

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

*Fernando Patrón Sánchez*¹

*Rosa María Pérez Vargas*²

A partir de la década de 1990, los congresos estatales en México han presentado configuraciones plurales a lo largo del país. A pesar de esta pluralidad, los análisis de las legislaturas estatales han sido escasos. Aún más, la dinámica de la toma de decisiones y su participación en el proceso de formulación de políticas no han sido abordadas desde la perspectiva del poder de decisión efectivo que tienen los congresos respecto del Ejecutivo. En este artículo presentamos una primera medición a partir de la producción legislativa en los congresos estatales y su relación con el Ejecutivo estatal. Tomamos en cuenta ocho entidades federativas que presentan diversos casos de gobiernos divididos y unificados, considerando en cada uno de ellos la actividad legislativa durante las dos últimas legislaturas. Los resultados, parciales, no presentan una tendencia significativa que permita identificar un contraste real en la producción legislativa de los congresos con respecto del Ejecutivo entre contextos de gobiernos divididos y gobiernos unificados.

Palabras clave: congresos estatales, pluralidad política, gobierno dividido, gobierno unificado.

¹ Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra. Director del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato.

² Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato, campus León. Profesora de tiempo completo, Departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato.

Measuring the effective power of the state legislatures in Mexico through legislative production. A study of eight states

Since the 1990's decade State Congresses have grown in plurality of representation across the country. Despite the political competition, state's legislatures have been scarcely analyzed. Even more, the extent and role of legislatures in the policymaking process has not been studied from the perspective of the effective power of the legislatures to participate in the policymaking process and its relation with the executive branch. This article presents a first examination of the role of state congresses in the legislative activity and their relation with state's executives. We consider eight cases that combine divided and unified governments, and we analyze the initiatives production in the last two legislatures of each case. The main findings, so far, do not provide a clear tendency that allows us to demonstrate that there are real and contrasting changes between divided and unified governments in legislative activity.

Keywords: state congresses, plurality, divided government, unified government.

Introducción

Los análisis sobre los congresos estatales en México han sido escasos hasta el momento, a pesar de contar desde la década de 1990 con numerosas experiencias de pluralidad política en la conformación de los poderes legislativos estatales. Reveles (2011) documentó la producción científica sobre los congresos estatales en México en el periodo 1988-2010 y encontró que hay alrededor de 38 artículos sobre el tema en revistas especializadas, cifra muy baja que no toca gran parte de la agenda de investigación en el ámbito de los congresos estatales. De acuerdo con el mismo estudio, los temas en los cuales se han concentrado mayores avances en la investigación son el marco legal, gobiernos sin mayoría, élites parlamentarias y cuestiones electorales, entre otros. Se ha dejado descubierta una gran veta de análisis sobre la función de los congresos en los resultados de la toma de decisiones políticas en las entidades federativas, con base en los arreglos institucionales y en escenarios políticos que pueden generar mayor participación de los congresos estatales.

Tradicionalmente, el Poder Legislativo ha sido concebido como una figura que desempeña un papel de restricción y control hacia el Poder Ejecutivo y se dedica sólo a legislar o sancionar iniciativas de ley. Sin embargo, las legislaturas son actores clave en los procesos de formulación de políticas donde la división de poderes es efectiva. De acuerdo con Scartscini (2008), las legislaturas potencialmente producen importantes consecuencias en la decisión y la implementación de políticas públicas. Adicionalmente, Beetham (2006) señala que las legislaturas deben representar los intereses sociales en políticas públicas, identificar problemas sociales y formular y aprobar leyes que respondan a esos problemas. De la misma manera, el papel de las legislaturas se extiende al control de la implementación de las políticas por parte del Ejecutivo y su revisión y fiscalización consistente con las leyes existentes.

A partir del cambio político en México, se esperaría que la pluralidad y la ausencia de mayorías legislativas por un solo partido se tradujesen en un mayor contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en lo que respecta a las entidades federativas todavía no queda claro en qué medida la competencia entre partidos y la pluralidad en los congresos, traducida en gobiernos divididos, ha llevado a generar mayor actividad de las legislaturas estatales en la toma de decisiones políticas y mayores contrapesos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en los estados. Este artículo intenta generar una primera respuesta revisando la producción legislativa en ocho entidades federativas en los últimos años.

Ciertamente, la medición del poder efectivo de los congresos, como discutiremos más adelante, conlleva un ejercicio más extenso donde se incluyan factores y variables más amplios. Sin embargo, en esta primera entrega nos concentramos exclusivamente en un análisis de la introducción de la legislación, el rechazo o la aprobación de la misma por parte de los congresos estatales seleccionados. Los casos que se presentan en este artículo fueron seleccionados a partir de la disponibilidad de información, por lo que no se trata de una muestra en estricto sentido estadísticamente representativa. No obstante, estos casos sí representan estados gobernados por tres distintos partidos, y uno en coalición, así como diversos escenarios de gobiernos dividi-

dos y unificados. Esto permite establecer si existen distintos comportamientos en la producción legislativa considerando dichos factores políticos.

El artículo se divide en dos secciones: en la primera revisamos brevemente las visiones desde la literatura especializada sobre el poder efectivo de los congresos en el proceso de formulación de políticas para justificar por qué la producción legislativa es un indicador importante para determinar la mayor o menor actividad de los congresos; en la segunda presentamos la evolución reciente de los congresos estatales en México con respecto de su composición partidista y la generación de contextos de mayor pluralidad política. Asimismo, exponemos los casos de ocho entidades federativas (Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Yucatán), considerando las dos últimas legislaturas en cada entidad. Se sistematiza la información sobre la introducción, el rechazo y la aprobación de la legislación bajo contextos de gobiernos divididos y unificados.

Finalmente, una primera conclusión de este estudio esboza resultados preliminares. En lo que respecta a los casos estudiados, no se confirma una tendencia que marque un contraste definitivo en la producción legislativa cuando consideramos la introducción, el rechazo y la aprobación de la legislación en contextos de gobierno dividido y de gobierno unificado.

El poder efectivo y los factores políticos que inciden en el involucramiento de las legislaturas en los procesos de toma de decisiones políticas

De acuerdo con Blondel (2006: 9), existen diversas maneras de medir el poder efectivo de las legislaturas en los procesos de políticas:

[...] uno puede determinar su grado de participación en el inicio de la legislación así como el rechazo o modificación de las propuestas gubernamentales, incluyendo el rol que las comisiones legislativas juegan en estos procesos. O uno puede ir más allá y examinar hasta dónde las legislaturas se involucran rutinariamente en la fiscalización de la administración cen-

tral y de otras instituciones públicas. También puede evaluarse el grado en que las legislaturas y sus respectivos comités discuten nuevas ideas y las introducen en la agenda a partir de estudios y del debate sobre sus conclusiones, antes de presionar al ejecutivo a que presente una nueva normatividad o incluso antes de tomar ellos mismos la iniciativa.

Con base en esta idea, aun midiendo todos los indicadores y procesos presentados anteriormente obtendríamos un resultado parcial del poder efectivo de las legislaturas. El mismo Blondel (2006) alerta sobre las dificultades que pueden surgir cuando sólo consideramos las variables del proceso formal de políticas sobre la legislación y la actividad legislativa (introducción de legislación, aprobación/rechazo, modificaciones y configuración política de los congresos). Sin embargo, la consideración y el estudio de estas variables presentan, al menos, un mapa primario sobre el comportamiento de las legislaturas.³

La discusión en la literatura especializada cuando se analiza el papel y la importancia de las legislaturas se ha centrado principalmente en los factores político-institucionales que inciden en la reactividad/pasividad o en la actividad/proactividad de las legislaturas con respecto de la agenda del Ejecutivo en el proceso de políticas (Casar, 2011; Mezey, 1991; Morgenstern, 2002; Saiegh, 2010; Scartscini, 2008; Stein y Tomassi, 2008, entre otros). Dentro de estas discusiones, los congresos serán más o menos reactivos y proactivos según sea el escenario de gobierno unificado o dividido. Es decir, legislaturas donde el partido en el gobierno tiene la mayoría absoluta (50+1 de los escaños), para el primer caso; y legislaturas donde el partido en el gobierno no posee la mayoría absoluta en el congreso, para el segundo. La lógica de estos contextos recae en los incentivos para retar las políticas del Ejecutivo por parte de una oposición legislativa y generar sus propias iniciativas.⁴

³ A su vez, Casar (2011:11) refiere que se han propuesto distintas aproximaciones para medir la eficiencia de los congresos respecto de su involucramiento en el proceso de políticas. Desde el número de iniciativas que se procesan en comisiones hasta el número de aprobaciones, rechazos y modificaciones en las votaciones legislativas, entre otros. Sin embargo, señala que aun cuando estas mediciones pudiesen revelar aspectos significativos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, su valor es limitado para comprender la influencia completa de las legislaturas en los procesos de políticas.

⁴ Ciertamente, esta perspectiva está altamente influenciada por el papel del congreso de los Estados Unidos. Generalmente tomado como el ejemplo de independencia,

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. Los escenarios en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo deben considerar variables como la pluralidad en el congreso, y el control del Ejecutivo sobre el congreso y sobre su fracción parlamentaria. La relación entre estas variables y el involucramiento del congreso en el proceso de toma de decisiones de políticas es directa. Es decir, a menor pluralidad y mayor control del Ejecutivo sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es reactiva durante el proceso; y a la inversa: a mayor pluralidad o menor control presidencial sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso.

A este respecto, Mezey (1991: 207-208) propone cuatro escenarios donde la proactividad de las legislaturas puede fortalecerse: 1) la actividad y el involucramiento de las legislaturas respecto de las iniciativas de política crece cuando el sistema de partidos es multipartidista y no existe una coalición o partido dominante; 2) la actividad de las legislaturas se incrementa cuando los partidos no tienen una organización fuerte y están fragmentados, a diferencia de partidos organizados jerárquicamente y cohesivos; 3) la actividad de las legislaturas es mayor cuando los partidos son independientes de unidades externas (Poder Ejecutivo o Comités Ejecutivos Nacionales de partidos); y 4) la actividad de las legislaturas se incrementa cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a unidades administrativas de control interno. A partir de estas variables se puede apreciar la potencialidad de que el Ejecutivo domine o sea dominado por el congreso.

De lo anterior se desprende que la pluralidad, o la ausencia de un arreglo monopartidista, también genera cambios en el entramado institucional de los congresos. Como documenta Pérez Vega (2009), los cambios en la legislaturas locales a partir de la pluralidad se han visto en razón no sólo de generar un contrapeso político al Ejecutivo esta-

proactividad y desarrollo de una propia agenda de políticas por parte de una legislatura. Así como de eficiencia en la fiscalización y control sobre la implementación de políticas por parte del Ejecutivo. Para una explicación ampliada puede verse Saiegh (2010).

tal al romper la vieja inercia de sumisión del Legislativo al Ejecutivo y activar la división de poderes, sino también se han generado cambios importantes en el diseño institucional de los congresos estatales estableciendo reglas y modelos organizacionales acordes al pluripartidismo.

En el Cuadro 1 presentamos un resumen sobre los factores que potencialmente inciden en la actividad legislativa entre gobiernos divididos y unificados, así como los condicionamientos políticos que

Cuadro 1. Supuestos de carácter político sobre la actividad legislativa en contextos de gobiernos divididos y unificados

<p><i>Factores políticos</i> Ausencia de pluralidad política</p>	<p>Reactividad o pasividad</p>
<p>(+) Control del Ejecutivo sobre el congreso (+) control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo (-) Introducción de incitativas por el congreso Restricciones sobre modificaciones a iniciativas del Ejecutivo (+) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo</p>	
<p><i>Factores políticos</i> Pluralidad política</p>	<p>Actividad/proactividad</p>
<p>(+) Pluralidad partidista (-) Control del Ejecutivo sobre el congreso (-) control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo (+) Introducción de iniciativas por el congreso (-) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo</p>	

pueden generar, de acuerdo con la discusión anterior, reactividad o actividad en los congresos estatales.

Tomando como base los anteriores supuestos, formulados mediante factores políticos, es posible presentar un avance sobre la medición de las capacidades de los congresos estatales para involucrarse en el proceso de políticas. La lógica de los factores se presenta a partir de los incentivos que la pluralidad política puede detonar. Esto nos indicaría que ante un escenario unificado, los incentivos y las posibilidades de involucramiento serían limitados ya que se presentaría un mayor control por parte del Ejecutivo sobre su partido en la legislatura y, por ende, sobre el congreso. En la mayor parte de los casos se podría asumir un mayor control del Ejecutivo sobre la agenda legislativa. Los escenarios de pluralidad política presentarían un menor control por parte del Ejecutivo, un sistema de comisiones más plural que potencialmente se involucraría con mayor dinamismo en la toma de decisiones respectivas del ramo, y un menor control por parte del Ejecutivo en las modificaciones hacia sus iniciativas.

En la siguiente sección presentaremos algunos casos para revisar el comportamiento de los congresos estatales en contextos con ambos supuestos. Consideramos la producción legislativa en las dos últimas legislaturas para establecer la relación Ejecutivo-Legislativo con base en la introducción de legislación, la aprobación y el rechazo a las iniciativas presentadas. Ciertamente, el esquema presentado es limitado respecto de las variables que propone Blondel (2006), mencionadas anteriormente. No obstante, pensamos que este primer análisis sí representa un punto de partida para medir el poder efectivo de los congresos en su involucramiento en la toma de decisiones de políticas.

Aproximación a la medición del poder efectivo en los congresos estatales en ocho entidades federativas a través de la producción legislativa

En las últimas dos décadas el mapa político ha cambiado sustancialmente en el país, y la composición de los congresos estatales no ha sido la excepción. Como documentan López Lara y Loza Otero (2003:

51), todavía en 1988 los 31 congresos estatales y la Asamblea del Distrito Federal estaban controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos de oposición sólo contaban con 27% de los escaños en los congresos estatales. Gradualmente, la pluralidad se fue imponiendo en la integración de las legislaturas:

[...] en 1995, el 38% de los puestos eran controlados por institutos políticos distintos al PRI; en 1997, 49.5%; y para el año 2000, aun cuando el PRI seguía siendo el partido mayoritario al contar con 49% de los 1 099 asientos en las legislaturas locales, el PAN [Partido Acción Nacional] [...] detentaba el 28% y el PRD [Partido de la Revolución Democrática [...] controlaba el 17.7% de los sitios en las cámaras locales.

En la década 2000-2010, la configuración política de los congresos estatales continuó evolucionando con mayor dinamismo. La pluralidad política ha dado como resultado numerosas experiencias de gobiernos divididos y de alternancia partidista desde el año 2000. El Cuadro 2 presenta el número de gobiernos divididos (legislaturas donde el partido en el gobierno no posee la mayoría absoluta en el congreso) y gobiernos unificados (legislaturas en las cuales el partido en el gobierno tiene la mayoría absoluta) en las entidades federativas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Número de gobiernos divididos y unificados en entidades federativas en México, 2000-2010

<i>Número de legislaturas sin mayoría absoluta del partido en el gobierno Gobierno dividido</i>	<i>Número de legislaturas con mayoría absoluta del partido en el gobierno Gobierno unificado</i>
37	46
45%	55%

Fuente: Cálculo propio con base en páginas *web* de los congresos estatales a través de gobierno y congresos estatales de México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión [<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/>].

La frecuencia de los gobiernos divididos en las entidades federativas desde el año 2000 es significativamente alta, con 45% de un total de 83 legislaturas en los 31 estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ante este contexto de pluralidad supondríamos un comportamiento distinto de las legislaturas en el proceso legislativo y de formulación de políticas.

Para llevar a cabo un primer análisis sobre los cambios que potencialmente se presentan en gobiernos divididos y unificados tomamos como base ocho casos de congresos estatales, considerando las dos últimas legislaturas. Como mencionamos anteriormente, una primera medición sobre el poder efectivo de los congresos estatales está en función de la actividad que presentan en el proceso de toma de decisiones y el número de iniciativas introducidas, aprobadas o rechazadas en una legislatura. A continuación presentamos la información en ocho entidades federativas: Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Yucatán.

La selección de los casos obedece, en primer término, a la disponibilidad de información sobre la producción legislativa en las últimas dos legislaturas.⁵ La integración de las legislaturas en estos casos nos permite observar, en primera instancia, el comportamiento de las relaciones Ejecutivo-Legislativo bajo gobiernos de tres distintos partidos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), y uno en coalición que es el caso de Sinaloa (PAN, PRD y Convergencia). Como se observa en el Cuadro 3, el caso del Distrito Federal, gobernado por el PRD, nos ofrece dos legislaturas con mayorías del partido gobernante o gobierno unificado. Guanajuato, con gobierno panista, presenta a su vez dos legislaturas con gobierno unificado. Jalisco, también con gobierno del

⁵ La mayoría de los casos presentan legislaturas que se encuentran todavía en proceso. Por lo tanto, en esos casos los datos no contemplan el último año de actividad legislativa, y en los casos de Jalisco, Sinaloa, Veracruz y Yucatán se contabiliza la actividad del primer año en el segundo periodo. Decidimos, sin embargo, incorporar las legislaturas en proceso por la proximidad de la información, y por el hecho de que para legislaturas anteriores la información es incompleta. Debemos mencionar en este punto que el acceso a la información legislativa de los congresos estatales todavía es limitada, poco sistematizada y con un alto grado de heterogeneidad en su presentación en las diversas páginas *web*, lo cual dificulta el análisis comparativo de la producción legislativa entre entidades federativas.

PAN, presenta el contraste de dos legislaturas con gobierno unificado y gobierno dividido. Nayarit presenta dos legislaturas bajo gobierno del PRI y unificado. Sonora nos ofrece la alternancia en el Poder Ejecutivo, y en ambos casos legislaturas con gobiernos divididos. El caso de Sinaloa también presenta la alternancia en el Poder Ejecutivo y la combinación de un gobierno unificado y uno dividido en dos legislaturas. Por último, Veracruz y Yucatán, bajo gobiernos priístas, presentan dos casos de gobiernos unificados. La intención, reiteramos, es medir la intensidad de la producción legislativa y la relación Ejecutivo-Legislativo con base en la introducción de la legislación, la aprobación y el rechazo a las iniciativas legislativas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Integración de las legislaturas locales y el partido en el Poder Ejecutivo

<i>Entidad federativa</i>	<i>Integración de la legislatura %</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Tipo de gobierno</i>
Distrito Federal	IV (2006-2009) PAN: 25.75 PRI: 6.06 PRD: 51.53 Otro: 16.66	PRD	Unificado
	V (2009-2012) PAN: 22.72 PRI: 12.12 PRD: 51.51 Otro: 13.62	PRD	Unificado
Guanajuato	LX (2006-2009) PAN: 63.88 PRI: 19.44 PRD: 8.33 Otro: 8.33	PAN	Unificado
	LXI (2009-2012) PAN: 61.11 PRI: 22.22 PRD: 2.77 Otro: 13.88	PAN	Unificado

**Cuadro 3. Integración de las legislaturas locales
y el partido en el Poder Ejecutivo**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Integración de la legislatura %</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Tipo de gobierno</i>
Jalisco	LVIII (2007-2010) PAN: 50 PRI: 32.5 PRD: 7.5 Otro: 10	PAN	Unificado
	LIX (2010-2013) PAN: 43.58 PRI: 46.15 PRD: 5.12 Otro: 5.12	PAN	Dividido
Nayarit	XXVIII (2005-2008) PAN: 6.66 PRI: 60 PRD: 16.66 Otro: 16.66	PRI	Unificado
	XXIX (2008-2010) PAN: 13.33 PR: 53.33 PRD: 13.33 Otro: 20	PRI	Unificado
Sonora	LVIII (2006-2009) PAN: 37.5 PRI: 43.75 PRD: 9.37 Otro: 9.37	PRI	Dividido
	LIX (2009-2012) PAN: 42.42 PRI: 36.36 PRD: 6.06 Otro: 15.15	PAN	Dividido

**Cuadro 3. Integración de las legislaturas locales
y el partido en el Poder Ejecutivo**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Integración de la legislatura %</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Tipo de gobierno</i>
Sinaloa	LIX (2007-2010) PAN: 35 PRI: 60 PRD: 5 Otro: 0	PRI	Unificado
	LX (2010-2013) PAN: 28.57 PRI: 50 PRD: 4.76 Otro: 16.66	PAN/PRD/ Convergencia	Dividido
Veracruz	LXI (2007-2010) PAN: 22 PRI: 60 PRD: 8 Otro: 10	PRI	Unificado
	LXII (2010-2013) PAN: 32 PRI: 56 PRD: 4 Otro: 8	PRI	Unificado
Yucatán	LVIII (2007-2010) PAN: 32 PRI: 52 PRD: 4 Otro: 8	PRI	Unificado
	PAN: 25 (2010-2013) PRI: 58.33 PRD: 8.33 Otro: 8.33	PRI	Unificado

Fuente: Elaboración propia con base en las páginas *web* de cada uno de los congresos locales.

Origen y destino de las iniciativas en el proceso legislativo

Para construir un primer mapa para la medición del poder efectivo de los congresos locales, se debe considerar una de las atribuciones clave para el desempeño y producción legislativa. Esto es, establecer claramente quién tiene la posibilidad real de generar iniciativas que puedan sortear el proceso legislativo (Cuadro 4).

Como se aprecia en el Cuadro 4, en los casos de estudio seleccionados para este artículo se comparte la potestad de formular iniciativas de ley por parte de diversos actores. Cabe resaltar tres casos: el primero, Guanajuato, en donde a los ciudadanos se les condiciona el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando “representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores correspondientes a la Entidad y reúnan los requisitos previstos en la Ley”;⁶ el segundo es Jalisco: “los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia”;⁷ por último, en el estado de Sonora el promedio mínimo es tan sólo de 1%⁸ del total inscrito en el Padrón Estatal Electoral conforme lo establece la ley.

⁶ Artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato [<http://www.congresogto.gob.mx/legislacion>].

⁷ Es notorio que en el caso de Jalisco, en lo relacionado con las iniciativas que debe estudiar y en su caso aprobar el Poder Legislativo, la Constitución Política contempla una cuestión de “derecho de audiencia”, situación que merecería ser analizada en otro estudio. Respecto de los argumentos para el ejercicio de la capacidad de veto por parte del Ejecutivo a los dictámenes aprobados por el congreso local, puede revisarse el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ) que dice: “Se anunciará al Gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que tome parte en los debates. En los mismos términos se informará al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en el caso que el proyecto se refiera a asuntos del ramo de justicia. Los ayuntamientos, al mandar su iniciativa, designarán con el mismo propósito su orador si lo juzgan conveniente, el cual señalará domicilio en la población donde residan los poderes del Estado, para comunicarle el día en que aquella se discuta” [http://congreso-jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm].

⁸ Artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf].

Cuadro 4. De la competencia para formular iniciativas de ley o decreto en los congresos locales

Entidad federativa	Poder Ejecutivo	Diputados	Poder Judicial	Ciudadanos	Ayuntamientos	Otro
Distrito Federal	✓	✓		✓		
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	
Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	
Nayarit	✓	✓	✓	✓	✓	
Sonora	✓	✓	✓	✓	✓	
Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del texto constitucional de las entidades federativas y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contenidos en sus sitios *web*.

En el caso de Sinaloa, se incorpora a los grupos legalmente organizados en el estado,⁹ en tanto que en Veracruz¹⁰ se incluye a los organismos autónomos del estado en lo relativo a su materia de competencia.

Con esta breve revisión, nos proponemos presentar un desglose por cada una de las entidades federativas a efecto de contrastar el papel del congreso, en su ejercicio de atribuciones constitucionales y legales, respecto de la relación con el Ejecutivo, toda vez que persisten condiciones de gobiernos divididos y unificados en cada uno de ellos.

A continuación se plantea una clasificación que describe la relación del número de iniciativas presentadas ante los congresos locales de acuerdo con su origen (Cuadro 5). Se incluye a todos los actores

⁹ Artículo 45 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa [<http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdfs/constitucion.pdf>].

¹⁰ Artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz [http://www.legisver.gob.mx/leyes/CONSTITUCIONPDF/CONSTITUCION_POLITICA_20_05_11.pdf].

Cuadro 5. Relación del número de iniciativas presentadas ante los congresos locales

Entidad federativa	Legislatura	Poder Legislativo				Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Municipio	Otro ^b	Totales
		PAN	PRI	PRD	Otros partidos y comisiones ^c					
Distrito Federal	IV (2006-2009)	208	44	132	142	51	2	0	0	580
	V (2009-2012) ^e	175	110	285	111	46	0	0	0	726
Guanajuato	LX (2006-2009)	41	35	8	33	50	2	192	17	379
	LXI (2009-2012) ^d	35	25	7	12	39	4	140	0	295
	LVIII (2007-2010)	135	178	30	44	147	0	694	8	1271
Jalisco	LIX (2010-2013) ^e	153	228	35	77	62	0	545	26	1131
	XXVIII (2005-2008)	7	30	4	10	66	2	93	23	235
Nayarit	XXIX (2008-2011)	10	81	7	26	81	11	95	15	327
	LVII (2006-2009)	34	24	3	23	19	0	23	12	138
Sonora	LVIII (2009-2012) ^f	29	26	20	40	46	0	55	6	228
	LIX (2007-2010)	51	95	44	28	23	1	45	54	340
Sinaloa	LX (2010-2013) ^g	33	14	16	24	18	0	5	17	127

Cuadro 5. Relación del número de iniciativas presentadas ante los congresos locales

Entidad federativa	Legislatura	Poder Legislativo				Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Municipio	Otro ^b	Totales
		PAN	PRI	PRD	Otros partidos y comisiones ^c					
Veracruz	LXI (2007-2010)	40	39	3	14	35	0	10	0	136
	LXII (2010-2013) ^h	39	35	2	12	41	0	4	0	132
Yucatán	LVIII (2007-2010)	23	35	2	6	35	4	25	4	144
	LIX (2010-2013) ⁱ	8	2	0	6	27	6	14	8	71

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las páginas electrónicas de cada uno de los congresos locales.

^a Incluye a otros grupos parlamentarios, coaliciones legislativas y comisiones.

^b En la categoría de Otro se engloban las diversas minutas presentadas por el Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados; e iniciativas presentadas por algunas asociaciones civiles, universidades.

^c La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 28 de septiembre de 2011.

^d La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 27 de octubre de 2011.

^e La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 30 de octubre de 2011.

^f La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 22 de octubre de 2011.

^g La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el 25 de octubre de 2001.

^h La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 18 de octubre de 2011.

ⁱ La revisión que se hizo de las iniciativas durante este periodo abarca hasta el día 01 de octubre de 2011.

con facultad para introducir iniciativas en cada caso: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, municipios, y otros, con la finalidad de contabilizar el número total de iniciativas. Sin embargo, para los efectos de este estudio nos concentraremos únicamente en la descripción del número de iniciativas presentadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este primer “mapeo” de los periodos seleccionados (la legislatura actual y la inmediata anterior), se han obtenido los siguientes datos.

En el caso del Distrito Federal, destaca el control que el PRD tiene en la Asamblea Legislativa, 50% en la primera legislatura y 51% en la segunda. El comportamiento del grupo mayoritario en el primer periodo no sobresale por su producción respecto de las otras fuerzas políticas, siendo el PAN el que mayor número de iniciativas presentó en el primer periodo, con 208. En el segundo periodo legislativo bajo estudio, es notorio el incremento en la generación de iniciativas por parte del PRI, duplicando su producción legislativa de 44 a 110 iniciativas. El PRD, en tanto grupo mayoritario, aumentó notoriamente en la segunda legislatura el número de iniciativas presentadas a 285. En contraste, el PAN disminuyó su participación en la generación de iniciativas a 175. Ahora bien, en lo que concierne a la participación del Poder Ejecutivo en la producción legislativa, se destaca que en comparación con la Asamblea Legislativa el número de iniciativas presentadas es sustantivamente menor a la mayoría de las fracciones parlamentarias, en el primer periodo con 51 iniciativas presentadas y en el segundo con 46. En global, la presentación de iniciativas se incrementa en el segundo periodo. De esto se desprende que el partido con mayor generación de iniciativas sea el PRD, el grupo mayoritario que a su vez es el partido que dirige el Poder Ejecutivo.

En el estado de Guanajuato se mantiene un gobierno unificado desde 2006 a la fecha, en el cual el comportamiento del partido mayoritario es similar al de los demás partidos que integran el congreso. Se aprecia una disminución en la generación de iniciativas de un periodo al otro. Llama la atención el hecho de que se presenten iniciativas combinadas entre integrantes de grupos parlamentarios e incluso entre poderes, así como de los ciudadanos. La producción total es mayor en el primer periodo de legislatura con 379 iniciativas, en contraste

con las 295 de la actual legislatura. Las iniciativas promovidas, por el Poder Ejecutivo superan las del partido mayoritario en el congreso y las generadas por los municipios son las más numerosas en ambos periodos.

Es notorio que las iniciativas originadas por el Poder Ejecutivo disminuyen en el segundo periodo de la legislatura, así como el número de iniciativas propuestas por el resto de los actores, exceptuando las iniciativas conjuntas y de otros grupos parlamentarios que pasó de tener ocho iniciativas en el primer periodo a 19 en la actual legislatura.

En Jalisco, gobernado por el PAN, se han presentado ambos escenarios, gobierno unificado y actualmente dividido, con una de las producciones legislativas más altas en contraste con los demás casos. Además, hay una notoria presencia en la generación de iniciativas por parte del Ejecutivo en el primer periodo legislativo, cuando contaba con mayoría de su partido. En esa ocasión remitió al Poder Legislativo 147 iniciativas. Para el segundo periodo el número de iniciativas disminuyó a más de la mitad, con 62.

En el caso de Nayarit, gobernado por el PRI, con gobiernos unificados desde 2007 a la fecha, se aprecia un mayor número de iniciativas por parte del Poder Ejecutivo en contraste con las fracciones parlamentarias. En el segundo periodo se aprecia que el número de iniciativas presentadas ante el congreso aumentó sustantivamente. El grupo parlamentario del PRI incrementó ampliamente el número de iniciativas introducidas.

Durante el periodo de estudio, el estado de Sonora presenta la alternancia en el Poder Ejecutivo del PRI al PAN, y en ambos casos, legislaturas sin mayorías absolutas en el congreso. El número de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en el primer periodo es menor al del periodo actual. En este caso, en ambos periodos el partido mayoritario introduce un mayor número de iniciativas respecto de las demás fuerzas políticas.

En el estado de Sinaloa se presenta también la alternancia en el gobierno estatal, pasando de un gobierno del PRI a un gobierno de coalición (PAN, PRD y Convergencia). La legislatura estaba integrada con una mayoría absoluta del PRI en el primer periodo de 2007 a 2010, y en la legislatura actual se presenta un gobierno dividido todavía con

la mayoría priísta en el congreso. Es necesario indicar que el conteo de iniciativas presentadas en el segundo periodo, en este caso, sólo incluye el primer año de sesiones. En el primer periodo el PRI introdujo el mayor número de iniciativas con 95, y en el segundo periodo su producción disminuyó notablemente con respecto de las otras fracciones parlamentarias y el Poder Ejecutivo.

En los estados de Veracruz y Yucatán, ambos gobernados por el PRI y mayorías absolutas legislativas, se observa que la introducción de iniciativas por parte de los ejecutivos estatales es mayor a la de las fracciones parlamentarias. En el caso de Veracruz, la información del segundo periodo abarca el primer año de la legislatura. Aun así, destaca que el número de iniciativas presentadas por el ejecutivo estatal es mayor en el segundo periodo con respecto del primero, 35 y 41 respectivamente. En el caso de Yucatán, la producción de legislación se concentra en el Poder Ejecutivo y la fracción priísta dominante en el congreso.

Ahora bien, en lo que concierne al destino de las iniciativas, consideramos la clasificación básica que el proceso legislativo en general nos proporciona. Esto es, las iniciativas se remiten a las comisiones legislativas para su estudio y dictamen, proceso tras el cual pueden ser rechazadas o aprobadas. Posteriormente se someten a votación en el pleno del congreso, donde a su vez se aprueban o se rechazan.¹¹ La información de los ocho casos de estudio se concentra en el Cuadro 6. En la columna "En comisión" se consideran las iniciativas que durante la legislatura no pasaron al pleno para su votación porque se detuvieron en el estudio, análisis y dictamen en comisiones. Las columnas de iniciativas rechazadas y aprobadas corresponden a aquellas que siguieron la ruta legislativa hasta el pleno del congreso y fueron votadas.

¹¹ El proceso legislativo es una de las áreas que debe contrastarse en el ámbito de los congresos estatales y que puede ser una de las variables que determine la agilidad en el proceso de aprobación, estudio o desecho de las iniciativas sometidas al proceso legislativo. Las modalidades y características del proceso legislativo quedarán establecidas en la legislación orgánica de las entidades federativas.

Cuadro 6. Estado de las iniciativas presentadas en los congresos locales

<i>Entidad federativa</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Tipo de gobierno</i>	<i>En comisión</i>	<i>%</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>%</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>%</i>	<i>Totales</i>
Distrito Federal	IV (2006-2009)	Unificado	346	59.65	14	2.41	220	37.93	580
	V (2009-2012)	Unificado	551	75.89	0	0	175	24.10	726
Guanajuato	LX (2006-2009)	Unificado	187	49.34	0	0	192	50.65	379
	LXI (2009-2012)	Unificado	121	41.01	0	0	174	58.98	295
Jalisco	LVIII (2007-2010)	Unificado	224	17.62	52	4.09	995	78.28	1271
	LIX (2010-2013)	Dividido	699	61.80	35	3.09	397	35.10	1131
Nayarit	XXVIII (2005-2008)	Unificado	8	3.40	0	0	227	96.59	235
	XXX (2008-2011)	Unificado	46	14.06	0	0	281	85.93	327
Sonora	LVI (2006-2009)	Dividido	26	18.84	0	0	112	81.15	138
	LVIII (2009-2012)	Dividido	82	35.96	0	0	146	64.03	228

Cuadro 6. Estado de las iniciativas presentadas en los congresos locales

Sinaloa	LX (2007-2010)	Unificado	219	64.41	0	0	122	35.88	340
	LX (2010-2013)	Dividido	109	85.82	0	0	18	14.17	127
Veracruz	LXI (2007-2010)	Unificado	86	63.23	0	0	50	36.76	136
	LXII (2010-2013)	Unificado	78	59.09	0	0	54	40.90	132
Yucatán	LVIII (2007-2010)	Unificado	62	43.05	0	0	82	56.94	144
	LIX (2010-2013)	Unificado	14	19.71	0	0	57	80.28	71

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

Si bien del análisis de la información anterior no se desprende una diferencia sostenida y sustancial entre los casos, en general, con respecto del estado de las iniciativas entre gobiernos divididos y unificados y entre periodos de legislaturas, sí encontramos que en aquellos estados con dos periodos con mayoría absoluta del partido en el gobierno (unificado), el porcentaje de la aprobación de iniciativas es mayor que el porcentaje de aquellas que permanecen en la etapa de comisiones, con la excepción del Distrito Federal. Por otra parte, la información de las iniciativas rechazadas aparece como poco o nada relevante. Esto se debe a que las iniciativas que no obtienen el consenso de los grupos parlamentarios, en su mayoría, no llegan al pleno. Por lo tanto, se quedan en la etapa de comisión o son rechazadas por los integrantes de las mismas comisiones.

De la misma manera, resaltan los casos de Jalisco y Sinaloa. Aun cuando el cómputo de las iniciativas del segundo periodo observado (2010-2013), en ambos casos, sólo considera el primer año de la actividad de la legislatura, es notable el cambio en el estado de las iniciativas presentadas. Se observa en Jalisco que del total de las iniciativas del primer periodo legislativo (2007-2010), 78% fue aprobado. En contraste, en el escenario de gobierno dividido, la aprobación de iniciativas presentadas en el congreso disminuye hasta 35%. En Sinaloa, a su vez, disminuye notablemente la aprobación de iniciativas, de 35% a 14 por ciento.

Hasta el momento hemos analizado el estado que guarda en estos casos, durante los periodos seleccionados, la totalidad de las iniciativas presentadas por los distintos actores con facultad legal de introducción en los congresos. Para apreciar de manera más directa el comportamiento en la producción legislativa entre Ejecutivo y Legislativo, presentamos en la siguiente sección el análisis únicamente de las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo.

Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo

Para establecer si existen cambios de la producción legislativa en términos de aprobación, rechazo o permanencia en comisiones, en el Cuadro 7 presentamos sólo las iniciativas introducidas por parte del Poder Ejecutivo en el congreso.

Cuadro 7. Estado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo

<i>Entidad federativa</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Tipo de gobierno</i>	<i>En comisión</i>	<i>%</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>%</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>%</i>	<i>Totales</i>
Distrito Federal	IV (2006-2009)	Unificado	14	27.45	4	7.84	33	64.70	51
	V (2009-2012)	Unificado	17	36.95	0	0	29	63.04	46
Guanajuato	LX (2006-2009)	Unificado	29	58	0	0	21	42.00	50
	LXI (2009-2012)	Unificado	15	38.46	0	0	24	66.66	39
Jalisco	LVIII (2007-2010)	Unificado	39	26.53	0	0	110	74.82	147
	LX (2010-2013)	Dividido	41	66.12	0	0	21	33.87	62
Nayarit	XXVIII (2005-2008)	Unificado	0	0	0	0	66	100.00	66
	XXIX (2008-2011)	Unificado	5	6.17	0	0	76	93.38	81

Cuadro 7. Estado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo

Sonora	LVI (2006-2009)	Dividido	1	5.26	0	0	0	18	94.74	19
	LVIII (2009-2012)	Dividido	5	8.69	0	0	0	41	81.13	46
Sinaloa	LX (2007-2010)	Unificado	7	30.43	0	0	0	16	69.56	23
	LX (2010-2013)	Dividido	12	66.66	0	0	0	6	33.33	18
Veracruz	LXI (2007-2010)	Unificado	12	34.28	0	0	0	23	65.71	35
	LXII (2010-2013)	Unificado	14	34.14	0	0	0	27	65.86	41
Yucatán	LVIII (2007-2010)	Unificado	2	5.71	0	0	0	33	94.28	35
	LX (2010-2013)	Unificado	1	3.71	0	0	0	26	96.29	27

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

Una primera observación es que se confirma la tendencia de que en los gobiernos unificados las iniciativas introducidas por el Ejecutivo son mayormente aprobadas. El caso de Nayarit, por ejemplo, presenta en la primera legislatura una tasa de aprobación de 100%. El resto de los casos, con gobiernos unificados, a su vez, se encuentra en el rango de 60% a más de 90% de aprobación. El caso excepcional es Guanajuato en la primera legislatura (2006-2009), donde 58% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo se quedó en la etapa de comisiones.¹² Asimismo, dentro de los gobiernos unificados, el único caso que presenta iniciativas rechazadas es el Distrito Federal en el periodo 2006-2009.¹³

Respecto de los gobiernos divididos se encuentran dos resultados diferentes en los casos seleccionados. Sonora presenta una tendencia de aprobación similar a la de los gobiernos unificados en ambas legislaturas, con 94.7% y 81.1% respectivamente. El punto de contraste se puede encontrar en los casos donde cambian de una situación de gobierno unificado a gobierno dividido, como Jalisco y Sinaloa. En estos dos casos, observamos nuevamente un cambio significativo en la tasa de aprobación de iniciativas propuestas por el Ejecutivo de una legislatura a otra. La disminución en la aprobación va de 71.6% en el escenario unificado, a 36.9% en el escenario dividido. Sinaloa pasa de una tasa de aprobación de 69.5% a 33.3%. Aunque no se registran iniciativas rechazadas en el pleno, en ambos casos y durante los dos periodos, el número de iniciativas que se estancan o se rechazan en etapa de comisiones aumenta significativamente. Esto sugiere modificaciones en la actividad de la legislatura con respecto de las propuestas del Ejecutivo de un contexto a otro. Vale recordar, no obstante, que los resultados de la segunda legislatura son preliminares ya que sólo contabilizamos el primer año de sesiones.

¹² En el caso de Guanajuato el grueso de las iniciativas introducidas por el Poder Ejecutivo que aparecen en comisiones se relaciona con temas de donación de bienes muebles y predios con otras instituciones, entre ellas, desincorporaciones del dominio público.

¹³ En el caso del Distrito Federal, las iniciativas rechazadas se refieren a programas delegacionales en materia de desarrollo urbano, modificaciones a planes parciales de desarrollo urbano en las zonas de la ciudad de México, así como algunas reformas a la legislación de sociedades de convivencia del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Después de revisar la producción legislativa en las dos últimas legislaturas para los casos seleccionados, adelantamos que, si bien es difícil encontrar una tendencia clara que marque un contraste en la producción legislativa global y en las iniciativas provenientes exclusivamente del Poder Ejecutivo tomando en cuenta la composición política de los congresos, es posible esbozar una primera clasificación sobre aquellas legislaturas que presentan una mayor actividad o en su caso reactividad en la resolución de iniciativas legislativas. De esta manera, regresando a los supuestos planteados en la primera sección, ordenamos el comportamiento de los congresos locales de las entidades federativas en estudio como se muestra en el Cuadro 8.

Esta clasificación preliminar toma como base el resultado de las iniciativas presentadas por los ejecutivos estatales. Ante una tasa elevada de aprobación de las iniciativas (mayor a 60%) se consideraría que existe reactividad con independencia de si el contexto es de gobierno dividido o unificado. El caso de Sonora puede considerarse de reactividad, a pesar de contar con un gobierno dividido en ambas legislaturas. El resto de los casos constituye gobiernos unificados. Cuando observamos una tasa de aprobación de iniciativas del Ejecutivo menor a 60% consideramos una mayor actividad por parte de la legislatura. Los casos de las legislaturas inconclusas, aquellas donde se

Cuadro 8. Aproximación a una clasificación de los congresos locales en relación con la aprobación legislativa

<i>Reactividad</i>	<i>Actividad</i>
Veracruz (2007-2010); (2010-2013)	
Nayarit (2005-2008); (2008-2011)	
Distrito Federal (2006-2009); (2009-2012)	
Guanajuato (2006-2009); (2009-2012)	Jalisco (2010-2013)
Jalisco (2007-2010)	Sinaloa (2010-2013)
Sonora (2006-2009); (2009-2012)	
Yucatán (2007-2010); (2010-2013)	
Sinaloa (2007-2010)	

consideran sólo uno o dos años de producción legislativa, marcan una tendencia inicial. Por ejemplo, a pesar de que sólo se contabiliza un año de las iniciativas presentadas en el congreso, resaltamos Jalisco y Sinaloa en el segundo periodo como casos de mayor actividad, que contrastan con Veracruz y Yucatán como casos claros de reactividad.

La relación de aprobación o no aprobación de las iniciativas del Ejecutivo debe considerarse un parámetro inicial, pues si bien ilustra como punto de partida un comportamiento en la actividad legislativa, no explica del todo cuáles son los factores que inciden en la resolución del congreso con respecto de las iniciativas del Ejecutivo.

Una primera conclusión

A lo largo de este artículo realizamos una primera aproximación para medir el poder efectivo de los congresos estatales, tomando en cuenta ocho casos que presentan distintos escenarios de pluralidad política. Si bien es cierto que los resultados obtenidos hasta el momento son parciales para determinar diferencias sustantivas en gobiernos que cuentan con mayorías en la legislatura –o, en su caso, gobiernos de minorías en el congreso–, sí muestran un primer esbozo sobre el estado actual de la producción legislativa en los estados y el comportamiento de las legislaturas con respecto de las iniciativas del Ejecutivo.

La importancia de este primer estudio radica en que abre la cuestión acerca de si los datos sostienen supuestos que la literatura a veces considera obvios. Por ejemplo, que cuando existe una composición plural de las legislaturas, su actividad aumenta y disminuye la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo. En el caso de las entidades federativas en México, esto no ha sido comprobado hasta el momento. De tal manera, es importante ir analizando los casos con base en datos empíricos que sostengan tendencias reales en el comportamiento de las legislaturas.

En este sentido, la principal conclusión a la que llegamos con este análisis es que, en principio, 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. Ello potencialmente indica que los resultados que se van esbozando podrían responder más a factores políticos involucrados que a la temporalidad de los datos.

La conformación política de los congresos estatales es un factor importante que sirve como base para identificar la potencialidad de instituciones con mayor capacidad de involucramiento en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la capacidad de las legislaturas también está asociada con otras dimensiones en las que éstas pueden ampliar su margen de control y participación. Por ejemplo, sería necesario analizar el papel del sistema de comisiones, los procesos legislativos internos, el procedimiento de nombramiento de funcionarios y sus mecanismos de comparecencias, y los arreglos de instituciones tanto legales como partidistas que determinan la lógica de las votaciones y la capacidad de acción del congreso estatal, entre otros. Es decir, estas variables necesitarían ser incorporadas al estudio más allá de la producción legislativa para obtener un resultado más completo sobre el poder efectivo de los congresos.

Si bien en este estudio no abordamos todas las dimensiones que incluyen las mediciones sobre el poder efectivo de los congresos, los resultados con base en la composición política del congreso y su relación con el Ejecutivo en los casos estudiados presentan tendencias iniciales en el comportamiento legislativo que ameritan profundizar la agenda de investigación sobre los congresos estatales en próximas etapas.

Bibliografía

- Balkin, Robert (coord.) (2004), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, Universidad Estatal de Nueva York.
- Beetham, David (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, Ginebra, Inter-Parliamentary Union.
- Blondel, Jean (1970), “Legislative behaviour: Some steps towards a cross-national measurement”, en Phillip Norton (ed.), *Legislatures*, Reino Unido, Oxford University Press, 1990.
- (2006), “Evaluando el poder efectivo de los congresos”, *Política*, vol. 47, Santiago de Chile, Universidad de Chile, primavera, pp. 9-26.
- Casar, Ma. Amparo (2011), “Representation and Decision Making in the Mexican Congress”, documento de trabajo núm. 258, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lehuocq, Fabrice, Gabriel Negretto, Francisco Aparicio, Benito Nacif y Allyson Benton (2005), “Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Mexico”, documento de trabajo núm. R-512, Banco Interamericano de Desarrollo.
- López L., Álvaro y Nicolás Loza (2003), “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, año/vol. 1, núm. 003, México, Universidad Autónoma de México-Iztapalapa, pp. 49-84.
- Mascott S., María de los Ángeles (2006), “Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante la LVII, LVIII y LIX legislaturas”, documento de trabajo núm. 1, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- Morgenstern, Scott (2002), “Towards a model of Latin American legislatures”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Orta Flores, S. (2004), “El Poder Legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 13-40.

- Pérez Vega, Moisés (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*, vol. 5, núm. 10, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 253-278.
- Reveles V., Francisco (2011), “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, *Estudios Políticos*, núm. 23, mayo-agosto, pp. 11-30.
- Saiegh, Sebastian M. (2010), “Active players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures”, documento de trabajo, San Diego, University of California in San Diego, Departamento de Ciencia Política.
- Scartscini, Carlos (2008), “Who’s who in the PMP: An overview of actors, incentives, and the roles they play”, en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios de América Latina, Universidad de Harvard.
- , Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.) (2010), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios de América Latina, Universidad de Harvard.

Fuentes electrónicas

- Congreso del Estado de Guanajuato. Iniciativas Generales
<http://www.congresogto.gob.mx/DDebate/RegistrosLXI/Iniciativasg/Iniciativasg.htm>
- Congreso del Estado de Guanajuato. Iniciativas Generales en LX Legislatura <http://www.congresogto.gob.mx/DDebate/RegistrosLXI/Iniciativasg/Iniciativasg.htm>
- Congreso del Estado de Sinaloa. Listado general de iniciativas <http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/iniciativas/index.php>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato
<http://www.congresogto.gob.mx/legislacion>
- Constitución Política del Estado de Jalisco

http://congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit <http://www.congresonay.gob.mx/files/1251452557.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa <http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdfs/constitucion.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y soberano de Sonora

http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz

http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_20_05_11.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/>

Estatuto de Gobierno del DF

<http://www.aldf.gob.mx/estatutos-107-7.html>

Portal de Acceso a la Información Pública del Congreso de Sonora

<http://www.congresoson.gob.mx/infopub.php>

Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<http://www.aldf.gob.mx/articulo-16-800-16.html>

Portal de Transparencia del Congreso de Veracruz

<http://www.legisver.gob.mx/?p=trans>, consultado el 20 de octubre de 2011.

Portal de Transparencia del Congreso de Yucatán

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/articulo/1217/fraccion-xviii.html>

Sistema Administrador de Documentos Digitales del Congreso de Nayarit <http://digital.congresonay.gob.mx/Documentta/>

Sistema Integral de Procesos Legislativos (SIPLE) del Congreso del Estado de Jalisco <http://congresoal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIPLE/siple.cfm>

Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012