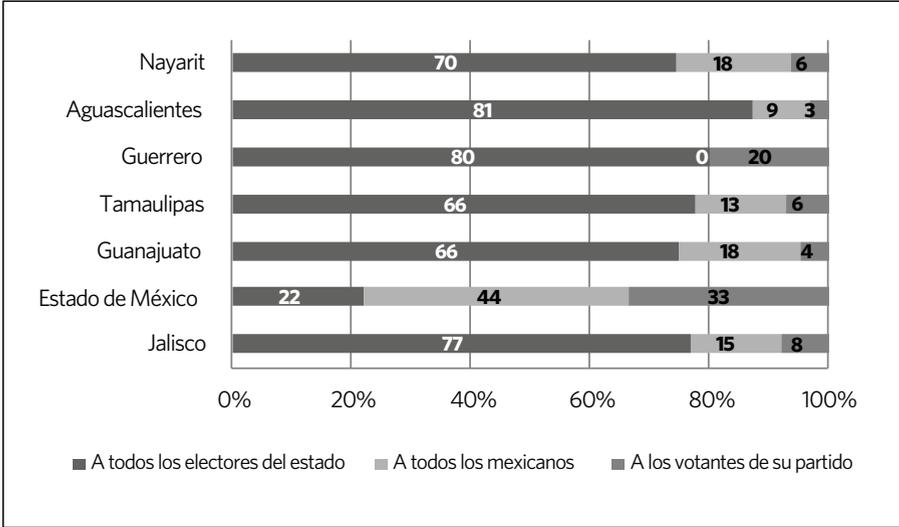
A pesar de que el sistema electoral está diseñado para que cada diputado o diputada represente al distrito o partido político, la mayoría de los legisladores y legisladoras entrevistados dicen representar a toda su entidad federativa durante su actividad parlamentaria. Si bien la encuesta se aplicó de manera muestral tanto a diputados y diputadas de mayoría como de representación proporcional, la respuesta espontánea de las y los entrevistados se refirió sobre todo a representar a toda la ciudadanía de su estado.

---

6 Ver [www.observatorioelectoral.cucsh.udg.mx](http://www.observatorioelectoral.cucsh.udg.mx) y Montaña y Patrón (2017).

**Gráfica 3**

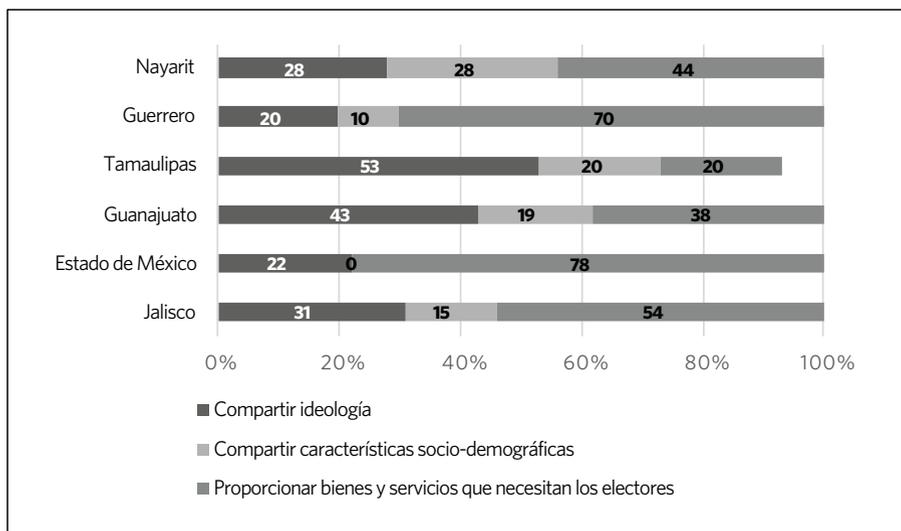
**¿A quién cree usted que representa durante su actividad parlamentaria? (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con constituciones y leyes electorales locales.

En Guerrero y Aguascalientes se encuentran los porcentajes más altos (80% y 81%, respectivamente) de diputados y diputadas locales que creen representar a todo el electorado de sus estados. Les sigue Jalisco con 77% de sus diputados y Tamaulipas y Guanajuato con 66%. El Estado de México es interesante porque tienen mayor sentido nacional, ya que el 44% respondió que cree representar a todas y todos los mexicanos. La representación a los votantes de su partido es en general inferior al 10% en los estados de Nayarit, Aguascalientes, Tamaulipas, Guanajuato y Jalisco. En Guerrero y el Estado de México, la mayor parte de sus diputados y diputadas locales refirió representar a los votantes de su partido (20% y 33%, respectivamente). En dichas respuestas se percibe una tendencia, en términos de Burke, a representar sobre todo a la colectividad y no tanto al lugar de proveniencia. Por lo tanto, en el ánimo general de las y los legisladores, el estado está más presente que los distritos en donde fueron electas o electos o incluso que sus partidos políticos.

**Gráfica 4**  
**¿Cuál de las siguientes características considera usted que asegura una mejor representación? (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en Montaña y Patrón, 2017.

Del mismo modo, en general, las y los diputados locales no creen que compartir características sociodemográficas (edad, género, etc.) asegure una mayor representación. En el estudio donde se entrevistaron cara a cara a las y los diputados locales, la mayoría consideraba que se puede asegurar una mejor representación cuando se proporcionan bienes o servicios para los ciudadanos y ciudadanas. Además, el hecho de compartir ideas políticas entre representantes y representados es incluso más importante que el parecerse de manera sociodemográfica.

Entonces, el mecanismo de representación como espejo en términos territoriales sobre el que está basado el sistema electoral es poco importante para quienes ejercen la representación. Algo que debe quedar claro es que, en la política mexicana, esta frase no implica la noción de “clientelismo” que se encuentra en otros estudios. Después de revisar los estudios sobre

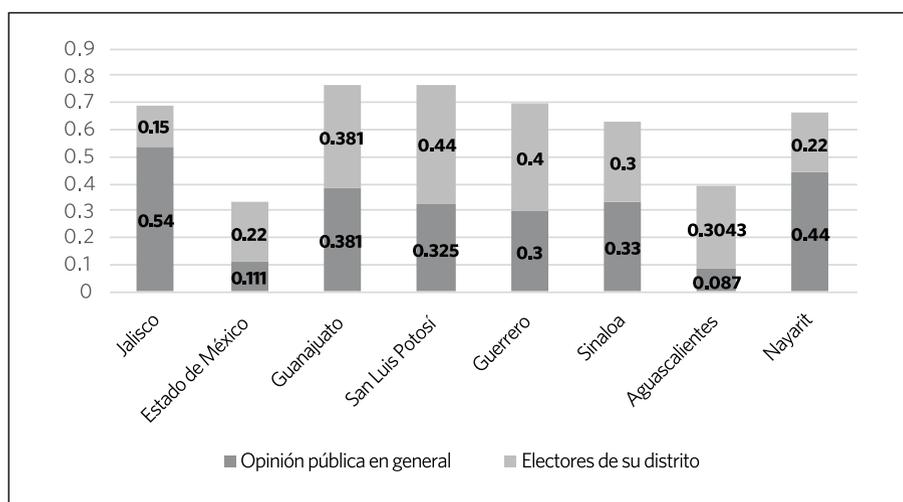
este tema, concluimos que el clientelismo es un fenómeno más complejo, pero que no corresponde a la realidad de la respuesta que nos otorgaron las y los legisladores. Mientras que clientelismo tiene la noción negativa del intercambio de bienes y servicios a cambio de apoyo electoral, los diputados y diputadas locales hacían referencia a otro fenómeno.

En la verbalización de las y los entrevistados, se hacía notar la costumbre que tienen muchos de los ciudadanos por buscar a las diputadas y diputados para gestionar trámites de gobierno, como infracciones de tránsito, problemas de gestión ante otras autoridades e incluso apoyos personales para dificultades financieras. Los estados cuyos diputados y diputadas respondieron que se aseguraba una mejor representación a través de proporcionar bienes y servicios fueron sobre todo el Estado de México (78%), Guerrero (70%), Jalisco (54%) y Nayarit (44%). Guanajuato y Tamaulipas fueron los estados donde se respondió sólo 38% y 20%, respectivamente, a esa afirmación, por debajo de la noción de representación como compartir ideología. Estos resultados sin duda pueden dar pie a otros estudios comparados donde se pueda profundizar en los mecanismos causales detrás de cada realidad política subnacional.

En la pregunta de la gráfica 5 se observa cómo la distancia entre la vida política del ciudadano y ciudadana en el distrito y la vida política en el Congreso de los diputados y diputadas es cada vez más grande. Aún lo es más cuando se les pregunta sobre sus fuentes principales para tomar decisiones políticas. Sin duda, las fuentes de las y los políticos para tomar decisiones son múltiples. También conservamos las respuestas con mayores porcentajes: la opinión pública en general y las y los electores del distrito. Los argumentos versaban sobre todo en términos de que la opinión pública suele ser muy importante para decidir sobre todo en temas de trascendencia política y social. Por otro lado, la mayoría de las y los diputados locales reciben numerosas llamadas y visitas de los habitantes de sus distritos para asuntos de gestión. Conuerdan que al llegar al Congreso se deben tomar decisiones que involucran a todos y todas y por eso la manera en que las personas de su distrito tienen mayor o menor influencia depende de esas

decisiones. No se incluyen las respuestas con los porcentajes menores, que se referían a que con quién discutir dependía de las decisiones, otros reconocieron consultar en primer lugar a sus líderes políticos locales y nacionales, y otros pocos mencionaron a grupos de interés como determinantes para tomar grandes decisiones.

**Gráfica 5**  
**De los siguientes grupos de personas, ¿a quién toma más en cuenta (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en Montaño y Patrón, 2017.

En general, la noción de representación que poseen las y los legisladores locales entrevistados se encuentra muy alejada del arreglo institucional diseñado para tal fin, pues resalta la representación sustantiva (Pitkin, 1967) y fiduciaria (Burke). Además de las respuestas en sentido estricto que se muestran como resultado de la encuesta, en la charla con las y los legisladores eran evidentes algunas referencias en torno a su papel en la representación. Diputadas y diputados entrevistados mencionaban que la mayoría de las demandas que recibían de la ciudadanía tenían que ver con solicitudes de índole personal, de solicitud de apoyo económico para cubrir necesidades básicas. Por otro lado, era la sociedad civil organizada, los grupos de interés

y las y los líderes de partidos políticos con quienes se discutían sobre todo decisiones en torno al presupuesto público, el diseño de algunas iniciativas de ley o temas de relevancia para la sociedad civil. A pesar de que el trabajo legislativo dentro de los recintos aparentaba intensa actividad y mucha disposición de sólo unos cuantos diputados y diputadas locales, podemos observar en las recientes encuestas de opinión sobre diputados y congresos cómo la desconfianza crece.

## **Conclusiones**

Aunque no es novedad que las y los ciudadanos y políticos viven en realidades diferentes, en este capítulo mostramos la complejidad de un sistema electoral que regula el acceso de las y los titulares a los cargos públicos a partir de una tradición jurídica basada en la representación de la población y, más recientemente, en la representación de fuerzas políticas.

Del mismo modo, se observó que las y los diputados locales de mayoría relativa de México, al ser definidos por leyes electorales locales, no representan a la misma cantidad de ciudadanos y ciudadanas y se pueden dividir en cuatro rangos, obtenidos a partir de los extremos del promedio nacional, pero que a simple vista no parece influir en los niveles de confianza hacia ellos por entidad federativa.

A partir de este hallazgo, seleccionamos diputados y diputadas pertenecientes a los estados de diversos rangos con el propósito de encontrar diferencias y similitudes en cuanto a sus percepciones respecto al ejercicio de la representación política, donde la mayoría expresa que pese a haber sido electo por un distrito o por un partido político determinado, su posición como diputado o diputada local los orilla a responder en términos burkerianos, de representar a su estado en totalidad. Además, no conciben que las similitudes sociodemográficas o ideológicas (que nos da la representación de la población o de los partidos políticos) aseguren una mejor representación entre ellos y ellas y las y los ciudadanos, sino que es más importante la gestión

y resolución de problemas de la ciudadanía una vez que se tiene el cargo de legislador o legisladora local.

Vale la pena insistir en que no se trata de una gestión en términos clientelares. Lo más relevante es que el diputado o diputada local se reconoce a sí mismo como un gestor o gestora de las y los ciudadanos que acuden a él, ante la complejidad del sistema político. A pesar de que la mayoría de las y los diputados aseguraba recibir en un mes normal una gran cantidad de llamadas, mensajes y visitas de las y los ciudadanos, no contamos con encuestas que pregunten lo mismo a las y los ciudadanos para saber la percepción de este tipo de relación entre la mayoría de la población.

Mientras las y los diputados se enfrentan a la complejidad institucional de representar al mismo tiempo a las y los ciudadanos de su distrito, a las y los votantes de su partido político y a las y los miembros de su estado, las y los ciudadanos sienten una gran desconfianza por la figura del diputado o diputada, a quien consideran como poco o nada confiables. Según las y los diputados, el ciudadano o ciudadana busca en su representante respuestas inmediatas e individuales sobre asuntos administrativos, viendo al diputado o diputada como un gestor o gestora que “le puede ayudar” frente a la complejidad administrativa.

Por otro lado, la relación entre grupos de interés, sociedad civil organizada y diputados y diputadas se vuelve compleja en un contexto de competencia política y tensión entre el gobierno y la oposición, que sin duda encuentra su lugar en dicha institución. También, el grado de conocimiento sobre ciertos temas y la complejidad de la práctica parlamentaria condiciona el tipo y el nivel de los participantes que buscan influir o dialogar con sus diputados y diputadas.

Por último, es importante resaltar que la literatura en torno al tema del diseño institucional y el concepto de representación y su medición en espacios legislativos han ido por caminos distintos, separando casi siempre a la teoría política de las instituciones dedicadas al diseño del sistema electoral. Sería

deseable que los argumentos politológicos tuvieran incidencia en el diseño de los sistemas electorales, para transitar de una mera legislación pensada para el proceso electoral hacia un diseño que prevea los mecanismos subsecuentes a la obtención de los escaños en las asambleas legislativas. Quizás el enfoque subnacional sea una oportunidad para mejorar desde los congresos locales la calidad de la representación política, debido a que vuelve la esfera pública local en un entorno más accesible para la población.

## **Bibliografía**

Almond, G. A. y S. Verba (1963), *The Civic Culture*, New Jersey, Princeton University Press.

Behrend, J. y L. Whitehead (eds.) (2016), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Borjas, H. (2015), "Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXII, núm. 62, México.

Butler, D. M., Ch. Karpowitz y J. Pope (2017), "Who Gets the Credit? Legislative Responsiveness and Evaluations of Members, Parties, and the US Congress", en *Political Science Research and Methods* 5 (2), pp. 351-366.

Cansino, C. (2000), *Democratización y Liberalización*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral.

Casar M. e I. Marván (coords.) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus/CIDE.

Casar, M. (2010), *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press.

Córdova Vianello, L., "El sistema representativo", disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/7.pdf>

Cox, Gary (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, Gedisa.

De Grazia, A. (1977), "Representación", en D. Sills, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 9, Madrid, Aguilar.

Durazo, H. J. (2010), "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca", en *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), pp. 85-112.

Easton, D. (1975), "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science*, vol. 5, núm. 4, octubre, pp. 435-457.

Fuentes, C, A. Joignant y M. Morales (eds.) (2017), *Malaise in Representation in Latin American Countries*, Palgrave Macmillan.

Gibson, E. (2007), "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos", en *Desarrollo Económico*, vol. 47, núm. 186, México.

Giraudy, A. (2009), *Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective*, Chapel Hill, University of North Carolina at Chapel Hill.

Gutiérrez González, A. (2018), *Limitaciones institucionales para la democratización subnacional: control legislativo en los congresos locales de México*, ponencia presentada en el "VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales", 19 al 23 de marzo.

\_\_\_\_\_ y M. Montañón Reyes (2018), *Las elites parlamentarias en la relación legislativo-ejecutivo en Jalisco y Estado de México*, ponencia presentada en el "V Congreso Internacional AMECIP", Puebla, México, 6 al 11 de agosto.

Instituto Nacional Electoral (2015), Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el plan de trabajo del proyecto de distritación para las entidades federativas con procesos electorales locales 2015-2016 y 2016-2017 INE/JGE45/2015, disponible en [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-Mesas\\_Distritaciones\\_Electorales/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-Mesas_Distritaciones_Electorales/)

Laporta, F. (s.f.), "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", disponible en [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10839/1/Doxa6\\_06.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10839/1/Doxa6_06.pdf)

Latinobarómetro (2018), *Informe Latinobarómetro 2018*, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Loeza, S. (1994), "La experiencia mexicana de liberalización", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 2, México.

Lujambio, A. (1996), *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAM/IFE.

Méndez, I. y N. Loza (coord.) (2016), *Poderes y democracias: la política subnacional en México*, México, Flacso México/IEDF.

Miller, W. y D. Stokes (1963), "Constituency Influence in Congress", en *The American Political Science Review*, 57(1), pp. 45-56, doi:10.2307/1952717

Montaño Reyes, M. y F. Patrón Sánchez (2017), *Élites parlamentarias locales en México*, México, Tirant lo Blanch.

Nohlen, D. (2006), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa/UNAM.

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Pasquino, G. (2011), *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Patrón (2015), *Congresos estatales en México: una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, México, Editorial Fontamara/ Universidad de Guanajuato.

Pitkin, H. (1967), *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press.

Portugal B., F. (s.f.), "Crisis de representación política del parlamento", Lima, Perú, disponible en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2016/files/material-lectura.pdf>

Rehfeld, Andrew (2005), *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.

Reveles, F. (2011), "Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas", en *Estudios Políticos*, núm. 23, Novena Época, mayo-agosto, pp. 11-30.

Reynoso, D. (2014), *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados.

Sartori, G. (1988), *Teoría de la democracia. Parte uno: el debate contemporáneo*, Madrid, Alianza.

\_\_\_\_\_ (1992), *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Universidad.

Solano, G. (2014), *Desempeño institucional y político en los congresos locales: Guerrero, Sonora y Durango*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Stokes, S. (1998), *Constituency Influence and Representation*, *Electoral Studies*, vol. 17, Issue 3, septiembre, pp. 351-367.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

Vallés, J. M. y A. Bosch (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.

Vieira, M. B. y D. Runciman (2008), *Representation*, Polity Press, Cambridge.

Zafra, M. (2015), "El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 39, noviembre, pp. 43-66, disponible en [https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/38507/pdf\\_1](https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/38507/pdf_1) (consultado en noviembre de 2018).

# ¿Nuevos partidos nacionales, viejas estructuras subnacionales? El caso de las diputaciones locales de Morena

Camilo Cruz\*

Omar de la Cruz\*\*

Vladimir Márquez\*\*\*

## Introducción

La transformación y el surgimiento de nuevos actores políticos es un hecho que fluye en correlato con la presupuesta crisis de representación y la crisis del modelo de democracia liberal (Manin, 1998; Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006; Tormey, 2015). A pesar de que los partidos políticos continúan siendo una de las instituciones con menor nivel de confianza entre la ciudadanía en América Latina<sup>1</sup> (Latinobarómetro, 2018: 53), el triunfo electoral de nuevos partidos es la prueba de que continúan siendo la principal institución que permite la participación electoral para ganar espacios de representación popular.

A lo largo de los últimos años, México se ha caracterizado por ser un sistema multinivel congruente tradicional,<sup>2</sup> dominado por tres principales fuerzas

---

\* Docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno en la UPB, Colombia.

\*\* Profesor visitante en el Programa de Licenciatura en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Lerma.

\*\*\* Estudiante en el Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1 Con un promedio de “muchacha” o “algo” de confianza de sólo 13% (Latinobarómetro, 2018: 53).

2 Un sistema multinivel congruente tradicional es aquel en el que los partidos que participan en los distintos niveles institucionales son tradicionales, generalmente los mismos (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014: 19, 25).

políticas tradicionales.<sup>3</sup> Sin embargo, las elecciones de 2018 significaron un cambio significativo en la composición del sistema de partidos con la irrupción de Morena, partido que en un corto tiempo, desde su fundación en 2014, cambió el panorama político después de las elecciones concurrentes de 2018, por su éxito electoral multinivel.

Este capítulo describe el perfil socioeconómico, la experiencia política previa y, en su caso, las carreras políticas de los y las diputadas locales de Morena, teniendo como objetivo responder a la pregunta: ¿Qué tan nuevo es Morena como partido político a nivel subnacional? Esto debido a que la literatura señala que un partido político nuevo no sólo es una organización producto de una escisión de otro partido o creada para competir en elecciones, sino que al menos el 50% +1 de sus candidaturas deben corresponder a personas que no hayan sido postuladas a un cargo de representación política por otro partido en el pasado. La respuesta tentativa es que el partido cumplió con esta categoría dado que la mayoría de sus candidaturas electas a nivel subnacional corresponden a personas sin experiencia electoral previa en organizaciones políticas tradicionales.

Para ello, se revisa el perfil de los diputados y diputadas electos por Morena<sup>4</sup> en los 19 estados donde, hasta enero de 2019, el partido tiene mayoría, a partir de la información primaria de los datos registrados en los portales digitales de los congresos locales, de las autoridades electorales estatales y de las áreas de comunicación de las y los diputados, así como de fuentes secundarias, en especial la prensa local. La información se encuentra organizada a partir de dos variables: datos socioeconómicos y experiencia política previa.

---

3 Un criterio para ubicar a los partidos no tradicionales es la elección fundacional, la cual tiene lugar después del tránsito a la democracia durante la tercera ola. Sin embargo, para el caso mexicano, el criterio temporal para distinguir a los partidos no tradicionales de los tradicionales es si éstos fueron creados antes de 1990 o después (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2006: 86; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014: 18).

4 Los diputados y diputadas que a la fecha de corte de 31 de enero de 2019 fueron registrados por los congresos locales y las autoridades electorales estatales como pertenecientes a la bancada de Morena. Se excluyeron los diputados y diputadas de las alianzas estatales electorales y las registradas en cada legislativo en el entendido de que a nivel subnacional la distribución de candidaturas y la formación de bancadas colectivas varió de estado a estado.

La dificultad para recolectar información es testimonio de los múltiples retos que se involucran en el estudio de los congresos y de las carreras políticas de las y los representantes a nivel local, entre los que destacan la baja continuidad en los estudios (Reveles, 201; Patrón y Camacho, 2017), la falta de estándares comunes de transparencia positiva entre las instituciones locales y la dificultad para el acceso remoto a fuentes territoriales.

Entre los principales hallazgos, destaca que la mayoría de las candidaturas ganadoras postuladas por Morena no contaban con experiencia política previa, y entre aquellos y aquellas que contaban con experiencia previa hay una división entre quienes tenían experiencia electoral, en su mayoría provenientes del PRD, y quienes tenían experiencia organizacional en partidos, provenientes de las organizaciones locales del partido.

El trabajo realizado contribuye a la literatura sobre nuevos partidos políticos, política subnacional en México, carreras políticas subnacionales y también como registro y análisis del comportamiento territorial de un nuevo actor político mexicano sobre el que aún hay pocos estudios y cuya victoria electoral, al menos en el corto plazo, cambia las dinámicas de competencia multinivel del sistema político del país.

### ***Puzzle: nuevos partidos en el ámbito subnacional***

Los partidos políticos son una parte fundamental de cualquier régimen democrático. Si bien son una de las instituciones que generan menores niveles de confianza entre la ciudadanía, junto a los parlamentos (Latinobarómetro, 2018: 52-53), lo cierto es que los partidos continúan siendo el medio que canaliza las demandas de la ciudadanía y representa intereses contrapuestos para llegar a acuerdos (Lawson, 1984: 14; Lipset y Rokkan, 2001: 236).

La distinción clásica de los partidos los dividía en dos grandes grupos: por un lado, partidos de cuadros, cuyo origen se encuentra en clubes y cuyos miembros se caracterizaban por su posición social derivada de su capacidad

económica; por otro lado, los partidos de masas tuvieron gran relevancia durante el siglo XX, pues eran partidos con un fuerte contenido ideológico que incorporaron a una gran cantidad de personas (Valles, 2007: 363). Sin embargo, esta división teórica resulta insuficiente para describir a los partidos del siglo XXI.

En la década de 1960 Otto Kirchheimer describió una evolución de los partidos, debida, entre otras cosas, a la incapacidad de los partidos de masas de integrar a las clases que representaban en el sistema político, a que los partidos burgueses fueron incapaces de cambiar su propia concepción de tipo club, a los cambios sociales posteriores a la Segunda Guerra Mundial y a la influencia de los medios de comunicación, lo que privilegió la movilización de electores, dejando de lado el contenido ideológico (Kirchheimer, 1966: 183; Valles, 2007: 364).

Esta evolución de los partidos políticos les ha permitido flexibilizar sus posiciones ideológicas, lo que ha aumentado sus posibilidades de ganar elecciones; sin embargo, este hecho ha propiciado que los partidos políticos privilegien la obtención de espacios de gobierno o de representación, transformando su función de vínculo entre la ciudadanía y el Estado dando lugar a un proceso de cartelización, en el cual sólo buscan ganar elecciones para tener acceso a recursos públicos (Katz y Mair, 1995: 14).

El proceso de cartelización de los partidos políticos permite explicar en parte por qué la ciudadanía desconfía de ellos. Para algunos autores esto significa la oportunidad de que surjan nuevos actores políticos que los desafíen y compitan contra ellos (Katz y Mair, 2009: 759), por ejemplo, partidos políticos con un discurso antiestablishment o candidaturas independientes (Freidenberg y Suárez-Cao, s.f.); sin embargo, los partidos políticos continúan siendo un elemento fundamental presente en cualquier régimen democrático (Schattschneider, 1964: 1) que han sido capaces de resistir su crisis de desconfianza, ya que ninguna otra institución ha sido capaz de realizar su función (De la Cruz, 2017: 22).

Por su parte, la política subnacional ha adquirido relevancia en la ciencia política desde la década de 1970, de la mano con las transformaciones sobre el modelo político estado-céntrico, el debilitamiento de los partidos de masas y la reterritorialización político-cultural producto de la globalización (Detterbeck, 2012: 30). Al tiempo, las formas tradicionales de representación política y en especial los partidos políticos son objeto de críticas, de desconfianza ciudadana; una percepción de hartazgo con los partidos tradicionales debido, entre otras cosas, a la pérdida de identidad ideológica (Lupu, 2014; Roberts, 2017). Transformaciones que influyen en la aparición de nuevos partidos representantes de nuevos temas (*issues*) en la arena política, imposibles de abordar para las organizaciones tradicionales (Harmel, 1985: 405-406).

Definir conceptualmente un nuevo partido político es una tarea compleja. Para distinguir a los partidos nuevos de los que no lo son, el criterio al que se puede recurrir es de tipo temporal, el cual se establece a partir de un suceso histórico particular: una elección fundacional.<sup>5</sup> Una vez cumplido este criterio, la autenticidad novedosa del partido consiste en que éste no sea producto de alianzas o fusiones entre partidos existentes, aunque es posible considerar escisiones de otros partidos (Hug, 2001: 14).

Además, es posible recurrir a una estrategia de exclusión mutua<sup>6</sup> utilizando el concepto de partido tradicional.<sup>7</sup> Así, un nuevo partido es aquel que ha sido creado con posterioridad a la apertura democrática, puede ser o no

---

5 En América Latina, la elección fundacional es aquella que tuvo lugar después de la transición a la democracia, durante el proceso de la tercera ola (Huntington, 1990; Alcántara Sáez y Freidenberg, 2006: 85; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014: 1).

6 Freidenberg y Suárez-Cao proponen que esta exclusión conceptual define a los partidos entre tradicional y partido nuevo o no tradicional (2014: 18).

7 El cual posee las siguientes tres características: 1) son partidos que se crearon antes o durante la tercera ola democrática; 2) los líderes políticos que participaron en la elección fundacional provienen del periodo previo a la tercera ola democrática o eran líderes reconocidos capaces de crear un partido durante este proceso; 3) los partidos tradicionales tienen una relevancia electoral importante, manifestada en el hecho de que deben haber ganado al menos una vez la elección presidencial después de la tercera ola o mantener una presencia legislativa importante de al menos 15% de los escaños durante dos elecciones consecutivas (Wills-Otero, 2016: 761-762).

una escisión de las organizaciones políticas tradicionales y no ha tenido relevancia electoral al no haber ganado una elección presidencial previa o un mínimo de 15% de los escaños en el Congreso federal.

Además, en elecciones legislativas, los nuevos partidos deben contar con dos características más para calificarlos como auténticamente nuevos (*newness*). La primera es el perfil de las candidaturas, de las cuales al menos la mitad más una deben estar conformadas por personas que no hayan participado en política previamente, es decir, que no han sido postulados por algún otro partido. En segundo lugar, el nombre del partido (*label*) es realmente nuevo si no ha sido utilizado en una elección previa (Barnea y Rahat, 2011: 311).

Se considerará entonces que en México un partido político nuevo que compite en elecciones subnacionales es aquel que fue creado después de la década de 1990 o es una escisión de un partido tradicional. No ha tenido relevancia electoral al no haber alcanzado al menos el 15% de los escaños en dos elecciones legislativas consecutivas, y la mayoría de sus candidatos y candidatas son personas que no han sido postulados previamente por otro partido.

El ingreso de nuevos perfiles de candidatos y candidatas y representantes puede generar efectos sobre los sistemas políticos subnacionales: por una parte, el ingreso de representantes provenientes de sectores previamente excluidos puede generar cambios favorables en la opinión de la ciudadanía con respecto de las instituciones legislativas, al sentirse incluidos y/o evidenciar nuevos problemas antes no tratados; pero también, la introducción de personas sin socialización previa en los círculos políticos tradicionales trae consigo la apertura a nuevas creencias y actitudes políticas y, con ello, cambios en los regímenes políticos (Putnam, 1973).

Los nuevos partidos pueden introducir cambios en la representación (Kepakaki *et al.*, 2018: 196). Sin embargo, la literatura sobre la creación de nuevos partidos señala dos elementos paradójicos en la organización interna: una fuerte dependencia entre la conexión directa del electorado con los liderazgos

centrales del partido (Poguntke, 2002: 25; Hloušek y Kopeck, 2017: 89), la cual puede incluso provocar que el partido dependa únicamente de la presencia de un líder carismático (Panebianco, 1990: 271-274), y una relativa libertad a nivel subnacional para alcanzar nuevos electorados (Debus y Navarrete, 2018: 2).

La dimensión subnacional de un partido político nacional nuevo es relevante para comprender tanto las aspiraciones organizacionales de supervivencia como el tipo de prácticas de competencia electoral que espera construir. Para que un partido nuevo se consolide debe desarrollar la capacidad de coordinarse a nivel nacional y subnacional, de lo contrario su construcción será más complicada. Además, la construcción de una estructura partidista es altamente costosa para un partido nuevo, es por esto que una alternativa recurrente es la concentración de la energía en figuras mediáticas nacionales o en la distribución clientelar de recursos públicos (Van Dyik, 2014: 23)

Si bien la construcción del partido mediante difusión territorial complejiza sus relaciones internas debido a que coexisten distintos liderazgos locales (Panebianco, 1990: 110-11), resulta necesario que el partido nacional que aspire a mantenerse cuente con una estructura subnacional sólida, de lo contrario no será capaz de obtener espacios de gobierno que le garanticen fuentes de patrocinio (*patronage resources*), lo que debilita su cohesión interna (Muñoz y Dargent, 2017: 188-189, 214).

Los legislativos subnacionales en México son un objeto de reciente interés para los estudios políticos nacionales. Este desinterés previo puede explicarse por la falta de pluralidad política anterior a la apertura democrática del país y, derivado de esto, a la expectativa en el sistema hegemónico de la subordinación del legislativo a la institución presidencial (Beer, 2001: 421; Reveles, 2011; Patrón, 2014) y su correlato a nivel local con la subordinación a las gubernaturas (Pérez, 2009; Bárcena y Sánchez, 2017: 21; Puente y Villagómez, 2011: 45; Puente, 2018: 69).

El proceso de apertura democrática transformó el valor de los legislativos locales. Por un lado, los procesos de reformas políticas federales en pro del pluralismo y la transparencia electorales devinieron en cambios normativos a nivel estatal. Por otra parte, fue a nivel estatal que se dieron las primeras elecciones competitivas y procesos de alternancia política, y con esto las transformaciones en las relaciones de gubernaturas y congresos locales, primero en un progresivo declive de las mayorías calificadas unipartidistas, que va de 1988 hasta 1993 y, posteriormente, en el colapso de este tipo de gobiernos para dar paso a un escenario de gobiernos divididos o de mayoría absoluta, que inicia en 1994 (Lujambio y Vives, 2000: 63; Bárcena y Sánchez, 2017: 25). Esto explica por qué buena parte de los estudios iniciales se concentran en legislaturas emblemáticas para la democratización del país, como el Congreso electo en Baja California de 1989, al ser un caso de gobierno dividido (Reveles, 2011).

El nuevo escenario de alternancia, gobiernos divididos y pluralismo político local generó un espacio propicio para que los legislativos adquieran autonomía e inicien un proceso progresivo de institucionalización (Beer, 2001: 436). De ahí que en la agenda investigativa actual primen dos ejes temáticos: los inherentes al trabajo legislativo, es decir, sistemas de comisiones, estructuras internas de los congresos y producción legislativa; y estudios de representación política, que abarcan tanto reglas de elección, efectos de la no reelección, carreras legislativas y las relaciones entre representantes y representados (Pérez-Nievas *et al.*, 2018: 129).

La investigación realizada se enmarca en este esfuerzo colectivo, sobre todo en el punto de representación política, tanto como investigación sobre las y los representantes de una nueva organización política con relevancia multi-nivel en el sistema político del país, como un insumo para futuras investigaciones sobre el comportamiento legislativo de esta nueva bancada. Como señala Snyder (2009), la comparación subnacional permite: “La posibilidad de generalizar a partir de casos subnacionales puede mejorar, asimismo, si perfeccionamos nuestros instrumentos a fin de extraer, a partir de los niveles

subnacionales de análisis, inferencias válidas para los niveles nacionales” (Snyder, 2009: 301).

### **Contexto político electoral: elecciones concurrentes y Morena**

Desde el comienzo del proceso de apertura política en la década de 1990, el sistema de partidos en México había sido estable, caracterizado por ser un multipartidismo moderado con tres organizaciones predominantes: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Organizaciones surgidas en el siglo XX, siendo el PRD el último en arribar durante el periodo de transición.

Además, aunque el PRI y en menor medida el PAN son partidos con capacidad organizativa nacional, se había generado una concentración regional del voto partidario, siendo el PAN el partido líder en los estados del norte, especialmente los fronterizos y del centro oeste del país; el PRD en el entonces Distrito Federal, el centro y el sur del país; y el PRI en el sur y en el norte del país (Klesner, 2012: 626-629).

Morena nace como organización civil en octubre de 2011 a partir de la escisión de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) del PRD. Creado como organización civil pluralista, tenía como bases a las organizaciones y a la facción obradorista dentro del partido, que acompañaron su ejercicio de oposición al gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) (Rodríguez, 2015: 168). Entre los fundamentos para su organización estaba el fortalecimiento de dirigentes y fracciones opositores al líder en el interior del Partido de la Revolución Democrática (Bolívar, 2014: 75-76; Navarrete *et al.*, 2017: 21).

Morena, aún como organización civil, logró la inclusión de candidaturas afines dentro de las listas en partidos de la coalición electoral que apoyaba la candidatura de López Obrador en el 2012 (Rodríguez, 2015: 169); posterior a las elecciones, la organización comenzó el proceso de formalización como partido político, condición que adquirió en julio de 2014.

El pasado perredista de AMLO, así como de dirigentes y militantes de Morena, explica las similitudes que comparten las dos agrupaciones políticas en sus documentos básicos, en aspectos como: transformar democráticamente la sociedad mexicana en los ámbitos político, social y económico; el rechazo al modelo neoliberal; la aceptación de una economía de mercado; las labores que debe realizar el Estado; entre otras (Johansson, 2018: 136, 138, 139 y 140).

Sin embargo, mientras que el PRD optó por acercarse al centro del espectro ideológico al realizar negociaciones con el partido en el gobierno (PRI) y el PAN, además de centrarse en el voto duro de la izquierda, Morena buscó atraer nuevos simpatizantes del centro, clases medias urbanas, jóvenes, empresarios y empresarias, y aplicó una estrategia en la que trató de ser identificado más con los movimientos sociales que con los partidos políticos, para tal efecto hizo suyos reclamos de movimientos campesinos (Johansson, 2018: 150-152).

Morena es un partido ligado fuertemente a la figura del líder nacional y actual presidente de la República, por tanto, se caracteriza por un carácter civil-personalista<sup>8</sup> (Navarrete *et al.*, 2017: 38; Navarrete y Espinoza, 2017: 72). Van Dyck identifica que este tipo de características en otras organizaciones sirve como factor de unificación de nuevos partidos en ausencia de mecanismos internos de solución de conflictos y/o la existencia de una marca partidista fuerte (2014: 38). Aunque no hay estudios sistemáticos sobre su funcionamiento interno, algunos autores señalan un fuerte control de AMLO a través de mecanismos informales de la vida interna, incluida la selección de candidaturas, con especial visibilidad hacia los cargos ejecutivos (Espejel, 2018).

---

8 Muestra de lo anterior fue la conformación del primer Comité Ejecutivo Nacional como partido político de Morena por personas cercanas a AMLO, quien presidió el partido de 2015 a 2017 (Navarrete *et al.*, 2017: 22).

El contexto político de las elecciones nacionales de 2015 fue favorable para la organización, al posicionarse como la cuarta fuerza política del país, en oposición al gobierno y el “Pacto por México”, proyecto de agenda legislativa acordado entre los tres partidos relevantes del país, razón por la cual los demás partidos eran percibidos por la ciudadanía como iguales (Navarrete y Espinoza, 2017: 73).

Sin embargo, dicho triunfo no se reflejó en las elecciones subnacionales; su mayor éxito fue la votación obtenida en los comicios de diputados y diputadas locales en la Ciudad de México, al obtener 23.43% de los votos y con esto terminar la hegemonía del PRD en la capital. En el resto de los estados, con la excepción del 10% en Tabasco, el porcentaje de votos no obtuvo dos dígitos.

En 2016, el nuevo partido obtuvo resultados superiores al 10% en cinco de los trece estados en disputa,<sup>9</sup> pero aún sin lograr mayorías en ninguna legislatura local. Para 2017, el partido logró disputar la gobernación del Estado de México en una elección muy cerrada y mejoró su rendimiento electoral para diputados y diputadas en los estados de Nayarit y Coahuila.<sup>10</sup> Estos resultados muestran que el partido mejoró su competencia territorial con una mayor presencia en el centro y el sur del país, sin que fuera aún un partido político relevante.

Con el argumento de reducir los costos en la organización de los procesos electorales,<sup>11</sup> a partir de la reforma electoral de 2007 comenzó la homologación de las elecciones nacionales y subnacionales, por lo cual hubo en 2018 comicios subnacionales en 30 de los 32 estados, disputando 18,299 cargos de representación popular, de los cuales 629 fueron federales (presidencia,

---

9 Baja California (13.11%), Oaxaca (19.68%), Quintana Roo (12.27%), Veracruz (21.69%) y Zacatecas (20.67%).

10 Coahuila (11.01%) y Nayarit (13.27%).

11 La idea de reducir los costos de la organización de las elecciones comenzó a tomar fuerza en la reforma electoral de 2007, pero el presupuesto electoral ha aumentado con el paso de los años, incluso tras la reforma de 2014 que transformó a los institutos electorales de los estados en organismos públicos locales (Guzmán y Mougrabi, 2014: 19).

diputaciones y senadurías) y 17,670 locales.<sup>12</sup> Baja California y Nayarit fueron las únicas entidades sin comicios subnacionales.

Tanto a nivel nacional como subnacional, los resultados electorales de Morena en el 2018 fueron exitosos. No sólo logró obtener la presidencia y ser la primera fuerza en el Legislativo federal, sino que logró romper con la regionalización de los patrones de voto en el México de la postapertura democrática al ser la fuerza más votada a nivel federal en 31 de los 32 estados.

A nivel subnacional, en los 27 estados con elecciones logró entre el 14% y el 56.93% de los votos; los mínimos y máximos en las anteriores elecciones del partido eran mucho menores, 0-32% y 23-43%, respectivamente. En 2018 el promedio de votos por el partido fue de 31.2%, mientras que entre 2015 y 2017 el partido sólo obtuvo por estado un 8.61% de los votos.

Este incremento fue más marcado en algunos estados, por ejemplo, en cinco entidades logró votaciones superiores al 40% (Ciudad de México, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Veracruz); en nueve entre el 30% y 40% (Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala), y en ocho estados entre el 20% y 30% de los votos (Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Yucatán y Zacatecas).

---

12 Ocho gubernaturas y una jefatura de gobierno, 972 diputaciones, 1,596 presidencias municipales, 16 alcaldías, 1,237 concejales, 1,664 sindicaturas, 12,013 regidurías, 19 regidores étnicos y 144 juntas municipales (24 presidencias, 24 síndicos y 96 regidurías). En Jalisco, Guanajuato, Morelos, Puebla, Yucatán, Tabasco y Chiapas se eligieron gobernador, diputados y ayuntamientos; en Durango e Hidalgo se votó sólo por diputados; en Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Nuevo León, San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro, Colima, Michoacán, Estado de México, Guerrero y Oaxaca sufragaron por diputados y ayuntamientos; en la Ciudad de México se eligió la jefatura de gobierno, alcaldías, concejales y diputados; en Campeche votaron por diputados, ayuntamientos y juntas municipales; en Coahuila, Tamaulipas y Quintana Roo hubo comicios por ayuntamientos; en Veracruz se compitió por gobernador y diputados, además de celebrar elecciones extraordinarias en tres ayuntamientos (INE, 2018).

**Tabla 1**  
**Estadísticos descriptivos de votación de Morena por entidad, 2015-2017/2018**

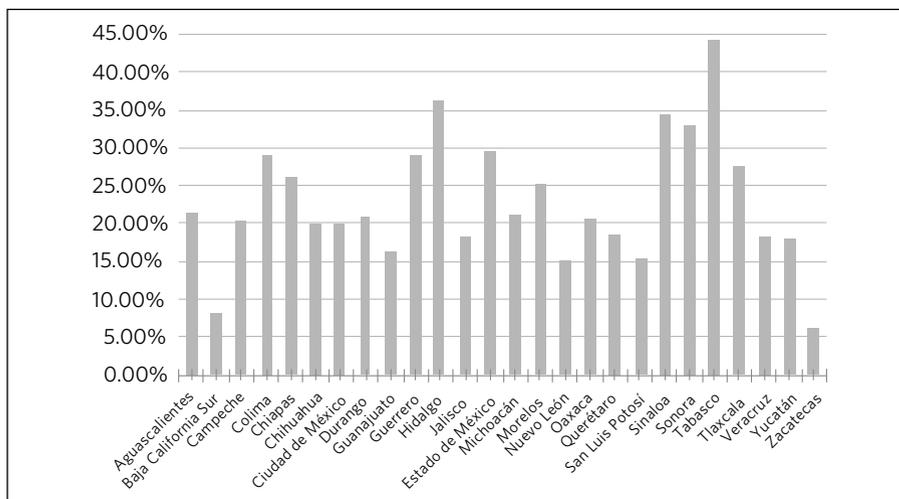
	2015-2017 (%)	2018 (%)
Promedio	8.61%	31.20%
Media	6.19%	31.43%
Mínimo	0.32%	14%
Máximo	23.43%	56.93%

Fuente: Elaboración propia con información de OPL, INE y Espinoza y Navarrete (2018: 256 y 257).

La variación porcentual de la votación a favor de Morena entre la elección de 2015 y la de 2018 fue una constante en los 27 estados en contienda, registrando en todos un crecimiento superior al 5% y en 25 una diferencia con los resultados anteriores superior a un dígito. Más sorprendente aún, en 12 de las entidades, la divergencia entre la elección anterior y la última fue superior al 20% a favor del partido.

El efecto *coattail* o de arrastre, entendido como el efecto que la identidad personal de un candidato o candidata tiene sobre el desempeño electoral de las listas del partido en elecciones concurrentes (Meredith, 2013: 742), ha sido usado como posible explicación del desempeño electoral de las candidaturas legislativas de López Obrador en elecciones anteriores concurrentes (Magar, 2012: 385). En un escenario de elecciones concurrentes como el ya mencionado para 2018, con una candidatura fuerte como la de AMLO, que activamente invitó a un voto masivo por su partido (Muñoz y Becerril, 2018), propósito traducido en la directiva al partido en 2015 de organizar trescientos comités electorales en igual número de distritos electorales federales como preparación a los comicios de 2018 (Bolívar, 2017: 482).

**Gráfica 1**  
**Diferencia + de votos por entidad Morena, 2015-2017/2018**



Fuente: Elaboración propia con información de OPL, INE y Espinoza y Navarrete (2018: 256 y 257).

Las reglas internas del partido no señalan mayores requisitos para la nominación de candidaturas ni procedimientos particulares para la selección de las candidaturas a diputaciones locales, excepto en casos de funcionarios o funcionarias públicos o electos el renunciar a sus cargos con la antelación prevista en la ley nacional (Morena, 2014: art. 43), y a directivos del partido, quienes deben renunciar a sus cargos para aspirar (Morena, 2014: art. 12). Según los estatutos, hasta un 50% de las candidaturas para distritos de mayoría relativa y un 33% de los lugares dentro de las listas plurinominales pueden ser ocupados por candidaturas externas a la organización, seleccionadas a discreción de las directivas nacionales del partido (Morena, 2014: art. 44).

Las candidaturas propias, de “protagonistas del cambio verdadero” (Morena, 2014: art. 4), están sujetas a dos procesos: la selección por sorteo realizado por la asamblea local bajo supervisión de las directivas locales para las listas plurinominales o la evaluación de elegibilidad vía encuestas. En caso

de existir “unanimidad”, una candidatura podrá ser incluida en la lista o postulada en el espacio uninominal; además, si es decisión de las directivas nacionales, se puede nominar a personas externas o internas no postuladas con anterioridad (Morena, 2014: art. 44).

La normatividad en los estatutos de Morena, respecto a los mecanismos de selección de candidaturas, muestra la flexibilidad partidista de permitir la postulación de actores y líderes y lideresas de otras organizaciones políticas y sociales con las cuales puede generarse un fortalecimiento del partido en el corto plazo, con miras al juego electoral.

## **Datos**

Los datos analizados corresponden a 321 observaciones, el total de los diputados y diputadas locales de Morena en los 19 estados donde esta bancada cuenta al menos con mayoría simple,<sup>13</sup> número basado en el corte temporal al 31 de enero de 2019. Aunque la información sobre diputadas y diputados electos limita la posibilidad de analizar la estrategia electoral del partido por distrito, cosa que permitiría estudiar la lista de candidaturas (Langston, 2006: 399), el universo de observaciones tuvo que delimitarse de esta forma debido al acceso a la información.

Las fuentes de los datos fueron las páginas virtuales oficiales de los legislativos locales, órganos electorales estatales, las sentencias de las salas regionales y sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), notas periodísticas y artículos de opinión. La información fue clasificada en tres dimensiones: género y edad, experiencia profesional y formación académica, y experiencia política.

---

13 En México existen tres tipos de mayoría: 1) la mayoría simple se refiere a la bancada que por sí sola cuenta con el mayor número de integrantes, sin embargo, si el resto de bancadas votan en el mismo sentido, superarían en número a la bancada con este tipo de mayoría; 2) la mayoría absoluta se refiere a las bancadas que por sí solas cuentan con el 50% + 1 del total de escaños del Congreso; 3) la mayoría calificada es un tipo mayoría que exige un porcentaje especial para aprobar determinadas leyes, superior al 50% + 1 (Cámara de Diputados).

Los datos se organizaron, con excepción de la edad, a partir de clasificaciones cardinales. La dimensión de experiencia profesional y formación educativa buscaba indagar el perfil laboral y el nivel socioeconómicos de las diputadas y diputados electos. En la experiencia política se indaga experiencia legislativa previa, experiencia en política electoral a nivel ejecutivo y experiencia partidista o en organizaciones políticas no electorales.

A partir de esta información, es posible definir qué autenticidad novedosa (*newness*) posee Morena. El criterio que se ha establecido para determinar si la organización es un nuevo partido es si el porcentaje de candidaturas fue encabezado por personas que no hayan sido postuladas por algún otro partido político previamente. Además, la información recolectada permite acercarse a los perfiles de las y los representantes subnacionales del partido (ver gráfica 2).

Los escaños ganados por mujeres representan aproximadamente un 53% de las diputaciones de Morena. Aunque en una diferencia mínima, el mayor porcentaje de los escaños ganados por mujeres se da en los distritos de mayoría relativa (53.,01%) en comparación con los de representación proporcional (51,38%). Esto tiene que ver tanto con los criterios de asignación como con el número de escaños plurinominales a nivel estadual (ver gráfica 3).

En un muestreo aleatorio de los datos recolectados se encuentra que es probable que el 91% de las diputadas y los diputados electos por Morena cuente con educación superior, correspondiente en su amplia mayoría a estudios de licenciatura (89.3%) y en un porcentaje inferior a personas con estudios de posgrado en nivel de maestría (8.9%). Datos que indican una alta formación educativa de las y los legisladores electos.

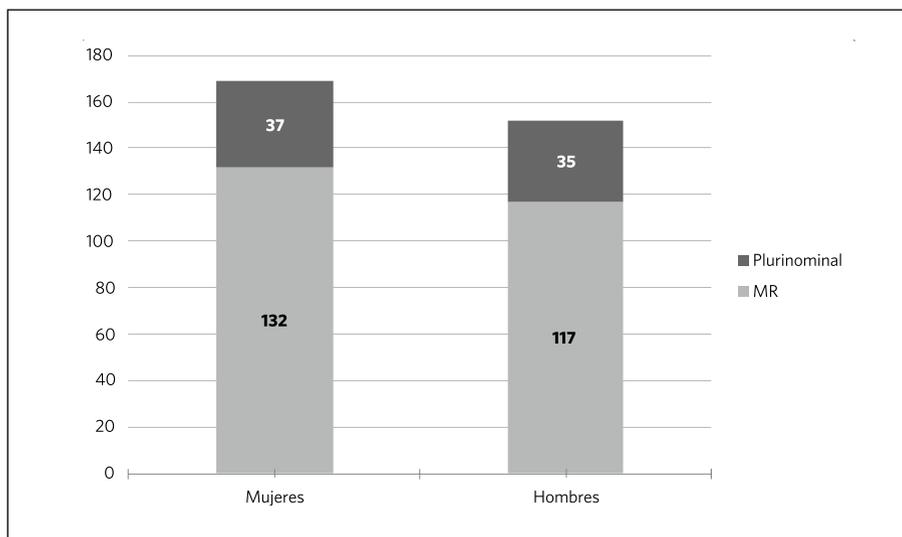
La probabilidad de que cuenten con experiencia política en cargos de elección popular, cargos en la burocracia de los partidos, dirección de organizaciones sindicales o estudiantiles es de un 50%; la segunda experiencia profesional corresponde a un 20% con trabajo en la administración pública; de modo que un aproximado del 70% de las diputadas y los diputados electos cuenta

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

con experiencia relacionada con el sector público y la contienda política. En un número inferior, resaltan las actividades económicas privadas, con un 12% de trabajo en el sector empresarial y un 6% en el ejercicio autónomo. La experiencia en los sectores de educación y/o de la sociedad civil tampoco resulta significativa, con un 8% y 4%, respectivamente.

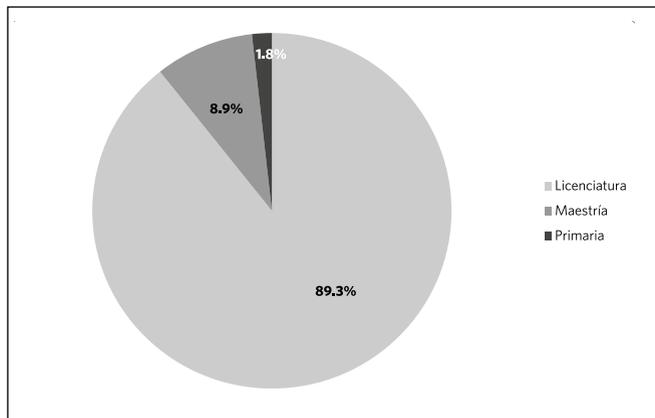
La gráfica 5 resalta los datos de experiencia política no electoral de las diputadas y diputados electos por el partido estudiado. El 30% de las candidaturas registradas tenía experiencia política previa en organizaciones políticas y/o sociales; de éstas, el 53% corresponde a militancia y participación en la burocracia interna de Morena, un 15% al PRD, 3% del Partido del Trabajo (PT) y PRI, respectivamente, y un 1% al PAN y Movimiento Ciudadano (MC). Por último, del 22% restante se registró experiencia en otros movimientos, entre los que resaltan organizaciones políticas locales, organizaciones sociales, sindicatos, movimientos estudiantiles, de base e iglesias.

**Gráfica 2**  
**Distribución por sexo en MR y RP**



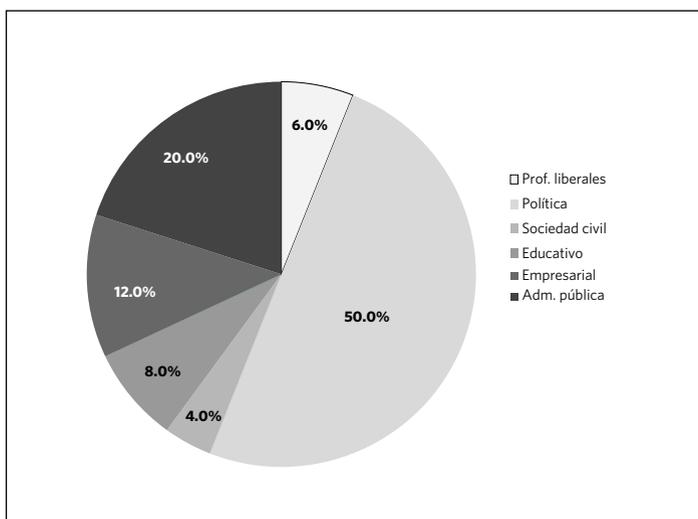
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 3**  
**Nivel educativo**



Fuente: Elaboración propia.

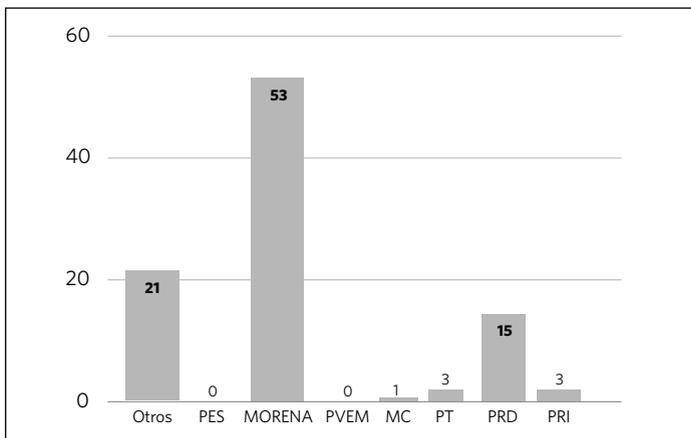
**Gráfica 4**  
**Experiencia laboral**



Fuente: Elaboración propia.

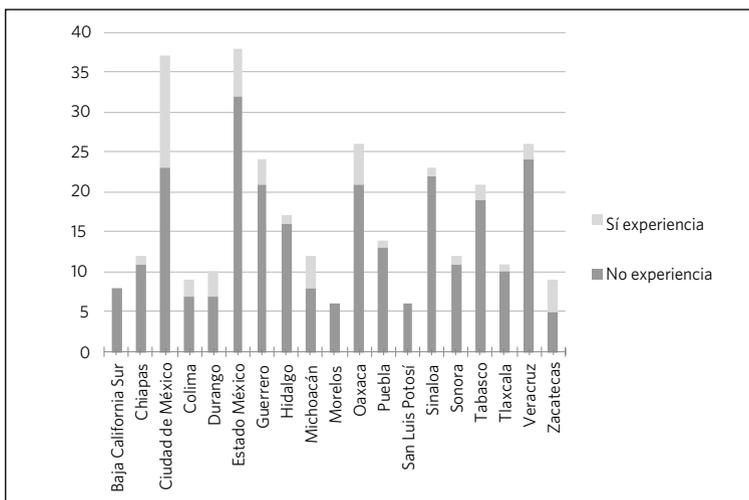
1. La nueva realidad de los congresos locales en México

**Gráfica 5**  
**Experiencia en organizaciones políticas**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 6**  
**Experiencia legislativa**

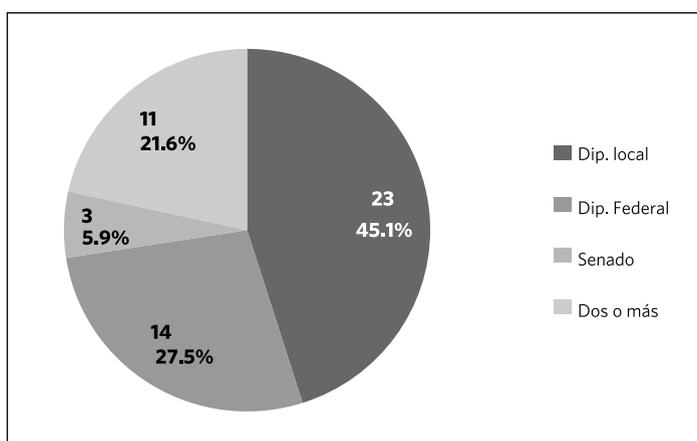


Fuente: Elaboración propia.

El 16% de las diputadas y diputados locales electos tiene experiencia legislativa, bien sea en congresos subnacionales o federales. De éstos, las entidades con mayor presencia de legisladores con experiencia son los de Zacatecas, Michoacán y la Ciudad de México, con 44%, 33% y 38%, respectivamente. Del porcentaje con experiencia legislativa, el 45% concentra su experiencia en congresos locales y el 27% en la Cámara de Diputados. Un 21% cuenta con carrera legislativa ocupando dos o más veces estos cargos y tan sólo un 6% ha tenido experiencia previa en el Senado.

Una dificultad para esta investigación fue el acceso a la información verificable sobre las unidades de análisis. De los diputados y diputadas con experiencia legislativa sólo se encontró información de dicha experiencia en un 53% de los casos. De los datos encontrados, se evidencia una mayoría de legisladores y legisladoras con experiencia provenientes del PRD, correspondiendo a 18 de los 27 datos hallados, seguido por legisladores y legisladoras del PRI, del PAN y de Morena, con cuatro, tres y dos diputaciones respectivamente.

**Gráfica 7**  
**Tipo de experiencia legislativa**

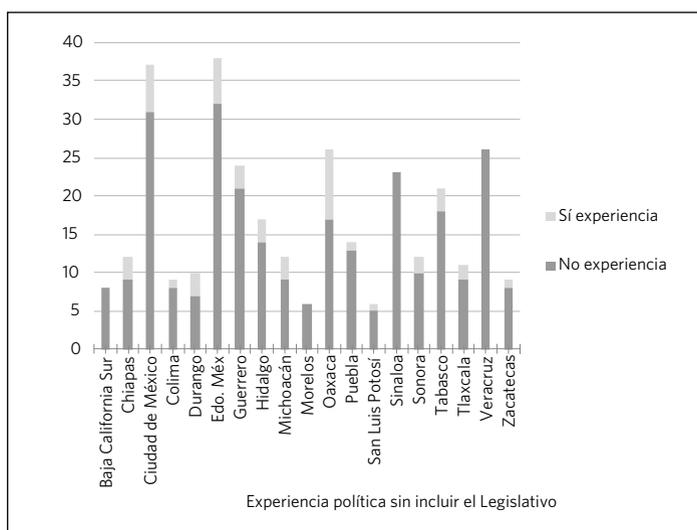


Fuente: Elaboración propia.

## 1. La nueva realidad de los congresos locales en México

De los 321 diputadas y diputados electos, el 85% no tenía experiencia electoral previa en cargos de representación subnacional, como gubernaturas, presidencias municipales o regidurías. De las 47 carreras con experiencia ejecutiva local, es Oaxaca el territorio con más diputaciones de Morena a cargo de personas con experiencia política, con un 35%; seguido por Durango (30%) y Michoacán (27%). No obstante, el tamaño de las bancadas en estos estados es pequeña. En las bancadas más grandes, las de Ciudad de México y el Estado de México, donde el partido ha tenido experiencia en cargos públicos, el porcentaje es de 16% y 17%, respectivamente.

**Gráfica 8**  
**Experiencia política (diferente a legislativo)**



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Un partido político nuevo es aquel que nace después del proceso de transición a la democracia o en la década de 1990 para aquellos países que no pasaron por este proceso, según la literatura. En materia legislativa, ha

obtenido como mínimo el 15% de escaños en por lo menos dos legislaturas consecutivas y, en el aspecto más trascendente de esta investigación, el 50% + 1 de los legisladores subnacionales deben ser ciudadanos que no fueron candidatos o candidatas o representantes por otra organización política con anterioridad.

A partir de la definición de partido nuevo, podemos concluir que Morena cumple con los tres requisitos porque obtuvo su registro como partido político en 2014 y en los pocos procesos electorales que ha participado desde entonces ha aumentado su presencia progresiva y considerablemente. Muestra de ello es el proceso electoral 2017-2018, en el que obtuvo una mayoría simple en 19 congresos locales, al igual que en el Legislativo nacional, sin mencionar la Presidencia de la República. En cuanto a la carrera política de sus legisladores y legisladoras locales, Morena registra la victoria de un número mayoritario de candidaturas sin experiencia política en otros partidos. Además, registra un porcentaje significativo (30%) de candidaturas con experiencia previa de militancia dentro de la organización a nivel subnacional y su aparición ha modificado la dinámica del sistema de partidos mexicano a nivel nacional y subnacional.

En general, las y los legisladores de Morena tienen un nivel educativo alto, universitario o de posgrado; por otra parte, la experiencia profesional ha estado concentrada en la administración pública o el trabajo en organizaciones políticas (electorales o no), seguido de lejos por la actividad empresarial. No se registra representatividad relevante de personas con experiencia obrera o en el sector educativo.

Dos perfiles de candidaturas electas se detectan en el partido. Por un lado, un número limitado de sectores provenientes de otros partidos, en especial del PRD, con experiencia electoral legislativa; y por otro, un grupo representativo de integrantes de la burocracia local de Morena. Cabe resaltar la poca relevancia en las listas de diputados o diputadas provenientes del PRI o del PAN, así como tampoco de las organizaciones políticas con las que formó alianza nacional el partido (Partido Encuentro Social, PES, y PT).

La flexibilidad de la normatividad para el ingreso de externos a las candidaturas de Morena, el efecto *coattail* o de arrastre de la elección presidencial y la celebración de elecciones concurrentes a nivel nacional y subnacional en México posiblemente generaron que los liderazgos más importantes del partido y aquellos que llegaron de último momento a las boletas de Morena fueran enfocados en puestos nacionales, permitiendo la entrada de nuevos actores a nivel local.

Por tal motivo, la investigación subnacional requiere de la construcción de datos a partir de información no sistematizada, producto de fuentes secundarias, las cuales, en el marco de las campañas, pueden estar contaminadas por las intenciones comunicativas de los productores. Contrastar los datos requiere de redes de colaboración con la academia local y de un trabajo sistemático entre quienes trabajan el área.

Los datos recolectados requieren de progresivos trabajos de validación y seguimiento, así como la contrastación con información sobre los procesos de selección, la vida interna local de la organización y las prácticas de toma de decisión, para examinar tanto la distribución del poder dentro de un partido devenido en organización multinivel como para contrastar las estrategias locales del partido.

Por último, la aproximación a los datos sobre los perfiles de las y los diputadas electos por Morena a nivel subnacional invita a la comparación de los datos con los resultados de otros partidos para esta elección y con los perfiles de elecciones anteriores, con la intención de revisar transformaciones en la representación local.

## **Bibliografía**

Alcántara Sáez, M. y F. Freidenberg (2006), "El proceso político en perspectiva comparada", en M. Alcántara et al. (eds.), *Reformas económicas*

y consolidación democrática. *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Editorial Síntesis, pp. 85-150.

Bárcena, S. y J. Sánchez (2017), "La negociación del presupuesto local. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en los congresos subnacionales en México", en R. Mirón Lince, A. López y S. Bárcena (coords.) (2017), *Los congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales*, Ciudad de México, Ediciones la Biblioteca, pp. 17-42.

Barnea, S. y G. Rahat (2011), "Out with the Old, in with the 'New': What Constitutes a New Party?", en *Party Politics*, 17(3), pp. 303-320.

Beer, C. (2001), "Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico", en *Comparative Politics*, 33(4), pp. 421-440.

Bolívar, R. (2014), "Morena: el partido del lopezobradorismo", en *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 10(2), pp. 71-103.

Bolívar, R. (2017), "Movimiento de regeneración nacional: democracia interna y tendencias oligárquicas", en *Foro Internacional*, LVII, (2), pp. 460-489.

Cámara de Diputados (s/f)., Dirección General del Centro de Documentación Análisis, disponible en <https://bit.ly/2F6I9Dd>

Cyr, J. e I. Sagarzazu (2014), "El sistema de partidos venezolano: incongruencia, volatilidad y colapso desde una perspectiva multinivel", en F. Freidenberg y J. Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores en competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 339-365.

Debus, M. y R. Navarrete (2018), en "Do Regional Party Primaries Affect the Ideological Cohesion of Political Parties? Evidence from Spain", en *Party Politics*, XX(X), pp. 1-13.

De la Cruz, O. (2017), *Modelos de organización de los partidos de izquierda en el mundo. El PT de Brasil y el FA de Uruguay*, México, Partido de la Revolución Democrática.

Detterbeck, K. (2012), *Multi Level Politics in Western Europe*, Hampshire, Palgrave-Macmillan.

Espejel, A. (2018), *Informalidad partidaria, mediaciones entre dirigentes y militantes. Los casos del PAN, PRD, PRI y Morena*, ponencia presentada en el "56avo Congreso Internacional de Americanistas", Salamanca, del 16 al 20 de julio de 2018.

Freidenberg, F. y J. Suárez-Cao (2014), "Sistemas de partido multinivel y la democracia: una tipología de partidos y sistemas de partidos en América Latina", en F. Freidenberg y J. Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores en competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 11-42.

Freidenberg, F. y J. Suárez-Cao (s.f.), "Nuevos actores desafiando el monopolio de la competencia y la democracia en América Latina (1978-2006)", en J. Del Tronco (ed.), *Los dilemas de la democracia en América Latina*, México, Flacso/IIJ-UNAM.

Guzmán, M. y C. Mougrabi (2014), "Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano", en L. Ugalde y G. Rivera (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, TEPJF, pp. 19-66.

Harnel, R. (1985), "On the Study of New Parties", en *International Political Science Review*, 6(4), pp. 403-418.

Hloušek, V. y L. Kopeck (2017), "Entrepreneurial Parties: A Basic Conceptual Framework", en *Politologický asopis - Czech Journal of Political Science*, 24(2), pp. 83-91.

Hug, S. (2001), *Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*, Michigan, University of Michigan Press.

Huntington, S. (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

INE (2018), "Numeralia Proceso Electoral 2017-2018. Final", México, disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>

Johannson, S. (2018), "Morena y el espacio político mexicano" en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2(20), pp. 133-157.

Kekepaki, M. et al. (2018), "The Socio-Political Profile of Parliamentary Representatives in Greece, Italy and Spain Before and After the 'Euro Crisis': A Comparative Empirical Assessment", en G. Cordero y X. Collier (eds.), *Democratizing Candidate Selection. New Method, Old Recipes?*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 174-200.

Katz R. y P. Mair (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergency of Cartel Party", en *Party Politics* 1(1), pp. 5-28.

Katz, R. y P. Mair (2009), "The Cartel Party Thesis: A Restatement", en *Perspective on Politics*, 7(4), pp. 753-766.

Kirchheimer, O. (1966), "The transformation of Western European Party Systems", en LaPalombara y Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-200.

Klesner, J. (2012), "Regionalism in Mexican Electoral Politics", en R. Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 621-645.

Langston, J. (2006), "The changing party of the institutional revolution", en *Party Politics*, 12(3), pp. 395-413.

Lawson, K. (1988), "When Linkages Fail", en K. Lawson y P. Merkl (eds.), *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*, Princeton, Princeton University Press, pp. 13-38.

Lipset, S. M. y S. Rokkan (2001), "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en G. Almond (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*.

Lujambio, A. y H. Vives (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

Lupu, N. (2014), "Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America", *World Politics*, 66(4), pp. 561-602.

Mainwaring, S., A. M. Bejarano y E. Pizarro (2006), "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview", en S. Mainwaring et al., *The Crisis of Democratic Representation in The Andes*, Stanford, Stanford University Press, pp. 1-45.

Manin, B. (1998), *El gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

Magar, E. (2012), "Gubernatorial Coattails in Mexican Congressional Elections", en *The Journal of Politics*, vol. 74, núm. 2, pp. 383-399.

Meredith, M. (2013), "Exploiting Friends and Neighbours to Estimate Coattail Effects", en *The American Political Science Review*, 107(4), pp. 742-765.

Merino, M. (2004), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Morena (2014), "Estatutos", disponible en <https://bit.ly/2Uy1bI5> (consultado el: 7 de marzo de 2019).

Muñoz, A. y A. Becerril (2018), "AMLO cierra campaña en el Azteca llamando al voto masivo", en *La Jornada*, 21 de junio, disponible en <https://bit.ly/2J9KT79>

Muñoz, P. y E. Dargent (2017), "Patronage, Subnational Linkages and Party-Building. The Case of Colombia and Peru", en S. Levitsky *et al.*, *Challenges of Party-Building in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 51-75.

Navarrete, J. et al. (2017), "Formación, liderazgo y desempeño electoral de Morena", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 18, pp. 11-60.

Navarrete, J. y R. Espinoza (2017), "Morena en las elecciones de 2015", en *Estudios Políticos*, núm. 40, pp. 71-103.

Panebianco, A. (1990), *Modelos de partido Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.

Patrón, F. (2014), "Los estudios legislativos en México: Una revisión de su evolución, temas y ámbitos de desarrollo", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(2), pp. 11-24.

\_\_\_\_\_ y F. Barreto (2016), *¿Cómo han evolucionado los estudios legislativos en México?* (pendiente de publicación).

Pérez, M. (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", *Andamios, Revista de Investigación Social*, 5(10).

Pérez-Nievas, S. *et al.* (2018), "New wine in old bottles? The selection of electoral candidates in general elections in Podemos", en G. Cordero y X.

Collier (eds.), *Democratizing Candidate Selection. New Method, Old Recipes?*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 126-143.

Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

Poguntke, T. (2002), "Parties without Firm Social Roots? Party Organizational Linkage", en *Working Paper 13*, Keele, Keele European Parties Research Unit.

Puente, K. (2018), "Los congresos locales en México. un modelo para evaluar su grado de institucionalización", en *Estudios Políticos*, 44, pp. 65-91.

Puente, K. y J. Villagómez (2011), "Legislaturas subnacionales y el partido único en México: el Congreso del Estado de México (1929-1975)", en *Estudios Políticos*, 23, pp. 31-47.

Putman, R. (1973), *The beliefs of Politicians*, New Heaven, Yale University Press.

Reveles, F. (2011), "Los estudios sobre congresos locales en México. Temas y problemas", *Estudios Políticos*, 23, pp., 11-30.

Roberts, K. (2017), "Brand dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America", en S. Levitsky et al., *Challenges of Party-Building in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 51-75.

Rodríguez, O. (2015), *Las izquierdas en México*, México, Grupo Editorial Orfila.

Rosales, E. et al. (2016), "Las izquierdas en México: reflexiones electorales a partir de los comicios de 2015", en *Documento de análisis*, 2, México, Friedrich Ebert Stiftung México.

Schattschneider, E. E. (1964), *Party Government*, Nueva York, Farrar and Rinehart.

Snyder, R. (2009), "Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales", en *Desarrollo Económico*, 49(194), pp. 287-305.

Tormey, S. (2015), *The End of Representative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Valles, J. M. (2007), *Ciencia Política: una introducción*, 6a ed., Barcelona, Ariel.

Van Dyck, B. (2014), *The Paradox of Adversity: New Left Party Survival and Collapse in Latin America* (tesis doctoral), Cambridge, Harvard University.

Wills-Otero, L. (2016), "The Electoral Performance of Latin American Traditional Parties, 1978-2006: Does the Internal Structure Matter?", en *Party Politics*, 22(6), pp. 758-772.





**Relaciones  
Ejecutivo-Legislativo  
a nivel local y desempeño parlamentario**



# **Las relaciones Ejecutivo-Legislativo subnacionales: procesos de negociación parlamentaria en el marco de cambio político**

**Bernardo Aguilar Rodríguez\***

## **Introducción**

En el marco de los cambios políticos más recientes en México, una veta de estudio que ha estado siendo explorada con mayor interés es la relacionada con las interacciones Ejecutivo-Legislativo a nivel subnacional. Lo anterior se debe, entre otras cosas, al hecho de que el registro de las primeras alternancias relevantes se dio en ese ámbito (Baja California en 1989), pero también a que se había asumido que la llegada de un nuevo partido a la Presidencia de la República en el 2000 traería consigo diversos reajustes en los sistemas políticos estatales tendientes a una alineación de la ruta democrática iniciada en el espacio federal.

Y es que aun cuando son más frecuentes los cambios de partidos políticos en el poder, esto no necesariamente ha significado avances en un proceso

---

\* Docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de democratización más integral. Una mirada cercana a los factores institucionales que condicionan lo anterior revela que es desde los mecanismos de competencia y acceso al poder donde se aprecian ciertos desequilibrios inducidos que generan arenas de dominio de un poder sobre otro. Así, estudiar los efectos del diseño de los sistemas electorales estatales es un primer paso para conocer en qué medida éstos favorecen, o no, escenarios efectivos de pesos y contrapesos.

Lo anterior resulta pertinente, además, en el contexto de elevadas expectativas sobre la alternancia electoral. En efecto, los cambios institucionales y sistémicos derivados del incremento de ésta en las gubernaturas (a la fecha sólo hay cinco estados en los que únicamente el Partido Revolucionario Institucional, PRI, ha tenido acceso al Ejecutivo: Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México e Hidalgo) han cambiado los patrones de control y consenso político en la mayor parte de las entidades federativas al no predominar la figura de partido hegemónico, pues la competencia electoral y el pluralismo da entrada a nuevas dinámicas, en las que los gobernadores adquieren un peso específico –mas no un rol central o determinante– que permite comprender las dinámicas de poder en sus estados.

Por otro lado, la integración de los congresos locales también es un reflejo de un sistema de partidos que transita, en no pocos casos, de un modelo de partido dominante hacia un multipartidismo complejo. Pese a que esto no ha ocurrido en todos los estados, es significativo que en aquellos donde se ha presenciado la alternancia en la gubernatura también hay indicios de reconfiguraciones importantes en el parlamento local, lo que ha representado un conjunto de interacciones inéditas entre los poderes públicos locales, veta que es relevante para analizar su impacto en la construcción de estadios democráticos distintos a los de hace algunas décadas (Armesto y Olmeda, 2016; Patrón, 2015).

Entonces, se puede advertir que existe una reubicación de la figura de los gobernadores en el sistema subnacional, motivado fundamentalmente por los ajustes en los equilibrios de poder a nivel nacional. Después de la ola de

estudios sobre la transición federal, la atención de los especialistas se centró en los efectos de la alternancia en lo estatal, que generó un vacío significativo respecto del papel de los ejecutivos y congresos locales que poco a poco han ganado un lugar en los estudios políticos en México. Aunque este tema no ha sido lo suficientemente exhaustivo –con lo cual se ha perdido de vista una dimensión del desarrollo político en las entidades federativas–, es fundamental su tratamiento en aras de mostrar los síntomas de la (re) construcción del régimen democrático en su totalidad (Hernández, 2008).

Dicho panorama abre una agenda de investigación por demás interesante para estudiar teórica y empíricamente los procesos de articulación de entornos democráticos a nivel subnacional en el país. La literatura que se ha desarrollado al respecto (Argáez, 2016; Behrend, 2012; Campos, 2012; Gervasoni, 2010; Gibson, 2006; Suárez, Batlle y Wills, 2017) da cuenta de que es posible identificar situaciones opuestas entre lo que sucede a nivel federal y estatal sobre la manera en cómo se consolidan, o no, ciertas bases democráticas.

Bajo esa lógica, el trabajo presenta una primera aproximación a los diseños institucionales que moldean las condiciones y reglas de juego a las que se sujetan tanto un gobernador o gobernadora como la legislatura local. Dado que son múltiples las dimensiones que puede abarcar lo anterior, el texto se centra únicamente en los sistemas electorales, por considerarlos la base sobre la que se despliegan los cambios políticos que alteran la relación entre poderes. En otras palabras, interesa conocer cómo se integran formalmente las cámaras de diputados en las entidades federativas para apreciar si existen o no posibles asimetrías que impactan en los procesos de democratización subnacional.

Para desarrollar lo anterior, el documento presenta tres apartados. En el primero se hace una breve revisión teórica sobre sistemas electorales, alternancia y gobiernos divididos; en el segundo se aborda de manera comparativa la situación de las 32 entidades que componen el pacto federal mexicano, específicamente sus características de diseño de las legislaturas y de qué manera

incide en desbalances en la relación Ejecutivo-Legislativo, para comprender su incidencia en contextos de negociación parlamentaria. El último apartado ofrece reflexiones generales a manera de conclusiones.

## **Sistemas electorales y cambios políticos**

Un abordaje serio a los fenómenos institucionales demanda un mínimo cuadro teórico que sirva de referente para indicar las pautas conceptuales por explorar. En ese sentido, y dados los fines de este trabajo, se desarrollan al menos dos ejes: uno tiene que ver con las generalidades de los sistemas electorales en tanto el conjunto de disposiciones que transforman votos en escaños o puestos de elección, es decir, la manera en la que se accede y se distribuye el poder político. Esta parte es elemental, puesto que permite conocer qué tipo de reglas son las que determinan la competencia entre partidos, así como las posibilidades de que existan nuevos actores en los espacios de deliberación pública. La segunda arista teórica desglosada se relaciona con uno de los efectos de las reglas electorales: la alternancia y el pluralismo.

En su conjunto, ambas líneas analíticas sirven como telón de fondo para conocer y explicar la disposición institucional en los 32 estados de la República, especialmente si son proclives a garantizar simetrías en la relación entre poderes o si, por el contrario, favorecen desequilibrios en los que se da preeminencia a un actor sobre otro. Esta forma de aproximación bidimensional no es nueva en la literatura, pero es importante porque destaca los elementos formales e informales que subyacen a las relaciones de poder político en un régimen democrático.

Para autores como Schumpeter (1947), los modelos democráticos son en su base intrínsecamente procesuales, es decir, que la definición de *quién* ejerce el poder se relaciona con una lucha competitiva por él mediante elecciones; esto resalta la trascendencia de los sistemas electorales en tanto conjunto

de disposiciones normativas que definen cómo se transforman los votos en espacios de poder (Pasquino, 2011).

Por otro lado, Giovanni Sartori señala que los sistemas electorales son fundamentales porque

[...] tienen dos efectos: uno en el votante y el otro sobre el número de partidos [...] El efecto sobre los votantes se describe generalmente como un *efecto represor*, manipulador, limitante o incluso coercitivo [...] el efecto sobre el número de partidos recibe el nombre de *efecto reductor*, pues o bien reduce su número o el sistema electoral no es efectivo (Sartori, 2012: 46).<sup>1</sup>

De ese modo, dependiendo de cómo se establezcan las reglas de competencia entre partidos, se podrán observar diversos escenarios que pueden ir del dominio de uno solo a la atomización del voto en la figura de sistemas multipartidistas. Esas condiciones políticas tienen, a su vez, impacto directo en la manera de *compartir* el poder, “según se trate de un modelo que tienda a distribuir la representación parlamentaria en proporción a las tendencias políticas” (Vallès, 2013: 216), lo que lleva a la configuración de parlamentarismos o presidencialismos.

La conversión de sufragios en escaños en un congreso es uno de los momentos cruciales de toda democracia porque es ahí donde pueden encontrar representación sectores sociales, además de mostrar la fuerza política que tiene cada partido. Por ello, como señala Maurice Duverger (2011), los sistemas electorales trastornan la estructura de los Estados, alteran el ejercicio del poder y determinan quiénes pueden acceder a él.

Así, las reglas electorales no sólo imponen los límites a los actores para su inclusión en órganos legislativos, sino que también calibran su fuerza al admitir o rechazar mayorías parlamentarias que, dependiendo del régimen

---

1 Las cursivas son de origen.

de que se trate, son útiles para la gobernabilidad y el impulso de una determinada agenda política. Para que esto pueda ser ponderado, se requiere conocer si el sistema permite o no la competencia electoral, manifestando una relación proporcional entre el número de partidos que se presentan en una elección y las posibilidades reales de que todos obtengan algún espacio. Dicho de otro modo, la competencia electoral será efectiva cuando las y los jugadores tengan las mismas oportunidades de alcanzar el número suficiente de votos que les otorgue un escaño parlamentario o un puesto de elección.

La situación anterior abre la puerta a uno de los efectos derivados de la lucha democrática: la alternancia. Para autores como Orlando Espinosa (2015), la alternancia política puede observarse como un mecanismo que encauza por medios institucionales el avance de la oposición; además, es un dispositivo político de apertura gradual en el que implícitamente se reconocen o conceden “derechos” a la oposición (esencialmente, acceder al poder público), pero que al mismo tiempo funge como potente legitimador de las reglas negociadas en el proceso de transición.

En ese mismo sentido, estudiosos como Marcelo Cavarozzi (1992) o Kevin Neuhouser (1998), creen que es necesario referirse a la alternancia como un hecho que responde a las nuevas lógicas bajo las cuales interactúan los actores políticos sin que esto signifique necesariamente olvidar las etapas pretransicionales –es decir, aquellas en las que se da una ruptura del régimen y la posibilidad de negociaciones pactadas–, ya que son indicadores potenciales del rumbo que tomará el sistema a partir de la incorporación de la oposición en la toma de decisiones.

Así, cuando se alude a este término, se reconocen implícitamente los acuerdos que prefiguran un modelo democrático en ciernes cuya efectividad dependerá en buena medida de la capacidad de los grupos políticos involucrados de respetar el consenso que llevó en un principio a la apertura política del régimen.

La llegada a los puestos de poder y toma de decisiones de personas distintas a las élites refleja un síntoma que Inga Markovits (2006) identifica como relaciones inversas entre los nuevos marcos legales dentro de los que se disputa el poder público y los efectos de las negociaciones para lograr la transición; esto es, entre un “estado normativo” y un “estado de prerrogativas”. Al afirmar lo anterior, Markovits sugiere la existencia de una tensión entre los caminos institucionales reformados para la competencia electoral y los pactos entre grupos que conducen el cambio del régimen.

Por ende, la atención analítica se desdobra en dos dimensiones: por un lado, el reconocimiento de procesos formales de variaciones políticas (reformas constitucionales, implementación de nuevos sistemas judiciales, robustecimiento del sistema electoral y de partidos, entre otros) y los arreglos extrainstitucionales (acercamientos entre élites y opositores, concesiones a grupos particulares, prebendas económicas), que facilitan el tránsito hacia la instauración de esquemas democráticos para la conformación del nuevo *statu quo*. Al advertir estos campos de estudio, resulta interesante el tratamiento de la alternancia ya no como un producto casi “natural” del proceso de transición, sino como efecto de las nuevas relaciones dinámicas de los actores que intentan incidir de manera directa en la transformación del régimen.

Desde esta perspectiva, la alternancia política adquiere otra significación, pues se trata de un fenómeno complejo en el que confluyen varios elementos que siguen presentes en la ruta de transición y que son, inexorablemente, legado de la situación predemocrática del sistema. Es necesario resaltar que, al ser producto de una condición no democrática de origen (es decir, surgida de un entorno autoritario), las manifestaciones en el ejercicio del poder no necesariamente están sujetas a las nuevas reglas formales a través de las cuales se organizan las instituciones democráticas. Ello remite a una situación peculiar, pues implica que los actores a quienes se les “reconoce” o “concede” el derecho de incorporarse a las altas esferas de toma de decisiones pueden o no comportarse siguiendo las pautas características del régimen predemocrático.

En síntesis, la alternancia se entiende como 1) un proceso de cambio que es posible gracias a la apertura política del régimen, 2) que implica negociaciones tanto para la modificación normativa de la competencia electoral –lo que conlleva la participación de nuevos actores– como arreglos informales para garantizarla, y 3) en donde hay una serie de componentes estructurales que van más allá de las instituciones y que determinan el rumbo de la democratización a partir de la alternancia (quién llega al poder y, esencialmente, cómo lo ejerce).

Si el objetivo final de la transición es la implementación de un sistema democrático, no es suficiente con que se planteen nuevas condiciones de competencia política, pues ello limitaría el proceso a su nivel más elemental –es decir, contar con un sistema de partidos competitivo–. En todo caso, habría que observar la modificación real de los patrones de conducta de aquellas y aquellos que se involucran en la toma de decisiones para determinar si se guían bajo criterios democráticos o si, por el contrario, reproducen las prácticas del régimen pretransicional.

Tal como señala Stanislaw Gebethner (1997), el espectro de posibilidades que derivan de un proceso transicional tiene un primer encuentro democratizador en lo instrumental a través de la alternancia, pero para garantizar que sea efectivo se requiere de un sistema político que a la par de las modificaciones institucionales logre aquellas en el ámbito estructural que impulsen un ejercicio del poder apegado a las realidades políticas para fundar el régimen democrático esbozado en los acuerdos producto de la apertura política. La exigencia teórica por encontrar referentes empíricos que sirvan para explicar lo anterior orienta el ejercicio analítico hacia los diferentes modelos de gobierno que, asumiéndose como democráticos, pueden dar cuenta de los efectos de la alternancia y la transición.

La manera en la que se presenta la alternancia en determinadas formas de gobierno marca, en buena medida, la profundidad del impacto que tiene sobre las dinámicas de transición y cambios políticos. Karolina Gilas (2010) ha apuntado que las implicaciones del legado institucional que reciben

los sistemas en vías de democratización (re)definen en primera instancia los mecanismos de acceso al poder, pero también, vinculados a ellos, los medios a través de los cuales se canalizan las demandas y presiones que originaron la crisis del régimen. Esto quiere decir que, sea en el presidencialismo, parlamentarismo o en una forma mixta, la nueva distribución del poder público refleja el grado de cooperación entre élite y oposición para garantizar su coexistencia y la durabilidad de los arreglos.

Luego de todo lo expuesto, es razonablemente clara la relación entre sistemas electorales y cambios políticos (alternancia y pluralismo). Aún más, en el contexto de un régimen democrático, resulta incluso natural que la competencia por el voto reconfigure constantemente las instituciones de representación, lo cual permite la entrada a agendas diversas. Tomando ello en cuenta, vale la pena decir que el caso mexicano ha experimentado diferentes reconfiguraciones en los últimos 30 años. En efecto, como señalan Casar y Marván (2014) y Córdova (2014), el sistema político se fue abriendo paulatinamente a la presencia de nuevos partidos, quienes empezaron a alcanzar discretos triunfos electorales que a largo plazo terminaron con un nuevo partido en la Presidencia de la República en el año 2000.

Uno de tales ajustes institucionales se observó en el sistema electoral que actualmente tiene la característica de ser mixto, es decir, que prevé la existencia de representación por mayoría, así como la proporcional. La más reciente reforma en la materia a nivel federal (2014) reforzó el actual sistema de partidos y de elecciones, dándole un carácter nacional a las autoridades electorales y dejando a las entidades federativas poco margen de maniobra para el esbozo de sus propias reglas.

Tal es la línea analítica que interesa explorar, sobre todo porque, dependiendo de los resultados en los comicios locales, tales ajustes le permite a un partido político el control del sistema a través del dominio casi hegemónico de su fracción parlamentaria en el Congreso. Dicha situación, además, tiene un impacto directo en las formas de interacción entre la o el gobernador y las y los diputados, puesto que los procesos de negociación adquirirán

características particulares según la disposición o fuerza de cada actor en la arena parlamentaria. El siguiente apartado da cuenta de estas peculiaridades.

### **Condiciones institucionales en lo subnacional**

Las transformaciones en los sistemas políticos estatales en México han sido múltiples y complejas. La década de los noventa registró un incremento considerable en la presencia de partidos de oposición al PRI tanto en el Congreso de la Unión como en gubernaturas, presidencias municipales y legislaturas locales. Esta situación se hizo más notable en el año 2000 con la alternancia en la Presidencia de la República y la victoria electoral del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática en algunas entidades. A partir de ese año –que tradicionalmente se considera un parteaguas en la vida política del país–, los comicios federales y estatales reflejan rasgos de alta competencia partidista para la renovación de los cargos públicos.

Como efecto de lo anterior, al día de hoy el mapa político del país registra que al menos dos terceras partes de los estados de la República ya han transitado por la vía de la alternancia, lo cual ha supuesto variaciones en los sistemas políticos locales en los últimos 18 años. En efecto, “los mandatarios [estatales] han alcanzado un poder que paradójicamente sólo se controla a sí mismo debido a la diversidad de intereses locales. Desde el 2000, los gobernadores han actuado libremente, sin límites en los poderes establecidos y mucho menos en sus propios partidos” (Hernández, 2008: 16). Al respecto, Andrew Paxman sugiere que:

Una de las razones por las que en años recientes la figura del gobernador ha parecido tan autócrata, tan corrupta y, por ende, tan despreciada es la existencia de una cultura política arraigada a nivel estatal, según la cual muchos gobernadores se consideran autorizados a ejercer un poder absoluto y a incurrir en abusos de derechos civiles, violencia represora, gasto excesivo, falta de transparencia, cooptación de la prensa, desvío de

## 2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

fondos, nepotismo, machismo desenfrenado, impunidad y falta de empatía frente a las necesidades sociales (2018: 10).

Estos rasgos forman parte de un cuadro no democrático de valores que derivan en un ejercicio desmedido del poder y que sirve como referente para el presente texto en el sentido de advertir si los ejecutivos conducen su relación con el Legislativo por esta vía o si, por el contrario, despliegan otras estrategias menos autoritarias. Entonces, la tendencia a adquirir mayores grados de autonomía se explicaría, entre otras causas, por la existencia de congresos cuyas lógicas de actuación no significan un contrapeso institucional derivado de los esquemas de su propia integración.

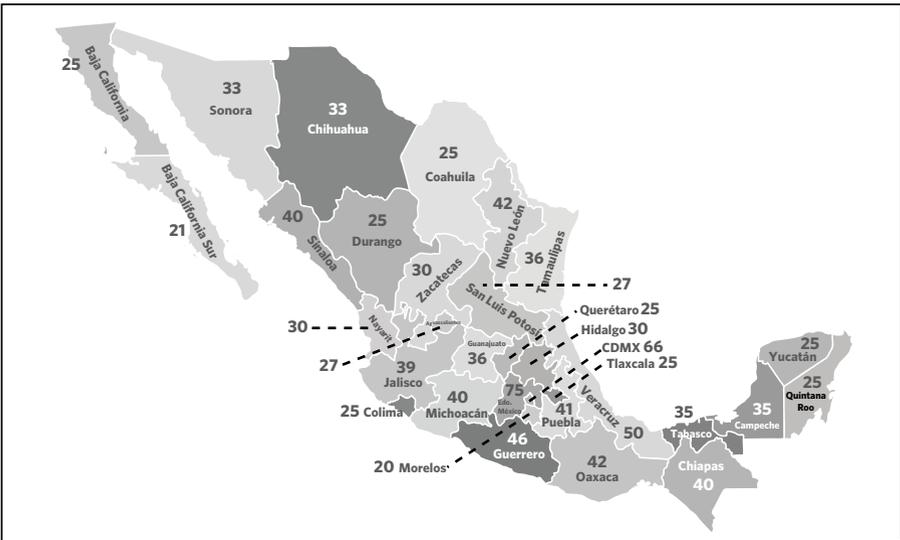
En efecto, la conformación de las legislaturas –plural y multipartidista en varios casos– ha reportado una tendencia a establecer relaciones polivalentes que pueden ir de la pasividad a la confrontación frente al Ejecutivo (Pérez, 2009), con lo cual se presentan diferentes escenarios de cooperación política. A fin de contar con una referencia precisa del escenario mexicano subnacional, en el mapa 1 se presenta gráficamente la composición de los 32 congresos locales.

Una primera mirada detecta la asimetría que hay en la composición de las cámaras subnacionales. Si bien es cierto que ello obedece a una disposición legal, pues cada Constitución estatal establece los criterios que definen el número de diputados y diputadas, no es menos relevante que ese es el cuerpo legislativo con el que tiene que negociar una gobernadora o un gobernador y que, probablemente, se convierta en una posición complicada si no cuenta con el mínimo para aprobar alguna iniciativa.

De los 32 congresos, el de mayor peso numérico es el del Estado de México, con 75 legisladores y legisladoras, seguido de la Ciudad de México (66) y Veracruz (50); las legislaturas más pequeñas son Baja California Sur (21) y varios estados más con 25 (Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán). Considerando que el promedio nacional de integrantes del Legislativo es de 35 diputados y diputadas, hay

17 entidades que están por debajo; las 18 restantes superan ese número, aunque casos como Campeche y Tabasco apenas lo alcanzan. Otro dato que no pasa desapercibido es que en total hay 1,113 escaños locales, lo cual, en términos de competencia electoral, es un universo amplio de lugares de representación por los cuales luchan los partidos políticos cada tres años.

**Mapa 1**  
**Número de diputaciones que integran las legislaturas estatales en México**



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las páginas electrónicas de los 32 congresos estatales.

Luego de la reforma electoral de 2014, el sistema político mexicano reconoció de nuevo la figura de la reelección hasta por cuatro periodos de las y los legisladores federales y estatales. Este punto tiene particular relevancia en México, especialmente porque uno de los objetivos del movimiento armado de principios del siglo XX fue precisamente acabar con esa posibilidad. No obstante, en un intento por renovar los aires democratizadores del país, incorporarla de nuevo parece ser un incentivo de rendición de cuentas y de vigilancia ciudadana al actuar de las y los diputados.

Otra particularidad que ha ido adoptando el sistema electoral mexicano es la tendencia a empatar elecciones locales con las federales, lo que se conoce como concurrencia. Al llevarse a cabo en una sola jornada dos tipos de comicios es posible que exista un efecto en el electorado para apoyar a un solo partido político en ambos procesos. Esta circunstancia ha sido estudiada en la literatura bajo el concepto de ciclos electorales, en tanto variable que pudiera explicar los resultados de las elecciones y, aún más, su calidad (Salazar-Elena y Flores-Ivich, 2016).

Algunas características adicionales que han sido adoptadas por los estados mexicanos son: el condicionamiento del registro de candidatos y candidatas de representación proporcional a un número determinado de candidaturas de mayoría relativa; el establecimiento de un umbral legal para el mantenimiento del registro del partido y, por ende, el derecho a tener diputados y diputadas por el principio de proporcionalidad; obligatoriedad de que haya precisión en el orden de asignación de éstos; y el establecimiento de límites a la sobrerrepresentación. Este último aspecto es de particular interés para este trabajo porque, dependiendo del congreso que se trate, será más o menos fácil que un partido pueda obtener la mayoría de congresistas.

En un estudio de alcances similares al propuesto aquí, Macedonio y Montaña (2018) elaboraron un acercamiento a la distribución de los congresos según el criterio antes mencionado, encontrando que en algunos estados están desequilibrados en cuanto a la relación de diputados y diputadas de mayoría relativa y representación proporcional. Siguiendo su propuesta, en la tabla 1 se encuentran los resultados de dicho análisis aplicado a las 32 legislaturas:

Los efectos políticos de esta radiografía no son menores. Considérense, por ejemplo, los casos extremos del Estado de México (75 diputados) y de Baja California Sur (21). Dadas las condiciones actuales del sistema de partidos en el que la tendencia ha sido al tripartidismo, para que uno alcance el control del Congreso requiere el triunfo electoral en al menos 25 distritos de mayoría para, con la asignación de diputados y diputadas de representación

proporcional, alcanzar un mínimo de 35. Esto implicaría, desde luego, que los partidos restantes no cuenten por sí solos con la fuerza para ser un contrapeso al interior de dicho órgano. Si se traslada este escenario al segundo caso, las posibilidades de control de un partido se elevan, pues necesitaría únicamente conseguir 10 diputados y diputadas por mayoría y, con las respectivas fórmulas de asignación de proporcionales, contar con 13 legisladores y legisladoras en total, es decir, la mayoría.

**Tabla 1**  
**Balance entre diputaciones de MR y RP**

Entidad	Integrantes de la Cámara	MR	RP
Aguascalientes	27	16	11
Baja California	25	15	10
Baja California Sur	21	13	8
Campeche	35	21	14
Ciudad de México	66	40	26
Chiapas	40	24	16
Chihuahua	33	20	13
Coahuila	25	15	10
Colima	25	15	10
Durango	25	15	10
Estado de México	75	45	30
Guanajuato	36	22	14
Guerrero	46	28	18
Hidalgo	30	18	12
Jalisco	38	23	15
Michoacán	40	24	16
Morelos	20	12	8
Nayarit	30	18	12

*Continúa...*

## 2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

Entidad	Integrantes de la Cámara	MR	RP
Nuevo León	42	25	17
Oaxaca	42	25	17
Puebla	41	25	16
Querétaro	25	15	10
Quintana Roo	25	15	10
San Luis Potosí	27	16	11
Sinaloa	40	24	16
Sonora	33	20	13
Tabasco	35	21	14
Tamaulipas	36	22	14
Tlaxcala	25	15	10
Veracruz	50	30	20
Yucatán	25	15	10
Zacatecas	30	18	12

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones locales.

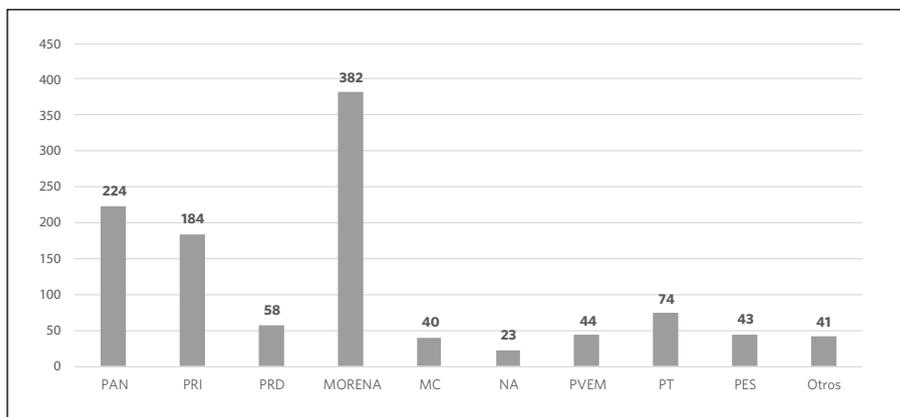
Lo anterior significa que en los congresos pequeños la cantidad de escaños a distribuir no es necesariamente suficiente para llevar a todos los partidos dentro de los mínimos constitucionales, sobre todo si se respeta al mismo tiempo el procedimiento de asignación directa. Es decir, si existen 10 escaños a repartir y hay ocho partidos políticos que alcanzaron el umbral legal, después de la asignación directa sólo quedarían dos escaños por distribuir, por lo que es muy probable que los partidos más votados queden sobrerrepresentados dentro de los límites constitucionales.

Tal particularidad, en opinión de autores como Magdaleno y Navarro, "tiene un impacto en la posibilidad real de dar juego a la vida legislativa a menos partidos puesto que limita la obtención de escaños no sólo al volumen de votos necesarios para ganar un distrito, sino también al número efectivo

de competidores que, en algún modo, podrían alterar la configuración del congreso” (2017: 113). Esto implicaría que el tamaño del Congreso, junto con el diseño del sistema de partidos, puede llegar a influir en aspectos como la gobernabilidad del Legislativo –al hablar de la conformación de mayorías–, pero también incidir en la relación con el Ejecutivo –al momento de marcar las prioridades legislativas o, en otros casos, en el trámite de iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo–.

Al respecto, luego de las elecciones presidenciales del 2018, en donde irrumpió con fuerza en el espectro partidista el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) llegando a ganar numerosos espacios de representación además de la Presidencia de la República, también se alteró la situación en el ámbito subnacional. Como se puede apreciar en la gráfica siguiente, la mayoría de los escaños estatales están en manos de dicho partido, desplazando significativamente a los otrora dominantes en los estados.

**Gráfica 1**  
**Total de diputaciones locales por partido, 2019**



Fuente: Elaboración propia con información de los congresos estatales.

Esta nueva disposición del tablero político-electoral añade tensiones a las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional, especialmente

porque hay 15 entidades que presentan gobiernos unificados –es decir, que el gobernador o gobernadora cuenta con mayoría de legisladores de su partido en el congreso– y 17 más con gobiernos divididos. Si bien las interacciones entre ambos pueden ser explicadas desde aristas como los procesos de negociación y los arreglos extrainstitucionales, lo que interesa aquí es ofrecer una primera aproximación a cómo se están reestructurando éstas considerando la integración de los propios congresos.

Las perspectivas teóricas que han abordado lo anterior sugieren que el acomodo de las reglas de juego electoral puede derivar en dos formas de dinámicas interinstitucionales, “el modelo mayoritario que presenta un dominio del Ejecutivo [...] y el modelo de consenso se caracteriza por una relación más equilibrada entre Ejecutivo y Legislativo” (Lijphart, 2012: 117). El foco de atención puesto en la integración del congreso advierte un fenómeno singular de los sistemas democráticos relacionado con la competencia de los partidos políticos y las oportunidades reales que éstos tienen para alcanzar cierto grado de representatividad en el Legislativo.

Dado que se parte del principio de que la elección del ejecutivo y el congreso corren en pistas paralelas en un régimen presidencial, es fundamental entender cómo los resultados del proceso electoral y el diseño institucional de funciones o atribuciones de ambos actores generan pautas de cooperación o no cooperación y cuáles son en términos generales los posibles equilibrios de poder entre ambos. En ese sentido, James Thurber (1995) considera aspectos como la capacidad institucional de negociación, consenso y acuerdo político entre un Ejecutivo y un Legislativo, elementos necesarios para la formación de una agenda común que tienda a resolver los problemas públicos más apremiantes.

Para autores como Laurence Whitehead (2011), los procesos de democratización son importantes porque revelan, entre otras cosas, un “drama” que nace de la autoobligada meta de conformar gobiernos democráticos sin haber considerado si existen o no las condiciones institucionales que favorezcan los mínimos de estabilidad al naciente sistema, principalmente en

aquellos países que habían estado tradicionalmente sujetos a normas no democráticas. Esta idea plantea la necesidad de ampliar el espectro analítico y no conformarse con observaciones superficiales que, si bien dan cuenta de algunos signos de avance democrático, pueden no mostrar la totalidad de un proceso que, como afirma Bobbio (2003), se debe evaluar más allá de los instrumentos y mecanismos de acceso al poder y la designación de las y los representantes populares.

Por tanto, los dispositivos institucionales que encuadran el actuar de los poderes revela hasta qué punto se alienta o se restringen prácticas colaborativas entre ellos. La literatura al respecto distingue varios ejes explicativos de las relaciones formales e informales entre Ejecutivo y Legislativo en un sistema presidencial, especialmente para el ámbito nacional. Desde esa perspectiva, algunas investigaciones (Casar y Marván, 2014; López, 2016; Valencia, 2006) sugieren que la construcción de índices en materia legislativa es una pista de la configuración real de las condiciones bajo las que operan tales instituciones políticas.

La aproximación aquí propuesta ha procurado, por tanto, armonizar esas perspectivas teniendo como eje explicativo los tipos de arreglos que se dan en la arena legal electoral y qué impacto tienen en la relación entre poderes. Si bien se trata de un ejercicio que apenas comienza a recorrer su propio camino, no es un tema que haya estado alejado de los intereses de estudiosos que, como se ha visto, cuestionan hasta qué punto procesos como la alternancia y la llegada de nuevos partidos al congreso facilita dinámicas democratizadoras en un país cuya propia transición no ha estado exenta de retrocesos.

## **Reflexiones finales**

A lo largo del trabajo se ha dado cuenta de la relevancia del estudio de los sistemas electorales subnacionales en México, tomando en consideración que se trata del conjunto de arreglos institucionales que no solamente

definen cómo se accede al poder, también determinan las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. A eso hay que añadir el hecho de los cambios políticos como la alternancia y la pluralidad, que son fenómenos cuyas implicaciones para la gobernabilidad son importantes.

En ese sentido, el tratamiento del ámbito estatal como objeto de estudio ha pasado de ser un mero apéndice de los procesos de democratización nacional para hallarse como un enclave de relevancia a fin comprender integralmente el paso de un régimen autoritario a uno democrático. Una primera conclusión de lo anterior apunta a que estas dinámicas de transición no son homogéneas, por el contrario, se trata de arenas con ajustes y desequilibrios variados, con componentes institucionales que condicionan las posibilidades de ejercer el poder de manera democrática.

En otro orden de ideas, el ámbito subnacional mexicano se destaca por configurarse como un campo político cuyo eje primordial continúa siendo la gobernadora o el gobernador, quien ejerce el poder de manera desbalanceada frente al Legislativo. Es decir, se presenta lo que en la esfera federal ocurría durante la época de mayor fuerza del presidencialismo. Esto tiene implicaciones de relevancia para entender y explicar por qué las alternancias en las entidades federativas no han terminado por ser un detonante del proceso local de democratización.

Al respecto, una primera dimensión de análisis tiene que ver con el hecho de que los arreglos institucionales (constituciones, leyes estatales) privilegian el papel preponderante del gobernador o gobernadora en el estado y, aunque teóricamente el Legislativo funge como contrapeso, en la práctica no cumple con tal función cuando hay gobiernos unificados e inclusive bajo ciertas condiciones de los divididos. Esto comprobaría que “la mayor o menor presencia e influencia del congreso está directamente relacionada con la capacidad de control político del Ejecutivo sobre su fracción parlamentaria y la conformación de mayorías del partido gobernante” (Patrón, 2015: 52). Es decir, que a menor pluralidad, mayor control del Ejecutivo sobre el Legislativo y viceversa.

Una arista analítica adicional está relacionada con el propio diseño de las legislaturas, especialmente lo que tiene que ver con su integración (número de diputados y diputadas), que si bien depende de condiciones demográficas propias de cada entidad, su relevancia se observa cuando los votos se traducen en escaños. Como se señaló en el apartado teórico, la forma en la que se distribuyen los sufragios también condiciona las posibilidades de control por parte de un partido político, pudiendo o no ser el mismo que el del gobernador en turno, generando diferentes posibilidades de ejercicio del poder.

Así, tanto las disposiciones constitucionales como las reconfiguraciones político-electorales marcan una pauta interpretativa para saber en qué forma esos diseños afectan los procesos de democratización. A reserva de continuar con esta línea de investigación en trabajos de mayor alcance, lo que se sugiere es que esta relación influye de forma directa en cómo se ejerce el poder desde el Ejecutivo frente a un Legislativo que, al menos en las disposiciones reglamentarias, parece no tener un peso efectivo en los sistemas locales.

Si bien es cierto que lo anterior puede depender de variables tan diversas como el partido gobernante, la personalidad de quien ostenta el cargo, hasta los ciclos electorales, también es razonable suponer que en el marco institucional la manera en la que se asignan espacios en un parlamento tiene cierta incidencia. Esta hipótesis de trabajo no se aleja de lo que otros autores como Puente (2016), Sánchez (2017) o Squire (2017) han desarrollado, más bien intenta hacer énfasis en la necesaria revisión a los arreglos formales de acceso y distribución del poder para comprender si permiten o dificultan la progresiva implementación de una democracia que vaya más allá del cumplimiento constitucional de garantizar elecciones periódicas.

Por tanto, el abordaje aquí sugerido parte de la premisa de que un régimen democrático no se funda únicamente en el principio de renovación del poder mediante el sufragio universal, sino que los diseños institucionales de los que deriva la representación popular son, asimismo, factores de relevancia

porque en ellos se observan tendencias para garantizar los sanos equilibrios entre poderes o, por el contrario, escenarios que permiten el dominio de uno sobre otro. El caso de los congresos locales en México empieza a tomar particular interés especialmente luego de las elecciones del 2018 porque a partir de entonces se han venido dando varias reconfiguraciones estatales que, a reserva de ser estudiadas con mayor amplitud, aún muestran cierta tendencia a la centralización del poder.

## **Bibliografía**

Argáez, J. (2016), "El papel moderador de los congresos locales sobre el ciclo presupuestal oportunista en los estados mexicanos", en *Gestión y Política Pública*, vol. XXV, núm. 2, Segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Armesto, A. y J. Olmeda (2016), "Estrategias de interacción Ejecutivo-Legislativo y patronazgo político subnacional en México", en N. Loza e I. Méndez (coords.), *Poderes y democracia en México. La política subnacional en México*, México, Flacso-Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 93-112.

Behrend, J. (2012), "Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas", en *Revista Postdata: revista de reflexión y análisis político*, vol. 17, núm. 2, Buenos Aires, Grupo Interuniversitario Postdata, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235609001> (fecha de consulta 24 de febrero de 2019).

Bobbio, N. (2003), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Casar, M. A. e I. Marván (2014), "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en M. A. Casar e I. Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*, México, Taurus, pp. 13-86.

Cavarozzi, M. (1992), "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en *Journal of Latin America Studies*, vol. 24, núm. 3, octubre, pp. 665-684, disponible en <http://www.jstor.org/stable/156779> (fecha de consulta 29 de abril de 2019).

Córdova, L. (2014), "Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral", en M. A. Casar e I. Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*, México, Taurus, pp. 217-258.

Duverger, M. (2011), "Influencia de los sistemas electorales en la vida política", en A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, pp. 37-76.

Espinosa, O. (2015), *La alternancia política de las gubernaturas en México*, México, Fontamara / Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Gebethner, S. (1997), "Free Elections and Political Parties in Transition to Democracy in Central and Southeastern Europe", en *International Political Science Review*, vol. 18, núm. 4, octubre, pp. 381-399, disponible en <http://www.jstor.org/stable/1601264> (fecha de consulta: 28 de marzo de 2019).

Gervasoni, C. (2010), "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, 62, núm. 2, abril, Princeton University, pp. 302-340.

Gibson, E. (2006), "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos", en *Revista Desafíos*, vol. 14, Bogotá, Universidad del Rosario, enero-julio, pp. 204-237, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633159007> (fecha de consulta 27 de febrero de 2019).

Gilas, K. (2010), *Viejas constituciones autoritarias en nuevos sistemas democráticos*, ponencia presentada en el "VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional", México.

Hernández, R. (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.

Lijphart, A. (2012), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*, Barcelona, Ariel.

López, A. (2016), "Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo", en N. Loza, e I. Méndez (coords.), *Poderes y democracia en México. La política subnacional en México*, México, Flacso/Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 131-160.

Macedonio, O. y M. Montaña, (2018), *Aritmética de la representación política: análisis de 31 estados*, México, Instituto Electoral del Estado de México.

Magdaleno, G. y F. Navarro (2017), "¿El regreso del PRI? ¿Cuándo se fue? Reflexiones sobre la presencia legislativa estatal del PRI, 1992-2016", en R. M. Limón, Á. G. López y S. A. Bárcena (coords.), *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales*, Senado de la República/UNAM, pp. 103-122.

Markovits, I. (2006), "Transitions to Constitutional Democracies: the German Democratic Republic", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 603, enero, pp. 140-154, disponible en <http://www.jstor.org/stable/25097761> (fecha de consulta 28 de marzo de 2019).

Neuhouser, K. (1998), "Transition to Democracy: Unpredictable Elite Negotiation or Predictable Failure to Achieve Class Compromise?", en *Sociological Perspectives*, vol. 41, núm. 1, pp. 67-93, disponible en <http://www.jstor.org/stable/1389354>, (fecha de consulta 28 de marzo de 2019).

Pasquino, G. (2011), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica.

Patrón, F. (2015), *Congresos estatales en México: una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, Guanajuato, México, Fontamara / Universidad de Guanajuato.

Paxman, A. (2018), "Introducción", en Paxman, Andrew (coord.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente México*, Grijalbo, pp. 9-28.

Pérez, M. (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100011](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100011)

Puente, K. (2016), "Las coaliciones legislativas en los congresos locales de México", en R. M. Mirón (coord.), *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Salazar-Elena, R. y L. Flores-Ivich (2016), "Determinantes de las percepciones sobre la calidad de las elecciones locales", en I. Méndez y N. Loza (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, Flacso, pp. 93-112.

Sánchez, J. (2017), *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*, Toluca, México, Instituto Electoral del Estado de México.

Sartori, G. (2012), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Schumpeter, J. A. (1947), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis.

Squire, P. (2017), "Introducción: reflexiones en torno a las legislaturas locales desde una perspectiva comparada" en R. M. Mirón, Á. G. López y S. Bárcena (coords.), *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales*, México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 9-16.

Suárez, J., M. Batlle y L. Wills (2017), "El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana", en *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, doi <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>

Thurber, J. (1995), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso Buenos Aires*, Heliasta.

Valencia, L. (2006), "Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo", en *Sociológica*, año 21, núm. 62, septiembre-diciembre, pp. 43-78, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/3050/305024679004>

Vallès, J. (2013), *Ciencia política*, Barcelona, Ariel.

Whitehead, L. (2011), *Democratización. Teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica.

# Ideología y coaliciones en los congresos estatales de México

Álvaro F. López Lara\*

## Introducción

La discusión sobre el significado de la ideología ha cobrado relevancia en el ámbito del federalismo mexicano, ya que la competencia electoral, el pluralismo legislativo y la diversificación de las agendas locales han transformado el mapa ideológico y las estrategias de coalición de los partidos políticos que, en el nivel de las legislaturas subnacionales, siguen una lógica sustancialmente diferente a la que se observa en la política legislativa nacional. Mientras que los estudios de mapas espaciales realizados a partir de las votaciones nominales en la Cámara de Diputados (Weldon, 2006; Robles, 2009; Cantú y Desposato, 2011) coinciden en observar cierta estabilidad en la ubicación de los partidos en la dimensión izquierda-derecha, en las legislaturas estatales la posición ideológica de los partidos se ha distinguido por su fluidez y sus inesperados alineamientos.

---

\* Profesor investigador en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

A diferencia de la lógica tripartidista (Loeza, 2008: 126-127) –que se configuró a nivel nacional desde la década de los noventa, con una cartografía partidaria definida por la izquierda (Partido de la Revolución Democrática, PRD), el centro (Partido Revolucionario Institucional, PRI) y la derecha (Partido Acción Nacional, PAN)–, en los estados de la Federación la dinámica ideológica no siempre es coherente con la ubicación ideológica de las élites y los partidos nacionales. De tal modo que los contados estudios sobre votaciones nominales en las legislaturas locales de México aún no han logrado esclarecer si la dimensionalidad del espacio legislativo es ideológica (González, 2010; Magar, 2017) o simplemente captura la dinámica gobierno-oposición (Kerevel y Knott, 2016) y, por consiguiente, la cercanía de cada partido en el mapa espacial sólo expresa el pragmatismo político de quienes “están dentro y fuera del gobierno”. Por ello cabe preguntarse: ¿cuáles son las similitudes y diferencias del mapa ideológico de las legislaturas estatales?, ¿cómo explicar la dinámica de las ideologías y la cambiante ubicación de los partidos en el espacio ideológico?

La meta de este capítulo es demostrar que en las legislaturas estatales de México la posición ideológica de los partidos y las y los legisladores muestra una significativa variación que responde al control partidario del gobierno, al contenido de los temas de la agenda y a las dimensiones de conflicto predominantes en la historia legislativa de cada entidad federativa.

En contraste con los enfoques que sostienen que las ideologías conforman concepciones del mundo que articulan programas, doctrinas y principios éticos que permanecen estáticos a lo largo del tiempo, aquí se plantea un enfoque dinámico según el cual las ideologías son resultado de la competencia espacial entre diversos partidos que las utilizan como instrumentos para conseguir el poder (Downs, 1973; Sartori, 1994) y como guía heurística para posicionarse en un conjunto de temas de política pública. Como lo han constatado diversos estudios, los ejes de conflicto en la política mexicana tienden a ser más ideológicos, de tal forma que las etiquetas clásicas de izquierda y derecha han adquirido nuevos significados para las élites (Reynoso, 2015) y las y los votantes (Moreno, 2018), además se ha registrado

un marcado aumento de la polarización ideológica (Martínez, 1996; Bruhn y Green, 2007), puesto que las estrategias de los partidos en México se han alejado de la ruta centrípeta y han apostado por estrategias más centrífugas (Moreno, 2018).

Con el fin de comparar la dinámica de las ideologías en la política de las legislaturas subnacionales se analizan las votaciones nominales en un grupo de legislaturas estatales y se estiman los puntos ideales de las y los legisladores utilizando el modelo bidimensional de análisis espacial de estimación nominal ponderada en tres etapas, Wnominate (cuyo acrónimo en inglés significa Weighted Nominal Three-Step Estimation), diseñado por Poole y Rosenthal (1997) para analizar las votaciones del Congreso de los Estados Unidos y desarrollado por Poole (2005) para analizar las votaciones nominales en otros contextos parlamentarios.

En este capítulo se aborda un conjunto de casos de estudio en los cuales se pone a prueba la aplicación de Wnominate (Poole y Rosenthal, 1997) para analizar votaciones nominales en “asambleas pequeñas” y con una composición multipartidista. Se reportan los resultados sobre cinco casos de legislaturas estatales que difieren entre sí en cuanto a su tamaño e integración partidista. Dado que los tres principales partidos nacionales han vivido la experiencia de ejercer el gobierno y de estar en la oposición, se optó por seleccionar cinco legislaturas estatales en las cuales uno de los partidos principales ha gobernado y comparte el poder con otros partidos en la esfera de la representación legislativa. En primer lugar, se seleccionaron dos casos de entidades gobernadas por el Partido Acción Nacional (Baja California y Guanajuato), que muestran distintos grados de pluralismo legislativo. En segundo término, se seleccionaron dos casos de legislaturas en entidades gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional. El análisis de las votaciones en el Congreso de Coahuila a lo largo de las legislaturas LVII (2006-2008), LVII (2009-2011) y LIX (2012-2014) muestra un espacio político polarizado entre el partido gobernante y una oposición fragmentada. El otro caso se refiere a la experiencia del Congreso del Estado de México, en donde los gobernadores del PRI carecieron de una sólida mayoría legislativa

durante las legislaturas LV (2003-2006) y LVI (2006-2009), y gobernaron con mayorías en las subsiguientes. En tercer lugar, se aborda el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en donde el gobernante Partido de la Revolución Democrática mantuvo la posición de partido predominante en un espacio político de pluralismo moderado.

Los estudios de caso revelan que en las legislaturas de los estados la ubicación ideológica de los partidos es movediza y no siempre es coherente con la posición de sus delegaciones legislativas en la Cámara de Diputados nacional. Para algunos expertos en la política subnacional esta flexibilidad de pensamiento es expresión del conflicto gobierno/oposición que ha definido la ruta de la democratización en los estados de la Federación mexicana, de tal manera que las estrategias de los partidos al formar alianzas electorales y coaliciones en las legislaturas manifiestan la tensión entre la orientación de la doctrina y el pragmatismo.<sup>1</sup> Desde otro punto de vista, la dinámica de la ideología se explica a partir de las estrategias del partido dominante (Grenne, 2008), que se mueve pendularmente en el espacio de la competencia política. Dado que el PRI fue hasta hace poco el partido con mayor presencia y con una distribución más uniforme de los escaños en las legislaturas estatales, la dinámica de las votaciones nominales dependió de la estrategia de dicho partido en cada legislatura. A pesar del pluralismo legislativo y la formación de gobiernos sin mayoría, el PRI controlaba 49.6% de los escaños en el año 2000, en 2012 detentaba 41.8% de los escaños y en 2016 aún mantenía el control de 38% de las curules en los congresos estatales. Por ello, el movimiento estratégico de un partido pragmático y con una ideología difusa ha sido clave para entender la competencia espacial en las legislaturas subnacionales.

---

1 Con un argumento similar, los análisis sobre alianzas electorales en los estados mexicanos han demostrado que su formación no se sustenta en la proximidad ideológica de los partidos, sino que responden a los cambios endógenos en las condiciones de la competencia electoral (Reynoso, 2011: 4). El pragmatismo de los partidos al formar alianzas electorales no sólo es expresión de una debilidad programática e ideológica que conduce a las más insólitas alianzas, como las conformadas entre la izquierda y la derecha PAN-PRD (Reveles, 2011: 63), sino que responde a la dinámica de la competencia electoral en los estados.

Aunque las proposiciones de Kenneth Greene (2008) acerca de las estrategias de los partidos dominantes fueron concebidas para entender la competencia electoral, es factible transponer sus hallazgos a la discusión sobre el espacio ideológico en las legislaturas subnacionales. Siguiendo el argumento de Greene (2008), en legislaturas tripartidistas o multipartidistas, el partido dominante recurrirá a una estrategia defensiva (downsiana), ocupando una posición centrista en las votaciones nominales, mientras los partidos competidores en el espacio legislativo se polarizan en el eje izquierda-derecha. Ante determinadas situaciones de competencia, el partido dominante puede hallar más beneficios en una estrategia ofensiva (rikeriana), alejándose del partido más fuerte y atacando el espacio del rival más débil. Así, la expectativa es que en las legislaturas en donde el PRI es oposición y el PAN gobierna ubicándose hacia la derecha, el partido opositor puede jugar una ofensiva rikeriana, alejándose de la posición del rival más fuerte para ocupar el espacio de la izquierda. En las legislaturas en donde el rival más fuerte es el PRD, el partido identificado con la izquierda, la opción del PRI es desplazarse hacia la derecha del espacio político. Mientras que en las legislaturas en donde el PRI controla el gobierno y la legislatura (gobierno unificado), sus diputados y diputadas se ubicarán hacia la derecha del espacio ideológico.

### **Dinámica de las ideologías en las legislaturas**

La opinión más común asocia la dimensión ideológica de los partidos a un conjunto de principios éticos, programas y doctrinas. Se supone que la ideología ofrece una concepción integral del mundo a la que deben apegarse los partidos y, por consiguiente, cualquier decisión que se desvíe de los principios es considerada como expresión de pragmatismo y falta de coherencia. Fundamentalmente, los partidos son concebidos como “arenas en las que se organizan las opiniones sobre la forma de llevar los asuntos públicos”, por lo cual cada partido tiene sus propias ideas respecto a la relación existente entre sociedad-Estado, los derechos individuales y el papel del Estado en la economía. Si bien este postulado es ampliamente aceptado, generalmente

induce a desarrollar análisis normativos y estáticos sobre el papel de las ideologías en la vida política.

Desde otra perspectiva, el enfoque dinámico de las ideologías considera que la ideología es resultado de la competencia espacial entre diversos partidos: éstos la adaptan a las opiniones y valores de sus simpatizantes potenciales entre el electorado. Como lo ha subrayado Downs (1973), en un contexto de incertidumbre, los partidos utilizan las ideologías como instrumentos para conseguir el poder, esto significa que formulan principios generales orientados por el deseo de maximizar sus votos. Además, las ideologías son útiles a las y los votantes para ahorrarse el costo de informarse acerca de las políticas concretas y las consecuencias de éstas. En lugar de invertir tiempo y recursos para informarse, utilizan el atajo de la ideología para calcular su diferencial de partido (Downs, 1973: 106).

A partir de que Downs demostró que las ideologías políticas son instrumentos para conseguir votos, los estudios de ciencia política se han dedicado a formalizar explicaciones acerca de cómo las ideologías cambian de contenido en respuesta a las maniobras de los partidos. El continuo reajuste de las ideologías o su adaptación se debe a que “los miembros del partido eligen una ideología que gane votos, no una en la que crean, ya que el objetivo es el acceso al poder, no la creación de una sociedad mejor” (Downs, 1973: 119). Por ello, en la competencia bipartidista, los competidores modifican deliberadamente sus programas para que se parezcan entre sí, mientras que en los sistemas multipartidistas tratan de diferenciarse ideológicamente tanto como sea posible. Ordinariamente, la competencia bipartidista es de tipo centrípeta, pero la competencia sufre cambios cuando las preferencias de las y los votantes se distribuyen bimodalmente y forman polos ideológicos extremos.

Para algunos autores, los principios de Downs son extrapolables al comportamiento de las legisladoras y legisladores. De la misma forma en la que los partidos utilizan las ideologías para maximizar sus votos, las y los representantes electos en la legislatura deciden qué proyectos de ley aprobar y a qué

proyectos oponerse teniendo en mente como preocupación primordial la posibilidad de salir electas o electos o continuar la carrera política. Quienes integran la legislatura actúan estratégicamente, pues calculan costos y beneficios al aprobar ciertas políticas que se ajusten a las preferencias de las y los votantes en su circunscripción o a los grupos de interés (Matsusaka, 2000: 161). Esto significa que los representantes rara vez dan rienda suelta a su ideología y la adaptan a las preferencias de sus votantes en cada cuestión. Así, la posición del legislador o legisladora y del partido en cada tema de la agenda es resultado de un proceso de agregación de preferencias, pues, como lo ha afirmado Colomer (2009), “la posición ideológica de un partido puede concebirse como una media ponderada de las posiciones de un partido en un elevado número de temas”.

Dado que en las votaciones legislativas las y los legisladores se agrupan generalmente en partidos, es factible estimar su posición a partir de un modelo simple de pocas dimensiones (Jenkins, 2006; Cantú y Desposato, 2011). El espacio donde se realizan las decisiones legislativas tiene una dimensionalidad mucho menor que el espacio complejo de los asuntos a los que remite cada votación. Como señalan Hinich y Munger (2003: 230), las ideologías proporcionan guías para la elección reduciendo el espacio complejo de las cuestiones al espacio más simple del conflicto político.

Así, las legislaturas tienen una forma espacial simple. Tanto en sistemas bipartidistas o en legislaturas fragmentadas, el número de dimensiones necesarias para representar las posiciones de las y los legisladores se reduce a un número pequeño de dimensiones de votación. Poole y Rosenthal (1997; 2001: 21-23) sostienen que en la mayor parte de la historia de las votaciones en el Congreso de los Estados Unidos sólo se requieren dos dimensiones para representar todas las votaciones. La primera dimensión típicamente divide a los dos principales partidos respecto a un tema fundamental: el rol del gobierno en la economía. La segunda dimensión refleja principalmente las diferencias de las y los congresistas en función de su origen regional, durante toda la historia legislativa estadounidense, particularmente en sus

posiciones encontradas respecto a cuestiones raciales y derechos civiles (Poole y Rosenthal, 1997: 48-49).

Respecto al Congreso mexicano, los trabajos de Weldon (2006) y Robles (2009) revelan que el contenido temático de las votaciones en la Cámara de Diputados de México se explica, en una alta proporción, a través de una sola dimensión que puede caracterizarse como la dimensión económica izquierda-derecha, la cual se relaciona con temas como el nivel de intervención del Estado en la economía, las cuestiones de redistribución del gasto social y asuntos de libertad económica y competencia. Una segunda dimensión, que explica parte de la variación en las votaciones, se relaciona con la reforma político-electoral, un tema relevante que ha estructurado las agendas en la fase de la democratización.

Considerando que el espacio de las legislaturas es bidimensional, con una dimensión horizontal que remite a la clásica izquierda-derecha y una segunda dimensión de votación formada por un clivaje de régimen que puede incluir cuestiones de la distribución del poder político, la apertura de la arena electoral y cuestiones de buen gobierno; cabe preguntarse cómo es posible explicar la dinámica ideológica de los partidos en esas dos dimensiones de votación.

Una vía posible es recurrir a una *teoría de rango medio* que explica la adaptación de los partidos dominantes en contextos de democratización y emergencia de nuevos competidores. Dicha teoría fue elaborada por Greene (2008) para el caso de los partidos dominantes en la arena electoral de la competencia, pero sus principios son extrapolables al comportamiento de los partidos al interior de las legislaturas. Una de las premisas es que la entrada de nuevos partidos a la legislatura (pluralismo legislativo) aumenta las presiones para aprobar reformas que ofrezcan más democracia a las y los votantes. Entonces el partido dominante, al no poder ofrecer más democracia y reformas que redistribuyan el poder, desplaza el eje de conflicto hacia la dimensión izquierda-derecha.

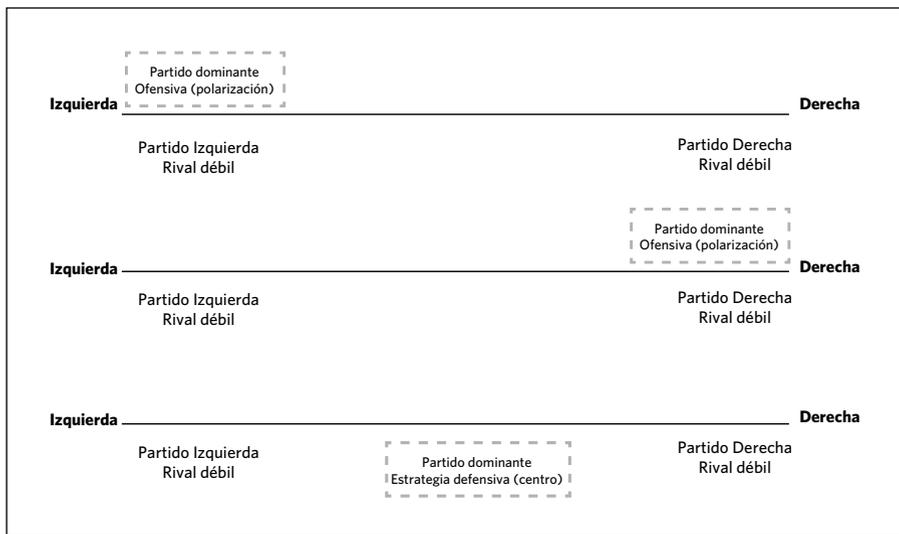
Inicialmente, puede seguir una estrategia defensiva (downsiana), manteniéndose cerca del centro en un intento por consolidar una posición como partido mediano. No obstante, la defensa downsiana no siempre es la mejor opción en todas las condiciones de la competencia. El partido dominante puede verse ante la circunstancia de pasar a un juego ofensivo, que William Riker definió como *herestética* o arte de la manipulación política (Greene, 2008). Cuando un partido dominante juega a la ofensiva rikeriana, su opción es alejarse del retador más fuerte y atacar la posición del rival más débil. Así, cuando el retador de izquierda es débil o inexistente y el partido de derecha es fuerte, la opción para el partido dominante es ofrecer más estatismo para captura el espacio político de la izquierda.

Estas proposiciones explican por qué en los sistemas de partido dominante las posiciones ideológicas tienden a ser movedizas y cambiantes. En la gráfica 1 se presenta un esquema simplificado del menú de estrategias considerando una sola dimensión de votación legislativa. Durante la etapa en la que el PRI fue un partido dominante, en las legislaturas de los estados optó por moverse de acuerdo con la configuración de fuerzas existente en cada asamblea. Así, cuando el partido ubicado a la derecha era fuerte, el PRI se desplazaba hacia la posición del rival más débil para ocupar el espacio de la izquierda. Atacar con la ofensiva rikeriana fue también su divisa cuando en las legislaturas el rival más fuerte resultó ser el partido de izquierda, entonces la opción del PRI consistía en desplazarse hacia el espacio de la derecha. En cambio, cuando tres partidos tenían presencia en la legislatura, el PRI optó por defender su posición centrista frente a las políticas más extremas de sus competidores.

Un análisis somero muestra que en los estados donde el PAN es fuerte y defiende posiciones promercado, el PRI tiende a ubicarse en el lado estatista, y donde el PRD estatista es fuerte, el PRI apoya medidas legislativas que se ubican en el lado del mercado, mientras que en los estados con tres partidos es significativamente más centrista. En resumen, el PRI tiende a atacar en legislaturas de dos partidos y defender en legislaturas de tres partidos (Greene, 2008).

### Gráfica 1

#### Estrategias del partido dominante en la dimensión izquierda-derecha



Fuente: Elaboración propia con base en Green (2008).

### Análisis espacial de las votaciones nominales

En contraste con la concepción estática de la ideología que privilegia el análisis de los programas partidistas o la autoubicación ideológica de los legisladores y legisladoras,<sup>2</sup> aquí se propone una concepción dinámica en la cual la ideología es resultado de la competencia entre congresistas

2 Comúnmente se han utilizado tres procedimientos para determinar la ubicación de los partidos en la escala izquierda-derecha. El primero consiste en la aplicación de encuestas de masas entre votantes a fin de captar cómo son ubicados los partidos por los ciudadanos y estimar la proporción de electores identificados ideológicamente (Colomer y Escatel, 2005: 124). El segundo procedimiento se basa en la sistematización de opiniones de expertos o jueces que identifican los contenidos de la ideología de izquierda y derecha y cartografían las dimensiones dominantes del conflicto político entre los partidos en sociedades determinadas (Huber e Inglehart, 1996). El tercer procedimiento recurre al análisis de los manifiestos de los partidos o a la aplicación de cuestionarios entre las élites para medir autoubicación ideológica (Llamazares y Sandell, 2001: 57). Sin duda, estos enfoques aportan conocimientos valiosos sobre el significado del *continuum* izquierda-derecha y sus variaciones en el tiempo y entre cada cultura política, pero tienen como principal limitación que su fuente de datos proviene de declaraciones y opiniones y no del comportamiento político observable.

con preferencias heterogéneas que se expresan en un punto en el espacio de las políticas (Hill, 2001). Consideramos a las y los legisladores como votantes que definen su posición en el espacio de las políticas y que tienen una función de utilidad centrada en su punto ideal. A diferencia de las y los electores, desde el Poder Legislativo se vota por opciones de política pública. Cada votación representa dos posibles opciones: un resultado en caso de que la iniciativa o reforma sea aprobada y un resultado en caso de que sea rechazada para mantener el *statu quo* (Robles, 2009: 10). En términos probabilísticos, cada legislador o legisladora votará por aquel punto que sea más próximo a su punto ideal.

El análisis de las votaciones nominales se realizó mediante el algoritmo de *estimación nominal ponderada en tres etapas*, *Wnominate (Weighted Nominal Three-Step Estimation)*, desarrollado por Keith Poole y Rosenthal (1997). Dicho método de estimación se basa en un procedimiento que amplía el desarrollo paramétrico de un conjunto de datos binarios. Dada una matriz de elecciones binarias (favor/contra) sobre una serie de votaciones parlamentarias, se obtiene una configuración de las y los legisladores y puntos alternativos para cada votación usando un modelo probabilístico de elección. Los principales supuestos de este modelo geométrico de comportamiento electoral consideran que cada congresista puede ser representado como un punto en el espacio y cada votación plantea dos opciones (a favor o en contra) para el voto de cada uno o una. El modelo excluye las abstenciones y asume que las y los legisladores votan sinceramente, de tal manera que cada votación expresa el resultado más cercano a su punto ideal sobre cada proyecto de ley (Poole, 2005). El agregado de los puntos ideales de cada legislador o legisladora forma un mapa espacial que resume las votaciones y muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales en la legislatura.

Como señala Poole (2008), un mapa espacial de las votaciones permite visualizar la configuración política de una legislatura. “La cercanía de dos legisladores sobre el mapa muestra cuán similar son sus registros de votación, y la distribución de los legisladores muestra cuáles son las dimensiones

de conflicto principales". El mapa espacial también permite representar los resultados de política pública (*statu quo* o reforma) y su posición en cada dimensión.

Para estimar las puntuaciones en Wnominate, el modelo espacial de las votaciones nominales considera tres pasos: 1) se estiman los parámetros de las votaciones, 2) se estiman los parámetros de las y los legisladores considerando el conjunto de votaciones nominales, y 3) se estima la función de utilidad de los legisladores y legisladoras. A fin de no estimar valores extremos, el modelo establece restricciones a la ubicación de las y los legisladores y a los parámetros de las votaciones, así el Wnominate restringe los estimados de la ubicación de las y los legisladores para que se ubiquen dentro del rango (-1, 1).

El supuesto es que las preferencias de los legisladores y legisladoras en una variedad de temas específicos pueden ser capturadas por su posición en una o dos dimensiones fundamentales. El significado de cada dimensión depende del contexto y la sustancia de los temas en cada sistema político.<sup>3</sup> En la política legislativa de México, los estudios sobre mapas espaciales han identificado que la primera dimensión se relaciona con las posiciones en torno al papel del Estado en la economía y la obtención y distribución de los recursos públicos, que claramente remiten a la división entre izquierda y derecha (Robles, 2009). La segunda dimensión del mapa espacial se relaciona con cuestiones de la reforma electoral, que tienen el potencial de dividir internamente a los partidos.

---

3 Para el caso de la política legislativa en los Estados Unidos, Poole y Rosenthal (1997) señalan que la primera dimensión representa el conflicto acerca del rol del gobierno en la economía y los temas de redistribución económica, que remiten a la división entre liberal, moderado y conservador. La segunda dimensión captura la división entre partidos sobre temas emergentes en la política nacional, como los derechos civiles y el conflicto racial. Otros estudios comparativos han encontrado variaciones significativas en el contenido de las dimensiones de votación en los países de América Latina (Morgenstern, 2004). Por su parte, Godbout (2010), en un estudio comparativo sobre patrones de votación en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, encontró que la mayor parte de las votaciones legislativas se explican en la primera dimensión de conflicto gobierno-oposición y que sólo en el Parlamento de Canadá la segunda dimensión es relevante, pues permite explicar la división en torno a cuestiones de intereses regionales.

La posición de cada legislador o legisladora se determinó a partir de los valores de las coordenadas en un espacio euclidiano. El mapa espacial contiene dos dimensiones que capturan el contenido de las votaciones que dividieron a las y los legisladores. En las legislaturas estatales de México, la primera dimensión (el eje horizontal) se relaciona generalmente con la clásica división izquierda-derecha. Los valores en la primera dimensión significan que las y los legisladores con puntuaciones cercanas al parámetro (-1) se ubican ideológicamente a la izquierda y los que tienen scores cercanos al parámetro (1) se posicionan a la derecha del espectro político. En el contexto de las legislaturas estatales, y particularmente en las votaciones relacionadas con temas electorales, esta dimensión ideológica tiende a diluirse en un conflicto que parece más relevante para entender el sistema de partidos en las legislaturas: el conflicto gobierno-oposición. La segunda dimensión de votación (el eje vertical de las coordenadas) contiene un conjunto de temas de naturaleza político-electoral que potencialmente generan divisiones *intrapartidistas* o separan los intereses de los partidos pequeños respecto de los grandes, de tal manera que se puede interpretar en términos de barreras de entrada al mercado electoral y reglas inclusivas de competencia electoral.

## **Datos y casos de estudio**

El sistema federal mexicano ofrece un laboratorio privilegiado para probar teorías espaciales y para conocer la dinámica de la competencia al interior de los 32 legislativos que conforman las instancias de representación a nivel estatal. No obstante, la aplicación de métodos espaciales para analizar la votación legislativa se ha enfrentado a dos obstáculos que dificultan la realización de estudios comparativos y longitudinales. En primer lugar, el registro de la votación nominal no se encuentra disponible para todos los congresos estatales y los registros disponibles no cubren debidamente los periodos de ejercicio de las legislaturas; ello dificulta la construcción de datos homogéneos y comparables. En segundo lugar, la comparación de votaciones nominales entre estados se dificulta debido a que el contenido de las piezas legislativas votadas difiere de manera significativa en cada

estado, de tal manera que los asuntos de los que se ocupa una legislatura forman un mapa espacial que tiene una historia propia. Por último, la regla de *no reelección consecutiva*, que estuvo vigente en el sistema legislativo de México hasta el año de 2014 –además de sus perniciosos efectos políticos–, ha impedido la comparación de puntos ideales de los legisladores y legisladoras a lo largo del tiempo entre legislaturas del mismo estado. La renovación trianual de los cargos torna imposible el seguimiento de la ubicación de un mismo legislador o legisladora a través de distintos periodos de ejercicio constitucional en la Cámara Legislativa.

Por lo anterior, cabe señalar que este trabajo es una primera aproximación a los casos de estudio que forman parte de una investigación comparativa más amplia que abarca 12 estados de la Federación. Con el fin de probar la aplicación del método de análisis de las votaciones *Wnominate*, reportamos los avances preliminares sobre el comportamiento de la votación nominal en cinco legislaturas estatales. Los casos seleccionados se sometieron a una comparación controlada de las diferencias y semejanzas en las variables de estudio. Al seleccionar legislaturas ubicadas en entidades gobernadas por tres de los partidos más importantes a nivel nacional, otorgamos primacía a la variable “control partidista del gobierno” como uno de los aspectos que influye en las estrategias de los actores y su disposición a cooperar.

La tabla 1 presenta un perfil de las votaciones nominales analizadas en cada asamblea. Dado que *Wnominate* sólo registra las votaciones en las que hubo algún margen de disenso, se excluyen todas las votaciones unánimes, que muy probablemente son aquellas relacionadas con temas de valía en los que no existe competencia entre propuestas políticas distantes (Colomer, 2009).

El primer caso es el del Congreso de Baja California, se trata de la primera entidad federativa en la cual se vivió la alternancia política y se formó el primer gobierno dividido en el año de 1989. Entre 1989 y 2010, el Partido Acción Nacional ha gobernado en forma consecutiva, pero las y los gobernadores *blanquiazules* han compartido el poder con un congreso local unicameral caracterizado por el bipartidismo y la polarización política. Para este

caso, el universo de análisis fue de 2,056 votaciones, que corresponden a tres periodos constitucionales de la legislatura. Se analizaron 742 votaciones nominales registradas durante la XVIII Legislatura (2004-2007), de las cuales el programa Wnominate aceptó 152 votaciones, considerando un margen de disenso de 1%. Para la XIX Legislatura analizamos 612 votaciones, de las cuales Wnominate aceptó 67 votaciones y 702 votaciones en la XX Legislatura (2010-2013), de las cuales se aceptaron 48 considerando un margen de disenso de 1% (ver tabla 1).

En el caso de Guanajuato, una entidad en la que el PAN ha construido un régimen de partido dominante y en la cual el PRI ha formado el contingente legislativo de oposición, se analizaron las votaciones correspondientes a la LXI Legislatura (2009-2012), de las cuales Wnominate aceptó 237, y de la LXII (2012-2015) aceptó 32 votaciones en las que hubo un margen de disenso de 1%.

En el estado de Coahuila, el PRI ha mantenido el control de la gubernatura y la mayoría en el Congreso local bajo un ambiente de fragmentación de la oposición. Para este caso se analizaron 345 votaciones de la LVII Legislatura (2006-2008), de las cuales Wnominate aceptó 64, en la LVIII Legislatura (2008-2010) se analizaron 502 votaciones de las que 80 fueron aceptadas, mientras en la LIX Legislatura (2012-2014) el programa aceptó 93 votaciones nominales considerando un margen de disenso de 1%.

En el caso de la Legislatura del Estado de México, el universo de votaciones nominales analizadas corresponde a todos los proyectos votados a lo largo de tres legislaturas constitucionales. Para la LV Legislatura (2000-2003) se analizaron 152 votaciones nominales emitidas por 75 legisladores y legisladoras, si bien sólo se incluyeron aquellas en donde el porcentaje de disenso fue mayor al 1%, por lo que el programa Wnominate aceptó sólo 19 votaciones. En cuanto a la LVI Legislatura (2003-2006), se analizaron 247 votaciones nominales, de las cuales sólo 37 fueron aceptadas, considerando un porcentaje de disenso mayor a 1% en cada votación. El análisis de la LVII Legislatura (2009-2010) se realizó con un universo de 322 votaciones

## 2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

emitidas por 75 legisladores y legisladoras durante dos años de ejercicio de la Legislatura; el programa Wnominate aceptó 104 votaciones, considerando un margen de disenso mayor a 1% en cada votación. En la LVIII Legislatura (2012-2015) se analizaron 457 votaciones, de las cuales 76 fueron aceptadas para estimar los puntos ideales.

**Tabla 1**  
**Legislaturas y votaciones nominales analizadas**

Legislaturas	Número de diputados y diputadas	Votaciones analizadas	Votaciones aceptadas por Wnominate	Porcentaje correctamente clasificado	Min	Max	APRE
Baja California XVIII (2004-2007)	25	742	152	94.60	0.999	0.984	0.738
Baja California XIX (2007-2010)	25	612	67	93.20	0.929	1.00	0.748
Baja California XX (2010-2013)	25	702	48	97.9	0.957	0.966	0.754
Guanajuato LXI (2009-2012)	36	771	237	93.67	0.968	0.885	0.887
Guanajuato LXII (2012-2015)	36	447	32	95.5	0.941	0.99	0.863
Coahuila LVII (2006-2008)	35	345	64	98.61	0.986	0.999	0.662
Coahuila LVIII (2009-2011)	31	502	80	99.62	-1.00	0.999	0.692
Coahuila LIX (2012-2014)	25	680	93	91.33	0.988	0.999	0.813
Edo. de Méx. LV (2003-2006)	75	152	19	98.03	0.975	0.999	0.86
Edo. de Méx. LVI (2006-2009)	75	247	37	99.5	0.956	0.981	0.798
Edo. de Méx. LVII (2009-2011)	75	322	104	99.7	0.975	0.999	0.838
Edo. de Méx. LVIII (2012-2015)	75	457	76	98.9	0.955	0.995	0.86
ALDF III (2003-2006)	66	293	80	95.42	0.945	0.972	0.810
ALDF IV (2006-2009)	66	348	83	95.17	0.962	0.990	0.869
ALDF V (2009-2012)	66	619	180	96.41	0.985	0.966	0.769
ALDF VI (2012-2015)	66	495	78	94.12	-0.91	0.981	0.792

Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre votaciones nominales y congresos locales de México (López Lara, 2020).

En cuanto a las votaciones en la ALDF, cabe señalar que en la III ALDF se analizaron 293 de ellas, de las cuales 80 fueron aceptadas, y en la IV Legislatura hubo 83 votaciones en las que el porcentaje de disenso fue mayor a 1%. En la V Legislatura (2009-2012) se observa un incremento en el número de votaciones aceptadas por Wnominate, ya que de 619 analizadas el programa aceptó 180, esto indica que hubo un conjunto de cuestiones que evidenciaron la separación de propósitos de los partidos en la Legislatura. Por último, en la VI Legislatura (2012-2015), de 495 votaciones analizadas se aceptaron 78 en las que hubo un disenso de 1%.

Además, en la tabla 1 se aprecia que en promedio el porcentaje de las votaciones nominales que fueron correctamente clasificadas fue superior a 90 puntos porcentuales, lo cual representa un buen ajuste del estimador aun en asambleas pequeñas. En las siguientes columnas se reportan los valores extremos máximo y mínimo de los puntos ideales en la primera dimensión de votación de Wnominate. Los valores negativos corresponden a la posición del legislador o legisladora situado más a la izquierda de cada asamblea y los valores positivos ubican la posición del legislador o legisladora situado hacia la derecha del espacio de las políticas.

### **El espacio ideológico en los bastiones del Partido Acción Nacional**

El primer caso de análisis corresponde al Congreso de Baja California, la primera entidad federativa en donde se experimentó la alternancia política y se formó el primer gobierno dividido en el año de 1989. Entre 1989 y hasta el año de 2013, el Partido Acción Nacional ganó la gubernatura en forma consecutiva, pero los gobernadores *blanquiazules* han compartido el poder con un congreso local unicameral caracterizado por el bipartidismo y la polarización política. El equilibrio institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha determinado por la composición del congreso local, endonde, a lo largo de tres décadas el partido gobernante ha carecido de un contingente legislativo mayoritario que apoye su programa.

La configuración del Congreso muestra cierta estabilidad en su formato bipartidista y en la tendencia hacia la polarización entre los principales partidos políticos de la entidad: el PAN y el PRI. En la siguiente tabla se describe la integración de tres legislaturas durante el periodo de 2004 a 2013. En la XVIII Legislatura (2004-2007), el grupo parlamentario del PAN se integró con 12 diputados y diputadas, el del pri con nueve, el prd con dos diputados y diputadas, y cada uno de los partidos que integraron la Alianza para Vivir Seguro –Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Estatal de Baja California (PEBC)– contaron con un legislador o legisladora.<sup>4</sup>

En la XIX Legislatura (2007-2010), que surgió de las elecciones concurrentes del 5 de agosto de 2007, la Alianza por Baja California, formada por el Partido Acción Nacional, el Partido Nueva Alianza (PANAL) y un partido con registro local, denominado Partido Encuentro Social (PES), llevó al triunfo a su candidato a gobernador, Guadalupe Osuna Millán, quien se impuso con una clara mayoría de 50.4% de los votos sobre su principal competidor, Jorge Hank Rhon, postulado por la coalición PRI-PVEM-PEBC. Asimismo, la alianza encabezada por el PAN obtuvo una ligera ventaja en las elecciones para renovar el Congreso local, pues manteniendo la unidad de la coalición en las votaciones nominales formaban mayoría absoluta en la Legislatura (ver tabla 2).

En la XX Legislatura (2010-2013), que fue electa en los comicios intermedios de 2010, el partido gobernante perdió la mitad de los escaños que había conservado en las legislaturas anteriores, mientras que la Coalición por un Gobierno Responsable, formada por el PRI-PVEM, obtuvo el triunfo en 13 de los 16 distritos uninominales y, mediante un escaño adicional de RP, logró la mayoría absoluta en la Legislatura. Como se observa en la tabla, el número efectivo de partidos legislativos sugiere que hubo un aumento gradual de la fragmentación legislativa y, a su vez, un crecimiento significativo de la fuerza

---

4 En los comicios de 2004, los partidos PRI, PVEM, PT y el PEBC formaron la Coalición Alianza para Vivir Seguro (CAVS), la cual presentó candidatos comunes en los 16 distritos de mayoría. Esta coalición se formó para contender en las elecciones de municipales de Mexicali, Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito, así como en las diputaciones de mayoría relativa de los 16 distritos electorales.

de la oposición legislativa, que pasó de 0.52 a 0.76 en el valor del Índice de oposición legislativa.

**Tabla 2**  
**Composición política del Congreso de Baja California.**  
**Número efectivo de partidos e Índice de oposición en la Legislatura, 2004-2013**

Legislatura	PAN	PRI	PRD	PANAL	PVEM	Otros	Total escaños	Nepl	Io
XVIII (2004-2007)	12 (48)	9 (36)	2 (8)		1 (4)	(PEBC) 1 (4)	25	2.7	0.52
XIX (2007-2010)	12 (48)	8 (32)	1 (4)	2 (8)	1 (4)	(PES) 1 (4)	25	2.9	0.52
XX (2010-2013)	6 (24)	12 (48)	1 (4)	2 (8)	2 (8)	(PEBC) 2 (8)	25	3.2	0.76

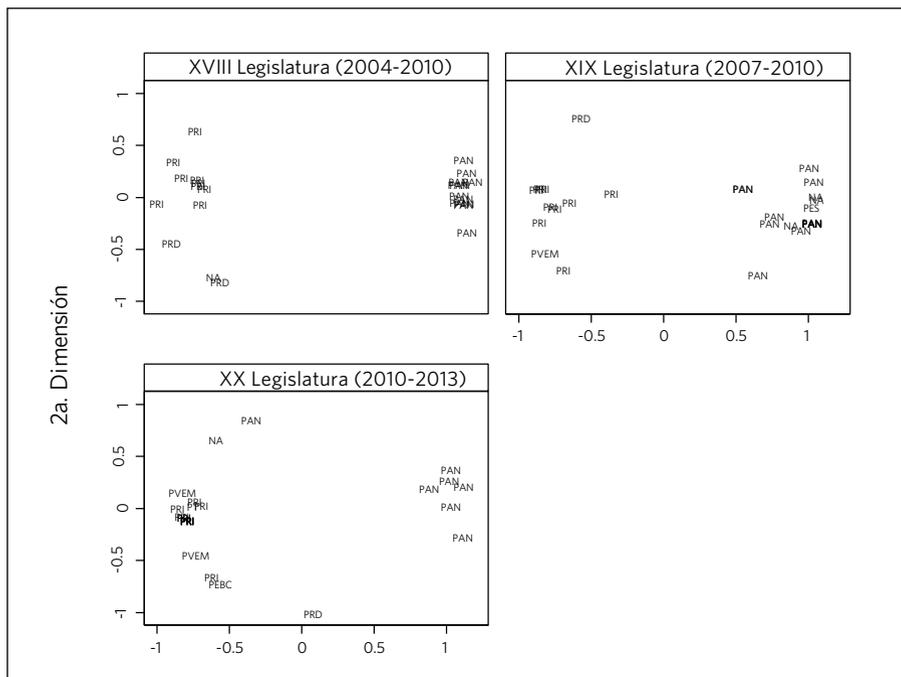
Nota: El porcentaje de escaños está entre paréntesis. El cálculo del número efectivo de partidos legislativos se obtuvo con la fórmula de Laakso y Taagepera:  $Nepl=1/W(epi)^2$ . El Índice de Oposición legislativa (Legislative Contestation, C. Gervasoni, 2010) se calculó con la fórmula:  $1 - (\% \text{ escaños del partido del gobernador en la Legislatura})$ .

Fuente: Elaboración propia con datos de composición de las legislaturas de Baja California.

La gráfica 2 presenta una imagen de conjunto del mapa espacial formado por los puntos ideales de las y los diputados de tres legislaturas del Congreso de Baja California. En la XVIII Legislatura, los diputados y diputadas del PAN se ubicaron a la derecha del espacio político y conformaron un grupo con alta cohesión legislativa. A la izquierda se ubicaron las y los diputados del PRI, que han colonizado ese nicho ideológico, atrayendo a los partidos con los cuales formaron la alianza Coalición para Vivir Seguros (PVEM-PEBC), que se mantuvo como una coalición parlamentaria. La posición atípica de las y los diputados del PRI en las votaciones nominales es consecuencia, más que de un cambio programático, de su estrategia rikeriana que lo llevó a polarizar ocupando el espacio del rival más débil, dada la escasa fuerza parlamentaria

del PRD –el principal partido de la izquierda a nivel nacional– que ha tenido una minoritaria presencia electoral en la entidad.

**Gráfica 2**  
**Puntos ideales (Wnominat). Congreso de Baja California, 2004-2013**



Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre votaciones nominales en los congresos locales de México (López Lara, 2020).

Veamos ahora los resultados del análisis de las votaciones nominales de la XIX Legislatura (2007-2010). Los datos generales sugieren que alrededor de 90% de las votaciones fueron prácticamente unánimes y que se refieren a piezas legislativas de poca importancia. El mapa espacial de la XIX Legislatura muestra que las alianzas electorales actuaron efectivamente como coaliciones legislativas; la posición de los partidos es estable y congruente con lo observado en la política bajacaliforniana. El algoritmo Wnominat ubicó

a los partidos en el siguiente orden de izquierda a derecha: PRI-PRD aparecen como coalición opositora a la izquierda del mapa, mientras que la coalición formada por el PAN-PANAL-PES se ubicó en un espacio de centro-derecha. Cabe destacar la participación de un partido con registro local, el Partido Encuentro Social, que en todas votaciones analizadas se sumó al PAN.

En la XX Legislatura (2010-2013), los puntos ideales de las y los legisladores se concentran en el espacio de la izquierda de la primera dimensión de votación, las y los diputados del PRI, PVEM, Nueva Alianza, PRD y el Partido Estatal de Baja California formaron un bloque opositor que dejó en posición de minoría en el espacio de la derecha del mapa espacial al partido gobernante. En las votaciones nominales que dividieron a la Legislatura, el lado ganador se ubicó a la izquierda de la primera dimensión, lo cual debe interpretarse como una polarización entre la oposición y el gobierno, más que como un conflicto ideológico.

El caso del Congreso de Guanajuato es interesante, pues en este espacio legislativo el PAN formó un régimen de partido dominante, con una oposición débil que ha sido encabezada por el PRI. Guanajuato es la segunda entidad que experimentó la alternancia política y el gobierno dividido, como resultado de una suerte de democratización inducida. El punto de partida de la trayectoria de democratización en el estado de Guanajuato fue el conflictivo proceso electoral de 1991, el cual desembocó en la primera “concertación” que implicó la renuncia del candidato priista y el nombramiento de un gobernador interino perteneciente al PAN. Este impasse político abierto por el interinato llegó a su fin con las elecciones extraordinarias de 1995, en las que resultó ganador el candidato del PAN, Vicente Fox, el cual gobernó bajo un esquema de gobierno dividido.

A pesar de que en la fase de arranque del proceso de democratización hubo episodios de gobierno dividido, en las subsiguientes elecciones el partido blanquiazul hizo de Guanajuato uno de sus principales enclaves políticos, pues ha logrado retener el control de la gubernatura a lo largo de varios

sexenios y ha consolidado un régimen de partido dominante que ha detenido el control de la mayoría legislativa a partir del año 2000. En la tabla 3 se observa que en las legislaturas LX y LXI del Congreso local, el partido gobernante detentó la mayoría absoluta y que el PRI se mantuvo como segunda fuerza en un contexto de debilidad y fragmentación de la oposición. Aunque el número efectivo de partidos expresa una tendencia hacia el bipartidismo, el Índice de oposición constata la debilidad de la oposición.

**Tabla 3**  
**Composición política del Congreso de Guanajuato, 2006-2015.**  
**Número efectivo de partidos e Índice de oposición en la Legislatura**

Legislatura	PAN	PRI	PRD	PANAL	PVEM	PT	CD	Total de escaños	Nepl <sup>a</sup>	Io <sup>b</sup>
LX (2006-2009)	23 (63.8)	7 (19.4)	3 (8.3)		2 (5.5)	1 (2.7)		36	2.1	0.36
LXI (2009-2012)	21 (58.3)	9 (25)	1 (2.7)	1 (2.7)	3 (8.3)		1	36	2.4	0.41
LXII (2012-2015)	18 (50)	11 (30.5)	3 (8.3)	1 (2.7)	3 (8.3)			36	2.8	0.50

<sup>a</sup> Número efectivo de partidos.

<sup>b</sup> Índice de oposición en la legislatura.

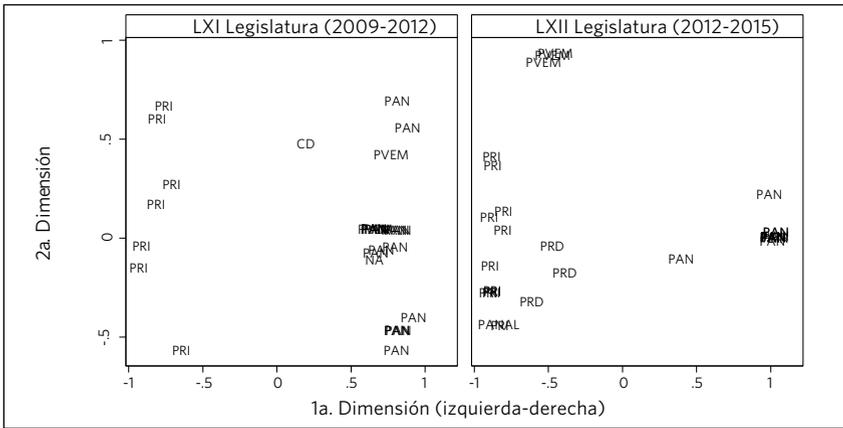
Nota: Los porcentajes de escaños aparecen entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con datos sobre composición del Congreso del Estado de Guanajuato obtenidos en la página web del Congreso: <https://www.congresogto.gob.mx/> y en la página web del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

La integración de la LXII Legislatura modificó el equilibrio gobierno/oposición. El partido gobernante sólo controló 50% de los escaños y el PRI aumentó ligeramente su contingente legislativo. El número efectivo de partidos creció a 2.8, con lo cual la posición de un tercer partido fue clave en las votaciones nominales.

En la gráfica 3 se muestran los puntos ideales en el espacio de las votaciones legislativas. En la LXI Legislatura, la distribución de los partidos en la primera dimensión de votación fue la siguiente: dada la debilidad del PRD, el PRI se ubicó en el espacio de la oposición a la izquierda, siguiendo una estrategia de polarización ante el PAN y los partidos coaligados que se ubicaron a la derecha de la primera dimensión de votación legislativa. En la LXII Legislatura, el PRI se mantuvo a la izquierda, uniéndose en una coalición legislativa al PRD, PVEM y PANAL; mientras el PAN, en una posición minoritaria, se mantuvo a la derecha de la primera dimensión.

**Gráfica 3**  
**Puntos ideales (Wnominat). Congreso de Guanajuato, 2009-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre votaciones nominales en los congresos locales de México (López Lara, 2020).

Los casos analizados en esta sección confirman que en los estados en donde el PAN es el partido gobernante y se ubica a la derecha, el PRI tiende a polarizar y a ocupar el espacio de la izquierda en la primera dimensión. Paradójicamente en Baja California y Guanajuato, los partidos que han formado coaliciones con más frecuencia en el espacio legislativo del Congreso federal el PAN y el PRI son los partidos con mayor polarización en el espacio de la votación legislativa local.

## Los dominios del PRI

En esta sección se expone el análisis de las votaciones nominales de dos congresos estatales en dos entidades gobernadas por el PRI. En primer lugar se abordará el caso del Congreso de Coahuila, ya que es un estado en donde el partido tricolor ha conservado el dominio de la gubernatura, así como de las mayorías legislativas. El gobierno unificado en Coahuila funcionó en un ambiente de baja competitividad electoral y debilidad de los partidos de oposición. En la tabla 4 se describe la composición de las legislaturas en el periodo 2006-2014: es ostensible que en las legislaturas LVII, LVIII y LIX, el PRI ha sido el partido mayoritario y que el PAN conservó el lugar de segunda fuerza electoral hasta el año de 2011, ya que en la LIX Legislatura fue desplazado por la emergencia de pequeños partidos locales que ganaron escaños en el Congreso.

**Tabla 4**  
**Composición política del Congreso de Coahuila, 2006-2014.**  
**Número efectivo de partidos e Índice de oposición en la Legislatura**

Legislatura	PAN	PRI	PRD	UDC	PANAL	PVEM	Otros	Total de escaños	Nep <sup>a</sup>	Io <sup>b</sup>
LVII (2006-2008)	5 (14.1)	24 (68.5)	2 (5.7)	2 (5.7)		1 (3)	1 (3)	35	1.9	0.31
LVIII (2009-2011)	7 (22.5)	20 (64.5)	1 (3)	3 (10)				31	2.09	0.35
LIX (2012-2014)	2 (8)	15 (60)		1 (4)	2 (8)	2 (8)	3 (12)	25	2.5	0.4

<sup>a</sup> Número efectivo de partidos.

<sup>b</sup> Índice de oposición.

Nota: Los porcentajes de escaños están entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con datos sobre composición del Congreso del Estado de Coahuila obtenidos en su página web: [congresocoahuila.gob.mx/portal/](http://congresocoahuila.gob.mx/portal/)

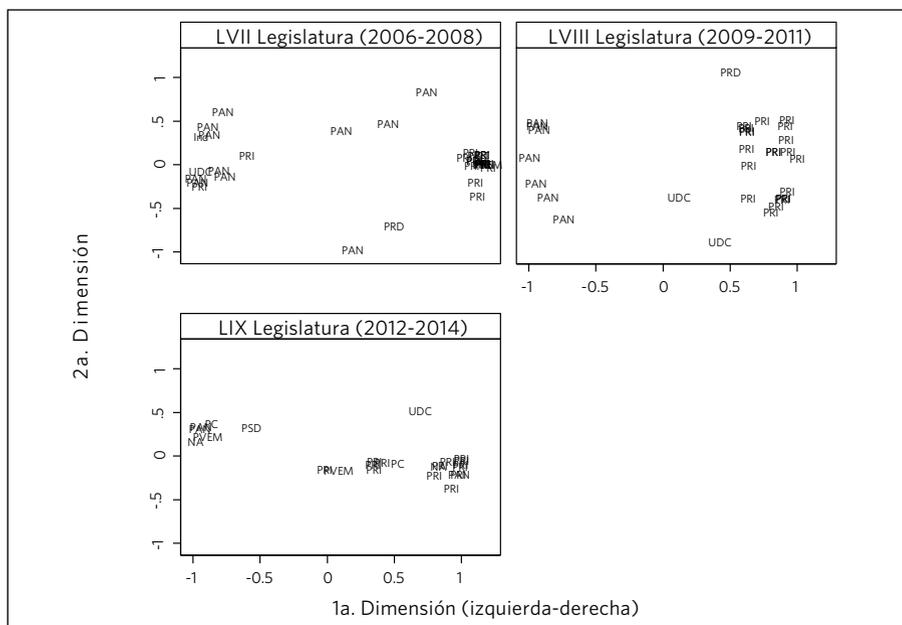
Como resultado de una serie de reformas electorales que redujeron el tamaño del Congreso de 35 a 31 escaños con la reforma del año 2007, y de 31 a 25 escaños con la reforma electoral de 2009, el PRI afianzó su dominio y debilitó la presencia de la oposición en una cámara más mayoritaria y desproporcional. De esta manera, la composición de la LVIII Legislatura (2009-2011), en la que el PRI detentó el control de la totalidad de los 20 escaños de mayoría relativa, expresó claramente los efectos de la reducción de diputados y diputadas de representación proporcional, que pasaron de 15 a 11 bancas que se repartieron entre los partidos de oposición. Asimismo, en la LIX, la reducción del tamaño de la asamblea que resultó del ajuste al sistema electoral mixto que se conformó con 16 escaños de mayoría y 9 de representación proporcional, aumentó el sesgo mayoritario de la representación: el PRI obtuvo 15 escaños de mayoría y su aliado electoral, la Unión Democrática de Coahuila (UDC), obtuvo un escaño, dejando para el resto de las fuerzas políticas las 9 bancas de representación proporcional.

El mapa espacial del Congreso de Coahuila (ver gráfica 4) expresa la dinámica de un partido dominante que estratégicamente se ubicó persistentemente a la derecha de la primera dimensión de votación. Si la ubicación ideológica de los partidos respondiera solamente a su identidad y sus líneas programáticas, cabría esperar que siguieran un orden convencional con partidos ubicados a la centro-izquierda, como el PRD y UCD, y un espacio de centro-derecha integrado por el PAN, el PRI, el PVEM y el PANAL. Sin embargo, la política local ha mostrado que los partidos poseen mayor flexibilidad ideológica, ya que el PRI se ha ubicado a la derecha en la primera dimensión de votación, mientras en su rol de opositor, el PAN ha seguido una estrategia de polarización, ubicándose en el espacio de la izquierda.

En la LVII Legislatura (2006-2008), las diputadas y los diputados del PAN y UDC se ubicaron en el espacio opositor, pero tres legisladores del PAN y uno del PRD votaron más frecuentemente con el PRI, que se ubicó a la derecha. En la LVIII Legislatura, los siete diputados y diputadas del PAN definieron su posición en las votaciones desde la lógica oposición-gobierno, más que como una defensa programática de sus proyectos legislativos, por

consiguiente su desplazamiento hacia la izquierda en la primera dimensión es sólo una expresión de la polarización con el PRI, PVEM y UDC que se ubicaron a la derecha del espacio legislativo. En tanto que en la LIX Legislatura, el PAN, Nueva Alianza, y los partidos locales Socialdemócrata Independiente y Primero Coahuila se ubicaron en un débil polo opositor, y, en contraste, las y los diputados del PRI, PVEM y UDC se mantuvieron unidos, votando como una coalición gobernante de centro-derecha.

**Gráfica 4**  
**Puntos ideales (Wnominate). Congreso de Coahuila, 2006-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre votaciones nominales en los congresos locales de México (López Lara, 2020).

El siguiente caso de estudio es el de la Legislatura del Estado de México, cuya relevancia estriba en que se trata de la asamblea de mayor tamaño (75 escaños) en el conjunto de las legislaturas locales. Además, el Estado de México es un caso típico de deshegemonización del sistema de partidos (Reynoso,

2005: 138). Aunque no se ha verificado la alternancia en el gobierno estatal, los gobernadores del PRI han compartido el poder con una asamblea multipartidista en donde el partido gobernante fue una de las bancadas minoritarias en cuatro legislaturas consecutivas.

**Tabla 5**  
**Composición política del Congreso del Estado de México, 2005-2015.**  
**Número efectivo de partidos e Índice de oposición en la Legislatura**

Legislatura	PAN	PRI	PRD	PANAL	PVEM	PT	CD MC	DS PSD	Total escaños	Nep <sup>a</sup>	Io <sup>b</sup>
LIV (2000-2003)	29 (38.6)	26 (34.6)	16 (21.3)		2 (2.6)	1 (1.3)		1 (1.3)	75	3.2	0.66
LV (2003-2006)	23 (30.6)	24 (32)	19 (25.3)		4 (5.3)	3 (4)	2 (2.6)		75	3.7	0.68
LVI (2006-2009)	20 (26.6)	21 (28)	20 (26.6)		7 (9.3)	4 (5.3)	3 (4)		75	4.2	0.72
LVII (2009-2012)	12 (16)	39 (52)	8 (10.6)	6 (8)	3 (4)	3 (4)	3 (4)	1 (1.3)	75	3.2	0.48
LVIII (2012-2015)	11 (14.6)	39 (52)	12 (16)	5 (6.6)	4 (5.3)	2 (2.6)	2 (2.6)		75	3.06	0.48

<sup>a</sup> Número efectivo de partidos.

<sup>b</sup> Índice de oposición.

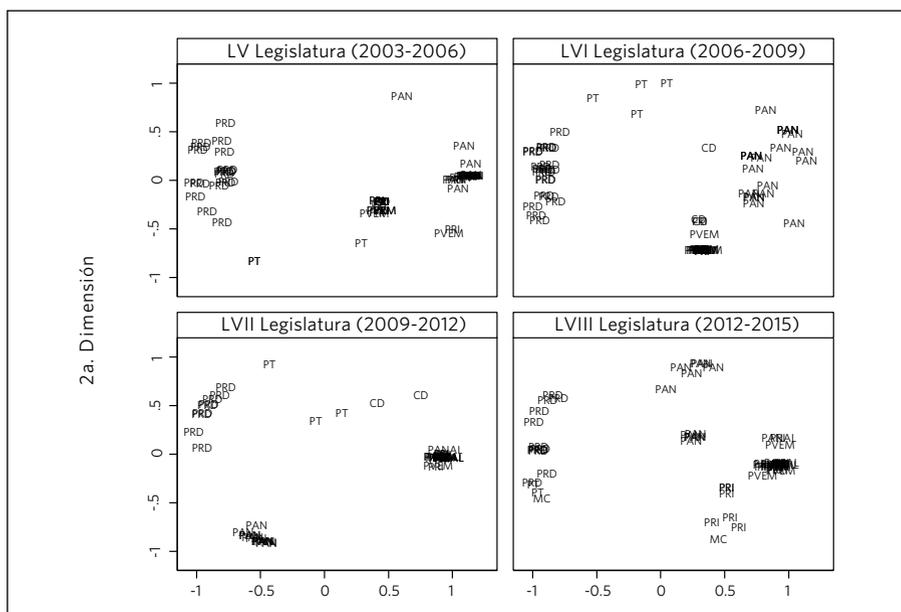
Nota: Los porcentajes de escaños están entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con datos sobre resultados electorales elecciones legislativas del Estado de México, disponibles en [www.ieem.org.mx/](http://www.ieem.org.mx/)

En la LV Legislatura, la mayor parte de las votaciones se explican por la primera dimensión. La gráfica de los estimadores de Wnominated ubicó a los partidos en el siguiente orden de izquierda a derecha: PRD, Partido del Trabajo (PT), PRI-PVEM-Convergencia y PAN. Se observan tres espacios

claramente definidos: el PRD y PT se ubicaron a la izquierda del espectro político, los diputados y diputadas del PRI-PVEM-Convergencia formaron una cohesiva coalición de centro/derecha, mientras el PAN se ubicó a la derecha en la primera dimensión.

**Gráfica 5**  
**Puntos ideales (Wnominat). Congreso del Estado de México, 2003-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre votaciones nominales en los congresos locales de México (López Lara, 2020).

La composición de la LVI Legislatura (2006-2009) conservó el formato tripartidista y la distribución de las y los diputados en el mapa espacial no sufrió cambios significativos. Para construir el mapa espacial se analizaron 247 votaciones nominales, de las cuales sólo 37 fueron aceptadas por el Wnominat, considerando un porcentaje de disenso mayor a 1% en cada votación. En el mapa de la LVI Legislatura, los partidos aparecen en el siguiente orden de izquierda a derecha: PRD-PT-PRI-PVEM-Convergencia-PAN.

Cabe señalar que tanto en la LV como en la LVI Legislatura, en un ambiente tripartidista, el PRI asumió una posición defensiva, colocándose en el centro del espacio de votación para construir coaliciones tanto con el PRD en la izquierda, como con el PAN hacia la derecha.

La composición de la LVII Legislatura (2009-2012), que resultó de la elección del 5 de julio de 2009, cambió el equilibrio de fuerzas de manera significativa. El PRI y los partidos que se sumaron a la coalición electoral Unidos para Cumplir (PANAL-PVEM-Partido Social Demócrata, PSD) aseguraron para el partido del gobernador el 52% de los escaños y para el conjunto de los socios de la coalición, el control súper mayoritario de la Legislatura, con 68% de los escaños. Bajo este equilibrio, las y los legisladores modificaron notablemente su posición en el mapa espacial de las votaciones. La gráfica 5 describe los puntos ideales de los nuevos alineamientos del sistema de partidos local en la LVII Legislatura (2009-2012). Cabe hacer notar que la coalición encabezada por el PRI se desplazó desde el punto mediano hacia la derecha del mapa, conservando su alta cohesión legislativa. Mientras el PAN se movió pendularmente desde la derecha a la izquierda, acrecentando su distancia ideológica respecto al partido gobernante. Si bien el PAN y el PRD se ubican en el espacio de la izquierda, ello no significa que sus posturas sean idénticas en las votaciones nominales, puesto que ambos partidos se hallan distantes en la segunda dimensión de votación de la Legislatura.

### **El mapa espacial de la ALDF**

Desde su creación, la integración de la ALDF estuvo dominada por el PRD, que fue el partido dominante dentro de la asamblea desde 1997 y hasta el año de 2015. En las elecciones de 1997, el PRD ganó 38 de los 40 escaños de mayoría relativa. El resto de las fuerzas políticas consiguieron escaños que les otorgaban cierta representación, pero poca capacidad de negociación: el PAN ganó 2 distritos uninominales y 9 de representación proporcional; el PRI obtuvo 11 escaños; el PVEM, 4; mientras que los partidos pequeños, el PT y el PFCRN, consiguieron un escaño cada uno. Como resultado de los comicios del año 2000, la composición política de la II ALDF (2000-2003)

dio paso a una de las experiencias de gobierno sin mayoría, en donde el jefe de gobierno tuvo que negociar con un poder legislativo con claro equilibrio *tripartidista*.

No obstante, a partir de la elección intermedia del 6 de julio de 2003 y hasta los comicios de 2015, el partido del sol azteca logró conquistar la mayoría de los escaños, dando lugar a la formación de gobiernos unificados que favorecieron la gobernabilidad institucional y colocaron a los jefes de gobierno como actores centrales del proceso de producción de políticas. Como se muestra en la tabla 6, la composición partidaria de la ALDF expresa el peso del PRD como partido dominante; con excepción del trienio 2000-2003, los titulares del Poder Ejecutivo han contado con el respaldo mayoritario para gobernar y promover su agenda legislativa. En la III ALDF, el PRD formó una bancada de 37 diputados y diputadas. En la asignación definitiva de diputados y diputadas plurinominales que integraron la III Legislatura, el PAN obtuvo 13 diputados y diputadas de representación proporcional que, sumados a los tres de mayoría, formaron una bancada de 16 legisladores y legisladoras. El resto de los escaños de representación se asignaron de la siguiente manera: el PRI obtuvo siete escaños; el PVEM, cinco y México Posible, un escaño.

Durante las Legislaturas IV y V, correspondientes al periodo de gobierno de Marcelo Ebrard, el PRD controló la mayoría en la ALDF, mientras el PAN fue la segunda fuerza y el PRI formó una bancada minoritaria, similar en tamaño e influencia a la de los partidos pequeños. Dada esa conformación de fuerzas, podría suponerse que el jefe de gobierno no enfrentó ningún obstáculo para implementar su agenda legislativa y su partido tuvo las condiciones favorables para impulsar cambios legislativos importantes. Sin embargo, el dominio sobre el partido no fue absoluto, ya que en la votación nominal se expresaron profundos desacuerdos entre las facciones del PRD, de tal manera que en ciertos temas clave se debilitó la cohesión del partido y no fue poco común que una facción del PRD se aliara con la oposición para derrotar en las votaciones a otra facción del PRD.

**Tabla 6**  
**Composición política de la ALDF, 2003-2015.**  
**Número efectivo de partidos e Índice de oposición en la Legislatura**

Legislatura	PAN	PRI	PRD	PANAL	PVEM	PT	CD MC	Otros	Nep <sup>a</sup>	Io <sup>b</sup>
III (2003-2006)	16 (24.2)	7 (10.6)	37 (56)		5 (7.6)			1 (1.6)	2.56	0.44
IV (2006-2009)	17 (26)	4 (6)	34 (52)	4 (6)	3 (4)	1 (1.5)	1 (1.5)	2 (3)	2.7	0.48
V (2009-2012)	15 (23)	8 (12)	34 (52)	1 (1.5)	3 (4)	5 (7.5)			2.9	0.48
VI (2012-2015)	13 (20)	9 (14)	34 (52)	1 (1.5)	2 (3)	3 (4)	3 (4)	1 (1.5)	3.07	0.48

<sup>a</sup> Número efectivo de partidos.

<sup>b</sup> Índice de oposición.

Nota: Los porcentajes de escaños están entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con datos sobre resultados electorales publicados por el IEDF. <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralEDF>

La gráfica 6 muestra el mapa espacial conformado por los puntos ideales de las y los diputados de la ALDF y sus cambios a lo largo de cuatro legislaturas. En la III Legislatura (2003-2006), el PRD contó con una bancada mayoritaria integrada por 37 diputados y diputadas, por lo cual el partido dominante tuvo pocos incentivos para negociar con las fracciones minoritarias del PAN y PRI. Además, el dominio de la Corriente de Izquierda Democrática (CID) sobre las tribus perredistas fue evidente y el liderazgo de René Bejarano –quien fungió como coordinador durante la primera etapa de la Legislatura– logró cohesionar a la bancada; sin embargo, la competencia entre facciones debilitó la unidad de la bancada, pues en las votaciones los diputados y diputadas de la corriente Nueva Izquierda (NI) formaron una facción ubicada en el centro del espacio legislativo.

La conformación de fuerzas en la IV ALDF (2006-2009) ratificó el dominio del PRD y sus aliados de la coalición electoral Por el Bien de Todos, que en conjunto obtuvieron 36 de los 66 escaños.<sup>5</sup> La existencia de una mayoría garantizaba para el partido gobernante la realización de su programa legislativo y daba al Ejecutivo local la certeza de que sus proyectos serían aprobados sin modificaciones sustanciales. Además, las oportunidades de la oposición se veían restringidas y neutralizadas por el hecho de que la suma de sus votos hacía inviable la construcción de coaliciones ganadoras. La segunda fuerza, el PAN, obtuvo cuatro escaños por el principio de mayoría relativa y 13 escaños por el de representación proporcional; el PRI sólo obtuvo cuatro escaños de representación proporcional y el PVEM obtuvo tres escaños, mientras el Partido Nueva Alianza, cuatro y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina obtuvo dos curules.

Dada esta conformación de fuerzas –típica de un *gobierno unificado*–, todo parecía apuntar hacia la cooperación entre el jefe de gobierno y su mayoría en la ALDF. No obstante, el proceso político de las votaciones nominales revela que el consenso no estaba asegurado y que Marcelo Ebrard enfrentó dificultades para aprobar su proyecto legislativo. La división en votaciones clave no puede explicarse solamente por la polarización ideológica entre el PRD y los partidos de oposición, sino por la heterogeneidad de preferencias al interior de la bancada del PRD, cuya unidad se vio debilitada en diversos temas de la agenda.

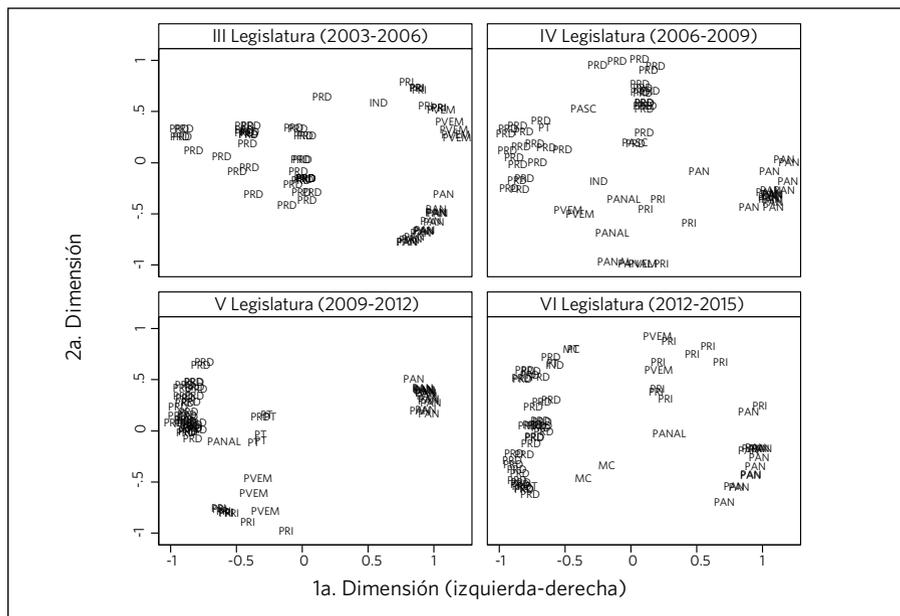
Como se muestra en la gráfica 6, en la IV ALDF, las y los diputados se distribuyeron en dos dimensiones que sitúan a cada legislador o legisladora en su posición preferida en el espacio de las políticas. En la gráfica se observa claramente la división de la bancada del PRD, con una facción más a la izquierda y otra con tendencia al centro-izquierda, mientras el conjunto de

---

5 La coalición Por el Bien de Todos, integrada por el PRD, PT y Convergencia, triunfó en 36 de los distritos electorales uninominales, en tanto que el Partido Acción Nacional, en los cuatro restantes. Con base en el convenio de coalición total electoral suscrito por dichos partidos políticos, al PRD le correspondieron 34, uno al PT y uno a Convergencia.

partidos minoritarios se ubica hacia el sur de la segunda dimensión y el PAN se mueve hacia el sureste del espacio legislativo.

**Gráfica 6**  
**Puntos ideales (Wnominate). Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre votaciones nominales en los congresos locales de México (López Lara, 2020).

En la V Legislatura de la ALDF, el PRD obtuvo la mayoría absoluta de la Asamblea, mientras el PAN se constituyó como segunda fuerza y el PRI como tercera fuerza, con sólo ocho legisladores y legisladoras. El resto de los partidos minoritarios que integraron la Legislatura fueron el PT, con cinco diputados y diputadas, el PVEM, con tres y un legislador del PANAL. En realidad, esta configuración de fuerzas parlamentarias modificó su balance en la medida en la que el PRI y los partidos minoritarios mostraron mayor proximidad y cooperación hacia el PRD.

Tal como se aprecia en la gráfica 6, la posición de los partidos sitúa al gobernante PRD en el espacio ideológico de la izquierda, mientras que el PRI aparece en el suroeste de la gráfica y los partidos minoritarios en una posición que podríamos calificar como de centro-izquierda. Por su parte, el PAN aparece como un jugador solitario en el espacio de la derecha, mostrando un grado importante de polarización en la primera dimensión de votación.

### **Conclusiones**

La comparación de mapas espaciales de las legislaturas estatales confirma que el postulado de Downs sobre la competencia y la dinámica de las ideologías es útil para explicar cómo las y los legisladores y los partidos se mueven atendiendo a la agenda legislativa local y definen sus preferencias en la votación legislativa. Asumiendo que las y los legisladores responden a las señales de su partido, cabe decir que en el ámbito del federalismo mexicano, coexisten distintos sistemas de partidos en las legislaturas estatales, los cuales no son simplemente un espejo de la dinámica nacional: el comportamiento de las y los legisladores en la votación nominal difiere de la lógica tripartidista que se configuró a nivel nacional desde la década de los noventa –cuya escenografía partidaria definida por la izquierda (PRD), el centro (PRI) y la derecha (PAN)– no siempre es congruente con los posicionamientos ideológicos de sus delegaciones legislativas en los congresos estatales.

En términos simples, el análisis espacial de la ideología se refiere a la similitud de los puntos ideales de cada legislador o legisladora en lo individual. Identificamos a las y los legisladores de izquierda porque observamos que su récord de votación es similar a un conjunto que se posiciona en un espacio común. Así, en lugar de analizar las bases programáticas y la coherencia ideológica de los partidos, buscamos estimar la posición de las y los legisladores mediante su récord de votación. El punto ideal del legislador o legisladora está dado por la frecuencia con que vota con los

legisladores o legisladoras que se sitúan a la izquierda, a la derecha o en una posición mediana.

En general, los mapas espaciales de las legislaturas estatales de México tienen una baja dimensionalidad ideológica. Las divisiones en la votación nominal expresan la conflictividad entre la oposición y el gobierno: en los casos en los que se ha dado una competencia bipartidista entre el PRI y el PAN –como en las legislaturas de Baja California, Guanajuato y Coahuila– la polarización entre ambos partidos en las votaciones nominales, más que expresar una disputa entre partidos con identidades ideológico-programáticas contratantes, es parte de una estrategia para condicionar la agenda del partido gobernante en turno. Como hemos visto, en las legislaturas en donde el PRI es oposición y el PAN gobierna ubicándose hacia la derecha, el partido opositor puede jugar una ofensiva rikeriana alejándose de la posición del rival más fuerte para ocupar el espacio de la izquierda, y cuando el PRI gobierna ubicándose a la derecha del espacio legislativo, el PAN tiende a polarizar para condicionar la agenda legislativa del gobierno.

En contraste, en los casos de la legislatura del Estado de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se observa que la dimensionalidad ideológica es más significativa: los puntos ideales de las y los legisladores han configurado una escenografía tripartidista con un dinámica ideológica en donde la dimensión izquierda-derecha fue más relevante en las votaciones nominales. En el Estado de México, durante dos legislaturas consecutivas (LV 2003-2006 y LVI 2006-2009), al carecer de mayoría, el PRI asumió una posición defensiva colocándose en el punto mediano del espacio de votación para construir coaliciones tanto con el PRD, en la izquierda, como con el PAN, hacia la derecha. Finalmente, cabe señalar que en la ALDF la distribución de los puntos ideales refleja una mayor estabilidad en la configuración ideológica, el PRD conservó su posición de partido dominante y se ubicó persistentemente a la izquierda, mientras el PRI mantuvo una posición defensiva y el PAN polarizó ubicándose a la derecha, en la primera dimensión de votación legislativa.

## **Bibliografía**

Bruhn, K. y K. N. Greene (2007), "Optimismo moderado. Cómo podría desvanecerse el conflicto partidista mexicano", en *Foreign Affairs en español*, enero-marzo.

Cantú, F. y S. Desposato (2011), "The Emerging Mexican Party System" (working paper), disponible en [swd.ucsd.edu/Scott\\_Desposato\\_UCSD/MexicanRollCall.html](http://swd.ucsd.edu/Scott_Desposato_UCSD/MexicanRollCall.html)

Converse, P. E. (2006), "The Nature of Belief Systems in Mass Publics (1964)", en *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, vol. 18, núm. 1-3, pp. 1-74.

Downs, A. (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.

Gerring, J. (1997), "Ideology: a definitional analysis", en *Political Research Quarterly*, vol. 50, núm. 4, pp. 957-994.

Greene, K. F. (2008), "Dominant Party Strategy and Democratization", en *American Journal of Political Science*, vol. 52, núm. 1, enero, pp. 16-31.

González, C. R. (2010), *The Legislative Politics of Party Competition: An Analysis of Internal Organization in Eight Mexican State Congresses, 2001-2008* (tesis de doctorado), Rice University.

Hill, K. Q. (2001), "Multiple-Method Measurement of Legislators' Ideologies", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, núm. 2, pp. 263-274.

Hinich, M. y M. Munger (2003), *Teoría analítica de la política*, Barcelona, Gedisa.

Jenkins, S. (2006), "The Impact of Party and Ideology on Roll-Call Voting in State Legislatures", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXI, núm. 2, pp. 235-257.

Kerevel, Y. y C. Knott (2016), "La disciplina partidista en el Congreso local del Estado de México, 2012-2015", en R. M. Mirón, G. López Montiel, y S. Bárcena (coords.), *Los Congresos en México: La Representación Política en el Contexto de las Reformas Electorales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Belisario Domínguez, AMEP, Ediciones La Biblioteca.

Loeza, S. (2002), "El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia", en M. Cavarozzi y J. Abal Medina (comps.), *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.

Magar, E. (2017), "La partición de un cártel: votaciones nominales y guerra faccional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1.

Martínez Rodríguez, A. (1996), "Polarización del sistema de partidos en México", en *Crónica Legislativa*, año V, Nueva Época, núm. 10, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, agosto-septiembre, pp. 91-105.

Matsusaka, J. (2000), "Un enfoque económico de la democracia", en M. Tommasi, e I. Kathryn (eds.), *Economía y Sociedad*, Madrid, Cambridge University Press.

Moreno, A. (2018), *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Poole, K. y H. Rosenthal (1997), *Congress. A political-economic history of roll call voting*, Nueva York, Oxford University Press.

Poole, K. (2005), *Spatial models of parliamentary voting*, Nueva York, Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (2008), "Las raíces de la polarización de la política moderna en los Estados Unidos", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 3, pp. 3-37.

Reynoso, D. (2015), "El espacio ideológico subnacional mexicano según juicios de expertos", en *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 2, II Semestre, pp. 317-346.

Robles Peiro, G. (2011), "Dimensiones espaciales de votación legislativa en la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, 2006-2009", en *La Gaceta de Ciencia Política*, ITAM, año 6, número 1, otoño-inverno.

Shor, B. y N. McCarty (2011), "The Ideological Mapping of American Legislatures", en *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, pp. 530-551.

Weldon, J. (2006), "Poder Legislativo, tiempos de cambio", en *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 181, abril.

# **Reelegir sin información (parlamento abierto frente a la reelección local)**

**María del Carmen Nava Polina\***

La reelección legislativa consecutiva en México se retomó tras 81 años de haber sido prohibida. En el contexto actual del incremento en el uso de tecnologías de información, de un marco constitucional y legal engrosado en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, responsabilidad administrativa de servidoras y servidores públicos y combate a la corrupción, así como de una creciente exigencia pública hacia la apertura de los parlamentos, es necesario conocer qué información de las legislaturas existe y si ésta se encuentra accesible en los sitios web oficiales de cada institución, con miras a valorar el trabajo de las y los diputados que aspirarían a reelegirse, así como observar si el precepto constitucional de la reelección implica, en el tiempo, un fortalecimiento institucional en materia de transparencia de la información y apertura.

El objetivo de este artículo es reflejar en qué estado se encuentra la información parlamentaria que existe en los sitios web, si cumple con caracterís-

---

\* Comisionada ciudadana en el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

ticas básicas de apertura y si cuentan con alguna referencia de acciones o apartados de parlamento abierto. Éste es un primer corte del estado de transparencia legislativa al inicio de la reelección legislativa en México en el siglo XXI; se realizarán reportes bianuales como parte del avance de esta agenda de investigación para reflejar si hay cambios (sean mejoras o retrocesos) en la información parlamentaria conforme avanza la posibilidad de ser reelectos o reelectas.

El texto se desarrolla en cuatro partes: la primera incluye una breve historia sobre la reelección legislativa, sus efectos en la aprobación de iniciativas de ley en la Cámara de Diputados a nivel federal en el siglo XX, así como el marco institucional que hoy está vigente en ámbitos de transparencia y reelección. La segunda es sobre la descripción de los elementos de apertura de información parlamentaria, así como su cumplimiento en los 32 congresos locales en 2018-2019. La tercera parte es sobre las características y la conformación partidista de las legislaturas en la actualidad, el estado de acciones y lenguaje de parlamento abierto observados en los portales de los congresos locales. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Cualquier persona que busque conocer, sopesar y contrastar el trabajo que realizan las y los legisladores en un sistema democrático y con el precepto de reelección, tendría que estar en posibilidad de encontrar la información relacionada con su desempeño, las facultades y obligaciones que tienen, así como con el funcionamiento parlamentario. Con la posibilidad de reelección, el que exista información legislativa y parlamentaria completa tiene aún más relevancia.

### **Reelección en el siglo XX y marco institucional**

Este apartado presenta una síntesis de cómo funcionó la reelección legislativa en el siglo XX, cuáles fueron algunos de los efectos que tuvo en la aprobación de leyes y reformas. Refiere la información parlamentaria que existió en dicho siglo. Se presentará cuáles fueron las principales reformas constitucionales

que establecen el marco actual en el que se desarrolla la reelección legislativa local y federal, así como las disposiciones de transparencia.

El tema de la reelección legislativa en México tiene precedentes en el siglo XIX. Damos algunos datos. La reelección se contempla en el primer ordenamiento constitucional de 1824, que siguió el modelo estadounidense. Posteriormente, en las constituciones centralistas de 1836 y 1843 también quedó implícita la reelección de diputados, diputadas y senadores y senadoras. La Constitución de 1857 contemplaba la misma disposición, aunque únicamente para la Cámara de Diputados, puesto que el Poder Legislativo era unicameral (el Senado volvió a surgir en 1874). La reelección legislativa inmediata existió hasta 1933.

Ahora bien, los antecedentes de la no reelección inmediata de las y los legisladores son el artículo 110 de la Constitución de Cádiz (1812) y el artículo 51 de la Constitución de Apatzingán (1813).

La prohibición de la reelección legislativa inmediata y de presidentes y presidentas municipales se estableció en México con la reforma constitucional de 1933. La iniciativa provino del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (antecesor del Partido Revolucionario Institucional, que gobernó a nivel federal durante 70 años ininterrumpidos en el siglo XX).

Treinta años después, en 1964 se buscó reinstaurar la reelección. El Partido Popular Socialista (PPS) presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa en la que se proponía el restablecimiento de la reelección inmediata irrestricta en el Poder Legislativo. El dictamen emitido por las comisiones de Gobernación y la de Puntos Constitucionales fue aprobado en el Pleno de la Cámara, enviado al Senado, rechazado por éste, regresado a la Cámara de origen y finalmente archivado.

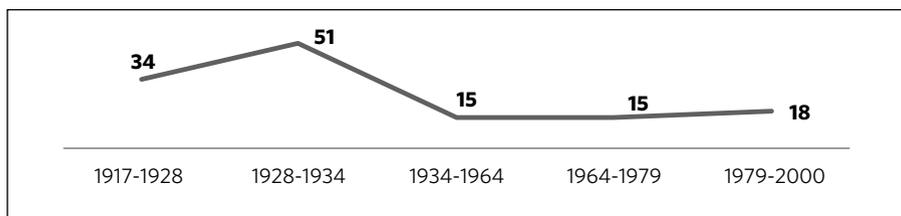
En complemento a estos cambios constitucionales, habría que observar la tasa de reelección legislativa que existió en la Cámara de Diputados y si tuvo implicaciones en la aprobación de iniciativas. De acuerdo con la investi-

gación histórica que realizamos, la tasa de reelección durante el Porfiriato fue muy elevada: entre 1876 y 1912 hubo 1,374 diputaciones, de las cuales se reeligieron 650, es decir, el 47%, casi la mitad. En el Senado la situación fue muy similar: de las 258 senadurías, 112 se reeligieron, es decir, el 43% del total.

En contraste, entre 1917 y 1933 la reelección bajó. De las 2,119 diputaciones sólo se reeligieron 228, es decir, poco más del 10%. Aunque la reelección legislativa inmediata se prohibió desde 1933, existe la llamada “reelección no consecutiva”, que ocurre cuando un legislador o legisladora ocupa el mismo cargo con al menos una legislatura intermedia.

Entre 1934 y 1997, los legisladores y legisladoras mexicanas fueron sistemáticamente amateurs, ya que sólo el 14% de las y los diputados y el 5% de las y los senadores desde 1934 se reeligieron. Entre 1917 y 2000, la tasa de experiencia legislativa en la Cámara de Diputados se comportó de la siguiente manera:

**Gráfica 1**  
**Tasa de experiencia legislativa en la Cámara de Diputados, 1917-2000**



Fuente: Elaboración propia con datos de María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, investigación y seguimiento del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, 1917-2000.

Los elementos institucionales que consideramos para realizar una periodización de la actividad de la Cámara en el siglo XX son: duración de la legislatura, existencia del primer partido político moderno que gobernó por 70 años (lo denominaremos partido oficial), reelección inmediata de legisladores

y legisladoras, sistema electoral por el que se compone la Cámara y los grados de pluralidad partidista. Estas etapas se acompañan de los valores promedio de la aprobación de iniciativas en el pleno.

Establecemos cinco periodos. El primero va de 1917 a 1928; se observa una muy alta pluralidad política, no existen partidos políticos en su concepto moderno, hay reelección inmediata de diputaciones, una elevada cantidad de propuestas de diputaciones, baja aprobación de iniciativas presidenciales, mediano éxito de propuestas de diputados y diputadas y alta tasa de enmiendas de iniciativas.

En esta etapa, tres de cada 10 representantes habían desempeñado el papel con anterioridad, modificaron tres de cada 10 iniciativas dictaminadas o discutidas, se aprobaron cinco de cada 10 iniciativas de representantes y cuatro de cada 10 presidenciales. A este periodo de la historia legislativa en diputaciones le denominamos pluralismo no institucionalizado.

La segunda etapa comprende de 1928 a 1934; es el periodo inmediato posterior a la creación del partido oficial (antecesor del PRI), existe reelección inmediata, hay una alta tasa de profesionalización, la pluralidad partidista pasó a ser nula, más de ocho de cada 10 iniciativas del Ejecutivo fueron aprobadas y ocho de cada 10 de las presentadas por representantes. Este periodo es el de nula pluralidad con inicios de institucionalización.

El tercer corte abarca de 1934 a 1964; es el momento en el que se asienta la nula y baja pluralidad partidista, época de oro del gobierno unificado y del presidencialismo, hay prohibición de la reelección consecutiva de diputaciones, la experiencia legislativa baja hasta el 15%, la aprobación de iniciativas presidenciales es del 96% frente al 47% de diputados y diputadas. Es el periodo de baja pluralidad institucionalizada, cenit del presidencialismo fuerte.

El cuarto periodo remite a los años de 1964 a 1979. Es la etapa en la que la pluralidad comienza a recuperarse, después de 36 años. Instauran el reparto

de diputados de partido, con lo que los partidos pequeños de oposición comienzan a obtener curules. Los efectos de la pluralidad se observan sólo en la proporción de enmiendas de iniciativas (32%), pues la aprobación de iniciativas presidenciales continuó prácticamente con la misma tasa, mientras la aprobación de propuestas de diputados y diputadas siguió en descenso. Es el periodo de pluralidad moderada institucionalizada.

Finalmente, la quinta etapa del siglo XX abarca de 1979 a 2000. En el periodo se instauran los diputados y diputadas de representación proporcional (primero son 100, después 200), la experiencia legislativa de las y los diputados sólo sube en cuatro puntos porcentuales, son casi cinco las enmiendas por cada 10 iniciativas dictaminadas, y la aprobación de propuestas presidenciales fue del 97% en un contexto de gobierno dividido. Es el periodo de recuperación de la pluralidad con gobierno dividido.

**Tabla 1**  
**Etapas de la actividad legislativa en la Cámara de Diputados, 1917-2000**

Características	Periodos				
	1917-1928	1928-1934	1934-1964	1964-1979	1979-2000
Tamaño de legislatura	232-271	153-280	143-178	208-237	400-500
Reelección consecutiva	Sí	Sí	No	No	No
Experiencia legislativa (%)	33.8	51.1	14.7	14.6	18.1
Sistema electoral	MR	MR	MR	MR y RP*	MR y RP
Partido oficial	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Aprobación de iniciativas del Ejecutivo (%)	43.5	84.9	95.9	95.8	96.8
Aprobación de iniciativas de diputados (%)	48.3	79.1	47.0	36.1	17.5
Pluralidad partidista	Muy alta	Nula	Nula-baja	Moderada	Moderada-alta-muy alta

\* La fórmula electoral RP en este periodo se refiere a diputados de partido.

Fuente: Elaboración propia con datos de María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, investigación y seguimiento del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1917-2000.

Observamos como tendencia general que, con la existencia de la reelección consecutiva, la aprobación de iniciativas presidenciales es menor. Sin embargo, la institucionalización del sistema de partidos políticos, elemento esencial que regula el actual sistema político mexicano, no existía a principios del siglo XX. Por lo cual, no puede necesariamente inferirse que, al establecer la reelección legislativa en el siglo XXI, haya un riesgo de menor aprobación de iniciativas presidenciales, pues México ha legislado los últimos 30 años con gobierno dividido y con pocos sobresaltos. Hemos de recordar que en 1988 el partido en el gobierno ya no contaba con la mayoría calificada en el Congreso para aprobación de reformas constitucionales.

Sin embargo, la mayor aprobación de iniciativas de las y los diputados con la existencia constitucional de reelección manifiesta la posibilidad de que, habiendo mayor experiencia legislativa, la tendencia a que se aprueben las iniciativas de legisladores es mayor.

## **Sin información**

La información legislativa del siglo XX era verdaderamente precaria. La única fuente de referencia y consulta hasta 1997 fue el *Diario de los Debates*; era el medio oficial que transcribía lo sucedido en las sesiones plenarias de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Hasta los años treinta del siglo pasado, el *Diario de los Debates* de la Cámara baja transcribía la lista de votaciones nominales que se daban en el Pleno. Después, ya no se reportaron.

Fue en la LVII Legislatura (1997-2000) que las reglas parlamentarias se adecuaron a la pluralidad de fuerzas que existía, lo que se reflejó en la composición partidista proporcional en las comisiones, en los órganos de gobierno. Se legisló para que existiera un sistema electrónico de votación, a partir del cual se conocen –luego de décadas de inexistencia de información– los votos nominales de las y los legisladores, de tal forma que pueden identificarse individualmente, por grupo parlamentario y en cada uno de los dictámenes

votados (salvo los asuntos en los que la votación se realiza por cédula, como designaciones de nombramientos que determina previamente la asamblea).

Fue en esos años que, como parte del proceso de mejoras parlamentarias en cuanto a la generación de información que documentaba el trabajo en las áreas, se creó la *Gaceta Parlamentaria*. En ésta se publican las convocatorias a sesiones de comisiones, de comités, los informes de trabajo de las áreas, los dictámenes, las iniciativas de reformas, las comunicaciones que se recibían de otras instituciones. La gaceta documenta gran parte del trabajo que se desarrolla al interior de las cámaras; existe una para la Cámara baja y otra para la Cámara alta.

Otro factor que se creó para visibilizar el trabajo legislativo fue el Canal del Congreso. En un primer momento, la señal por televisión fue privada, es decir, se transmitían las sesiones por señal de cable; posteriormente, la señal fue abierta. El Canal comenzó a transmitir principalmente las sesiones plenarios, y paulatinamente avanzó en la cobertura de algunas sesiones de comisión o comisiones unidas, que fueron –y aún son– transmitidas por internet a través del sitio web institucional.

En esos años aún no existía el marco normativo que obligaba a transparentar la información pública ni existía la figura de organismos autónomos encargados de garantizar el acceso a la información. La primera ley de transparencia en México apareció en junio de 2002.

Es así como durante prácticamente todo el siglo XX, el Poder Legislativo federal tuvo escasos 15 años de reelección; existía una sola fuente de información oficial que podía ser consultada de forma impresa en la Biblioteca del Congreso de la Unión; no contaba con marcos legales que obligara a transparentar la información pública. Es así que no había ni reelección ni información ni transparencia, mucho menos se hablaba de parlamento abierto.

Si eso se observó a nivel federal, los congresos locales no contaban con ninguna disposición adicional de mejora constitucional, legal ni de información.

La oleada de armonización legal en las entidades federativas en materia legislativa se dio una vez que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos previó las disposiciones que brevemente fueron mencionadas, en cuanto a medios de difusión internos, como la *Gaceta Parlamentaria*.

## **Reformas constitucionales**

México inició la transformación del sistema de representación ciudadana en el siglo XXI con cuatro reformas constitucionales: 1) la de derechos humanos, que entró en vigor en junio de 2011, en la que implícitamente se permitieron las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de lo firmado por México en los tratados internacionales; 2) la de candidaturas independientes para puestos de elección popular en estados y municipios, publicada en diciembre de 2013; 3) la reforma en materia de transparencia en la que partidos políticos están obligados a ser transparentes, publicada a principios de febrero; y 4) la reforma político-electoral que incluye las bases mínimas para realizar una ley de partidos políticos y considera la reelección de las y los legisladores federales, las y los diputados locales y las y los presidentes municipales.

Estos cambios constitucionales son el piso a partir del cual se pretende que los representantes de elección popular sean más responsivos, que los partidos políticos sean más transparentes, que la ciudadanía pueda participar en contiendas electorales sin requerir necesariamente de un partido político, y que el desempeño de los gobiernos municipales tengan la opción de ofrecer un periodo de gestión mayor, para continuar con las políticas públicas que estén a su alcance, si así lo deciden los ciudadanos mediante su voto.

Una quinta parte de los artículos constitucionales (22%) fueron modificados con la reforma político-electoral. Un total de 30 artículos, que incluyen doce temas: reelección legislativa de las y los diputados federales, locales y las y los senadores; reelección de las y los alcaldes, las y los regidores y las y

los síndicos; ley de partidos políticos, autonomía de la procuración de justicia, creación del Instituto Nacional de Elecciones, autonomía de la comisión encargada de evaluar la política social, autonomía de los órganos electorales locales, aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública por parte del Congreso, adelanto de la toma de posesión del titular del Ejecutivo a octubre, ratificación de las y los secretarios de Estado, gobierno de coalición, así como establecimiento de forma de gobierno democrático y laico en los estados.

Esta reforma político-electoral considera distintos plazos de aplicación en el caso de reelección. Para las y los diputados federales y las y los senadores, la posibilidad de reelegirse entró en vigor para las y los candidatos electos en 2018. Las y los diputados locales tuvieron posibilidad de reelegirse una vez terminada la Legislatura que estaba en funciones con la entrada en vigor de la reforma (11 de febrero de 2014). En este sentido, las y los diputados locales de Coahuila y Nayarit fueron los primeros que tuvieron posibilidad de ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos (12 años).

Por su parte, la reforma constitucional establece que las y los presidentes municipales, las y los regidores y las y los síndicos pueden reelegirse hasta por dos periodos consecutivos si no son superiores a tres años; es decir, pueden estar en el mismo puesto por un sexenio. La reforma aplicó para los ayuntamientos que entraron en funciones después de que el decreto entró en vigor.

Ahora bien, la reforma político-electoral incluyó la obligación del Congreso de realizar una ley general de partidos políticos. La observancia de esta ley es relevante para democratizar, transparentar la elección de las y los candidatos, la fiscalización de recursos públicos utilizados por los partidos, así como su toma de decisiones. En este sentido, la ley de partidos, junto con la reforma que establece la reelección legislativa y la reforma en materia de transparencia, conforman el tripié normativo institucional que –en teoría– buscaría fortalecer los mecanismos de regulación de la representación ciudadana.

Cierro esta parte del texto con el enfoque del trabajo de Gabriel Negretto en cuanto a la política del cambio constitucional. En su libro *La política del cambio constitucional en América Latina* refiere que:

allí donde la constitución formal tiende a cambiar frecuentemente, sea por reemplazos o por revisiones profundas a su texto, no hay tiempo de desarrollar interpretaciones o prácticas aceptadas de la misma. Es por esta razón que en contextos de inestabilidad constitucional la lucha por definir los límites y alcances del ejercicio del poder se canaliza frecuentemente en reformas al texto de la constitución. Como los actores políticos no se confían en que las reglas formales perduren, ponen su mayor esfuerzo en definir todos los mayores detalles posibles del uso del poder por medio de las reglas formales. En otras palabras, el formalismo es en gran medida, y quizá irónicamente, un fenómeno derivado de la inestabilidad institucional (Negretto 2015, 18).

Esperemos que en el caso de la reelección legislativa en México y las disposiciones para transparentar información pública no tengan revés en un futuro y exista una contrarreforma. En la historia constitucional mexicana ha prevalecido más la ausencia de reelección y de información legislativa. No obstante, también hay un engrosamiento en la actividad ciudadana que monitorea el desarrollo de los congresos y que requiere cada vez más acciones de apertura y de transparencia legislativa.

### **Parlamento abierto y transparencia**

Este apartado identifica si la información parlamentaria que existe en los congresos locales en México es abierta y si contribuye a: 1) facilitar el conocimiento de sus actividades, y 2) proporcionar elementos de valoración del trabajo legislativo en un contexto de reelección. La premisa inicial es si la información parlamentaria abierta existente, contribuye o no a elevar la calidad de la representación. Plantearé lo que implica la apertura legislativa, algunos avances en el país.

“El Parlamento abierto es una idea que nace en el punto de intersección de dos realidades: la crisis de la representación política y el desarrollo tecnológico” (Zazurca, 2017: 1) refiere Enrique Cebrián Zazurca, académico de la Universidad de Zaragoza, España, al escribir sobre la reforma al Reglamento de las Cortes de Aragón que incorporaron, en junio de 2017, dos principios de parlamento abierto: la participación y la transparencia.

Sin duda, el uso creciente de las tecnologías de información (TIC) ha sido un factor impulsor del requerimiento de la apertura institucional, sumado a la falta de identificación ciudadana con la representación legislativa. Latinoamérica lleva un periodo largo con crisis de representación y desconfianza institucional. Los resultados de la consulta ciudadana que se realizó por la Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa en 2017 lo confirman: la percepción es que las y los legisladores están desconectados de las necesidades de las personas.

Tan sólo en México, el 96% de personas que respondieron a la consulta abierta #DileAlCongreso, que se realizó en línea, consideraron que su congreso no las representa. En este panorama mundial y regional, referiré brevemente el origen del movimiento de parlamento abierto, sus conceptos principales y cómo se ha desarrollado en México como país.

La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria es la guía sobre los requerimientos de información, comunicación, difusión, formato de datos, accesibilidad a instalaciones y participación ciudadana –entre otros aspectos– que deben realizar los legisladores y legisladoras para abonar a su transparencia. Fue presentada a nivel mundial el 15 de septiembre de 2012.

Derivado de los elementos de la Declaratoria, podríamos definir que el parlamento abierto es una interacción pública que incorpora, apertura, transparencia, informa con ética, memoria, oportunidad, exhaustividad y datos abiertos, la representación y los procesos derivados de las facultades constitucionales, legales, reglamentarias y regulatorias de los legisladores y cuerpos legislativos. Ésta es una definición-síntesis que presento, derivada del contenido

de dicha Declaratoria y de observar el trabajo del legislativo durante mi trayectoria profesional.

Por supuesto que, en el contexto de reelección legislativa en México, la información parlamentaria que existe y las acciones de apertura de los congresos locales y las cámaras federales se torna mucho más relevante. Y justo por este motivo es que se realizó la revisión de los portales de los 32 congresos locales.

Ahora bien, el desarrollo del discurso público que hemos observado en México, así como algunas acciones que se han realizado en parlamento abierto, han mostrado grados de avance contrastantes. Menciono algunas:

- El Senado de la República declaró en 2013 adoptar los principios de la Declaración sobre la Transparencia Legislativa a través del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información (COGATI).
- En 2014 se firmó la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) entre el Senado de la República, la Cámara de Diputados, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y organizaciones de la sociedad civil.
- En 2015 se realizó el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México por parte de organizaciones de sociedad civil, con la finalidad de valorar la existencia de elementos básicos de apertura en los 32 congresos locales del país y en las dos cámaras federales. Se reconoció la existencia del 37.5% de elementos básicos de apertura legislativa.
- En 2016, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México estableció en su Reglamento para el Gobierno Interior que se regiría bajo los principios de parlamento abierto.
- En 2017 la Constitución Política de la Ciudad de México estableció la obligación de que el Congreso local funcionara con los principios de apertura.
- En 2017 se realizó el segundo Diagnóstico de parlamento abierto en México, que volvió a presentar resultados reprobatorios, con 40% de elementos básicos de apertura.

Esto es en cuanto a los primeros pasos de parlamento abierto y las primeras valoraciones de la apertura en congresos locales.

Por su lado, y en refuerzo de los elementos básicos de parlamento abierto que se exigen que existan, entre los requerimientos legales de transparencia con los que deben cumplir los congresos, tanto en lo federal como en las entidades federativas, está el que sea pública la documentación de los asuntos que reciben y debaten los órganos de decisión parlamentaria, como el Pleno, las comisiones, los grupos parlamentarios y los órganos de gobierno, como las mesas directivas que son las encargadas de llevar la conducción de las sesiones de asamblea; así como las juntas de coordinación política, que son los órganos que integran la representación partidista a través de las personas que coordinan las bancadas (cabe agregar que, por disposición constitucional, únicamente se conforma un grupo parlamentario por cada partido político que obtuvo representación, previa elección en urnas).

También debe publicarse en los sitios web institucionales la descripción del funcionamiento del Congreso, sus facultades y quiénes lo integran. Sin embargo, esta información es muy escasa en las legislaturas locales de México. La imagen 1 presenta un resumen de las obligaciones de transparencia legislativa que hay.

Previamente comentamos que en febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia de reelección legislativa y municipal. En ese mismo mes, también aprobaron la reforma que otorgó autonomía a los organismos garantes de transparencia y acceso a información, los cuales estarían encargados de supervisar el cumplimiento de los congresos –en su calidad de sujetos obligados– y de publicar información específica de la institución.

En los últimos siete años, con la exigencia ciudadana de cumplir con los estándares de parlamento abierto en México manifiesta desde finales de 2012, promovida a través de foros públicos y con la firma de la Alianza para el Parlamento Abierto con el Senado de la República, el Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y organizaciones de sociedad civil, se ha generado que los congresos y representantes comiencen a utilizar en sus discursos el binomio de palabras a las que antes no recurrían.

### Imagen 1

## Obligaciones legales de transparencia para las instituciones legislativas

### Obligaciones de Transparencia para Instituciones Legislativas Federales y Locales

- Los congresos en México deben colocar información pública en sus sitios web, señaladas en 63 fracciones de los artículos 70 y 71 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Los organismos garantes en la materia son quienes verifican el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (Capítulo VI).
- Los organismos garantes podrán imponer sanciones por incumplimiento: amonestación pública o multa. Las sanciones deben colocarlas en sitio web (art. 305 LGT).
- Las sanciones económicas a servidores públicos o a colaboradores de sujetos obligados no podrán cubrirse con recursos públicos (art. 305 LGT).
- Cualquier persona puede denunciar ante los organismos garantes la falta de publicación de las obligaciones de transparencia (Capítulo VII LGT).

#### Obligaciones Específicas

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gaceta Parlamentaria</li> <li>• Orden del Día</li> <li>• Diario de los Debates</li> <li>• Versiones estenográficas</li> <li>• Asistencias</li> <li>• Votaciones económicas, nominales, por cédula (ilegisladas)</li> <li>• Inicialices de ley</li> <li>• Puntos de acuerdo</li> <li>• Dictámenes</li> <li>• Leyes, decretos y acuerdos aprobados</li> <li>• Convocatorias, actas, acuerdos, votos particulares, reservas de dictámenes</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Pleno</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda legislativa</li> <li>• Contrataciones de servicios personales</li> <li>• Informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de recursos financieros</li> <li>• Padrón de cabilderos</li> <li>• Versiones públicas de información entregada en audiencias públicas, comparencias y en procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Órganos de Gobierno</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencias</li> <li>• Votaciones económicas, nominales, por cédula (ilegisladas)</li> <li>• Convocatorias, actas, acuerdos, votos particulares, reservas de dictámenes</li> <li>• Orden del día</li> <li>• Resoluciones sobre juicios políticos y declaraciones de procedencia</li> <li>• Versiones estenográficas</li> <li>• Versiones públicas de información entregada en audiencias públicas, comparencias y en procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro</li> <li>• Contrataciones de servicios personales</li> <li>• Informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de recursos financieros</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Comisiones y Comités</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda Legislativa</li> <li>• Contrataciones de servicios personales</li> <li>• Informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de recursos financieros</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Grupos parlamentarios</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrataciones de servicios personales</li> <li>• Informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de recursos financieros</li> <li>• Resultados de estudios e investigaciones</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Centros de estudio u órganos de investigación</b></p>	

Fuente: Elaboración propia al 1° agosto 2017 con base en disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 4 mayo 2015.

#TransparenciaLegislativa

Fuente: Elaboración propia con datos de María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, investigación y seguimiento del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1917-2000.

El parlamento abierto llegó para quedarse, aunque falte por dotar de contenido y realidad el quehacer completo parlamentario mexicano. Distintos foros académicos también retoman, reflexionan, revisan y retroalimentan en torno a las características e implicaciones de la apertura.

### **Principios y niveles de información**

Pese a que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública refiere un conjunto de información legislativa que debe estar en los sitios web, los congresos locales no cumplen con ello, y lo mostraremos más adelante.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de la Alianza para el Parlamento Abierto,<sup>1</sup> que en su momento realizaron los diagnósticos de parlamento abierto en México en 2015 y 2017, fueron Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Gesoc, Impacto Legislativo, Instituto Mexicano para la Competitividad, Transparencia Mexicana, Social Tic, Sonora Ciudadana y Visión Legislativa; en el primer diagnóstico también participaron Arena Ciudadana y OPI.

El diagnóstico presenta en 10 principios los requerimientos básicos de parlamento abierto, uno de los cuales es la información parlamentaria. Los 10 principios son:

1. Derecho a la información.
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas.
3. Información parlamentaria.
4. Información presupuestal y administrativa.
5. Información sobre las y los legisladores y las y los servidores públicos.
6. Información histórica.
7. Datos abiertos y no propietarios.
8. Accesibilidad y difusión.

---

1 Puede consultarse en <https://www.parlamentoabierto.mx/>

9. Conflictos de interés.
10. Legislan a favor del Estado abierto (este refraseo es propio, pues el principio se especifica como “gobierno abierto”, en vez de “Estado abierto”).

Ahora bien, la investigación realizada refleja los resultados de revisar 21 tipos de información que integran el principio tres sobre información parlamentaria. Conforme a la metodología del Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, se considera que cumplen con el principio de apertura si los congresos publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

Los elementos básicos de la información parlamentaria son los siguientes:

1. Funciones del Legislativo.
2. Proceso legislativo.
3. Representantes.
4. Al menos dos cuentas de redes sociales.
5. Orden del día.
6. Actividades del Pleno y comisiones en redes sociales.
7. Funciones de órganos de gobierno.
8. Integrantes de órganos de gobierno.
9. Listado comisiones y comités.
10. Funciones de unidades administrativas.
11. Organigrama de estructura.
12. Motor de búsqueda en web (que se acota a la información del cuerpo legislativo).
13. Número y periodo de legislatura.
14. Lista de todos los documentos que recibe.

15. Listas de asistencia actualizadas.
16. Listas de votaciones actualizadas.
17. Convocatorias de comisiones.
18. Listado de leyes vigentes.
19. Versión estenográfica de comisiones.
20. Versión estenográfica del pleno.
21. Diarios de debates y/o versiones estenográficas (disponibles en la web transcurridas las 24 horas de realizada la sesión).

Los resultados del diagnóstico sobre este principio son demoledores y nada halagüeños para lo que requerimos afrontar en términos de información parlamentaria para considerar reelegir o no a un o una legisladora. El promedio de información parlamentaria que para 2018 se observó en México es del 59.4%. Doce características de 21 están por debajo del nivel aprobatorio, por lo que los congresos locales de México reprueban –en promedio– en cuanto a la información parlamentaria básica siguiente: explicación de funciones administrativas, asistencias actualizadas, motor de búsqueda en sus sitios web, funciones de órganos de gobierno, proceso legislativo.

Aún más: 18 de 34 instituciones legislativas tienen resultados reprobatorios en información parlamentaria básica. Se consideran 34 legislaturas debido a que son 32 locales y dos cámaras federales. Son cinco los congresos que tienen más de 80% de información parlamentaria: Nuevo León, Chihuahua, Tamaulipas, Guanajuato y el Senado.

Son seis congresos los que tienen entre 70% y 80% de información parlamentaria: Cámara de Diputados, Campeche, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Chiapas. Son cinco los que observan 62% de información: Colima, Jalisco, Sonora, Tlaxcala y Veracruz. Son nueve los que tienen entre 50% y 60%: Yucatán, Zacatecas, Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Tabasco.

Son cinco congresos que se encuentran en el rango de 40% a 50%: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México y Guerrero.

Son cuatro los congresos que tienen menos de 33% de información parlamentaria: Estado de México, Morelos, Michoacán y Nayarit.

## **Resultados por entidad federativa**

La realidad de cada congreso local es distinta. El país tiene, en mayo de 2019, un total de 1,113 diputadas y diputados locales que pudieran ser reelectos o que ya ejercen por segunda ocasión su cargo, una vez que fueron reelectos en las elecciones de julio de 2018. Al corte de esta investigación, México tenía 91 diputadas y diputados locales reelectos, lo que representa una tasa del 8.2%. Cabe agregar que será en el año 2021 que empatará la posibilidad de que cualquier legislador o legisladora –sea local o federal–, si cumple con lo especificado en su respectiva constitución, aspire a reelegirse, debido a que los tiempos de entrada en vigor de las reformas constitucionales fueron distintos en entidades federativas y a nivel federal.

La situación, en cuanto a información parlamentaria y de parlamento abierto, se resume a continuación conforme a lo que se observó en cada entidad federativa; es decir, la síntesis específica si hubo elecciones recientes, cuántos legisladores o legisladoras integran el Congreso, si el portal institucional hace o no referencia de parlamento abierto. Se asigna una calificación como experiencia de usuario con base en si se considera la información parlamentaria que existe en el sitio web y de PA, incluyendo si ésta es entendible y accesible en una escala del cero al 10 (donde cero es muy insuficiente y 10 muy suficiente). En caso de existir, también se resaltan elementos de buenas prácticas (o su opuesto). La descripción de ninguna forma pretende ser exhaustiva, sino que busca enlistar las principales características.

### **1. Aguascalientes**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 27 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada (llega a 2018), su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es realmente bajo. Calificación general: 4.

## **2. Baja California**

Tiene elecciones en julio de 2019, tiene 25 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es bajo. Calificación general: 5.

## **3. Baja California Sur**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 21 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es muy bajo. Calificación general: 4.

## **4. Campeche**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 35 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, aunque tiene información de otras legislaturas, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es realmente bajo. Calificación general: 3.

## **5. Ciudad de México**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 66 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto, sólo como parte de “transparencia histórica” refiere a lo que hizo la Asamblea Legislativa.<sup>2</sup> La actual página del Congreso es deficiente. La información disponible es muy poca, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es nulo, tiene la leyenda “Las Obligaciones de Transparencia del Congreso de la Ciudad de México serán actualizadas y publicadas de acuerdo a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, de conformidad con los lineamientos que emitan los Órganos Garantes, así como los demás ordenamientos jurídicos vigentes y aplicables”. Calificación general: 2.

---

2 Ver <https://congresociudaddemexico.gob.mx/transparencia-900-1.html>

## **6. Coahuila**

Tuvo elecciones en 2017, tiene 25 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto, sólo 1 comunicado de prensa. La información en general no está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es realmente bajo. Calificación general: 4.

## **7. Colima**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 25 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general está actualizada aunque no en datos abiertos, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es bajo. Calificación general: 6.

## **8. Chiapas**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 40 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es realmente bajo. Calificación general: 4.

## **9. Chihuahua**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 33 legisladores y legisladoras, tiene un micrositio que refiere específicamente a parlamento abierto con los 10 principios de la declaración que se pueden consultar con la información que cada uno de los principios establece. La información está actualizada, pero también hay información histórica. Su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es altísimo. Calificación general: 10.

## **10. Durango**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 25 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es medio. Calificación general: 6.

### **11. Guanajuato**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 36 legisladores y legisladoras, tiene un parte que refiere a parlamento abierto; sin embargo, la página cambió por el cambio en la Legislatura, así que no contiene todo lo que se plasmaba antes. La información en general está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es bueno. Calificación general: 8.

### **12. Guerrero**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 46 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, pero hay información histórica. Su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es medio. Calificación general: 5.

### **13. Hidalgo**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 30 legisladores y legisladoras, no tiene un micrositio que refiera a parlamento abierto, aunque hay un comunicado de prensa. La información en general no está actualizada y su consulta es difícil. Su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es bajo. Calificación general: 4.

### **14. Jalisco**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 38 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general está actualizada aunque incompleta, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es medio-bajo. Calificación general: 7.

### **15. Estado de México**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 75 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general está actualizada y usa lenguaje ciudadano, pero está incompleta. Su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es medio-bajo. Calificación general: 7.

## **16. Michoacán**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 40 legisladores y legisladoras, no tiene un micrositio que refiera a parlamento abierto, pero hay comunicados de prensa. La información en general no está actualizada. Su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es medio-bajo. Calificación general: 6.

## **17. Morelos**

No hay accesibilidad en portal para conocer el número, nombre y trabajo de las comisiones. Incluye vínculos que no llevan a la información. No tiene buscador. Para el historial de boletines no funciona la página. Calificación general: 0 (cero).

## **18. Nayarit**

Se agregó una comisión más con respecto a 2018. No tiene comités en web porque la ley no lo contempla. No hay información sobre los centros de estudio. El Congreso presentó compromisos para impulsar el parlamento abierto. El Congreso alberga información histórica de 30 legislaturas, cuenta con una sección para ello. Hay histórico de información legislativa. Calificación general: 8.

## **19. Nuevo León**

Contiene información de lista de diputados y diputadas de legislaturas anteriores, LXXXI-LXXXIII. El número de comisiones ordinarias que se reportan en web (26) es diferente al artículo 70 de la ley orgánica que establece 24. Presentó compromisos para impulsar parlamento abierto. Hay vínculo al micrositio de la pasada legislación. Calificación general: 8.

## **20. Oaxaca**

Las comisiones ordinarias no coincide con lo que establece la Ley Orgánica en su artículo 49, que refiere 39 comisiones, y en sitio web reporta 35. Hay una sección que en específico refiere a parlamento abierto que

contiene los 10 principios. Existe una serie de iniciativas en torno a PA, por ejemplo, el principio de parlamento abierto para el funcionamiento del Congreso del Estado. Tiene una sección especial para informar sobre el proceso legislativo con infografías. Hay micrositio de legislaturas pasadas (cuatro) donde remite a sitios web antiguos. Tiene un organigrama de organización del Pleno. Los links a redes no están hipervinculados correctamente. No hay un buscador. Hay información del trabajo en comisiones, aunque no en datos abiertos; sí reporta convocatorias, asistencia, votaciones, orden del día. Calificación general: 9.

### **21. Puebla**

Cuenta con elemento de accesibilidad para grupos vulnerables. Las comisiones ordinarias que reporta en web son más que en la ley (38/35). Hay redes sociales pero no están visibles/accesibles. Cuenta con micrositio de al menos cuatro legislaturas. Cuenta con un glosario de términos. No cuenta con motor de búsqueda. Tiene una sección dedicada al desempeño legislativo y una de evaluación por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Calificación general: 9.

### **22. Querétaro**

Hay un seguimiento de las actividades de cada legislador y legisladora aunque no en datos abiertos. No hay información histórica. Sólo con información histórica de gacetas de la Legislatura pasada. Información no actualizada, como la lista de asistencia. No hay información de comisiones, más que de asistencia sin actualizar. Hay versiones estenográficas de la Legislatura pasada. Calificación general: 4.

### **23. Quintana Roo**

Cuenta con un micrositio de parlamento abierto que cuenta con los principios. Ha externado compromiso para impulsar parlamento abierto. Uso de redes para comunicar actividades, no tanto de documentos oficiales. Calificación general: 7.

#### **24. San Luis Potosí**

Uso de material visual para explicar. Uso de redes sociales para boletines y comunicar actividades. No hay documentación de trabajo en comisiones. Calificación general: 6.

#### **25. Sinaloa**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 40 legisladores y legisladoras, tiene un micrositio que refiere específicamente a parlamento abierto con los 10 principios de la declaración que se pueden consultar con la información que cada uno de los principios establece. La información en general está actualizada y usa lenguaje ciudadano. Calificación general: 8.

#### **26. Sonora**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 33 legisladores y legisladoras, tiene un micrositio que refiere a parlamento abierto, así como comunicados de prensa. La información en general está actualizada y tiene mucha información de consulta histórica. Su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es realmente bajo. Calificación general: 7.

#### **27. Tabasco**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 35 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es realmente bajo. Calificación general: 4.

#### **28. Tamaulipas**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 36 legisladores y legisladoras, tiene un micrositio que refiere específicamente a parlamento abierto con los 10 principios de la declaración que se pueden consultar con la información que cada uno de los principios establece. La información en general está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es medio-bueno. Calificación general: 8.

### **29. Tlaxcala**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 25 legisladores y legisladoras, tiene un micrositio que refiere a parlamento abierto, pero en realidad es una farsa y una simulación porque te conduce a un micrositio de atención ciudadana que solamente es un centro de contacto donde uno deja su mail. La información en general no está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es realmente bajo. Calificación general: 4.

### **30. Veracruz**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 50 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es bajo. Calificación general: 5.

### **31. Yucatán**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 25 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es muy bajo. Calificación general: 3.

### **32. Zacatecas**

Tuvo elecciones en 2018, tiene 30 legisladores y legisladoras, no tiene nada que refiera a parlamento abierto. La información en general no está actualizada, pero tiene mucha información histórica disponible para consulta. Su cumplimiento con las obligaciones de transparencia es medio. Calificación general: 7.

## **Características de legislaturas**

Los periodos en los que el legislador o legisladora puede reelegirse son tres: de seis, nueve y hasta 12 años. Salvo un periodo de transición en el que algunas legislaturas que, por empatar calendario electoral local con federal, duraron –por excepción– menos o más de tres años.

El tamaño de la legislatura, número de comisiones, integración partidista, cambia en cada entidad federativa. Esta parte del artículo refiere sobre la conformación de bancadas, las y los legisladores reelectos y las características de accesibilidad y lenguaje sencillo en los sitios web institucionales. La relevancia de describir la integración legislativa implica asentar el punto de partida partidista en el que se encuentran los congresos, para poder ubicar las mejoras –o no– de la información parlamentaria que reporten en portales institucionales y si los elementos y acciones de parlamento abierto mejoran en el tiempo, previo a que se realicen las jornadas electorales en las que los legisladores y legisladoras que actualmente están en funciones pudieran ser reelectos.

El número promedio de diputadas y diputados por congreso local es de 34; sin embargo, 15 congresos locales sobrepasan la media. Por su parte, en 19 congresos locales hay gobierno dividido, es decir, el partido de la gubernatura no cuenta con mayoría legislativa en el Congreso para aprobar por sí mismo cualquier disposición. Por el contrario, en 13 congresos locales gobierna el mismo partido.

Hay 20 congresos locales que cuentan con diputadas y diputados reelectos, de los cuales 8 tienen gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN), 6 del Partido Revolucionario Institucional y 3 del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Morena es el partido que encabeza la titularidad del Poder Ejecutivo de 2018 a 2024 y tiene la bancada más grande en 18 legislaturas estatales. Esto sin considerar las diputaciones de partidos que fueron en coalición electoral en las elecciones de julio de 2018 y que contribuyen a conformar mayorías legislativas. Los partidos de dicha coalición fueron: el Partido Encuentro Social (PES), que incluso perdió el registro por no contar con los votos mínimos establecidos para continuar como partido político a nivel nacional, y el Partido del Trabajo (PT).

Ahora bien, ocho entidades federativas tienen seis años de reelección legislativa: Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas. Morelos tiene el único Congreso que permite un periodo de hasta nueve años para ser legislador. Un total de 23 congresos tienen posibilidad de que sus legisladores y legisladoras estén hasta por 12 años: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Esta revisión se realizó con base en las constituciones locales de las 32 entidades federativas, con textos actualizados a julio de 2018 (ver tabla 2).

En relación con que si existe un gobierno dividido después de las elecciones locales que se llevaron a cabo en julio de 2018, se observó que en 15 entidades lo hay, éstas son: Puebla, Estado de México, Durango, Oaxaca, Guerrero, Sonora, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Baja California Sur, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Colima y Yucatán.

En tanto que en Nuevo León, Nayarit, Baja California, Tamaulipas y Coahuila están por llevarse a cabo elecciones en julio de 2019.

**Tabla 2**  
**Integración de congresos locales y reelección**

Congreso	Población INEGI 2015	Número de diputados y diputadas	Integración de Congreso por partido	Diputadas y diputados reelectos	Porcentaje del partido más numeroso	Partido del gobernador (periodo)
Aguascalientes Legislatura LXIV 2018-2021	1,312,544	27	PAN 12, Morena 5, PRI 4, PES 2, PVEM 1, PRD 1, MC 1, PNA 1	8	44.4% PAN	PAN 2016-2021
Baja California Legislatura XXII 2016-2019	3,315,766	25	PAN 13, PRI 5, Morena 2, PT 1, MC 1, PRD 1, PES 1, PBC 1	0	52% PAN	PAN 2013-2019
Baja California Sur Legislatura XV 2018-2021	712,029	21	Morena 8, Sin partido 7, PRS 1, PAN 1, PRD 1, PRI 1, PT 1, Partido Humanista 1	0	38% Morena	PAN 2015-2021
Chiapas Legislatura LXVI 2018-2021	5,217,908	40	Morena 12, PVEM 6, PRI 5, PT 5, PES 4, Chiapas Unido 4, Mover Chiapas 2, PAN 1, PRD 1	5	30% Morena	Morena 2018-2024
Campeche Legislatura LXII 2018-2021	899,931	35	PRI 12, Morena 11, PAN 6, PNA 2, PT 2, PVEM 1, Independiente 1	0	34% PRI	PRI 2015-2021

Continúa...

2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

Congreso	Población INEGI 2015	Número de diputados y diputadas	Integración de Congreso por partido	Diputadas y diputados reelectos	Porcentaje del partido más numeroso	Partido del gobernador (período)
Chihuahua Legislatura LXVI 2018-2021	3,556,574	33	PAN 11, Morena 8, PRI 4, PES 4, PT 2, MC 2, PANAL 1, PVEM 1	1	33.3% PAN	PAN 2016-2021
Ciudad de México Legislatura I 2018-2021	8,918,653	66	Morena 37, PAN 11, PRD 6, PRI 5, PT 4, PVEM 2, PES 1	0	56% Morena	Morena 2018-2024
Coahuila Legislatura LXI 2017-2020	2,954,915	25	PRI 10, PAN 9, UDC 3, Morena 2, PRD 1	2	40% PRI	PAN 2017-2023
Colima Legislatura LIX 2018-2021	711,235	25	Morena 9, PT 3, PRI 3, PAN 3, PVEM 3, MC 1, PNA 1, independientes 2	0	36% Morena	PRI 2016- 2022
Durango Legislatura LXVIII 2018-2021	1,754,754	25	Morena 10, PAN 5, PRI 5, PT 4, PVEM 1	3	40% Morena	PAN 2016-2022
Guanajuato Legislatura LXIV 2018-2021	5,853,677	36	PAN 19, Morena 5, PRI 4, PRD 3, PVEM 2, PNA 1, MC 1, PT 1	3	52% PAN	PAN 2018-2024

Continúa...

Congreso	Población INEGI 2015	Número de diputados y diputadas	Integración de Congreso por partido	Diputadas y diputados reelectos	Porcentaje del partido más numeroso	Partido del gobernador (período)
Guerrero Legislatura LXII 2018-2021	3,533,251	46	Morena 24, PRI 10, PRD 7, PVEM 2, PAN 1, MC 1, PT 1	0	52% Morena	PRI 2015-2021
Hidalgo Legislatura LXIV 2018-2021	2,858,359	30	Morena 17, PRI 5, PAN 3, PNA 1, PES 2, PT 1, PRD 1	4	56.6% Morena	PRI 2016-2022
Jalisco Legislatura LXII 2018-2021	7,844,830	38	MC 16, PAN 9, Morena 6, PRI 3, PRD 2, PVEM 1, PT 1	2	42% MC	MC 2018-2024
Estado de México Legislatura LX 2018-2021	16,187,608	75	Morena 38, PRI 12, PT 9, PAN 7, PES 5, PVEM 2, PRD 2	3	50.6% Morena	PRI 2017-2023
Michoacán Legislatura LXXIV 2018-2021	4,584,471	40	Morena 13, PAN 8, PRD 7, PRI 5, PT 4, PVEM 2, MC 1	3	32.5% Morena	PRD 2015-2021
Morelos Legislatura LIV 2018-2021	1,903,811	20	Morena 6, PES 5 PT 2, PAN 1, PRI 1, PRD 1, MC 1, PANAL 1, PSD 1, Partido Humanista 0	0	30% Morena	Morena 2018-2024

Continúa...

2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

Congreso	Población INEGI 2015	Número de diputados y diputadas	Integración de Congreso por partido	Diputadas y diputados reelectos	Porcentaje del partido más numeroso	Partido del gobernador (período)
Nayarit Legislatura XXXII 2017-2020	1,181,050	30	PAN 9, PRI 8, PRD 5, PT 3, Morena 2, MC 1, NA 1, SP 1	1	30% PAN	PAN 2017-2021
Nuevo León Legislatura LXXV 2018-2021	5,119,504	42	PAN 15, PRI 8, Morena 8, PT 4, MC, 4, PES 1, PVEM 1, NA 1,	11	35.7% PAN	Independiente 2015-2021
Oaxaca Legislatura LXIV 2018-2021	3,967,889	42	Morena 26, PRI 6, PT 3, PES 2, PVEM 2, Mujeres Independientes 2, PAN 1	1	61.9% Morena	PRI 2016-2021
Puebla Legislatura LX 2018-2021	6,168,883	41	Morena 14, PAN 7, PT 5, PRI 4, PES 3, PRD 2, MC 2, NA 2, PVEM 1, CPP 1	0	34% Morena	PAN 2019-2025
Querétaro Legislatura LIX 2018-2021	2,038,372	25	PAN 12, Morena 6, PRI 4, PVEM 1, Independiente 1, PES 1	6	48% PAN	PAN 2015-2021
Quintana Roo Legislatura XV 2016-2019	1,501,562	25	PAN 6, PRI 6, Independiente 5, PVEM 4, PES 2, NA 2	0	24% PAN 24% PRI	PRD 2016-2022

Continúa...

Congreso	Población INEGI 2015	Número de diputados y diputadas	Integración de Congreso por partido	Diputadas y diputados reelectos	Porcentaje del partido más numeroso	Partido del gobernador (período)
San Luis Potosí Legislatura LXII 2018-2021	2,717,820	27	PAN 6, Morena 6, PRI 5, PRD 2, PT 2, PVEM 2, NA 1, MC 1, Partido Conciencia Popular 1, PES 1	10	22% PAN 22% Morena	PRI 2015-2021
Sinaloa Legislatura LXIII 2018-2021	2,966,321	40	Morena 23, PRI 8, PT 3, PAN 2, PRD 1, PAS 1, PES 1, Independiente 1	3	57% Morena	PRI 2017-2023
Sonora Legislatura LXII 2018-2021	2,850,330	33	Morena 12, PES 5, PRI 5, PT 4, PAN 3, PNA 2, PMC 1, PVEM 1	1	36% Morena	PRI 2015-2021
Tabasco Legislatura LXIII 2018-2021	2,395,272	35	Morena 21, PRD 6, PRI 5, PVEM 2, Independiente 1	1	60% Morena	Morena 2018-2024
Tamaulipas Legislatura LXIII 2016-2019	3,441,698	36	PAN 20, PRI 11, PANAL 2, MC 1, Morena 1, Sin partido 1	0	55.5% PAN	PAN 2016-2022
Tlaxcala Legislatura LXII 2018-2021	1,272,847	25	Morena 11, PT 4, PES 2, PAN 2, PRD 2, PRI 1, MC 1, PNA 1, PVEM 1	0	44% Morena	PRI 2017-2023

Continúa...

## 2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

Congreso	Población INEGI 2015	Número de diputados y diputadas	Integración de Congreso por partido	Diputadas y diputados reelectos	Porcentaje del partido más numeroso	Partido del gobernador (período)
Veracruz Legislatura LXV 2018-2021	8,112,505	50	Morena 26, PAN 13, PRI 3, MC 2, PRD 2, PES 2, PT 1, PVEM 1	7	52% Morena	Morena 2018-2024
Yucatán Legislatura LXII 2018-2021	2,097,775	25	PRI 10, PAN 6, Morena 4, PVEM 1, PRD 1, PNA 1, MC 2	1	40% PRI	PAN 2018-2024
Zacatecas Legislatura LXIII 2018-2021	1,579,209	30	Morena 9, PRI 6, PAN 4, PRD 3, PVEM 2, PNA 2, PT 2, PES 2	5	30% Morena	PRI 2016-2021

Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta intercensal de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el caso de población por entidad federativa; de las constituciones locales así como de la revisión de las reformas constitucionales realizadas en materia de reelección legislativa entre 2014 y 2018; de solicitudes de acceso a la información pública presentadas del 12 al 20 de marzo de 2019; tanto a los órganos electorales locales como a los congresos estatales para conocer del número de diputaciones reelectas desde la reforma política electoral del 2014 (Estado de México no contestó, por lo que las diputaciones reelectas se obtuvieron de contrastar la integración de legislaturas en portales oficiales del Congreso local). La conformación partidista se obtuvo de los sitios web institucionales de los congresos, consultados entre enero y marzo 2019, posterior a haber revisado la integración obtenida conforme a la Jornada Electoral de julio de 2018.



Si consideramos la información parlamentaria que existe en el sitio web y de PA, incluyendo si ésta es entendible y accesible, ¿qué calificación le daríamos al sitio del cero al 10 (donde cero es *muy insuficiente* y 10 *muy suficiente*)? (ver tabla 3).

**Tabla 3**  
**Características de parlamento abierto en información parlamentaria por Congreso local**

	Gobierno dividido 2018	Gobierno dividido/nueva gestión	Información parlamentaria en web entendible y accesible	Referencia al PA en web	Referencia de actividad legislativa de PA en comunicados	¿Hay algún vínculo a PA?	Acción sobre PA	Mecanismo de evaluación/seguimiento/difusión del trabajo legislativo	Publican y difunden de manera proactiva información relevante
Aguascalientes Legislatura LXIV 2018-2021	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Baja California Legislatura XXII 2016-2019	No	-	Sí	No	No	No	No	No	No
Baja California Sur Legislatura XV 2018-2021	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Campeche Legislatura LXII 2018-2021	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No

Continúa...

	Gobierno dividido 2018	Gobierno dividido/nueva gestión	Información parlamentaria en web entendible y accesible	Referencia al PA en web	Referencia de actividad legislativa de PA en comunicados	¿Hay algún vínculo a PA?	Acción sobre PA	Mecanismo de evaluación/seguimiento/difusión del trabajo legislativo	Publican y difunden de manera proactiva información relevante
Chiapas Legislatura LXVI 2018-2021	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Chihuahua Legislatura LXVI 2018-2021	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ciudad de México Legislatura I 2018-2021	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Coahuila Legislatura LXI 2017-2020	Sí	-	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Colima Legislatura LIX 2018-2021	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No

Continúa...

2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

	Gobierno dividido 2018	Gobierno dividido/nueva gestión	Información parlamentaria en web entendible y accesible	Referencia al PA en web	Referencia de actividad legislativa de PA en comunicados	¿Hay algún vínculo a PA?	Acción sobre PA	Mecanismo de evaluación/seguimiento/difusión del trabajo legislativo	Publican y difunden de manera proactiva información relevante
Durango Legislatura LXVIII 2018-2021	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Estado de México Legislatura LX 2018-2021	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Guanajuato Legislatura LXIV 2018-2021	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guerrero Legislatura LXII 2018-2021	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Hidalgo Legislatura LXIV 2018-2021	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No

Continúa...

	Gobierno dividido 2018	Gobierno dividido/nueva gestión	Información parlamentaria en web entendible y accesible	Referencia al PA en web	Referencia de actividad legislativa de PA en comunicados	¿Hay algún vínculo a PA?	Acción sobre PA	Mecanismo de evaluación/seguimiento/difusión del trabajo legislativo	Publican y difunden de manera proactiva información relevante
Jalisco Legislatura LXII 2018-2021	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Michoacán Legislatura LXXIV 2018-2021	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Morelos Legislatura LIV 2018-2021	Sí*	No	No	No	No	No	No	No	No
Nayarit Legislatura XXXII 2017-2020	Sí*	-	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Nuevo León Legislatura LXXV 2018-2021	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Continúa...

2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

	Gobierno dividido 2018	Gobierno dividido/nueva gestión	Información parlamentaria en web entendible y accesible	Referencia al PA en web	Referencia de actividad legislativa de PA en comunicados	¿Hay algún vínculo a PA?	Acción sobre PA	Mecanismo de evaluación/seguimiento/difusión del trabajo legislativo	Publican y difunden de manera proactiva información relevante
Oaxaca Legislatura LXIV 2018-2021	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Puebla Legislatura LX 2018-2021	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Querétaro Legislatura LIX 2018-2021	No	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Quintana Roo Legislatura XV 2016-2019	-	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí Legislatura LXII 2018-2021	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí

Continúa...

	Gobierno dividido 2018	Gobierno dividido/nueva gestión	Información parlamentaria en web entendible y accesible	Referencia al PA en web	Referencia de actividad legislativa de PA en comunicados	¿Hay algún vínculo a PA?	Acción sobre PA	Mecanismo de evaluación/seguimiento/difusión del trabajo legislativo	Publican y difunden de manera proactiva información relevante
Sinaloa Legislatura LXIII 2018-2021	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Sonora Legislatura LXII 2018-2021	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Tabasco Legislatura LXIII 2018-2021	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Tamaulipas Legislatura LXIII 2016-2019	No	-	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Tlaxcala Legislatura LXII 2018-2021	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No

Continúa...

2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

	Gobierno dividido 2018	Gobierno dividido/nueva gestión	Información parlamentaria en web entendible y accesible	Referencia al PA en web	Referencia de actividad legislativa de PA en comunicados	¿Hay algún vínculo a PA?	Acción sobre PA	Mecanismo de evaluación/seguimiento/difusión del trabajo legislativo	Publican y difunden de manera proactiva información relevante
Veracruz Legislatura LXV 2018-2021	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Yucatán Legislatura LXII 2018-2021	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Zacatecas Legislatura LXIII 2018-2021	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No

\* Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes orgánicas de los congresos locales, así como monitoreo de cada uno de sus sitios web durante los meses de enero a marzo de 2019.

## Conclusiones

La rendición de cuentas de las y los diputados y las y los senadores no es resultado automático de la reelección. La reelección por sí misma, sin una adecuada legislación secundaria y reglas democráticas de participación, de elección de candidaturas en los partidos políticos, de sanciones, de seguimiento, evaluación pública, difusión de actividades y resultados, puede ser una reforma que no genere beneficios públicos. La participación de la sociedad civil, especialistas, grupos de interés, organizaciones y medios de comunicación para monitorear e impulsar un mejor desempeño público, es indispensable.

A favor de la reelección consecutiva se argumenta que facilita la profesionalización de las y los parlamentarios, fortalece las actividades legislativas y de control del gobierno, se daría seguimiento a las agendas legislativas, se verían cuerpos estables de los legisladores y legisladoras incentivados por ocupar nuevamente el cargo, desarrollarían mejor su trabajo y atenderían su base electoral, ya que ésta sería quien decida, a través de su voto, que un representante ocupase nuevamente un escaño o curul.

En contraste, los hallazgos reportados en este artículo identifican que falta mucho trabajo por realizar en los portales legislativos para afirmar que existe la información parlamentaria básica que contribuya a facilitar el conocimiento de las actividades cotidianas de las diputadas y los diputados, para entonces tener elementos informativos que faciliten la decisión de reelegir o no a un legislador o legisladora.

Sin información parlamentaria y en un contexto de integración partidista mayoritario, la prueba de fuego de la aportación a la democracia y fortalecimiento de la institución legislativa justo estará en manos del partido que, al menos entre 2018 y 2021, tiene la fuerza mayoritaria en los congresos. En el 2021 se valorará si se contribuyó con la calidad de la representación en términos de difundir información, de cumplir con transparencia legislativa y de mostrar si adoptan características de parlamento abierto en el ejercicio de las funciones congresionales.

Mientras eso ocurre, en 2019 contamos con sitios web de congresos que no son accesibles, no muestran información histórica; no es fácil encontrar información, faltan buscadores. Los legislativos deben cumplir con obligaciones de transparencia, de apertura y difusión de información, con miras a ser evaluados por los organismos garantes de transparencia.

La información parlamentaria que existe en los portales institucionales no cumple con los elementos básicos. No se utiliza lenguaje simple para facilitar el acercamiento de la población a la actividad legislativa.

La instrumentación y aplicación de las reformas político-electoral y de transparencia demostrarán la capacidad, calidad y alcance de diseño institucional de las y los legisladores actuales, así como la fuerza que tiene la participación ciudadana para marcar el rumbo democrático y de parlamento abierto de sus representantes, si es que busca supervisar el trabajo que desarrolla para valorar reelegirle.

Hay una diferencia notable entre lo que existía en México en materia de información parlamentaria en el siglo XX frente a lo que hoy tenemos. El contexto legal de obligatoriedad a la transparencia, de rendición de cuentas, de exigencia pública de apertura y de tecnologías de información ameritan que haya no sólo una permanente actualización de información del trabajo legislativo, sino un uso sencillo del lenguaje para comunicar; que haya integridad y archivo histórico de las actividades, los procesos y documentos que se generen en el quehacer parlamentario.



## Bibliografía

Alianza para el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México* (2015), disponible en <http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2015/> (fecha de consulta: 27 de octubre de 2017).

\_\_\_\_\_ (2017), *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, México, disponible en <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/> (fecha de consulta: 3 de diciembre de 2018).

Cebrián Zazurca, E. (2017), "Las Cortes de Aragón como Parlamento Abierto: los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios", *Revista Estudios de Deusto* (julio-diciembre 2017) vol. 65/2, Universidad de Deusto, disponible en <http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1374/1673> (fecha de consulta: 1º de marzo de 2018).

Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013), en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2013, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_214\\_27dic13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_214_27dic13.pdf) (fecha de consulta: 20 de mayo de 2019).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral (2014), en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf) (fecha de consulta: 20 de mayo de 2019).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (2015), en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015) (fecha de consulta: 27 de octubre de 2017).

## 2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en *Diario Oficial de la Federación*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2019).

Llamado internacional a la apertura legislativa (2014), disponible en <http://visionlegislativa.com/llamado-internacional-a-la-apertura-legislativa-15sep14/> (fecha de consulta: 1º de marzo de 2018).

Negretto, G. L. (2015), *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas / Fondo de Cultura Económica.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2016), *Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, México, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5457074&fecha=18/10/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5457074&fecha=18/10/2016) (fecha de consulta: 27 de octubre de 2017).

Visión Legislativa (2014), *Llamado internacional a la apertura legislativa*, 15 de septiembre de 2014, disponible en <http://visionlegislativa.com/llamado-internacional-a-la-apertura-legislativa-15sep14/>

Visión Legislativa (2014), *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México*, 22 de septiembre, disponible en <http://visionlegislativa.com/declaracion-de-lanzamiento-de-la-alianza-para-el-parlamento-abierto-en-mexico-22sep14/>

# **Congresos subnacionales, gobiernos divididos y control de la deuda pública**

**Eunice María Elena Sánchez García\***  
**José Said Sánchez Martínez\*\***

## **Introducción**

La deuda pública en los estados ha sido motivo de preocupación debido a su aumento. Sólo entre 2008 y 2011 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASF, 2012). Los estudios realizados al respecto concluyen que aspectos como la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación de los estados, entre otros, explican su incremento (ASF, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépach, 2012, 2015). Ya que el Poder Legislativo tiene la facultad para aprobar las solicitudes de deuda pública que le presenta el Ejecutivo, es pertinente preguntarse cuál ha sido el papel de los congresos estatales en este proceso; específicamente, determinar si el tipo de relación partidista entre el Ejecutivo y el Legislativo incide en los niveles de deuda pública estatal.

---

\* Investigadora en Consultora Humint.

\*\* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En este capítulo se analiza el marco normativo sobre el papel del Congreso en el control de la deuda pública y se determina si la relación partidista Ejecutivo-Legislativo incide, en la práctica, en los niveles de deuda pública contratada. La hipótesis principal establece que los estados con gobiernos divididos tendrán un menor aumento de la deuda pública en comparación con los estados con gobiernos unificados. Para probar lo anterior, se elabora un análisis para datos de tipo panel con información para los 31 estados durante el periodo 2005-2015. Por supuesto, se utilizarán otras hipótesis rivales, como los años electorales y la ideología del partido en el gobierno. Cabe subrayar que, a diferencia de otras investigaciones, utilizamos una variable dependiente que permite conocer de mejor manera si el gobierno dividido tiene o no un efecto sobre el control de la deuda. Más adelante se ofrecen detalles.

El documento se divide de la siguiente manera. En la primera sección se hace un análisis del marco normativo sobre la deuda pública subnacional, específicamente sobre el papel que tiene el Congreso para controlar la deuda. Debido a la reforma constitucional de 2015, el análisis se hace para la normatividad antes y después de la reforma. En la segunda sección se expone el argumento teórico sobre los efectos del gobierno dividido. En la tercera se describe el comportamiento de la deuda pública subnacional durante el periodo 2005-2015. Posteriormente, en la cuarta sección se aplica un análisis estadístico para determinar si en contextos de gobierno dividido los estados presentan menor deuda. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones.

### **Un análisis del marco normativo**

El sistema de equilibrio de poderes establece un control entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las constituciones estatales dan la facultad al Congreso para aprobar las solicitudes de deuda pública que envía la persona titular del Ejecutivo estatal. No obstante, ¿qué diferencias se pueden detectar en la normatividad que regula la contratación de la deuda pública? En este apartado se realiza un análisis comparado de la normatividad en materia de deuda pública en el ámbito subnacional. Para ello, se estudiaron las constituciones

de las 31 entidades federativas y las respectivas leyes de deuda pública vigentes a diciembre de 2018.

Para dar cuenta del control normativo que tienen los congresos sobre la contratación de la deuda, de forma exploratoria se propone el Índice de Control Normativo de Deuda Pública (ICDP). La selección de los indicadores que lo componen se basó en la normatividad existente. En otras palabras, se trata de referentes empíricos que pueden considerarse como buenas prácticas en materia de control de la deuda pública. Los indicadores son los siguientes: votación por mayoría calificada para aprobar la deuda pública, facultad del congreso para aprobar la deuda de corto plazo, facultad del congreso para influir en las decisiones del pago de la deuda, y límites al endeudamiento. Se decidió considerar el último indicador porque varios estados establecen este tipo de control, por lo tanto, si se ignoraba se perdía un aspecto que podría influir en el control de deuda.

El indicador votación por mayoría calificada para aprobar la deuda pública busca identificar, como el nombre lo indica, si se establece una mayoría calificada para aprobar la contratación de la deuda. Un voto de este tipo obliga a las diferentes fuerzas políticas a negociar para aprobar o no la solicitud de deuda de la persona titular del Ejecutivo estatal, reduciendo las posibilidades de que tal decisión sea tomada por uno o unos cuantos actores dentro del congreso. El indicador facultad del congreso para aprobar la deuda de corto plazo indaga si la normatividad contempla la participación del congreso en la aprobación de la deuda pública de corto plazo. Esto implica un control adicional sobre el gasto del Ejecutivo. Se decidió considerar este indicador ya que en algunos estados se han generado problemas financieros por la contratación de este tipo de deuda. El indicador sobre la participación del congreso en el pago de la deuda refleja qué tanto puede influir el congreso en las decisiones para cumplir con las obligaciones financieras del estado. La importancia de este indicador radica en que hubo estados en donde se descuidó el pago de la deuda, lo que ocasionó costos adicionales sobre sus finanzas. Finalmente, el indicador límites de endeudamiento tiene como objetivo identificar si la legislación establece un control para el Ejecutivo y

el Legislativo en el monto de deuda pública a contratar o sobre los pagos de amortizaciones e intereses.

En la tabla 1 se muestran los valores que pueden adquirir los indicadores, los cuales están expresados en forma de pregunta. Cada indicador se aplica a la Constitución y la ley secundaria respectiva.

**Tabla 1**  
**Valores de los indicadores del ICDP**

<b>1. ¿Se establece una mayoría calificada para la aprobación de los montos de deuda pública?</b>	<b>Constitución</b>	<b>Ley secundaria</b>
No.	0	0
No explícitamente, pero remite al artículo 117, Fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <sup>1</sup>	1	1
Sí, bajo ciertas condiciones.	2	2
Sí.	3	3
<b>2. ¿Se establece que el Congreso debe autorizar la deuda de corto plazo?</b>	<b>Constitución</b>	<b>Ley secundaria</b>
No.	0	0
Sí, bajo ciertas condiciones.	1	1
Sí (se reconoce como deuda y sigue las mismas reglas que la deuda de largo plazo).	2	2
<b>3. ¿Se establece que el Congreso participe en las decisiones para el pago de la deuda?</b>	<b>Constitución</b>	<b>Ley secundaria</b>
No, explícitamente.	0	0
El Congreso reconoce, autoriza, aprueba, vigila o mandar a pagar la deuda pública.	1	1
El Congreso incluye las partidas u ordena el pago de la deuda pública.	2	2
<b>4. ¿La Constitución establece un límite a la contratación de deuda pública?</b>	<b>Constitución</b>	<b>Ley secundaria</b>
Sí.	0	0
No.	1	1

<sup>1</sup>Esta categoría sólo aplica en el análisis de leyes posteriores a la reforma.

Fuente: Elaboración propia.

Los valores que adquiere el ICDP van de 0 a 10; a mayor valor, mayor es el control del Congreso sobre la deuda pública. La fórmula para obtener el ICDP es:

$$\text{ICDP} = ((\text{MC}/6) * 2.5) + ((\text{DCP}/4) * 2.5) + ((\text{PPD}/4) * 2.5) + ((\text{LIM}/2) * 2.5)$$

En donde MC es el indicador sobre el voto de mayoría calificada para aprobar la deuda, DCP es el indicador sobre la facultad del congreso para aprobar deuda de corto plazo, PPD es el indicador sobre la participación del congreso en las decisiones para el pago de la deuda, y LIM es el indicador sobre el límite en el monto de la deuda a contratar. Como se observa, cada indicador tiene el mismo peso en el índice.

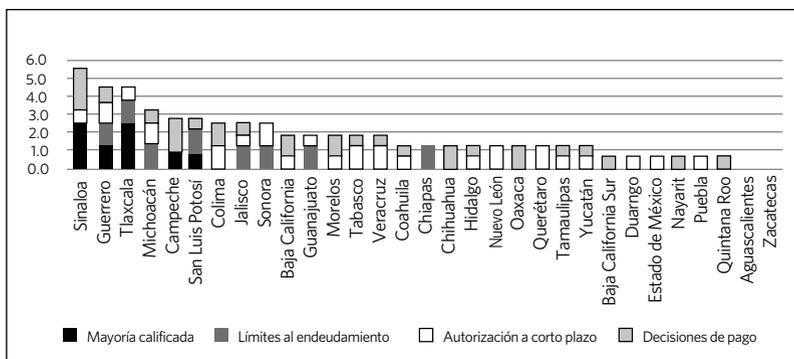
Cabe señalar que, debido al aumento de la deuda subnacional en los últimos años, en mayo de 2015 se aprobó una reforma constitucional cuyo objetivo general fue condicionar la contratación de deuda pública a la capacidad financiera de los estados y municipios (Montoya, 2015).<sup>1</sup> Por ello, el análisis normativo se realizará para dos momentos: antes y después de la reforma. Se procede de esta manera porque los datos sobre los montos de deuda que se analizan en este trabajo son del periodo 2005-2015, es decir, antes de la reforma.

En la gráfica 1 se observan los valores del ICDP por estado antes de la reforma indicada. Se obtuvo un valor promedio de 1.77, es decir, no se cumple ni siquiera con una cuarta parte del valor máximo. Entre los estados con los valores mayores se ubican Sinaloa, Guerrero y Tlaxcala, con 5.6, 4.4 y 4.4, respectivamente. En el lado opuesto, los estados con los menores valores son Zacatecas y Aguascalientes, con un valor de 0. Le siguen Quintana Roo, Puebla, Nayarit, Estado de México, Durango y Baja California Sur, todos con 0.6.

---

1 Como producto de esta reforma, el 27 de abril de 2016 se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para los estados y los municipios.

**Gráfica 1**  
**Resultados del ICDP (antes de la reforma)**



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las constituciones estatales y leyes secundarias respectivas.

Con respecto a cada indicador, se pueden destacar los siguientes aspectos. Únicamente los estados de Guerrero, Sinaloa y Tlaxcala exigían la mayoría calificada para la aprobación de la contratación de empréstitos y financiamientos. En Campeche se imponía dicha restricción sólo si los montos de endeudamiento superaban el 10% del presupuesto de egresos. En San Luis Potosí se establecía tal votación para validar cambios en los términos de contratación de la deuda pública. En el resto de los estados, bastaba la mayoría simple para aprobar las solicitudes de deuda del gobernador.

En el caso del indicador facultad del congreso para aprobar la deuda de corto plazo, se observó que lo anterior depende de si se define este tipo de deuda. Por ejemplo, la normatividad de Colima, Guerrero, Querétaro, Michoacán, Nuevo León, Sonora y Veracruz no establecía explícitamente una definición de deuda pública de corto plazo. Por lo tanto, se deduce que todo tipo de deuda, independientemente de su temporalidad, debía ser aprobada por el congreso. Otra situación acontecía en estados como Baja California, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, en donde el Congreso participaba en la aprobación de la deuda sólo bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, en Coahuila, si bien el

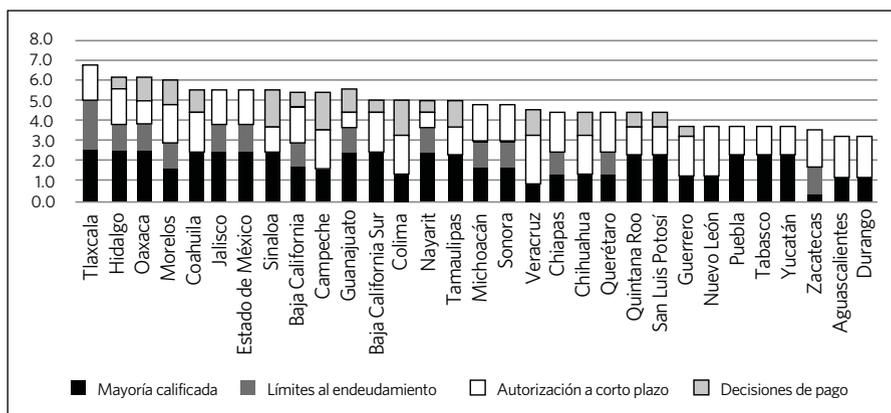
Congreso no participaba cuando los financiamientos tenían un plazo de pago menor a los 360 días naturales, sí lo podía hacer cuando se afectaban en garantía los ingresos derivados de la coordinación fiscal. En Durango, el Congreso no participaba si el plazo de pago de la deuda era menor a los 180 días naturales, pero sí lo podía hacer cuando el saldo insoluto era mayor a 5% de los ingresos ordinarios o si se afectaba en garantía el derecho a recibir participaciones. Finalmente, en estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas, se observó que el Congreso no intervenía en la contratación de deuda de corto plazo.

Los estados en cuya legislación se contemplaba la participación del Congreso para influir en las decisiones del pago de la deuda eran Campeche, Guanajuato y Sinaloa. Por ejemplo, en Campeche, la ley secundaria daba la facultad al Congreso para “Incluir en el Presupuesto de Egresos de cada año, las partidas necesarias para el pago de la deuda pública a cargo del Estado” (artículo 9). En Sinaloa, la ley secundaria establecía que el Congreso “debía incluir dentro de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado” (artículo 30). En contraste, la legislación de Aguascalientes, Chiapas, Durango, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas no hacía explícita la obligación del Congreso de participar en las decisiones para el pago de la deuda, únicamente establecía la facultad para reconocerla, autorizarla, aprobar y vigilar su pago.

Por último, se observó que el indicador límites de endeudamiento fue poco considerado entre la normatividad estatal, en aquellos estados que sí lo consideraban se identifican algunas diferencias. En primer lugar, se pueden mencionar a los estados de Guanajuato, Guerrero y Jalisco, en donde el monto de la deuda a contratar no debía superar el 10% de su presupuesto. En segundo lugar, también destacan San Luis Potosí y Tlaxcala, en donde el monto de la deuda no debía rebasar el 20% de los ingresos anuales. Además, es preciso mencionar que en Tlaxcala no era posible contratar nuevos empréstitos hasta que no se pagaran los adeudos pendientes.

Como se indicó anteriormente, en 2015 se aprobó una reforma constitucional para tratar de controlar los niveles excesivos de deuda pública subnacional registrados en años previos. En la gráfica 2 se muestran los resultados globales del ICDP después de la reforma. El promedio del ICDP mostró cierto avance, ya que aumentó a 4.81. Los valores máximos se registraron en los estados de Tlaxcala, Hidalgo y Oaxaca, con 6.9 en el primero y 6.3 en los dos últimos. Los mínimos se ubicaron en Aguascalientes, Durango y Zacatecas: los dos primeros con 3.1 y el último con 3.5.

**Gráfica 2**  
**Resultados del ICDP (después de la reforma)**



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las constituciones estatales y leyes secundarias respectivas.

El análisis por indicador muestra los siguientes aspectos. Ya que uno de los principales cambios de la reforma constitucional de 2015 fue establecer un voto de las dos terceras partes del Congreso para aprobar los montos máximos de la deuda, este cambio se incorporó explícitamente en 29 estados. En Veracruz sólo remite a lo dispuesto por el artículo 117 –Fracción VIII– de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los

Municipios (LDFEM, DOF-27-04-2016). En Zacatecas sólo se hace referencia a lo establecido en la LDFEM.

Con relación a la contratación de deuda de corto plazo, la legislación de Veracruz y Nuevo León no prevén disposiciones especiales para su contratación, por lo que se deduce que se sigue el mismo procedimiento de la deuda de largo plazo, y, por tanto, debe ser autorizada por la legislatura. En los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, el Ejecutivo puede solicitar créditos a corto plazo sin requerir la autorización de la legislatura bajo las condiciones que impone la LDFEM, a saber: el monto del insoluto principal no puede ser mayor al 6% de sus ingresos, sin considerar financiamiento neto; las obligaciones no pueden adquirirse durante los últimos tres meses del periodo constitucional y deben pagarse antes de que concluya la administración correspondiente; los recursos se deben destinar a cubrir necesidades de liquidez de carácter temporal; deben ser quirografarias; es necesario que se incluyan en el Registro Público Único y que informen sobre su ejercicio en la cuenta pública; y no pueden ser objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos mayores de un año (artículo 30).

Dos estados hicieron más estricta su legislación en este rubro. En Durango, el Ejecutivo sólo puede contratar sin autorización de la legislatura empréstitos cuyo plazo de pago no supere los 180 días naturales y el monto sea inferior al 5% de los ingresos ordinarios. En Tlaxcala, se requiere que el insoluto no exceda el 3% de los ingresos totales, sin incluir financiamiento neto, y que se pague durante el ejercicio fiscal en el que se adquiriera, con excepción del último año de la administración correspondiente, en el cual deberá pagarse totalmente dentro del primer semestre.

En el caso del indicador sobre la participación del Congreso en el pago de la deuda, la legislación de Campeche y Colima faculta al Congreso para que incluya las partidas para el pago de la deuda pública. En Guanajuato,

la Constitución faculta al Congreso para autorizar la deuda, “designando los recursos con que deben cubrirse y de acuerdo con la Ley de Deuda Pública” (artículo 63, fracción XIV). En 13 estados, el Congreso tiene una participación secundaria en el proceso de amortización de la deuda: vigila que se incluyan las partidas y las autoriza, reconoce la deuda, así como la manda a pagar. En Oaxaca, la Constitución obliga al Congreso a que dicte las disposiciones necesarias para amortizar y liquidar las deudas.

En contraste, en 16 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Durango, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) no se hace explícita la obligación del Legislativo de participar en el proceso para el cumplimiento de las obligaciones financieras que adquiera el estado.

En relación con las restricciones sobre la contratación de deuda, hay que destacar que, con la aprobación de la LDFEM,<sup>2</sup> se estableció un techo de financiamiento neto, el cual es variable considerando el Sistema de Alertas de Endeudamiento. En términos específicos, a las entidades federativas con un déficit considerado como sostenible, les corresponde un techo de financiamiento neto de hasta el 15% de sus ingresos de libre disposición; los estados con endeudamiento en observación tienen como límite el 5%; mientras que las entidades federativas con nivel de endeudamiento elevado no pueden adquirir nuevos créditos. Restricciones similares fueron consideradas en la legislación de 11 entidades federativas (Baja California, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas). En los casos de Sonora y Tlaxcala, además se mantuvieron las restricciones existentes antes de la reforma de 2015. En Oaxaca, en el último año de gobierno sólo se puede contratar deuda con plazo menor a 180 días, sin exceder el periodo constitucional; tampoco se puede contratar en los

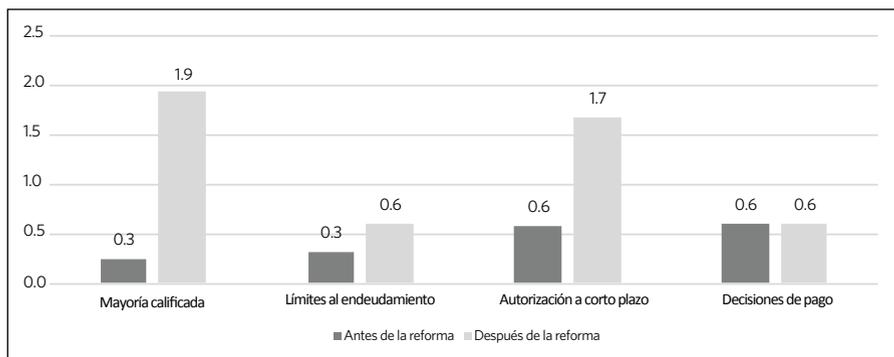
---

2 El artículo 1 señala que el objeto de la ley es establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Asimismo, el Tercer Artículo Transitorio establecía que las entidades federativas y, en su caso, los municipios tenían un plazo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la ley para realizar las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas pertinentes.

últimos 90 días de la administración en turno. En Querétaro, no se permite contratar empréstitos en el último año de gestión y al menos el 30% de la deuda pública debe respaldarse con contribuciones propias.

En la gráfica 3 se comparan los valores promedio de los indicadores antes y después de la reforma de 2015. Se aprecia que el indicador de decisiones de pago no tuvo una mejora, ya que, en promedio, sus valores se mantuvieron igual. En el caso de los límites al endeudamiento hubo un ligero avance. El principal cambio se registró en el indicador sobre la votación de mayoría calificada para aprobar los montos máximos de deuda a contratar, ya que casi la totalidad de los estados establece tal votación de manera explícita. También se observaron mejoras en la participación del Congreso para aprobar la deuda de corto plazo.

**Gráfica 3**  
**Valores promedio por indicador, antes y después de la reforma de 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las constituciones estatales y leyes secundarias respectivas.

Los resultados de este análisis normativo indican que la capacidad formal de los congresos para incidir en el control de la deuda es variable entre los estados. Además, cada indicador del índice muestra variaciones considerables. Si bien con la reforma de 2015 hubo una mejora en algunos aspectos,

no deja de llamar la atención que la heterogeneidad normativa persista. Antes de analizar lo que sucede en la práctica, se expone el argumento sobre los efectos del tipo de relación partidista entre el Ejecutivo y el Legislativo.

### **El gobierno dividido en los sistemas presidenciales**

Un sistema de gobierno es presidencial cuando la jefa o el jefe de Estado es electo popularmente, directa o casi directamente, no puede ser removido o removida por la asamblea y es quien encabeza el gobierno (Sartori, 1994). Para otros autores (Mainwaring, 1995; Shugart y Mainwaring, 2002), son dos los aspectos principales del sistema presidencial: la elección popular del jefe o jefa de gobierno y el hecho de que tiene un periodo fijo en el cargo. Incluso hay quien, siendo más sintético, considera que la característica central del sistema presidencial es que el gobierno no puede ser removido por la Asamblea (Cheibub, 2007).

Como se puede notar, tales definiciones se concentran en el Poder Ejecutivo y no destacan explícitamente que el Legislativo también es electo popularmente. Por ello es que Linz (1998), al referirse a los sistemas presidenciales, señaló que en ellos existe una legitimidad democrática dual, la cual se deriva de que ambos poderes son electos mediante el voto popular. En consecuencia, en los sistemas presidenciales hay una separación de poderes y una separación de propósitos (Shugart y Haggard, 2001).

La relación que el Poder Legislativo tiene con el Ejecutivo no sólo depende de los aspectos formales, sino también de la distribución de las fuerzas partidistas entre ellos (Shugart y Mainwaring, 2002). Como se indicó, la solicitud de deuda que realiza la persona titular del Ejecutivo estatal debe ser aprobada por su respectivo congreso. Pero el apoyo que pueda tener el Ejecutivo depende de la distribución partidista en el Legislativo. En tal sentido, el modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento que permite generar una acción coordinada y homogénea entre ambos poderes (Sundquist, 1988). Para que

lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido como el líder del partido y que existan altos grados de disciplina (Sundquist, 1988; Weldon, 2002).<sup>3</sup>

No obstante, cuando cada rama se encuentra en manos de partidos políticos diferentes, es decir, con gobierno dividido, se espera una división de propósitos, principalmente porque las preferencias partidistas dominan su conducta (Kernell, 1991). En este escenario, el Ejecutivo tiene más dificultades para lograr que el Legislativo apruebe sus iniciativas en automático. Al contrario, hay más probabilidades de que el Congreso active sus funciones de control sobre el Ejecutivo (Beer, 2000, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002). En gobiernos divididos, cada poder se proclama como el verdadero representante de la voluntad popular, por lo que buscará influir en el contenido de las políticas. Además, hay un incentivo de tipo electoral: el partido en el gobierno busca ser reelecto por un periodo más, mientras que los partidos de oposición en el Congreso buscan ampliar su número de escaños y, en el mejor de los escenarios, acceder al gobierno.

¿Qué indica la evidencia al respecto? En México, diversos estudios han tratado de determinar el efecto del gobierno dividido sobre diferentes aspectos del gasto público, aunque con resultados contrastantes (Armesto, 2015; Armesto y Olmeda, 2016, 2018; Carpizo, 2012; Guerra, 2011; Montemayor, 2003; Patrón, 2015; Sánchez, 2017a, 2017b; Sleman, 2014). En el caso de la deuda pública, se encuentran las siguientes investigaciones. Una de las primeras es la de Montemayor (2003), la cual buscó explicar los niveles de deuda entre 1993 y 1999. En su trabajo, el autor distinguió entre gobierno con mayoría relativa y gobierno con mayoría absoluta. Por mayoría relativa se entiende el escenario en el que un partido posee la mayor cantidad de escaños en la legislatura, y por mayoría absoluta cuando un solo partido posee más del 50%. Con relación a la variable dependiente, utilizó “la razón del cambio en la deuda total subnacional del gasto total [...] y la razón del cambio

---

3 En los estados mexicanos se ha comprobado que existen altos niveles de disciplina partidista y que el gobernador es considerado como el líder del partido (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014).

en la deuda total subnacional real con la población total” (Montemayor, 2003: 70). Su hipótesis fue que hay una relación positiva entre gobierno con mayoría absoluta (gobierno unificado) y deuda pública. Por medio de un análisis para datos de tipo panel, se confirmó su hipótesis.

Al igual que Montemayor, Carpizo (2012) se enfocó en explicar los niveles de deuda pública a nivel subnacional, pero durante el periodo 2003-2010. El autor utilizó las categorías de gobierno unificado (que es cuando el gobernador tiene el 50% más uno de los escaños) y gobierno no unificado, que se componen a su vez por los gobiernos no unificados con mayoría relativa (cuando el partido del gobernador es la minoría más grande) y los gobiernos divididos (cuando el congreso es dominado por un partido distinto al del gobernador). La variable dependiente fue el porcentaje de la deuda con respecto a los ingresos disponibles. Su hipótesis estableció que con gobiernos no unificados habría niveles más altos de deuda que bajo gobiernos unificados. Cabe destacar que la dirección de esta hipótesis va en sentido contrario a la de Montemayor. Por medio de un análisis estadístico para datos de tipo panel, comprobó que los estados con gobiernos no unificados, específicamente, con mayoría relativa, tuvieron más deuda que aquellos con gobiernos unificados.

Por su parte, Sánchez (2017b) buscó determinar la influencia de diferentes variables político-partidistas sobre el nivel de deuda pública en el periodo 2001-2014. Entre tales variables se consideraron las categorías de gobierno unificado, gobierno con mayoría relativa (el partido de la persona titular del Ejecutivo estatal tiene la mayoría relativa) y gobierno sin mayoría (el partido de la persona titular del Ejecutivo estatal es parte de las minorías partidistas). Su variable dependiente, deuda pública total, se midió de dos maneras: como porcentaje de las participaciones y como porcentaje del producto interno bruto estatal. Su hipótesis fue que con gobiernos con mayoría relativa y sin mayoría, el nivel de deuda sería menor en comparación con los gobiernos unificados. Lo anterior se puso a prueba mediante un análisis de tipo panel. Los resultados tuvieron una dirección opuesta a la esperada y fueron estadísticamente significativos: en los gobiernos con y sin mayoría relativa se

registraron mayores niveles de deuda pública que en gobiernos unificados. Este resultado fue similar al de Carpizo (2012).

A partir del argumento teórico expuesto al inicio de esta sección, en este trabajo se pone a prueba la siguiente hipótesis, H1: los estados con gobiernos divididos tendrán un menor aumento de la deuda pública en comparación con los estados con gobiernos unificados. Por supuesto, hay otros argumentos rivales que también pueden explicar el nivel de deuda. Una de tales variables es la ideología del partido en el gobierno. El argumento establece que la ideología de los partidos influye en el contenido y las características de las políticas que implementan los gobiernos (Hartmann, 2015; Schmitt, 2016). La división entre una ideología de izquierda y una de derecha se basa en la postura que toman los partidos en cuestiones relevantes, como los temas económicos y sociales (Hartmann, 2015). En tal sentido, Hibbs (1977) señala que los gobiernos con partidos de izquierda tienen preferencia por el pleno empleo, la distribución equitativa del ingreso y la expansión económica. Por su parte, los partidos de derecha prefieren la estabilidad de precios y el equilibrio presupuestal. De lo anterior se deriva la siguiente hipótesis rival, H2: los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) tendrán un menor aumento de la deuda pública que los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Con relación a la teoría oportunista o electoral (también llamada de los ciclos electorales), el argumento teórico consiste en que los funcionarios y funcionarias manipulan la política económica para aumentar sus probabilidades de reelección, independientemente de la ideología de los partidos en el gobierno (Herwartz y Theilen, 2014; Nordhaus, 1975). Generalmente, se ha establecido que a medida que se acerca el año electoral, las y los funcionarios modificarán ciertas variables económicas (inflación, empleo, superávit, etcétera) para poder permanecer en el cargo. De lo anterior, se establece la siguiente hipótesis, H3: en los años preelectorales y electorales (periodo electoral) aumentará la deuda pública en comparación con el resto de los años. En la siguiente sección se hace una descripción de la deuda pública estatal entre 2005 y 2015.

## **El comportamiento de la deuda pública subnacional**

Como sucede a nivel federal, el sistema de pesos y contrapesos establecido en las constituciones estatales da a los congresos la facultad para aprobar la contratación de deuda solicitada por el Poder Ejecutivo. A pesar de esta facultad, los niveles de deuda han aumentado de manera importante en los últimos años. ¿Lo anterior quiere decir que los congresos no representan un control?

En esta sección se muestra el comportamiento de la deuda estatal para el periodo 2005-2015. Es preciso destacar que en este estudio sólo se considera la deuda contratada por el gobierno estatal, es decir, se excluye la deuda de los organismos estatales, municipios y organismos municipales.<sup>4</sup> Para exponer el comportamiento de la deuda se utilizan tres indicadores. El principal indicador es la variación de la deuda en pesos per cápita, que consiste en la diferencia de la deuda del año  $t$  menos la deuda del año previo,  $t-1$ . Un valor positivo indica que aumentó la deuda, mientras que uno negativo indica lo contrario. De manera paralela se muestran los datos de la tasa de crecimiento de la deuda y la deuda acumulada per cápita.

¿Por qué utilizar la variación de la deuda? Si bien este indicador y la tasa de crecimiento tienen la ventaja de dar cuenta del aumento o reducción de la deuda actual respecto al año previo, la tasa de crecimiento otorga el mismo porcentaje a aumentos que, en pesos per cápita, son muy diferentes. Por ejemplo, supongamos que el estado A eleva su deuda per cápita de 100 a 200 pesos, mientras que el estado B la aumenta de 1,000 a 2,000 pesos. Utilizando la tasa de crecimiento, ambos registrarían una tasa de 100%, pero esto no permite distinguir que la magnitud del incremento en pesos es diferente entre los estados. Con los datos disponibles se identifican varios casos. Por ejemplo, en uno de los años, Oaxaca registró una tasa de 296% y Quintana Roo una tasa de 168%. Sin embargo, en el primer estado la

---

4 Los datos se obtuvieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La consulta se hizo durante el mes de septiembre de 2018. Ver [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/2016VA](http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2016VA).

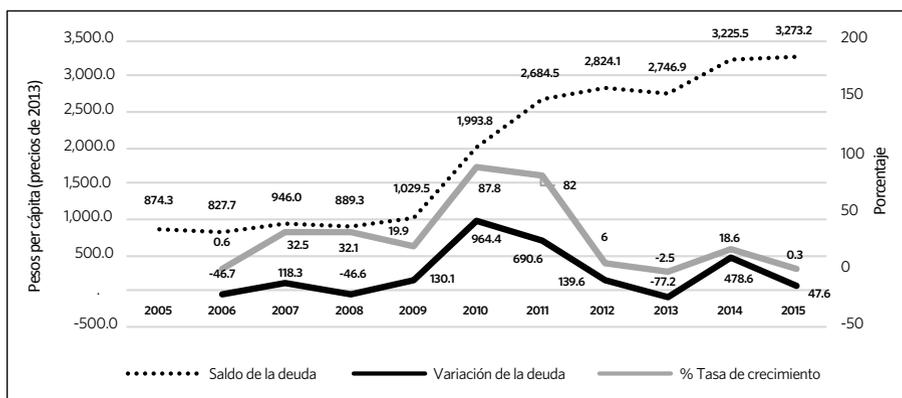
deuda pasó de 333 pesos (2009) a 1,321 pesos por habitante (2010); mientras que en el segundo se pasó de 2,400 (2009) a 6,447 pesos por habitante (2010). Si se utiliza el indicador de la variación de la deuda, se puede detectar que la variación de Quintana Roo fue de 4,047 pesos y la fue Oaxaca de 988 pesos por habitante. Por esta razón, a diferencia de otros estudios, aquí nos enfocamos en la variación de la deuda per cápita.

En la gráfica 4 se muestra que, entre 2006 y 2009, la variación promedio anual de la deuda tuvo aumentos y reducciones. Sin embargo, de 2009 a 2010 se mostró el principal aumento, en promedio, de 964.40 pesos por habitante. En los años 2011 y 2012 siguió aumentando, aunque en menor medida. Sólo en 2013 se registró una reducción, de 77.20 pesos por habitante. En suma, de todos los años del periodo, sólo en tres hubo una reducción de la deuda. Con relación a la tasa de crecimiento, se observa que de los 10 años, sólo en 2013 se registró un decrecimiento. Si bien entre 2006 y 2009 se presentaron aumentos, en 2010 y 2011 se registraron los de mayor magnitud, con 87.8% y 82%, respectivamente. Después de algunos aumentos menores, se cerró el periodo con una tasa de 0.3%. Finalmente, con el indicador del saldo de la deuda también se observa el incremento. La particularidad de esta variable es que registra la deuda acumulada de años previos, por ello es que el aumento continuó en el resto de los años.

No obstante, los datos que muestra la gráfica 4 no permiten distinguir cómo se distribuyó la deuda entre los estados. Para tener una mejor noción de ello, en las siguientes gráficas se utilizarán los datos de la variación de la deuda per cápita (a precios de 2013). En la gráfica 5 se muestra que el promedio general de la variación de la deuda per cápita fue de 239.90 pesos. Entre los estados que han registrado la mayor variación se encuentran Coahuila (1,166), Chihuahua (1,022.40) y Quintana Roo (1,008.10). En contraste, se identifican cuatro estados que, en promedio, muestran reducciones en sus valores de deuda: Tlaxcala (-23.90), Guerrero (-26.40), Querétaro (-71.60) y Estado de México (-110.30).

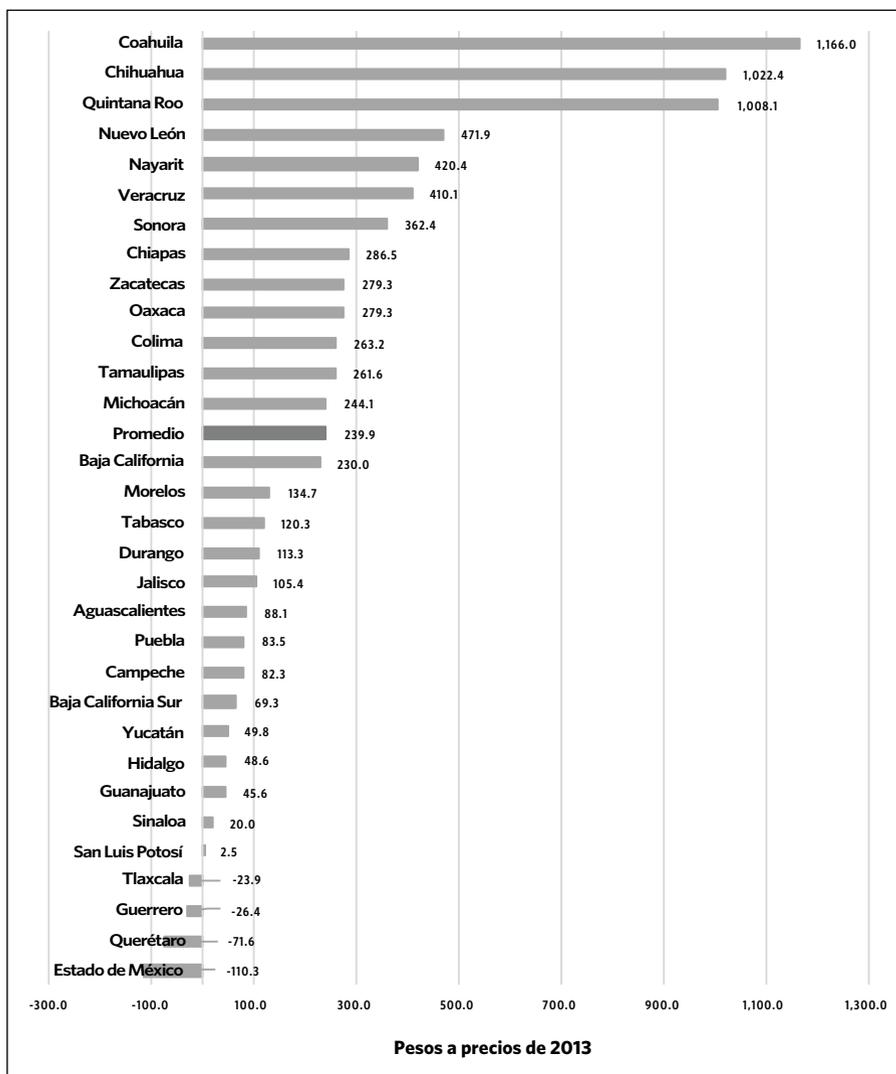
Cuando se analizan los datos de manera longitudinal por estado, se pueden identificar importantes variaciones. Por un lado se ubican aquellos con los mayores cambios. Por ejemplo, Coahuila tuvo una variación de cero entre 2006 y 2007. No obstante, en 2008 aumentó 577 pesos por habitante, en 2010 aumentó 2,466 y en 2011 se incrementó 10,366 pesos. Posteriormente, entre 2012 y 2014 presentó reducciones de entre 378 y 1,131 pesos por habitante, aunque en 2015 aumentó en 567 pesos. Quintana Roo tuvo un patrón similar: entre 2006 y 2007 redujo su deuda en 169 y 62 pesos por habitante, pero entre 2008 y 2012 tuvo incrementos reiterados, entre los cuales el de 2010 fue el mayor, con 4,046 pesos por habitante. En 2013 registró una reducción de 1,005 pesos, pero en 2014 aumentó en 3,887, y por último se redujo en 2015 en 142 pesos. Finalmente, se menciona el caso de Sonora, el cual tuvo reducciones en 2007 y 2008, con 157 y 232 pesos por habitantes respectivamente, pero en 2010 aumentó en 4,309 pesos. En los siguientes tres años presentó reducciones, siendo la mayor de 2,007 pesos en 2011. Finalmente, en 2014 y 2015 volvió a aumentar en 1,100 y 512 pesos, respectivamente.

**Gráfica 4**  
**Variación promedio anual de la deuda pública subnacional, 2006-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

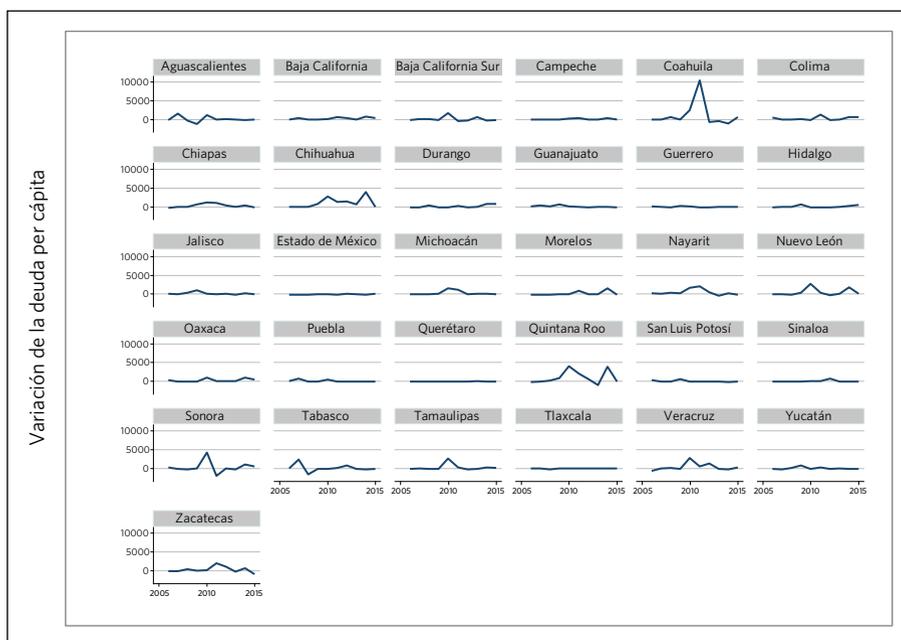
**Gráfica 5**  
**Variación promedio de deuda pública por estado, 2006-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Por el otro lado, se pueden mencionar los casos en los que menos variaciones se han experimentado. Destaca el caso de Querétaro porque es el único que además ha presentado reducciones en todos los años de estudio, las cuales han oscilado entre 28 y 117 pesos por habitante. Otro caso interesante es Tlaxcala, que en siete años no contrató nueva deuda. Finalmente, aunque el Estado de México es el noveno estado con más deuda acumulada, en la mayoría de sus años registró reducciones entre 38 y 247 pesos por habitante (ver gráfica 6).

**Gráfica 6**  
**Variación de la deuda pública per cápita por estado, 2006-2015**

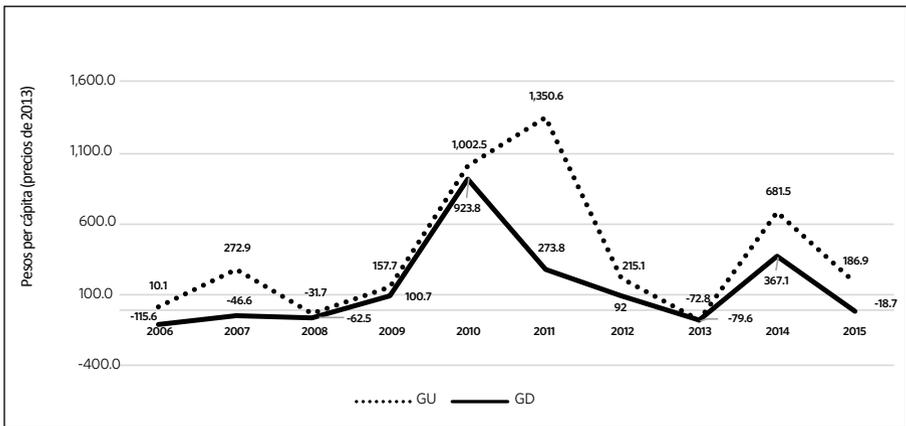


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Lo que hay que destacar de los datos anteriores es que cada estado muestra un comportamiento distinto con respecto a sus variaciones de deuda. Incluso dentro de un mismo estado se observan cambios interesantes a lo largo del tiempo. Pero, ¿hay diferencias entre los estados con gobiernos divididos y

gobiernos unificados? El promedio de variación de la deuda de los gobiernos divididos para todo el periodo fue de 141 pesos por habitante, mientras que en los gobiernos unificados fue de 346 pesos por habitante. Es decir, aunque en ambos escenarios se adquiere más deuda pública, es mayor la magnitud con los gobiernos unificados. En la gráfica 7 se observa que las diferencias entre ellos han variado durante el periodo. Entre 2008 y 2010, las magnitudes fueron muy similares, pero en 2011 los estados con gobierno dividido obtuvieron una deuda adicional promedio por 273.80 pesos por habitante, en tanto que los estados con gobiernos unificados aumentaron su deuda promedio en 1,350 pesos por habitante. En los siguientes años, a excepción de 2013, los contrastes se mantuvieron: en todos ellos los gobiernos unificados al menos duplicaron su deuda con respecto a los divididos. Hay que destacar que en 2015 los gobiernos divididos disminuyeron su deuda en 18 pesos, mientras que los unificados la aumentaron en 187 pesos por habitante. A continuación se determinará si tales diferencias son estadísticamente significativas.

**Gráfica 7**  
**Variación promedio anual de la deuda per cápita en**  
**gobiernos divididos y unificados, 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales.

## Método y resultados

En esta sección se pone a prueba la hipótesis principal, H1: los estados con gobierno dividido tendrán menor aumento de la deuda que aquellos con gobierno unificado. Como se indicó, también se consideran las siguientes hipótesis rivales: H2, los gobiernos del PAN tendrán menor aumento de la deuda que los gobiernos del PRI y del PRD; y H3, en los años preelectorales y electorales (periodo electoral) habrá mayor aumento que en el resto de los años.

Para comprobar las hipótesis indicadas se realizará un análisis para datos de tipo panel, el cual cuenta con información para los 31 estados durante el periodo 2005-2015. Se cuenta con la totalidad de las observaciones. La información sobre deuda pública se obtuvo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la base de datos Indicadores de endeudamiento.<sup>5</sup> Los datos de la integración partidista del congreso, el partido político en el gobierno y los años electorales, se obtuvieron de los Organismos Públicos Locales y solicitudes de información a los congresos. La tabla 2 muestra la estadística descriptiva de los datos que se utilizarán para el análisis.

Después de aplicar las pruebas respectivas, se determinó utilizar efectos fijos, controlando los efectos temporales. Como se detectaron problemas de heteroscedasticidad, se utilizaron estimadores con errores estándar corregidos para panel (*panel corrected standard errors* o PCSE). El modelo es:

$$Vdp_{i,t} = \beta_1gd_{i,t} + \beta_2pg_{i,t} + \beta_3telec_{i,t} + \beta_4corrup_{i,t} + \beta_5part_{i,t} + \beta_6lpib_{i,t} + E_i + T + \varepsilon_{i,t}$$

En donde  $Vdp$  es la variación de la deuda pública per cápita. En relación con las variables explicativas:  $gd$  es la variable dicotómica que indica si hubo gobierno dividido o unificado (gobierno unificado = 0, gobierno dividido = 1);  $pg$  es la variable categórica para identificar el partido político en el gobierno

---

5 Los datos se consultaron en: [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/2016VA](http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2016VA)

**Tabla 2**  
**Estadística descriptiva**

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Observaciones
Variación de la deuda per cápita <sup>a</sup>	239.9	937.0	-2,007	10,366.2	310
Estatus del gobierno	0.6	0.5	0	1	341
Gobierno dividido <sup>b</sup>					218 (64%)
Gobierno unificado					123 (36%)
Partido en el gobierno <sup>c</sup>	1.1	0.8	0	3	341
PAN					69 (20%)
PRI					207 (61%)
PRD					42 (12%)
PAN-PRD					23 (7%)
Calendario electoral <sup>d</sup>					341
Periodo electoral (año preelectoral + año electoral)					226 (66%)
Años restantes					115 (44%)
Corrupción					
Porcentaje de participaciones respecto al gasto ejercido	32.9	5.6	18	56.3	341
PIB estatal per cápita <sup>e</sup>	145,324.2	160,620.6	53,395.5	1,298,167	341

a) Pesos a precios de 2013.

b) En los estados donde el gobierno en turno ganó con una alianza electoral entre PAN y PRD, únicamente se contabilizaron los escaños del partido con el mayor porcentaje.

c) Ya que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) gobernó un solo estado y ganó en alianza con el PRI (Chiapas), se contabilizó en el grupo de este partido.

d) Sólo considera elecciones para gobernador.

e) INEGI, precios de 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, la SHCP, los presupuestos de egresos de cada estado, los Organismos Públicos Locales electorales y solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales.

## 2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

(PAN:  $pg1 = 0$ ,  $pg2 = 0$ ,  $pg3 = 0$ ; PRI:  $pg1 = 1$ ,  $pg2 = 0$ ,  $pg3 = 0$ ; PRD:  $pg1 = 0$ ,  $pg2 = 1$ ,  $pg3 = 0$ ; PAN-PRD:  $pg1 = 0$ ,  $pg2 = 0$ ,  $pg3 = 1$ ); y *telec* es una variable categórica sobre el periodo electoral (el cual integra los años preelectorales y electorales = 1, y el resto de los años = 0). Además, se incluye un indicador sobre corrupción (*corrup*), que es la suma total de las acciones correctivas emitidas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), producto de la revisión de las cuentas públicas (pliego de observaciones + promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria + denuncia de hechos).<sup>6</sup> Se establece que, a mayor corrupción, habrá mayor deuda pública. La variable *part* se refiere al porcentaje que representan las participaciones respecto al gasto ejercido. Aquí se considera que, a mayor cantidad de participaciones recibidas de la Federación (recursos no etiquetados), los estados contratarán menos deuda. Finalmente, también se controla por el producto interno bruto (PIB) estatal (*lpib*) y por el efecto de los estados (*E*) y de los años (*T*). Por razones de comparación, se añade el modelo 2, el cual utiliza la tasa de crecimiento de la deuda como variable dependiente.

En la tabla 3 se muestran los resultados. En el caso del modelo 1, se observa que los estados con gobiernos divididos adquieren una menor deuda que aquellos con gobiernos unificados, lo cual resultó estadísticamente significativo. Lo anterior permite confirmar la hipótesis H1, es decir, que los estados en donde el gobernador no tiene la mayoría absoluta en el congreso se registra una menor magnitud de deuda contratada. Sin duda, queda como tarea pendiente verificar qué tipo de mecanismo está operando: el Congreso rechaza las solicitudes de deuda de la persona titular del Ejecutivo estatal; el Congreso modifica las solicitudes de deuda; o la persona titular del Ejecutivo estatal, al saber que no tiene la mayoría, envía menos solicitudes. Sólo mediante estudios de caso se podrá verificar si éstos u otros mecanismos dan cuenta del resultado estadístico encontrado.

---

6 Datos obtenidos de la Auditoría Superior de la Federación. Acciones derivadas del proceso de fiscalización. Ver [https://www.asf.gob.mx/Publication/35\\_Acciones\\_derivadas\\_del\\_proceso\\_de\\_fiscalizacion](https://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion)

En el caso de las categorías de la variable partido en el gobierno, aunque tienen el signo esperado, no son estadísticamente significativas (H2). También resultó que en los periodos electorales (es decir, en el año previo a la elección y en el año de la elección) aumentó la deuda en comparación con los años no electorales (H3). El indicador sobre corrupción no tuvo un efecto. Finalmente, a medida que un estado recibe más participaciones, la variación de la deuda fue menor.

**Tabla 3**  
**Resultados de los modelos**

	<b>Modelo 1</b> <b>(Variación de la deuda per cápita)</b>	<b>Modelo 2</b> <b>(Tasa de crecimiento)</b>
Gobierno dividido	-240.201** (124.893)	0.217 (12.742)
Gobierno del PRI	104.221 (206.569)	18.433 (26.278)
Gobierno del PRD	158.90 (196.518)	8.794 (61.699)
Gobierno del PAN-PRD	346.386 (251.472)	-3.074 (30.694)
Periodo electoral	201.762** (104.5)	15.036 (15.961)
Corrupción	-0.105 (104.5)	0.250 (0.3059)
Participaciones	-112.407*** (30.292)	-9.119*** (2.488)
PIB estatal (logaritmo natural)	-970.426 (842.5)	-291.313** (133.017)
R2	0.3365	0.2006
Observaciones	310	310

\*  $p \leq 0.1$

\*\*  $p \leq 0.05$

\*\*\*  $p \leq 0.01$

Fuente: Elaboración propia.

En el modelo 2 se utilizó la tasa de crecimiento de la deuda como variable dependiente. Se incluyó este modelo para demostrar lo que se discutió previamente sobre la desventaja de usar la tasa de crecimiento, a saber, que otorga porcentajes similares a cantidades que pueden ser muy diferentes. Al utilizar esta variable el efecto del gobierno dividido desaparece, incluso el signo es opuesto al esperado. La variable periodo electoral también pierde su significancia estadística (ver tabla 3).

En síntesis, los resultados muestran que tanto en contextos de gobiernos divididos y unificados aumenta la deuda, pero la magnitud es menor cuando el gobernador no tiene la mayoría absoluta en el congreso. Este resultado contrasta con el de las investigaciones previas, específicamente con la de Carpizo (2012) y Sánchez (2017b). Ambos autores hallaron que con gobierno unificado la deuda es menor; sin embargo, sus indicadores de la variable dependiente fueron el porcentaje de la deuda respecto a los ingresos totales, las participaciones y el PIB estatal. Como ya se comentó, consideramos que la variación de la deuda per cápita es un mejor indicador para dar cuenta de los efectos del gobierno dividido y de otras variables explicativas.

### **Conclusiones**

En este capítulo se hizo un análisis normativo sobre el papel del congreso en el control de la deuda y se determinó si el tipo de relación partidista Ejecutivo-Legislativo incide en la práctica sobre la deuda pública. Sobre el primer aspecto, se observó que hay diferencias importantes entre los estados. Además, las variaciones se mantienen en aspectos específicos. Esto significa que algunos congresos están mejor posicionados normativamente para controlar la deuda que otros. Aunque la reforma constitucional de 2015 implicó una mejora en su capacidad de control sobre la deuda, las diferencias entre estados persisten. A esta variación habrá que añadir las disimilitudes de tipo institucional que otros estudios han destacado.

En relación con el segundo aspecto, los resultados del análisis cuantitativo mostraron que tanto en gobiernos divididos como unificados se contrató más deuda, pero en el primer escenario la magnitud es menor. Esto podría indicar que los congresos están ejerciendo cierto control sobre las solicitudes de deuda de la persona titular del Ejecutivo estatal. Queda como tarea pendiente identificar el mecanismo específico que conecta al gobierno dividido y la deuda pública. Los resultados también mostraron que la ideología de los partidos en el gobierno no tuvo un efecto sobre el aumento de la deuda. Un hallazgo interesante fue que en el periodo electoral (año previo a la elección y año de la elección) aumentó la deuda en comparación con los años no electorales. Finalmente, se registró una relación inversa entre el porcentaje de participaciones que cada estado recibe y la deuda pública.

Finalmente, es preciso decir que hasta el momento persiste un debate, aunque no explícito, sobre los efectos de los gobiernos divididos a nivel estatal. Es decir, unos estudios muestran que sí tiene un efecto mientras que otros indican lo contrario. Al respecto, cabe decir que los congresos participan en diversos temas y con diferentes capacidades institucionales, por lo tanto, habrá que considerar tales aspectos en el análisis. Si el Congreso mantiene un control sobre el Ejecutivo en el tema A, esto no quiere decir que también lo haga en el tema B. En otras palabras, el efecto del gobierno dividido sobre la relación Ejecutivo-Legislativo puede ser distinto en función del tema analizado.

## **Bibliografía**

Armesto, A. (2015), "Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina", en *Latin American Research Review* 50(1), pp. 160-183.

Armesto, A. y J. Olmeda (2016), "Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México", en N. Loza e I. Méndez

(coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso / IEDF, pp. 93-112.

Armesto, M. y J. Olmeda (2018), "Oposición legislativa y patronazgo político. Gasto en empleo público de los estados en México", en *Región y Sociedad* (71), pp. 1-27.

Auditoría Superior de la Federación (2011), *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, México, Cámara de Diputados.

\_\_\_\_\_ (2012), *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, México, Cámara de Diputados.

Carpizo, C. (2012), *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*, Trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, México, Cámara de Diputados.

Beer, C. (2000), *Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States*, Albuquerque (tesis doctoral), The University of New Mexico.

\_\_\_\_\_ (2001), "Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico", en *Comparative Politics* 33(4), pp. 421-440.

Cheibub, J. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.

Guerra, A. (2011), *Electoral Competition and Democratic Governance: Subnational Legislative Performance in Mexico*, Washington, D.C. (tesis doctoral), Georgetown University.

Gutiérrez, P. (2013), *El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional*, México (tesis doctoral), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Hartmann, S. (2015), *Partisan Policy-Making in Western Europe. How Ideology Influences the Content of Government Policies*, Mannheim, Springer.

Herwartz, H. y B. Theilen (2014), "Partisan influence on social spending under market integration, fiscal pressure and institutional change", *European Journal of Political Economy*, 34, pp. 409-424.

Hibbs, D. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy", en *The American Political Science Review*, 71(4), pp. 1467-1487.

Kernell, S. (1991), "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance", en G. Cox y S. Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, pp. 87-112.

Kinto, M. (2014), *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*, México, Cámara de Diputados.

Linz, J. (1998), "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican?", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*, Madrid, Alianza, pp. 25-143.

Mainwaring, S. y S. Matthew (2002), "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 255-291.

Montemayor, O. (2003), "Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999", en *Ensayos* 22(1), pp. 35-88.

Montoya, L. (2015), *¿En qué consiste la reforma constitucional en materia de disciplina financiera?*, disponible en <http://derechoenaccion.cide.edu/en-que-consiste-la-reforma-constitucional-de-disciplina-financiera/>

Nordhaus, W. (1975), "The Political Business Cycle", en *The Review of Economic Studies* 42(2), pp. 169-190.

Patrón, F. (2015), *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, México, Fontamara/Universidad de Guanajuato.

Sánchez, J. (2017a), *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*, Toluca, IEEM.

\_\_\_\_\_ (2017b), "Variables partidistas y deuda pública subnacional en México", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 26(2), pp. 127-146.

Sartori, G. (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.

Schmitt, C. (2016), "Panel Data Analysis and Partisan Variables: How Periodization Influence Partisan Effects", en *Journal of European Public Policy* 23(10), pp. 1442-1459.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s.f.), "Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos", disponible en [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/2016VA](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2016VA)

Shugart, M. y S. Haggard (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 64-102.

Shugart, M. y S. Mainwaring (2002), "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos para el debate", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 19-64, .

Sleman, F. (2014), *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo* (tesis doctoral), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sundquist, J. (1988), "Needed: A Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States", en *Political Science Quarterly* 103(4), pp. 613-635.

Tépach, R. (2012), *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano*, México, Cámara de Diputados.

\_\_\_\_\_ (2015), *El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal*, México, Cámara de Diputados.

Weldon, J. (2002), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-211.

# **Gasto federalizado y fiscalización en México. Alcances de la facultad presupuestaria de los legislativos locales**

**José Javier Niño Martínez\***

**Mauricio Gutiérrez Cortés\*\***

## **Introducción**

De acuerdo con Subitars (1994), en democracia, las decisiones políticas conllevan un alto ingrediente de complejidad, incertidumbre y conflicto como parte de un escenario que reconoce que el consenso absoluto deja de ser considerado norma. Así, la complejidad que acompaña todo proceso decisorio en un entorno democrático se enfrenta al hecho de que no es posible o deseable imponer una única forma de comprender ni solucionar los problemas públicos.

En este marco se ha construido una agenda de investigación con el fin de descubrir el sentido de los cambios de la acción de los poderes públicos, ya no enmarcados en la arquitectura de un sistema de partido hegemónico ni

---

\* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

\*\* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

a la luz preponderante de la lógica racional-burocrática, sino de un modelo de transición estructural que articula distintos mecanismos de intervención institucional y de acción reglamentaria. A través de ello, ha sido posible reconocer cambios en las esferas de acción de los poderes públicos, lo cual nos permite poner el acento en su capacidad de agencia. De manera más concreta, esta agenda ha puesto su atención en el análisis de la implementación de las reglas procedimentales de los modelos democráticos, así como las debilidades del Estado de derecho, para evidenciar las particularidades de los cambios que enmarcan el complejo equilibrio de poderes y sus contrapesos en los distintos órdenes de gobierno.

La propuesta de este trabajo es situar en este escenario el análisis de la revisión y fiscalización del presupuesto por parte del Poder Legislativo en las entidades federativas en México, con respecto a la facultad presupuestaria constitucional que se le reconoce al Poder Legislativo federal. La hipótesis planteada es que el control y la vigilancia tienen que ser analizados mediante la articulación de tres elementos centrales: en primer lugar, la estructura del Sistema de Coordinación Fiscal y los mecanismos de asignación de los recursos federalizados (de los que depende entre el 85% y el 90% del gasto público de los gobiernos estatales y municipales); en segundo lugar, la definición de los mecanismos para realizar adecuaciones a los fondos que integran los recursos federalizados, cuyo diseño favorece un criterio de discrecionalidad atribuido exclusivamente al Ejecutivo estatal; y en tercer lugar, un sistema de fiscalización que hasta antes de la reforma de transparencia de 2015 brindaba facultades limitadas a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

El tema de investigación se aborda desde dos perspectivas, por un lado, empleando la tipología de políticas de Lowi (1994) para visualizar la interacción entre el Poder Ejecutivo y Legislativo locales, así como para identificar la construcción del sistema de coordinación fiscal y la operación de los recursos federalizados en las entidades federativas, destacando el papel que tienen los beneficios, costos e incentivos en este tipo de políticas. Y por otro lado, desde el análisis de la vigilancia y el control parlamentario y su importancia

en la conformación y el fortalecimiento de sistemas democráticos, con el fin de vincular los argumentos más operacionales de la exposición a un panorama de discusión sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

A continuación, se explican los elementos que sitúan la discusión en una arena de políticas de tipo regulatorio, ofreciendo elementos para comprender la estructura del sistema de coordinación fiscal, la integración del presupuesto federalizado, su importancia a partir de datos comparados de las 32 entidades federativas sobre conformación y comparación con el promedio de recaudación fiscal. De igual manera, se expone el caso del ejercicio presupuestal de ramo 23 como un claro ejemplo de discrecionalidad en el presupuesto, contrastado con la capacidad recaudatoria de las entidades federativas. Finalmente, se ofrece una lectura sobre el cambio en el esquema de costos del ejercicio discrecional de recursos federalizados por autoridades ejecutivas locales y federales, como una forma de contener su capacidad de decisión desde el Poder Legislativo mediante el fortalecimiento del sistema de fiscalización.

### **Hegemonía y pluralismo en la relación Ejecutivo-Legislativo**

El principio republicano de las democracias representativas modernas se basa en el supuesto de que al evitar la concentración del poder en pocas manos se reduce la posibilidad de abusos hacia la población. El objetivo de esta división es la moderación de los agentes institucionales que son depositarios del mandato popular y que, además, la fuente de autoridad legítima sea consistente con la naturaleza de cada uno de los poderes.

Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, analizó la concentración del poder expresada en la tiranía absolutista, es decir, en el gobierno de uno solo, sin leyes ni frenos al ejercicio del poder y propuso como alternativa a la concentración excesiva del poder al gobierno moderado, el cual tiene como fundamento “la distribución del poder para que nadie pueda actuar arbitrariamente al haber poderes contrapuestos” (Bobbio, 2001: 134). Desde

esta perspectiva, el control mutuo de los poderes depende de un sistema de relaciones en el que existe un intercambio de intereses y controversias, por lo tanto, implica la construcción y efectiva operación de un sistema que permita una clara distinción de atribuciones, responsabilidades y competencias. El control es, en ese sentido, “una técnica jurídico-procedimental y política mediante la cual el Parlamento o Congreso tiene facultades para incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones del gobierno” (Oliva, 2000: 102). Lo anterior se traduce en relaciones institucionales y políticas con el fin de que las decisiones y la operatividad del gobierno no atenten contra la voluntad y seguridad del pueblo. Así, el control parlamentario implica coherencia administrativa del gobierno y una posibilidad real de ejercer influencia entre poderes (Oliva, 2000). De manera que con ello se busca impedir, por ejemplo, el manejo discrecional de recursos por parte del Ejecutivo.

Para el sistema de pesos y contrapesos entre poderes resulta indispensable no sólo dividir el poder entre diferentes ámbitos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino también definir de manera clara las competencias entre ellos. Debido a que el fortalecimiento, ya sea de naturaleza popular (respaldo popular inédito) o autoritario (golpe de Estado), de uno de ellos puede poner en riesgo la existencia del sistema político en general.

Una lección de lo anterior lo constituye la experiencia nacional durante el siglo XIX, en la que el Poder Legislativo mantenía una primacía sobre el poder presidencial. Sobre todo debido a que tanto la Constitución de 1824 como la de 1857 no delimitaban de manera clara las facultades de los poderes y, por lo tanto, los controles se diluían ante un Legislativo que limitaba las capacidades institucionales del Ejecutivo, impidiendo con ello un pleno ejercicio de su mandato. Por ejemplo, lo que hoy conocemos como el poder de veto presidencial, no se contemplaba en la Constitución de 1857, lo cual afirmaba la voluntad del Legislativo. Eventualmente eso se tradujo en serios problemas de gobernabilidad, aunados a la inestabilidad política que acompañó a nuestro país en sus primeras décadas de vida independiente. Esta confrontación entre poderes pudo resolverse a través de una construcción

institucional de carácter extraordinario que definió nuevas bases del ejercicio del poder presidencial, incluso llevando al límite sus facultades constitucionales. Esta consecuencia eventualmente encontró otro paradigma en las facultades legislativas plasmadas en la Carta Magna de 1917, en la que se articularon los distintos intereses de los caudillos revolucionarios con el fin de dirimir conflictos de manera pacífica.

Según Cosío Villegas (1978), resulta clave el principio de no reelección para comprender la relación del Ejecutivo con el Legislativo, debido a que por este medio se construyeron los medios a través de los que el papel de los legisladores y legisladoras se sustrajo a su labor en aras de un papel de subordinación. Los puntos en los que vale la pena poner atención sobre el tema son los siguientes:

- El acotamiento del periodo en el que las y los legisladores ejercen sus facultades en el ámbito formal: al ser menor que el periodo en el gobierno del Ejecutivo, significaba una fecha de caducidad en sus atribuciones.
- La rotación de cargos de elección popular: al disponer de fecha de caducidad en los cargos públicos, las y los políticos buscan ocupar diferentes cargos a lo largo del tiempo, por lo tanto, si alguien se encontraba en posición e interés de una carrera en el sector público debía entrar a esta dinámica de circulación en la que el día de hoy podía ser legislador o legisladora local y en la siguiente legislatura buscaba un escaño en la Federación o pasar a ocupar algún cargo en el ejecutivo local o federal.
- Un obstáculo en la carrera legislativa: la no reelección imponía una incapacidad para consolidar mecanismos de profesionalización en los legisladores, por lo tanto, no era poco común que personas con poca o incluso nula experiencia legislativa ocuparan estos cargos.

De forma paralela, el presidencialismo mexicano supuso la apropiación de los mecanismos de designación de los cargos de elección popular, por lo que

el Congreso se mantenía fuera de la lógica de contrapesos, convirtiendo a la persona titular del Ejecutivo federal en la instancia facultada con la atribución de impulsar o sepultar carreras políticas (Pérez, 2009). Al replicarse la lógica a las legislaturas estatales se puede comprender que la posición del legislador o legisladora es resultado del acuerdo vertical propio del sistema, lo cual termina condicionando sus acciones. Siguiendo la línea de Weldon (2002), el predominio presidencial era legal porque se encontraba sustentado en la Constitución y disponía de competencias metaconstitucionales, de un gobierno unificado (tanto el Ejecutivo como el Legislativo provenían de un mismo partido político), así como de una fuerte disciplina hacia el interior del partido gobernante.

Es razonable pensar que la alternancia electoral y el incremento de la presencia de legisladores y legisladoras de oposición ha hecho posible que la labor legislativa cambie significativamente y que, al menos en lo que se refiere al seguimiento del uso de recursos públicos, se acoten las atribuciones y discrecionalidad del Ejecutivo. A pesar de esto, Moisés Pérez (2009) afirma que el incremento del pluralismo no se traduce en un fortalecimiento de los medios para ejercer la fiscalización, ya sea por un marco legal limitado o porque en la práctica el centralismo con el que se ejercen los recursos federales impide el control parlamentario a nivel estatal, sin importar si la legislatura local se encuentra en manos de un partido distinto al del Ejecutivo estatal. En este sentido, la función de la oposición parlamentaria mantiene la tradición histórica nacional de formar parte de un entramado en el que el control no se ejerce en el ámbito estatal sino por medio de los recursos o medios de la Federación.

Esto se traduce en límites en las funciones de control legislativo, sobre todo las que se refieren a la fiscalización, contrario a la visión optimista con que tradicionalmente se observa a los gobiernos divididos y la oposición en los gobiernos locales (Lujambio, 1996). Lo que se observa es que las capacidades de fiscalización y rendición de cuentas no forzosamente dependen del pluralismo legislativo. En cambio, es más probable que se explique por medio del diseño centralizado a través del que funciona la asignación de recursos

que provienen de la Federación hacia las entidades, lo cual se observa principalmente en aquellas que tienen altos niveles de deuda y que al mismo tiempo son las que tienen menor capacidad recaudatoria.

En todo caso, es posible observar cambios profundos en la relación existente entre los poderes, tanto en la dimensión horizontal (ejecutivos y legislaturas estatales) como vertical (autoridades federales y autoridades locales). Por lo tanto, es posible afirmar que el pluralismo democrático ha reafirmado el valor superior de la esfera pública como guía y criterio de evaluación de la acción del gobierno, las instituciones políticas y los poderes políticos en su conjunto. Esto se ha traducido en la diversificación exponencial de las demandas sociales, el aumento en su complejidad, la incorporación de nuevos mecanismos para incidir en el funcionamiento de las burocracias públicas y en la incorporación de valores democráticos como guías de sus criterios de decisión, así como la fragmentación de viejas clientelas partidistas. Todo ello ha alimentado una gran incertidumbre respecto a la manera de resolver los problemas públicos, así como en relación con el tipo de mecanismos, facultades, recursos y capacidades que se requieren para construir un sistema de contrapesos efectivo y fortalecer un sistema democrático. El cual se enfrenta, al parecer, con la estructura institucional que en su momento buscó generar condiciones de estabilidad y control que permitieran contrarrestar la otra incertidumbre característica de los primeros años postrevolucionarios.

Tal es el caso de la política fiscal construida en la segunda mitad del siglo XX, cuyo propósito central se definió como una necesidad de ordenar el sistema de recaudación en relación con el ámbito de competencias entre órdenes de gobierno y que derivó en el diseño de un sistema de incentivos que ha sido uno de los pilares de la centralización de las funciones sustantivas del gobierno mexicano, tal como el desarrollo económico y social. Así como, de manera no directa, la relación entre autoridades ejecutivas y legislativas en su participación vital en la definición del gasto público. Para analizar esta condición, a continuación dejamos la línea histórico-institucional y la observamos en tanto los actores y las condiciones que intervienen en una

política. Esto a fin de poder reconocer actores, mecanismos, procesos y, finalmente, incentivos y consecuencias en el tenor del tema central del presente libro.

### **La política fiscal como política de regulación**

Una política se define como una serie de acciones gubernamentales orientadas a transformar el entorno en el que se desarrollan diversas relaciones entre actores e instituciones del Estado. Lowi (1994) señala como criterio esencial la lectura del tipo de conflicto político a la identificación de los costos que definen ganadores y perdedores, en virtud de tipos o rasgos de identificación de costos y beneficios, los cuales a su vez pueden ser concentrados o difusos. Lo anterior da cuatro tipos posibles de combinaciones y de formas de acción de políticas: costos concentrados-beneficios concentrados, costos difusos-beneficios concentrados, costos concentrados-beneficios difusos, costos difusos-beneficios difusos. Es decir, las acciones tienen impactos diferenciados y sujetos de identificación. Ejemplos de costos podrían ser el alcance de un acto de autoridad referido a la imposición de una tasa de recaudación sobre un producto en específico, como medicamentos de alta especialidad, o sobre el consumo de cigarrillos o refrescos; y, por otro lado, la generación de mecanismos de regulación para asegurar que la industria del agua embotellada cumpla con medidas de protección y mitigación de impacto ambiental. En el primero observamos un costo más concentrado que en el segundo. Por otro lado, ejemplos de beneficios pueden ser decisiones orientadas a defender el derecho universal a la salud y la orientación del gasto público para impulsar la construcción de infraestructura que permita la práctica del beisbol. Siendo el primero un beneficio más difuso que el segundo.

En el modelo de Lowi se desprenden cuatro tipos de políticas: redistributivas, distributivas, regulativas, institucionales/constitucionales. Cabe mencionar que esta tipología permite reemplazar o ampliar el marco de referencia sobre la acción del gobierno más allá de su sectorización. Una perspectiva más funcional permite situar en su lugar la noción de arenas de políticas,

que responde a un cambio en el perfil del estado al incorporar su interacción con otros actores y dinámicas sociales y políticas, basada en el tipo de conflictividad.

Asimismo, algunos elementos referidos a las políticas regulativas se basan en el ejercicio de una facultad del gobierno para generar normas (leyes, reglamentos, ordenanzas) a través de las cuales se pretenden ordenar procesos específicos de interacción social. Es importante no confundirlas con la facultad legislativa y su resultado, que en esta tipología se identifican con una política institucional. De acuerdo con Meny y Thoening (1992: 99), es una arena de conflicto latente, pues supone limitar libertades e intereses individuales. En consecuencia, según Aguilar (1996: 33), las y los beneficiados y las y los afectados son resultado de la regulación de un determinado campo de acción.

Es importante señalar que mediante las políticas se revelan intereses contrapuestos, al ser imposible favorecer a todos los participantes por igual. En este sentido, Lowi señala que no son reflejo de un criterio de costo-beneficio en relación con la participación de cada actor, sino la identificación de los costos que representa la acción de la política y los beneficios mediante los que busca impactar a la sociedad. Por ejemplo, las consecuencias positivas a través de reglamentaciones sobre límites de velocidad, niveles de contaminantes de vehículos e industrias, compromisos para mitigar los efectos del cambio climático y la transformación de fuentes de energía, de azúcares en las bebidas gaseosas, calidad del agua embotellada, entre muchos otros, que se identifican como costos focalizados de la reglamentación y se definen por el descontento que provocan. Lo que no es así con los beneficios, pues no obstante su importancia en el discurso político, en términos de su identificación, el bienestar general suele ser ambiguo. Por ello, los costos que supone la implementación de estas acciones suelen ser altos para el decisor, pues la confrontación es inmediata y evidente, por lo que suele acompañarse del despliegue de incentivos para afirmar su cumplimiento, frente a los recursos de algunos actores afectados mediante los cuales buscan impedir ser afectados.

En este sentido, se recupera como ejemplo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Diseñado a lo largo de la primera mitad del siglo XX, fue parte medular del esfuerzo por reordenar el ejercicio del poder político, la administración del Estado y la reglamentación derivada de la Constitución de 1917. De manera particular, la regulación de la capacidad recaudatoria derivada de la fracción IV del artículo 31 constitucional, en el cual se establecen los principios de justicia fiscal y tributaria, que soportan la universalidad, generalidad, proporcionalidad, equidad y legalidad de toda tributación. El artículo constitucional ofrece también criterios como la obligatoriedad, la facultad de las entidades y municipios para fijar gravámenes, el carácter equitativo y proporcional de éstos, así como el fin exclusivo de los recursos destinados a contribuir a los gastos públicos.

El objetivo del sistema fue el ordenamiento de las facultades tributarias entre los órdenes de gobierno a fin de terminar con los graves problemas que representaron la superposición de facultades y la duplicación de impuestos, así como establecer reglas homogéneas sobre la definición de las fuentes de financiamiento del desarrollo social y económico prometido por los gobiernos postrevolucionarios. Fue resultado de las negociaciones vertidas en las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947, de las que se derivó la creación de los primeros organismos de coordinación fiscal del país, los cuales comenzaron a operar de manera regular en 1972, sentando las bases del sistema a partir de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, con la que se puso en marcha un proceso de centralización de la facultad tributaria y, según expertos, de la dependencia del desarrollo local de los mecanismos dispuestos desde la Federación.

Este modelo, vigente en su esencia hasta nuestros días, es parte del entramado institucional mediante el que se define tanto el origen y la distribución del gasto público como los mecanismos de control político y presupuestario asociados con el sistema presidencial, mediante los cuales, a pesar de la existencia de un sistema de contrapesos legal, se impuso un sistema de lealtad y disciplina partidista. La presencia de gobiernos divididos y la pluralidad ideológica desarrollados durante el presente siglo no han alterado significativamente

el limitado margen de acción que tienen los gobiernos locales para encontrar nuevos mecanismos de recaudación, manteniendo constante su dependencia de los recursos federalizados, así como la incertidumbre, confusión y opacidad en la que se encuentra la revisión y fiscalización del gasto público de los gobiernos.

Si bien cada entidad federativa cuenta con la facultad de legislar en materia de recaudación, están sujetas a lo previsto por la Ley de Coordinación Fiscal y en concordancia con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Estas reglas provienen del proceso histórico que durante la primera mitad del siglo XX buscó delimitar las facultades de autoridades en la materia ante la existencia de numerosos tributos federales, estatales y municipales. De esta manera se pudo armonizar su operación jurídica y generar un mecanismo de coordinación interinstitucional para dirimir las diferencias derivadas de las condiciones particulares de cada entidad en el sistema de distribución y, al mismo tiempo, se generó una forma de control sobre las participaciones en impuestos federales para los gobiernos subnacionales.

Una pieza clave de este diseño es la obligación del gobierno federal de transferir a las entidades federativas porcentajes establecidos de determinados conceptos tributarios y no tributarios recaudados por el gobierno federal. Es decir, las participaciones o participables para las cuales se establecen tiempos y mecanismos para su integración y distribución contemplando factores económicos y fiscales, así como la colaboración administrativa entre autoridades fiscales, tanto de los gobiernos locales (estatal y municipal) con la Federación. La Ley de Coordinación Fiscal establece instrumentos para permitir esta vinculación efectiva entre autoridades federales y locales, así como para definir el alcance de las acciones para su cumplimiento. Éstos son: convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los convenios de colaboración administrativa y la creación de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Uno de los resultados más evidentes de esta condición es la definición de la autoridad de la Federación sobre la recaudación del impuesto sobre la renta,

del impuesto al valor agregado y los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, lo cual da como resultado que la Federación tenga el control sobre la recaudación y administración de casi el 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país. De los cuales, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, distribuye el 20% del total de lo recaudado a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y un aproximado del 4% a los municipios.

De esta manera, los ingresos estatales que definen el presupuesto y el gasto público se conforman por los siguientes rubros: impuestos, que son contribuciones definidas por ley; contribuciones especiales, referidas a las que los particulares pagan al Estado por concepto de gastos por la realización de una obra o servicio de interés general; derechos, que son los ingresos por servicios que presta el estado; productos, que son los derivados de la explotación de bienes o prestación de servicios del estado en funciones de derecho privado; aprovechamientos, que refieren ingresos no clasificados en las anteriores categorías pero que provienen de fuentes normales de ingresos; y participaciones federales, que son recursos con los que cuentan las entidades federativas como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que están descritos en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal. Esto ha puesto de nueva cuenta la atención en temas como la dependencia fiscal de los estados respecto de los recursos federalizados y la fiscalización como instrumento de rendición de cuentas. Pero también ha abierto la posibilidad de analizar bajo nuevas perspectivas la interacción entre Ejecutivo y Legislativo locales y, en consecuencia, la capacidad de ejercicio de la facultad presupuestaria de los legislativos locales sobre el ejercicio de gasto público.

Ante los problemas de armonización legal, la falta de fortalecimiento institucional y limitaciones presupuestales de los organismos de fiscalización locales, así como los escándalos por corrupción, se puede hacer una lectura acerca de la estrategia de fortalecimiento de las capacidades reguladoras de la Federación sobre los gobiernos locales. Sirvan los siguientes ejemplos para ello: el 25 de mayo de 2015 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera

que tiene por propósito regular y controlar la capacidad de endeudamiento de las entidades federativas y municipios. Esta ley formó parte de la reforma en materia de combate a la corrupción que consideró modificaciones a 14 artículos constitucionales que sustentan al Sistema Nacional Anticorrupción. En tenor similar, el 18 de julio de 2016 se aprobó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, mediante la cual la Auditoría Superior de la Federación cuenta con nuevas facultades de fiscalización sobre los recursos federales aprobados a las entidades federativas y municipios, así como a los recursos propios de los estados. Considerando que entre 80% y 90% del gasto público de las entidades federativas proviene de recursos federalizados, esta reforma trata de llenar una dispersión de normas al respecto, aunque debilita de manera clara el alcance de las Entidades de Fiscalización Superior locales sobre los recursos que se ejercen en sus gobiernos.

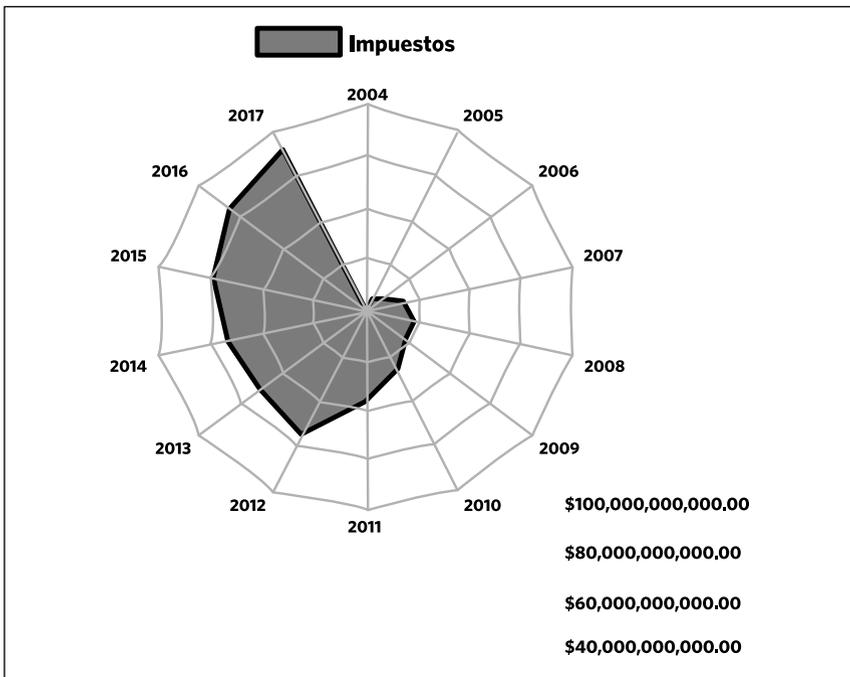
En este marco, ha resultado importante construir una agenda de análisis del sentido de los cambios de la acción de los poderes públicos. Ya no enmarcados en un contexto derivado de la arquitectura de un sistema de partido hegemónico, sino el de un modelo de transición estructural a través del cual podemos reconocer los cambios en prácticas, usos y costumbres, simbolismos, mecanismos y formas de ejercicio de los mecanismos institucionales. Lo anterior hace posible poner al acento en la intensidad de su capacidad de agencia, derivada tanto del marco constitucional y reglamentario como de acuerdos políticos, con el fin de valorar de distintas formas el sentido y la fortaleza de sus decisiones públicas.

Una parte de esta agenda ha puesto su atención en el análisis de las fallas atribuibles a las deficiencias de la implementación de las reglas procedimentales de los modelos democráticos, en cambio otra se ha enfocado en las debilidades del Estado de derecho para transitar hacia construcciones y prácticas más democráticas, o para manifestar y evidenciar las particularidades de los cambios en las relaciones entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al observar los cambios que enmarcan el complejo equilibrio de poderes y sus contrapesos en los distintos órdenes de gobierno. De manera particular,

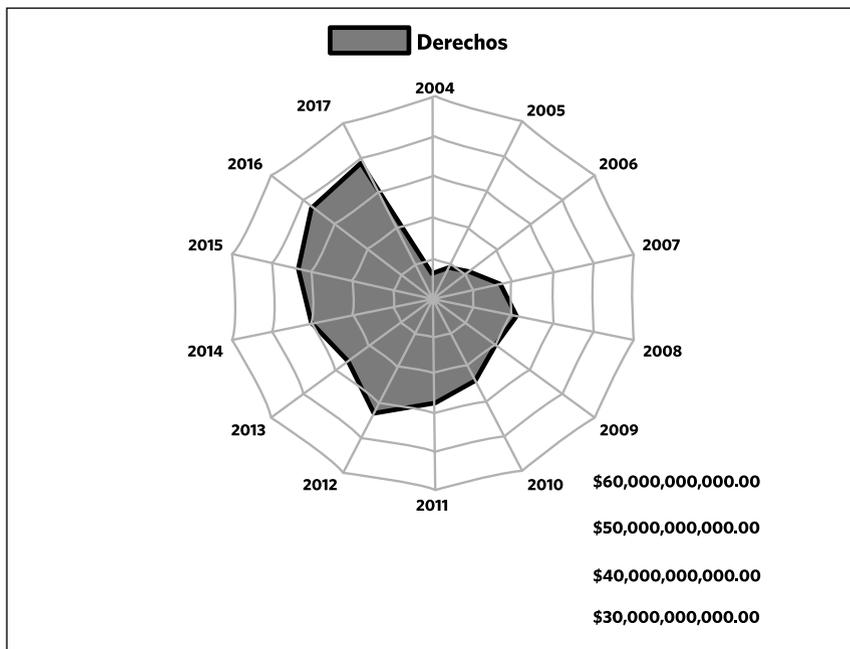
este trabajo analiza las capacidades de fiscalización y seguimiento como esfera de interacción entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el marco del Sistema de Coordinación Fiscal.

Los costos de la política fiscal que se derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden focalizarse en la dependencia del 85% del presupuesto de los gobiernos de las entidades federativas sobre el último rubro. El sistema supone un proceso de centralización de la facultad tributaria, así como la dependencia del desarrollo local de los mecanismos dispuestos desde la Federación. Para ilustrar este punto, se muestra a continuación el comportamiento de la capacidad tributaria de las entidades federativas en dos rubros centrales: impuestos (gráfica 1) y derechos (gráfica 2), en los que se presenta la mayor recaudación directa.

**Gráfica 1**  
**Histórico acumulado de impuestos**



**Gráfica 2**  
**Histórico acumulado de derecho**



Fuente: Realizado en la plataforma de Transparencia Presupuestaria con datos de la SHCP en un histórico acumulado de las 32 entidades federativas, en un periodo de 2004 a 2017. Ver <https://www.transparencia-presupuestaria.gob.mx>

Para tener un punto de referencia sobre los montos reflejados, consideremos que el promedio del gasto neto total reportado en el presupuesto de egresos de la Federación entre 2012 y 2018, que coincide con los puntos más altos en ambas gráficas, fue de 4,523.2 miles de millones de pesos. Frente a ello, la contribución que hicieron las haciendas locales sumadas luce comparativamente en su proporción real. Siendo que por impuestos oscila en 80 mil millones y por derechos poco más de 40 mil.

Si bien se ha cumplido la necesidad histórica de generar un sistema que evite la superposición de impuestos, así como el financiamiento del desarrollo

económico y social nacional que la Ley de Planeación le confiere a la Federación, esto también ha resultado en una gran limitación para los gobiernos locales, quienes del total de la recaudación nacional contribuyen con apenas el 8% aproximadamente, por lo que “el punto nodal de la crítica al actual sistema de coordinación fiscal en México, a la luz de la historia, es la falta de claridad para las partes que lo conforman sobre las responsabilidades, las obligaciones y las potestades de gasto de los gobiernos estatales” (Mendoza, 2018: 11).

Este modelo ha sido parte del entramado mediante el que se define el origen y la distribución del gasto público, lo cual se expresa por medio de mecanismos de control presupuestal que obligan a observar la interacción de actores políticos a través del sistema de contrapesos institucional. Algunos aspectos adicionales por considerar son la institucionalización de prácticas de negociación a lo largo del ciclo presupuestal para asegurar la liberación de los recursos comprometidos, rutinas burocráticas asociadas con la incertidumbre derivada del incumplimiento de los tiempos de ejercicio marcados en las reglas de operación; criterios incrementalistas en la planeación presupuestal que trastocan la posibilidad de implementar un sistema de gestión y de presupuestos basado en resultados.

Entre estos valores destaca el bajo costo de la dependencia de estos recursos si se ponderan dos criterios: por un lado, el alto costo político que representaría para los gobiernos estatales y municipales fortalecer sus capacidades tributarias; y por otro lado, el bajo costo de la operación de estos recursos, pues si bien la mayoría están etiquetados, queda abierta la interpretación de sus indicadores de desempeño y al mismo tiempo no son acompañados por mecanismos eficientes de monitoreo ni, como veremos, hasta el ejercicio 2017, de mecanismos de fiscalización efectivos. Esto nos lleva a observar atentamente la importancia del monto de gasto que la Federación transfiere a estados y municipios, ya que no hay que perder de vista los montos de recaudación por concepto de derechos y de impuestos para ponderar lo que cada rubro del gasto federalizado supone en términos de capacidades de gobierno en estados y municipios.

## **Distribución del gasto federalizado en México**

A continuación se describe brevemente la composición de los cuatro rubros del gasto federalizado, acompañado de un comparativo de los montos que ha representado su aprobación en el periodo de 2012-2018. Se ofrece, además, un comparativo entre el gasto neto total (GNT) por año en el periodo, el monto aprobado por gasto federalizado (GF) y el porcentaje que representa de éste, correspondiente al año fiscal señalado y el aprobado por cada ramo correspondiente.

**1. Participaciones.** Son parte del gasto no programable, asociadas con el cumplimiento de obligaciones financieras y no por su aplicación con el cumplimiento de programas específicos. Pieza clave del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el mecanismo central de compensación de la Federación a los gobiernos locales y se estima a partir de la recaudación federal participable (RFP). Estos recursos están sujetos a la estructura de operación de los convenios de coordinación fiscal y, en función de las reglas de colaboración administrativa entre autoridades fiscales, se sientan las bases de su funcionamiento como acuerdo entre autoridades del Poder Ejecutivo por parte de estados y municipios. Se puede decir que estos recursos son de libre disposición por parte de las autoridades locales, dado que su carácter es esencialmente resarcitorio, por lo cual no están etiquetados como parte de sus reglas de operación (ver tabla 1).

**2. Aportaciones.** A diferencia de las participaciones, las aportaciones son gasto programable, es decir, erogaciones vinculadas con el cumplimiento de programas específicos y condicionados. De manera general, incluyen el gasto federalizado de aportaciones federales para los estados y municipios (ramo 33) y el ramo 25 relativo a provisiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. Desde 2007 se integra el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (ramo 39). La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades y municipios es efectuada por el Poder Legislativo local, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda y órgano equivalente. Por su parte,

**Tabla 1**  
**Histórico 2012-2018 de presupuesto federalizado en el rubro de participaciones**

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
GNT <sup>a</sup> (mmdp)	5,236.4	4,888.9	4,763.9	4,694.7	4,467.2	3,954.4	3,706.9
GF <sup>b</sup> (mmdp)	1,749.2	1,637.3	1,632.9	1,561.8	1,455.5	1,310	1,273.4
Ramo 28 (%)	46.1%	44.2%	41.6%	38.9%	40%	41%	36.8%
Ramo 28 (mdp)	806,516.7	742,566.2	678,747.3	607,130.1	585,654.3	535.1	482,155.4

a) Gasto neto total

b) Gasto federalizado

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes de gasto federalizado identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de 2012 a 2018, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

en lo que toca a la responsabilidad del Poder Ejecutivo federal, su actuar es fiscalizado mediante la Cuenta Pública por la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, en el numeral V del mismo artículo se establece un criterio adicional, siendo que el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño al que se refiere el artículo 110 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y sus resultados evaluados con base en indicadores por instancias técnicas independientes de las que los ejercen, designadas por las entidades federativas, sin señalar ni definir los mecanismos empleados para ello. Asimismo, se reconoce la facultad del Poder Legislativo local a través de la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente para detectar que los recursos de los fondos se destinen a los fines establecidos en la ley, siendo su obligación hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Finalmente, se señala que en función de estas etapas y sus responsables, será de orden federal o local la determinación y la sanción, así como al respecto de las legislaciones correspondientes.

**Tabla 2**  
**Histórico 2012-2018 de presupuesto federalizado en el rubro de aportaciones**

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
GNT <sup>a</sup> (mmdp)	5,236.4	4,888.9	4,763.9	4,694.7	4,467.2	3,954.4	3,706.9
GF <sup>b</sup> (mmdp)	1,749.2	1,637.3	1,632.9	1,561.8	1,455.5	1,310	1,282.3
Ramo 33 (%)	42.3%	41.8%	40.8%	40.8%	41%	48%	39.7%
Ramo 33 (mdp)	739,054.2	703,112.8	666,460.5	638,237.3	592,671.6	626,000.6	482,155.4

a) Gasto neto total

b) Gasto federalizado

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes de gasto federalizado identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de 2012 a 2018, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

**3. Convenios.** Los convenios de descentralización y reasignación son esencialmente acuerdos entre las entidades federativas y algunas dependencias del gobierno federal, mediante los cuales se establecen montos de transferencias de recursos presupuestales sujetos de ser federalizados. El objetivo de este rubro es fortalecer la descentralización de acciones y definir mecanismos de colaboración y coordinación. Representan una transferencia de recursos presupuestales y de responsabilidad administrativa y fiscal sobre el manejo y operación de recursos, principalmente en materia de educación, salud y seguridad pública, lo cual abre la participación de estas autoridades directamente en las políticas específicas (ver tabla 3).

**4. Subsidios.** Corresponden a recursos presupuestarios entregados mediante ramos presupuestales de la Administración Pública Centralizada a entidades federativas y municipios. En esta categoría se incluye el ramo 23, denominado "provisiones salariales y económicas", que se destina al desarrollo local y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física. El principal fondo, es el Fondo de Estabilización de los Ingresos en Entidades Federativas (FEIEF), el cual opera desde 2006. Es un instrumento de apoyo que se ha dirigido a entidades con situaciones de baja recaudación fiscal, por lo que no sigue un patrón de asignación geográfica; por ejemplo, en

2009 este fondo ayudó a compensar la caída en las participaciones federales producto de la crisis financiera del 2008. Técnicamente se ejerce conforme a lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en conformidad con las leyes locales y federales aplicables al ejercicio presupuestal. Son considerados como gasto programable (ver tabla 4).

**Tabla 3**  
**Histórico 2012-2018 de presupuesto federalizado en el rubro de convenios**

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
GNT <sup>a</sup> (mmdp)	5,236.4	4,888.9	4,763.9	4,694.7	4,467.2	3,954.4	3,706.9
GF <sup>b</sup> (mmdp)	1,749.2	1,637.3	1,632.9	1,561.8	1,455.5	1,310	1,282.3
%	6.8%	6.9%	8.9%	10.6%	10%	9%	14.3%
Mdp	119,744.7	116,152	145,351.2	165,824.4	145,581.3	115.1	

a) Gasto neto total

b) Gasto federalizado

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes de gasto federalizado identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de 2012 a 2018, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

**Tabla 4**  
**Histórico 2012-2018 de presupuesto federalizado en el rubro de subsidios**

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
GNT <sup>a</sup> (mmdp)	5,236.4	4,888.9	4,763.9	4,694.7	4,467.2	3,954.4	3,706.9
GF <sup>b</sup> (mmdp)	1,749.2	1,680.5	1,632.9	1,561.8	1,455.5	1,310	1,282.3
%	0.9%	3.0 %	4.1%	4.7%	4%	2%	2.3%
Mdp	14,940.7	50,034.9	66,879.1	72,756.8	64,380.8	33,200	63,322.9

a) Gasto neto total

b) Gasto federalizado

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes de gasto federalizado identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de 2012 a 2018, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Es posible observar una proporción entre ingresos propios y derivados del Sistema de Coordinación Fiscal, que da a los gobiernos estatales una condición crítica acumulada y, en consecuencia, en todas las entidades federativas se gasta más de lo que se aprueba en el presupuesto de egresos estatal. Por lo tanto, la injerencia del Legislativo en la determinación del gasto público real por ejercicio parece ser poco significativa. Es decir, las capacidades de ejercicio de la facultad presupuestaria legislativa respecto de la aprobación como el mecanismo esencial de control presupuestal, se enfrentan a la condición jurídica que define las reglas de operación y asignación del 85% del presupuesto, que se encuentra entre los efectos derivados de la discusión parlamentaria y el ejercicio de las facultades y capacidades de negociación del titular del Poder Ejecutivo local con las autoridades federales. Lo cual genera incentivos que favorecen el uso de los recursos públicos para responder a lógicas electorales, principalmente debido al bajo costo político y administrativo hasta antes de 2016, así como un entorno reglamentario favorable a la realización de adecuaciones sin capacidades reales de supervisión del Legislativo.

Algunos elementos relativos a la capacidad de las autoridades ejecutivas para realizar ajustes dentro del marco de la ley y los reglamentos aplicables a los recursos federalizados se refieren a las adecuaciones presupuestarias, entendidas como las modificaciones al presupuesto que pueden impactar las estructuras administrativas, funcional y programática, económica y geográfica, los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al presupuesto de egresos o a los flujos de efectivo, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

Es importante destacar la diferencia entre sistema de contrapesos y mecanismos de rendición de cuentas, pues lo que observamos en las adecuaciones es que se cuenta con elementos para reconocer los trámites y requisitos, justificaciones, mecanismos, procedimientos, tanto de solicitud en caso necesario, aprobación y validación; lo que afirma el principio de rendición de cuentas, no obstante, en lo concerniente a estas adecuaciones. Los ejecutores del gasto cuentan con amplia discrecionalidad para poder ejercerlas,

prácticamente sin la participación del Legislativo. Por ejemplo, en el caso de la Federación, las condiciones para realizar adecuaciones presupuestarias se encuentran dispuestas desde el 2006 en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPYRH) y su reglamento, por lo que lo concerniente a la modificación del ejercicio del gasto público aprobado mediante el Presupuesto de Egresos, con la revisión y autorización del Legislativo, no se encuentra en la Constitución, sino en leyes y reglamentos diversos, lo cual se replica para lo referido a las autoridades locales.

Recordemos que la revisión de la cuenta pública es facultad de la Cámara de Diputados mediante la Auditoría Superior de la Federación, pero sus atribuciones en relación con este artículo se restringen a recibir los reportes de las adecuaciones que haga el Ejecutivo federal a fin de integrarlos en el reporte de la Cuenta Pública anual. Sobre las particularidades de la regulación en la materia, corresponde lo establecido en el capítulo III de la citada ley, así como en el capítulo III y las secciones II, III, IV y V de su reglamento. Para las entidades federativas, estos elementos se encuentran en las normas particulares que regulan el ejercicio presupuestal, principalmente en la Ley de Egresos de la entidad.

En términos generales, son dos los tipos de adecuaciones las que se realizan de manera regular: las que puede llevar a cabo de manera autónoma un ejecutor de gasto y las que requieren la participación de una secretaría o cabeza de sector. Entre las primeras se encuentran adecuaciones entre un mismo capítulo de gasto o entre programas similares. Entre las segundas, adecuaciones presupuestales entre programas a cargo de una secretaría, pagos de obligaciones contraídas o emergentes a lo largo del ejercicio presupuestal. En suma, lo que prevalece es la manifestación de prohibiciones sin previa autorización, por lo general de la legislatura estatal. Es decir, la prohibición de reducir los montos de inversión en áreas prioritarias como infraestructura, como de aumentar las partidas de salarios y sueldos, de contraer deuda o modificar las fuentes de ingresos establecidas en la Ley de Ingresos correspondiente, así como cambios en las asignaciones entre secretarías o ramos presupuestales. Sobre lo último, podemos notar que estas restricciones son establecidas por

otros marcos regulatorios, principios constitucionales federales y locales. En este sentido, la participación legislativa resulta importante como garante, pero en términos de ejecución regular, poco significativa. Por ejemplo, en materia de deuda pública, la Constitución federal confiere al Congreso, en su artículo 73, fracción VIII, la facultad de establecer las bases generales para que los estados y municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como límites, modalidades y responsabilidades en que incurrir en cuanto a emisión de garantías y otros mecanismos aplicables a casos de niveles elevados de deuda. Así, la expedición de leyes, facultad del Congreso, se extiende a otras áreas, como en materia de contabilidad pública, responsabilidad hacendaria para el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, estados y municipios, con lo cual, si bien se respeta la autonomía de los estados y el papel de los congresos estatales, éstos no pueden legislar en contra de las disposiciones de la Constitución federal.

En cuanto a la evaluación de los recursos públicos, la facultad legislativa se encuentra relacionada con la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de Fiscalización Superior Locales y en la composición del Sistema Nacional de Fiscalización; cada una en el orden de competencia determinado por la reglamentación específica. En otras palabras, la dependencia de los recursos federales no sólo afecta la composición del gasto, sino los mecanismos y el alcance de la autoridad legislativa local para observar, sancionar e incluso participar de la responsabilidad de control sobre el presupuesto, lo cual se reafirma al observar la fragmentación regulatoria sobre estos recursos y la decisión de la Federación de centralizar su control y fiscalización, pese al esfuerzo emprendido con las reformas de 2008 para fortalecer a las Entidades de Fiscalización Superior Locales (Figueroa y Palacios, 2015).

### **Discrecionalidad presupuestal. El caso del ramo 23**

A fin de ejemplificar los costos que tiene la operación que hemos señalado de los recursos federalizados, recuperamos la importancia del ramo 23, cuyo

análisis ha sido parte de investigaciones extensas donde se ha mostrado que su falta de regulación:

debilita la línea de autoridad bajo la cual se ejerce el dinero; al no tener un objetivo definido en una ley, el Ejecutivo goza de una importante discrecionalidad para crear y operar programas a través de este Ramo, quedando a criterio de la SHCP: el objetivo y criterios de asignación de los programas, así como las reglas de las adecuaciones al presupuesto aprobado (México Evalúa, 2018: 14).

Es por eso que en el presente documento se contrastan los montos aprobados del ramo 23 en dos ciclos presupuestales (2017 y 2014), por ser uno de los que ha generado mayor polémica y observaciones de los órganos de fiscalización debido a carecer de reglas de operación claras, transparentes y homogéneas; así como por ser el único ramo que se ha mantenido fuera de las facultades de fiscalización y auditoría de las entidades responsables. Además, se incluyen dos variables políticas, que es la relación entre el partido en el Poder Ejecutivo y la composición política de la legislatura local (ver tabla 5). Por su parte, en la tabla 6 se observa el comportamiento de estos mismos rubros en el ejercicio 2014.

Ambas tablas muestran una diferencia poco significativa entre los montos, lo cual nos ratifica la poca capacidad de recaudación de las entidades federativas ya señalada, pero también expresa la importancia proporcional que tiene este rubro respecto de los ingresos locales. En ciertos casos se aprecia de manera clara la manera en la que el rubro asignado a través del ramo sobrepasa la recaudación, por lo que se puede inferir que prevalece la posibilidad de negociación ante la administración eficiente de recursos fiscales. La mejora en la recaudación, en este sentido, se convierte en un costo que los gobiernos locales no asumen a plenitud, en cambio se fomenta la negociación ante el Legislativo federal para asignaciones muchas veces poco transparentes. Lo anterior fomenta una situación de "pereza fiscal" de largos antecedentes en la situación fiscal de las entidades federativas, que es resultado de pocos incentivos para la mejora recaudatoria y, en

**Tabla 5**  
**Ejercicio del ramo 23 por entidad federativa, 2017**

Estado	Monto aprobado	Impuestos	Diferencia	Partido en el Ejecutivo	Mayoría legislativa local
Aguascalientes	515,712,393.00	782,799,969.00	267,087,576.00	PAN	PAN
Baja California	948,847,386.00	3,687,641,436.00	2,738,794,050.00	PAN	PAN
Baja California Sur	415,401,411.00	916,712,015.00	501,310,604.00	PAN	PAN
Campeche	155,065,025.00	1,266,327,182.00	1,111,262,157.00	PRI	PRI
Coahuila	739,488,745.50	1,767,065,121.00	1,027,576,375.50	PRI	PRI
Colima	271,483,452.00	329,916,701.00	58,433,249.00	PRI	PAN
Chiapas	1,897,347,686.13	667,653,700.00	-1,229,693,986.13	PVEM	PRI-PVEM
Chihuahua	956,350,902.00	4,371,470,709.00	3,415,119,807.00	PAN	PAN
Ciudad de México	4,301,318,501.49	24,738,039,903.00	20,436,721,401.51	PRD	Morena
Durango	734,130,503.50	909,303,141.00	175,172,637.50	PAN	PRI
Guanajuato	1,547,798,032.13	2,556,278,133.00	1,008,480,100.87	PAN	PAN

Continúa...

Estado	Monto aprobado	Impuestos	Diferencia	Partido en el Ejecutivo	Mayoría legislativa local
Guerrero	988,865,774.65	1,007,537,976.00	18,672,201.35	PRI	PRI
Hidalgo	1,165,878,705.16	660,346,646.00	-505,532,059.16	PRI	PRI
Jalisco	2,180,808,137.00	4,520,904,197.00	2,340,096,060.00	PRI	PRI
Estado de México	2,177,931,542.67	8,965,683,167.00	6,787,751,624.33	PRI	PRI
Michoacán	1,425,694,144.18	666,868,332.00	-758,825,812.18	PRD	PRI
Morelos	945,081,596.00	501,322,576.00	-443,759,020.00	PRD	PRD
Nayarit	357,720,385.00	667,080,439.00	309,360,054.00	PRI	Alianza PAN-PRD-PT-PRS
Nuevo León	1,027,697,526.00	8,678,056,478.00	7,650,358,952.00	PRI	PRI-PAN
Oaxaca	1,355,815,856.91	834,984,531.00	-520,831,325.91	PRI	PRI
Puebla	1,673,839,994.32	2,393,958,678.00	720,118,683.68	PAN	PAN
Queretaro	648,461,755.00	1,967,430,566.00	1,318,968,811.00	PAN	PAN
Quintana Roo	1,430,714,500.00	3,057,738,756.00	1,627,024,256.00	PRD	PRI-PAN
San Luis Potosí	823,847,695.00	1,353,015,829.00	529,168,134.00	PRI	PRI

Continúa...

2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

Estado	Monto aprobado	Impuestos	Diferencia	Partido en el Ejecutivo	Mayoría legislativa local
Sinaloa	639,783,597.00	2,062,820,515.00	1,423,036,918.00	PRI	PRI
Sonora	835,348,896.00	2,819,672,739.00	1,984,323,843.00	PRI	PRI
Tabasco	909,508,983.00	1,013,470,997.00	103,962,014.00	PRD	PRD
Tamaulipas	1,060,880,024.00	2,969,720,755.00	1,908,840,731.00	PAN	PAN
Tlaxcala	536,562,165.68	368,303,326.00	-168,258,839.68	PRI	PRI
Veracruz	1,634,451,457.57	3,462,387,396.00	1,827,935,938.43	PAN	PAN
Yucatán	681,953,172.00	1,412,925,938.00	730,972,766.00	PRI	PRI
Zacatecas	784,652,981.97	826,499,545.00	41,846,563.03	PRI	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, vía transparencia presupuestaria.

**Tabla 6.**  
**Ejercicio del ramo 23 por entidad federativa, 2014**

Estado	Monto aprobado	Impuestos	Diferencia	Partido en el Ejecutivo	Mayoría legislativa local
Aguascalientes	865,830,739.26	652,590,243.00	-213,240,496.26	PRI	PRI
Baja California	1,533,287,786.65	2,322,357,518.00	789,069,731.35	PAN	PAN-PRI
Baja California Sur	218,641,311.00	589,952,476.00	371,311,165.00	PAN	PAN
Campeche	249,554,051.00	1,666,980,066.00	1,417,426,015.00	PRI	PRI
Coahuila	1,323,477,486.31	2,083,776,621.00	760,299,134.69	PRI	PRI
Colima	180,512,905.80	303,716,919.00	123,204,013.20	PRI	PRI
Chiapas	2,261,609,009.74	996,403,323.00	-1,265,205,686.74	PRI	Alianza PRI-PVEM-PANAL
Chihuahua	928,767,976.91	3,024,114,335.00	2,095,346,358.09	PRI	PRI
Ciudad de México	5,912,724,072.81	20,329,282,709.00	14,416,558,636.19	PRD	PRD
Durango	604,245,114.01	613,975,649.00	9,730,534.99	PRI	PRI
Guanajuato	1,772,799,345.51	1,886,429,625.00	113,630,279.49	PAN	PAN

Continúa...

2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

Estado	Monto aprobado	Impuestos	Diferencia	Partido en el Ejecutivo	Mayoría legislativa local
Guerrero	2,165,027,797.90	1,193,728,997.00	-971,298,800.90	PRD	PRD
Hidalgo	1,443,770,069.00	640,290,558.00	-803,479,511.00	PRI	PRI
Jalisco	2,042,409,479.93	3,429,310,638.00	1,386,901,158.07	PRI	PRI
Estado de México	6,938,087,65.01	7,134,930,350.00	196,842,584.99	PRI	PRI
Michoacán	1,437,391,877.81	678,727,005.00	-758,664,872.81	PRI	PRI
Morelos	565,421,723.00	559,085,073.00	-6,336,650.00	PRD	PRD
Nayarit	594,178,851.92	546,037,494.00	-48,141,357.92	PRI	PRI
Nuevo León	2,186,447,948.60	6,727,114,876.00	4,540,666,927.40	PRI	PAN
Oaxaca	3,303,396,976.51	727,466,295.00	-2,575,930,681.51	PRI	PRI
Puebla	3,013,277,724.10	1,949,261,670.00	-1,064,016,054.10	PAN	PAN-PRI
Querétaro	432,961,121.51	1,509,373,450.00	1,076,412,328.49	PRI	PAN
Quintana Roo	84,7105,405.00	1,797,022,141.00	949,916,736.00	PRI	PRI
San Luis Potosí	739,882,459.62	1,252,738,537.00	512,856,077.38	PRI	PRI

Continúa...

Estado	Monto aprobado	Impuestos	Diferencia	Partido en el Ejecutivo	Mayoría legislativa local
Sinaloa	659,609,459.91	1,089,312,495.00	429,703,035.09	PAN	PRI
Sonora	1,812,204,024.50	2,143,332,231.00	331,128,206.50	PAN	PAN
Tabasco	704,060,895.00	1,413,949,913.00	709,889,018.00	PRD	PRD
Tamaulipas	866,541,528.20	1,942,039,588.00	1,075,498,059.80	PRI	PRI
Tlaxcala	716,165,921.50	198,111,977.00	518,053,944.00	PRI	PRI
Veracruz	716,165,921.50	198,111,977.00	-518,053,944.50	PRI	PRI
Yucatán	1,786,166,012.30	2,651,055,892.00	864,889,879.70	PRI	PRI
Zacatecas	841,717,617.38	1,173,607,657.00	331,890,039.62	PRI	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, vía transparencia presupuestaria.

cambio, de un menor costo de la negociación para obtener las transferencias federales con altos niveles de opacidad, lo cual a su vez genera profundas distorsiones del “espacio fiscal” de las administraciones locales (Pérez y Villarreal, 2018).

En este sentido, no son pocos los casos en los que se han detectado desvíos y mal uso de los recursos provenientes de fondos federalizados por parte de los gobiernos locales, a pesar de que se encuentren etiquetados en su regulación, ya que los actores centrales que intervienen son los propios gobiernos y la unidad ejecutora de gasto principal, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se ha formado un círculo vicioso en el que no hay incentivos para que los gobiernos estatales recauden de forma más adecuada; en cambio, se promueve la gestión poco transparente de recursos federales adicionales, lo que suscita sospechas de asignaciones durante épocas electorales. De esta manera, las y los legisladores asumen un rol dual: por un lado, de gestión-negociación en su relación con los gobernadores y gobernadoras y las y los presidentes municipales; por otro lado, de benefactores y agentes políticos regionales con el interés de incrementar su presencia en los distritos de los que proceden.

La naturaleza del ramo 23 promueve la discrecionalidad, ya que es producto de la negociación política y su asignación es resultado de la capacidad de cabildeo de quienes encabezan las administraciones en las entidades federativas y de los municipios. Evidentemente, es indispensable determinar un número favorable de legisladores y legisladoras afines para que se apoyen proyectos prioritarios o importantes para los ejecutivos locales.

Esto se debe en gran medida a que no hay criterios claros en la asignación de los recursos para los proyectos; por ejemplo, no se indica que se respalde gasto de inversión en infraestructura en municipios pobres del país, por el contrario, según la organización Oxfam (2018), la mayor parte del gasto va a parar a entidades con mayor nivel de desarrollo. Por otro lado, al revisar los lineamientos de operación, se puede observar que no existe la suficiente transparencia en su ejecución, ya que no se encuentra establecida la

obligatoriedad de rendir cuentas a entidades ni municipios en proyectos con inversiones menores a 30 millones de pesos.

Lo anterior implica que, en 2018, solo 100 de los 1,494 proyectos en este rubro, 6.7% del total, tienen la obligación de elaborar una nota técnica que contenga una descripción detallada del proyecto, con los precios de compra, insumos, tiempos, entre otros detalles. Los otros 1,394 proyectos por debajo de los 30 millones de pesos tienen entonces un gran margen de opacidad (Ramírez, 2018).

La combinación entre incentivos y discrecionalidad ha distorsionado los resultados del uso de los recursos públicos, lo cual hace indispensable encontrar caminos jurídico-administrativos que impidan el uso inadecuado de los recursos públicos y, al mismo tiempo, que hagan imposible el uso electoral y patrimonial de las asignaciones presupuestales.

### **La redefinición de la política. Cambios en los sistemas de incentivos**

El diseño del aparato de fiscalización de nuestro país ha recorrido un importante camino en vías de fortalecer un sistema eficiente y democrático, desde el establecimiento de la facultad del Congreso para establecer contribuciones, determinar su inversión y revisar las cuentas del gobierno, pasando por la expedición de la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta establecer las facultades del Congreso en materia de contaduría y su legislación en la Carta Magna. Tomando este acontecimiento como punto de referencia, en 1978 la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda definió a esta instancia como órgano de control y fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, lo cual derivó en un primer proceso de armonización hacia las entidades federativas, con la creación de organismos públicos denominados Contaduría Mayor de Hacienda.

Las discusiones y negociaciones que tuvieron lugar entre 1995 y 1999 acerca de la importancia y las características de un nuevo órgano de fiscalización

tuvieron su concreción en las reformas constitucionales aprobadas en 1999 a los artículos 73, 74, 78 y 79, que permitieron la creación de la Auditoría Superior de la Federación y la consecuente promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Con lo cual se logró crear un órgano independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica, imparcialidad, guiado por los principios de transparencia y rendición de cuentas. Derivado de ello, siguió un nuevo proceso de reformas constitucionales en las entidades federativas para dar lugar a la creación de distintas Entidades de Fiscalización Superior Locales.

En mayo de 2008 el Poder Legislativo impulsó la reforma a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134, que entró en vigencia en 2009, con el propósito de generar un proceso de armonización del funcionamiento de las Entidades de Fiscalización Superior Locales a partir de las de la Auditoría Superior de la Federación y las facultades reglamentarias correspondientes al Legislativo federal. De acuerdo con Figueroa y Palacios (2015), estos rasgos distintivos fueron sobre:

- La naturaleza y autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior Locales.
- Los mecanismos de nombramiento y duración en el cargo de la o el titular.
- Los principios que guían la función de fiscalización.

Esto provocó una nueva generación de reformas en los congresos locales y en las leyes que regulaban las Entidades de Fiscalización Superior Locales, generando una condición de heterogeneidad sobre su normativa local, que siguió padeciendo de debilidades producto de falta de presupuesto para fortalecer su labor.

En cuanto a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior Locales, sólo señalaban de manera indirecta la responsabilidad de fiscalización de los recursos federalizados.

En tanto, quien sigue contando con todos los elementos reglamentarios relacionados con la aprobación y modificación de cambios entre rubros generales de gasto. Este vacío jurídico permitió discrecionalidad sobre la asignación de estos recursos, sobre los cuales no tenían capacidad de fiscalización particular ni la ASF ni las EFSL, dada la naturaleza federal de los recursos y la aparente transparencia de su ejercicio, al estar vinculados con reglas de operación específicas, salvo el caso del ramo 23, el cual a la fecha no cuenta con mecanismo alguno. Lo anterior supuso una ausencia de mecanismos de seguimiento y fiscalización por parte de los Legislativos locales sobre más del 80% de los recursos ejercidos en sus entidades federativas y, por tanto, en la definición de la política de gasto local.

El 22 de junio de 2015, es decir, seis años después de la puesta en operación de la segunda generación de reformas sobre la fiscalización, y 15 de las primeras que dieron origen a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, se aprobaron las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción. Un año después, el 18 de julio de 2016, se promulgó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo Título III refiere la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización. Como parte de este proceso se reformaron también el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y se promulgó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Este nuevo conjunto de reformas fortaleció y amplió las facultades de fiscalización de la ASF en rubros diversos. Uno de ellos fue la posibilidad de fiscalizar los recursos federales ejercidos por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, los cuales hasta entonces se encontraban fuera de toda vigilancia. Es decir, se definieron las facultades para fiscalizar los recursos federales que administren o ejerzan los estados y municipios, así como la Ciudad de México y sus alcaldías, lo cual incluye las aportaciones transferidas a entidades federativas y municipios a través de todos los fondos que componen los ramos generales; así como las participaciones de recursos federales coordinados, inclusive los que surgen antes de la creación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 (Colmenares, 2017).

En este nuevo escenario, se extiende la facultad de fiscalizar directamente la deuda que estados y municipios contraten al utilizar como garantía las participaciones federales, siendo posible revisar durante el ejercicio en curso y los anteriores a las entidades fiscalizadas, para lo cual establece la posibilidad de hacerlo de manera coordinada con los órganos fiscalizadores locales. Esto ha supuesto una reconfiguración del escenario en el combate a la corrupción, pero también la inclusión de una nueva variable en la relación Ejecutivo-Legislativo y, sobre todo, en la endeble posición de las autoridades legislativas locales.

Luego de las reformas señaladas, la cuenta pública 2017 es la primera que atendió a estas nuevas facultades, con las cuales ha podido evidenciar tanto regularidades en el uso de los recursos, como puntualizar en desvíos significativos, generando investigaciones y procesos judiciales y afirmando la autoridad del organismo fiscalizador y las capacidades de colaboración con los organismos de fiscalización locales.

Como consecuencia de las auditorías practicadas a las cuentas públicas de los ejercicios 2014-2017, se observaron posibles irregularidades en el manejo de 620,036 millones de pesos, de los cuales siguen pendientes de esclarecer 302,977 millones, relacionados con el ejercicio de 18 fondos, subsidios y convenios federales por parte de las entidades federativas (Rangel, 2019). Sobre este monto, cuatro estados concentran irregularidades que llegan a ser casi la mitad de los recursos pendientes de aclarar: Veracruz, Michoacán, Estado de México y Guerrero, siendo Veracruz y, de manera más específica, la administración del exgobernador Javier Duarte, donde se concentra la mayor cantidad de denuncias presentadas por la ASF, llegando al menos cinco a instancias judiciales, y es el único estado en el que han derivado en procesos penales contra exfuncionarios.

Por su parte, en el informe ejecutivo de la revisión de la cuenta pública 2017, la Auditoría Superior de la Federación informó que detectó un acumulado de irregularidades de las 32 entidades federativas por la no comprobación adecuada de 27,800 millones de pesos de gasto federalizado (ASF, 2019),

considerando entre las problemáticas relacionadas con ello, que los criterios de distribución de los recursos no han sido un factor que promueva la eficiencia, transparencia y una gestión de calidad en ese gasto. Por lo que, entre sus conclusiones, señala la ausencia de incentivos para una gestión eficiente, aunado a que la asignación de recursos responde más a criterios inerciales que a la evaluación de los resultados obtenidos, lo cual no motiva a los gobiernos locales a implementar estrategias que incrementen sus ingresos propios. Y finalmente, la tipología de irregularidades es recurrente y prevalece en la falta de documentación comprobatoria, la transferencia de recursos a otras cuentas y la aplicación de recursos en fines y conceptos distintos a los considerados por la normativa de los fondos y programas, entre otros (ASF, 2019).

Las recomendaciones se dirigen principalmente a fortalecer la estrategia del presupuesto basado en resultados, atender áreas de opacidad específicas mediante la revisión de la reglamentación de los fondos que integran el presupuesto federalizado, principalmente el gasto no programable, o incluso la propuesta de crear una Ley General de Gasto Federalizado, que ha comenzado a secundarse por algunos estados como Zacatecas en marzo de este año (Castro, 2019). Otras se orientan a fortalecer la coordinación de acciones institucionales de los miembros del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que ha derivado en acciones como las emprendidas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Veracruz mediante la iniciativa de realizar, durante el mes de marzo de 2019, jornadas de capacitación para la aplicación de fondos federales, dirigidas al conocimiento de los aspectos fundamentales relacionados con el destino, ejercicio, control y auditoría de los recursos federales. Destaca la iniciativa de colaboración con la Secretaría de Finanzas y Planeación para implementar un Sistema de Información de Gestión Armonizado (Salas, 2019). Lo que abre una ventana de oportunidad para el diseño de mecanismos de colaboración con autoridades ejecutivas para mejorar el desempeño de los recursos y diseñar alternativas para incidir en el control e identificación de áreas de intervención efectivas.

## Conclusiones

El funcionamiento del sistema político mexicano hizo posible que existiera un control casi absoluto del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, lo cual se tradujo en un gobierno unificado en el que la supervisión y el equilibrio entre los poderes públicos era poco significativa. En este sentido, el papel del control entre poderes dependía de la voluntad presidencial. Los órganos diseñados para este fin, a pesar de existir, en la práctica no cumplían con la función para la cual habían sido concebidos, por este motivo su importancia era soslayada tanto en el diseño como en la ejecución de sus tareas.

La supervisión de las finanzas públicas es un mecanismo de control en el que puede intervenir el legislativo en la labor del ejecutivo. En el caso de México esto cobró relevancia en el momento en el que el gobierno, bajo el control de un solo partido político, dio paso a legislaturas en las que se expresa una pluralidad política, más aún en el momento en el que dicha pluralidad encontró distintas esferas de intervención tanto en el diseño presupuestal como en la ejecución de los recursos. Sin embargo, para cumplir con este fin resulta necesario que el Legislativo cuente con herramientas políticas, jurídicas y de coordinación en los distintos niveles de gobierno, para evitar el dispendio y la corrupción.

Tomando como punto de referencia este entorno, hay que reconocer que el principal medio de control con el que cuenta el Poder Legislativo respecto a las funciones del Poder Ejecutivo corresponde al ámbito financiero, tanto en el diseño del gasto con la aprobación del presupuesto como con la revisión al seguimiento del ejercicio por medio de los procesos auditables. Si bien estas atribuciones legislativas han formado parte del marco constitucional desde el siglo XIX, en la práctica se supeditaban a la lógica del sistema político en la que la fiscalización carecía de relevancia técnica y política.

El papel fiscalizador del Legislativo opera en dos sentidos: en primer lugar, en la distribución eficaz de los recursos públicos para garantizar la eficiencia del funcionamiento del gobierno; en segundo lugar, usando los medios

del Estado para reducir posibles injusticias en los procesos económicos, lo cual corresponde a un ciclo de competencias entre mercado y Estado. Para cumplir con estos fines, el órgano de fiscalización de la Federación dispone de la atribución de fiscalizar ingresos y egresos, puede realizar auditorías del ejercicio de programas federales, así como fiscalizar los recursos federales que se ejerzan a través de las entidades federativas y los municipios, entre otras responsabilidades. Es por este motivo que el seguimiento de los recursos que son destinados al ámbito local desde la Federación es susceptible de un seguimiento más puntual y homogéneo que el que realizan las instancias de fiscalización estatales en el seguimiento de sus recursos.

Sin embargo, la distribución del gasto federalizado en México enfrenta serios problemas alrededor del proceso de fiscalización a pesar de los esfuerzos de coordinación fiscal y del marco legal diseñado para ese fin, por lo que las entidades federativas en general expresan un desbalance entre lo que recaudan y la dependencia de las transferencias de recursos de la Federación, algunas de las cuales ni siquiera son objeto de normas operativas o seguimiento en su ejecución. Tal es el caso del rubro de subsidios, en particular del ramo "provisiones salariales y económicas", mejor conocido como ramo 23, el cual se orienta a respaldar precisamente a entidades federativas con baja recaudación fiscal; sin embargo, el control reglamentario a través de normas de operación es poco sólido, por lo que prevalece la discrecionalidad tanto en su gestión como en su ejercicio. En este sentido, vale la pena señalar que, al estar contemplado en el presupuesto de egresos de la Federación, corresponde al Legislativo federal definir las partidas del gasto y la gestión de los gobiernos locales para la asignación se lleva a cabo en esta instancia, lo cual inhabilita, o al menos disminuye significativamente, la capacidad de acción de las y los legisladores locales. En este sentido, la obtención de estos recursos por medio de la negociación ante los legisladores y legisladoras federales desincentiva la mejora en las entidades con menor capacidad recaudatoria. Por lo tanto, la naturaleza de la vigilancia del ramo 23 no se define a través de las legislaturas locales, es decir, no es en términos de horizontalidad, sino a través de la estructura vertical, es decir, a través de la normatividad de seguimiento que señala el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al no existir incentivos para mejorar la recaudación en las entidades federativas, se ha consolidado una profunda dependencia de las transferencias federales, las cuales llegan a representar en promedio más del 80% de los ingresos fiscales, sobre todo en las entidades federativas más pobres (Mendoza, 2018).

A pesar de la incidencia que pudieran tener las legislaturas de oposición en la ejecución de programas y el manejo de recursos por medio de la fiscalización, esto no se traduce en el control en la distribución de poderes, sino a la forma en la que las legislaturas han optado por una política de intercambio de favores por medio de la dependencia de transferencias federales, lo cual favorece el desarrollo de prácticas discrecionales debido a que en algunos casos (como el ramo 23) no existe suficiente claridad en las normas de operación en lo que se refiere a las reglas de transparencia que son sustantivas en otros ramos.

Existe un esfuerzo por armonizar el proceso de fiscalización en las entidades federativas al menos desde la regulación de las entidades de fiscalización en los estados, pero también a través de la Auditoría Superior de la Federación. La reforma que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción en 2015 ha permitido la integración del Sistema Nacional de Fiscalización, lo cual se traduce en la ampliación de las facultades de la ASF respecto a los recursos ejercidos a través de estados y municipios. Con estas acciones se busca promover prácticas transparentes y detectar irregularidades que puedan ser resultado de un ejercicio indebido de recursos públicos.

### **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, L. (1996), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Alonso López, C. (2014), "Raquíctica transparencia en el gasto federalizado", en *La Jornada en línea*, 27 de febrero, disponible en <http://www.lja.mx/2014/02/raquitica-transparencia-en-el-gasto-federalizado/>

Amador Hernández, C. (2008), *Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

Bonvecchi, A. (2010), "Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México", en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1(117).

Cabrero Mendoza, E. (2008), "La trampa del federalismo fiscal", en *Nexos*, noviembre, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=12811>

Cámara de Diputados (2016), *Evaluación de la Fiscalización Superior al Gasto Federalizado*, disponible en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/002\\_productos/001\\_documentos\\_de\\_analisis\\_de\\_la\\_fiscalizacion\\_superior/002\\_analisis\\_del\\_informe\\_de\\_fiscalizacion\\_de\\_la\\_cuenta\\_publica/099\\_2014](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002_productos/001_documentos_de_analisis_de_la_fiscalizacion_superior/002_analisis_del_informe_de_fiscalizacion_de_la_cuenta_publica/099_2014)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2012), *Nota informativa: Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. Gasto federalizado*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura.

\_\_\_\_\_ (2013), *Nota informativa: Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Gasto federalizado*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

\_\_\_\_\_ (2014), *Nota informativa: Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Gasto federalizado*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

\_\_\_\_\_ (2015), *Nota informativa: Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Gasto federalizado*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

\_\_\_\_\_ (2016), *Nota informativa: Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Gasto federalizado*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

\_\_\_\_\_ (2017), *Nota informativa: Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Gasto federalizado*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Campos, M. (2018), *Arquitectura del ramo 23*, México, México Evalúa/Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.

Colmenares Páramo, D. (2017a), "El gasto federalizado y su fiscalización", en *El Financiero*, 24 de noviembre, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/el-gasto-federalizado-y-su-fiscalizacion>

\_\_\_\_\_ (2017b), "Presupuesto y gasto federalizado", en *El Financiero*, 17 de noviembre, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/presupuesto-y-gasto-federalizado>

\_\_\_\_\_ (2017c), "Ajustes a la disciplina financiera", en *El Financiero*, 10 de noviembre, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/ajustes-a-la-disciplina-financiera>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf)

Cosío Villegas, D. (1978), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.

Farías Valdés, L. (2017), "Fiscalización del ramo 28, 'participaciones federales'", en *El Diario de Coahuila*, 25 de abril, disponible en <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/editoriales/2017/4/25/fiscalizacion-ramo-participaciones-federales-648777.html>

Figuroa Neri, A. y A. Palacios Prieto (2015), *Auditorías Superiores Locales en México. Análisis de su normatividad, prácticas y transparencia*, México. M. A. Porrúa.

Gómez González, A. (2017), "Sistema Nacional de Fiscalización", en *Milenio Diario*, 30 de noviembre, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/arely-gomez-gonzalez/columna-arely-gomez-gonzalez/sistema-nacional-de-fiscalizacion>

Gutiérrez Lara, A. y Ó. Antonio Miguel (2004), "La situación de las finanzas públicas estatales y municipales", en *Revista Economía Informa*, 29.

Hernández Rodríguez, R. (2006), "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México", en *Foro Internacional*, 183 (1), pp. 103-121.

Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2000.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.

López, R. (2019), "Estados desviaron 304 mil mdp de fondos federales en 15 años", en *Milenio Diario*, 4 de marzo, disponible en <https://www.milenio.com/politica/desviaron-304-mil-mdp-fondos-federales-15-anos>,

Lowi, T. (1995), "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", en D.C. McCool", en *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an Anthology*, Nueva Jersey, Prentice Hall.

Lujambio, A. (ed.) (1996), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM / IFE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Manin, B., A. Przeworski y S. Stokes (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mendoza Velázquez, A. (coord.) (2018), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Meny, Yves y J. C. Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Mora-Donatto, C. (2010), "Oposición y control parlamentario en México", en *Cuestiones constitucionales*, (23), pp. 121-151, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932010000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000200005&lng=es&tlng=es)

México Evalúa (2018), *Arquitectura del Ramo 23*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.

Moreno Jaimes, C. (2007), "Gasto público y elecciones: Una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México", en *Foro Internacional*, 188 (2), pp. 408-434.

Oliva, Javier (2000), "Control Parlamentario", en *El Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Oxfam (2018), *Fuiste tú. Un estudio sobre dónde y cómo se pierde el dinero público*, México, disponible en [https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/FTu\\_Reporte.pdf](https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/FTu_Reporte.pdf)

Pérez Benítez, N. y H. J. Villarreal Páez (2018), "El espacio fiscal de los Estados: definición e implicaciones", en A. Mendoza Velázquez (coord.),

*Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Vega, M. (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales: Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Andamios*, 5(10), pp. 253-278, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100011&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100011&lng=es&tlng=es), 2009 (fecha de consulta: 10 de marzo de 2019).

Puente Martínez, K. (2017), *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM.

Przeworski, A. (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ramírez, E. (2018), *La partida de la discordia... y los moches*, Oxfam, disponible en <https://www.oxfamMexico.org/historias/la-partida-de-la-discordia-y-los-moches> (fecha de consulta: 30 de marzo de 2019).

Redacción (2018), "Estados y municipios en el Presupuesto 2019", en *Alcaldes de México*, 24 de diciembre, disponible en <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/estados-y-municipios-en-el-presupuesto-2019/>

Rodríguez, J. y A. Bonvecchi (2006), *El papel del Poder Legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada*, Chile, CEPAL.

Sánchez Martínez, J. S. (2017), *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la facultad presupuestaria*, México, IEEM.

Serna de la Garza, J. M. (2016), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, IJJ-UNAM.

Subirats, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Sour, L. (2004), "El sistema de transferencias federales en México: ¿premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", en *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, pp. 733-751.

Weldon, J. (2002), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en S. Mainwaring y M. Sober Shugart (coords.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, pp. 178-185.

Velázquez López Velarde, R. (2018), *La supervisión legislativa en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Zepeda, M. (2015), "La reforma anticorrupción, 'un paso histórico para poner fin a la impunidad': Peña Nieto", en *Animal Político*, 27 de mayo, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2015/05/la-reforma-anticorrupcion-un-paso-historico-para-poner-fin-a-la-impunidad-pena-nieto/>

# **Control partidista del gobierno del estado y gasto público subnacional. Obra pública y empleo público en los estados mexicanos (1996-2015)**

**Alejandra Armesto\***

## **Introducción**

¿Cuál es el efecto del control partidista del gobierno sobre las políticas públicas en los estados mexicanos? ¿Bajo qué condiciones el partido de la persona titular del Ejecutivo estatal afecta la composición del gasto público en los estados mexicanos? Existen dos teorías acerca del comportamiento de los partidos en el gobierno. Por una parte, los partidos pueden ser concebidos como completamente estratégicos y buscan maximizar sus réditos electorales, independientemente de su ideología. Si los partidos en el gobierno fueran puramente estratégicos, no deberíamos esperar encontrar diferencias en su gasto cuando enfrentan circunstancias comparables de competencia política o de balance de fuerzas entre oposición y oficialismo en el Congreso. La segunda perspectiva entiende que las decisiones de los partidos en el gobierno reflejan su orientación programática y que buscan responder a las preferencias ideológicas de sus electores. Los partidos políticos son las

---

\* Profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

organizaciones a través de las cuales se estructura la competencia democrática. La naturaleza de la competencia y las orientaciones programáticas de los partidos en el gobierno pueden afectar las políticas que producen los gobiernos. El vínculo entre los programas de los partidos, la competencia entre ellos y los resultados de política pública han sido ampliamente estudiados en democracias consolidadas como Estados Unidos y países de Europa.

La creciente competencia política en las elecciones subnacionales, la composición de los congresos locales más plurales y la emergencia de gobiernos divididos dio lugar a estudios acerca del funcionamiento y los efectos de las diversas legislaturas locales (Balkin, 2004; Casar, 2008, 2013; Klesner, 2005; López, 2003; Reveles Vázquez, 2011; Solt, 2004). En este cuerpo de investigación, los trabajos acerca de los efectos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo sobre el gasto público subnacional en México se han centrado fundamentalmente en la composición del Congreso en términos de gobierno dividido o unificado y sus consecuencias para la aprobación del presupuesto (Sánchez Martínez, 2017a), la deuda pública (Sánchez Martínez, 2017b), la fiscalización del gasto (Pérez Vega, 2009), el ciclo político presupuestal (Argáez, 2016), entre otros (Lujambio, 1996). Estos estudios conciben a los partidos como actores estratégicos, cuyo comportamiento puede explicarse por la competencia política (Beer, 2003), las carreras políticas y la disciplina partidista (Nacif, 2004), sin prestar demasiada atención a la ideología. Sin embargo, en México, los partidos se distinguen ideológicamente entre sí y proponen programas de gobierno que son relativamente identificables a los ojos de los votantes (Luna y Zechmeister, 2005; Saiegh, 2015). Por esta razón, es posible esperar que la variación ideológica de los programas de los partidos tenga un reflejo en las políticas que diseñan e implementan cuando controlan el gobierno.

Este capítulo busca atender esta laguna de la literatura sobre los gobiernos subnacionales en México, analizando los efectos del control partidista del Ejecutivo y el Legislativo sobre dos rubros del gasto subnacional: obra pública y salarios. Argumento que el efecto de la ideología del partido sobre el gasto depende del apoyo legislativo que tenga la persona titular del

Ejecutivo estatal. Cuando el oficialismo goza de ventaja en la composición del Congreso, el presupuesto puede ser moldeado de acuerdo con el programa del partido. A partir de este argumento se espera que el control partidista del gobierno por partidos de centro-derecha se asociará con una mayor inversión en obra pública y un menor gasto en salarios, y el control partidista por fuerzas de centro-izquierda, con un mayor gasto en salarios. Para analizar el efecto del control partidista del Ejecutivo y el Congreso sobre el gasto público, el trabajo descansa en una base de datos de panel entre 1996 y 2017 a nivel estatal y aplica modelos de efectos fijos. Los resultados muestran un efecto significativo de la fuerza de la izquierda en el Congreso estatal sobre la relación entre la persona titular del Ejecutivo estatal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el gasto en empleo público, y un efecto análogo de la fuerza del Partido Acción Nacional (PAN) en la legislatura sobre la relación entre la persona titular del Ejecutivo estatal del PAN y la inversión en obra pública. Los estados mexicanos ofrecen una oportunidad para identificar el impacto de la ideología de los partidos en el diseño del gasto público en democracias recientes. El diseño del estudio, que considera la variación en los efectos del control partidista del gobierno sobre el gasto a través del tiempo y entre los estados dentro de un mismo país, permite controlar factores no medidos comunes a todos los estados y constantes a través del tiempo. Los modelos de regresión con efectos fijos permiten distinguir los factores que no varían en el tiempo y que constituyen no observables específicos de cada estado; por ejemplo, el nivel de desarrollo, la región, las instituciones políticas, entre otros (Finkel, 1995).

La organización del trabajo es la siguiente. A continuación se presenta el argumento sobre la relación entre el control del gobierno por partidos de diferente signo ideológico y sus efectos sobre el gasto público. La segunda sección discute la conveniencia de explorar la plausibilidad del argumento propuesto en el caso de México. Un tercer apartado describe los datos y los métodos a implementar para poner a prueba las hipótesis. La cuarta sección presenta los resultados, y las conclusiones resumen los hallazgos.

## **Control partidista del gobierno y gasto público**

Una de las tareas cruciales del gobierno es decidir cómo distribuir el presupuesto público entre diferentes áreas de política pública. Las explicaciones políticas sobre el rol de los partidos gobernantes en relación con el gasto público pueden organizarse en dos grandes argumentos: el primero sugiere que los partidos en el gobierno son completamente estratégicos en sus decisiones de gasto y el segundo se enfoca en la influencia de la ideología del partido sobre los resultados del proceso presupuestario (Schmidt, 1996). Entre uno y otro se encuentran los argumentos que destacan las condiciones bajo las cuales la ideología del partido en el gobierno puede reflejarse en las decisiones presupuestarias.

El primer argumento sostiene que los partidos son estratégicos y buscan maximizar sus réditos electorales. A medida que aumenta la competencia política, los partidos en el gobierno ajustan el perfil ideológico de sus políticas con el objetivo de obtener apoyo electoral (Downs, 1957). En la teoría del votante mediano, la competencia política empuja a los partidos hacia el centro ideológico en el diseño de las políticas para conquistar más votantes (Clinton y Richardson, 2019). De acuerdo con este modelo, a medida que la competencia política disminuye, la presión para moderar los programas políticos disminuye y los partidos en el gobierno pueden moldear sus decisiones de política y de gasto de acuerdo con su ideología. Cuanto más seguro de su ventaja electoral esté el partido, más inclinado estará a impulsar políticas congruentes con su identidad ideológica (Barrilleaux, Holbrook y Langer, 2002).

Las teorías ideológicas se apoyan sobre el supuesto de que los gobiernos adoptan políticas acordes con su programa ideológico, de izquierda o de derecha, y con las preferencias e intereses de sus partidarios y partidarias, lo que resulta en políticas públicas que se distinguen ideológicamente (Schmidt, 1996). Según la hipótesis clásica y más general, el partidismo explica el gasto público porque los partidos de diferentes orientaciones ideológicas aspiran a responder a las preferencias programáticas de sus votantes

fundamentalmente con respecto a cuestiones de redistribución (Korpi, 1983). Desde los años setenta, los primeros trabajos basados en la teoría partidista del gasto gubernamental sostenían que los gobiernos de izquierda se inclinaban por el déficit para reducir el desempleo a pesar del costo de una mayor inflación (Hibbs, 1986). Los estudios muestran que los partidos enfatizan ciertos temas en las campañas en Estados Unidos (Damore, 2004; Petrocik, Benoit y Hansen, 2003-2004), en Europa (Belanger y Nadeau, 2015; Brouard *et al.*, 2018; Christensen, Dahlberg y Martinsson, 2015; Karlsen y Aardal, 2016; Seeberg, 2017) y en América Latina (Castorena y Zechmeister, 2017; Lisbona y Navia, 2018). En esta misma línea, los estudios acerca de los efectos del control del gobierno sobre las políticas públicas han mostrado una significativa variación entre partidos. Por ejemplo, las investigaciones acerca de los efectos del control del gobierno por demócratas o republicanos en Estados Unidos muestran a los primeros favoreciendo un presupuesto más grande y menor desempleo, y a los segundos promoviendo recortes de gastos y menor inflación (Hibbs, 1986; Wright, 2012). En este mismo sentido, se ha mostrado que los gobiernos republicanos son más proclives a incrementar el gasto militar y de seguridad, los demócratas promueven el gasto en bienestar social –políticas de combate a la pobreza, atención a la salud, y seguro de desempleo– (André Blais, Blake y Dion, 1996). En Europa, los estudios también han mostrado que los niveles de gasto de los gobiernos socialdemócratas y demócratacristianos son más altos, y que ese gasto está orientado a políticas de bienestar (André Blais, Blake y Dion, 1993; Huber, Ragin y Stephens, 1993; Huber y Stephens, 2001; Korpi, 1983); y en Italia, el control partidista del gobierno afecta las prioridades de gasto en políticas de bienestar y defensa, mientras que no es relevante para explicar el gasto en educación (Russo y Verzichell, 2016). Más recientemente, los análisis sobre las reformas al estado de bienestar en contextos de austeridad también muestran que el control partidista del gobierno afecta la extensión y las estrategias de reforma (Klitgaard, Schumacher y Soentken, 2014; Korpi y Palme, 2003; Müller y Strøm, 1999; Raess y Pontusson, 2015). Estos trabajos mostraban un fuerte apoyo empírico al argumento de que los partidos efectivamente influyen en los presupuestos nacionales de acuerdo con sus ideologías.

El efecto del partido también tiene lugar a nivel subnacional en sistemas federales y unitarios descentralizados. En Estados Unidos, cuando el crecimiento económico es moderado o alto, los gobiernos estatales demócratas se asocian con reducciones en el desempleo mayores que los gobiernos republicanos y se distinguen por decisiones de gasto estatal (Kelly y Witko, 2014). En municipios daneses, la ideología juega un papel importante en la explicación de cómo las y los políticos locales asignan los recursos que provienen de transferencias intergubernamentales (Baekgaard y Kjaergaard, 2016).

El argumento partidista se ha encontrado con algunos importantes cuestionamientos en el sentido de que algunos trabajos afirman que la política partidista no tiene ningún efecto (Epp, Lovett y Baumgartner, 2014; Garritzmann y Seng, 2016; Mair, 2008). Por ejemplo, Loftis y Mortensen (2017) analizan el gasto social en 14 países de Europa occidental entre 1972 a 2011 y muestran que el partidismo gubernamental tiene muy poca o ninguna asociación con las medidas de política social incluidas en los análisis. Y a nivel local, la ideología del gobierno apenas influye en la formulación de políticas (Potrafke, 2018). Sin embargo, la mayoría de las revisiones apuntan a identificar las condiciones bajo las cuales el efecto del partidismo tiene lugar o es moderado: identificando factores contextuales internacionales, como la globalización (Garrett y Mitchell, 2001), o domésticos, como la configuración institucional (Cusack, Iversen y Rehm, 2006). En un contexto de creciente globalización, los factores internacionales moderan el efecto del partidismo sobre el gasto. La presión externa sobre los gobiernos, derivada de los mercados globales, restringe su capacidad para diseñar las políticas de acuerdo con su ideología (Busemeyer, 2009; Garrett, 2001). Por ejemplo, Kwon y Pontusson (2010) muestran que los efectos partidistas sobre el gasto dependen del poder sindical y de la globalización. Estos efectos aumentaron con la globalización en los años sesenta y principios de los ochenta, un periodo también caracterizado por el aumento del poder sindical en países de la OCDE. En los años posteriores a 1990, la globalización reduce los efectos partidistas en los países que experimentaron un declive sindical y los incrementa en los países donde el poder sindical se mantuvo fuerte (Kwon y Pontusson, 2010). Los factores domésticos que moderan la relación entre

partidismo y gasto pueden ser constreñimientos institucionales o de competencia política. Jensen y Mortensen (2014) analizan las respuestas del gobierno a la austeridad fiscal y muestran que el efecto partidista sobre las reformas está afectado por la fragmentación institucional. Hubscher (2017) analiza cómo las restricciones políticas modelan las reformas de gasto social de los gobiernos de los partidos ideológicamente diferentes. Y muestra, por ejemplo, que gobiernos de izquierda con altas restricciones priorizan la fuerza laboral, pero también acomodan los intereses de la oposición de derecha.

Recapitulando, en los casos donde la orientación ideológica de los partidos guía las preferencias sobre las políticas públicas, el control del gobierno por un partido u otro afecta las decisiones de gasto público. Entonces, podemos esperar que los gobiernos controlados por partidos de centro-derecha tiendan a gastar menos en salarios para financiar empleo público e invertir más en obra pública orientada al desarrollo económico. Y los partidos de centro-izquierda deberían implementar políticas de gasto más expansivas, orientadas a un mayor gasto en salarios, para generar empleo público.

### **México: Ideología de los partidos y democracia subnacional**

México es un caso adecuado para analizar los efectos del control partidista del gobierno sobre el gasto público subnacional: es una federación con tres niveles de gobierno que en las últimas décadas se ha democratizado y descentralizado, cuyos gobiernos locales tienen importantes responsabilidades de gasto para la provisión de servicios esenciales para la ciudadanía, y cuyos partidos políticos son ideológicos y se han alternado en las gubernaturas de los estados desde fines de los años ochenta con variado nivel de apoyo en el congreso local.

Es también un sistema federal que comprende 31 estados y la Ciudad de México, así como alrededor de 2,454 municipios. Durante gran parte del siglo XX, el sistema político mexicano constituyó un régimen autoritario electoral altamente centralizado en términos de recaudación y gasto subnacional.

En los últimos 30 años, México ha transitado desde un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista. A principios de la década de los ochenta comenzaron a tener lugar elecciones competitivas a nivel municipal y estatal. Esta creciente competencia electoral llevó a la oposición a los gobiernos locales, municipales y estatales. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional, de centro-derecha, ganó las elecciones municipales en algunos de los estados del norte y las elecciones de Ejecutivo estatal en Baja California (1989) y Chihuahua (1992); el Partido de la Revolución Democrática, de centro-izquierda, la elección de jefatura de gobierno en el entonces Distrito Federal en 1997 (Cleary y Stokes, 2009; Foweraker y Craig, 1990). Finalmente, la alternancia llegó a la Presidencia de la República cuando Vicente Fox ganó las elecciones presidenciales del 2000.

En el contexto de amplia descentralización fiscal experimentado en México desde mediados de los años 1990, podemos esperar que el control partidista del gobierno estatal tenga consecuencias para el gasto subnacional por dos razones: los estados tienen amplias responsabilidades de gasto y los partidos defienden programas que se distinguen ideológicamente. Los gobiernos estatales y municipales tienen importantes responsabilidades en la provisión de bienes públicos locales, como agua potable, electrificación, vivienda e infraestructura social, y entre mediados de los años noventa e inicios de los 2010 también compartieron responsabilidades con el gobierno federal en la provisión de servicios de educación y salud (Hernández Trillo *et al.*, 2002; BID, 1997). Alrededor de la mitad del gasto público es ejercido por los niveles subnacionales de gobierno.

Los principales partidos de México se distinguen por su orientación ideológica. Durante la mayor parte del siglo XX, cuando dominaba el régimen hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) implementó políticas de inclusión social de centro-izquierda como complemento de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. A mediados de los años ochenta, el mismo PRI comenzó a implementar las reformas de mercado con una orientación ideológica de centro-derecha. Desde entonces, el partido está compuesto por dos facciones que representan la ideología promercado

y la que favorece la intervención del estado en la economía, lo que lo ubica como un partido populista no ideológico (Coppedge, 1997). El Partido Acción Nacional fue fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín en respuesta a las políticas nacionalistas y de centro-izquierda del gobierno de Lázaro Cárdenas –por ejemplo, la nacionalización del petróleo y la confiscación de tierras–. Este partido conservador tiene desde entonces fuertes vínculos con sectores de la iglesia católica y los empresarios, y defiende una ideología de libre mercado (Mizrahi, 2003). Por su parte, el PRD es un partido progresista de centro-izquierda, cuyo origen se remonta a las corrientes desarrollistas dentro del PRI que se escinden a fines de los años ochenta. El PRD tiene fuertes lazos con movimientos sociales urbano-populares (Bruhn, 1997). En la misma línea, pero de manera más sistemática, en su trabajo sobre los sistemas de partido en América Latina, Kitschelt y sus coautores (2010) utilizan un análisis discriminante y concluyen que entre los partidos mexicanos la religión, el secularismo y la protección social se superponen en una única dimensión política que divide al PAN, socialmente conservador y orientado al mercado por una parte, del PRD, redistributivo y socialmente progresista. Mientras los legisladores del PRI ocupan una posición intermedia.

México es un sistema presidencial con separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo (Negretto, 2003). En tales sistemas, el gobierno unificado propicia la coordinación de las políticas entre los poderes separados constitucionalmente (Clinton, 2017; Coleman, 1999). En México, donde el Ejecutivo (federal y subnacional) elabora la propuesta de presupuesto de ingresos y egresos, y el Legislativo la revisa, modifica y aprueba, la capacidad del Ejecutivo para moldear el gasto de acuerdo con su programa ideológico depende del apoyo de sus copartidarios en el Congreso. En México, durante las últimas dos décadas hasta la elección de 2018, a nivel federal el Ejecutivo no ha contado con mayoría en el Congreso, y ello ha impactado al obstruir la agenda presidencial (Casar, 2013; Fernandez-Albertos y Lapuente, 2011). A nivel subnacional, la mayor competencia política también ha dado lugar a una mayor representación de la oposición a la persona titular del Ejecutivo estatal en la legislatura; sin embargo, durante las últimas décadas, la composición de las legislaturas subnacionales ha dado lugar a gobiernos

divididos y gobiernos unificados por partes relativamente iguales (Sánchez Martínez, 2014).

Dadas estas orientaciones ideológicas de los partidos en México, si el control partidista del Ejecutivo y el Congreso tuviera un efecto sobre el gasto, entonces sería razonable esperar los siguientes efectos:

- a. Cuando el Ejecutivo del estado está controlado por el PAN, a medida que el contingente legislativo del PAN crece, el gasto en salarios decrece y la inversión en obra pública aumenta.
- b. Cuando el Ejecutivo del estado está controlado por el PRD, a medida que el contingente legislativo del PRD crece, el gasto en salarios se incrementa.

## **Datos y métodos**

Para poner a prueba la hipótesis sobre los efectos del control partidista del gobierno sobre el gasto subnacional en México, se analiza la inversión anual en obra pública y el gasto anual en salarios per cápita y su relación con el control partidista del gobierno –Ejecutivo y Legislativo– en los estados de México entre 1996 y 2017, con un estudio de panel a nivel de estado. El primer objetivo es establecer el efecto del control partidista del Congreso local sobre la relación entre el control partidista del Ejecutivo y dos tipos de erogaciones: inversión en obra pública y gasto en salarios. La estimación del efecto causal del control partidista del gobierno debe abordar los problemas de endogeneidad: el hecho de que factores no observados pueden llevar simultáneamente a que un determinado partido controle el gobierno y a determinados niveles de inversión en obra pública y de gasto en salarios. La estrategia para superar este desafío de identificación se apoya en modelos de efectos fijos que analizan la variación en los estados a través del tiempo. El trabajo especifica una serie de modelos de efectos fijos que distinguen los factores no inobservables específicos de cada estado, invariantes en el

tiempo, y los efectos de factores que tienen lugar en un momento y que afectan a todos los estados. Los efectos fijos por estado dan cuenta del nivel de desarrollo económico, las instituciones electorales y la región geográfica. Los efectos fijos por año explicarían factores como bonanzas y crisis económicas. Se ha comprobado que los periodos de recesión económica tienen efectos para las políticas de los gobiernos que afectan sus decisiones de recaudación y de gasto en contra del programa del partido. Por ejemplo, los gobiernos de las entidades en Estados Unidos implementaron políticas de equilibrio presupuestario con medias inesperadas para la ideología del partido en el gobierno (los demócratas suprimiendo programas sociales y los republicanos aumentando los impuestos) (Rigby, 2017). Asimismo, los modelos también consideran variables de confusión que varían en el tiempo. Para tener un control por estos factores, los modelos incluyen controles que dan cuenta del nivel de dependencia fiscal y de los ciclos electorales.

### **Variables dependientes**

Para probar las hipótesis propuestas, el trabajo utiliza dos variables de erogación presupuestal: la inversión en obra pública per cápita y el gasto en salarios per cápita. Para medir estas variables se utiliza la información de finanzas públicas estatales y municipales del Sistema de Bases de Datos Estatales y Municipales (SIMBAD) y los datos de los censos 1990, 200 y 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El uso de estas medidas se sustenta en tres motivos: a) son medidas convencionales de las prioridades de gasto de los gobiernos para dar cuenta de la opción entre inversión para el desarrollo económico y la redistribución a través del empleo (Chhibber, 2004; Remmer, 2007; Remmer y Wibbels, 2000); b) los datos están disponibles para todos los años entre 1989 y 2017 en todos los estados; y c) permiten la comparación entre los estados y dentro de los estados a través del tiempo.

## **Variables independientes**

### *Control partidista*

Para medir el control partidista del Ejecutivo se utiliza una variable dicotómica para las personas titulares del Ejecutivo estatal de cada partido: Gobernador del PAN, del PRD y del PRI. Para capturar el control partidista del Congreso local se recurre a la proporción de las y los legisladores de cada partido, PAN, PRD y PRI. La lógica de esta medida es que conforme aumenta la proporción de escaños controlados por el partido de la persona titular del Ejecutivo estatal, aumenta la capacidad del gobierno para influir en las decisiones de gasto. Por ejemplo, a medida que el control del Congreso por los aliados de la persona titular del Ejecutivo estatal aumenta, es posible influir en los presupuestos en mayor medida (Witko, 2014; Witko y Newmark, 2010). Los datos para crear esta variable se obtuvieron de dos fuentes: a) la base de datos de la calidad de las elecciones (Loza y Méndez, 2012), y b) de los institutos electorales de los estados.

Para poner a prueba la relación condicional entre el control partidista del Ejecutivo del estado y el tamaño de la delegación legislativa del PAN y del PRD, respectivamente, en el Congreso local, el trabajo utiliza un término de interacción que multiplica las variables dicotómicas “gobernador del PAN, gobernador del PRD y gobernador del PRI” por la proporción de legisladores del PAN, del PRD y del PRI, respectivamente. Si hubiera un efecto positivo del control partidista del Congreso sobre el gasto público subnacional, como anticipamos, entonces el coeficiente para la interacción entre “gobernador del PAN” y “proporción de legisladores del PAN” sería positivo para la inversión en obra pública y negativo para el gasto en salarios; y el coeficiente para la interacción entre “gobernador del PRD” y “proporción de legisladores del PRD” sería positivo para el gasto en salarios.

## **Variables de control**

Al poner a prueba las hipótesis de este trabajo, también se consideraron las explicaciones alternativas con las siguientes variables de control:

### *Dependencia fiscal*

Una teoría para explicar el gasto subnacional es de corte estructural y se centra en los incentivos fiscales de los gobiernos subnacionales. Desde esta perspectiva, se señala que cuanto más cercana es la relación entre la recaudación de impuestos de una jurisdicción y el gasto del gobierno, cuando menor es la dependencia fiscal de transferencias intergubernamentales, mayores serán los incentivos para una administración responsable del gasto público y se espera que la deuda y el gasto en empleo público sean menores (Remmer y Wibbels 2000). Por el contrario, el gasto en salarios y el uso indiscriminado de recursos serán la norma en los casos de gran desequilibrio fiscal vertical; es decir, cuando el gobierno subnacional no se financia con los recursos que genera a través de su propia recaudación (vía impuestos cobrados a quienes habitan en su territorio), sino que depende de los ingresos intergubernamentales, que no están atados a su desempeño fiscal. Esta situación de falta de correspondencia fiscal genera la ilusión de que este dinero es “gratis” (que no resulta del esfuerzo recaudatorio propio) y así se generan incentivos para un gasto laxo. Según la hipótesis rentista, para ejercer control, en los modelos se introducen las transferencias intergubernamentales como fracción de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, como medida de la dependencia fiscal de éstos. La información para construir esta variable proviene del INEGI (2016).

### *Ciclos electorales*

Los estudios acerca de la economía política del gasto público han identificado ciclos de expansión y retracción del gasto que siguen el calendario electoral. En esta perspectiva, los electores juzgan retrospectivamente a las

y los gobernantes y los premian o castigan en las urnas según su desempeño pasado. Esta literatura pronostica una expansión del gasto público antes de las elecciones (Aidt, Veiga y Veiga, 2010; André Blais y Nadeau, 1992). En cambio, una hipótesis más específica acerca del uso del patronazgo sugiere que el incremento en el gasto en salarios debe ocurrir después de las elecciones, cuando las y los políticos necesitan recompensar a sus bases de apoyo por los esfuerzos de movilización desplegados en los comicios (Ames, 1994; Remmer, 2007). Para dar cuenta de los ciclos electorales, los modelos incluyen una variable dicotómica que identifica el año de elección local, que fue construida con datos de la base de elecciones subnacionales del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC, 2014) y datos de los institutos electorales locales.

A partir de lo anterior se construyó una base de datos con una estructura de panel para los 32 estados de México con observaciones anuales entre 1996 y 2017.

## Modelo

Para probar las hipótesis el trabajo se estima el siguiente modelo:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Control Partidista Ejecutivo}_{ist-1t} * \% \text{ Legisladores Gobernador}_{ist-1} \\ + \beta_2 \text{Dependencia Fiscal}_{ist-1} + \beta_3 \text{Año electoral}_{ist} + \beta_3 \text{Tiempo}_t + \beta_3 \text{País}_s + \beta_i X_{ist}$$

Donde la variable de resultado “inversión en obra pública” (o “gasto en salarios”),  $Y_{it}$ , es una función de los efectos fijos de estado y año, y un conjunto de controles, como se definió anteriormente. Para probar el efecto condicional del control partidista del gobierno sobre el gasto (“inversión en obra pública” o “gasto en salarios”), los modelos incluyen términos de interacción entre el control partidista del Ejecutivo por gobernadores de cada partido (PAN, PRD y PRI), y la proporción de legisladores del partido del gobernador. Las variables independientes y de control están rezagadas un año. Todos los modelos agrupan los errores estándar a nivel de estado.

## Resultados: Inversión en obra pública

La tabla 1 presenta los resultados del análisis para evaluar el efecto del control partidista del Ejecutivo y el Congreso sobre la inversión en obra pública por los gobiernos subnacionales en México. Las tres primeras columnas presentan los resultados de los modelos que incluyen los términos de interacción entre el control partidista del Ejecutivo por gobernadores del PAN, PRD y PRI, y la proporción de legisladores y legisladoras del partido de la persona titular del Ejecutivo estatal. Encontramos que el coeficiente del término de interacción entre “gobernador del PAN” y la “proporción de legisladores del PAN” tiene la dirección positiva esperada sobre la asignación del gasto a la “inversión en obra pública” y es estadísticamente significativo. Es decir, a medida que aumenta el tamaño de la delegación legislativa del partido de la persona titular del Ejecutivo estatal en el Congreso, los gobiernos panistas incrementan la inversión en obra pública. Asimismo, como esperábamos, encontramos una ausencia de relación entre el control partidista del gobierno en manos del PRD y el PRI y la inversión en obra pública. Los términos de interacción para las personas titulares del Ejecutivo estatal del PRI y el PRD, con sus respectivas delegaciones legislativas, no alcanzan niveles convencionales de significancia estadística. En la última columna de resultados, observamos que la magnitud del apoyo legislativo para la persona titular del Ejecutivo estatal, medida como la proporción de legisladores y legisladoras en el Congreso local del mismo partido que controla el Ejecutivo, tiene un efecto negativo aunque no significativo sobre la inversión pública (ver tabla 1).

La interpretación de los términos de interacción al observar los coeficientes puede ser difícil, por lo que en la gráfica 1 presentamos el efecto marginal del aumento de una décima en la proporción de legisladores y legisladoras del partido del gobernador para el control del Ejecutivo por gobernadores del PAN, en oposición a gobernadores de otro partido sobre la inversión en obra pública. La línea sobre el eje horizontal representa la estimación puntual para el control del ejecutivo por gobernador del PAN, y las líneas verticales describen el intervalo de confianza. Observamos que cuando la proporción de legisladores y legisladoras del partido del gobernador es menor de .5,

**Tabla 1**  
**Control partidista del Ejecutivo y el Congreso e inversión en obra pública.**  
**Estados en México, 1996-2017**

	<b>Modelo 1 Control partidista PAN</b>	<b>Modelo 2 Control partidista PRD</b>	<b>Modelo 3 Control partidista PRI</b>	<b>Modelo 4 Delegación legislativa partido del gobernador</b>
Gobernador PAN* % legisladores PAN	1248.6**			
	-3.12			
Gobernador PRD* % legisladores PRD		676.5		
		-1.05		
Gobernador PAN	-641.4**			
	(-3.25)			
Gobernador PRD		-319.5		
		(-1.31)		
Gobernador PRI			258.6	
			-1.05	
Gobernador PRI* % legisladores PRI			-581.7	
			(-1.16)	
Legisladores oficialistas %	-350	-211.5	236.3	-72.78
	(-0.99)	(-0.65)	-0.49	(-0.22)
Dependencia fiscal	-5.023	-5.254	-5.004	-4.909
	(-1.62)	(-1.60)	(-1.52)	(-1.53)
Año electoral	6.71	2.505	3.894	1.833
	-0.48	-0.17	-0.27	-0.13
Efectos fijos estado	Sí	Sí	Sí	Sí

Continúa...

	<b>Modelo 1 Control partidista PAN</b>	<b>Modelo 2 Control partidista PRD</b>	<b>Modelo 3 Control partidista PRI</b>	<b>Modelo 4 Delegación legislativa partido del gobernador</b>
Efectos fijos año	Sí	Sí	Sí	Sí
Constante	610.2*	558.2*	345	460.9
	-2.41	-2.14	-1.06	-1.87
N	611	611	611	616

Error estándar agrupado por estado entre paréntesis.

\*  $p < 0.10$

\*\*  $p < 0.05$ ,

\*\*\*  $p < 0.01$

\*\*\*\*  $p < 0.001$

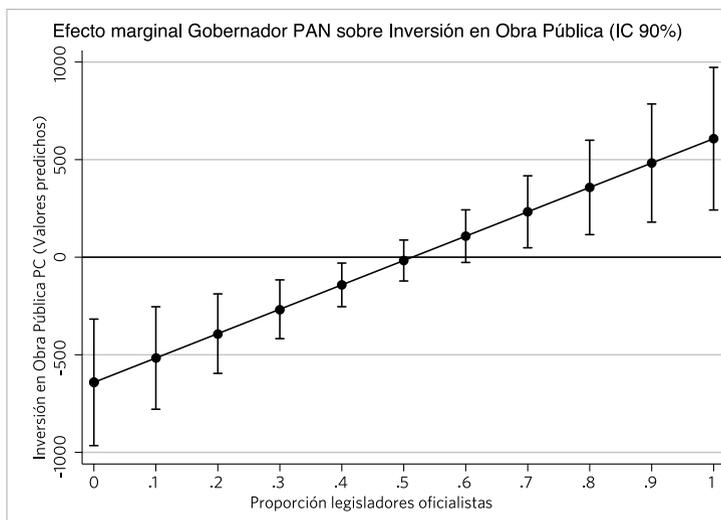
Fuente: Elaboración propia.

la inversión en infraestructura en los gobiernos del PAN es menor que en los estados gobernados por otros partidos. Sin embargo, a medida que aumenta el tamaño de la delegación legislativa del partido del gobernador, el control partidista del Ejecutivo por una persona titular del Ejecutivo estatal del PAN se asocia con un incremento de la inversión en obra pública (ver gráfica 1).

## **Resultados: Gasto en salarios**

La tabla 2 presenta los resultados del análisis del efecto del control partidista del gobierno estatal y del control del Congreso local sobre el gasto en salarios de los gobiernos subnacionales. Al igual que en la tabla 1, las tres primeras columnas presentan los resultados de los modelos que incluyen los términos de interacción entre el control partidista del Ejecutivo por personas titulares del Ejecutivo estatal del PAN, PRD y PRI, y la proporción de legisladores y legisladoras del partido de la persona titular del Ejecutivo estatal. El coeficiente del término de interacción entre “gobernador del PAN” y la “proporción de legisladores y legisladoras del PAN” es negativo, como

**Gráfica 1**  
**Efecto marginal “gobernador PAN” sobre**  
**“inversión en obra pública”, 1996-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en la estimación del Modelo 1.

se esperaba, y estadísticamente significativo. A medida que aumenta el tamaño de la delegación legislativa del partido de la persona titular del Ejecutivo estatal en el Congreso, los gobiernos panistas reducen de manera significativa el gasto en salarios. A su vez, los gobernadores del PRD, a medida que cuentan con un mayor apoyo de legisladores y legisladoras de su mismo partido en el Congreso tienden a incrementar el gasto en salarios. El coeficiente del término de interacción entre “gobernador del PRD” y la “proporción de legisladores y legisladoras del PRD” es positivo y significativo para la variable dependiente “gasto en salarios”. En la última columna de resultados, observamos que la magnitud del apoyo legislativo para la persona titular del Ejecutivo estatal no tiene efectos significativos sobre el gasto en salarios.

**Tabla 2**  
**Control partidista del Ejecutivo y el Congreso y el gasto**  
**en salarios. Estados de México, 1996-2017**

	<b>Modelo 5</b> <b>Control</b> <b>partidista PAN</b>	<b>Modelo 6</b> <b>Control</b> <b>partidista PRD</b>	<b>Modelo 7</b> <b>Control</b> <b>partidista PRI</b>	<b>Modelo 8</b> <b>Delegación</b> <b>legislativa partido</b> <b>del gobernador</b>
Gobernador PAN*	-1106.8**			
% legisladores PAN	(-2.34)			
Gobernador PRD		650.7*		
% legisladores PRD		-1.84		
Gobernador PRI*			103.3	
% legisladores PRI			-0.31	
Gobernador PAN	477.6			
	-1.9			
Gobernador PRD		-299.7		
		(-1.71)		
Gobernador PRI			10.74	
			-0.07	
Legisladores oficialistas %	222.3	-136.1	-95.52	12.02
	-1.06	(-0.62)	(-0.39)	-0.07
Dependencia fiscal	-5.967	-5.557	-5.654	-5.674
	(-1.82)	(-1.64)	(-1.63)	(-1.58)
Año electoral	-5.979	-9.102	-5.154	-7.003
	(-0.76)	(-1.15)	(-0.62)	(-0.80)
Efectos fijos estado	Sí	Sí	Sí	Sí

Continúa...

## 2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel local y desempeño parlamentario

	<b>Modelo 5 Control partidista PAN</b>	<b>Modelo 6 Control partidista PRD</b>	<b>Modelo 7 Control partidista PRI</b>	<b>Modelo 8 Delegación legislativa partido del gobernador</b>
Efectos fijos año	Sí	Sí	Sí	Sí
Constante	484.1*	630.5*	558.7*	555.2*
	-2.11	-2.49	-2.29	-2.24
N	611	611	611	616

Error estándar entre paréntesis.

\*  $p < 0.10$

\*\*  $p < 0.05$

\*\*\*  $p < 0.01$

\*\*\*\*  $p < 0.001$

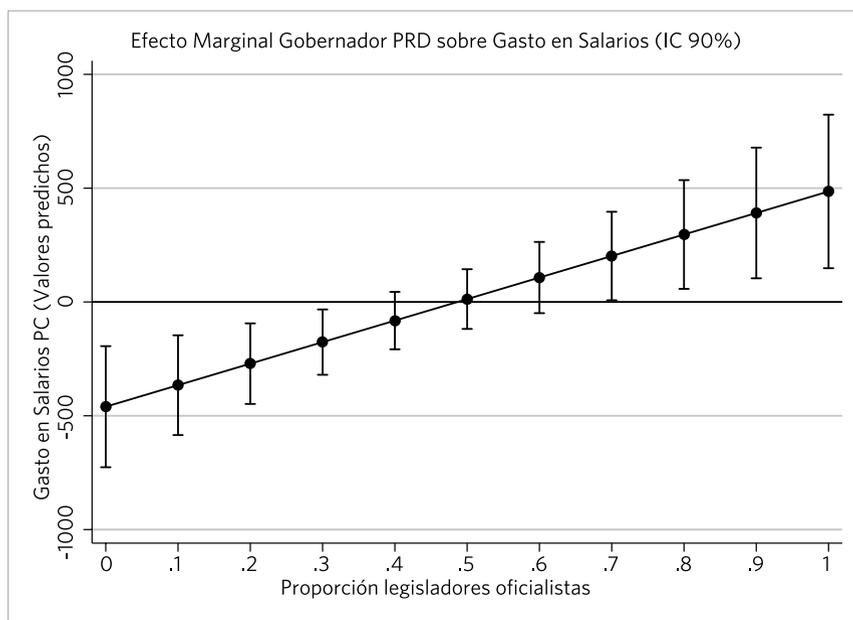
Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 2 se presenta el efecto marginal de un aumento de una décima en la proporción de legisladores y legisladoras del partido de la persona titular del Ejecutivo estatal para el control del Ejecutivo por gobernadores del PRD, en oposición a gobernadores de otro partido, sobre el gasto en salarios. La línea sólida sobre el eje horizontal representa la estimación puntual para el control del Ejecutivo por "gobernador del PRD". Observamos que una vez que la proporción de legisladores y legisladoras del partido del gobernador supera .5, a medida que aumenta el tamaño de la delegación legislativa del partido del gobernador, el control partidista del Ejecutivo por un gobernador del PRD se asocia con un incremento significativo del gasto en salarios.

### Conclusiones

Este trabajo se preguntó por el efecto del control partidista del Ejecutivo y el Congreso sobre el gasto subnacional. Se argumentó que las decisiones de los partidos en el gobierno reflejan en cierta medida su orientación programática, buscando responder de alguna manera a las preferencias de política

**Gráfica 2**  
**Efecto marginal “gobernador PRD” sobre**  
**“gasto en salarios”, 1996-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en la estimación del Modelo 6.

pública de sus electores; y, dada la separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, se arguyó que esta relación entre partido y políticas tiene lugar cuando el mismo partido controla ambos poderes. El análisis de la inversión en obra pública y del gasto en salarios en los estados de México entre 1996 y 2017 mostró que el control del ejecutivo y del congreso por el PAN se asocia con una mayor inversión en obra pública y un menor gasto en salarios; que el control del Ejecutivo y del Congreso por el PRD se asocia con un mayor gasto en salarios; y que el control del gobierno por el PRI no tiene efectos ideológicos sistemáticos sobre el gasto.

## Referencias

Aidt, T. S., F. J. Veiga, y L. G. Veiga (2010), "Election Results and Opportunistic Policies: A New Test of the Rational Political Business Cycle Model", en *Public Choice*, 148(1-2), pp. 21-44, doi:10.1007/s11127-010-9644-3

Argáez, J. (2016), "El papel moderador de los congresos locales sobre el ciclo político presupuestal oportunista en los estados mexicanos", en *Gestión y Política Pública*, 25(2), pp. 525-549.

Baekgaard, M. y M. Kjaergaard (2016), "Intergovernmental Grants and Public Expenditures: Evidence from a Survey Experiment", *Local Government Studies*, 42(2), pp. 189-207, doi:10.1080/03003930.2015.1110521

Balkin, R. (2004), *El Poder Legislativo estatal en México: Análisis y diagnóstico*, Nueva York, Universidad Estatal de Nueva York.

Barrilleaux, C., T. Holbrook y L. Langer (2002), "Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy", *American journal of political science*, 46(2), pp. 415-427.

Beer, C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Belanger, E. y R. Nadeau (2015), "Issue Ownership of the Economy: Cross-Time Effects on Vote Choice", en *West European Politics*, 38(4), pp. 909-932, doi:10.1080/01402382.2015.1039373

Blais, A., D. Blake y S. Dion, S. (1993), "Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies", *American journal of political science*, 37(1), pp. 40-62, doi:10.2307/2111523

\_\_\_\_\_ (1996), "Do parties make a difference? A reappraisal", en *American Journal of Political Science*, 40(2), pp. 514-520, doi:10.2307/2111635

Blais, A. y R. Nadeau (1992), "The Electoral Budget Cycle", en *Public choice*, 74(4), pp. 389-403.

Brouard, S. et al. (2018), "Do Party Manifestos Matter in Policy-Making? Capacities, Incentives and Outcomes of Electoral Programmes in France", en *Political Studies*, 66(4), pp. 903-921, doi: 10.1177/0032321717745433

Bruhn, K. (1997), *Taking on Goliath. The Emergence of new Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press.

Bussemeyer, M. R. (2009), "From myth to reality: Globalisation and public spending in OECD countries revisited", *European Journal of Political Research*, 48(4), pp. 455-482, doi: 10.1111/j.1475-6765.2009.00838.x

Casar, M. A. (2008), "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", en *Política y Gobierno*, 15(2), pp. 221-270.

\_\_\_\_\_ (2013), "Quince años de gobiernos sin mayoría en México", en *Política y Gobierno*, 20(2), pp. 219-263.

Castorena, O. y E. J. Zechmeister (2017), "Representing the national economic agenda in Latin America: Variation by fat and lean times and party brands", *Electoral Studies*, 45, pp. 208-218, doi:10.1016/j.electstud.2016.10.005

Chhibber, I. N. (2004), "Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States", en *Comparative political studies*, 37(2), pp. 152-187.

Christensen, L., S. Dahlberg y J. Martinsson (2015), "Changes and Fluctuations in Issue Ownership: The Case of Sweden, 1979-2010" en *Scandinavian Political Studies*, 38(2), pp. 137-157, doi:10.1111/1467-9477.12040

Cleary, M. R. y S. Stokes (2009), *Democracy and the Culture of Skepticism: The Politics of Trust in Argentina and Mexico*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Clinton, J. D. (2017), "Coding the Ideological Direction and Content of Policies", en *Annual Review of Political Science*, vol. 20, pp. 433-450.

\_\_\_\_\_ y M. D. Richardson (2019), "Lawmaking in American Legislatures: an empirical investigation", en *Journal of Public Policy*, 39(1), pp. 143-175, doi:10.1017/s0143814x17000265

Coleman, J. J. (1999), "Unified government, divided government, and party responsiveness", en *American Political Science Review*, 93(4), pp. 821-835, doi:10.2307/2586115

Coppedge, M. (1997), *A Classification of Latin American Parties. Kellogg Institute Working Paper Series*, núm. 244, Notre Dame, University of Notre Dame.

Cusack, T., T. Iversen y P. Rehm (2006), "Risks at Work: The Demand and Supply Sides of Government Redistribution", en *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3), pp. 365-389, doi:10.1093/oxrep/grj022

Damore, D. F. (2004), "The Dynamics of Issue Ownership in Presidential Campaigns", en *Political Research Quarterly*, 57(3), pp. 391-397.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.

Epp, D. A., J. Lovett y F. R. Baumgartner (2014), "Partisan Priorities and Public Budgeting", en *Political Research Quarterly*, 67(4), pp. 864-878, doi:10.1177/1065912914550045

Fernandez-Albertos, J. y V. Lapuente (2011), "Doomed to disagree? Party-voter discipline and policy gridlock under divided government", *Party Politics*, 17(6), pp. 801-822, doi: 10.1177/1354068810376780

Finkel, S. E. (1995), *Causal Analysis with Panel Data* (Quantitative Applications in the Social Sciences), Thousand Oaks, CA, SAGE Publications Ltd.

Foweraker, J. y A. L. Craig (1990), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Garrett, G. (2001), *Globalization and Government Spending around the World. Studies in Comparative International Development*, 35(4), pp. 3-29, doi:10.1007/bf02732706

Garrett, G. y D. Mitchell (2001), "Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD", en *European journal of political research*, 39(2), pp. 145-177, doi:10.1023/a:1011043120145

Garrizmann, J. L. y K. Seng (2016), "Party Politics and Education Spending: Challenging some Common Wisdom", en *Journal of European Public Policy*, 23(4), pp. 510-530, doi:10.1080/13501763.2015.1048703

Hibbs, D. A. (1986), "Political Parties and Macroeconomic Policies and Outcomes in the United States", en *American Economic Review*, 76(2), pp. 66-70.

Huber, E., C. Ragin y J. D. Stephens (1993), "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State", en *American Journal of Sociology*, 99(3), pp. 711-749, doi:10.1086/230321

Huber, E. y J. D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago, University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_ (2017), "Party Governments, Clientelistic Reforms, and Varying Levels of Political Constraints", en *Comparative European Politics*, 15(6), pp. 848-871, doi: 10.1057/s41295-016-0007-4

Jensen, C. y P. B. Mortensen (2014), "Government Responses to Fiscal Austerity: The Effect of Institutional Fragmentation and Partisanship", en *Comparative Political Studies*, 47(2), pp. 143-170, doi: 10.1177/0010414013488536

Karlsen, R. y B. Aardal (2016), "Political Values Count but Issue Ownership Decides? How Stable and Dynamic Factors Influence Party Set and Vote Choice in Multiparty Systems", en *International Political Science Review*, 37(2), pp. 261-276, doi:10.1177/0192512114558456

Kelly, N. J. y C. Witko (2014), "Government Ideology and Unemployment in the U.S. States", en *State Politics & Policy Quarterly*, 14(4), pp. 389-413, doi:10.1177/1532440014550410

Kitschelt, H. et al. (2010), *Latin American Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

Klesner, J. L. (2005), "Electoral Competition and the New Party System in Mexico", en *Latin American politics and society*, 47(2), pp. 103-142.

Klitgaard, M. B., G. Schumacher y M. Soentken (2014), "The partisan politics of institutional welfare state reform", en *Journal of European Public Policy*, 22(7), pp. 948-966.

Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge Kegan & Paul.

Korpi, W. y J. Palme, J. (2003), "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95", en *American Political Science Review*, 97(3), pp. 425-446.

Kwon, H. Y. y J. Pontusson (2010), "Globalization, Labour Power and Partisan Politics Revisited", en *Socio-Economic Review*, 8(2), pp. 251-281, doi:10.1093/ser/mwp035

Lisbona, F. y P. D. Navia (2018), "Television Ads Content in Michelle Bachelet's and Sebastian Pinera's Presidential Campaigns in Chile, 2005-2013", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), pp. 333-363, doi:10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.63010

Loftis, M. W. y P. B. Mortensen (2017), "A new Approach to the Study of Partisan Effects on Social Policy", en *Journal of European Public Policy*, 24(6), 890-911, doi:10.1080/13501763.2017.1298656

López, A. y N. L. (2003), "Viejos actores, nuevo poder: Los diputados locales en México", en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(3), pp. 49-84.

Loza, N. e I. Méndez (2012), *Base de datos calidad de las elecciones*, México, Flacso/PNUD.

Lujambio, A. (1996), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Luna, J.P. y E. J. Zechmeister (2005), "Political Representation in Latin America - A Study of Elite-Mass Congruence in nine Countries", en *Comparative Political Studies*, 38(4), pp. 388-416.

Mair, P. (2008), "The challenge to party government", en *West European Politics*, 31(1-2), 211-234, doi:10.1080/01402380701835033

Mizrahi, Y. (2003), *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Müller, W. C. K: Strøm (1999), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nacif, B. (2004), "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", en *Política y Gobierno*, 11(1).

Negretto, G. L. (2003), "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina (Constitutional Design and Separation of Powers in Latin America)", en *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), pp. 41-76, doi:10.2307/3541515

Pérez Vega, M. (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales: Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Andamios*, 5(10), pp. 253-278.

Petrocik, J. R., W. L. Benoit y G. J. Hansen (2003-2004), "Issue Ownership and Presidential Campaigning, 1952-2000", en *Political Science Quarterly*, 118(4), pp. 599-626.

Potrafke, N. (2018), "Government Ideology and Economic Policy-Making in the United States-a Survey", en *Public Choice*, 174(1-2), pp. 145-207, doi:10.1007/s11127-017-0491-3

Raess, D. J. Pontusson (2015), "The Politics of Fiscal Policy during Economic Downturns, 1981-2010", en *European Journal of Political Research*, 54(1), pp. 1-22, doi:10.1111/1475-6765.12074

Remmer, K. L. (2007), "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine provinces, 1983-2003", en *Journal of Politics*, 69(2), pp. 363-377.

\_\_\_\_\_ y E. Wibbels (2000), "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", en *Comparative political studies*, 33(4), pp. 419-451.

Revelés Vázquez, F. (2011), "Los estudios sobre los congresos locales en México: Temas y problemas", *Estudios políticos (México)*, 9, pp. 11-30, doi:10.22201/fcpys.24484903e.2011.23.25458

Rigby, E., y M. E. Hatch (2017), "For Richer or Poorer: The Politics of Redistribution in Bad Economic Times", en *Political Research Quarterly*, 70(3), pp. 590-603. doi.org/10.1177/1065912917706549

Russo, F. y L. Verzichell (2016), "Government Ideology and Party Priorities: the Determinants of Public Spending Changes in Italy", en *Italian Political Science Review-Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 46(3), pp. 269-290, doi:10.1017/ipo.2016.3

Saiegh, S. M. (2015), "Using Joint Scaling Methods to Study Ideology and Representation: Evidence from Latin America", en *Political Analysis*, 23(3), pp. 363-384, doi:10.1093/pan/mpv008

Sánchez Martínez, J. S. (2014), "Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014", en *Estudios Políticos*, 32, pp. 115-142.

\_\_\_\_\_ (2017a), "La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto. El caso de México a nivel subnacional", en *Política y Gobierno*, 24(2), pp. 371-408.

\_\_\_\_\_ (2017b), "Variables partidistas y deuda pública subnacional en México", en *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 26(2), pp. 127-146.

Schmidt, M. G. (1996), "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy", en *European Journal of Political Research*, 30(2), pp. 155-183, doi: 10.1111/j.1475-6765.1996.tb00673.x

Seeberg, H. B. (2017), "How Stable Is Political Parties' Issue Ownership? A Cross-Time, Cross-National Analysis", en *Political Studies*, 65(2), pp. 475-492. doi:10.1177/0032321716650224

Solt, F. (2004), "Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States", en *Latin American Research Review*, 39(1), pp. 155-167.

Witko, C. (2014), "The Politics of Financialization in the United States", 1949-2005, en *British Journal of Political Science*, 46(2), pp. 349-370.

\_\_\_\_\_ y A. J. Newmark (2010), "The Strange Disappearance of Investment in Human and Physical Capital in the U.S. States", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), pp. 215-232.

Wright, J. R. (2012), "Unemployment and the Democratic Electoral Advantage", en *American Political Science Review*, 106(4), pp. 685-702.



**Proceso legislativo,  
agendas parlamentarias y de género**



# **El proceso legislativo en los congresos locales de México**

**Iliana Rendón Arias\***

## **Introducción**

Para referirnos al proceso legislativo necesariamente debemos remitir a las reglas formales que organizan el funcionamiento, tanto de las legislaturas como de la cooperación entre poderes de gobierno en una democracia. Se puede afirmar que el proceso legislativo es una secuencia de pasos formales para que una iniciativa se convierta en ley; es decir, la ruta que sigue la iniciativa desde que es presentada en el Pleno de la Legislatura, hasta su respectiva sanción y entrada en vigor como ley.

El proceso legislativo responde, pues, a la organización de las legislaturas y a la racionalización de los tiempos con respecto a la toma de decisiones. Cox (2017: 13) menciona que las legislaturas no siempre han estado organizadas como las conocemos hoy en día; las reglas han sido cada vez más específicas

---

\* Posdoctorante en el posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

en virtud de regular tanto el tiempo (dado que éste es escaso para abordar todos los temas que se proponen en la Asamblea) como el poder de agenda.

No obstante, aunque con las reglas de organización se reduce la incertidumbre ya que, en palabras de North (2012: 14), “constituyen una guía para la interacción humana por el hecho de que proporcionan una estructura para la vida diaria”, no todos los actores tienen el mismo poder de agenda y de veto, por lo que esta asimetría de poder los lleva a establecer negociaciones, ya sea entre actores o entre coaliciones, que inciden en la agilización o en el aletargamiento del proceso legislativo, así como en los temas que se abordan en las iniciativas que se proponen.

Asimismo, el proceso legislativo responde a la composición de las legislaturas y la fuerza que tiene el Ejecutivo para proponer y/o vetar legislación. López (2016: 135) menciona que “uno de los aspectos que incrementa el poder de los gobernadores en los países federales de América Latina es el conjunto de facultades formales para iniciar legislación en diferentes áreas o el derecho de iniciar legislación de manera exclusiva, así como la capacidad para controlar a la legislatura”.

En este artículo nos enfocaremos en la comparación de las reglas formales del proceso legislativo en los congresos locales en México centrándonos en dos dimensiones del poder de agenda positivo: las iniciativas preferentes del Ejecutivo y la facultad de proposición de iniciativa por parte de diversos actores, dado que constituyen elementos centrales del proceso legislativo. La pregunta que guía este capítulo es: ¿cuáles son las variaciones del proceso legislativo en los congresos locales en México?

## **El proceso legislativo**

Se define en el glosario del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación como “el conjunto de actos y procedimientos legislativos concatenados cronológicamente para la formación de leyes, así como para

reformular la Constitución y las leyes secundarias” y como sus características se enumeran esencialmente tres: 1) ser constitucional; 2) ser formal, y 3) ser bicameral (*Diccionario de términos parlamentarios*, 2018). No obstante que esta definición hace referencia al proceso legislativo del Congreso federal en México, el proceso legislativo de los congresos locales comparten los atributos de constitucionalidad y formalidad, aunque son unicamerales.

En el caso de los congresos locales, el proceso legislativo –de manera general– comienza con la propuesta de una ley o reforma de una ley existente, secundaria o constitucional, misma que es leída, analizada, discutida y votada por las comisiones y por el Pleno de la Cámara. Concluido este trayecto, la iniciativa pasa al Ejecutivo para su respectiva sanción y publicación, trámite que la convierte en ley vigente.

Descrito así, en lo general todos los congresos locales en México comparten el mismo proceso legislativo, pero en lo particular el tratamiento de las iniciativas suele tener diferencias que es importante señalar.

El ejercicio descriptivo-comparativo se enfoca en la organización legislativa de las 32 legislaturas locales, teniendo como ejes: a) iniciativas preferentes del Ejecutivo, y b) actores con facultad para proponer iniciativas.

El federalismo permite definir las reglas legislativas a cada estado dada su autonomía, un ejemplo de ello es que los periodos permitidos de reelección legislativa no son los mismos para los estados de la República. Cada constitución política estatal determina el número de periodos consecutivos en los cuales las y los legisladores pueden reelegirse. Ese mismo caso aplica con la normatividad del proceso legislativo y con el tratamiento de las iniciativas que son presentadas en cada congreso estatal. Por ejemplo, el número de actores con facultad para iniciar legislación es diferente en cada entidad, así como la facultad del Ejecutivo para presentar iniciativas preferentes ante la legislatura y los periodos en que éstas deben ser dictaminadas. A continuación ahondamos en el tema.

## **Facultad de proposición. ¿Qué actores tienen la facultad constitucional de iniciar leyes en los procesos legislativos estatales?**

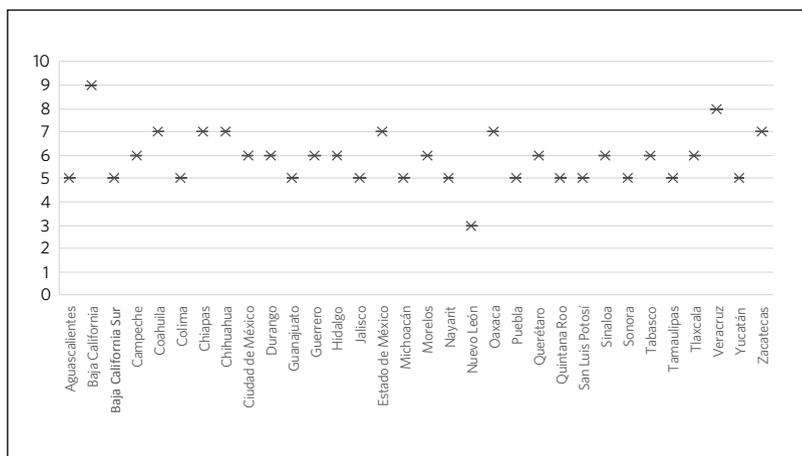
Cox (2017: 25) distingue dos tipos de poder de agenda: negativo y positivo. Nos dice que el primero está relacionado con el veto en la inclusión de proyectos en el orden del día del plenario, mientras que el segundo es aquel que permite garantizar la inclusión de proyectos en el orden del día mediante, por ejemplo, extender poderes de proposición de iniciativas a más legisladores y legisladoras. En este apartado nos centraremos en indagar cuántos y cuáles actores en las legislaturas locales están facultados para proponer iniciativas, es decir, en el poder de agenda positivo en las legislaturas locales.

García Montero (2009: 60) explica que “los poderes formales de los actores implicados en el proceso legislativo que marcan el control potencial sobre la agenda legislativa están determinados, al menos, por dos tipos de normas: la Constitución y los reglamentos de las Cámaras”. En el caso mexicano, tanto en las constituciones locales como en las leyes orgánicas de los congresos estatales, contienen un capítulo en el cual se señalan a los sujetos que tienen la facultad para iniciar legislación; el contenido que requiere la iniciativa presentada; en qué órgano del Poder Legislativo deben presentarse y el tratamiento que debe darse según la naturaleza de la iniciativa.

El número de actores que tienen poder de agenda inicial así como el perfil de éstos varían en cada congreso estatal. Las similitudes entre legislaturas radican en que el poder de agenda lo tienen las y los diputados locales en funciones, el Ejecutivo del estado, el Tribunal de Justicia, los ayuntamientos y las y los ciudadanos. Las variaciones en el poder de agenda residen en que algunas legislaturas otorgan la facultad de iniciar legislación a actores adicionales a los ya mencionados (ver gráfica 1).

La gráfica 1 nos muestra la distribución del número total de actores con facultad de iniciativa en los congresos locales. Se observa que en la mayoría de las legislaturas hay entre cinco y siete actores con facultad de iniciativa, siendo cinco la tendencia central de actores con facultad para iniciar legislación.

**Gráfica 1**  
**Número total de actores con facultad de iniciativa en las legislaturas estatales**



Elaboración propia con información de las constituciones locales.

Esta gráfica presenta dos casos atípicos que son: 1) el congreso de Nuevo León el cual faculta a tres actores para iniciar legislación y, 2) el congreso de Baja California que contempla a nueve actores con facultad de iniciativa. Estas legislaturas tienen un comportamiento diferente a las demás en cuanto a número de actores con capacidad de agenda se refiere.

La tabla 1 nos muestra cuántos y cuáles actores permiten iniciar legislación en cada una de las 32 legislaturas locales, adicionales a los actores con poder de agenda inicial que se mencionaron en párrafos anteriores. El caso de Baja California es el más numeroso en cuanto a actores con derecho a iniciativa se refiere, por ello constituye un dato atípico en la gráfica 1. En su artículo 28, la Constitución del estado faculta a nueve actores para iniciar legislación, entre los que destacan el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Electoral, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de educación superior del estado.

**Tabla 1**  
**Otros actores con facultad de proposición de iniciativas**

<b>Legislatura</b>	<b>Otros actores</b>	<b>Total de actores con facultad de proposición de iniciativas</b>
Aguascalientes	Ninguno	5
Baja California	Tribunal Electoral, Instituto Estatal Electoral, organizaciones de la sociedad civil del estado, instituciones de educación superior del estado	9
Baja California Sur	Ninguno	5
Campeche	Órganos públicos autónomos	6
Coahuila	Organismos públicos autónomos, Instituto de Transparencia del estado	7
Colima	Ninguno	5
Chiapas	Titular de Justicia Administrativa del estado, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos	7
Chihuahua	Instituto de Transparencia del estado, gobernador electo del estado	7
Ciudad de México	Organismos autónomos	6
Durango	Órganos constitucionales autónomos	6
Guanajuato	Ninguno	5
Guerrero	Órganos autónomos	6
Hidalgo	Procurador de Justicia del estado	6
Jalisco	Ninguno	5
Estado de México	Comisión Estatal de Derechos Humanos, Fiscalía de Justicia del estado	7
Michoacán	Ninguno	5
Morelos	Comisión Estatal de Derechos Humanos	6
Nayarit	Ninguno	5

*Continúa...*

### 3. Proceso legislativo, agendas parlamentarias y de género

<b>Legislatura</b>	<b>Otros actores</b>	<b>Total de actores con facultad de proposición de iniciativas</b>
Nuevo León	Ninguno	3
Oaxaca	Órganos autónomos, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas	7
Puebla	Ninguno	5
Querétaro	Organismos autónomos	6
Quintana Roo	Ninguno	5
San Luis Potosí	Ninguno	5
Sinaloa	Grupos legalmente organizados en el estado	6
Sonora	Ninguno	5
Tabasco	Comisión Estatal de Derechos Humanos	6
Tamaulipas	Ninguno	5
Tlaxcala	Titulares de órganos públicos autónomos	6
Veracruz	Legisladores federales en funciones que hayan sido electos en el estado, organismos autónomos, Universidad Veracruzana	8
Yucatán	Ninguno	5
Zacatecas	Representantes del estado ante el Congreso de la Unión, Comisión Estatal de Derechos Humanos	7

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones locales.

Otro caso que destaca por otorgar la facultad de iniciativa a una institución de educación superior es la Legislatura de Veracruz, ya que la Constitución estatal faculta a la Universidad Veracruzana como actor con derecho a iniciar legislación en todo lo relacionado a funcionamiento, organización y autonomía. Esto es derivado de una reforma constitucional puesta en marcha el 5 de septiembre de 2018 al artículo 34, párrafo VII (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2018).

Por su parte, Chihuahua constituye un caso muy particular, ya que es la única Legislatura en la cual se faculta a la persona titular del Ejecutivo estatal electa, además de la persona titular del Ejecutivo estatal en funciones, para iniciar legislación. Las reglas formales indican que “las reformas originadas no tendrán vigencia hasta en tanto se le haya tomado protesta como gobernador constitucional” (Constitución Política del Estado de Chihuahua, 2018). Así, en las 31 legislaturas restantes sólo la persona titular del Ejecutivo estatal en funciones tiene la facultad de iniciar legislación.

Las constituciones de Coahuila (artículo 59) y de Chihuahua (artículo 68) facultan a los institutos de acceso a la información pública para iniciar leyes en su materia. En ambos casos, la ley señala que la iniciativa se presentará bajo conducto del comisionado presidente (Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2018; Constitución Política del Estado de Chihuahua, 2018).

Las constituciones de Chiapas, Estado de México, Morelos, Tabasco y Zacatecas les otorgan la atribución de iniciar legislación a las comisiones estatales de Derechos Humanos en materia correspondiente, siendo el caso de Chiapas donde se estipula específicamente al presidente de la Comisión de Derechos Humanos como el actor con poder de proposición de iniciativas.

El caso de Hidalgo es el único en el cual su Constitución otorga la facultad de iniciar legislación al procurador general de Justicia del Estado en su materia, señalado en el artículo 47, inciso V, de dicha ley (Constitución Política del Estado de Hidalgo, 2018).

En el caso de Oaxaca, la Constitución faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como actores con poder de agenda inicial, señalado en el artículo 50, inciso VII (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2018). Cabe señalar que es el único estado que otorga el poder de iniciar legislación a dichos pueblos y comunidades en específico.

En Nuevo León y Sinaloa sus constituciones determinan que “la autoridad pública del Estado” y los “grupos legalmente organizados del Estado” también cuentan con la facultad de iniciar legislación. En estos casos, las reglas formales están redactadas de manera muy general.

En los casos de Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz, sus constituciones determinan que los organismos públicos autónomos en materia de sus competencias podrán iniciar legislación.

Es posible observar que en cada entidad existen actores distintos que pueden iniciar legislación, por lo que los temas que pueden introducirse a la agenda son múltiples. Es preciso decir que entre más actores faculten las constituciones para iniciar legislación, mayor es la competencia entre temas para avanzar en los niveles de agenda,<sup>1</sup> así como problemáticas que reciben atención de los tomadores de decisiones. En ese sentido, Cox (2017: 53) señala que “extender poderes de proposición a más legisladores [o actores] implica una situación donde el acuerdo alcanzará un conjunto mayor de proyectos sobre los que el plenario debe decidir, lo cual conduce a costos externos de diverso tipo y a la posibilidad de mayorías cíclicas”.

Siguiendo el argumento de Cox (2017), la posibilidad de mayorías cíclicas es proporcional al incremento de las alternativas o, en este caso iniciativas, que se habrán de ordenar como preferencias en la toma de decisiones. El efecto cíclico aparece cuando no existe una alternativa dominante en una ordenación de preferencias no transitivas, donde no hay equilibrio porque el ciclo se repite de manera infinita.

La posibilidad de la aparición de mayorías cíclicas bajo estas condiciones siempre está presente; sin embargo, no podemos afirmar que todas las

---

1 Partimos de la concepción de Birkland (2007) y de Cobb y Elder (1971) acerca de los diferentes niveles de agendas que se dividen en: a) agenda universo, b) agenda sistémica, c) agenda institucional y d) agenda decisional.

ordenaciones de preferencias serán iguales en todos los actores que deciden acerca de la conformación y alcance de las agendas dado que “dependiendo de factores sociales o económicos habrá ordenaciones de preferencias que un individuo nunca poseerá” (Torres, 1997: 122). Las coyunturas sociales o políticas pueden afectar la ordenación de preferencias de los actores y derivar en ordenaciones disímiles.

En las legislaturas subnacionales hay un piso conformado por cinco actores principales con la facultad de iniciar legislación, compartido en los 32 casos: las y los diputados locales en funciones, el Ejecutivo del estado, el Tribunal de Justicia, los ayuntamientos y la ciudadanía. En 19 legislaturas se faculta para iniciar legislación al menos a un actor adicional a los establecidos.

En la tabla 1, la columna “Otros actores” contiene la información acerca de qué actores, además de los cinco principales, están facultados constitucionalmente para iniciar legislación, así como los temas de interés. Es difícil determinar el tema de interés de los actores, ya que la ley no lo especifica, en algunos casos como en el de los organismos públicos autónomos y los grupos legalmente organizados en el estado.

¿Por qué no hay una homologación de actores con la facultad de iniciar legislación, en las 32 legislaturas, tanto en número como en temáticas? Esto se debe a que cada entidad tiene sus temas prioritarios y, sin duda, esta priorización de temas influye en la formación de la agenda y sobre el tratamiento de las problemáticas en los distintos niveles de la misma.

Es importante señalar que “la competencia política viene acompañada con la competencia entre distintos intereses y propósitos presentes ya en la sociedad mexicana por llamar la atención de los tomadores de decisiones para asegurar que su visión de los problemas y alternativas para su solución sean tomadas en cuenta” (Béjar, 2016: 130).

Jones y Baumgartner (2005) mencionan que la información recibida por parte de las y los ciudadanos acerca de sus preferencias y deseos constituye

un elemento central para el proceso de detección y priorización de problemas, el cual estará enmarcado por la ambición de permanecer en la arena política, y esta motivación los llevará a plantear temas que resuenen en la ciudadanía.

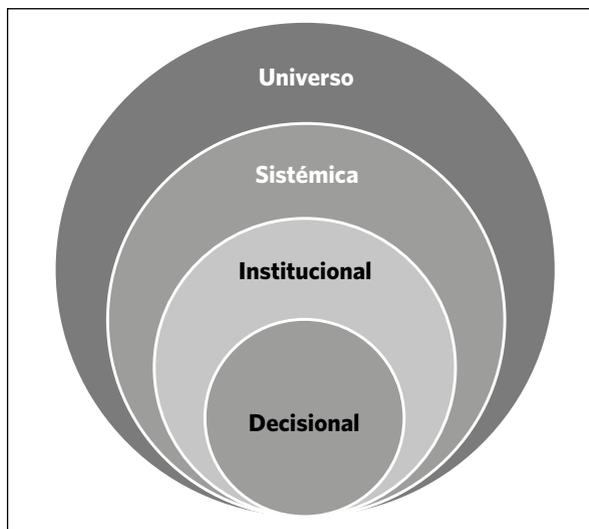
No obstante, debido a los costos de expresión, no todas las voces llegan a producir la misma intensidad de eco en el Legislativo, por lo que algunos temas o sus abordajes tendrán más impulso que otros y eso será notorio, tanto en la agenda como en la conformación de la lista de los actores con facultad de iniciar legislación.

Por lo tanto, al facultar a ciertos actores para proponer iniciativas e iniciar legislación, se garantiza que éstos y sus temas tengan mayor atención en comparación de otros no facultados. Pero no sólo la atención privilegiada en los temas, sino también en la visión que los actores facultados tienen sobre las problemáticas inherentes a dichos temas, en cómo deben abordarse y resolverse. Con ello, la estabilidad política, en el sentido de Tsebeliano, puede ser perdurable ya que resulta más difícil y costoso modificar el *statu quo* en las áreas donde hay actores específicos facultados para iniciar legislación (ver gráfica 2).

Sin embargo, la multiplicidad de actores con poder de agenda puede ser un elemento de incidencia en la discrepancia entre agendas. Es decir, Cobb y Elder (1971) mencionan que las prioridades de las agendas sistémica e institucional pueden no ser las mismas debido a que la primera es más amplia en alcance y dominio en comparación con la segunda. Así, sostienen la hipótesis de que entre mayor sea la disparidad entre agendas, mayor intensidad y frecuencia habrá en los conflictos del sistema político.

La facultad de iniciar legislación en los congresos estatales les otorga la oportunidad a los actores de posicionar sus temas y enfoque de problemáticas directamente en la agenda institucional. Esto puede aumentar la disparidad entre agendas en momentos coyunturales donde la agenda sistémica suele ser más receptiva ante las presiones sociales, y dado que la agenda institucional es más reducida, los tomadores de decisiones, en este caso las y los

**Gráfica 2**  
**Tipos de agenda**



Fuente: Birkland (2007) basado en el modelo de Cobb y Elder (1971).

legisladores estatales, deberán seleccionar los temas que no avanzan a la agenda institucional dado que los actores específicos facultados para iniciar legislación han insertado sus temas en dicha agenda.

### **Iniciativas preferentes**

Las iniciativas preferentes formarían parte de los poderes institucionales que contribuyen a incrementar el poder de las personas titulares del Ejecutivo estatal (López, 2016: 135). La posibilidad de presentar iniciativas preferentes otorga a las personas titulares del Ejecutivo estatal un mayor control sobre la agenda y sobre el proceso legislativo ya que puede introducir directamente los temas a la agenda institucional, así como dictar pauta para el abordaje y el tratamiento de los problemas y los temas contenidos en la agenda.

Birkland (2007) señala que la agenda sistémica contiene aquellos temas que la comunidad política considera merecen atención, mientras la agenda institucional está en un nivel superior y menos amplio ya que los temas allí posicionados tienen mayor atención de los tomadores de decisión. Sólo los temas con recursos disponibles alcanzan este nivel de agenda.

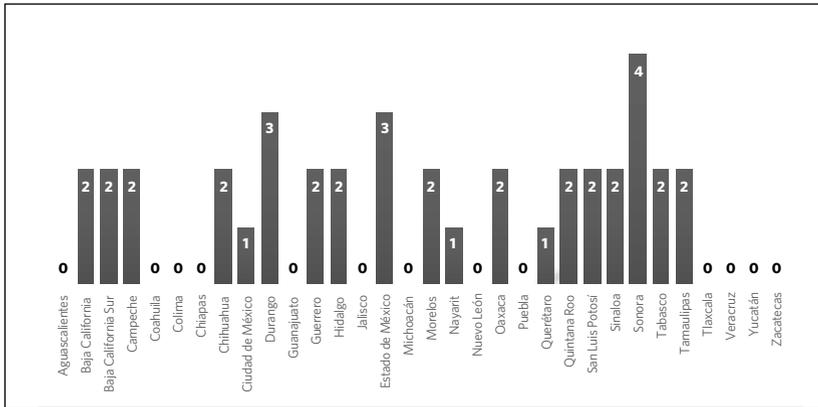
En ese sentido, las iniciativas preferentes constituyen el recurso para que algunos temas que el Ejecutivo considere más importantes transiten más rápidamente por los diferentes tipos de agendas. Si el Ejecutivo no cuenta con la facultad de iniciativa preferente, sus iniciativas se posicionan, de inicio, en el nivel sistémico, compitiendo así con el cúmulo de temas de la agenda sistémica que buscan avanzar a la agenda institucional.

Durante el periodo de partido hegemónico en México, “el control del Presidente de la república sobre la carrera de cualquier miembro de su partido en los tres órdenes de gobierno garantizaba el apoyo de gobernadores, legisladores estatales, y presidentes municipales a las reformas impulsadas desde el centro” (Béjar, 2017: 20). En un gobierno unificado con esas características, las iniciativas preferentes del Ejecutivo local que le otorgan poder de agenda y constituyen un elemento de contrapeso legislativo entre poderes no tienen mucha relevancia, como sí pueden tenerla en gobiernos divididos o sin mayoría con sistema de partidos competitivo.

Casar (2013: 225) menciona que una de las implicaciones de los gobiernos sin mayoría o divididos es que “incide en las estrategias de los partidos y del Ejecutivo para maximizar el éxito de sus agendas e impedir la aprobación de iniciativas que cada uno considera inadecuadas o indeseables”. En este contexto, las iniciativas preferentes del Ejecutivo son un necesario contrapeso estructural para estimular la cooperación entre poderes en materia de proceso legislativo, en un esquema en el cual “las condiciones políticas e institucionales propician la controversia entre actores de tal forma que la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *statu quo*, disminuye” (Patrón, 2015: 50).

En el caso de las iniciativas preferentes que el Ejecutivo estatal puede presentar ante el Congreso local, se pueden observar variaciones con respecto al número de iniciativas, así como en el tiempo límite para su dictaminación.

**Gráfica 3**  
**Número de iniciativas preferentes de los ejecutivos en las legislaturas locales**



Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones locales.

La gráfica 3 muestra que casi en la mitad de las legislaturas, las personas titulares del Ejecutivo estatal no tienen derecho a iniciativas preferentes, y en la mayoría de los casos en los cuales sí gozan de este derecho pueden presentar hasta dos iniciativas preferentes.

La Legislatura de Sonora, por mandato constitucional, es la que mayor número de iniciativas preferentes le permite presentar al Ejecutivo local en la apertura de cada periodo ordinario de sesiones. Le siguen los casos de las legislaturas de Estado de México, Durango y Oaxaca con la posibilidad de presentar tres iniciativas preferentes. En las legislaturas de Nayarit y Ciudad de México se les permite presentar sólo una iniciativa preferente a la persona titular del Ejecutivo estatal en funciones.

La Legislatura de Querétaro tiene mención especial con respecto a las iniciativas preferentes que puede presentar el Ejecutivo estatal, ya que en el artículo 36, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, determina que “podrán ser considerados para trámite preferente o de urgente y obvia resolución, las iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial u Organismos Constitucionales Autónomos. Dicho trámite consistirá en establecer menores plazos para la resolución de los mismos”. Sin embargo, esta ley no es clara en establecer tanto los plazos de dictaminación así como el número de iniciativas preferentes que puede presentar cada actor. Además, en este caso, la persona titular del Ejecutivo estatal no es el único actor que tiene derecho a iniciativas preferentes.

**Tabla 2**  
**Iniciativas preferentes del Ejecutivo y el periodo de dictaminación**

Legislatura	Núm. de iniciativas preferentes	Tiempo límite para dictaminación en el Congreso estatal	Tipo de gobierno
Aguascalientes	0	-	Unificado
Baja California	2	1 periodo ordinario	Unificado
Baja California Sur	2	30 días naturales	Sin mayoría
Campeche	2	30 días naturales	Sin mayoría
Chiapas	0	-	Sin mayoría
Chihuahua	2	45 días naturales	Sin mayoría
Ciudad de México	1	45 días naturales	Unificado
Coahuila	0	-	Sin mayoría
Colima	0	-	Sin mayoría
Durango	3	No excederá de 90 días	Sin mayoría
Estado de México	3	1 periodo ordinario	Dividido
Guanajuato	0	--	Unificado

*Continúa...*

<b>Legislatura</b>	<b>Núm. de iniciativas preferentes</b>	<b>Tiempo límite para dictaminación en el Congreso estatal</b>	<b>Tipo de gobierno</b>
Guerrero	2	1 periodo ordinario	Dividido
Hidalgo	2	30 días naturales	Dividido
Jalisco	0	-	Sin mayoría
Michoacán	0	-	Sin mayoría
Morelos	2	40 días naturales siguientes a su presentación	Sin mayoría
Nayarit	1	30 días	Sin mayoría
Nuevo León	0	-	Sin mayoría
Oaxaca	3	1 periodo ordinario	Dividido
Puebla	0	-	Sin mayoría
Querétaro	*Sí	Abierto	Sin mayoría
Quintana Roo	2	40 días naturales	Sin mayoría
San Luis Potosí	2	40 días naturales	Sin mayoría
Sinaloa	2	10 días naturales	Dividido
Sonora	4	30 días naturales	Sin mayoría
Tabasco	2	30 días naturales	Unificado
Tamaulipas	2	30 días naturales	Unificado
Tlaxcala	0	-	Sin mayoría
Veracruz	0	-	Unificado
Yucatán	0	-	Sin mayoría
Zacatecas	0	-	Sin mayoría

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones locales.

El tiempo límite para la dictaminación de las iniciativas preferentes es otro elemento que presenta variación entre las legislaturas y que incide en el proceso legislativo local. En este rubro, la Legislatura de Sinaloa debe dictaminar en menor tiempo las iniciativas preferentes del Ejecutivo local en comparación

con las otras legislaturas, es decir, la dictaminación debe realizarse en los 10 días naturales posteriores a la presentación de la iniciativa preferente.

Las legislaturas de Baja California, Durango, Estado de México y Oaxaca son aquellas que permiten dictaminar las iniciativas preferentes en un lapso más amplio, es decir, hasta un periodo ordinario. En las legislaturas restantes, las iniciativas preferentes deben dictaminarse en un periodo entre 10 y 45 días naturales.

**Tabla 3**  
**Relación entre días de dictaminación de iniciativas preferentes y tipo de gobierno en las entidades**

Número de días para dictaminación	Tipo de gobierno			Total
	D	SM	U	
0	0	10	3	13
10	1	0	0	1
30	1	4	2	7
40	0	3	0	3
45	0	1	1	2
90	3	2	1	6
Total	5	20	7	32

D= Gobierno dividido

SM= Gobierno sin mayoría

U= Gobierno unificado

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones locales.

En la tabla 3 se muestra la relación entre los días en que las iniciativas preferentes deben ser dictaminadas y el tipo de gobierno<sup>2</sup> que hay en los estados.

2 La tipificación de los gobiernos en los estados se realizó de la siguiente manera: a) gobierno unificado: el partido en el gobierno cuenta con más de la mitad de los escaños en la Legislatura local; b) gobierno sin mayoría: ningún partido tiene más de la mitad de los escaños en la Legislatura local, y c) gobierno dividido: el partido mayoritario en la Legislatura local es diferente al partido en el gobierno.

Se observa que la mayoría de éstos tiene gobierno sin mayoría, seguido por los gobiernos unificados, siendo los gobiernos divididos los menos frecuentes.

La mayoría de los estados que otorgan un periodo más largo (90 días) para la dictaminación de iniciativas preferentes tienen gobierno dividido, así como el estado que otorga menor tiempo para dictaminar dichas iniciativas (10 días). Cabe señalar que la mayoría de los estados con ausencia de iniciativas preferentes cuentan con gobierno sin mayoría.

En este escenario, la ausencia de las iniciativas preferentes del Ejecutivo en más de la mitad de las legislaturas locales podría incidir de manera negativa en la fortaleza del Ejecutivo frente al Legislativo. El diseño institucional es una variable importante para determinar la fortaleza de los ejecutivos frente a las legislaturas. La fortaleza del Ejecutivo puede medirse a través del éxito legislativo, que corresponde al porcentaje de iniciativas provenientes del Ejecutivo que son aprobadas en la Legislatura (Montero, 2007), así como mediante la participación legislativa que se refiere “a la proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo sobre el total de legislación aprobada durante un periodo presidencial” (Santos, Pérez-Liñán y García, 2014: 513).

La presencia de las iniciativas preferentes incide tanto en el éxito legislativo como en la participación legislativa, es decir, si bien es cierto que el Ejecutivo puede iniciar legislación así como lograr que sus iniciativas tengan éxito en ausencia de iniciativas preferentes, éstas constituyen una variable que puede incidir en el aumento de su participación legislativa.

El éxito de sus iniciativas, sean preferentes o no, dependerá del apoyo que el Ejecutivo obtenga en la Legislatura. Los gobiernos sin mayoría o divididos incentivan la controversia entre las preferencias del Ejecutivo y de la oposición: “la mayor o menor presencia e influencia del Congreso está directamente relacionada con la capacidad de control político del Ejecutivo sobre su fracción parlamentaria, y la conformación de mayorías del partido gobernante” (Patrón, 2015: 52).

En el caso mexicano, en más de la mitad de los estados los ejecutivos no cuentan con iniciativas preferentes, a pesar de que el diseño institucional favorece la competencia entre partidos y los gobiernos sin mayoría o divididos son probables. Esto es, 78% de los estados en México tienen gobierno sin mayoría o dividido. La ausencia de las iniciativas preferentes del Ejecutivo en una democracia competitiva puede generar conflictos para la relación Ejecutivo-Legislativo e incidir en la eficiencia del proceso legislativo ya que, a “mayor pluralidad, menor control del Ejecutivo sobre su fracción parlamentaria” (Patrón, 2015: 53).

Santos, Pérez-Liñán y García (2014: 514) señalan que “la capacidad del Ejecutivo para controlar la agenda influye sobre la coherencia de las políticas públicas y la eficiencia del proceso legislativo”, por lo que es probable que la ausencia de iniciativas preferentes abone a la disminución de la capacidad del Ejecutivo en el control de agenda legislativa.

En este rubro, Sonora, con un gobierno sin mayoría, es un caso atípico porque el Ejecutivo tiene el mayor número de iniciativas preferentes en comparación con otros estados. En ese sentido, es el estado en el cual el Ejecutivo tiene mayor posibilidad de participación legislativa y, por tanto, está más fortalecido ante el Legislativo en esa materia.

Con respecto a los periodos de dictaminación de las iniciativas preferentes, Sinaloa, con un gobierno dividido, es la legislatura que menor tiempo tiene para aprobar las iniciativas preferentes del Ejecutivo. El caso de Querétaro es singular porque las iniciativas preferentes no son exclusivas del Ejecutivo, y además deja abierto el periodo de dictaminación de dichas iniciativas.

En este tenor, podría considerarse una ventaja para el Ejecutivo que la Constitución otorgue un periodo reducido para dictaminar sus iniciativas preferentes debido a que es una forma de presionar a legisladoras y legisladores para que el tratamiento de la iniciativa preferente sea inmediato. No

obstante, el periodo reducido puede resultar *un arma de dos filos* si el Ejecutivo no cuenta con una coalición en el Congreso que lo respalde, el periodo de negociación es corto y las y los legisladores de oposición pueden sacar ventaja de la situación.

## Conclusiones

El proceso legislativo en los congresos locales de México tiene variaciones en lo que respecta al poder de agenda positivo, específicamente en el número y perfil de actores que tienen facultad para iniciar legislación, así como la presencia y el número de las iniciativas preferentes de los gobernadores.

Los hallazgos indican que las constituciones estatales coinciden en otorgar poder de agenda tanto a las y los legisladores en funciones como al Ejecutivo local, ayuntamientos y ciudadanos y ciudadanas. No obstante, en algunas legislaturas se otorga el poder de agenda a otros actores adicionales a los mencionados. En la mitad de las legislaturas hay entre cinco y siete actores con poder de agenda. El caso atípico es el de Baja California, ya que su Constitución faculta a nueve actores para iniciar legislación.

Entre los actores con poder de agenda que figuran en las legislaturas estatales destacan los institutos y tribunales electorales estatales; las organizaciones de la sociedad civil; las instituciones de educación superior –como en el caso de Veracruz que faculta a la Universidad Veracruzana para iniciar legislación en materia correspondiente–; las comisiones estatales de derechos humanos, los institutos estatales de transparencia, y las comunidades indígenas que, en el caso de Oaxaca, incluyen expresamente a las afromexicanas. El caso de Chihuahua incluye, además, al gobernador electo como actor con poder de agenda. Hidalgo, por su parte, faculta al procurador del estado para iniciar legislación.

Facultar a múltiples actores con el poder de agenda tiene costos. Entre más actores con poder de agenda positivo, es mayor la competencia entre distintos

temas y problemáticas, y, por ende, más costoso priorizar entre algunos de éstos que tienen una posición privilegiada en el proceso legislativo, ya que la competencia se da en la agenda institucional.

No obstante, la multiplicidad de actores con poder de agenda positiva con lleva a la estabilidad política en el sentido de Tsebeliano<sup>3</sup>, ya que resulta más difícil y costoso modificar el *statu quo* en las áreas donde hay actores específicos facultados para iniciar legislación, debido a que sus iniciativas se insertan directamente en la agenda institucional frente a las propuestas de los actores que no tienen facultad de agenda positiva que se insertan en la agenda sistémica. Esto es: el reconocimiento legal de los actores para iniciar legislación en materias específicas otorga ventaja, no sólo al avance de los temas, sino a la visión de las problemáticas inherentes a los mismos. Asimismo, el reconocimiento legal de estos actores en el espacio legislativo los posiciona como referentes de los temas y problemáticas que representan.

Las iniciativas preferentes de los ejecutivos estatales es otra variable del poder de agenda positiva que abordamos en este artículo. Apuntamos que la posibilidad de presentar iniciativas preferentes otorga a las personas titulares del Ejecutivo estatal un mayor control sobre la agenda, así como fortaleza frente al Legislativo, además de que incentivan la cooperación entre poderes en materia de proceso legislativo.

Las iniciativas preferentes presentan variaciones en las distintas entidades federativas, tanto en ausencia o presencia de ellas como en número y periodo de dictaminación. En 10 entidades federativas que registran gobierno sin mayoría, el Ejecutivo no cuenta con iniciativas preferentes: Colima, Coahuila, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

---

3 Se hace referencia a la idea de estabilidad política que señala Tsebelis en su texto "jugadores con veto". Su argumento señala que "los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*. De allí se deduce entonces que un cambio en el *statu quo* requiere de una decisión unánime de todos los jugadores con veto [...] la estabilidad política de un sistema, pues, es la dificultad de efectuar un cambio importante del *statu quo*" (2006: 27, 31).

La mayoría de los ejecutivos estatales que cuentan con facultad de iniciativa preferente, es decir, 68% pueden presentar hasta dos iniciativas de este tipo en las legislaturas locales. Sólo en el caso de Sonora, la persona titular del Ejecutivo estatal puede presentar hasta cuatro iniciativas preferentes.

Con respecto a los periodos de dictaminación de las iniciativas preferentes, el Congreso de Sinaloa es el que otorga menos días para emitir el dictamen en comparación con los congresos en los que el Ejecutivo puede presentar iniciativas de este tipo; mientras en el caso de Sinaloa el periodo de dictaminación es de 10 días, en el Congreso de Querétaro el periodo para dictaminar las iniciativas preferentes es abierto. Por lo tanto, las legislaturas de Querétaro y Durango son aquellas que tienen un proceso de dictaminación más extenso para las iniciativas preferentes del Ejecutivo.

La variación de la agenda positiva en las legislaturas locales da cuenta de la fortaleza y/o debilidad de los actores involucrados en el proceso legislativo.

Es decir, mientras algunos Ejecutivos estatales no cuentan con la facultad de iniciativas preferentes en las legislaturas –lo que deriva en que las propuestas legislativas de éstos tengan que competir, como el grueso de las demás iniciativas, para avanzar en los diferentes tipos de agenda–, en otras existen multiplicidad de actores con derecho a iniciar legislación, lo que posiciona a sus temas y visiones de las problemáticas en la agenda institucional, lo que implica una menor competencia para sus propuestas en el avance de las diferentes agendas.

## **Bibliografía**

Béjar, L. (2016), "Proceso legislativo y sociedad civil organizada: el pacto por México", en H. Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, México", Universidad Nacional Autónoma de México /Ediciones La Biblioteca.

\_\_\_\_\_ (2017), "Cómo se establece la agenda legislativa del Congreso en México, en L. Béjar (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Ediciones La Biblioteca.

Birkland, T. (2007), "Agenda Setting in Public Policy", en Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.), en *Handbook of Public Policy Analysis*, Boca Ratón, CRC Press.

Casar, M. (2012), "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", en *Política y gobierno*, vol. XX, núm. 2, segundo semestre de 2013, pp. 219-263.

Cobb, R. y C. Elder (1971), "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", en *Journal of Politics*, vol. 33, núm. 4, noviembre de 1971, pp. 892-915.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, Gobierno de Aguascalientes, México, disponible en <http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-5-1.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Baja California (2018), Gobierno de Baja California, México, disponible en [www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/CPoliticaBCS.doc](http://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/CPoliticaBCS.doc) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Baja California Sur (2018), Congreso de Baja California Sur, México, disponible en: <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Campeche (2017), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, disponible en: [http://cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion\\_Camp.pdf](http://cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion_Camp.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Chiapas (2018), Congreso del Estado de Chiapas, México, disponible en <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente> (fecha de consulta: septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Chihuahua (2018), Congreso del Estado de Chihuahua, México, disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (2018), Congreso de Coahuila, México, disponible en <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/leyes-estatales-vigentes>.

Constitución Política del Estado de Durango (2018), Congreso del Estado de Durango, México, disponible en <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Guanajuato (2018), Congreso del Estado de Guanajuato, México, disponible en <http://www.congresogto.gob.mx/leyes?utf8=%E2%9C%93&query=Constituci%C3%B3n+Pol%C3%ADtica+del+Estado+de+Guanajuato> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Guerrero (2017); Gobierno del Estado de Guerrero, México, disponible en <http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Guerrero.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Hidalgo (2017), Congreso de Hidalgo, México, disponible en [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce\\_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

### 3. Proceso legislativo, agendas parlamentarias y de género

Constitución Política del Estado de Jalisco (2018), Gobierno de Zapopan, México, disponible en [http://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2017/07/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_de\\_Jalisco.doc](http://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2017/07/Constitucion_Politica_del_Estado_de_Jalisco.doc) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política de la Ciudad de México (2017), Gobierno de la Ciudad de México, México, disponible en <https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de México (2017), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, disponible en [http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03\\_A/constitucion/Constitucion\\_EdoMex.pdf](http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_EdoMex.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Michoacán (2018), Catálogo electrónico de legislación del Estado de Michoacán, México, disponible en: <http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Morelos (2018), Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, México, disponible en <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/constitucion.jsp> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Nayarit (2018), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2018-04/12.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-04/12.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Nuevo León (2018), Congreso de Nuevo León, México, disponible en [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/constitucion\\_politica\\_del\\_estado\\_libre\\_y\\_soberano\\_de\\_nuevo\\_leon/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Querétaro (2018), Instituto de Transparencia de Querétaro, México, disponible en [http://www.queretaro.gob.mx/transparencia/marcojuridico\\_all.aspx](http://www.queretaro.gob.mx/transparencia/marcojuridico_all.aspx) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Quintana Roo (2018), Congreso del Estado de Quintana Roo, México, disponible en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XV-30072018-740.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (2017), Gobierno de San Luis Potosí, México, disponible en <http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf-zip/constitucion/CPELSSLP/CPELSSLP.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Sinaloa (2017), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2017-09/17.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-09/17.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Sonora (2018), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2018-08/8504.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-08/8504.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Tabasco (2018), Instituto de Transparencia de Tabasco, México, disponible en <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/SA/2017/2/340599.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Tamaulipas (2018), Gobierno de Tamaulipas, México, disponible en [https://www.tamaulipas.gob.mx/itife/wp-content/uploads/sites/30/2018/06/const\\_politica-del-estado-de-tamaulipas.pdf](https://www.tamaulipas.gob.mx/itife/wp-content/uploads/sites/30/2018/06/const_politica-del-estado-de-tamaulipas.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

### 3. Proceso legislativo, agendas parlamentarias y de género

Constitución Política del Estado de Tlaxcala (2017), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, disponible en [http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03\\_A/constitucion/Constitucion\\_Tlax.pdf](http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Tlax.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2018), Congreso del Estado de Veracruz, México, disponible en <http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Yucatán (2018), Poder Legislativo del Estado de Yucatán, México, disponible en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/constitucion-politica> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Zacatecas (2018), Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, México, disponible en <http://www.congresozac.gob.mx/e/todojuridico&cual=172> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política de Puebla (2018), Congreso de Puebla, México, disponible en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=24&Itemid=485](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=485) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado de Colima (2018), Congreso del Estado de Colima, México, disponible en [http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion\\_local\\_reorganizada\\_07jul2018.pdf](http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_reorganizada_07jul2018.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2018), Secretaría de Finanzas de Oaxaca, México, disponible en [https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes\\_fiscales/VIGENTES/pdf/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DEL\\_ESTADO\\_LIBRE\\_Y\\_SOBERANO\\_DE\\_OAXACA.pdf](https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/VIGENTES/pdf/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_OAXACA.pdf) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Cox, G. (2017), "La organización de las legislaturas democráticas", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, julio de 2017, pp. 13-34.

*Diccionario de términos parlamentarios* (2018), Sistema de Información Legislativa, México, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192> (fecha de consulta: 16 de noviembre de 2018).

García M. (2007), "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos", en *Lateinamerika Analysen*, vol. 17, núm. 2, pp. 3-24.

\_\_\_\_\_ (2009), *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Monografías núm. 269).

Jones, B. y F. Baumgartner (2005), *The politics of attention. How government prioritizes problems*, Chicago, Chicago University Press.

North, D. (2012), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 4ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.

Ley Orgánica del Poder Legislativo de Aguascalientes (2018), Congreso del Estado de Aguascalientes, México, disponible en <http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-150.pdf> (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018).

López, A. (2016), "Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo", en N. Loza, e I. Méndez (coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México/Instituto Electoral del Distrito Federal.

Patrón, F. (2015), *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, México, Universidad de Guanajuato/Editorial Fontamara.

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Aguascalientes (2018), México, disponible en [http://congresoags.gob.mx:8080/congresoags/leyesdocs/Reglamentos/REGLAMENTO\\_LEY\\_ORGANICA\\_DEL\\_PODER\\_LEGISLATIVO\\_16-06-2008.pdf](http://congresoags.gob.mx:8080/congresoags/leyesdocs/Reglamentos/REGLAMENTO_LEY_ORGANICA_DEL_PODER_LEGISLATIVO_16-06-2008.pdf) (fecha de consulta: 16 de noviembre de 2018).

Santos, M., A. Pérez-Linán y M. García (2014), "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 3, pp. 511-536.

Torres, O. (1997), "La paradoja del voto: un efecto perverso del sistema de votación de mayorías", en *Arbor*, vol. 158, núm. 621, septiembre de 1997, pp. 115-132.

Tsebelis, G. (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

# **Proceso de conformación de comisiones: análisis de la proporcionalidad en las comisiones legislativas en los congresos locales en México (2010-2013)**

Gabriela Magdaleno\*

## **Introducción**

En México existen 32 sistemas de comisiones legislativas a nivel subnacional. Cada legislatura cuenta con distinto número de comisiones, pero, aproximadamente, a nivel local, existen 956. En estas comisiones se reciben las iniciativas relacionadas con las temáticas que tienen a su cargo, las cuales sus integrantes revisan y dictaminan y, por último, deciden si pasan a votación en el pleno.

Al inicio de cada periodo legislativo se da un proceso de conformación de comisiones en los congresos subnacionales en México. Desde la perspectiva teórica de la organización legislativa, el proceso de conformación de comisiones puede definirse como una serie de decisiones colectivas que se toman para repartir espacios en comisiones, los cuales se consideran recursos y derechos parlamentarios significativos para las y los legisladores,

---

\* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ya que les permiten adquirir experiencia política y, además, son uno de los instrumentos que tienen para la libre expresión de la experiencia política a partir de la cual se pueden hacer contribuciones destacables a los productos legislativos (Khrebiel, 1991).

Los resultados del proceso de conformación de comisiones son favorables para la institucionalización legislativa y la democracia cuando los partidos políticos obtienen un porcentaje de espacios en comisiones igual o similar al porcentaje de curules que obtuvieron en la cámara mediante la votación ciudadana y la transformación de votos en escaños por parte del sistema electoral. Es decir, cuando hay una proporcionalidad entre la composición de las comisiones y la conformación de la legislatura. La proporcionalidad permite que las comisiones se conviertan en microlegislaturas para el proceso de toma de decisiones y que en las discusiones y decisiones participen la mayoría o todas las fuerzas partidistas representadas en la Cámara, lo cual hace menos probable que los partidos políticos centralicen temas que ellos consideran puedan beneficiarlos.

Tan importante es el tema de la proporcionalidad en comisiones que en varias legislaturas en el mundo se ha instaurado en su normatividad. Esto quiere decir que en varios países de distintos continentes se ha considerado la proporcionalidad para regular la forma en que se repartirán los espacios en comisiones como recurso y derecho fundamental para legisladoras y legisladores.

Para estudiar e investigar el proceso de asignación de comisiones, específicamente la proporcionalidad como resultado de este proceso, se utilizará el caso mexicano a nivel subnacional. ¿Por qué? Primero, México a nivel subnacional cuenta con 32 sistemas de comisiones y más de 900 comisiones, lo cual permite estudiar la proporcionalidad en comisiones desde una perspectiva comparada. Segundo, las comisiones se constituyen como importantes espacios de toma de decisiones tanto normativamente como empíricamente. Tercero, al igual que muchas legislaturas en el mundo, la proporcionalidad se ha instaurado en la normatividad de la mayoría de las legislaturas subnacionales.

Para estudiar y medir la proporcionalidad en las comisiones de las legislaturas subnacionales en México se aplicó el índice de Gallagher, principalmente usado en las investigaciones electorales, el cual permite conocer qué tanto el porcentaje de votos de los partidos políticos en conjunto se ve reflejado en la composición de las comisiones. Se eligió este índice porque hasta ahora es considerado el que supera la mayoría de las debilidades que tienen otros índices para medir proporcionalidad.

Después de calcularlo en el periodo 2010-2013 en las más de 900 comisiones subnacionales, lo que se observó fue que 50% se apega a la norma de proporcionalidad y el otro 50% es desproporcional. La desproporcionalidad es ocasionada por la sobrerrepresentación y subrepresentación del partido mayoritario, del partido gobernador, de los partidos de oposición y los partidos minoritarios. Todos estos tipos de partidos políticos están sobrerrepresentados en algunas comisiones y subrepresentados en otras.

A diferencia de lo que sucedía durante el sistema de partido hegemónico, en el que la desproporcionalidad era ocasionada por la sobrerrepresentación del partido mayoritario, ahora la desproporcionalidad está relacionada con la sobrerrepresentación de varios partidos políticos. Es decir, no sólo el partido mayoritario y/o de la persona titular del Ejecutivo estatal tiene más asientos de los que les corresponde en las comisiones. También, los partidos de oposición y los partidos minoritarios pueden estar sobrerrepresentados en algunas comisiones, pero también subrepresentados en otras.

¿Qué factores influyeron en estos cambios en los niveles de proporcionalidad en las comisiones legislativas a nivel subnacional? ¿Por qué algunas comisiones son más proporcionales que otras? Para responder estas preguntas se llevó a cabo un análisis transversal comparado; es decir, se compararon las legislaturas en un mismo periodo de tiempo. Concretamente, se elaboró un modelo de regresión lineal simple en el que las variables dependientes fueron: proporcionalidad en asientos y presidencias en comisiones. Las variables independientes fueron: marco institucional, pluralidad, relación ejecutivo-legislativa e intereses.

Las evidencias y los resultados de esta investigación se estructuran de la siguiente forma: en el primer apartado, desde la teoría de la organización legislativa se define el proceso de conformación de comisiones. Asimismo, se define la proporcionalidad legislativa como resultado de este proceso y su importancia para la institucionalización y la democracia. En un siguiente apartado, se explica cómo medir la proporcionalidad en los sistemas de comisiones para, posteriormente, en un tercer apartado, exponer los antecedentes del proceso de conformación de comisiones legislativas tanto a nivel nacional como local. En otro apartado, se mencionan los resultados de medir con el índice de Gallagher la proporcionalidad en más de 800 comisiones legislativas a nivel subnacional para, después, en este último apartado, exponer los principales factores que de acuerdo con el análisis de regresión lineal permiten explicar por qué algunas comisiones son más proporcionales que otras.

### **Proporcionalidad en comisiones, institucionalización legislativa y democracia**

Los procedimientos para la asignación de comisiones pueden variar de una legislatura a otra. Sin embargo, desde la perspectiva de esta investigación sólo hay una forma que contribuye a la institucionalización legislativa y que es fundamental para la democracia: la proporcionalidad. De esta manera, idealmente la forma en que los espacios en comisiones, como recursos y derechos parlamentarios deben repartirse es considerando el porcentaje de representación que tienen los partidos políticos. En otras palabras, las comisiones legislativas deben conformarse como minilegislaturas en las que cada una de las fuerzas políticas del congreso esté representada de acuerdo con el porcentaje de curules que tienen en la cámara.

Pero, ¿por qué es importante que exista proporcionalidad en los sistemas de comisiones? y ¿cómo contribuye a la institucionalización legislativa? Una repartición proporcional entre los partidos políticos en los sistemas de comisiones contribuye al fortalecimiento de la autonomía legislativa y su capacidad

de control parlamentario<sup>1</sup> porque se apega a dos aspectos que definieron la composición de la legislatura y que son importantes para la democracia: el voto de la ciudadanía y el sistema electoral que se encarga de transformar los votos en escaños. Además, una repartición proporcional hace menos probable que una comisión legislativa esté controlada por un solo partido político y, por ende, el proceso de toma de decisiones no esté manipulado. En otras palabras, si no hay una repartición proporcional podría ser que algún partido político tenga el monopolio de alguna o de la mayoría de las agendas temáticas y, por lo tanto, la autonomía de la legislatura se viera afectada. O bien, como menciona Cox *et al.* (2007): “la falta de representatividad de una comisión, junto con el carácter intocable de las decisiones en comisiones, crea un ambiente ideal para los intereses especiales”.

Además, la desconcentración de poder al interior de las comisiones legislativas contribuye a la autonomía de la Legislatura, ya que es menos probable que haya una influencia directa de algún grupo o institución ajena a ésta, como por ejemplo, el Poder Ejecutivo.

La relevancia de la proporcionalidad no sólo se justifica teóricamente, sino empíricamente ya que en diversas legislaturas en el mundo la proporcionalidad se ha considerado como una forma de integrar las comisiones. Por lo cual se ha instaurado en sus leyes orgánicas.

**Tabla 1**  
**Conformación normativa de sistema de comisiones**

<b>País</b>	<b>Recinto legislativo</b>	<b>Nombramiento de integrantes de las comisiones</b>
Argentina	Senado y Cámara de Diputados	Delegan al presidente la facultad de nombrar a las y los integrantes de las comisiones. La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.

*Continúa...*

---

1 La autonomía se define como la capacidad de una legislatura para conducir los asuntos internos con independencia de otras instituciones y de acuerdo con sus reglas, intereses y valores (Puente, 2006). El control parlamentario es la capacidad de la Legislatura para examinar, vigilar y supervisar al gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la política y la legislación (Mora-Donnatto, 2008; Unión Interparlamentaria, 2007).

### 3. Proceso legislativo, agendas parlamentarias y de género

<b>País</b>	<b>Recinto legislativo</b>	<b>Nombramiento de integrantes de las comisiones</b>
Bulgaria	Asamblea Nacional	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
Canadá	Senado y Cámara de los Comunes	Se nombra una Comisión de Selección (nueve miembros nombrados al principio del periodo de sesiones).
Costa Rica	Asamblea Legislativa	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
El Salvador	Asamblea Legislativa	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
Francia	Senado y Asamblea Nacional	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
Alemania	Consejo Federal	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
Hungría	Asamblea Nacional	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
India	Cámara del Pueblo y Consejos de Estados	Miembros nombrados y elegidos por la Cámara sobre la base de una moción o presupuestos por la o el funcionario que presida, de conformidad al reglamento.
Irlanda	Senado y Cámara de Diputados	Por el Comité de Selección de la Cámara, teniendo en cuenta los escaños que tengan los partidos y los grupos no partidarios.
Japón	Cámara de Consejeros y Cámara de Representantes	Asignación a cargo de la o el funcionario que presida proporcionalmente a los escaños que tenga cada partido.
Jordania	Senado y Cámara de Diputados	Elegidos por voto secreto.
Namibia	Asamblea Nacional	Nombrados por los partidos y anunciados por el presidente de la Cámara.
Portugal	Asamblea de la República	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.

*Continúa...*

País	Recinto legislativo	Nombramiento de integrantes de las comisiones
Rumania	Cámara de Diputados y Senado	La composición es proporcional a los escaños que tengan cada partido; el partido selecciona a los integrantes de cada comisión.
Rusia	Duma del Estado y Consejo de la Federación	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
Senegal	Asamblea Nacional	Nombrado por la Asamblea sobre la base de los candidatos propuestos por el presidente del grupo.
Tailandia	Cámara de Representantes y Senado	La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido.
Estados Unidos	Senado Cámara de Representantes	Ambas cámaras: elegidos por cada Cámara proporcionalmente a los escaños que tenga cada partido.

Fuente: Elaboración propia con información del sitio web del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, ver [www.ndi.org](http://www.ndi.org)

### ¿Cómo medir la proporcionalidad en las comisiones legislativas?

El objetivo de este apartado es plantear una propuesta para medir la proporcionalidad en las comisiones legislativas. En la literatura sobre estudios legislativos hasta ahora no se ha hecho; sin embargo, en la Ciencia Política, el tema de la proporcionalidad no es nuevo. En los estudios sobre sistemas electorales hay una vasta literatura sobre el tema y diversas propuestas para su medición (Rae, 1967; Loosemore y Hanby, 1971; Gallagher, 1991). De las diversas propuestas que hay en esta literatura se eligió el Índice de Gallagher (IG).

¿Por qué el Índice de Gallagher? Como ya se mencionaba, medir la proporcionalidad por comisión legislativa implica determinar qué tanto un conjunto de fuerzas políticas tiene un porcentaje de representación similar al que tienen en la cámara. Por ello, lo que se necesita es un índice que permita conocer en conjunto qué tan proporcional es una comisión legislativa. Considerando esto, los índices simples de proporcionalidad en sistemas

electorales no son útiles,<sup>2</sup> sino más bien aquellos que generan un panorama global de la proporcionalidad con relación al conjunto de partidos. Hay tres índices en la literatura sobre sistemas electorales que cumplen con este propósito: el de Rae (1967), el de Loosemore y Haby (1971) y el de Gallagher (1991). Estos tres índices tienen en cuenta la diferencia entre los porcentajes de votos y de escaños que recibe cada partido, pero se distinguen en la forma en la que computan las diferencias (Ocaña y Oñate, 1999). Sin embargo, los dos primeros índices presentan una serie de problemas tales como la sensibilidad a los partidos pequeños, lo cual distorsiona el valor del índice o genera un sesgo por la alta desproporcionalidad en los sistemas con varios partidos pequeños.

Los problemas generados por los dos índices mencionados son solucionados por el índice de Gallagher (IG), que refleja las grandes desviaciones entre el porcentaje de votos y escaños. Esto al ponderar adecuadamente las desviaciones y elevar las diferencias al cuadrado. Con esto se distorsiona la desviación de todos esos partidos pequeños agrupados (Ocaña *et al.*, 1999).

**Imagen 1**  
**Fórmula Índice de Gallagher**

$$ID = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

Fuente: Gallagher (1991).

El IG hasta ahora es la mejor propuesta para superar una serie de debilidades que expresan los otros índices. Por ello, en este trabajo se decidió retomar este índice. Entonces, ahora la pregunta es cómo aplicar el IG para medir la proporcionalidad en las comisiones legislativas. El primer paso es calcular el porcentaje de escaños de los partidos políticos en la legislatura

---

2 Algunos de estos índices son: 1. Restar el porcentaje de escaños obtenidos del porcentaje de votos para saber en cuántos puntos de porcentaje se diferencia, y 2. Ratio de ventaja: dividir el porcentaje de escaños entre el porcentaje de votos para determinar su relación.

y el porcentaje de espacios que tienen en cada comisión cada partido político. Por ejemplo, si se va a investigar una legislatura con 13 comisiones, en cada una de estas comisiones habrá que contar cuántos espacios tiene cada partido político en términos de porcentajes.

Una vez que se conocen los porcentajes de los partidos políticos, tanto en la Legislatura como en cada una de las comisiones instauradas en la misma, hay que proceder a efectuar el cálculo de la proporcionalidad por comisión. Para ello, hay que restar el porcentaje de espacios en comisiones menos el porcentaje de curules y elevarlo al cuadrado. Esto para cada uno de los partidos que constituyen la comisión legislativa. Enseguida se suman todos los resultados de las restas y se dividen entre dos. Al resultado de esta última operación se le calcula raíz.

Regularmente en las comisiones legislativas se instituye una figura de liderazgo,<sup>3</sup> la cual, a grandes rasgos, debe encargarse de fijar la agenda de las comisiones, organizar las reuniones e incluso manejar los recursos de las comisiones. Para medir la proporcionalidad en el reparto de este tipo de espacios en comisiones se tiene que hacer el mismo procedimiento descrito previamente. La única diferencia es que hay que contar el número de presidencias por partido político en la legislatura. Lo cual implica que el resultado de proporcionalidad siempre es por sistema de comisión y no por comisión legislativa. Si se quiere profundizar en el análisis de la proporcionalidad en la repartición de espacios de liderazgo en comisiones se puede ver qué tipo de partido político es el que está liderando la comisión: el partido mayoritario, algún partido de oposición, un partido minoritario, etcétera.

---

3 También es muy probable que existan figuras como secretarías o secretarios u otro tipo de cargos al interior de cada una de las comisiones. Sin embargo, en esta investigación sólo es de interés analizar la composición de la comisión y la conformación de la figura de liderazgo. Además, para el caso que se va estudiar son los presidentes de las comisiones los que tienen mayor influencia en la toma de decisiones.

### **Antecedentes del proceso de asignación de comisiones y de la proporcionalidad a nivel federal y subnacional en México**

El objetivo de este apartado es exponer y describir algunos de los antecedentes que nos permiten entender cómo ha sido el proceso de asignación de comisiones en México tanto a nivel federal como local.

Durante la hegemonía priista, en la Cámara de Diputados, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba la repartición de todos los cargos de elección. Este control permitía monopolizar los procesos de toma de decisiones en los que la oposición no tenía injerencia. ¿Por qué al PRI le interesaba controlar particularmente el proceso de asignación de comisiones? ¿Cómo lograba controlarlo? Bárcena (2012) establece que desde 1934 el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de Estados Unidos Mexicanos (RGCI) otorgó a las comisiones la función de dictaminar toda iniciativa o propuesta antes de que pasara al pleno para su votación. Esta regla convirtió a las comisiones en guardianes del proceso legislativo dado que de ellas dependía que cualquier proyecto pudiera convertirse en programa de gobierno (Bárcena, 2012; Béjar, 2000, 2006). Al haber adquirido las comisiones un papel tan importante en el proceso de toma de decisiones, el partido hegemónico requería que sus resoluciones fueran favorables a sus intereses. Previendo esta cláusula que obligaba la existencia de mayorías para aprobar iniciativas, el partido hegemónico creó la Gran Comisión, la cual estaba encabezada por el líder del grupo parlamentario del partido mayoritario y era el órgano encargado de definir la conformación de las comisiones. Mediante la naturaleza de la integración de la Gran Comisión y a través de su tarea de conformar las comisiones en cada legislatura, aseguraba que las posturas y decisiones del partido oficial prevalecieran en el Congreso garantizando la sobrerrepresentación en las comisiones para poder aprobar sus proyectos (Bárcena, 2012) (ver tabla 2).

Una forma de controlar las decisiones en las comisiones legislativas era generar sobrerrepresentación, principalmente en aquellas relacionadas

con temas económicos, fiscales y presupuestarios, consideradas las más importantes y más ambicionadas por los partidos políticos.

**Tabla 2**  
**Relación entre curules y diputados/as en comisiones XL-XLV**

Legislatura	Representación de diputados/as del PRI en comisiones	Representación de diputados/as en partidos minoritarios en comisiones
1946-1949	-2.40	+2.00
1949-1952	+4.00	-0.70
1952-1955	+0.10	+0.30
1955-1958	+3.00	+1.90
1958-1961	1.00	-0.60
1961-1964	1.00	-0.15
1964-1967	+5.00	-4.40
1967-1970	+8.00	-9.00
1970-1973	+6.00	+0.90
1973-1976	+2.60	-2.40
1976-1979	+9.80	-10.00
1979-1982	+4.00	+2.30
1982-1985	+6.00	-6.10
1985-1988	+4.00	-4.30
1988-1991	+10.90	-10.90
1991-1994	+8.5	-8.5
1994-1997	+1.60	-1.60
1997-2000	1.00	1.00
2000-2003	1.00	1.00

Fuente: Bárcena (2012) y Franco *et al.* (2010). Cuando hay un signo "+" quiere decir que hay sobrerrepresentación. Cuando hay un signo "-" quiere decir que hay subrepresentación. Cuando es igual a 1 y no hay signo quiere decir que está representado; es decir, no hay desproporcionalidad.

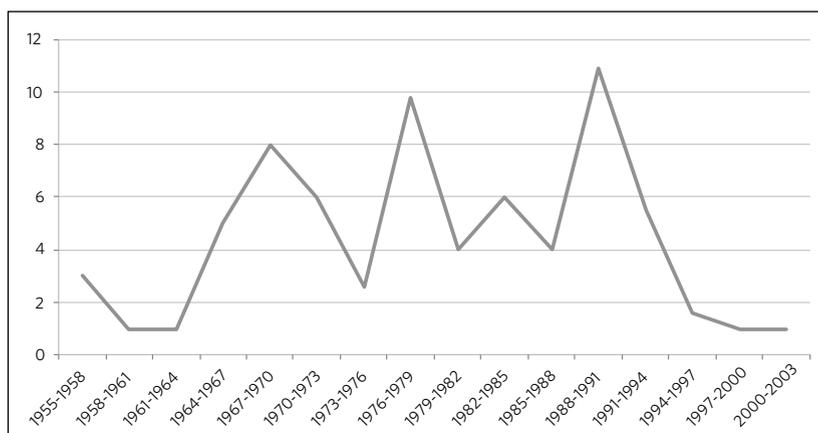
### 3. Proceso legislativo, agendas parlamentarias y de género

Las y los legisladores del PRI en las comisiones eran supervisados por su dirigencia parlamentaria. La dirigencia priista controlaba los tiempos y los dictámenes de las comisiones. Al interior de las comisiones no se discutían, analizaban y modificaban las iniciativas. Únicamente fungían como órganos de revisión y de legitimización de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Cuando se llevaban a cabo modificaciones era porque las y los legisladores del PRI se reunían con grupos de interés representados en este partido y se incorporaban sus demandas a las iniciativas (Nacif, 2000, 2002).

Fue hasta 1997 cuando comenzaron a observarse los primeros cambios en la conformación de las comisiones legislativas. En ese año la sobrerrepresentación del PRI en las comisiones disminuyó considerablemente, tal como se observa en la gráfica 1.

Particularmente en la Legislatura de 1997-1999 hubo una distribución más plural de las presidencias de las comisiones: de las 60 existentes, 27 fueron para el PRI;

**Gráfica 1**  
**Representación de diputados/as del PRI en comisiones**



Fuente: Bárcena (2012) y Franco *et al.* (2010). Los valores que están por encima del 1 significan sobrerrepresentación; en el uno, una representación apegada al porcentaje de curules que tienen en la cámara y, por debajo del uno, subrepresentación.

14 para el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 14 para el Partido Acción Nacional (PAN); 2 para el Partido del Trabajo (PT), y 2 para el Partido Verde Ecológico de México (PVEM). La presidencia de la Comisión de Equidad de Género se estableció como rotativa entre los distintos grupos parlamentarios.

La presidencia de la Gran Comisión también se pluralizó ya que se estableció que debía rotarse cada seis meses entre las y los coordinadores de los grupos parlamentarios. En la Legislatura que iniciaba en 1997 se acordó el siguiente orden: PAN (septiembre de 1997 a febrero de 1998); PRD (marzo a agosto de 1998); PRI (septiembre de 1998 a febrero de 1999); PVEM (marzo a agosto de 1999); PT (septiembre de 1999 a febrero de 2000). El sexto periodo se deberá sortear entre las y los cinco coordinadores (Hernández, s/a).

¿Qué factores pudieron haber estado relacionados con el inicio de la pluralización en la conformación del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados? Hasta ahora no se han llevado a cabo investigaciones para responder exactamente a esta pregunta; sin embargo, se puede deducir que pudieron haber influido algunos cambios institucionales que se implementaron en este recinto legislativo: primero en 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados y se estableció en el artículo 47 que “las comisiones deben integrarse cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios [...] A ese efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario” (Ley Orgánica de la Cámara de Diputados, 2014).

Posteriormente, en 1997, cuando por primera vez se instauró un gobierno de mayoría relativa, se implementaron otros cambios a la Ley Orgánica de la Cámara: se pluralizó el órgano de gobierno (la Gran Comisión) y se modificó la estructura del sistema de comisiones.

La Gran Comisión, órgano encargado de asignar los espacios en comisiones, por primera vez se conformó con cada líder y lideresa de los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM) sin que ningún partido político tuviera mayoría absoluta. Con respecto a la estructura

del sistema de comisiones, específicamente se redujo el número de comisiones, se estableció un número fijo de integrantes por comisión legislativa (30) y número de comisiones a las que podía pertenecer un diputado (dos) (Hernández, s/a).<sup>4</sup>

¿Qué se sabe con respecto a la repartición de cargos en el sistema de comisiones a nivel subnacional en México? Mencionan Ascencio *et al.* (2008) que durante la etapa del partido hegemónico, el PRI determinó de manera exclusiva la composición política y los criterios de selección para los cargos directivos en las comisiones de las legislaturas estatales. Las y los líderes de la Gran Comisión o la Comisión de Gobierno de cada legislatura subnacional disfrutaron de enorme poder discrecional para asignar a las y los legisladores de su partido en los principales cargos directivos de las comisiones. Aunque no mencionan datos se puede suponer que el partido en el gobierno, el PRI, tenía el mayor porcentaje de presidencias y de miembros en cada una de las comisiones al igual que en la Cámara de Diputados en ese periodo. Es probable que si los partidos de oposición tenían representación en la legislatura, integraran y presidieran las comisiones menos relevantes, como sucedía a nivel federal (Béjar, 2006). Bajo estas condiciones era difícil hablar de proporcionalidad partidista.

Sobre este proceso, tampoco se han realizado investigaciones que permitan conocer cómo se lleva a cabo a nivel subnacional en México y sí ha cambiado o permanece igual. Sin embargo, considerando lo sucedido en el caso federal, más distintos factores en el tiempo presente llevan a pensar que los resultados de este proceso se han modificado y que la proporcionalidad se ha instaurado en algunas comisiones subnacionales. Algunos de estos factores son la pluralización de un alto porcentaje de legislaturas subnacionales, la instauración de la norma de proporcionalidad en la mayoría de las

---

4 En el texto de Hernández (s.f.) en el que se narran las reformas que se hicieron al sistema de comisiones en el periodo 1994-1999 no se especifica cuántas comisiones había antes y después de la reforma. Por lo cual, no se puede decir en qué porcentaje se redujo el número de comisiones. Esta información se buscó por otros medios, pero no fue posible encontrarla.

legislaturas, la pluralización de los órganos de gobierno en algunas legislaturas y la variabilidad en el número de comisiones e integrantes por comisiones.

### **Proporcionalidad en las comisiones legislativas subnacionales 2010-2013**

Como resultado de la medición del proceso de asignación de comisiones subnacionales, por medio del Índice de Gallagher, en el periodo 2010-2013, se puede establecer que se configuraron los siguientes escenarios:

- a) *En asientos de comisiones*, la proporcionalidad es sumamente variable. Los resultados del índice en las comisiones subnacionales van del .03 al .93. Lo cual quiere decir que hay comisiones que son muy proporcionales y hay comisiones que son muy desproporcionales. Exactamente el valor del índice en la primera mitad de las comisiones va del 0.3 al .20. En la segunda mitad va del .21 al .93. El partido mayoritario, los partidos de oposición y el partido de la persona titular del Ejecutivo estatal en general son representativos. Los que generan mayor desproporcionalidad son los partidos minoritarios.
- b) *En presidencias*, el rango de proporcionalidad en presidencias es mucho menor: va del 0 al .13. Lo cual quiere decir que en este aspecto las comisiones son mucho menos desproporcionales que cuando se mide la proporcionalidad en asientos. Las comisiones que son proporcionales van del .03 al .04. Las comisiones que son poco proporcionales van del .08 al .13. Los partidos políticos que presiden la mayoría de las comisiones son los partidos mayoritarios y los partidos de la persona titular del Ejecutivo estatal. En segundo lugar, los partidos de oposición.

Considerando lo anterior, la pregunta que surge es: ¿qué factores están relacionados con la variación en los niveles de proporcionalidad en la asignación de espacios y presidencias en comisiones legislativas a nivel subnacional?

Como se mencionaba previamente, para responder esta pregunta se desarrolló un análisis de regresión lineal en el que las variables independientes fueron: proporcionalidad en asientos en comisiones y proporcionalidad en presidencias en comisiones. Las variables dependientes fueron: marco institucional, pluralidad, relación ejecutivo-legislativa e intereses. En los siguientes apartados se describen y analizan los resultados de este modelo de regresión.

### **Proporcionalidad en asientos**

Como resultado del análisis de regresión lineal para proporcionalidad en asiento se obtuvo que cinco variables están asociadas significativamente: número de comisiones, número de diputados y diputadas por comisiones, composición del órgano de gobierno, número efectivo de partidos (NEP) y relevancia política de las comisiones. Este modelo explica en 26% la proporcionalidad en las comisiones legislativas subnacionales (ver tabla 3).

Considerando los resultados del modelo de regresión de análisis se obtiene la siguiente ecuación:

$$\text{Proporcionalidad} = -0.26 + 0.145(\#Com) + 0.132(\#Dip) - 0.176(Orggobierno) + 0.160(NEP) + 0.198(Relevancia)$$

¿Qué significan estos datos? Con respecto al número de comisiones, lo que dice la ecuación es que cuando aumenta en uno esta variable, la proporcionalidad aumenta 15%, lo cual implica que el índice se aleje más del cero.<sup>5</sup> Por lo tanto, entre más comisiones existan en la legislatura, la proporcionalidad en las comisiones legislativas disminuye. Lo mismo sucede con el número de diputados y diputadas: cuando aumenta en uno, la proporcionalidad se incrementa en 13%, por lo cual la proporcionalidad en las comisiones disminuye.

---

5 Es importante recordar que el valor ideal del Índice de Gallagher es cero. Lo cual significa que entre más se alejen del cero los valores del índice habrá menos proporcionalidad en las comisiones.

**Tabla 3**  
**Resultados del modelo de regresión lineal de proporcionalidad**  
**en asientos de comisiones legislativas subnacionales en México**

Variables	Proporcionalidad en asientos	
	Beta	Relación
Número de comisiones	-.145	.000**
Número de diputadas y diputados por comisión	-.132	.000**
Norma de proporcionalidad	.053	.211
Composición órgano de gobierno	-.176	.000**
Número efectivo de partidos	.160	.000**
Gobierno legislatura	.016	.867
Relación Ejecutivo-Legislativo	-.054	.553
Relevancia política	.198	.003**

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la pluralidad no es un factor que incremente la proporcionalidad en las comisiones. Al contrario, es un factor que la afecta. Esto se observa tanto en las variables conformación del órgano de gobierno y número efectivo de partidos. Lo que dice la ecuación es que cuando la conformación del órgano de gobierno no es plural, la proporcionalidad disminuye 17%. La disminución en este caso significa mayor proporcionalidad en las comisiones legislativas.

En cuanto al NEP sucede algo similar: cuando se incrementa en uno, el resultado del índice de Gallagher crece 16% y, por ende, la proporcionalidad disminuye. Entonces, lo que dicen los resultados de ambas variables es que cuando la pluralidad se incrementa la proporcionalidad disminuye.

La última variable que compone la ecuación es relevancia política de las comisiones. Los resultados dicen que entre menos relevantes sean las comisiones

para los diputados y diputadas, menos proporcionales serán las comisiones. Esto porque en las comisiones que no son relevantes el valor del IG se incrementa 19%.

En un primer momento, se puede concluir que la proporcionalidad en las comisiones subnacionales es resultado de la no pluralidad, de la relevancia política y de pocas comisiones con pocos diputados y diputadas. De estas variables las que tienen más peso son la composición del órgano de gobierno y la relevancia política de las comisiones.

La ecuación de la proporcionalidad y desproporcionalidad en comisiones se puede resumir de la siguiente forma:

$$\text{Proporcionalidadasientos} = \langle \text{pluralidad} \rangle + \langle \text{relevancia política} \rangle + \langle \text{numdipxcom} \rangle + \langle \text{numcom} \rangle$$

$$\text{Desproporcionalidadasientos} = \langle \text{pluralidad} \rangle + \langle \text{relevancia política} \rangle + \langle \text{numdipxcom} \rangle + \langle \text{numco} \rangle$$

### **Proporcionalidad en presidencias**

Como resultado del análisis de regresión lineal para proporcionalidad en presidencias se obtuvo que sólo dos variables están asociadas significativamente: composición del órgano de gobierno y el tipo de gobierno en la legislatura. Este modelo explica en 28% los resultados del proceso de asignación de comisiones (ver tabla 4).

Considerando los resultados del modelo de regresión de análisis se obtiene la siguiente ecuación:

$$\text{Proporcionalidad} = -.606(\text{Composición}) - .203(\text{Gobleg})$$

**Tabla 4**  
**Resultados del modelo de regresión lineal de proporcionalidad**  
**en presidencias de comisiones legislativas subnacionales en México**

Variables	Proporcionalidad en asientos	
	Beta	Relación
Norma de proporcionalidad	.056	.263
Composición órgano	-.606	.000 **
Gobierno legislatura	-.203	.000 **

Fuente: Elaboración propia.

En general, lo que dice esta ecuación es que la proporcionalidad en presidencias está relacionada con la poca pluralidad en la legislatura. Entre más concentrado esté el poder en unos pocos partidos políticos, mayor será la proporcionalidad en la repartición de presidencias entre los partidos políticos. Concretamente, cuando no es plural la conformación del órgano de gobierno, el resultado del Índice de Gallagher disminuye 60%, lo cual implica que la proporcionalidad en presidencias de comisiones aumenta. Lo mismo para el tipo de gobierno en la legislatura, cuando hay mayoría relativa, el IG se incrementa 20%. Por lo cual, la proporcionalidad en presidencias disminuye.

La ecuación de la proporcionalidad y desproporcionalidad en comisiones se puede resumir de la siguiente forma:

$$\text{Proporcionalidadpresidencias} = < \text{pluralidad}$$

$$\text{Desproporcionalidadpresidencias} = > \text{pluralidad}$$

De estas dos variables que resultaron significativas para explicar la proporcionalidad en presidencias la que tiene más peso es la conformación del órgano de gobierno, el cual se conforma por las y los líderes parlamentarios de los partidos políticos y tiene importantes funciones políticas, administrativas y legislativas.

A partir del análisis de presidencias por partido político se encontraron evidencias importantes sobre el tipo de partido que presidía las comisiones: 26.8% de las comisiones subnacionales están presididas por el partido mayoritario –que tiene 50% más uno de los curules– y que además es el partido de la persona titular del Ejecutivo estatal. 19% de las comisiones subnacionales tienen un presidente del partido de oposición. 16% tienen un presidente de algún partido minoritario. 14% de las comisiones son presididas por el partido con minoría más grande que además es el partido de la persona titular del Ejecutivo estatal. Si se contemplan los datos en los que está involucrada la presencia del partido mayoritario (tenga o no 50% más uno de los curules) se tiene que son 54% de las presidencias de las comisiones. En cuanto a la presencia del partido de la persona titular del Ejecutivo estatal está en 49% de las presidencias de las comisiones. Los partidos de oposición están en 23% de las comisiones.

#### **Lectura y análisis de los resultados de proporcionalidad en asientos y presidencias de comisiones legislativas subnacionales en México 2010-2013**

En los resultados del modelo de regresión lineal, tanto para presidencias como asientos en comisiones, hay dos factores que resaltan: la pluralidad en el órgano de gobierno, la pluralidad en la legislatura y la relevancia política de las comisiones. Sólo en la distribución de asientos destacan las cuestiones institucionales, particularmente el número de comisiones y número de diputados y diputadas por comisiones. A partir de estos resultados surgen las siguientes preguntas: ¿Por qué el órgano de gobierno es un factor tan determinante en los niveles de proporcionalidad? ¿Por qué en las comisiones subnacionales la no pluralidad genera proporcionalidad? ¿Por qué entre menos comisiones y diputados y diputadas por comisiones existan se genera mayor proporcionalidad?

Cada una de las legislaturas a nivel subnacional se conforma por distinto número de legisladores y legisladoras, las cuales responden más a los

intereses de sus partidos políticos. Este tipo de comportamientos son típicos en regímenes en los cuales no existen mecanismos de reelección legislativa. La ausencia de estos mecanismos genera que las y los legisladores dependan de la reputación de su partido para obtener un puesto y avanzar en su carrera profesional. No tienen incentivos electorales que los incite para ir contra la línea del partido (Nacif, 2000).<sup>6</sup>

López (2003), quien ha estudiado el comportamiento de las y los legisladores locales, menciona que entre la mayoría de las y los diputados locales pareciera existir una regla débil y quizá tácita de modificar las convicciones personales conforme al programa del partido para favorecer la carrera política personal.

Esta lógica partidista se refuerza con los grupos parlamentarios al interior de las legislaturas. Por norma, las y los legisladores pueden agruparse en grupos denominados parlamentarios. Estas formas de organización reciben recursos económicos, los cuales no obtendrán las y los legisladores si trabajan individualmente. Por lo cual, existen los suficientes incentivos para que las y los legisladores se agrupen en estas formas de organización política.

Cada grupo parlamentario, conformado por diputados y diputadas de un mismo partido político, tiene un líder. Estos líderes al interior de la legislatura tienen un gran peso en los procesos de toma de decisión sobre las iniciativas y leyes, y sobre los procedimientos y organización de las tareas de las legislaturas. Las decisiones de estos líderes parlamentarios se legitiman cuando por ley tienen que conformar los principales órganos de toma de decisión en las legislaturas. Es decir, cuando la norma indica que los órganos en los que se toman decisiones sobre las principales funciones políticas, legislativas y administrativas tienen que constituirse con cada uno de los líderes de los grupos parlamentarios integrados en la cámara.

---

<sup>6</sup> Mencionar que es un estudio que se hizo cuando no había reelección legislativa.

Esta misma lógica se aplica para la toma de decisión sobre la asignación de presidencias y asientos de las comisiones legislativas. Lo cual implica que son las y los líderes parlamentarios agrupados en un órgano legitimado institucionalmente los que deciden la conformación de las comisiones legislativas. En las entrevistas en diversas ocasiones se mencionó la relevancia del papel de la o el líder parlamentario o coordinador o coordinadora del grupo parlamentario, como algunos le llaman, en el órgano de gobierno. Un diputado dijo que la asignación de espacios en comisiones por partido político lo hacen las y los líderes de los grupos parlamentarios en la Junta de Coordinación Política (órgano de gobierno) y las y los legisladores desconocen cómo se hace esta repartición. Sin embargo, ellas y ellos acatan las decisiones que se toman en este órgano: “Lo que pasa es que la asignación por partidos se hace en la Junta de Coordinación Política, los coordinadores de cada una de las fracciones hicieron la división de las comisiones, eso sí, no me preguntes qué mecanismo usaron porque no sé qué mecanismo usaron; ellos hacen el corte y ya nada más se asignan los grupos parlamentarios” (diputado de Puebla, 2015).

Otro diputado mencionó que en la Junta de Coordinación Política se hace la asignación de comisiones y las y los líderes parlamentarios informan a las y los legisladores el número de asientos y presidencias en comisiones. Posteriormente, la repartición se hace entre ellos: “En la Junta de Coordinación Política ellos [los líderes parlamentarios] hacen su recorte, ellos hacen su asignación, a ti te tocan tantos lugares, a ti tantos, a ti tantos. Ya baja, te digo, nuestro coordinador con nosotros, nos dice: sabes qué, nos dieron tantos lugares vamos a dividirlo nosotros” (diputado de Querétaro, 2014). En ese mismo estado otro legislador dijo que el proceso de integración de comisiones fue producto de una lógica de consenso político y de una negociación entre líderes parlamentarios:

Entonces, para no abundar en demasía lo que te diría es que el proceso de integración de las comisiones legislativas en esta Legislatura ha sido producto de una lógica de consenso político y de una negociación entre los líderes de las bancadas y obviamente al seno de los propios grupos

parlamentarios pues que ese es el trabajo de un coordinador de bancada, generar esos consensos al interior de sus equipos (diputado de Querétaro, 2014).

Una aseveración similar, pero en el Estado de México, fue: “ya cuando se reúnen entre ellos dicen cómo va a quedar integrada la Mesa Directiva, quien va a ser el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política y cómo van a ser integrados las comisiones también” (diputado del Estado de México, 2014). En el entonces Distrito Federal, uno de los legisladores habló del peso del presidente del Órgano de Gobierno: “Está sumamente cortada [la asignación de comisiones] y el único que decide lo que pasa ahí es el presidente de la Junta de Coordinación Política. Si tú quieres que algo pase es sólo por sus medios”.

Debido al papel preponderante de las y los líderes parlamentarios, las y los legisladores no tienen la oportunidad de elegir las comisiones en las que consideran podrían participar. Sólo, previo al proceso de negociación, las y los legisladores pueden decir a su líder parlamentario las comisiones en las que les interesaría estar. Sin embargo, esto no determina qué comisiones acabarán integrando y presidiendo. Una diputada en el Estado de México mencionó que cuando inicia el periodo legislativo, se hace una reunión del grupo parlamentario en la que pueden decir a qué comisiones les interesa pertenecer: “Nosotros inmediatamente que entramos a la cámara local se hace una reunión del grupo parlamentario, hicimos más o menos un ejercicio de qué comisiones eran las que nos interesaban a cada uno de los diputados” (diputada del Estado de México, 2014).

¿Cómo se desarrolla el proceso de asignación de asientos y presidencias en los congresos subnacionales? Como se mencionó, al inicio del periodo legislativo las y los legisladores locales tienen la posibilidad de plantear a sus líderes parlamentarios las comisiones en las que quisieran estar. Las propuestas que hacen las y los legisladores las hacen considerando su perfil profesional y sus intereses políticos. A grandes rasgos, las y los legisladores esperarían que las comisiones a las que pertenecieran fueran adecuadas

a su perfil profesional. Una diputada en el Estado de México mencionó que era absurdo que no se contemplará el perfil de las y los legisladores en la asignación de comisiones: “Eso es algo que yo hice reflexión ese día, que era absurdo que no se contara el perfil de la persona para un lugar en una comisión” (diputada del Estado de México, 2014). En Puebla, un diputado dijo que habría que tomar en cuenta la preparación académica y la experiencia de los legisladores:

Tomar en cuenta esos criterios, la preparación académica, quizá también la experiencia en algún área específica, por ejemplo, hay gente que dentro del Congreso ha defendido los derechos humanos y que tendría que estar tocando la Comisión de los Derechos Humanos, entonces tendría que hacer parámetros en ese sentido tomados en cuenta para integrar cada una de las comisiones que integran el congreso (diputado de Puebla, 2014).

Debido a esto muchos legisladores y legisladoras sienten que hay una falta de oportunidades para el acceso a los puestos de toma de decisiones. Por ejemplo, en el entonces Distrito Federal una diputada comentó: “a mí me parece que no hay como oportunidad para todos en ese sentido igual de que pudiéramos estar o en la junta de gobierno o en las comisiones, dependiendo del perfil de cada uno de los diputados. Por ejemplo, hay médicos, pues obviamente estarían en la de Salud, maestros en la de Educación; en la de Gobernación y Puntos Constitucionales, los abogados” (diputada del Distrito Federal, 2014).

Las y los líderes parlamentarios llevan “la lista” de propuestas de sus legisladoras y legisladores a la negociación que se llevará a cabo en el principal órgano de toma de decisión que en algunas legislaturas le llaman Gran Comisión, Junta de Gobierno o Junta de Coordinación Política. En este órgano se reúnen las y los líderes parlamentarios y deciden los criterios que utilizarán para asignar los asientos y presidencias en cada una de las comisiones. En estas negociaciones es poco probable que las propuestas hechas por las y los legisladores sean consideradas.

Las y los legisladores, que no son las y los líderes parlamentarios, no saben los criterios bajo los cuales se repartieron los asientos y presidencias en las comisiones legislativas. Este desconocimiento hace al proceso poco claro y transparente. Al final de cuentas, sólo las y los líderes parlamentarios sabrán por qué algunos legisladores conforman algunas comisiones y presiden otras. Un diputado aclaró: “Incluso yo fui de los que en el momento de votar señalé que no había como un proceso donde se estableciera un mecanismo claro, transparente en el sentido de que todos los diputados supieran cómo se hizo la repartición de comisiones” (diputada de Puebla, 2014).

A pesar de que las y los diputados desconocen cómo fueron asignados, sólo acatan lo que decidieron las y los líderes parlamentarios. Si bien en algunas ocasiones estas decisiones se presentan en el pleno, es difícil que sean rechazadas o cuestionadas. Un diputado o diputada frente a la pregunta sobre por qué no se cuestionan las decisiones que se toman en el órgano de gobierno respondió:

Pues me parece que se debe al no querer entrar en la discusión, en el debate, en el contrariar al propio partido o al representante del grupo legislativo; me parece que va en ese sentido. Yo tuve algunas, pues no desavenencias, pero sí cierto roce precisamente por eso, porque me decían: “estamos empezando y ya empezas a poner el desorden”. Pues es que no me parece en lo particular que no hay como una igualdad con todos los diputados en ese sentido (diputado de Puebla, 2014).

Después de haber repartido las comisiones entre los partidos políticos, las y los líderes parlamentarios de cada grupo partidista deciden a qué comisiones irán cada uno de sus legisladores y legisladoras.

El proceso de asignación de comisiones se puede definir como un proceso de toma de decisión en el que un conjunto de líderes partidistas, de manera discrecional y poco transparente, deciden la forma en que se van a repartir un conjunto de recursos y derechos parlamentarios entre las y los legisladores,

particularmente los asientos y presidencias en comisiones. En otras palabras, en las legislaturas subnacionales son las y los líderes partidistas los que negocian cómo se van a organizar las legislaturas.

La interacción del tipo de actores que toman las decisiones sobre la organización de los congresos y las normas que regulan el proceso de asignación de comisiones genera un proceso partidista, centralizado, excluyente, discrecional y poco profesional.

Con respecto a la pluralidad, en la literatura sobre institucionalización legislativa en México y, en general, sobre democracia, la pluralidad ha sido un aspecto determinante ya que ha permitido que se establezcan o, bien, se activen reglas que favorecen a la democracia. Particularmente, en la Cámara de Diputados, la pluralidad permitió que funcionara la regla de proporcionalidad ya que con ésta se reformó la conformación del órgano de gobierno y la estructura del sistema de comisiones (número de comisiones y número de integrantes). Si bien, antes los asientos y presidencias estaban concentrados en las manos de un partido político, después de la primera legislatura plural en la Cámara estos recursos y derechos parlamentarios se distribuyeron entre varios partidos políticos.

En los resultados del modelo de regresión para comisiones subnacionales resultó que entre más plurales eran las legislaturas y el órgano de toma de decisión, menos proporcionales eran las comisiones. ¿Por qué? Al igual que a nivel nacional, durante la hegemonía priista en las legislaturas subnacionales el partido mayoritario tuvo un papel preponderante, sólo que a nivel subnacional, a pesar de la pluralidad, en la mayoría de las legislaturas el partido mayoritario siguió siendo determinante. Esto se legitima cuando en la norma hay reglas en las que se establece que el partido que debe tener la mayoría en el órgano de gobierno es el partido con mayoría absoluta o con primera minoría. Lo cual significa que a pesar de que una legislatura sea plural, el partido político que seguirá teniendo más peso en las principales decisiones en la legislatura será el partido con mayoría. Si el partido mayoritario tiene más peso en el órgano de gobierno, aunque

haya pluralidad en la legislatura no optará por la proporcionalidad en comisiones. Ya que como se recordará, en donde se decide la asignación de comisiones es en el órgano de gobierno. En las entrevistas a las y los legisladores, tanto en legislaturas plurales como no plurales, hacían énfasis en el peso del partido con mayoría en la toma de decisiones tanto en las comisiones como en el pleno:

- “Así es, el partido mayoritario es quien tiene poder de *plancharte* en las comisiones así como en el pleno” (diputada del Estado de México, 2014).
- “Mira, el partido mayoritario es el que está obligado a esforzarse en el ejercicio de concertar y decidir” (diputado de Puebla, 2014).
- “Entonces el PRI (partido mayoritario) tiene que garantizar esto, tener el control de la legislatura y tener el control de las comisiones más importantes, cuando hablamos de control hablamos de mayoría” (diputado de Querétaro, 2014).

Esto refleja, por una parte, que la estructura institucional no está preparada para incluir a las diversas fuerzas políticas que pueden estar representadas en la Cámara. El proceso de toma de decisiones sigue estando influenciado en su mayor parte por el partido que consiga tener la mayoría de los curules.

Otro aspecto importante que permite entender por qué la pluralidad genera desproporcionalidad en las comisiones es la estructura de las comisiones. Primero, en la mayoría de las legislaturas no está regulado el número de integrantes por comisiones y el número máximo de comisiones al que puede pertenecer un diputado o diputada. Si en la legislatura se instaura un gobierno en el que un partido político tiene más de 50% más uno de los curules, la proporcionalidad es mucho más fácil de lograr. Sin embargo, si se instauran legislaturas en las que están representados varios partidos minoritarios y ningún partido político tiene la mayoría absoluta, la proporcionalidad será más difícil de conseguir, aunque los mismos partidos políticos se lo propongan porque no hay una base numérica a partir de la cual se puedan repartir

los espacios en comisiones. Este aspecto está ligado a otro resultado del modelo de regresión: entre más comisiones y más integrantes por comisión mayor será la desproporcionalidad en las comisiones.

Como ya se mencionaba, el diseño institucional de las comisiones no está estructurado para incluir a varias fuerzas partidistas. En la mayoría de las legislaturas hay demasiadas comisiones considerando el número de diputadas y diputados. Haciendo cálculos, considerando el número de comisiones y de diputadas y diputados, en casi todas las legislaturas un diputado o diputada sólo debería pertenecer a una comisión, incluso a menos de una. Pero, en la práctica están en más de cuatro comisiones. Lo cual hace al trabajo legislativo impráctico.

Este aspecto también fue resaltado en diversas ocasiones en las entrevistas. Por ejemplo, una diputada en el Estado de México expresó que una de sus compañeras está en 13 comisiones. Ella sólo estaba en tres. En general, las y los legisladores que estaban en más comisiones eran los del partido mayoritario (PRI):

Pues *más-menos* tú ves la proporción de diputados, por ejemplo, hay una diputada del PRI que es la Presidenta de la comisión de Equidad y Género, ella tiene 13 comisiones. No, en unas es presidenta, en otras es secretaria y en otras pro secretaria y en otras es miembro, pero tiene 13 comisiones, yo tengo tres comisiones, entonces ellos, porque además no todos los priistas están en las comisiones, es más como los priistas de confianza, los priistas de élite son los que están en más comisiones y los otros, pues, los dejan más rezagados (diputada del Estado de México, 2014).

Un directivo en la legislatura de Querétaro habló sobre la dificultad de integrar a las y los diputados en todas las comisiones:

Es un congreso pequeño, tenemos 25 miembros, 10 de representación proporcional y 15 de uninominales, la realidad es que es difícil integrar 25 comisiones más la mesa directiva y la junta de concertación política con

integrantes de las seis fuerzas políticas porque para los grupos mayoritarios, en este caso Acción Nacional y Revolucionario Institucional, pues ahí, déjame decirlo simplemente con fines ilustrativos, hay material, o sea, hay diputados para verse representados en distintos órganos. Pero los señores diputados del partido verde que es uno solo, del partido Movimiento Ciudadano que también es uno solo, verdaderamente tendrían que tener el don de la oblicuidad para estar en todos lados (director de Querétaro, 2014).

En este proceso de integración está la discusión de cómo integrar a los partidos pequeños:

Ésta sería la primera regla, hay un problema, el problema consiste en que la ley establece un mínimo de comisiones, y que cuando son fracciones o grupos de dos o de un diputado [...] en esos casos es prácticamente imposible poder atender muchas comisiones, es decir, las fracciones pequeñas estamos en desventaja frente a las fracciones mayoritarias que sí tienen diputados suficientes para atender todas las comisiones [...]. Y para que tengan mayoría, claro, si yo soy uno de Movimiento Ciudadano, imposible que tenga mayoría en ninguna. Éste es un problema (diputado de Querétaro, 2014).

Con respecto a la relevancia de algunas comisiones, las que más tienden a desear las y los legisladores son las que tienen que ver con temas económicos, fiscales y presupuestarios. Pero, hay otro tipo de comisiones que también resultan relevantes. En todas las entrevistas que se realizaron y en las notas periodísticas se mencionan las de justicia y las de puntos constitucionales. En las comisiones de Justicia se analizan y estudian las iniciativas de reforma a códigos civiles y de procedimientos penales del Estado. En general, todas las reformas a las leyes judiciales. En las comisiones de Puntos Constitucionales pasan todas las iniciativas sobre reformas a las constituciones de las entidades.

Los resultados del análisis estadístico dicen que las comisiones más proporcionales tienden a ser las comisiones con mayor relevancia política. Aquellas comisiones que no sean consideradas como relevantes serán desproporcionales, lo que significa que algún partido político estará sobre o subrepresentado o, bien, que no todas las fuerzas partidistas que constituyen la cámara están presentes. En algunas entrevistas se expresó que es muy común que las comisiones que no son relevantes no trabajen durante la legislatura ya que la mayor parte del trabajo está concentrado en las comisiones de mayor relevancia política. Por ejemplo, un diputado del Estado de México aseguró que: “Pues Procuración y Administración de Justicia, que es la que más trabaja, la comisión de Presupuesto, Hacienda [...] solamente hay tres comisiones que trabajan muchísimo, son las que siempre se ven: la de Procuración y Administración de Justicia, las que tienen que ver con los recursos gubernamentales” (diputado del Estado de México, 2014).

A partir de estos argumentos es posible suponer que la negociación entre las y los líderes parlamentarios se centra en este tipo de comisiones. Las y los líderes de diversas fuerzas partidistas integrados en el órgano de gobierno se concentran en lograr un buen porcentaje de representación en estas comisiones. Cuando el partido mayoritario tiene la mayoría en los órganos de gobierno es más fácil que pueda ocuparlas y presidirlas, como sucedía durante el priismo.

## **Conclusiones**

El primer reto de esta investigación fue demostrar la relevancia de la proporcionalidad en las comisiones. Esto no quiere decir que antes no se hubiera hablado de este tema en los estudios legislativos. El tema de la proporcionalidad en comisiones aparece principalmente en la literatura sobre institucionalización y organización legislativa. Se utiliza como una variable para medir estos dos aspectos. Sin embargo, en esta literatura no se explica por

qué debe ser considerado un indicador de institucionalización y organización legislativa. La importancia de este tema parece darse por hecho. No hay un trabajo como tal enfocado en justificar y medir únicamente la proporcionalidad en las comisiones legislativas. Por ello, el inicio de esta investigación fue complicado. Pero, después de revisar diversos textos y recurrir a la lógica política, se logró construir una justificación.

Las comisiones son proporcionales cuando tiene una conformación similar a la de la legislatura a la que pertenecen. Al decidir repartirse los espacios en comisiones proporcionalmente al porcentaje de curules de las fuerzas se está respetando por una parte la votación de la ciudadanía y, por otra, al sistema electoral del régimen político que es el que se encarga de transformar los votos en escaños. Por otro lado, la proporcionalidad en comisiones limita el control de los partidos políticos hacia ciertos temas. Previene que en la repartición no se beneficie a algún o algunos partidos políticos en específico. O bien, que algún partido político no coopte un tema que considera de su interés. Asimismo, la proporcionalidad en las comisiones genera mayor inclusión en los procesos de toma de decisiones al interior de la legislatura. Estos aspectos favorecen la autonomía legislativa y la capacidad de control parlamentario de las comisiones que son centrales para incrementar la institucionalización de las legislaturas la cual, a su vez, está asociada con sistemas políticos más democráticos.

A pesar de la importancia de este tema y de que es una variable en los estudios de institucionalización legislativa, no se menciona cómo medirla. Entonces, el segundo reto de esta investigación fue presentar una propuesta para medir la proporcionalidad en comisiones. La proporcionalidad es un tema recurrente en la literatura sobre estudios electorales. En esta literatura se han desarrollado diversas propuestas para medir la proporcionalidad. Por ello, se recurrió a ésta y se eligió el índice que hasta ahora se asegura mide más fielmente la proporcionalidad: el Índice de Gallagher.

En total se analizó la proporcionalidad en 811 comisiones legislativas subnacionales en México en el periodo 2010-2013. Se analizó este periodo de

tiempo porque es del que se pudo obtener la información completa de la mayoría de las entidades. La desventaja de estudiar el caso mexicano a nivel subnacional es que hay poca información disponible sobre las legislaturas, principalmente sobre las comisiones legislativas.

Una de las evidencias de la investigación es que la pluralidad, tanto en la legislatura como en el órgano de gobierno, entorpece la proporcionalidad en comisiones. Concretamente mientras más plurales sean las legislaturas menos proporcionales serán las comisiones en asientos y en presidencias. Esta situación puede estar relacionada con el hecho de que el diseño institucional de las entidades no está preparado para incluir a la pluralidad en los órganos de toma de decisión. Por ejemplo, son demasiadas comisiones y el número de diputadas y diputados por comisión no está regulado en la mayoría de las legislaturas. Como se demostró en el análisis estadístico, mientras más comisiones y número de diputadas y diputados por comisiones existan, mayor será la desproporcionalidad en las legislaturas. Otro hecho que puede explicar este resultado es que es más fácil tomar decisiones en un entorno poco plural y en el que un partido político tiene la mayoría.

Otro factor significativo para entender la proporcionalidad en presidencias y en asientos es la relevancia de las comisiones. Mientras más relevantes sean las comisiones, serán más proporcionales. A nivel subnacional las comisiones que tienden a ser más importantes son las de Presupuesto, Hacienda y Puntos Constitucionales. Es en estas comisiones en las que a la mayoría de los partidos políticos les interesa tener representación ya que éstas tienen influencia sobre las decisiones para la distribución de los recursos públicos y las modificaciones constitucionales.

A diferencia del caso federal, a nivel subnacional se observa un panorama mucho más diverso en los niveles de proporcionalidad en las comisiones, pero hay coincidencias importantes. Una de ellas, es el papel de las y los líderes parlamentarios en el proceso de asignación de comisiones. Son las y los líderes parlamentarios en los órganos de gobierno de las legislaturas quienes negocian cuántas comisiones tendrá cada partido político. Difícilmente

las decisiones que se toman en este órgano son cuestionadas por las y los legisladores ya que su carrera política depende, en gran parte, de su partido político. Entonces, habría que preguntarse quiénes son las y los líderes parlamentarios, de qué depende que una o un legislador se convierta en líder parlamentario. A pesar de la centralidad de esta figura y de este órgano al interior de las legislaturas no hay investigaciones que se concentren en describirlos y explicarlos.

Desde la época de partido hegemónico, la figura del líder parlamentario era central en el proceso de toma de decisiones en las legislaturas tanto a nivel federal como a nivel subnacional. La diferencia es que ahora no sólo es el líder parlamentario del partido mayoritario el que tiene influencia en el proceso de toma de decisiones en el órgano de gobierno, sino que en la mayoría de estos órganos participan las y los líderes parlamentarios de todas las fuerzas partidistas representadas en la legislatura. A nivel subnacional hay legislaturas en la que todavía, independientemente de si se instaura un gobierno plural, el partido con mayoría sigue teniendo más peso en este órgano de gobierno.

Esto último lleva a preguntar qué ha permanecido y qué ha cambiado con respecto al pasado priista en México. Ha permanecido la centralidad del órgano de gobierno conformado por las y los líderes parlamentarios. Ha permanecido la influencia de las y los líderes parlamentarios sobre las y los legisladores de su partido político y, por ende, la poca independencia de las y los legisladores. Al igual que en el pasado priista, a nivel subnacional, el partido mayoritario y el partido del gobernador siguen teniendo una enorme presencia en los liderazgos de las comisiones. Son estos partidos políticos los que presiden la mayoría de las presidencias de las comisiones. Principalmente, aquellas en las que se toman decisiones sobre los recursos públicos de los estados y sobre las modificaciones constitucionales: presupuesto, hacienda y puntos constitucionales.

Considerando los resultados de esta investigación, ¿qué se puede decir sobre la organización legislativa en las legislaturas subnacionales en México,

es decir, del conjunto de decisiones para la asignación de recursos y derechos parlamentarios para las y los legisladores? Primero, la mayoría de estas decisiones son tomadas en un órgano de gobierno compuesto por las y los líderes parlamentarios de cada una de las fuerzas partidistas representadas en la cámara y, en otros casos, con mayoría de las y los legisladores del partido mayoritario. Entonces, de entrada, la organización de las legislaturas subnacionales es centralizada. Considerando que este órgano no tiene que rendirle cuentas a nadie, ni siquiera a sus propios legisladores y legisladoras, además de centralizada es una organización poco transparente. Hay legislaturas en las que la centralización se refuerza con la presencia del partido mayoritario. Este tipo de organización se repite en la mayor parte de los procesos de toma de decisiones en las legislaturas subnacionales.

Otro tema relevante para esta investigación fue la institucionalización legislativa. Por ende, es importante hacer una reflexión sobre este tema a partir de los hallazgos de esta investigación. Si por institucionalización se entiende la formalización de ciertas formas de tomar decisiones. Con respecto al proceso de asignación de comisiones a nivel subnacional hay legislaturas en las que en la norma está especificado el criterio a considerar para asignar las comisiones y otras legislaturas en las que no se especifica nada, ni siquiera se hace mención de este proceso. En las primeras legislaturas el criterio para asignar las comisiones es la proporcionalidad. Esto puede ser un punto a favor para la institucionalización de estas legislaturas. Primero, porque el proceso está formalizado. Segundo, porque la proporcionalidad contribuye a otros dos aspectos que son centrales para la institucionalización: la autonomía y el control parlamentario. Pero, el problema es que la proporcionalidad en las comisiones a nivel subnacional no tiene nada que ver con esta norma. Hay comisiones proporcionales en legislaturas sin esta norma y comisiones no proporcionales en legislaturas con norma. La proporcionalidad en las comisiones subnacionales está relacionada con aspectos que, en parte, desfavorecen la institucionalización legislativa. Como la no pluralidad y la centralización de intereses en unas cuantas comisiones. En otros términos, la proporcionalidad funciona sólo cuando favorece los intereses de los

actores. Principalmente, los intereses del partido mayoritario y el partido del gobernador.

Ahora bien, que las y los legisladores tengan un interés particular en ciertas comisiones hace que se dé un mayor equilibrio de poder en estas comisiones. Sin embargo, ocasiona que otras comisiones sean descuidadas y que no se trabajen como se mencionó en varias ocasiones en las entrevistas.

En general, los hallazgos de esta investigación resaltan diversas problemáticas que es necesario seguir analizando para entender la organización de las legislaturas subnacionales y hacer propuestas para incrementar su institucionalización, elemento central para la democratización del régimen político. Una de estas problemáticas es el papel de las y los líderes parlamentarios en la toma de decisiones al interior de las legislaturas. Algunas preguntas que habría que responder son: ¿quiénes son las y los líderes parlamentarios? y ¿cómo se eligen?; la centralización del proceso de toma de decisiones en un órgano legislativo que tiene sus orígenes en el pasado priista; la permanente influencia del partido mayoritario y del partido del gobernador en las presidencias de las comisiones, principalmente en las que se consideran más relevantes; un diseño institucional sin las características para incorporar la pluralidad partidistas en los espacios de toma de decisiones; y la falta de incentivos institucionales para que los intereses de los actores no se concentren en unas cuantas comisiones.

## **Bibliografía**

Balkin, R. (coord.) (2004), *El Poder Legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*, Nueva York, Universidad Estatal de Nueva York.

Béjar, L. (2000), "La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa", en *Foro Internacional*, vol. 40, núm. 40(162), octubre-diciembre, pp. 632, 655.

\_\_\_\_\_ (2006), *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Gernika/UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Bárcena, S. (2012), "El rol de las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano", en *Estudios políticos*, núm. 26.

Beer, C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame, Hellen Kellogg Institute for International Studies.

Bonfil, S., Hernández D. y D. Méndez, (2008), "El Congreso federal y los congresos locales mexicanos: determinantes de la asignación de cargos en los sistemas de comisiones", en *II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Puebla, 24-26 de septiembre de 2008.

Calvo, E. e Sagarzazu I. (2011), "El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 4, enero.

Carey, J. M. (2000), "Parchment, Equilibria and Institutions", en *Comparative Politics Studies*, vol. 33, núm. 6/7, 2000.

\_\_\_\_\_ (2006b), "Legislative Organization", en R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.), *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

Cox, G. W. y Mathew, M. D. (2007), *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.

Fish, S. M. (2006), "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", en *Journal of democracy*, vol. 17, núm. 1.

Gallagher, M. (1991), "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", en *Electoral Studies*, vol. 10, 1(33-51).

García, M. y Sánchez, F. (2002), *Las comisiones legislativas en América Latina*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

González, J. (2000), "Las comisiones legislativas en las Cámara de Diputados o equivalentes. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial", en *DPI-25*.

González, J. C. y Hurtado, M. (2004), "Las comisiones legislativas en los congresos locales en México", en Robert Balkin, *El Poder Legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*, Nueva York, Universidad Estatal de Nueva York.

Hernández, S. (s.f.), "Las reformas de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la integración de las Comisiones y Comités", disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont12/proces2.html>

Krehbiel, K. (1987), "Why are Congressional Committees Powerful?", en *American Political Science Review*, núm. 81, septiembre, pp. 929-35.

\_\_\_\_\_ (1990), "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?", en *American Political Science Review*, 84:1, pp. 149-63.

\_\_\_\_\_ (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

\_\_\_\_\_ (2001), "Plausibility of Signals by Heterogeneous Committees.", en *American Political Science Review*, 95:2, pp. 453-58.

\_\_\_\_\_ (2003), "Partisan Roll Rates in a Nonpartisan Legislature", Manuscript, Stanford University.

López, A. y Otero L. (2003), "Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México, en *Polis*, vol. 1. México, UAM-Iztapalapa.

Loosemore, J. y Hanby V. (1971), "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions of Electoral Systems", en *British Journal of Political Science*, 1, pp. 467-477.

Molinar, J. y Weldon J., *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa.

Montero, M. y López F. (2002), *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, Working paper 212, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Mora-Donatto C. J. (1998), *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados/UNAM.

\_\_\_\_\_ (2008), "La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario", en Morgenstern S. y Nacif B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nacif, B. (2000), "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", en Pérez G., Martínez A. (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso-Miguel Ángel Porrúa, p. 33-60.

\_\_\_\_\_ (2000), *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, CIDE, 2000.

\_\_\_\_\_ (2002), *Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados: el modelo de partido centralizado en Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 1, México, El Colegio de México.

Nava, Salvador, O. (coord.) (s.f.), *Manual de técnica legislativa*, t. II, Konrad Adenauer-Stiftung, México.

Ocaña, F. A., Oñate P. (1999), "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo", en *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 88, octubre-diciembre pp. 339-342.

Pérez, M. (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Revista Andamios*, vol. 5, núm. 10.

Puente, K. (2009), "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", en: Béjar, Algazi, L. (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa / UNAM-FCPyS / H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

\_\_\_\_\_ (2006), "La institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano", en Téllez, M. (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, UAM-Cuajimalpa.

Rae, D. W. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale.

Rivera, A. (1998), "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre.

Santos, F. (1999), *Party Leaders and Committee Assignments in Brazil*, Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.

Shepsle, K. A. y Weingast, B. R. (1987a), "The Institutional Foundations of Committee Power", en *American Political Science Review*, marzo, 81, pp. 85-104.

\_\_\_\_\_ (1987b), "Why are Congressional Committees Powerful?", en *American Political Science Review*, septiembre, 81, pp. 935-45.

Solt, F. (2004), "Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico's States", en *Latin America Research Review*, vol. 39, núm. 1, pp. 155-167.

Unión Interparlamentaria (2007), *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, Suiza, PCL Presses Centrales SA, Renens.

Valdés, S. (s.f.), *Estudio Comparativo de las Comisiones Legislativas en los 31 Congresos Locales y la Asamblea del Distrito Federal*, México, Cámara de Diputados.

Villacorta, L. (1989), *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M. P. de Salamanca.

# ¿Liderazgo o subordinación? ¿Por qué pocas mujeres coordinan grupos parlamentarios en los congresos locales de México?

Sarah Patricia Cerna Villagra\*

Juan Mario Solís Delgadillo\*\*

Araceli Rodríguez Salazar\*\*\*

## Introducción

Esta investigación se encuadra dentro de los estudios de Ciencia Política con perspectiva de género que abordan los efectos del aumento de la representación descriptiva de las mujeres en los congresos locales, en este caso, en México. En este sentido, tras la aplicación de la norma de paridad en las elecciones de 2015 este trabajo busca explicar el impacto de la norma de paridad en la distribución del poder en el ámbito legislativo local desde una perspectiva de género y, para ello, analiza los factores que posibilitan el acceso de las (pocas) mujeres a los cargos de decisión política, específicamente, a la coordinación de los grupos parlamentarios en 17 congresos locales en México, en dos periodos legislativos (2012-2015 y 2015-2018).

Para ello, se construyó una base de datos de 17 congresos locales y con la información obtenida se realiza un análisis cualitativo comparado que

---

\* Profesora en El Colegio de México.

\*\* Profesor investigador en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

\*\*\* Estudiante en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

permite explicar los factores que permiten el acceso de las mujeres a cargos de decisión dentro del ámbito legislativo subnacional. Algunas de las preguntas que guían esta investigación son: 1) ¿dónde están las mujeres electas tras la aplicación de normas de paridad en los congresos locales en México?; 2) ¿qué puestos relevantes ocupan las mujeres al interior de las asambleas legislativas locales?; 3) ¿quiénes son las mujeres que ocupan cargos de coordinación de los grupos parlamentarios?, y 4) ¿cuáles son los factores que posibilitan el acceso de las mujeres a cargos relevantes de dentro de las legislaturas locales?

Para ello, este capítulo se divide en cuatro partes. La primera aborda la literatura especializada en género y política y, más específicamente, los estudios legislativos con perspectiva de género. En la segunda sección se explica la metodología utilizada en la investigación. En la tercera parte se presentan algunos datos contextuales y las brechas de género al interior de los congresos locales en México y, finalmente, se muestra el análisis de los datos de la investigación y los principales hallazgos del trabajo.

Algunos de los hallazgos de la investigación dan cuenta de que entre los factores que posibilitan el acceso de las mujeres a cargos de decisión política dentro de las legislaturas locales se encuentran: 1) el tipo de principio de elección legislativa, donde la mayoría relativa favorece a las mujeres antes que la representación proporcional; 2) una amplia trayectoria partidaria ocupando cargos dentro del instituto político; 3) una extensa trayectoria en la vida pública ocupando cargos de designación en diversas instituciones, y 4) una mayor independencia en el estado civil.

#### **Referencias teóricas sobre las medidas afirmativas y su impacto en el ámbito político**

El aumento progresivo de la presencia de las mujeres en los congresos nacionales en América Latina como resultado de la aplicación de las medidas afirmativas tales como las cuotas de género y las normas de paridad

en la última década del siglo XX, ha generado una cantidad importante de estudios sobre la relación entre género y política. Estas investigaciones se han clasificado en dos vertientes principales según Krook y Messing-Mathie (2013:1): 1) los estudios de primera generación que analizan los efectos de las cuotas de género en el ámbito político y básicamente se concentran en las especificidades de la medida, su trayectoria, diseño e impacto numérico en la conformación de las cámaras legislativas (Palma, 2014:87),<sup>1</sup> y 2) las investigaciones de segunda generación que se enfocan en los impactos de las cuotas de género, con la consecuente presencia de un mayor número de mujeres en los congresos y sus efectos en la actividad legislativa; es decir, en la representación sustantiva planteada por Pitkin (1985), así como también en el comportamiento de los y las legisladoras y en la opinión pública respecto a la presencia incremental de congresistas mujeres (Palma, 2014).

Entre los estudios de la primera generación señalados en el párrafo anterior se encuentran las investigaciones de Caminotti y Freidenberg (2016); Fernández (2016); Hernández y Rodríguez (2016); Llanos, Martínez, Peña y Samqui (2016); Llanos y Roza (2015); Krook y Norris (2014); Freidenvall, Hinojosa, Piscopo, Verge, Matland (2013); Zetterberg (2013); Jones, Alles y Tchintian (2012); Palma y Chimal (2012); Peña (2005) y Peschard (2002).

No obstante, aún son pocas las investigaciones que abordan los efectos de las acciones afirmativas dentro de las estructuras políticas, específicamente en los espacios de decisión al interior de los cuerpos legislativos. Entre las investigaciones que se enfocan en la participación de las mujeres en espacios políticos de decisión se encuentran los trabajos de Puente y Cerna (2017); Chasquetti y Pérez (2012); Marx y Borner (2011) y Rodríguez (2011), aunque cabe señalar que estos estudios no han indagado la distribución del poder desde una perspectiva de género en los ámbitos de poder y como consecuencia de las acciones afirmativas; es en esta línea de investigación en la cual se encuadra el presente trabajo.

---

1 Estos estudios son denominados como investigaciones sobre la representación descriptiva en términos de Hanna Pitkin (1985), lo que significa que analizan las características sociodemográficas de los y las representantes.

Para abordar la representación política de las mujeres se adopta como marco teórico de este trabajo, el estudio pionero sobre representación que es el de Pitkin (1985) quien introduce la siguiente tipología para el estudio integral de este concepto clave en la ciencia política mediante la construcción de cuatro dimensiones para su mejor comprensión: 1) la *representación formal* que es aquella en la que un representante está autorizado para actuar en nombre de otro/a, dicho consentimiento para el ejercicio de autoridad a los y las parlamentarias por parte de los y las ciudadanas se realiza por medio de las elecciones (Lois y Alonso, 2014: 71); 2) la *representación simbólica* que involucra la aceptación de los representados/as de sus representantes porque suponen que ejercen sus funciones adecuadamente a través de la institución parlamentaria; 3) la *representación descriptiva* que alude la idea de que representados y representantes comparten características sociodemográficas como sexo, edad, género, clase social, entre otras, lo que constituye de cierta manera un reflejo de la sociedad y; 4) la *representación sustantiva* que hace referencia a lo que los representantes “hacen” en favor de los intereses y necesidades de sus representados/as, de manera a que actúen tal y como ellos lo harían (Lois y Alonso, 2014: 72).

En esta investigación se adopta el concepto de representación descriptiva de Pitkin (1985) para analizar la relación entre el número de mujeres que ocupan espacios de decisión política (específicamente la coordinación de grupos parlamentarios de 17 congresos locales) y el número total de legisladoras y legisladores en México.

Para explicar la baja presencia de mujeres en espacios de decisión política de los cuerpos legislativos locales, se adopta la propuesta teórica de Heath *et al.* (2005), quienes plantean que las legisladoras suelen estar “aisladas” en los congresos porque se les asigna roles estereotipados de acuerdo con su pertenencia genérica y, en cambio, a los hombres se les dota de espacios de poder porque se les considera con más capacidades o con mayores habilidades para el espacio político. En este sentido, estas autoras, al estudiar congresos latinoamericanos, muestran que a las legisladoras se les asigna solamente a las comisiones cuyas temáticas están referidas a la mujer y a lo social,

y con ello se les aleja de posibles intervenciones y actuaciones en comisiones sobre temas económicos, asuntos externos y otros que se consideran “exclusivos” de hombres. Entre sus hallazgos encontraron que en las cámaras legislativas de Costa Rica y Colombia, las parlamentarias reconocieron que el Congreso se comporta de manera patriarcal. Este comportamiento se manifiesta en las posibilidades reducidas que tienen las legisladoras para plantear iniciativas de proyectos de ley en temas como agricultura, economía y asuntos fiscales, porque estos son temas “exclusivos de los hombres”. Esta hipótesis fue confirmada en otro estudio por Martínez y Garrido (2013) para los casos de los congresos en México, Argentina (con cuotas), Chile y Uruguay (sin cuotas). En los cuatro casos estos autores encontraron que las mujeres son marginadas de áreas políticas relevantes y de ámbitos de influencia real en el Poder Legislativo de sus países.

Estas propuestas teóricas se utilizan en esta investigación para explicar la distribución del poder en los congresos locales desde una perspectiva de género. Lo cual permite comprender por qué tan pocas mujeres coordinan grupos parlamentarios en 17 congresos locales en México.

## **Metodología**

Para la construcción de la base de datos de los 17 congresos se realizó una revisión documental a través de la obtención de información de las páginas web de cada Congreso local, del Instituto Nacional Electoral, de los consejos e institutos electorales de cada entidad, de la Plataforma Nacional de Transparencia antes vía Infomex y de las memorias electorales de las asambleas legislativas estudiadas en esta investigación.

En este capítulo se abordan 17 congresos locales de México: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán; en todos ellos se celebraron elecciones en los periodos 2012-2015 y 2015-2018, sólo

se excluyó a un estado, pues la fecha límite para realizar los cambios y adecuaciones necesarias en torno a las acciones afirmativas, fue el 30 de junio de 2014 y, no obstante, con muchas dificultades sólo 17 congresos locales cumplieron con este mandato, con excepción del estado de Oaxaca (Peña, s/f).

El objetivo de esta investigación es explicar cuáles son los factores que facilitan que una mujer legisladora ocupe un cargo de decisión relevante en el ámbito legislativo como la coordinación de un grupo parlamentario. A partir de la literatura sobre estudios legislativos con perspectiva de género específicamente aquella relacionada con las características de las mujeres parlamentarias (Fernández Poncela, 1997; Cerna, 2014; Palma, 2014) se han seleccionado diversas variables de corte sociodemográfico, político e institucional que permitan explicar cómo una legisladora llega a coordinar un grupo parlamentario en su congreso local. Dichas variables con sus indicadores son detalladas en las tablas 1 y 2.

**Tabla 1**  
**Variable dependiente y variables independientes**

<b>Variables independientes</b>	<b>Variable dependiente</b>
Principio de elección legislativa	Coordinación de un grupo parlamentario por parte de una legisladora en un Congreso local
Ocupación previa de cargos dentro de su partido político	
Trayectoria en la vida pública (cargos de designación en diversas instituciones)	
Trayectoria legislativa de la diputada	
Trayectoria en cargos electivos previos	
Pertenencia al partido de gobierno en el Ejecutivo	
Estado civil	
Edad de la legisladora	

Fuente: Elaboración propia.

Para la operacionalización de las variables independientes se han utilizado los siguientes indicadores descritos en la tabla 2.

**Tabla 2**  
**Variables independientes y sus indicadores**

<b>Variables independientes</b>	<b>Indicadores</b>
Principio de elección legislativa	Mayoría relativa o representación proporcional
Ocupación previa de cargos dentro de su partido político	Número de cargos que ha ocupado dentro de su partido
Trayectoria en la vida pública	Ocupación de cargos en la vida pública (cargos de designación y/o de elección popular no legislativos previos.
Trayectoria legislativa de la diputada	Número de ocasiones en que se ha desempeñado un cargo como legislador (local o federal) previamente
Trayectoria en cargos electivos previos	Número de cargos electivos que ocupó previamente a la actual legislatura
Pertenencia al partido de gobierno en el Ejecutivo	Pertenencia al partido político en el gobierno estatal
Estado civil	La legisladora es casada, divorciada, viuda o soltera
Edad	Años de vida

Fuente: Elaboración propia.

La hipótesis que guía esta investigación es la siguiente: la elección de la legisladora por el principio de mayoría relativa junto con la ocupación previa de cargos al interior de su partido y una extensa trayectoria en la vida pública son factores que posibilitan el acceso a una coordinación de grupo parlamentario a una mujer diputada.

Para el análisis de los datos se optan por dos técnicas cualitativas comparadas. La primera es una medida de entropía general y condicionada que sigue el desarrollo de Drozdova & Gauvatz (2017). La segunda es un análisis de QCA en su modalidad de conjuntos clásicos. Al tratarse de una investigación que

se basa en el método de la diferencia, se debe subrayar que se busca una variable que sea la mejor explicación para el resultado de interés (coordinación de grupos parlamentarios por mujeres) (Pérez-Liñán, 2018).

La medida de entropía fue creada por Drozdova & Gauvatz (2017) y se funda en el método de la diferencia y ofrece una sistematización de este. Esta técnica se basa en la teoría de la información computacional y desarrolla una serie de medidas para evaluar en qué modo cada una de las variables se aproxima al ideal explicativo que se persigue en el método de la diferencia, es decir, aquella que se alinee perfectamente al resultado. Tales medidas permiten identificar la asociación entre el resultado y cada una de las variables explicativas, sin que ello dependa del número de casos y sin necesidad de realizar una prueba de necesidad estadística. El cálculo de la medida busca la correlación/asociación entre dos variables en relación con el resultado de interés y cualquiera de las variables explicativas con la característica de que éstas deben ser dicotómicas. El principio de la medida se funda en la lógica de una tabla de doble entrada que sintetiza el número de casos que presentan la condición causal ( $x$ ) y tienen o no el resultado de interés ( $y$  o  $\sim y$ ), y casos que no ostentan la condición causal ( $\sim x$ ) y que pueden llegar a presentar o no el propio resultado de interés ( $y$  o  $\sim y$ ).

**Figura 1**

**Síntesis teórica del modelo comparativo de diferencia**

	$y$	$\sim y$	
$x$	$a$	$b$	$a + b$
$\sim x$	$b$	$d$	$c + d$
	$a + b$	$c + d$	$a + b + c + d$

Fuente: Pérez-Liñán (2018).

Las celdas a, b, c y d clasifican los casos y lo que interesa no es tener el número de casos en dichas situaciones, sino la proporción de ellos en relación con el total de la N de la muestra bajo estudio. En esta investigación la N es de 11 como se podrá observar en la base de datos diseñada para el análisis de cada uno de los casos de la muestra.

Con el Análisis Cualitativo Comparado (QCA), por su parte, se pretende obtener una configuración lógica minimizada que se deriva de la combinación de cada una de las variables independientes y su interacción con el resultado de interés. En la presente investigación adoptamos para este paso sólo las variables que en el ejercicio de entropía arrojan alguna ganancia informativa y desechamos aquellas que no son significativas. Lo interesante de los modelos elaborados en QCA es que los resultados obtenidos no estiman probabilidades sino patrones sobre casos presentes en la realidad empírica, de tal suerte que expresan las condiciones de suficiencia para que un fenómeno definido como  $y=1$  ocurra en la realidad indicando la proporción de casos que presentan el resultado bajo la lógica causal del tipo *si..., entonces...*

### **Contextualización de las medidas afirmativas en México**

El origen de las medidas afirmativas para la promoción de la participación de las mujeres en el ámbito político se remonta a la última década del siglo XX. Específicamente al año 1995, en el cual se realizó la IV Conferencia sobre la Mujer celebrada en la ciudad de Beijing. Este evento significó un parteaguas en cuanto a la búsqueda de la igualdad política entre hombres y mujeres porque como lo sostienen Hunt y Jones (2002: 34-35) el impulso a la implementación de las cuotas de género en la región se dio como resultado de la Plataforma de Acción Beijing que promovió el derecho de las mujeres a participar en el proceso de decisiones y para ello instó a los gobiernos a “garantizar el acceso equitativo y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones”, así como también de considerar la posibilidad de adoptar políticas de acciones afirmativas para lograr una efectiva equidad de género en las diferentes instancias de toma de decisiones políticas y públicas.

Paralelamente a las recomendaciones de la Plataforma de Acción Beijing, los primeros países en adoptar las cuotas de género en América Latina fueron: Argentina, quien fue el pionero en el tema en 1991, posteriormente México, en 1996 (como consecuencia de la Plataforma), Bolivia, Brasil, Costa Rica y República Dominicana, en 1997 y, finalmente, Colombia, en el 2000 (ver tabla 3).

**Tabla 3**  
**País, año y porcentaje de cuotas de género en América Latina**

País	Año de aprobación	Cuota (%)
Argentina	1991	30% En ambas cámaras
Bolivia	1997	30% Cámara de Diputados 25% Cámara de Senadores
Brasil	1997	30% Cámara de Diputados
Colombia	1999	30% En ambas cámaras
Costa Rica	1996	40% Unicameral
Ecuador	1997	30% Unicameral
Honduras	2000	30% Unicameral
México	1996 2013	30% En ambas cámaras 50% En ambas cámaras
Panamá	1997	30% Unicameral
Paraguay	1996	20% En ambas cámaras
Perú	1997	30% Unicameral
República Dominicana	1997	25% En ambas cámaras
Uruguay	2009	30% En ambas cámaras

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Bareiro y Torres (2009), y Archenti (2011).

Después de la aplicación por más de una década de las cuotas de género en la región, los resultados han sido diversos y algunos países de América Latina pasaron a adoptar las normas de paridad para poder aumentar el

número de mujeres en cargos electivos, estos son los casos de Bolivia, en 2008; Ecuador y Costa Rica, en 2009; Nicaragua, en 2012 y México, en 2013 (Cerna *et al.*, 2019: 36).

Nuevamente tras la aplicación de las normas de paridad en los países antes mencionados, los resultados en la representación descriptiva de las mujeres han sido diversos y, aunado a ello, el cómo se realiza la distribución del poder entre los géneros ha sido un tema poco abordado en la literatura politológica. Es en este ámbito donde este trabajo pretende abordar a la discusión en la línea de investigación del género y la política en México.

### **La persistencia de brechas de género en el ámbito legislativo: los bajos porcentajes de participación de las mujeres en comparación con sus pares varones**

Debido a la extensión del presente trabajo no se presenta toda la información con la que cuenta la base de datos confeccionada para la investigación, sino que solamente se aborda la de mayor relevancia.<sup>2</sup> Las acciones afirmativas que se han adoptado en México tienen relación directa desde su nacimiento con el incremento de mujeres en los congresos, generando el desarrollo de una mayor representación descriptiva<sup>3</sup> con el transcurso del tiempo. Para el primer periodo a trabajar, hay que dejar claro que se contó con una cuota de género en la que se establecieron los porcentajes 60-40, en la que un sólo género no debía rebasar los números establecidos.

Dentro de los 17 congresos locales estudiados en esta investigación, Tabasco es el único en el que las mujeres rebasaron el tope establecido por la cuota de género de 40% con 42.86%, por ende, es el Congreso con mayor número

---

2 Para mayores detalles sobre todos los casos estudiados se puede consultar el trabajo de investigación completo que desemboca en la tesis de licenciatura titulado "Las mujeres en los congresos locales: ¿por qué presiden menos espacios de decisión?", de Araceli Rodríguez Salazar, que se encuentra en los repositorios bibliográficos de la Facultad de Derecho de la UASLP.

3 Aumento numérico de las mujeres dentro del recinto legislativo.

de mujeres en su integración. Por el contrario, el caso de Querétaro con un menor número de mujeres, tan sólo 12% y 88% de hombres convirtiéndose en el Congreso con menor representación descriptiva de mujeres. A este le sigue San Luis Potosí, donde la representación descriptiva de mujeres ha sido escasa, las cuales sólo han llegado al 18.52% mientras que los hombres alcanzan 81.48% para el periodo 2012-2015. La integración desagregada por sexo de cinco congresos osciló para ese mismo periodo para las mujeres entre 20 y 29%; dichas entidades son: Estado de México, Morelos, Guerrero, Guanajuato y Sonora; mientras que nueve congresos fueron conformados por porcentajes entre 30 y 39% (Michoacán, Jalisco, Campeche, Yucatán, el entonces Distrito Federal, Chiapas, Nuevo León, Colima y Baja California Sur).

Por lo que respecta a la norma de paridad, Ferreyra (2015: 16) menciona que su objetivo es alcanzar la igualdad perfecta en la representación descriptiva, lo que apuntaría a una composición de 50% de hombres y 50% de mujeres. Esta medida afirmativa tiene sus detractores entre la población masculina y la población femenina, mientras que los hombres señalan que se “les restringe sus derechos” al imponer a mujeres en espacios donde antes sólo había hombres, algunas autoras como Gilas (2016: 56) afirma que la medida no debe ser vista únicamente como un cambio porcentual, sino como un cambio en la representación; es decir, que no necesariamente se trata de una división en dos mitades de todos los espacios públicos, sino más bien se debe apuntar a una mejor representación que refleje en mayor medida la pluralidad de las experiencias, visiones y preferencias de la sociedad.

Tras la adopción de la norma de paridad en las elecciones de 2015 en México, los congresos locales se han diversificado numéricamente y con ello, se han vuelto más equilibrados en la integración por sexo de los y las representantes. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen tres congresos locales que han logrado integrar una mayor cantidad de mujeres, ellos son: 1) Chiapas, con 60% de diputadas; 2) Campeche, con 57%, y 3) Querétaro, con 52%. Aquí es importante señalar que mientras los congresos de Chiapas y Campeche en el periodo anterior (2012-2015) no figuraron como los parlamentos subnacionales con mayor representación descriptiva de mujeres, esta situación

cambió para el periodo (2015-2018) porque rebasaron el 50% de representación femenina. Por el contrario, Querétaro fue el Congreso con un menor número de mujeres en el periodo 2012-2015 y para 2015-2018 fue el tercer Congreso con mayor número de mujeres, caso que sin duda vale la pena analizar de forma particular en futuras investigaciones sobre esta temática.

En México, tanto a nivel federal como a nivel estatal (salvando las variaciones antes señaladas), el establecimiento de las acciones afirmativas, particularmente, la norma de paridad ha implicado que un mayor número de mujeres accedan a los congresos; no obstante, la distribución del poder entre los géneros dista aún de ser paritaria. Los espacios de decisión política al interior de los congresos reflejan la distribución desigual del poder entre hombres y mujeres, básicamente, a construcciones sociales relacionadas con los roles estereotipados de género que permean, indefectiblemente, el espacio legislativo tanto federal como estatal.

Tras una revisión de la conformación de los espacios de decisión<sup>4</sup> en los 17 congresos estudiados para los periodos 2012-2015 y 2015-2018, se ha encontrado en este trabajo que los espacios de poder fueron presididos de manera predominante por el género masculino porque, como lo sostienen Mattson y Strom (1995: 249), el ostentar una presidencia de comisión, de congreso o de grupo parlamentario es sinónimo de privilegio en el ámbito político. Lo anterior se refleja en diferentes espacios al interior del Legislativo, tanto el presidente de comisión o el del Congreso cuentan con determinados privilegios y eso se manifiesta principalmente en la toma de decisiones en dichos espacios, aún y a pesar de que los mismos están conformados por sus pares, también legisladores y legisladoras.

Para el periodo 2012-2015 se ha encontrado que 70.00% de los hombres había ocupado la presidencia de comisiones, mientras las mujeres tan sólo

---

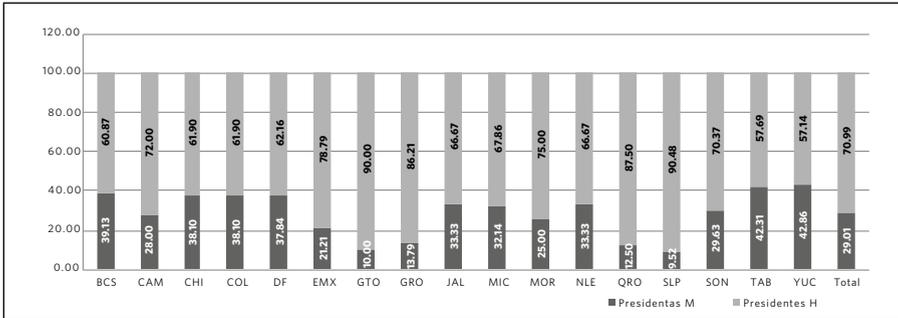
4 Puente y Cerna (2017: 79) definen a los espacios de decisión como un espacio deliberativo por excelencia del trabajo parlamentario, coinciden en que han subsistido por excelencia como estructura de los parlamentos, ellas aportan que dentro de las comisiones los legisladores hacen posible la construcción de acuerdos y el intercambio de opiniones respecto a detalles del contenido de los asuntos que serán aprobados o rechazados.

presidieron en 29.01% de ellas. En cambio, para el periodo 2015-2018 el porcentaje de presidentes hombres había disminuido a 57.41%, lo cual generó que aumentara el porcentaje de presidentas a 42.59. Este efecto se atribuye principalmente a la norma de paridad, que junto con otros aspectos podrían explicar la mejor distribución del poder entre los sexos al interior de las comisiones legislativas locales.

Como lo señala la Ley Orgánica de cada uno de los estados, en los congresos se integrarán tantas comisiones como se requieran, por lo que no hay un número único de espacios de decisión, y en este sentido, se ha tomado como unidad a cada uno de los congresos dependiendo del número de comisiones con el que cuente. Los casos varían bastante (ver la gráfica 1), por ejemplo, Yucatán en el periodo de 2012-2015 fue compuesto por catorce comisiones, convirtiéndose en el Congreso con menor número de espacios de decisión. No obstante, a pesar de tener pocas comisiones, fue el Congreso con mayor porcentaje de presidentas, con un 42.86%, de entre los 17 congresos analizados, al que le sigue Tabasco, con 42.31% de comisiones presididas por mujeres. En el extremo opuesto, el Congreso de Chiapas contempla un mayor número de comisiones; sin embargo, las mujeres no alcanzaron ni la mitad de las presidencias en ellas, lo cual implica que un número mayor de comisiones no necesariamente conllevará una ventaja para las mujeres, en el sentido de que aumentarán las posibilidades de que las presidan las diputadas y no los diputados.

Otros ejemplos son los casos de Guanajuato y San Luis Potosí, en los cuales las mujeres presidieron entre 10.00% y 9.52% de las comisiones, respectivamente. Ambos estados además de compartir características como son los más bajos porcentajes de presidentas de comisiones también comparten un contexto socio-cultural marcado por el conservadurismo y la fuerte presencia de roles estereotipados de género, lo cual puede influir en el comportamiento dentro del Congreso a la hora de repartir las presidencias de comisiones.

**Gráfica 1**  
**Presidencias de congresos locales para el periodo**  
**2012-2015, según el sexo del presidente o presidenta**

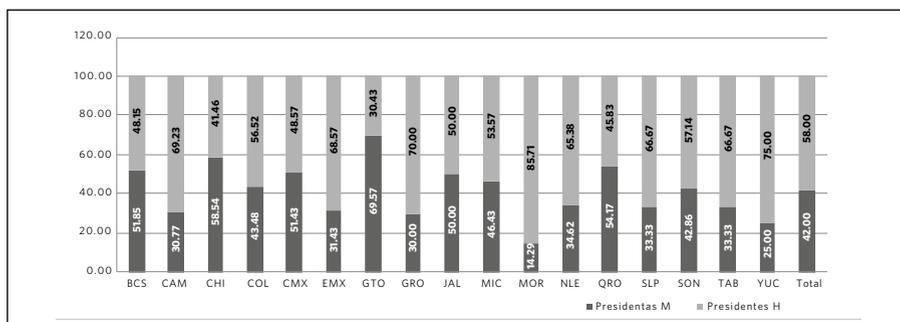


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en las páginas web de cada Congreso local.

Por su parte, el periodo comprendido entre 2015 y 2018 ha sido el que ha presentado mayores porcentajes de mujeres dentro de los congresos locales (ver la gráfica 2), por ende, el promedio de mujeres que presiden comisiones ha cambiado. En cinco congresos más del 50% de las mujeres ha logrado dirigir comisiones. Entre ellos destacan Chiapas y Campeche que han sido congresos con un alto número de ingreso de legisladoras. Otro caso que llama la atención es Guanajuato cuyo Congreso compuesto por 44.44% de mujeres y 55.56% de hombres, para el periodo de 2015-2018 fue el parlamento que registró el mayor número de mujeres presidiendo comisiones de los 17 estados estudiados en este trabajo. Lo anterior toma relevancia tras señalar que para el periodo anterior Guanajuato era uno de los congresos con menor porcentaje de mujeres presidentas.

En los polos opuestos se encuentran Jalisco y Morelos: mientras que el primero es el único Congreso que había distribuido de manera paritaria las presidencias de comisiones entre ambos géneros, en contrapartida, en Morelos sólo 14.29% de las comisiones fueron dirigidas por mujeres, siendo este el Congreso con menor representación femenina en espacios de decisión como las presidencias de comisiones legislativas.

**Gráfica 2**  
**Presidencias de congresos locales para el periodo**  
**2012-2015, según el sexo del presidente o presidenta**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en las páginas web de cada Congreso local.

La participación numérica de las mujeres en las presidencias de comisiones legislativas ha sido mucho menor en comparación con sus pares varones. Antes de la norma de paridad, uno de los principales factores a los que se atribuía las pocas presidencias de mujeres había sido el hecho de que constituían una minoría al interior de los congresos, pero tras la aplicación de la norma de paridad esta explicación no fue suficiente, ya que aunque las mujeres pasaron a ocupar la mitad de los curules en los congresos, esto no significó que pasaran a ocupar la mitad de las presidencias de las comisiones, tal y como se observa en la gráfica 2.

Cabe mencionar que en México han existido intentos por regular el reparto de presidencias,<sup>5</sup> sin embargo, no han prosperado, por lo que se debe seguir insistiendo en reformas que permitan el acceso equitativo por género a las presidencias, principalmente para erradicar la brecha de género en la distribución del poder en el ámbito legislativo.

5 Iniciativa presentada por la diputada Sasil Dora Luz de León Villard, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, quien pretendió adicionar el numeral 6 al artículo 146 del Reglamento de la Cámara de Diputados. En la designación de las presidencias de las comisiones, así como de sus secretarías, deberá garantizarse la paridad de género, debiendo ser ocupados por mujeres el 50 por ciento del total de los espacios disponibles (Proyecto de Decreto que adiciona un numeral 6 al artículo 146, del Reglamento de la Cámara de Diputados, 2017).

## **¿Cuál es la relación entre la pertenencia a partidos políticos y las presidencias de comisiones en manos de mujeres?**

Con la incorporación de medidas afirmativas en la legislación electoral mexicana, en las últimas décadas ha aumentado el número de mujeres que se han afiliado a los partidos políticos y, por ende, a los recintos legislativos así como a las presidencias de comisiones. Respecto a la pregunta de este apartado: “¿cuál es la relación entre la pertenencia a partidos políticos y las presidencias de comisiones en manos de mujeres?”, en esta investigación se ha encontrado que en el periodo 2012-2015 en seis congresos de los 17 que fueron analizados, las comisiones fueron presididas en mayor porcentaje por mujeres pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en cinco parlamentos fueron mujeres pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN) y en dos al del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por su parte, en los estados de Colima y Nuevo León, las mujeres pertenecientes a los partidos del PRI y PAN comparten un porcentaje igual de presidencias, así como también en Guanajuato y Morelos comparten el mismo número de presidencias las diputadas del PRI y PRD. Los partidos de más reciente creación y con poca territorialización no han logrado tener porcentajes altos de mujeres en las presidencias, así como también aquellos partidos locales. En este trabajo se ha detectado que básicamente las presidencias de comisiones por parte de mujeres pertenecen en mayor medida a los partidos con mayor trayectoria y territorialización, tales como el PRI, PAN y PRD.

En lo que respecta al periodo 2015-2018 a grandes rasgos se observa que hay una fragmentación en las presidencias de comisiones, los partidos más pequeños y jóvenes alcanzaron a colocar a mujeres, lo que no lograron en el periodo previo. Las presidencias de mujeres han sido repartidas entre varios partidos políticos, el PRI sigue teniendo presencia en los diecisiete congresos, pero ha sufrido una disminución en los porcentajes de mujeres presidentas, por ende, fue un partido que tuvo en cuatro congresos el más alto porcentaje de mujeres, en el caso del PAN aumentó a seis presidencias femeninas, el PRD obtuvo cuatro, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) accedió a una, y el PRI y el PAN comparten porcentajes

semejantes en el Congreso de Campeche. Así también, tanto el PRI como el Partido Movimiento Ciudadano (MC) comparten porcentajes iguales en el Congreso de Jalisco.

Contrario a lo que señala la literatura respecto a que los partidos de izquierda tienden a promover, en mayor medida, la igualdad de género que los de derecha, en esta investigación se ha encontrado que son estos últimos quienes más promueven a las mujeres militantes para ocupar presidencias de comisiones. Han sido muy pocos casos, en los que una mujer de un partido de izquierda obtiene un escaño y, además, logra presidir una comisión.

Con el aumento en el ingreso de las mujeres se logró ver una mayor pluralidad de los partidos políticos que integraron las legislaturas, lo que repercutió directamente en la obtención de puestos en presidencias, a comparación del periodo anterior, donde las presidencias fueron en gran porcentaje para el PRI, PAN y PRD. En el periodo 2015- 2018 las presidencias de comisiones han sido repartidas entre diputadas pertenecientes a varios partidos políticos. El PRI sigue teniendo presencia en los 17 congresos, pero ha sufrido una disminución en los porcentajes de mujeres presidentas de comisiones, como se observa en la tabla 4.

Tras un recorrido analítico por las presidencias de comisiones según la pertenencia a un género u otro en 17 congresos locales en los periodos de 2012-2015 y 2015-2018, a continuación, se analizará la distribución del poder en otro espacio de decisión importante al interior de los congresos locales: las juntas de Coordinación Política.

### **Análisis de la participación de mujeres en comparación con la de los hombres en las juntas de Coordinación Política de los congresos locales**

Al igual que en el apartado anterior, se construyó una base de datos de la conformación de las juntas de Coordinación Política desagregando el género de quienes las presiden en 11 congresos locales para el periodo 2015-2018, de

tal manera que se conozca cuál ha sido el impacto de la norma de paridad en la conformación de los espacios más importantes de decisión en el ámbito legislativo. Al respecto, cabe apuntar de entrada, que la muestra está desbalanceada al ser más hombres que mujeres al frente de las respectivas juntas de Coordinación Política (JUCOPO) en los congresos estatales; esto anticipa que por lo que toca al modelo de entropía que se presenta más adelante, este arrojará un momio inferior a (1), lo que da a entender que hay más casos positivos que negativos, o como ocurre en este caso, más negativos que positivos. Esto no es malo en sí para los resultados de la investigación porque simplemente refleja la realidad de la disparidad en la distribución entre hombres y mujeres para ocupar un cupo en las juntas de Coordinación Política por ser coordinadores de sus respectivas bancadas.

**Tabla 4**  
**Presidentas de comisiones y partidos políticos**

<b>Congresos con el más alto porcentaje de presidentas, según el partido político</b>		
<b>Partido</b>	<b>2012-2015</b>	<b>2015-2018</b>
PAN	6	6
PRI	5	4
PRD	2	4
PVEM	0	1
PRI-PAN	1	1
PRI-PRD	1	0
PRI-MC	0	1
Total	17	17

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 1 resume el comportamiento que para cada uno de los casos presentan las diferentes variables independientes. Esta misma tabla codificada en términos binarios ha sido utilizada para que en un primer momento se obtenga el modelo de entropía general y condicionada. La base muestra los 11 casos bajo estudio<sup>6</sup> y exhibe que la proporción de aquellos que presentan el resultado de interés, medido a través del sexo de los legisladores, en este caso mujeres, es de 3/11 o, dicho en otras palabras, 0.27.

Anticipándonos al resultado de las medidas de entropía, queremos llamar la atención sobre la variable de edad, misma que indica que todos y todas las legisladoras que ocupan el cargo de presidente en las JUCOPO estatales son mayores de 40 años, lo cual anula la capacidad explicativa de esta variable al no tener variación. En el resto de las variables podemos mirar que presentan un comportamiento bastante heterogéneo, que sólo a través de las medidas de entropía condicional podremos determinar su significancia con base en la ganancia informativa que reportan.

**Tabla 5**  
**Base de datos codificada para la investigación**

Edo	Casos	Sexo	MR	Tray Leg	Carg Ele	Carg Parr	Carg Vp	Edo civil	Más 40	Partg Gob
BCS	Francisco Javier Arce Arce	0	1	0	0	0	1	1	1	0
CAM	Laura Baqueiro Ramos	1	1	1	0	0	1	1	1	1
CHI	Jesús Villareal Macías	0	1	1	1	1	1	0	1	1

*Continúa...*

<sup>6</sup> Para construir la base de datos sobre JUCOPO solo se pudieron obtener datos para 11 congresos de los 17 abordados al inicio de la investigación.

Edo	Casos	Sexo	MR	Tray Leg	Carg Ele	Carg Parr	Carg Vp	Edo civil	Más 40	Partg Gob
GTO	Éctor Jaime Ramírez Barba	0	1	1	0	1	1	1	1	1
GRO	Héctor Vicario Castrejón	0	1	1	1	1	1	1	1	1
JAL	Omar Hernández Hernández	0	1	1	1	1	1	1	1	0
MICH	Adriana Hernández Iñiguez	1	1	1	1	1	1	0	1	0
QRO	Luis Gerardo Ángeles Herrera	0	1	0	0	1	0	1	1	1
SLP	Héctor Mendizábal Pérez	0	0	1	1	1	1	1	1	0
TAB	José Antonio Pablo De La Vega Asmitia	0	1	1	0	0	1	1	1	1
YUC	Celia María Rivas Rodríguez	1	1	0	0	0	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 6 muestra la matriz comparativa de los casos y las medidas de entropía. De ésta se extraen conclusiones como que el modelo sólo arroja ganancias informativas para las variables de Principio de Elección (MR), Cargos en la Vida Pública (ocupando cargos en la universidad o cargos en secretarías de Estado), Estado Civil y Cargos en el Partido. Las tres primeras

tienen ganancias informativas marginales y sólo aquella variable que captura los Cargos en el Partido es la que arroja mayor ganancia (10.5). Sin embargo, es muy importante hacer notar que la dirección de la hipótesis va en sentido negativo para todas las variables, lo que significa que estas ganancias explican lo que necesita un hombre para ocupar la presidencia de una JUCOPO en los congresos estatales y no lo que requiere una mujer.

**Tabla 6**  
**Medidas de entropía general y condicional**

	MR	TrayLeg	CargEle	CargPart	Cargvp	Edo. civil	+40	PartGob
a	0.6363636	0.5454545	0.3636364	0.5454545	0.6363636	0.6363636	0.7272727	0.4545455
b	0.0909091	0.1818182	0.3636364	0.1818182	0.0909091	0.0909091	0.00001	0.2727273
c	0.2727273	0.1818182	0.0909091	0.0909091	0.2727273	0.1818182	0.2727273	0.1818182
d	0.00001	0.0909091	0.1818182	0.1818182	0.00001	0.0909091	0.00001	0.0909091
H(Y)	0.8450	0.8450	0.8450	0.8450	0.8450	0.8450	0.8450	0.8450
H(YX)	0.8010	0.8400	0.8290	0.7400	0.8010	0.8070	0.8450	0.8440
I(Y:X)	0.0440	0.0050	0.0160	0.1050	0.0440	0.0380	0.0000	0.0010
Dirección	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa

Fuente: Elaboración propia.

Esto, en principio, es un tanto frustrante, pero al mismo tiempo algo comprensible porque revela que al haber tan pocas mujeres al frente de las JUCOPO, es aún difícil establecer un patrón explicativo que determine qué requieren para llegar a estos espacios tan importantes al interior de los congresos estatales. Conscientes de ello, nos dimos a la tarea de identificar en análisis aislados por variable en cuáles de ellas los tres casos positivos de nuestra muestra se alineaban perfectamente para con base en ello establecer, de manera preliminar, lo que podría ser un patrón muy preliminar de lo que requieren las mujeres para ocupar la presidencia de las JUCOPO en los congresos locales.

De este ejercicio encontramos que en sólo tres de las ocho variables en estudio existe una alineación perfecta entre las mujeres presidentas de Juntas de Coordinación Política en el ámbito subnacional: a) el principio de elección por mayoría relativa; b) el haber desempeñado un cargo público de designación, y c) contar con más de 40 años de edad. Esta última la descartamos porque los hombres de la muestra también presentan esta característica sin variaciones, por lo que, en suma, podemos destacar que para que estas mujeres llegaran a presidir una JUCOPO a nivel estatal han requerido ser electas por el principio de mayoría y contar con experiencia en otros cargos no legislativos.

**Tabla 7**  
**Matrices comparativas de las variables principio de elección (MR) y Cargos en la Vida Pública (Cargvp)**

MR	y	~y		CargVp	y	~y	
x	3	7	10	x	3	7	10
~x	1	0	1	~x	0	1	1
	4	7	11		3	8	11

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Entre los principales hallazgos de esta investigación se encuentra que son pocas las mujeres que logran acceder a cargos de decisión política al interior de los congresos locales en México a las presidencias de comisiones y, más aún, a las juntas de coordinación política, incluso a pesar de ocupar cerca de la mitad de los escaños legislativos, tras la aplicación de la norma de paridad en las elecciones de 2015.

De un total de 17 congresos locales estudiados en este trabajo, en lo que respecta a las presidencias de comisiones en manos de mujeres, el avance ha sido importante en algunos congresos, tras la aplicación de la norma de paridad en las elecciones de 2015, como son los casos de aquellos estados con presidencias femeninas mayores al 50%, como Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato y Querétaro, y aquellas entidades con una presidencia en manos de mujeres cercanas al 50%, como Jalisco y Sonora.

A pesar de los resultados positivos en algunos congresos locales en materia de distribución de las presidencias de comisiones entre ambos géneros, es importante señalar que las brechas de género aún persisten en distribución del poder en los espacios de decisión más importantes de los congresos locales: las juntas de coordinación política. Un ejemplo de ello es que sólo en tres de los 11 congresos analizados para esta investigación, las mujeres presidieron las juntas de coordinación política para el periodo 2015-2018. Esta condición impide encontrar algún patrón explicativo claro, al menos en términos deterministas, que permita evidenciar lo que requiere una mujer para ocupar tan importantes cargos al interior de los congresos estatales, especialmente, las JUCOPO. El modelo elaborado para calcular las medidas de entropía general y condicional nos arroja lo que precisa un hombre para presidir una JUCOPO: principalmente haber ocupado un cargo al interior de su partido y, en menor medida, haber sido electo por el principio de mayoría, haber ocupado un cargo público no legislativo y ser casado. No obstante, eso no se ajusta al objetivo de esta investigación, por lo que al comparar de manera aislada cada una de las variables detectamos que únicamente aquellas relativas al principio de elección por mayoría relativa y aquella que captura haber ejercido un cargo público no legislativo son las únicas variables en las que los tres casos con el resultado de interés se alineaban perfectamente, por lo que estimamos, en términos preliminares, que estas variables son las que podrían sustentar lo que precisan las mujeres para llegar a presidir una JUCOPO en un congreso local.

Este trabajo permite abrir nuevas líneas de investigación respecto a la distribución del poder en los espacios de decisión al interior de los congresos locales, principalmente, tras las elecciones del año 2018.

## **Bibliografía**

Archenti, N. (2011), *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*, Santiago de Chile, CEPAL-División Asuntos de Género (serie Mujer y Desarrollo).

\_\_\_\_\_ y M. I. Tula (2007), "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina", en *Opinião Pública*, vol. 13, issue 1.

\_\_\_\_\_ (eds.) (2008), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta.

Borner, J. et al. (2009), *Ideas, presencias y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, PNUD-PROMETEO.

Cerna Villagra, S. P. et al. (2019), "Marco teórico-metodológico", en M. A. García Hernández y J. A. Rodríguez Alonso (2019), *¿Es la paridad una realidad en los congresos locales?*, México, Editorial Porrúa Grañén, pp. 133-176.

Cerna Villagra, S. P. (2014), "Pintando a Monalisa: boceto de los perfiles de la élite legislativa mexicana (2009-2012)", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 3, núm. 2, Guanajuato, México, Universidad de Guanajuato.

Fernández Poncela, A. (1997), "Algunas características de las mujeres políticas", en *Sociológica*, año 12, núm. 13, Mujer y entorno social, enero-abril, pp. 99-116.

Heath, R. M., L. Schwindt-Bayer y M. Taylor-Robinson (2005), "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees", en *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, pp. 420-436.

Htun, M. y M. Jones (2002), "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Londres, Palgrave.

Krook, M. L. (2008), "La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global", en Ríos Tobar, Marcela (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, IDEA Internacional, Editorial Catalonia, pp. 27-60.

\_\_\_\_\_ y A. Messing-Mathie (2013), "Gender Quotas and Comparative Politics: Past, Present, and Future Research Agenda", en *Politics and Gender*, vol. 9, issue 3, pp. 299-303.

Lois, M. y A. Alonso, A. (coords.) (2014), *Ciencia política con perspectiva de género*, Madrid, Ediciones Akal, S.A.

Lovenduski, J. y P. Norris (2003), "Wesminster Women: The Politics of Presence", en: *Political Studies*, 51(1), pp. 84-102.

Martínez, M. A. y A. Garrido (2013), "Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en América Latina", en *Revista Debates*, vol. 7, núm. 1, enero-abril pp. 151-173.

Norris, P. (2006), "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation", en Special issue of *Acta Politica*, núm. 41, pp. 197- 213.

\_\_\_\_\_ (ed.) (1997), *Passages to Power, Legislature recruitment in advanced democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Palma, E. (2014), "Diputadas y Senadoras en la LXI y LXII legislaturas: el impacto de la cuota de género en México", en V. Alarcón Olguín y E. Palma (coords.) (2014), *Instituciones, participación y representación políticas en México*, México, Tirant lo Blanch/UAM-Iztapalapa.

Palma, E. y D. Cerva (2014), "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de las cuotas de género las elecciones federales mexicanas de 2012", en *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, México, julio-diciembre.

Peña, B. (s.f.), La paridad de género en candidaturas a cargos de elección popular: avances y retos en los congresos estatales, disponible en: <https://www.somee.org.mx/download.php?t=2&c=3&h=d531ec4ed3318ea33ffb1160926e28748bcbb8fe>

Pérez Liñán, A. (2009), Instrucciones para utilizar fs/QCA (versión 2.0), Salamanca, Universidad de Salamanca, disponible en [http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones\\_fsQCA.pdf](http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones_fsQCA.pdf)

Pitkin, H. (1985), *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Puente Martínez, K. y S. Cerna Villagra (2017), "Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina", en *Estudios Políticos*, núm. 42, septiembre-diciembre, pp. 77-98.

Ríos Tobar, M. et al. (2008), "El efecto de las leyes de cuota en la representación de las mujeres en América Latina", en M. Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, IDEA Internacional, Editorial Catalonia, pp. 221-242.

Taylor-Robinson, M. y R. M. Heath (2002), "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than their Male Colleagues? A Critical Case Test", en *Women and Politics*, vol. 24, núm. 4, pp. 77-101.

# **Diferentes criterios, mismo objetivo. Lineamientos para garantizar la paridad horizontal y vertical en la postulación de candidaturas para los congresos locales**

Lorena Vázquez Correa\*

## **Introducción**

En México, la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión ha alcanzado avances importantes en el Poder Legislativo local y federal. En la Cámara de Diputados la brecha de género era de 66.4% en el 2000, mientras que en 2018 se redujo a 3.6. En el Senado de la República, en el mismo periodo la brecha disminuyó de 68.8 a 1.6%. En los congresos locales las mujeres obtuvieron en promedio 49.78% de los escaños como resultado del proceso electoral local 2017-2018.

Las transformaciones en los niveles de inclusión de mujeres en la instancia de representación por excelencia, el Poder Legislativo, fueron producto de la adopción de mecanismos formales para garantizar el acceso de esta población a los espacios de toma de decisión, así como de la implementación de acciones sociales e institucionales para vigilar, demandar y garantizar

---

\* Investigadora en el Senado de la República.

la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a las candidaturas. Así, la difusión de las cuotas de género, la reforma al artículo 41 por el que se introdujo la paridad en 2014, los lineamientos emitidos por las autoridades administrativas electorales, las resoluciones jurisdiccionales de los tribunales electorales, el activismo de mujeres políticas, funcionarias, periodistas vigilantes de la aplicación de la norma, así como los votos de la ciudadanía en las elecciones de 2018 propiciaron que, por primera vez en la historia se lograra la conformación paritaria de los legislativos lo que, sin duda alguna, abona al fortalecimiento de la democracia en el país.

En este escenario surge la interrogante sobre por qué en algunas legislaturas locales hay más representación de las mujeres que en otras. Mientras que en algunas entidades hay más mujeres que hombres en los congresos, como ocurre en Morelos, Baja California Sur, Oaxaca y Tlaxcala, hay otras donde persiste la presencia mayoritaria de hombres, como sucede en Tabasco, Jalisco, Michoacán y Guerrero. Asimismo, hay congresos donde su composición ha alcanzado el equilibrio entre los géneros, como Guanajuato, Ciudad de México, Estado de México, Chihuahua, Puebla, Querétaro, Veracruz y Zacatecas. Para responder a dicha interrogante, el objetivo del presente capítulo es comparar los lineamientos emitidos por las autoridades electorales locales para hacer cumplir la paridad en la postulación de candidaturas para las legislaturas de las entidades federativas. De esta manera, se busca identificar cuáles son las prácticas exitosas y los obstáculos que persisten para garantizar la representación paritaria en los legislativos de las entidades federativas.

Para ello, se analizan los resultados de los últimos cuatro procesos electorales locales (de 2014 a 2018), a partir de los resultados en la integración de los congresos, el diseño de los lineamientos para cumplir con la paridad y los procesos de impugnación que han enfrentado estas medidas de acción afirmativa. Se argumenta que, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece desde la reforma político electoral de 2014 la paridad para la postulación de candidaturas a legislaturas locales, cada entidad tiene sus criterios para cumplirla y algunos son más efectivos que otros

para garantizar el acceso de las mujeres a las diputaciones. En este tenor, se identificó que las dos prácticas más exitosas no refieren sólo a la igualdad en el acceso a las candidaturas, sino también a la integración final de las instancias de poder y consisten en: 1) establecer que las listas de candidaturas de representación proporcional no sean encabezadas exclusivamente por hombres (como sucede en Colima, Oaxaca y Morelos) y, 2) contemplar la paridad en la integración del congreso (como ocurre en Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas). Además, dichas prácticas constituyen una innovación de la aplicación de la paridad como política pública que surge en el nivel local y, paulatinamente, su aplicación podría transferirse al nivel federal.

#### **Lineamientos de paridad: acciones institucionales para garantizar la aplicación efectiva de la norma constitucional**

La adopción en 2014 de la paridad de género en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) propició el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias para garantizar su aplicación efectiva, tanto en el nivel local como en el federal. Entre ellas destaca la alternancia de género en las listas de representación proporcional, la paridad en las listas de mayoría relativa, el criterio de competitividad (alta, baja, media votación) para evitar que se ubique a las mujeres mayoritariamente en distritos donde los partidos tienen pocas posibilidades de ganar, la integración de fórmulas con propietarios y propietarias y suplentes del mismo sexo, la negación del registro en caso de incumplimiento de la norma y la obligación para que los partidos destinen, al menos, 3% del financiamiento público ordinario a la promoción de liderazgo de las mujeres. Todo ello, con el objetivo de asegurar el derecho de las mujeres a ser electas en condiciones de igualdad con los hombres (CPEUM, art. 41; LGPP, arts. 3 y 25; LGIPE, arts. 232-234).

Sin embargo, los Organismos Electorales Locales han identificado que aún persisten obstáculos políticos y estratégicos que impiden garantizar el acceso de las mujeres a las legislaturas. Los retos que advierten tienen que ver

con prácticas sistemáticas de los partidos políticos que derivan en un menor número de mujeres electas a los cargos públicos. Algunas de ellas consisten en poner en la posición número uno de las listas de candidaturas de representación proporcional fórmulas integradas por varones -lo que propicia que accedan a más escaños en caso de que le asignen un número impar de diputaciones al partido-, no considerar el principio de alternancia de género en las postulaciones por el principio de mayoría relativa, así como postular mayoritariamente a candidatas mujeres en distritos locales perdedores, entre otras.

Para regular esta situación las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales han diseñado y emitido lineamientos para cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas. El origen de estos criterios fue en 2015, cuando la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que para garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos no bastaba con que la mitad de las listas estuvieran integradas por mujeres (paridad vertical), sino que, además, el principio constitucional debía aplicarse territorialmente, es decir, en la mitad de las candidaturas a los ayuntamientos en una entidad federativa, lo que se conoce como paridad horizontal (Vázquez y Ponce, 2017).

Si bien los lineamientos surgieron originalmente para adoptar la paridad horizontal en las candidaturas a ayuntamientos, algunas entidades federativas los emplearon también para las candidaturas a diputaciones, a fin de eliminar cualquier sesgo de género en la postulación de mujeres en los distritos de votación más baja de los partidos. A partir de entonces, los criterios para especificar cómo debía cumplir cada partido con la paridad vertical y horizontal se hicieron comunes en cada proceso electoral y en todas las entidades federativas. Aplicada a las candidaturas a diputaciones, la paridad vertical refiere a la distribución igualitaria entre hombres y mujeres en la totalidad de distritos electorales en los que los partidos postulen candidatos. La paridad horizontal denota la consideración sobre los porcentajes de votación de los partidos respecto de la elección inmediata anterior, a fin de garantizar que no se postulen mujeres únicamente en distritos perdedores.

Los lineamientos de paridad varían considerablemente entre entidades federativas, de ahí la relevancia de analizarlos desde una perspectiva comparada. Si bien la norma constitucional establece criterios generales para el cumplimiento del principio de paridad, la variación se explica porque la legislación local establece maneras distintas de cumplirlo y, así, puede limitar o abonar a la exhaustividad con la que los Organismos Públicos Locales Electorales los diseñan. Asimismo, la voluntad y nivel de compromiso institucional con la igualdad entre hombres y mujeres también influye en la cantidad de criterios que consideran los lineamientos, pues hay casos en que sólo se aborda la paridad y la reelección y, otros, donde también se especifican cuestiones relacionadas con violencia política, lenguaje incluyente, cuotas de personas indígenas y jóvenes, así como la integración final de los congresos locales.

### **La aplicación de la paridad en los procesos electorales locales 2014-2018**

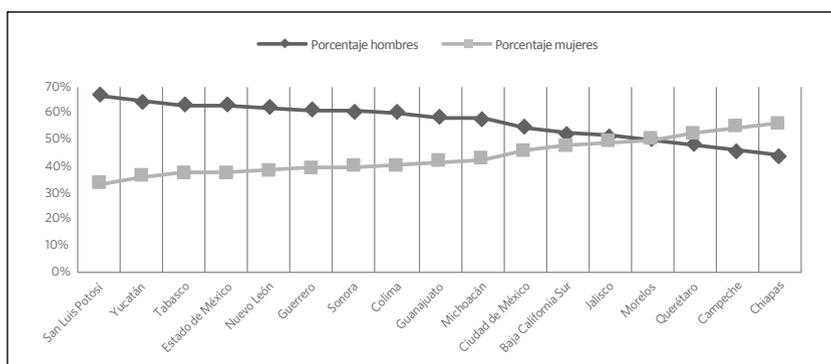
#### *Proceso electoral 2014-2015*

En el proceso electoral local 2014-2015 dio inicio la emisión de lineamientos para el registro de candidaturas en los que se establecieron criterios sobre el cumplimiento de la paridad de género en las postulaciones de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes (sentencia SG-JRC-43/2015). En aquella ocasión sólo tres entidades emitieron lineamientos que consideraron la competitividad de los distritos para evaluar el cumplimiento de la paridad constitucional: Nuevo León, Estado de México y Guanajuato. Esta medida tenía como objetivo impedir que los partidos políticos postularan mayoritariamente a las mujeres en los distritos donde históricamente tenían menos posibilidades de ganar (Ordóñez-Ghio y Flores-Ivich, 2017: 143).

En dicho proceso electoral, 17 entidades renovaron sus congresos y, salvo Nuevo León, Estado de México y Guanajuato, se observó la tendencia en

la implementación de estrategias de los partidos que desfavorecían a las candidatas al postularlas en distritos perdedores, mientras que a los hombres los colocaron en distritos donde tenían mayor posibilidad de ganar, reproduciendo así sesgos de género en la postulación de candidaturas (Ordóñez-Ghio y Flores-Ivich: 148-149). Además, en aquella ocasión predominó el cumplimiento únicamente de la paridad vertical (no la horizontal), es decir, bastaba con que la mitad de las candidaturas fueran asignadas a mujeres, sin considerar qué lugar de las listas de representación proporcional ocupaban (ver gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**Resultados del proceso electoral 2014-2015. Congresos locales**



Fuente: Elaboración propia.

En esta primera ola de lineamientos para el registro de candidaturas se identificaron resultados distintos respecto del número de mujeres y hombres que accedieron a los cargos de elección. De las 17 entidades que tuvieron comicios para renovar diputaciones locales, en tres (Campeche, Chiapas y Querétaro) las mujeres obtuvieron más de 50% de las curules; en Morelos se alcanzó la paridad exacta; en dos casi se alcanzó la paridad, Baja California Sur y Jalisco, donde la diferencia entre un género y otro se debió a que la magnitud de sus cámaras es impar, y, en ambas, la diferencia (equivalente a un escaño)

favoreció a los varones. El caso Jalisco es destacable porque compensó la diferencia que se registró entre hombres y mujeres electas por el principio de mayoría relativa a través del principio de representación proporcional. De esta manera, logró 48% de mujeres en el Congreso. En el resto de las entidades (once) prevaleció mayoría de hombres.

El caso de Morelos merece especial mención porque evidencia la importancia de la autoridad electoral jurisdiccional para lograr la igualdad sustantiva. Originalmente, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana asignó tres de 12 escaños de representación proporcional a las mujeres, lo que sumado los obtenidos por el principio de mayoría relativa, ascendía a 25% de la Cámara seis de 30 (Acuerdo IMPEPAC/CEE/236/2015). No obstante, la autoridad jurisdiccional determinó que la totalidad de los cargos en disputa de representación proporcional (12) debían asignarse a mujeres, lo cual fue determinante para que Morelos alcanzara la paridad de género en el Congreso 2015-2018 (Resolución TEE/JDC/330/2015-2).

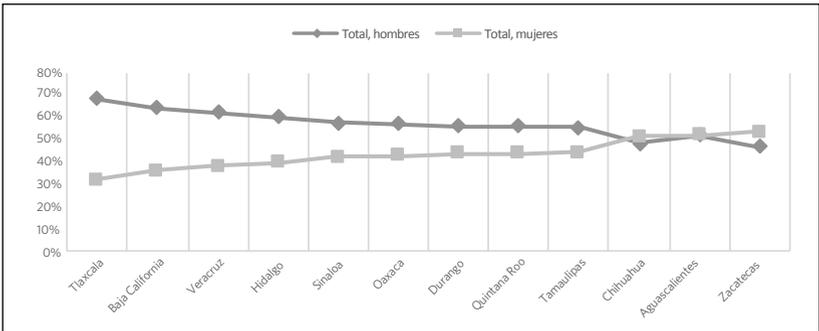
También destaca que la asignación de escaños por el principio de representación proporcional favoreció considerablemente a los varones en 10 de las 17 entidades. Esto fue así porque las listas de los partidos estuvieron encabezadas por hombres, lo que incrementó sus posibilidades de resultar electos. En San Luis Potosí, por ejemplo, se asignaron por este principio tres escaños a mujeres y nueve a hombres; en Yucatán, las mujeres obtuvieron dos de 12; en Tabasco ganaron seis de 21 y en el Estado de México obtuvieron nueve de 30 escaños. Este último caso muestra que, aun cuando las listas sean alternadas, si son encabezadas por hombres se desproporciona el número de escaños para cada sexo si la asignación que corresponde a los partidos es impar. Las entidades donde la asignación de representación proporcional favoreció a las mujeres fueron Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima y Jalisco. Querétaro asignó igual número de escaños a hombres y mujeres por el principio referido.

### Proceso electoral local 2015-2016

En el proceso electoral local 2015-2016 12 entidades renovaron su congreso. De éstos, sólo en Aguascalientes se logró la paridad de género; en dos (Chihuahua y Zacatecas) las mujeres obtuvieron más escaños que los hombres (52 y 53%, respectivamente). En Chihuahua, las mujeres obtuvieron la mayor parte de curules por el principio de mayoría relativa (13 de 22), sus lineamientos definieron bloques de competitividad electoral (alta, baja y media) y, para la aplicación de la alternancia, se permitió que pudiese exceptuarse el orden sucesivo si se postulaban de forma continua candidaturas de mujeres. Así, las mujeres obtuvieron un escaño más que los hombres (17 y 16, respectivamente). Zacatecas, por su parte, estableció listas paritarias, con fórmulas de un mismo género, alternadas, y en dos bloques de competitividad (menor y mayor votación).

En el resto de las entidades (nueve) los hombres ganaron más escaños que su contraparte. Destaca el caso de Baja California, donde se asignó sólo un escaño (de ocho) por el principio de representación proporcional a mujeres. Los lineamientos que aprobó contemplan la paridad vertical y horizontal. En suma, la asignación de un solo escaño de representación proporcional a una

**Gráfica 2**  
**Resultados del proceso electoral 2015-2016. Congresos locales**



Fuente: Elaboración propia.

mujer se explica porque las listas de los partidos se encabezaron en todos los casos por hombres.

En Tlaxcala y Veracruz las mujeres ganaron pocos escaños por el principio de mayoría relativa, comparados con sus compañeros hombres (20 y 30%, respectivamente). En el primer caso, el único criterio empleado para el cumplimiento de la paridad es que el total de candidatos a registrar por partido no exceda el 50% de un mismo sexo, es decir, el elemento cuantitativo del principio, sin considerar el nivel de competitividad en el que se registró a unos y otros. En cambio, en Veracruz se aprobaron lineamientos muy específicos para garantizar la paridad constitucional, ya que para las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa se establecieron bloques de competitividad (alta, intermedia y baja votación), distribución paritaria en los bloques de baja y alta votación, alternancia y homogeneidad en las fórmulas. Aun así, las candidatas obtuvieron 10 de los 30 escaños asignados por este principio.

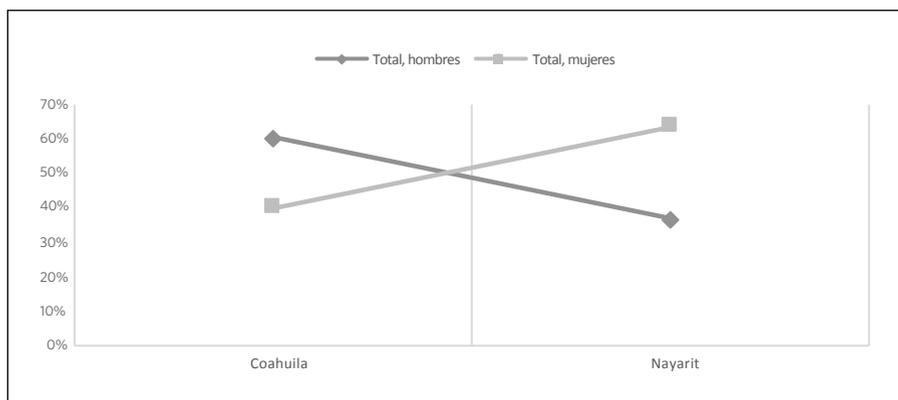
Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa destacan por tener números bajos de mujeres electas por representación proporcional en comparación con los hombres, al obtener, tres, tres y cinco escaños, respectivamente, en magnitudes de congreso de 10 a 15 escaños. Esto se explica porque, si bien se adopta la alternancia en el orden de las listas que presentan los partidos, éstas se encabezaron mayoritariamente por hombres, lo que les favorece si la asignación es impar.

#### *Proceso electoral local 2016-2017*

En el proceso electoral local 2016-2017 únicamente Coahuila y Nayarit renovaron su congreso. En Coahuila las mujeres obtuvieron 60% de las curules. Cabe señalar que la normativa faculta a la autoridad electoral para que, a través de asignaciones de representación proporcional se logre la integración paritaria del Congreso local. Es decir, la paridad no sólo es en la postulación de candidaturas, sino que son cupos reservados (50%) en la Cámara. Además, las listas para asignaciones por el principio de representación proporcional no

se aceptaron alternadas, sino que se solicitaron dos listas, una de cada sexo, a fin de que la autoridad electoral realizara los ajustes necesarios para cumplir con la paridad. Asimismo, se especificó que en caso de candidaturas impares por el principio de mayoría relativa, el número mayoritario debería favorecer a las mujeres. Finalmente, para fórmulas de candidaturas independientes se consideró que pueden ser mixtas cuando el propietario es hombre, a fin de potenciar las posibilidades de las mujeres de acceder a un cargo por licencia del propietario (ver anexo, tabla 3).

**Gráfica 3**  
**Resultados del proceso electoral 2016-2017. Congresos locales**



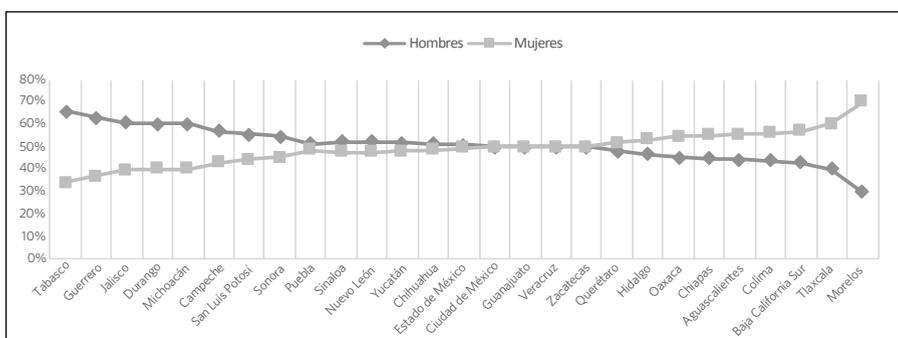
Fuente: Elaboración propia.

En Nayarit las candidatas ganaron 37% de los escaños disponibles (INE, 2018). La diferencia más notable fue que ganaron la mitad de las curules de mayoría relativa en comparación con los hombres. Esto se explica porque los lineamientos sólo establecen criterios para la postulación de candidaturas por el principio de representación proporcional (fórmulas alternadas y de un mismo género). Además, se adoptó la paridad en la postulación de candidaturas de mayoría relativa, pero sin indicaciones sobre cómo cumplirla.

*Proceso electoral local 2016-2017*

En 2018, treinta entidades federativas tuvieron elecciones locales y en todas ellas los Organismos Públicos Locales Electorales emitieron lineamientos de paridad, ya sea mediante acuerdos de registro de candidaturas o de paridad, o a través de reglamentos para el registro de candidaturas como en Baja California Sur, Estado de México y Veracruz (INE, 2018).

**Gráfica 4**  
**Resultados del proceso electoral 2017-2018. Congresos locales**



Fuente: Elaboración propia.

En Baja California Sur los lineamientos emitidos para este proceso electoral refrendaron una práctica que ya se había observado desde el proceso 2014-2015 para las candidaturas por el principio de mayoría relativa, al sólo exigir el cumplimiento de los principios de paridad y postulación de fórmulas de un mismo género (excepto para candidaturas independientes, en las que puede variar siempre y cuando se trate de un candidato propietario hombre y la suplente sea una mujer), sin considerar el nivel de competitividad de los partidos en cada distrito. Sin embargo, a diferencia del proceso electoral local anterior, esta vez avanzaron en los criterios para la postulación de candidaturas por el principio de representación proporcional, al

adoptar la paridad horizontal, es decir, que las listas de candidaturas de los partidos se encabezaran por mujeres para maximizar su participación política. Además, adoptaron la alternancia en las listas y la integración de fórmulas por personas de un mismo sexo (paridad vertical). Como resultado, las cinco curules que se asignaron por dicho principio las obtuvieron candidatas, lo cual, sumado a los siete escaños que obtuvieron por mayoría relativa arrojó un total de 57.14% de los cargos electivos del Congreso local.

En contraparte, los lineamientos más exhaustivos en cantidad de criterios en el proceso electoral 2017-2018 fueron los de Querétaro, ya que, además de las reglas básicas (fórmulas de un mismo género, alternancia y bloques de competitividad) establecieron que, si el número de postulaciones es impar, ésta debe asignarse a mujeres. Además, se verificó la paridad en cada uno de ellos bloque de competitividad (a diferencia de lo que sucede con otras entidades como Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Jalisco, Guerrero, Sonora y Zacatecas); se privilegió la postulación paritaria sobre cualquier otro derecho individual que pudiera alegarse, como la reelección, y, para el caso de candidaturas independientes se aprobó que, si el propietario es hombre, la suplente puede ser mujer, a fin de ampliar las posibilidades de éstas de acceder a un escaño por suplencia del titular. En consecuencia, las mujeres obtuvieron 52% de los escaños en el Congreso queretano.

En Nuevo León los lineamientos señalan que los partidos políticos pueden escoger diversos criterios de "rentabilidad" para hacer los bloques de competitividad. Las opciones se diferencian entre qué margen de votación les favorece más, ya sea los resultados del último proceso electoral, el resultado de promediar ese con el anterior, o bien, del más reciente promediado con los dos anteriores en la elección de diputaciones locales y de ayuntamientos. Además, esta entidad destaca por establecer criterios sobre el uso del sobrenombre en la boleta, al argumentar que esto podría impactar de manera positiva en el derecho al voto pasivo de las personas transexuales. En ningún caso, el apodo podrá sustituir o modificar, el nombre o apellidos del candidato, por lo que deberá ser colocado después del nombre completo

de las o los candidatos que así lo hayan solicitado. Así, las mujeres obtuvieron 48% de los escaños del Congreso de Nuevo León.

Oaxaca también emitió disposiciones en relación con la población transexual al resaltar que:

En caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxe, la postulación de la candidatura corresponderá al género al que la persona se auto adscriba y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. De la cual el partido político postulante deberá informar en el registro correspondiente a la fórmula o planilla de que se trate (Anexo IEEPCO-CG-76/2017).

Por otro lado, en Tabasco se establece la obligación de usar lenguaje incluyente y el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres y, en Yucatán se adoptó la obligación de usar lenguaje incluyente en las convocatorias de selección interna de los partidos políticos. Por su parte, en Colima se establece que los partidos políticos deberán vigilar que sus candidatas y candidatos no sean víctimas de discriminación, la calumnia y violencia política con elementos de género. En Colima y Oaxaca las mujeres obtuvieron 56 y 55% de los escaños, respectivamente. En Tabasco obtuvieron 34% de escaños y en Yucatán, 48%.

Otro elemento importante refiere a la paridad en la integración de los congresos. Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro, Yucatán y Zacatecas son entidades federativas donde la autoridad administrativa electoral local tiene la facultad y obligación de lograr que los órganos colegiados queden integrados de manera paritaria, por lo que se puede afectar el orden de prelación de las listas de representación proporcional. Coahuila y Veracruz también contemplan la paridad en la integración del Poder Legislativo local, lo cual se señala desde la Ley Electoral Local, no sólo a partir de lineamientos. En Colima, Oaxaca y Morelos las listas de diputaciones de representación proporcional deben empezar con mujeres. Como resultado, estas tres

entidades tienen mayoría de mujeres en sus congresos con 56, 70 y 55% de escaños, respectivamente.

En materia de inclusión de grupos sociales históricamente discriminados destaca la Ciudad de México, donde se contempla una acción afirmativa para personas indígenas y otra para jóvenes (entre 18 y 29 años). Ésta consiste en incluir en la conformación de planillas al menos una fórmula de personas jóvenes y una de personas indígenas. En Zacatecas existe una cuota para personas jóvenes, tanto en diputaciones como en ayuntamientos, que consiste en postular a personas que tengan entre 18 y 29 años en el 20% de las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional. Además, se señala una cuota para personas migrantes que consiste en que, en las listas de representación proporcional, se deberá incluir en el último lugar una fórmula de candidato (a) propietario (a) y suplente con carácter de migrante.

### **Innovaciones locales: de la paridad en las candidaturas a los escaños reservados**

El proceso electoral 2017-2018 tuvo como resultado una histórica redistribución del poder entre hombres y mujeres en el ámbito legislativo, tanto en el nivel local como federal. De las 585 curules de mayoría relativa en las 30 entidades que renovaron sus congresos locales, las mujeres obtuvieron 46.6%. En la Cámara de Diputados obtuvieron 48% de escaños y 49% en el Senado de la República.

Dos disposiciones que implementaron las entidades federativas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos de elección fueron: 1) la adopción de escaños reservados para mujeres, y 2) las cuotas paritarias aplicables a los resultados electorales en los órganos legislativos. Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas establecieron lineamientos que, además de aplicar el principio constitucional a las candidaturas, lo adoptan para la integración de los congresos locales. Para ello, las autoridades administrativas electorales tienen la facultad de

modificar el orden de prelación de las listas de representación proporcional y, de esa manera, lograr que las mujeres tengan acceso al 50% de los escaños.

La paridad en la integración de los órganos de elección es una interpretación del principio constitucional, realizado por parte de la autoridad electoral (administrativa y/o jurisdiccional), y en algunos casos, del Legislativo local. A la fecha, esta interpretación se ha aplicado de dos maneras: la primera es como acción afirmativa de escaños reservados, que destina a las mujeres un número o porcentaje predeterminado de lugares en los órganos legislativos. La segunda, como una cuota o paridad aplicable a los resultados electorales. Desde esta perspectiva, se exige que los órganos, cuya composición se define a través de una elección, estén conformados por un porcentaje mínimo de mujeres o máximo de cualquiera de los sexos. La diferencia de este mecanismo respecto de los escaños reservados es que su reglamentación suele involucrar la confección de listas separadas para mujeres y para hombres.

Un ejemplo de la aplicación de escaños reservados es Colombia, donde la Cámara de Representantes cuenta con un representante elegido por los residentes en el exterior, otro elegido por las comunidades indígenas, dos por las comunidades negras, y tres para minorías políticas y sociales que cumplan los requisitos de ley. En cambio, las cuotas o paridad aplicable a los resultados se han llevado a cabo por el Partido Socialdemócrata Alemán para la designación de órganos colegiados internos, en la que diseñan tres listas separadas (una de hombres, una de mujeres y una compuesta) y se vota en dos vueltas, una para cubrir la cuota mínima de cada sexo, y otra para los cargos restantes.

Así, los escaños reservados y la aplicación sobre los resultados electorales evitan el problema de la disminución significativa entre el porcentaje de mujeres candidatas y las que obtienen el cargo. En otras palabras, garantizan la efectividad de la paridad como mecanismo de promoción de las mujeres a cargos de decisión. No obstante, estos mecanismos podrían establecer implícitamente un tope máximo a la presencia de mujeres en los órganos electivos, si no se establecen medidas para evitarlo, como ocurrió en Ciudad

de México, Zacatecas y Veracruz en el proceso electoral 2017-2018, donde mujeres y hombres obtuvieron 50% de los escaños en los resultados electorales. En Aguascalientes y Querétaro las mujeres obtuvieron 56 y 52% de las diputaciones locales, respectivamente; en Yucatán, 48%. En estos tres casos no sería factible obtener 50% para cada género debido al número impar de curules, por lo que será importante vigilar que uno de los sexos no quede sistemáticamente subrepresentado.

Otro elemento por considerar es la jerarquía normativa donde se contempla la paridad en la integración de los congresos. Ciudad de México, Coahuila y Veracruz adoptaron en la legislación electoral local. En consecuencia, si no hay una reforma en la materia, esta medida aplicará en posteriores procesos electorales locales. En cambio, en Aguascalientes, Querétaro, Yucatán y Zacatecas la acción afirmativa contemplada sólo en los lineamientos se acordó para el proceso electoral local 2017-2018, por lo que su aplicación en elecciones subsecuentes no está garantizada.

En síntesis, la adopción de la paridad en la integración de sus congresos locales no es un asunto menor para la Federación. Las estrategias de innovación en la implementación de las cuotas de género y paridad en nuestro país han sido, en algunas ocasiones, diseñadas originalmente en lo local y, posteriormente, en el nivel federal, como ocurrió con la paridad horizontal y la violencia política de género como delito electoral (Vázquez y Ponce 2017). En este sentido, la adopción de la paridad en la integración de los congresos locales constituye un avance importante para fortalecer la representación de las mujeres y, por tanto, para fortalecer la democracia paritaria.

### **Las resistencias de los partidos: impugnaciones de los lineamientos para no cumplir la paridad**

Otro aspecto para considerar es la judicialización de los lineamientos de paridad para promover su invalidez. En los cuatro procesos electorales locales llevados a cabo entre 2014 y 2018 la autoridad electoral jurisdiccional

ha emitido diversas sentencias en respuesta a las impugnaciones de los partidos a los acuerdos referidos. Esto ha sucedido en Tlaxcala, Oaxaca, Morelos, Jalisco, Hidalgo, Ciudad de México y Chihuahua, por mencionar algunos ejemplos (sentencia RAP-36/2017; TECDMX-JEL-47/2017, TECDMX-JEL-54/2017, TECDMX-JEL-55/2017; TEEHJDC-240/2017; SUP-REC-7-2017 y TEET-JE-060/2017, JE-061/2017, JE-062/2017 y JE-63/2017).

Los argumentos que han presentado los partidos para promover la invalidez de los lineamientos de paridad son diversos. Por ejemplo, en Baja California (2015-2016) argumentaron que la paridad histórica (por la cual se considera la votación obtenida en la elección inmediata anterior) no les era aplicable porque participaron en coalición en aquella ocasión y que no les era posible o razonable desglosar la votación recibida por cada partido. Por tanto, aducían que no les debían aplicar la acción afirmativa (Sentencia SG-JRC-38/2016). La autoridad jurisdiccional resolvió que no les sería aplicable el criterio de referencia de la votación inmediata anterior, pero que debían cumplir con la paridad de género en su aspecto horizontal cualitativo y cuantitativo en la postulación de sus candidatos.

En el proceso electoral local de Colima 2017-2018 se aprobaron lineamientos mediante el Acuerdo IEEC/CGA001/2017 para adoptar el criterio de bloques de competitividad, como señala el artículo 282 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, mediante la sentencia al Recurso de Apelación RA-08/2017 y acumulado RA-08/2017, emitida por el Tribunal Electoral Local del Estado, lo relativo a los bloques de paridad quedó revocado. La autoridad jurisdiccional consideró que el Instituto Electoral del Estado de Colima no tiene facultad para establecer dicho criterio al ser facultad exclusiva de los partidos políticos. Esta sentencia no fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que no se aplicaron bloques de competitividad en el registro de candidaturas en dicha entidad.

En Chihuahua 2017-2018 el OPL propuso que los partidos debían postular sus candidaturas de forma alternada entre géneros al interior de cada

bloque de competitividad, lo que fue impugnado por los partidos al señalar que dicha regla no se consideraba en la legislación local, y, por tanto, la autoridad no contaba con la facultad de adoptarla, y que afectaba el derecho de auto-organización de los partidos políticos, así como la posibilidad de reelección.

Estos ejemplos ilustran que persisten las resistencias de los partidos a cumplir la paridad de género. En este sentido, se argumenta que el esfuerzo constante de activistas, mujeres militantes de los partidos, legisladoras, académicas, autoridades electorales y jueces que promueven, vigilan y demandan en todo momento el cumplimiento de la normativa son una pieza fundamental para garantizar el acceso de las mujeres a las legislaturas.

## **Conclusiones**

El tema de la paridad en México se encuentra en una coyuntura histórica debido a la aprobación de la reforma constitucional de 2019, por la que se establece que la mitad de los cargos de decisión política en los tres ámbitos de gobierno, en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los organismos autónomos serán para mujeres. En este escenario, y debido a que se encuentra pendiente la instrumentación de dicha normativa, en este capítulo se planteó que, de no considerarse la experiencia local en materia de emisión de lineamientos para implementar la paridad horizontal y vertical en la discusión de las leyes reglamentarias respectivas, se haría factible un escenario en el que a las legislaturas que aprobaron la paridad en todo, no le sucedan legislaturas paritarias.

Si bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la paridad para la postulación de candidaturas a legislaturas locales, cada entidad tiene sus criterios para cumplirla y algunos son más efectivos que otros para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos públicos. Como se mostró en este capítulo, los lineamientos para garantizar la paridad han contribuido a dar un impulso significativo a la representación de las mujeres

en el Poder Legislativo. Las dos prácticas innovadoras locales más exitosas para garantizar la igualdad de los géneros en los congresos fueron: 1) establecer que las listas de candidaturas de representación proporcional no sean encabezadas exclusivamente por hombres (como ocurre en Colima, Oaxaca y Morelos) y, 2) contemplar la paridad en la integración final del legislativo, no sólo en las candidaturas, como sucede en Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Además, en este capítulo se mostró que las impugnaciones que presentan las organizaciones partidarias ante la autoridad electoral jurisdiccional para invalidar los lineamientos de paridad son sistemáticas, lo cual pone en evidencia que la judicialización de los lineamientos de paridad sigue siendo una vía por la cual los partidos intentan obstaculizar el acceso de las mujeres a los espacios de poder. De ahí la importancia de las acciones institucionales (funcionariado y autoridades electorales) y sociales (de personas activistas, académicas, periodistas) para promover y vigilar la igualdad entre hombres y mujeres en los espacios de toma de decisión.

Si bien se han observado avances importantes en la apertura de espacios de poder para las mujeres, todavía persisten retos para avanzar hacia una mayor representación sustantiva y la construcción de una democracia paritaria en el país. Uno de ellos es la homologación de los criterios para cumplir la paridad de género en las entidades federativas; otro, que los diseños fuertes de paridad se contemplen en la ley electoral o la Constitución local (como en la Ciudad de México, Coahuila y Veracruz), a fin de garantizar que no sean aplicables a un solo proceso electoral (Aguascalientes, Querétaro, Yucatán y Zacatecas); implementar medidas institucionales para combatir la violencia política en razón de género y la cobertura sexista de las candidatas y mujeres políticas, así como garantizar que éstas puedan ejercer los cargos en igualdad de condiciones que los hombres. Finalmente, sin la consecución de la igualdad sustantiva no es posible lograr el desarrollo sostenible y el bienestar de la población, por lo que es ineludible permanecer atentos a la evolución, los logros y los retos que persisten para la construcción de la democracia paritaria.

## Bibliografía

Archenti, N. y M. I. Tula (2017), "Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America", en Došek, Tomáš, Freidenberg, Flavia, Caminotti, Mariana y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 29-44.

Barreiro, L. et al. (2004), *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina (serie Mujer y Desarrollo, núm. 54).

Caminotti, M. y F. Freidenberg (2016), "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 228, septiembre-diciembre, 2016, pp. 121-144.

Dahlerup, Drude (2006), "The Story of the Theory of Critical Mass", en *Politics & Gender*, 2:4, pp. 511-22.

Flores-Ivich, G. y F. Freidenberg (2017), "¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación de las mujeres en las entidades federativas mexicanas", en Freidenberg, Flavia (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, IJ-UNAM / INE.

Franceschet, S. y J. Piscopo (2008), "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", en *Politics & Gender*, 4 (3), pp. 393-425.

Franceschet, S., M. L. Krook y J. Piscopo (eds.) (2012), *The Impact of Gender Quotas*, Nueva York, Oxford University Press.

Freidenberg, F. (ed.) (2017), *La representación política de las mujeres en México*, México, IJ-UNAM / INE, pp. 1-322.

Freidenvall, L. (2003), *Women's Political Representation and Gender Quotas. The Swedish Case*, Suecia, Universidad de Estocolmo.

Hinojosa, Magda (2012), *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*, Filadelfia, Temple University Press.

Htun, M. (2002), "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Suecia, IDEA Internacional.

INE (2018), *Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018*, INE-Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

Kapur, V. (1998), "Women's Contribution to the Democratization of Mexican Politics: An Exploration of Their Formal Participation in the National Action Party and the Party of the Democratic Revolution", University of California Press, pp. 363-388.

Ordóñez-Ghio y Flores-Ivich (2017), "Representación política de las mujeres en las entidades federativas: del principio de paridad a los lineamientos de competitividad en los distritos", en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, INE/UNAM, pp. 131-166.

Palma, E. y D. Cerva (2014), "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: el cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012", en *Política y gobierno*, volumen XXI, número 2, México, segundo semestre, pp. 291-325.

Palma, E. y A. Chimal (2012), "Partidos y cuotas de género: el impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México", en *Revista mexicana de estudios electorales*, núm. 11, México, julio 2011-julio 2012, pp. 53-77.

Rule, W. y M. Shugart (1995), "The Preference Vote and Election of Women: Women Win More Seats in Open List PR", disponible en <https://goo.gl/ZCuCpS> (fecha de consulta: 27 de agosto de 2017).

Schwindt-Bayer, L. A. (2010), *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

Studlar, D. T. y I. McAllister (2002), "Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women's Legislative Representation since 1950", en *European Journal of Political Research*, 41(2), pp. 233-253.

Vázquez Correa, L. y G. Ponce Sernicharo (2017), "Paridad vertical y horizontal en el Congreso de la Unión", en *Temas de la Agenda*, núm. 1, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Vázquez, L. (2019), "La distribución igualitaria del poder en Chiapas: de las cuotas de género a la paridad en todo", en *Mecanismos de inclusión y participación político electoral*, México, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, pp. 47-78.

Vázquez, L. (en imprenta), "Índice de representación sustantiva de las mujeres: Una propuesta para medir la representación de las mujeres en los congresos", en E. Palma y B. Rangel (eds.), *Democracia paritaria: campañas, elecciones y agendas pendientes*, México, SOMEE / INE.

Zetterberg (2001), "Gender Quotas and Political Effectiveness. Women's Experiences in Mexican State Legislatures", Uppsala University, Suecia, pp. 1-37.

**Anexo**

**Tabla 1**  
**Resultados del proceso electoral 2014-2015. Congresos locales**

Entidad	Hombres		Total, hombres	Mujeres		Total, mujeres	Curules
	MR	RP		MR	RP		
Baja California Sur	9	2	11	7	3	10	21
			52%			48%	
Campeche	10	6	16	11	8	19	35
			46%			54%	
Chiapas	11 (+1)*	6	18	13	10	23	41
			44%			56%	
Ciudad de México	24	12	36	16	14	30	66
			55%			45%	
Colima	11	4	15	5	5	10	25
			60%			40%	
Estado de México	26	21	47	19	9	28	75
			63%			37%	
Guanajuato	12	9	21	10	5	15	36
			58%			42%	
Guerrero	17	11	28	11	7	18	46
			61%			39%	
Jalisco	12	8	20	8	11	19	39
			51%			49%	
Michoacán	13	10	23	11	6	17	40
			58%			43%	
Morelos	15	0	15	3	12	15	30
			50%			50%	

\*Diputado migrante.

Continúa...

Entidad	Hombres		Total, hombres	Mujeres		Total, mujeres	Curules
	MR	RP		MR	RP		
Nuevo León	16	10	26	10	6	16	42
			62%			38%	
Querétaro	7	5	12	8	5	13	25
			48%			52%	
San Luis Potosí	9	9	18	6	3	9	27
			67%			33%	
Sonora	12	8	20	9	4	13	33
			61%			39%	
Tabasco	7	15	22	7	6	13	35
			63%			37%	
Yucatán	8	8	64%	7	2	36%	25
			16			9	

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos locales electorales y congresos locales.

**Tabla 2**  
**Resultados del proceso electoral 2015-2016. Congresos locales**

Entidad	Hombres		Total, hombres	Mujeres		Total, mujeres	Curules
	MR	RP		MR	RP		
Aguascalientes	7	7	14	7	7	14	27
			52%			52%	
Baja California	9	7	16	8	1	9	25
			64%			36%	
Chihuahua	9	7	16	13	4	17	33
			48%			52%	
Durango	8	6	14	7	4	11	25
			56%			44%	
Hidalgo	9	9	18	9	3	12	30
			60%			40%	
Oaxaca	14	10	24	11	7	18	42
			57%			43%	
Quintana Roo	7	7	14	8	3	11	25
			56%			44%	
Sinaloa	12	11	23	12	5	17	40
			58%			43%	
Tamaulipas	13	7	20	9	7	16	36
			56%			44%	
Tlaxcala	11	6	17	4	4	8	25
			68%			32%	
Veracruz	20	11	31	10	9	19	50
			62%			38%	
Zacatecas	9	5	47%	9	7	53%	30
			14			16	

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos locales electorales y congresos locales

**Tabla 3**  
**Resultados del proceso electoral 2016-2017. Congresos locales**

Entidad	Hombres		Total, hombres	Mujeres		Total, mujeres	Total, escaños
	MR	RP		MR	RP		
Coahuila	7	3	10	9	6	15	25
			40%			60%	
Nayarit	12	7	63%	6	5	37%	30
			19			11	

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos locales electorales y congresos locales.

**Tabla 4**  
**Resultados del proceso electoral 2017-2018. Congresos locales**

Entidad	Hombres		Total, hombres	Mujeres		Total, mujeres	Total, escaños
	MR	RP		MR	RP		
Aguascalientes	9	3	12	9	6	15	27
			44%			56%	
Baja California Sur	9	0	9	7	5	12	21
			43%			57%	
Campeche	15	5	20	6	9	15	35
			57%			43%	
Chiapas	11	7	18	13	9	22	40
			45%			55%	
Chihuahua	11	7	17	11	4	16	33
			52%			48%	
Ciudad de México	17	16	33	16	17	33	66
			50%			50%	
Colima	9	2	11	7	7	14	25
			44%			56%	

Continúa...

3. Proceso Legislativo, agendas parlamentarias y de género

Entidad	Hombres		Total, hombres	Mujeres		Total, mujeres	Total, escaños
	MR	RP		MR	RP		
Durango	9	6	15	6	4	10	25
			60%			40%	
Estado de México	22	16	38	23	14	37	75
			51%			49%	
Guanajuato	11	7	18	11	7	18	36
			50%			50%	
Guerrero	19	10	29	9	8	17	46
			63%			37%	
Hidalgo	8	6	14	10	6	16	30
			47%			53%	
Jalisco	13	10	23	7	8	15	38
			61%			39%	
Michoacán	14	10	24	10	6	16	40
			60%			40%	
Morelos	2	4	6	6	8	14	20
			30%			70%	
Nuevo León	14	8	22	12	8	20	42
			52%			48%	
Oaxaca	13	6	19	12	11	23	42
			45%			55%	
Puebla	12	8	20	13	6	19	39
			51%			49%	
Querétaro	7	5	12	8	5	13	25
			48%			52%	
San Luis Potosí	8	7	15	7	5	12	27
			56%			44%	

Continúa...

Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política

Entidad	Hombres		Total, hombres	Mujeres		Total, mujeres	Total, escaños
	MR	RP		MR	RP		
Sinaloa	14	7	21	10	9	19	40
			53%			48%	
Sonora	11	7	18	10	5	15	33
			55%			45%	
Tabasco	16	7	23	5	7	12	35
			66%			34%	
Tlaxcala	8	2	10	8	7	15	25
			40%			60%	
Veracruz	15	10	25	15	10	25	50
			50%			50%	
Yucatán	8	5	13	7	5	12	25
			52%			48%	
Zacatecas	13	2	50%	5	10	50%	30
			15			15	

Nota: Tamaulipas y Quintana Roo renuevan Congreso local en 2019.

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos locales electorales y congresos locales.

# **Factores institucionales implicados en las decisiones legislativas estatales en torno a los derechos sexuales y reproductivos**

**Carlos Arturo Martínez Carmona\***

## **Introducción**

Desde hace una década el matrimonio igualitario y el aborto han formado parte de la agenda pública en los estados de la República mexicana con precedentes nunca vistos. Dado el federalismo que caracteriza al país, la arena clave para el cambio en estas políticas se encuentra en los congresos estatales. Desde 2008 hasta la fecha, tomando como punto de partida el acceso a los derechos sexuales y reproductivos, el sentido de las decisiones respecto a estos temas se ha caracterizado por su diversidad presentándose en términos de ampliación, restricción y *statu quo*.

Cuando la literatura relativa al procesamiento de las decisiones de políticas se ha enfocado en estos temas, se ha puesto especial interés en la fuerza de los partidos de izquierda y de derecha para avanzar, contener o restringir el cambio en los temas (Beer, 2017a; Burstein and Linton, 2002; Engeli *et al.*,

---

\* Posdoctorante en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

2012a; Friedman, 2009; Green-Pedersen, 2007; Layman, 2001; Layman and Carsey, 2002); la capacidad de veto e iniciativa de ciertos actores políticos relevantes, con una importante referencia en el Ejecutivo (Cox *et al.*, 2001; Díez *et al.*, 2017; Saiegh, 2010); mientras que otras investigaciones han referido a otras facetas del sistema de partidos como la competencia electoral para abrir ventanas de oportunidad para el cambio (Corrales, 2017, 2015a; Soule, 2004). Sin embargo, cuando alrededor de América Latina se visitan las diferentes experiencias que han conducido a estos cambios las explicaciones operan de manera desigual y en algunos casos en contrasentido de los supuestos. Por ejemplo, en Brasil ante la iniciativa presidencial para despenalizar el aborto, el Partido de los Trabajadores contuvo la iniciativa (Kulczycki, 2014); en Nicaragua, el Partido Sandinista propuso y votó condiciones restrictivas para el aborto (Reuterswärd *et al.*, 2011); mientras que en México, sin el apoyo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) no hubiera sido posible avanzar en la agenda (Kulczycki, 2011, 2007). Los hechos también refutan algunos supuestos; en México en estados donde no ha habido alternancia de partidos durante décadas (es decir, nula competencia partidista) se han suscitado cambios en las políticas como en el caso de Coahuila para el tema del matrimonio igualitario o la aprobación de una causal de aborto en Hidalgo.

La diferenciación en los resultados y las rutas a seguir para su consecución invitan a cuestionar qué factores político-institucionales en el desempeño parlamentario a nivel subnacional influyen de manera articulada en aras de explicar la toma de decisiones que conduce a la ampliación de derechos sexuales y reproductivos, en concreto el matrimonio igualitario y la despenalización del aborto. Este capítulo utiliza el análisis cualitativo comparado (QCA, por sus siglas en inglés) dada su particular ventaja para tratar la diversidad de casos, considerar las diferencias en sus contextos, asumir que los fenómenos sociales se desarrollan de manera compleja y coyuntural, e implicar multicausalidad en la explicación. En este capítulo se considera una muestra representativa de 24 casos referentes a la presentación de iniciativas de ley para modificar el Código Civil, Código Penal o la Constitución estatal en materia de aborto y matrimonio. Los 24 casos se examinan en 12 entidades de la República mexicana tomando en cuenta su selección por las

variaciones en el resultado (ampliación, restricción y *statu quo*). Con la finalidad de tener explicaciones que se alimenten de las informaciones estatales se eligió el tratamiento legislativo en torno a las dos políticas para una misma realidad estatal, aunque situadas en diferentes momentos en el tiempo, es decir, diferentes periodos legislativos.

El ámbito subnacional mexicano se presenta como un laboratorio en donde confluyen actores, acontecimientos y factores implicados en lo referente a los temas como el aborto y el matrimonio. Resulta relevante que ante esta destacada agenda pública desde hace más de una década, los temas han sido muy poco explorados contando con sus honrosas excepciones (Beer, 2017b; Beer and Cruz-Aceves, 2018; Martínez, 2016). El análisis se centra en la selección de las variables mayormente instrumentadas tomando en cuenta la dimensión político-institucional, *ceteris paribus* otras dimensiones con diferente andamiaje conceptuales como la teoría de movimientos sociales (Blofield, 2006; Díez, 2015; Htun, 2003), y la teoría de la modernización (Inglehart and Norris, 2003). En este sentido, por medio del QCA se busca el conjunto de condiciones causales político-institucionales en presencia y ausencia que den cuenta de la explicación en términos de suficiencia y necesidad para explicar un resultado específico: la ampliación en derechos sexuales y reproductivos. Explorar la dimensión político-institucional permite refinar el análisis en las categorías que influyen en la explicación, y de manera ulterior reconocer si para el caso de las decisiones de estas políticas a nivel subnacional resulta un conjunto de configuraciones que expliquen resultados similares. En este análisis se consideran cinco factores implicados: la ideología de las y los tomadores de decisiones, desagregada en la configuración política del Congreso y la ideología de la persona titular del Ejecutivo estatal; la competencia interpartidista estatal; condiciones precedentes legales que favorezcan el cambio, así como un contexto de coyuntura jurídica favorable para el cambio en las políticas específicas.

Esta investigación reconoce que la ideología de los tomadores de decisiones resulta ser una condición necesaria, pero no suficiente para la explicación, en todo caso requiere de su articulación con otro conjunto de condiciones

de causas institucionales para poder tener alcance explicativo. Mientras que las condiciones causales articuladas con el marco legal precedente, y las intervenciones de la Corte de manera directa e indirecta operan como condiciones necesarias para la explicación, la competencia interpartidista resulta un factor poco relevante para avanzar en las políticas; más aún, en ciertos casos se presenta como un factor obstaculizador.

Este capítulo se divide en cuatro apartados. En la primera sección se presenta el panorama de las decisiones en materia de despenalización del aborto y aprobación del matrimonio igualitario en el conjunto de los estados del país suscitados en la última década. En segunda instancia se presenta un marco conceptual apoyado en la dimensión político-institucional de abordaje a la toma de decisiones legislativas de estos temas, para lo cual se considera las discusiones de mayor resonancia en América Latina, además considerando otro conjunto de hipótesis de utilidad explicativa. Esta sección está seguida por el procesamiento del análisis cualitativo comparado, el cual se distingue por su sistematicidad mediante la secuencia de tres etapas en donde el diseño, análisis e interpretación se encuentran implicados. El QCA ofrece patrones explicativos dando cuenta de la necesidad y suficiencia de las condiciones causales, lo que da causa a las conclusiones de este capítulo.

## **La agenda subnacional del matrimonio igualitario y el aborto**

Una importante presencia en la agenda pública relacionada con los derechos sexuales y reproductivos destaca en años recientes en México. A partir de 2007 y 2009 las decisiones en la capital del país en lo relativo a la despenalización del aborto y la aprobación del matrimonio igualitario tuvieron efectos en las discusiones y decisiones en el nivel subnacional acerca de estos temas.

México, al ser un país con un carácter federal reconoce las responsabilidades y atribuciones a los congresos de los estados de legislar en materia civil y penal. Después de que la Ciudad de México legislara favorablemente y

que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) avalara las decisiones –previa presentación de inconstitucionalidad por parte del gobierno federal– en 16 estados de la República se legislaron modificaciones constitucionales para “proteger la vida desde la concepción”. En un lapso de cuatro años se realizaron reformas en estados como Morelos, Baja California, Colima, Sonora, Quintana Roo, Guanajuato, Durango, Puebla, Nayarit, Jalisco, Yucatán, San Luis Potosí, Oaxaca, Querétaro, Chiapas y Tamaulipas (Grupo de Información en Reproducción Elegida, 2013); el pasado 6 de marzo de 2019 se sumó a la lista el estado de Nuevo León. Sin embargo, a partir de 2011, coincidentemente con el reconocimiento constitucional de los tratados y acuerdos internacionales signados en materia de derechos humanos, las iniciativas regresivas en el tema del aborto tendieron a su estancamiento y se ampliaron causales de aborto en al menos cuatro estados: Michoacán, Guerrero, Hidalgo y Tlaxcala.

En lo referente al matrimonio igualitario después de la aprobación de la decisión en la Ciudad de México no se crearon candados específicos en las entidades, como ocurrió con el tema del aborto, sobre todo porque las legislaciones civiles no incluían el matrimonio entre personas del mismo sexo al establecer que el matrimonio, palabras más palabras menos, “es un contrato entre hombre y mujer con fines de procreación y protección de la especie”.<sup>1</sup> Sería después de un conjunto de amparos en diferentes entidades del país que la SCJN atraería los casos y sentaría jurisprudencia en abril de 2015 al señalar que el rechazar el derecho a los contratos civiles del matrimonio entre personas del mismo sexo se basa en la discriminación y no sitúa en términos de igualdad a las personas ante la ley.

El 15 de mayo de 2016, durante la celebración del Día contra la Homofobia el entonces presidente Enrique Peña Nieto lanzaría un conjunto de iniciativas de ley en materia de derechos sexuales, entre estas una reforma al Código Civil federal que reconociera el matrimonio igualitario. Durante la resolución de

---

1 La excepción en todo el país se encontraba en el Código Civil del Estado de Quintana Roo que no hacía la distinción del género entre los contrayentes.

los casos individuales por parte de la Corte –entre 2012 y 2014–, después de la jurisprudencia de 2015, y de la presentación de la iniciativa presidencial se desencadenaría un número importante de iniciativas de ley en todos los congresos de los estados del país, impulsadas por miembros de los partidos de centro e izquierda. Sin embargo, hoy solamente siete estados de la República, a parte de la capital, han legislado el matrimonio igualitario:<sup>2</sup> Michoacán, Tlaxcala,<sup>3</sup> Campeche, Coahuila, Morelos, Nayarit y Colima.

En la toma de decisiones pública respecto al tema de los derechos sexuales y reproductivos en el ámbito subnacional sólo en una porción limitada de estados se ha logrado avanzar en los temas para que mujeres y personas de la comunidad LGBT tengan a su disposición un andamiaje de derechos relativamente más amplio que hace algunos años. Esta investigación propone avanzar en la faceta de carácter institucional relacionada con la toma de decisiones sobre el matrimonio y el aborto. Partiendo del supuesto que considera que las y los tomadores de decisiones y su ideología política tienen un papel central, y donde las condiciones legales contextuales articuladas a las políticas pueden funcionar de manera importante para avanzar en la expansión de derechos.

### **Aproximaciones conceptuales político-institucionales**

De acuerdo con las investigaciones realizadas en América Latina los partidos políticos y su ideología se presentan como una condición necesaria para el cambio en las decisiones relativas al matrimonio y el aborto. Sin la intervención de los involucrados simplemente las acciones de actores extrainstitucionales no podrían avanzar en sus agendas, ya sean estos movimientos

---

2 En estados como Chiapas y Jalisco se cuenta con el matrimonio entre personas del mismo sexo debido a la intervención directa de la Corte acerca del carácter de inconstitucional de la sección específica de los artículos respectivos al matrimonio en términos de su carácter excluyente. Aún sin intervención de los respectivos congresos estatales para legislar en la materia.

3 En el caso de Tlaxcala se presentaron dos iniciativas de ley en la misma Legislatura. Una de ellas en respectiva al matrimonio, y otra a sociedades de convivencia; después de quedar estancada la primera en diciembre de 2016 se aprobaría la ley de sociedades de convivencia.

sociales o actores conservadores o religiosos (Beer and Cruz-Aceves, 2018; Corrales, 2017, 2015a; Schulenberg, 2013; Vaggione, 2006). En este sentido, cuando los partidos de izquierda, ya sean moderados –más cercanos al centro– o radicales, tienen una importante presencia en los congresos se ha considerado que tienen mayor simpatía por avanzar en derechos sexuales y reproductivos. El efecto en sentido contrario ocurre cuando los partidos relevantes en los congresos son de derecha, conservadores o articulados a un grupo religioso.

En América Latina se ha planteado también el importante peso del Poder Ejecutivo tanto en su proactividad como en su capacidad de veto para hacer la diferencia en torno a las decisiones legislativas (García Montero, 2007). En México a pesar de que desde la víspera del siglo XXI la configuración partidista plural en los congresos de los estados ha otorgado cierta autonomía para generar contrapesos y vigilancia al Ejecutivo (Beer, 2003), se han reconocido capacidades en los ejecutivos estatales tanto en su carácter de promotor de iniciativas como en su capacidad de veto cuando se tratan temas como el aborto y el matrimonio igualitario (Beer, 2017b; Beer and Cruz-Aceves, 2018).

Cuando se ha hecho referencia al sistema de partidos algunos autores han retomado una variable que bien ha funcionado para explicar el avance en derechos de grupos excluidos en contextos de democracias consolidadas, esto es la competencia partidista (Barrilleaux *et al.*, 2002). Cuando el sistema de partidos es competitivo en lugar de clausurar la agenda de las políticas que tienen un contenido moral esta forma parte del conflicto político y suponen mayor avance en derechos (Engeli *et al.*, 2012).

La competencia interpartidista como un atributo al sistema de partidos en contextos democráticos se presenta como una condición que abre la posibilidad de tomar decisiones en materia de derechos en las agendas de aborto y matrimonio igualitario (Corrales, 2017, 2015b; Kulczycki, 2014; Schnaith, 2009). Corrales (2015) señala que los derechos LGBT en América Latina han avanzado donde hay una fuerte competencia electoral, apuntando que

en estas circunstancias políticas no sólo los partidos de izquierda han apoyan las causas LGBT.

Cuando existe competencia entre los partidos políticos los intereses de todos los grupos se encuentran mejor representados (Barrilleaux, Holbrook, and Langer 2002). Por medio de un “énfasis selectivo” los partidos compiten llevando diferentes temas al centro del conflicto político (Green-Pedersen, 2007); al no tener mayorías dominantes los partidos se ven en la necesidad de debatir y discutir la agenda pensando en los costos y beneficios electorales.

Una excepción a la regla requiere ser considerada desde el momento en que América Latina ha sido posible la toma de decisiones para el cambio de las políticas de contenido moral durante el predominio de regímenes autoritarios o de partido único en el poder, como bien ilustran en materia de aborto Htun (2003) para América Latina y Beer (2017b) para el caso mexicano. En contextos de no competencia, estables o de partido único, resultará relevante en primer lugar que el tema sea colocado en la agenda pública, y que las posiciones ideológicas de los partidos sean coincidentes con el tipo de política a movilizar.

Las decisiones precedentes en materia de las políticas públicas articuladas a los grupos minoritarios beneficiarios del matrimonio y el aborto, en este caso poblaciones LGBT y mujeres, generan un marco legal que impacta en la toma de decisiones sobre las políticas en cuestión. Smith (2008, 2005) desde una perspectiva de institucionalismo histórico, señala que en los casos de Estados Unidos y Canadá a pesar de tener rasgos sociopolíticos y culturales similares la penalización de la sodomía en los estados de la unión americana y las leyes antidiscriminación que reconocen a las personas homosexuales en Canadá hacen la diferencia acerca de avanzar en el matrimonio igualitario en estos dos países. Mientras que, en las comparaciones entre los países europeos y los estados de la unión americana el “modelo incremental” para los derechos sexuales ha sido puesto a prueba de manera exitosa (Aloni, 2010; Fellmeth, 2008; Merin, 2002; Smith, 2008, 2005).

Por otra parte, cuando las constituciones incorporan los estándares de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional las Cortes tienen el potencial de avanzar o salvaguardar los derechos de las mujeres (Waylen, 2002) y de las poblaciones LGBTI+. Las cortes proveen de parámetros para la actuación de los políticos, sus intervenciones y resoluciones sobre la constitucionalidad de derechos y leyes generando un marco de condiciones jurídicas para el avance de los derechos. Ya varios autores han señalado que cuando las Cortes operan de manera autónoma y progresiva el avance en los derechos surge como una posibilidad debido a su intervención como sostén y apoyo de las demandas en la sociedad civil (Alexander, 2008; Bergallo *et al.*, 2018; Sikkink, 2011).

#### **Procesamiento del análisis cualitativo comparado**

En este capítulo se utiliza el análisis cualitativo comparado (QCA, por sus siglas en inglés) con fines de obtener síntesis complejas y parsimoniosas acerca de los factores institucionales y políticos implicados en la toma de decisiones en relación con el matrimonio y el aborto en los estados de la República.

Inicialmente propuesto por Charles Ragin (1987), el QCA tiene la capacidad de atender de manera sistemática la diversidad y complejidad de los casos tomándolos de manera conjunta, así como la posibilidad de articular patrones de causas alcanzando explicaciones parsimoniosas. Al suponer que las mismas causas en contextos diferentes no siempre conducen al mismo resultado, y que un fenómeno social concreto puede ser explicado por diferentes patrones de causas, el QCA otorga diferentes soluciones alternativas confrontando la complejidad en búsqueda de la parsimonia en el resultado del análisis.

Como un método comparado sistemático basado en la teoría de conjuntos y el álgebra booleana, el QCA tiene como objetivo arribar a explicaciones causales que cuenten con aproximaciones sistemáticas y que potencialmente operen para la generalización del fenómeno social analizado. Para lograr

tal propósito el método ofrece de manera pormenorizada el procesamiento del análisis mediante tres etapas concretas: selección de casos y descripción, momento analítico, e interpretación; entiéndase que estas etapas no son de carácter lineal, sino progresivo y helicoidal. Además de su atribución sistemática, el procesamiento del método mediante etapas conduce a la transparencia, y capacidad de replicabilidad como se reconocerá en su aplicación. En lo subsecuente el carácter expositivo de este capítulo se realiza tomando en cuenta este proceso.

### **Selección de casos y operacionalización**

La selección de casos para esta investigación se basa en el método de “más diferentes más similares” (Przeworski y Teune, 1970) el cual refiere a tomar casos que sean similares en sus características, pero diferentes en sus resultados, de este modo se presenta una justificación en los casos a ser comparados y se evita el sesgo en la selección. Para esta investigación se seleccionaron 12 estados de la República mexicana considerando su distribución regional, estados en los cuales se hubieran presentado iniciativas de ley en los congresos estatales para ampliar o restringir causales de aborto o el matrimonio igualitario a partir de 2008; se consideraron estados en donde hubiera partidos políticos gobernando con diferente representatividad ideológica; asimismo se incluyeron estados que hubieran contado con alternancia partidista y gobiernos sin cambio en el partido gobernando. Además, se tomó en cuenta que los estados deberían presentar diferentes formas de respuestas o de resultados legislativos en relación con los temas en términos de ampliación, restricción o *statu quo* (ver tabla 1).

Las informaciones respectivas al cambio en la política del matrimonio y aborto, esto es la variable dependiente o el resultado a ser explicado, fueron recabadas por medio de diferentes fuentes de información. Entre estas se encuentra el libro *Omisión e Indiferencia* del Grupo de Información Reproductiva Elegida (2015), y los trabajos de investigación de Carla Martínez (2016) y Alex Alí Méndez (2018) donde se sistematizan los datos referentes

a los resultados del cambio en las políticas, considerando las 32 entidades del país. Además, se visitaron las constituciones, códigos civiles y códigos penales de los estados para corroborar algunas informaciones.

**Tabla 1**  
**Características de los casos seleccionados**

Estado/Región	Política	Caso	Tipo de iniciativa	Núm. de legislatura	Periodo	Tipo de decisión
Michoacán (Occidente)	Matrimonio	A1	Ampliación	LXXIII	2015-2018	Ampliación
	Aborto	A2	Ampliación	LXXI	2012-2015	Ampliación
Tlaxcala (Centro)	Matrimonio	B1	Ampliación	LXI	2013-2016	Ampliación
	Aborto	B2	Ampliación	LX	2011-2014	Ampliación
Campeche (Sur)	Matrimonio	C1	Ampliación	LXXI	2015-2018	Ampliación
	Aborto	C2	Restricción	LX	2009-2012	<i>Statu quo</i>
Coahuila (Norte)	Matrimonio	D1	Ampliación	LIX	2012-2014	Ampliación
	Aborto	D2	Ampliación	LIX	2012-2014	<i>Statu quo</i>
Morelos (Centro)	Matrimonio	E1	Ampliación	LIII	2015-2017	Ampliación
	Aborto	E2	Restricción	L	2006-2009	Restricción
Nayarit (Occidente)	Matrimonio	F1	Ampliación	XXXI	2014-2017	Ampliación
	Aborto	F2	Restricción	XXIX	2008-2011	Restricción
Guerrero (Sur)	Matrimonio	G1	Ampliación	LXI	2015-2018	<i>Statu quo</i>
	Aborto	G2	Ampliación	LX	2012-2015	Ampliación
Hidalgo (Centro)	Matrimonio	H1	Ampliación	LXII	2013-2016	<i>Statu quo</i>
	Aborto	H2	Ampliación	LIX	2005-2008	Ampliación
Sinaloa (Norte)	Matrimonio	I1	Ampliación	LXI	2013-2016	<i>Statu quo</i>
	Aborto	I2	Restricción/Ampliación	LIX	2007-2010	<i>Statu quo</i>
Aguascalientes (Bajío)	Matrimonio	J1	Ampliación	LXII	2013-2016	<i>Statu quo</i>
	Aborto	J2	Restricción/Ampliación	LX	2007-2010	<i>Statu quo</i>

Continúa...

Estado/Región	Política	Caso	Tipo de iniciativa	Núm. de legislatura	Periodo	Tipo de decisión
Guanajuato (Bajío)	Matrimonio	K1	Ampliación	LXII	2012-2015	Restricción
	Aborto	K2	Restricción	LX	2006-2009	Restricción
Baja California (Norte)	Matrimonio	L1	Ampliación	XXI	2013-2016	Restricción
	Aborto	L2	Restricción	XIX	2007-2010	Restricción

Fuente: Elaboración propia con información de Martínez (2016), Méndez (2018), Grupo de Información Reproductiva Elegida (2015) y <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio.htm>.

En lo referente a las variables independientes o condiciones causales implicadas se consideraron informaciones provenientes de las páginas electrónicas gubernamentales de los estados, la página electrónica del Congreso de la Unión, así como las informaciones provenientes de las leyes de no discriminación, y códigos civiles y penales. Las condiciones causales y sus observables, así como la satisfacción de su ocurrencia y el número de casos que satisfacen la condición causal se tratan a continuación.

Cuando se hace referencia a la *configuración ideológica de izquierda, centro o centro izquierda del Congreso* en primer lugar se observa el número de legisladores de cada partido en la legislatura respectiva, acorde con el momento en el que se realizaron las iniciativas de ley, como se presenta en la tabla 1. Esta revisión se realizó con base en la página electrónica de la Cámara de Diputados.<sup>4</sup> Se consideró al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como un partido de centro, al PRD (y otros como Convergencia, Movimiento Ciudadano y Morena) como de izquierda, y al Partido Acción Nacional (PAN) (y el Partido Verde Ecologista de México) como de derecha; en todos los casos los partidos mayoritarios fueron los tres partidos nacionales más importantes; sin embargo, cuando había una distribución relativamente homogénea entre estos partidos el peso de los partidos pequeños fue relevante para definir la configuración ideológica.

4 Véase: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio.htm>.

Cuando un partido político presentó un porcentaje mayor al 50% de curules ocupadas se consideró que el Congreso poseía el carácter ideológico de ese partido. Cuando el porcentaje de la primera fuerza oscilaba entre el 35% y el 49% se requirió identificar qué partido representa la segunda fuerza y tomar una decisión acerca del carácter de la configuración ideológica del Congreso. Cuando la primera fuerza estaba constituida por el PRI y la segunda pertenecía al PRD, o viceversa, se consideró como una configuración de centroizquierda. Por otro lado, cuando la primera fuerza pertenecía al PRI pero la segunda al PAN se considera como centro-derecha. En ninguno de los casos examinados se identificó una primera fuerza panista y una segunda fuerza perredista o viceversa, o una primera fuerza de un partido pequeño en el ámbito nacional. De este modo cuando de manera unitaria el PRI o el PRD representaban una mayoría absoluta en el Congreso, o cuando la adición del número de curules ocupadas por estos dos partidos era mayoritaria se consideró que se cumplía de manera satisfactoria la configuración causal. En caso contrario, cuando el PAN fue un partido mayoritario, o cuando este partido y el PRI conformaban la mayoría del Congreso estatal la condición causal se presentó como ausente. De los 24 casos que conforman esta investigación 12 legislaturas presentaron una configuración ideológica de izquierda, centro o centro izquierda en el Congreso (ver tabla 3).

Por otra parte, para identificar si la *filiación ideológica del gobernador era de centro o de izquierda*, simplemente se tomó como referencia al partido político por el que fue elegido el gobernador y su respectiva correspondencia ideológica en los términos antes expuestos. Aunque desde la década pasada se reconocen las alianzas entre partidos ideológicamente diferenciados para ocupar cargos gubernamentales estatales, en los 12 estados seleccionados no se presentó la ocurrencia de este fenómeno. Durante la presentación de las 24 iniciativas para modificar las leyes en materia de derechos sexuales y reproductivos se coincidió con que 17 gobernadores tenían una ideología de centro o de izquierda (ver tabla 3).

En el caso de la *competencia partidista* en la entidad, en primer lugar, se consideró a los estados en los que no había habido alternancia partidista después

de décadas de gobiernos priistas, o los estados en los que se mantenía un partido por más de dos periodos gobernando la entidad, en estos casos se desestimó de facto la idea de competencia interpartidista. Sin embargo, se consideró como factor relevante la ocurrencia de la alternancia partidista anterior inmediata en el Congreso; para ello se revisó la integración de la legislatura del estado previa a aquella en la que se presentó la iniciativa, y se observó si hubo cambio en la primera fuerza partidista. Los casos que se encontraron en condiciones de competencia partidista fueron en total cinco de los 24 que comprende esta investigación (ver tabla 3).

El tratamiento de las condiciones legales favorables estuvo comprendido por dos factores: leyes antidiscriminación y leyes específicas sobre las políticas. Se analizaron las leyes antidiscriminación de las entidades donde las motivaciones por orientación sexual y género fueran una de las causales explícitas de discriminación; para tal efecto se analizaron las leyes estatales considerando la versión anterior inmediatas al periodo de la legislatura examinado, el sitio electrónico de sistema de consulta de la SCJN provee acceso a las distintas versiones de las leyes de interés en los estados.<sup>5</sup> Las leyes específicas sobre las políticas consistieron en antecedentes legales de uniones entre personas del mismo sexo diferentes al matrimonio, para el aborto la suma de al menos cuatro causales de aborto reconocidas, en ambos casos se supone que estos antecedentes permiten avanzar al respecto en el tema. Sólo la mitad de los 24 casos que forman parte de esta investigación cuenta con la presencia de condiciones legales favorables (ver tabla 3).

En cuanto a la *coyuntura jurídica* refiere a dos factores, por una parte al fortalecimiento de las herramientas argumentativas de los jueces en materia de derechos humanos, por otra parte, a las posiciones de la SCJN con respecto a los temas específicos ya sea mediante resoluciones a nivel nacional o estatal. Para el tema del aborto se refieren a las reformas legales realizadas en el año 2011 que colocan a la Constitución Mexicana en el mismo nivel que los

---

<sup>5</sup> Sistema de Consulta de la SCJN, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sistema-de-consulta/#/> (fecha de consulta: octubre de 2018).

acuerdos internacionales signados por México, entre estos una pluralidad que respeta los derechos de las mujeres. En lo referente al matrimonio se tomó en cuenta la jurisprudencia sentada por la Corte en abril de 2015, la cual establece el carácter de inconstitucionalidad de los marcos legales estatales que niegan el derecho al matrimonio a las parejas del mismo sexo, sin que esto tenga un carácter vinculante para que los congresos modifiquen sus legislaciones. Trece casos cuentan con la presencia de una coyuntura jurídica del total de aquellos que forman parte de esta investigación (ver tabla 3).

### **Momento analítico**

El método QCA cuenta hoy en día con diferentes modalidades de análisis. Para esta investigación se ha decidido aplicar la modalidad de conjuntos binarios, mejor conocido como *crisp-set* (csQCA). Para esta investigación el resultado a explicar es codificado como 1 si se toman decisiones legislativas para ampliar derechos y es codificada como 0 cuando se restringe derechos, ya sea a partir de una decisión legislativa o cuando se mantiene el *statu quo*, lo cual al final también implica una decisión. Las condiciones causales referentes a la Configuración ideológica del Congreso estatal: izquierda, centro o centro izquierda (CI), Gobernador de izquierda, centro o centro izquierda (GI), Competencia interpartidista (CP), Condiciones legales favorables (CL), y Coyuntura jurídica (CJ) siguen la misma lógica dicotómica, esto es, adquieren los valores de 1 cuando se encuentran en presencia y de 0 cuando están en ausencia (ver tabla 2).

El paso siguiente consiste en la construcción de una tabla dicotómica en donde se sistematice el conjunto de informaciones recabadas para cada uno de los casos seleccionados acorde con la operacionalización señalada líneas arriba, tomado como guía las condiciones causales consideradas para el análisis en términos de presencia y ausencia. Esto se ilustra en la tabla 3.

**Tabla 2**  
**Modelo analítico para la toma de decisiones respectiva**  
**a las políticas de matrimonio igualitario y aborto**

Condiciones causales consideradas		
Denominación	Siglas	Valores posibles
Configuración ideológica del Congreso estatal: izquierda, centro o centro izquierda	CI	1 = presencia; 0 = ausencia
Gobernador de izquierda, centro o centro izquierda	GI	1 = presencia; 0 = ausencia
Competencia interpartidista	CP	1 = presencia; 0 = ausencia
Condiciones legales favorables	CL	1 = presencia; 0 = ausencia
Coyuntura jurídica	CJ	1 = presencia; 0 = ausencia
Resultado para explicar		
Decisiones legislativas para la ampliación de derechos sexuales y reproductivos	Y	1 = presencia; 0 = ausencia

Fuente: Elaboración propia.

La sistematización de las informaciones por medio de la tabla dicotómica permite suponer una serie de inferencias al articular condiciones de causas con el resultado y su reproducción en diferentes casos tanto de éxito como de fracaso, y comenzar a generar inferencias y supuestos explicativos individuales y hasta de manera conjunta. Por ejemplo, en el caso de la aprobación de una causal de aborto en Michoacán (A2) se requirió de la presencia de todo el conjunto de condiciones causales para su ocurrencia; mientras que contrasta en la ausencia de las cinco condiciones causales para el tema de la despenalización y el avance del matrimonio igualitario en Guanajuato (K2). El análisis de los casos tomados de manera independiente presenta una riqueza de gran valía pero poco nos dice sobre patrones explicativos

para el conjunto de los casos, aun así se compararon dos casos similares. Si se toma como ejemplo que mientras para un caso la presencia de una condición como la competencia interpartidista puede parecer central como ocurre para el tema de la despenalización del aborto en Michoacán, para el caso del matrimonio igualitario en el mismo estado su presencia es irrelevante.

**Tabla 3**  
**Tabla dicotómica de condiciones causales para las decisiones**  
**sobre matrimonio y aborto en los estados de la República mexicana**

Estado	Pol.	Casos	CI	GI	CP	CL	CJ	Y
Mich.	M.I.	A1	1	1	0	1	1	1
	Ab.	A2	1	1	1	1	1	1
Tlax.	M.I.	B1	0	1	0	1	1	1
	Ab.	B2	0	1	0	0	1	1
Camp.	M.I.	C1	1	1	0	1	1	1
	Ab.	C2	0	1	0	0	0	0
Coah.	M.I.	D1	1	1	0	1	0	1
	Ab.	D2	1	1	0	1	1	0
Mor.	M.I.	E1	1	1	1	1	1	1
	Ab.	E2	0	0	0	0	1	0
Nay.	M.I.	F1	1	1	0	1	1	1
	Ab.	F2	1	1	0	0	0	0
Gro.	M.I.	G1	1	1	1	0	1	0
	Ab.	G2	1	1	0	1	1	1
Hgo.	M.I.	H1	1	1	0	0	0	0
	Ab.	H2	1	1	0	1	1	1
Sin.	M.I.	I1	0	0	0	1	0	0
	Ab.	I2	0	1	0	0	0	0

*Continúa...*

Estado	Pol.	Casos	CI	GI	CP	CL	CJ	Y
Ags.	M.I.	J1	0	1	0	1	0	0
	Ab.	J2	0	0	1	0	0	0
Gto.	M.I.	K1	0	0	0	0	0	0
	Ab.	K2	0	0	0	0	0	0
B. C.	M.I.	L1	0	0	1	0	0	0
	Ab.	L2	0	0	0	0	1	0

CI: Configuración ideológica de izquierda, centro o centro izquierda del Congreso; GI: Gobernador de izquierda, centro o centro izquierda; CP: Competencia interpartidista; CL: Condiciones legales; CJ: coyuntura jurídica; Y: Decisiones para la ampliación de derechos.

1 = Presencia de la condición causal; 0 = Ausencia de la condición causal.

Fuente: Elaboración propia.

Mediante la aplicación del *software* fsQCA 2.5, tomando como punto de partida la base de datos presentada en la tabla dicotómica (tabla 1), es posible obtener una tabla de verdad (tabla 2) que permita identificar los casos que se encuentran en las posibles configuraciones de causas existentes (en este caso, 32).

La interpretación de la tabla 2 puede realizarse como sigue: las configuraciones que van del número 1 a la 5 presentan la combinación de condiciones causales para los casos de éxito. En la configuración 1, en donde todas las condiciones causales están presentes, se encuentran casos como despenalización de aborto en Michoacán (A2) y matrimonio igualitario en Morelos (E1). La configuración 2 presenta la ausencia de dos condiciones causales: competencia interpartidista y coyuntura jurídica, y la presencia del resto de condiciones; el caso de Coahuila en materia de matrimonio (D1) cumple con este tipo de configuración. La configuración 3 refiere a la presencia de dos condiciones causales: gobernador de izquierda y/o centro y coyuntura jurídica, y la ausencia de las otras tres condiciones; el caso de despenalización del aborto en el estado de Tlaxcala (B2) ilustra esta configuración.

**Tabla 4**  
**Tabla de verdad. Configuraciones causales lógicas y ocurrencias**

Config.	CI	GI	CP	CL	CJ	Núm. casos	Y = 1	Y = 0	Consist.	Tipo de config.
1	1	1	1	1	1	2	A2, E1		1	E
2	1	1	0	1	0	1	D1		1	E
3	0	1	0	0	1	1	B2		1	E
4	0	1	0	1	1	1	B1		1	E
5	1	1	0	1	1	6	A1, C1, F1, G2, H2	D2	0.83	E
6	0	0	0	0	0	2		K1, K2	0	F
7	0	1	0	0	0	2		C2, I2	0	F
8	1	1	0	0	0	2		F2, H1	0	F
9	0	0	1	0	0	2		J2, L1	0	F
10	0	0	0	0	1	2		E2, L2	0	F
11	0	0	0	1	0	1		I1	0	F
12	0	1	0	1	0	1		J1	0	F
13	1	1	1	0	1	1		G1	0	F
14	1	0	0	0	0	0				RL
15	1	0	1	0	0	0				RL
16	0	1	1	0	0	0				RL
17	1	1	1	0	0	0				RL
18	1	0	0	1	0	0				RL
19	0	0	1	1	0	0				RL
20	1	0	1	1	0	0				RL
21	0	1	1	1	0	0				RL
22	1	1	1	1	0	0				RL
23	1	0	0	0	1	0				RL

Continúa...

Config.	CI	GI	CP	CL	CJ	Núm. casos	Y = 1	Y = 0	Consist.	Tipo de config.
24	1	1	0	0	1	0				RL
25	0	0	1	0	1	0				RL
26	1	0	1	0	1	0				RL
27	0	1	1	0	1	0				RL
28	0	0	0	1	1	0				RL
29	1	0	0	1	1	0				RL
30	0	0	1	1	1	0				RL
31	1	0	1	1	1	0				RL
32	0	1	1	1	1	0				RL

CI: Configuración ideológica de izquierda, centro o centro izquierda del Congreso; GI: Gobernador de izquierda, centro o centro izquierda; CP: Competencia interpartidista; CL: Condiciones legales; CJ: Coyuntura jurídica. Y = Decisiones para la ampliación de derechos.

E = Éxito/Presencia; F = Fracaso/Ausencia; RL = Remanentes lógicos.

1 = Presencia de la condición causal; 0 = Ausencia de la condición causal.

Fuente: Elaboración propia utilizando fsQCA.

La configuración 4 presenta ausencias de Congreso de izquierda y/o centro y competencia interpartidista, y presencia del resto de condiciones implicando el caso de sociedades de convivencia en Tlaxcala (B1). La configuración 5 cuenta con ausencia de competencia interpartidista y presencia del resto de condiciones causales e implica cinco casos de éxito y uno de fracaso. A diferencia del resto de las configuraciones causales que muestran una consistencia de 1 la consistencia de esta configuración es de 0.85, esto es así dado que se ha decidido considerar a esta configuración relacionada con el éxito, a pesar de tener un caso de fracaso. En esta configuración se encuentran implicados los casos de matrimonio igualitario para Michoacán, Campeche y Nayarit, y casos de despenalización del aborto en Guerrero e Hidalgo, en contradicción se encuentra el caso de despenalización del aborto en Coahuila. Las configuraciones que van de la 6 a la 13 implican los casos de fracaso, aquellas donde se mantuvo el *statu quo* o se impusieron medidas

restrictivas al disfrute de derechos. Las configuraciones que van de la 14 a la 32 se presentan como configuraciones lógicamente existentes sin referente empírico, al menos considerando los casos analizados, y los cuales se considera como remanentes lógicos (RL).

## Interpretación

Un conjunto de ventajas ofrecidas por el QCA permite identificar la necesidad y suficiencia de las condiciones causales, así como obtener una serie de soluciones en donde la de carácter parsimonioso es de interés para este análisis. El *software* QCA ofrece las combinaciones de causas que explican el conjunto de los casos exitosos, en primer lugar, mostrando los patrones de combinaciones o configuraciones causales, como se mostró con la Tabla de verdad (tabla 2) después estableciendo relaciones entre estos patrones y reconociendo cuáles son los implicantes primos e identificando la solución parsimoniosa. Esta solución permite identificar las causas principales entre los diferentes patrones destacando la suficiencia y necesidad de las condiciones causales, y descartando aquellas únicamente necesarias, en la explicación.

**Tabla 5**  
**Solución parsimoniosa**

Configuraciones causales	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia	Casos implicados
CI*CL	0.8	0.3	0.888	A1, <u>A2</u> , C1, <u>D1</u> , <u>E1</u> , F1, G2, H2
GI*~CP*CJ	0.7	0.2	0.875	A1, <u>B1</u> , <u>B2</u> , C1, F1, G2, H2
Índice de cobertura: 1 Índice de consistencia: 0.9				

Fuente: Elaboración propia.

En términos concretos la solución parsimoniosa obtenida por el *software* fsQCA implica dos configuraciones que son suficientes para explicar los

casos exitosos en su conjunto; la primera de ellas,  $Y=CI*CL$ , se presenta como sigue: *cuando se cuenta con un congreso de centro y/o izquierda y existen condiciones legales precedentes entonces es posible que se tomen decisiones para ampliar los derechos de matrimonio igualitario y despenalización del aborto en el ámbito subnacional mexicano*. Esta configuración cubre 80% de los casos exitosos, mientras que 30% de estos casos son explicados exclusivamente con esta configuración. Estos últimos son los casos de despenalización del aborto en Michoacán (A2), y la aprobación del matrimonio igualitario en Coahuila (D1) y Morelos (E1) (ver tabla 5).

Anteriormente ya se señalaba que los congresos y su configuración ideológica resultaba una condición necesaria para explicar la toma de decisiones legislativas que dieran pauta a cambios favorables en términos de matrimonio y aborto; sin embargo, la suficiencia de esta condición se presentaba bajo cuestión desde que en casos similares se reconocía que los resultados eran variantes. Para el caso de la toma de decisiones de los congresos en el ámbito subnacional mexicano la suficiencia de la condición ideológica de los congresos se comprende sólo cuando se encuentra en compañía de otra condición causal: las condiciones legales favorables. Para el caso mexicano se requiere que exista una expansión en derechos de manera incremental que vaya de la aprobación de derechos negativos en ruta a la aprobación del matrimonio igualitario y la despenalización del aborto. Así la explicación incremental se presenta como una condición necesaria para la toma de decisiones en los congresos estatales, que al complementarse con una configuración del congreso progresista funciona para explicar el cambio en las políticas objeto de este estudio.

La segunda configuración causal parsimoniosa,  $Y=GI*~CP*CJ$ , se expresa de la manera siguiente: *cuando se cuenta con un gobernador de centro o izquierda, existe ausencia de una competencia interpartidista, y la iniciativa de ley se presenta en el contexto de una coyuntura jurídica es posible que se tomen decisiones en torno al matrimonio igualitario y despenalización del aborto en el ámbito subnacional mexicano*. Esta configuración cubre 70% de los casos exitosos, mientras que 20% de estos casos son explicados exclusivamente con esta

configuración. Estos últimos son los casos de aprobación de sociedades de convivencia y despenalización del aborto en Tlaxcala (B1, B2).

La capacidad de incidencia de las personas titulares del Ejecutivo estatal en la toma de decisiones legislativas se hace patente cuando se trata de temas como el matrimonio igualitario y el aborto; sin embargo, esa incidencia, que muy poca de las veces ha sido totalmente vertical o directa, requiere que no exista competencia interpartidista en el estado y que se encuentre en un contexto de coyuntura jurídica relativa a los derechos en disputa. Sin embargo, esto no quiere decir que en todos los casos articulados a esta condición causal las personas titulares del Ejecutivo estatal se presentan como agentes activos, las otras condiciones causales pueden tener un carácter de prominencia pero siempre en articulación mutua.

El advenimiento de la agenda pública de los derechos sexuales y reproductivos en México ha estado acompañado de una importante intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta instancia con el tiempo ha ido adquiriendo mayor autonomía reconocida a partir de la serie de reformas provenientes de mediados de la década de los años noventa, y cuya configuración de sus magistrados le ha otorgado tintes de progresividad en la última década. Es importante señalar que la activación de este actor institucional requiere de una serie de dispositivos legales –demandas, amparos, acciones de inconstitucionalidad, entre otros– instrumentados por otros actores sociales y políticos, comisionadas y comisionados de derechos humanos, legisladoras y legisladores, asociaciones civiles y movimientos sociales.

## **Conclusión**

Este trabajo se ha propuesto analizar los factores institucionales, en concreto político-partidistas, legales y jurídicos, articulados a la toma de decisiones legislativas en torno a las políticas de despenalización del aborto y la aprobación del matrimonio igualitario en el ámbito subnacional mexicano. El análisis cualitativo comparado otorga la posibilidad de poner a prueba hipótesis y

contribuir a la generalización explicativa; al respecto esta investigación presenta cuatro hallazgos relevantes. En primer lugar se ha corroborado y comprobado parcialmente la hipótesis de la configuración ideológica de los congresos como factor explicativo; en segundo lugar, se ha refutado que el supuesto de la competencia interpartidista sea un factor que permita explicar el avance en los derechos sexuales y reproductivos; en tercer lugar, las hipótesis del incrementalismo y la coyuntura jurídica funcionan como factores explicativos que han sido tomados en cuenta de manera limitada para explicar la toma de decisiones legislativa en torno a los temas como el matrimonio y el aborto en América Latina.

Las condiciones causales relevantes para este estudio, correspondientes con las hipótesis puestas a prueba en esta investigación –con excepción de la competencia interpartidista– se presentan como condiciones necesarias implicadas en la explicación de la toma de decisiones legislativas para los temas de despenalización del aborto y el matrimonio igualitario; sin embargo, por sí solas no son suficientes para comprender los procesamientos legislativos favorables. Esta investigación ofrece dos formulaciones sintéticas, configuraciones causales que permiten explicar la generalidad de los casos de las decisiones exitosas en el ámbito subnacional mexicano. Potencialmente estas configuraciones de causas pueden ser puestas a prueba en otros contextos tanto geográficos como temporales, funcionando como hipótesis de trabajo cuando se requiera indagar sobre la toma de decisiones legislativas respecto a políticas de este tipo, identificadas como políticas de contenido moral.

Este trabajo hace patente la necesidad de explorar otras dimensiones implicadas en las explicaciones para el avance en los derechos sexuales y reproductivos que han tenido una amplia resonancia en América Latina. Estos son los movimientos sociales que disputan los derechos y los actores conservadores tanto civiles como eclesiásticos que ponen en discusión la aprobación de estos temas. Un examen complementario que integre estos actores extra-institucionales permitirá una mirada holística sobre otros factores implicados en la explicación del cambio de las políticas relativas a los derechos sexuales y reproductivos.

## **Bibliografía**

Alexander, J. C. (2008), *The Civil Sphere*, Nueva York, Oxford University Press.

Aloni, E. (2010), "Incrementalism, Civil Unions, and the Possibility of Predicting Legal Recognition of Same-Sex Marriage", en *Duke Journal of Gender Law Policy*, vol. 18, núm. 105, pp. 105-161.

Barrilleaux, C., T. Holbrook, y L. Langer (2002), "Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 2, pp. 415-427.

Beer, C. (2017a), "Left Parties and Violence against Women Legislation in Mexico", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 24, núm. 4, pp. 511-537.

\_\_\_\_\_ (2017b), "Making Abortion Laws in Mexico: Salience and Autonomy in the Policymaking Process", *Comparative Politics*, vol. 50, núm. 1, pp. 41-59.

\_\_\_\_\_ y V. D. Cruz-Aceves(2018), "Extending Rights to Marginalized Minorities: Same-Sex Relationship Recognition in Mexico and the United States", *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 18, núm. 1, pp. 3-26.

Beer, C. C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Bergallo, P., I. C. J. Sierra y J. M. Vaggione (2018), *El aborto en América Latina: Estrategias jurídicas para luchar por su legalización y enfrentar las resistencias conservadoras*, Argentina, Siglo XXI Editores.

Blofield, M. H. (2006), *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*, Nueva York, Routledge.

Burstein, P. y A. Linton (2002), "The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns", *Social Forces*, vol. 81, núm. 2, pp. 381-408.

Corrales, J. (2015a), "LGBT Rights and Representation in Latin America and the Caribbean: The Influence of Structure, Movements, Institutions, and Culture", disponible en [https://globalstudies.unc.edu/files/2015/04/LGBT\\_Report\\_LatAm\\_v8-copy.pdf](https://globalstudies.unc.edu/files/2015/04/LGBT_Report_LatAm_v8-copy.pdf) (fecha de consulta: octubre 2018).

Corrales, J. (2015b), "The politics of LGBT rights in Latin America and the Caribbean: research Agendas", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 100, pp. 53-62.

Corrales, J. (2017), "Understanding the Uneven Spread of LGBT Rights in Latin America and the Caribbean, 1999-2013", en *Journal of Research in Gender Studies*, vol. 7, núm. 1, pp. 52-82.

Cox, G. W., S. Morgenstern y L. Wolfson (2001); "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 163, pp. 373-393.

Díez, J., T. Valiquette y D. Waring (2017), *Explaining Cross-National Variance in (Negative) Sexual Rights in Latin America: Brazil, Chile and Mexico*, conferencia dictada durante el XXXV *International Congress of the Latin American Studies Association*, Lima, Perú, 29 de abril al 1 de mayo.

Díez, J. (2015), *The Politics of Gay Marriage in Latin America: Argentina, Chile, and Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press.

Engeli, I. et al. (2012), *Morality politics in Western Europe: parties, agendas and policy choices, Comparative studies of political agendas*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Fellmeth, A. (2008), *State Regulation of Sexuality in International Human Rights Law and Theory*. *William Mary Law Review*, vol. 50, pp. 797-930.

Friedman, E. J. (2009), "Gender, Sexuality and the Latin American Left: testing the transformation", en *Third World Quarterly*, vol. 30, núm. 2, pp. 415-433.

García Montero, M. G. (2007), "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos", *Lateinamerika Analysen*, vol. 2, núm. 17, pp. 1-31.

Green-Pedersen, C. (2007), "The Conflict of Conflicts in Comparative Perspective: Euthanasia as a Political Issue in Denmark, Belgium, and the Netherlands", *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 3, pp. 273-291.

Grupo de Información en Reproducción Elegida (2013), *Omisión e indiferencia derechos reproductivos en México*, México, GIRE.

Htun, M. (2003), *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Inglehart, R. y P. Norris (2003), *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kulczycki, A. (2007), "The Abortion Debate in Mexico: Realities and Stalled Policy Reform", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 26, núm. 1, pp. 50-68.

\_\_\_\_\_ (2011), "Abortion in Latin America: Changes in Practice, Growing Conflict, and Recent Policy Developments", *Studies in Family Planning*, vol. 42, núm. 3, pp. 199-220.

\_\_\_\_\_ (2014), "A Comparative Study of Abortion Policymaking in Brazil and South America: The Salience of Issue Networks and Policy Windows", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research Practice*, vol. 16, núm. 1, pp. 62-78.

Layman, G. (2001), *The Great Divide*, Nueva York, Columbia University Press.

\_\_\_\_\_ y T. M. Carsey (2002), "Party Polarization and 'Conflict Extension' in the American Electorate", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, pp. 786-802.

Martínez, C. (2016), *Entre la religión, los actores políticos y la movilización social. Condiciones para el cambio de legislación del aborto. Análisis de las entidades federativas de México (2000-2016)* (tesis de maestría), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Merin, Y. (2002), *Equality for Same-Sex Couples: The Legal Recognition of Gay Partnerships in Europe and the United States*, Chicago, University Of Chicago Press.

Przeworski, A. y H. Teune (1970), *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley-Interscience.

Reuterswärd, C. *et al.* (2011), "Abortion Law Reforms in Colombia and Nicaragua: Issue Networks and Opportunity Contexts", *Development and Change*, vol. 42, núm. 3, pp. 805-831.

Saiegh, S. M. (2010), "¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones", *Política y Gobierno*, vol. 17, núm. 1, pp. 3-24.

Schnaith, M. (2009), *A Policy Window for Successful Social Activism: Abortion Reform in Mexico City*, Miami University, Oxford-Bachelor of Arts, Miami University, College of Arts and Sciences-Political Science.

Schulenberg, S. (2013), "Lavender tide? LGBT rights and the Latin American left today", en J. Pierceson, A. Piatti-Crocker y S. Schulenberg (eds.), en *Same-Sex Marriage in Latin America: Promise and Resistance*, Reino Unido, Lexington Books, pp. 23-39.

Sikkink, K. (2011), "La dimensión trasnacional de la judicialización de la política en América Latina", en *La Judicialización de La Política En América Latina*, México, Publicaciones de la Casa Chata, pp. 283-314.

Smith, M. (2005), "The Politics of Same-Sex Marriage in Canada and the United States", *PS: Political Science and Politics*, vol. 38, núm. 2, pp. 225-228.

\_\_\_\_\_ (2008), *Political Institutions and Lesbian and Gay Rights in the United States and Canada*, Nueva York, Routledge.

Soule, S.A. (2004), "Going to the Chapel? Same-Sex Marriage Bans in the United States, 1973-2000", *Social Problems*, vol. 51, núm. 4, pp. 453-477.

Vaggione, J. (2006), "El aborto nuevas fronteras", *Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir*, pp. 1-19.

Waylen, G. (2002), "Gender, Feminism and the State: An Overview", en V. Randall y G. Waylen (eds.), *Gender, Politics and the State*. Londres, Routledge.

# Reflexiones finales y agenda de investigación futura

Luis Carlos Ugalde\*

El Congreso federal se convirtió en un actor más relevante y visible en la política nacional a partir del creciente pluralismo que experimentó a partir de 1979, pero que se propagó en 1997 cuando el partido del presidente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y se inauguró la primera experiencia de gobierno dividido en la era moderna. Aunque el Congreso federal tuvo un periodo de enorme fortaleza frente al Poder Ejecutivo, notoriamente entre 1997 y 2000, posteriormente desplegó prácticas que han menguado su papel de contrapeso, entre ellas la enorme centralización del proceso de toma de decisiones al interior, las excesivas prerrogativas de los grupos parlamentarios, los procesos de cooptación política desde el Poder Ejecutivo, la falta de responsabilidad y experiencia de sus integrantes, entre otros.

En el caso de los congresos locales –que también han experimentado mayor pluralismo en las últimas dos décadas– no se ha dado una emergencia como actores políticos relevantes en sus entidades. Si bien hay algunas

---

\* Director general de Integralia Consultores.

legislaturas que han sido contrapesos efectivos en algunos momentos, el fenómeno general es de actores pasivos que responden a la agenda política del gobernador en turno. Como señalan Gabino Solano y Octaviano Juárez, “aún con el incremento de pluralidad política en los congresos, éstos no han sido contrapesos efectivos a los gobernadores”. Omar Báez, también en este libro, utiliza la palabra “intrascendencia” para calificar el papel omiso y deficiente de muchos congresos subnacionales: “intrascendencia de los congresos locales sobre la marcha del federalismo y la transformación institucional en México”. Añade que éstos han mostrado escaso interés por el cambio constitucional y la representación de los intereses locales frente al centro. “Las legislaturas locales en México han dejado de funcionar como contrapesos del Congreso de la Unión”.

Según Álvaro F. López Lara, la ideología de los partidos en su desempeño en los congresos locales ha cedido al pragmatismo político: importa más el binomio gobierno-oposición para explicar cómo votas. Muchos partidos traicionan su ideario o principios en pos de satisfacer las peticiones de sus dirigentes o personas titulares del Ejecutivo estatal, o bien, de bloquear agendas de cambio si ellas son de adversarios políticos. “La cercanía de cada partido en el mapa espacial sólo expresa el pragmatismo político de quienes están dentro y fuera del gobierno”, dice al autor.

Hay un vínculo roto entre pluralismo y capacidad legislativa que ha minado el desarrollo democrático en muchas de las entidades. En los últimos años se ha suscitado un fenómeno de centralización de diversas funciones de gobierno, como aquellas en materia electoral, de seguridad pública, de supervisión financiera, de transparencia y de atención a la salud. Parte de los argumentos que se esgrimieron durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-18), así como en el actual encabezado por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha sido la baja calidad del desempeño de muchos gobiernos locales, así como el abuso del poder, la corrupción y el dispendio que se ha gestado en el uso de recursos públicos en las administraciones locales.

Parte de la responsabilidad de ese pobre desempeño de muchos gobiernos estatales y municipales recae en los poderes legislativos locales: sus omisiones, su falta de vigilancia y de supervisión y su deficiente control político han contribuido –por omisión– a que los gobiernos locales no lleven a cabo correctamente su función. Mucha de la corrupción que se ha dado en administraciones públicas estatales en las últimas dos décadas ha sido por la complicidad de congresos cooptados por los gobiernos estatales y cuyos integrantes han omitido llevar a cabo su función de vigilancia.

Si los poderes legislativos no se fortalecen y profesionalizan para garantizar buenos gobiernos locales, la tentación de recurrir a prácticas centralizadoras para mejorar la gobernanza seguirá en una ruta que eventualmente asfixiará a la Federación en su intento por construir buenos gobiernos subnacionales.

### **Los principales problemas de los congresos locales en México**

El primer problema que enfrentan las y los legisladores en México, sean del ámbito federal o local, es una antipatía automática por parte de la población. Aunque en la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), publicada en abril de 2020, se observa un incremento inesperado en la confianza en los congresos –la confianza en las cámaras de Diputados y Senadores aumentó casi 10 puntos porcentuales, al pasar de 20.6% en 2017 a 30.2% en 2019– esta cifra sigue siendo muy baja. Carecer de la confianza ciudadana coloca siempre a las y los legisladores como actores bajo sospecha y su desempeño, por lo tanto, cuenta con poco apoyo social.

Puede gestarse entonces un círculo vicioso en la medida en que las acciones legislativas, por buenas que sean, no cuentan con el apoyo de la gente o siempre son sometidas a suspicacia. Las y los legisladores pueden entrar en una suerte de “cinismo activo” en el cual simplemente dejan de cumplir su función con vigor porque nunca habrá un reconocimiento suficiente a su labor. Se genera entonces un proceso de rendición de cuentas hacia arriba;

eso es, hacia los partidos políticos, los gobiernos estatales y todos aquellos promotores de las carreras políticas. El vínculo con los electores se debilita por este rechazo estructural, sistémico y, con frecuencia, poco informado de la sociedad.

De la mano de este rechazo natural de la sociedad a sus legisladores y legisladoras, se presenta otro problema que plantea un desafío muy significativo: la mayoría de las y los votantes no están interesados en las labores legislativas, tales como producir leyes o controlar a los gobiernos, sino buscan obtener beneficios materiales de sus legisladores y legisladoras. Según Mónica Montaña y Omar Esteban Macedonio, “el ciudadano busca en su representante respuestas inmediatas e individuales sobre asuntos administrativos, viendo al diputado como un gestor que le puede ayudar frente a la complejidad administrativa”.

Es común el comentario de diputados y diputadas locales que piden recursos de gestoría para poder ir a sus distritos y hacer el trabajo político: “a nadie le interesan las leyes que hacemos, sólo les interesan el dinero y los apoyos materiales para sus comunidades”. Esta demanda social por clientelismo trastoca enormemente la función legislativa y muchos diputados y diputadas se ven forzados a encauzar su labor hacia aquello que la gente demanda: conseguir recursos, gestionar servicios de los gobiernos, procurar bienes materiales, entre otros. Los congresos no pueden profesionalizarse si la principal demanda social que enfrentan es la de ser proveedores materiales de bienes que debiesen dar los gobiernos locales.

El tercer problema estructural e histórico que enfrentan los congresos locales es la escasa experiencia y profesionalismo de sus integrantes. Tradicionalmente se había usado el argumento de que la no reelección consecutiva era la causa del problema. Como lo muestra el capítulo de María Elena Nava Polín, las tasas de reelección no consecutiva en México, en el periodo de 1934 a 1997, fueron –en promedio– de 14% para los diputados y 5% para los senadores. Durante buena parte del siglo XX eso significó que los congresos locales y federal funcionaban como un trampolín para que políticos con

aspiraciones continuaran sus carreras políticas en lugar de ser lugares de desarrollo profesional de largo plazo.<sup>1</sup>

Aunque desde 2014 se permite nuevamente la reelección consecutiva en México, los resultados aún son inciertos. El capítulo de Adriana Báez Carlos y Sergio Bárcena Juárez muestra que ha existido poco interés de las y los legisladores por competir para ser reelectos. Tal como establecen los autores, en los comicios de 2018, con información de 18 estados que aglutinan un total de 632 curules se postularon a un segundo mandato 118 diputados y diputadas por el principio de mayoría relativa (30.89%) y 18 por el principio de representación proporcional (7.2%). Asimismo, muestra que aquellos diputados y diputadas que buscan la reelección han sido, en general, poco exitosos, sólo lograron la reelección consecutiva un total de 40 diputados y diputadas en 13 entidades, 33 diputados y diputadas de mayoría relativa (28%) y siete de representación proporcional (30.4%).

La irrupción de Morena en el escenario político local de 2018 ha acentuado la inexperiencia de los congresos subnacionales. Como muestra el capítulo de Camilo Cruz, Omar de la Cruz y Vladimir Márquez, buena parte de sus legisladores y legisladoras locales electos en 2018 nunca habían tenido un cargo legislativo y/o carecen de experiencia profesional vinculada a la administración pública. En consecuencia, aún con reelección, en estos momentos se observa una enorme inexperiencia en los congresos locales que frecuentemente lleva a que los procesos legislativos sean deficientes, que se violen procedimientos y se sometan muchas leyes aprobadas a procesos de impugnación jurídica.

Un cuarto problema que han enfrentado los congresos locales en México en las últimas décadas ha sido un proceso de cooptación política por parte de los gobiernos estatales. Cuando inició el proceso de democratización a nivel local se inició también un proceso de mayor pluralismo; eso detonó

---

1 B. Nacif Hernández (2002), "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados: el modelo de partido centralizado", *Foro Internacional*, vol. XLII, num. 1, México, El Colegio de México.

muchas experiencias de gobiernos divididos en donde las personas titulares del Ejecutivo estatal no contaban con mayorías legislativas. En lugar de que esto detonara un ejercicio de pesos y contrapesos que mejorara la gobernanza, en muchas ocasiones lo que se gestó fueron prácticas de cooptación mediante prerrogativas, pagos de sobornos a las y los legisladores locales para que aprobaran iniciativas de las personas titulares del Ejecutivo estatal y la práctica de los “moches”; es decir, dar recursos a las y los legisladores mediante la negociación de los presupuestos a cambio de que facilitaran que el gobierno local no tuviera ningún obstáculo para ejecutar su agenda.

El quinto desafío que enfrentan los congresos locales es la opacidad. A pesar de que están sometidos a las leyes de transparencia que rigen en todo el territorio nacional, los congresos han sido renuentes a cumplir cabalmente con esas obligaciones. Como muestra el capítulo de María del Carmen Nava Polina, la mayor parte de los congresos locales no cumplen con las obligaciones mínimas establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La información parlamentaria que existe en los portales institucionales no cumple con los elementos básicos y no se utiliza lenguaje simple para facilitar el acercamiento de la población a la actividad legislativa.

Este manejo opaco de la información legislativa ha sido una de las formas para encubrir el manejo discrecional del dinero. En los últimos veinte años los presupuestos de los congresos locales se han incrementado significativamente sin que haya una justificación de tal aumento. De acuerdo con datos del Informe Legislativo del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en 2020 los presupuestos de los congresos locales ascendieron a 14,317 millones de pesos, con un aumento de 454 millones con respecto al año previo.

Con frecuencia se han burocratizado sus estructuras, se han multiplicado las comisiones y se han incrementado las subvenciones a los grupos parlamentarios, sin que haya una justificación de por qué esos recursos se gastan como lo hacen. De igual manera, es usual que no haya comprobación de estos recursos y muchos de ellos sean utilizados con fines políticos para labores de

gestoría social, para premiar la disciplina de los grupos parlamentarios o para garantizar votos aprobatorios a los presupuestos de las personas titulares del Ejecutivo estatal.

Otro problema de los congresos locales que comparten con el congreso federal es la burocratización del sistema de comisiones y su funcionamiento deficiente. Las comisiones son el espacio más relevante del trabajo legislativo donde se debe hacer el análisis, la ponderación, la justificación y la evaluación técnica de las iniciativas de ley. Ese debiera ser el corazón de la calidad de los congresos locales. Sin embargo, la evidencia muestra que el sistema de comisiones funciona de manera muy precaria.

Por una parte, ha brotado una multiplicación del número de comisiones en el ámbito local, las cuales muchas veces se crean para la negociación política y para dar espacios políticos a los diputados. En 2017, por ejemplo, la varianza del número de comisiones entre diversos congresos locales era significativa. Chiapas, Oaxaca y Veracruz, por ejemplo, tenían 40 comisiones; mientras que entidades como Baja California, Guanajuato y Yucatán no llegaban ni a 20 y el promedio nacional era de 29, de acuerdo con datos del Informe Legislativo del IMCO. No hay razón poblacional ni de complejidad económica, jurídica o territorial que explique esta enorme variación, salvo las motivaciones políticas de crear comisiones que generen espacios políticos y económicos para las y los integrantes.

Por otra parte, comúnmente estas comisiones no cumplen con los plazos de dictaminación, carecen del espacio de liberación profunda que se requiere, no se reúnen con la frecuencia que establece su normatividad interna y, por lo tanto, no garantizan que el proceso legislativo ocurra en un entorno profesional y que asegure que las leyes creadas respondan al interés público.

Es frecuente que el trabajo en el pleno –en donde se gestan las acusaciones a los adversarios y los posicionamientos de política en general– sea el más redituable políticamente para las y los legisladores. En consecuencia,

el trabajo de las comisiones es secundario frente a la visibilidad y estridencia que logran los grupos parlamentarios en el pleno.

Otra gran deficiencia de los congresos en México es su papel limitado en el proceso presupuestario. Son los congresos locales quienes deben revisar la propuesta de presupuesto que emite el Ejecutivo local, negociarlo, enmendarlo y aprobarlo. Sin embargo, las propuestas de las personas titulares del Ejecutivo estatal se aprueban –con frecuencia– en sus términos sin una discusión a profundidad. También es común que no se dé seguimiento puntual al ejercicio del gasto público y, posteriormente, durante la fase de la fiscalización, también se observa un trabajo deficiente por las comisiones respectivas. Aunque los entes superiores de fiscalización realizan cada vez un trabajo más profesional, las respectivas comisiones de vigilancia o inspectoras –que deben actuar como garantes de que dicho trabajo tenga consecuencias– en ocasiones someten los informes de las cuentas públicas a procesos de negociación política. Esto explica en buena parte el dispendio que se ha dado en muchos gobiernos estatales en los últimos veinte años. Tenemos una fiscalización sin consecuencias.

Finalmente, otro problema de los congresos locales es el débil control político que ejercen. Éstos son los encargados de aprobar nombramientos que requieren validación legislativa, emprender juicios políticos cuando haya lugar y hacer la glosa de los informes de gobierno, entre otros. Frecuentemente, estas actividades, que constituyen el corazón del control político del Legislativo frente al Ejecutivo, no son hechas con profesionalismo y muchas veces solamente se hacen bajo presión o motivación política.

#### **Una agenda de investigación**

Sin duda, la mejora del desempeño de los congresos locales es principalmente un tema político: modificar las motivaciones de las y los legisladores para que sean más profesionales y responsables políticamente. Sin embargo,

muchas cosas se pueden hacer desde la academia y desde el espacio de análisis político y aquí permitiré hacer algunas reflexiones.

Lo primero es la reflexión analítica de los congresos. Este libro es muy relevante porque pone en la misma bandeja una serie de perspectivas para entender a los congresos: analiza el creciente pluralismo de muchos congresos locales; el federalismo como parte de la lógica del desempeño de los congresos en el país; las carreras políticas; el impacto de la reelección legislativa; el fenómeno ideológico y su impacto sobre el desempeño de las y los legisladores; la relación entre desempeño congresional, partidos políticos y reglas electorales. También se analizan temas presupuestarios, de deuda pública, transparencia, los gobiernos divididos, entre muchos otros. Como se ha señalado hay una escasez de estudios legislativos de congresos subnacionales y este libro es un salto fundamental para congregar a los especialistas y estimular más estudios en la materia.

La segunda acción que puede ayudar a estimular el profesionalismo de los congresos locales desde afuera es avanzar en la evaluación del trabajo legislativo. Medir es la primera manera para entender el diagnóstico y mejorar el funcionamiento de las organizaciones. En los últimos veinte años se han dado algunos pasos para definir indicadores que permitan entender el funcionamiento de los congresos: desde indicadores de gestión como asistencias, número de iniciativas presentadas y tasa de aprobación; hasta indicadores de impacto que evalúan cuál fue el efecto de ciertas iniciativas sobre la vida social y comunitaria.<sup>2</sup>

La transparencia de los indicadores de desempeño de los congresos locales es un paso necesario para propiciar más estudios y evaluaciones; es fundamental generar mayor exigencia para que los congresos cumplan con su función de explicar y justificar sus acciones. En esta materia los centros

---

2 Además de los trabajos de corte académico, otros que han contribuido a esta tarea de evaluación son el Reporte Legislativo que realiza Integralia Consultores ([www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx)) y otros documentos de análisis y seguimiento a las tareas parlamentarias, que desarrollan organizaciones como Borde Político, Visión Legislativa, el Instituto Mexicano para la Competitividad y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

universitarios, las asociaciones de profesionistas y los medios de comunicación deben jugar un papel para incidir, exigir y repetir que no puede haber un congreso cuyo mandato es garantizar el funcionamiento legal del sistema político que incumpla con sus funciones más básicas como la de cumplir con la transparencia.

Es importante entender la función de los congresos en la vida democrática, cuáles son sus obligaciones, sus atribuciones entre otros. Como dije anteriormente, muchos habitantes de México esperan de sus diputadas y diputados no más que dinero, bienes materiales y otras canonjías que también exigen a sus alcaldes o regidores. Las universidades pueden ayudar a una labor pedagógica para explicar cuáles son las funciones de los entes legislativos.

#### **Otras líneas de trabajo de investigación**

El impacto de la reelección legislativa en la rendición de cuentas y el profesionalismo de las y los diputados. Durante décadas se escribieron libros y ensayos sobre el impacto negativo que esta institución prohibicionista habría tenido sobre el desempeño de los congresos en México. Ahora que esto ha cambiado y que tenemos muchos casos de estudio vale la pena estudiar el impacto de la reelección. Ya en este volumen se evalúan algunas primeras aproximaciones sobre la tasa de reelección en México, que por cierto es muy baja todavía. Sin embargo, lo más relevante es tratar de analizar el impacto sobre la rendición de cuentas y el profesionalismo en el trabajo legislativo. Se trata de investigaciones de largo plazo que, sin embargo, pueden arrojar luz para este tema tan importante.

Una segunda agenda que ya se vislumbra en este trabajo es el impacto de la paridad de género sobre el trabajo legislativo. Aquí me parece muy relevante analizar cuál ha sido el impacto de una agenda de acción afirmativa tan acelerada sobre la forma como se desempeñan las mujeres en los congresos. No sólo es importante analizar por qué las mujeres no ocupan cargos

directivos dentro del sistema de comisiones o las juntas de coordinación política; también es necesario saber cómo hacen su trabajo.

La tercera línea de investigación fundamental es la forma como se negocian los presupuestos en las entidades del país: es fundamental entender este fenómeno porque se trata de 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.

Otra agenda académica fundamental es el tema del sistema de comisiones. En este libro se exponen algunas aproximaciones para entender cómo se forman e integran las comisiones. Es necesario también entender cómo funcionan internamente, sus rutinas de trabajo, su calidad profesional y el producto generado. Cómo las comisiones, por ejemplo, facilitan o dificultan el trabajo en el pleno y cómo las comisiones pueden o no ayudar a mejorar las iniciativas que se presentan.

La quinta línea de investigación es el efecto del llamado parlamento abierto sobre la calidad legislativa y la participación ciudadana. Ésta es una práctica que se ha puesto de moda en la última década y se sostiene (en ocasiones sin probarlo empíricamente) que el parlamento abierto mejora la calidad legislativa. El parlamento abierto puede sesgar el trabajo legislativo hacia las preferencias de élites capaces de organizarse socialmente; también puede reproducir el conocimiento o los lugares comunes de la academia y las universidades ¿Es realmente el parlamento abierto, además, un mecanismo de participación ciudadana o es simplemente un mecanismo reproductor de los intereses de los grupos posicionados y élites de los países?

Otro tema de interés para la investigación académica es el impacto de los mecanismos de reclutamiento y selección de candidatos y candidatas que hacen los partidos sobre la calidad de sus legisladores y legisladoras. Sobre este tema se han hecho algunos estudios sobre la forma como los partidos eligen a sus candidatos y candidatas. Sería importante entender cuál es la

diferencia entre unos y otros. De especial interés podría ser cuál es el impacto del reclutamiento por medio de tómbola o sorteo sobre la independencia en el trabajo legislativo. Éste es un ejercicio que en México ha hecho Morena y vale la pena entender cuál es el impacto. ¿Es realmente una manera para representar al elector mediano?

Finalmente, sugiero como una línea de investigación analizar la forma como los congresos locales llevan a cabo la glosa de los informes anuales de las y los gobernadores; así como el seguimiento de la ejecución de los planes estatales de desarrollo. Estas dos actividades son centrales para garantizar que las promesas de los gobiernos se cumplan en la realidad; sin embargo, lo que habitualmente observamos es la poca atención que se les concede. Entender las mejores prácticas y las motivaciones que logran que esto se lleve a cabo es fundamental para que el congreso coadyuve a tener buenos gobiernos.

**Los congresos locales en México.  
Un estudio comparado sobre la representación política**

Se terminó de imprimir en noviembre de 2021 en Jano, S.A. de C.V., Ernesto Monroy núm. 109, col. Exportec II, C.P. 50223, Toluca de Lerdo, Estado de México.

Se utilizaron las familias tipográficas IBM Plex y Whitney HTF; papel Bond blanco de 90 gramos y forros en cartulina sulfatada SBS de 1 cara de 12 puntos.

La edición consta de 2,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

