



Universidad Autónoma de Guerrero
Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados
“Ignacio Manuel Altamirano”



Maestría en Ciencia Política
Tercera Generación 2017-2019

Juan Manuel Villanueva Vallejo

Contrapesos legislativos en los gobiernos divididos:
Estado de México, Nuevo León y Colima



Comité Tutorial

Director de tesis: Gabino Solano Ramírez
Lectora: Margarita Jiménez Badillo
Lector: Silvestre Licea Dorantes



Maestría en
Ciencia Política

Acapulco, Guerrero; Julio 2019

Agradecimientos

“Nada es más honorable que un corazón agradecido”

Séneca

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la beca otorgada de forma económica, de febrero 2017 a enero 2019, para poder cursar la Maestría en Ciencia Política, Maestría reconocida en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNCP) Este beneficio, me permitió cumplir satisfactoriamente una meta más en mi vida personal y profesional. Cursar esta Maestría me dotó de nuevos conocimientos y herramientas que me servirán ahora y en el futuro para tener un mejor desempeño profesional, al haber fortalecido mi capacidad cognitiva y permitirme desarrollar habilidades en el campo científico de las ciencias sociales.

Agradezco al Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA), “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro), por haber sido el vínculo y la casa de estudio que me brindó la oportunidad de cursar la Maestría en Ciencia Política, reconocida por el PNCP. Además, hago extensivo mi reconocimiento a Javiera Donoso, Jorge Triana, Paula Valle, Raúl Fernández, Rogelio Ortega y Rosa Isela Ojeda, al acompañarme, como docentes, en este recorrido, y de quienes me llevó nuevos conocimientos y gratos recuerdos. Gracias por su ayuda, consejos, enseñanzas y conocimientos que me brindaron para que este proyecto pudiera concluirse exitosamente.

De manera especial, agradezco a mis lectores de tesis, la Dra. Margarita Jiménez y el Dr. Silvestre Licea, así como a mi tutor y director de tesis, el Dr. Gabino Solano, por sus valiosas orientaciones, para que este estudio, primero, tomara forma y cause, y después, en el transcurso de la elaboración del trabajo por sus

puntuales críticas, observaciones y aportaciones a éste. Su colaboración permitió aprender de ello y elaborar un trabajo con mayor calidad académica.

A mis compañeros en la maestría, con quienes compartí gratos momentos dentro y fuera del aula: Aline, Ángel, Eduardo, Fany, José Guadalupe, José Juan, LLuu LLee, Mary, Omar y Rafael.

Agradezco a mis padres, hermanos y a mis suegros, por su gran apoyo durante los dos años que duró esta empresa.

A mí esposa Nancy Yanet e hija Sofía Isabel por su acompañamiento incondicional durante todo este proceso.

A Dios y a María Santísima.

Índice		
Siglas		1
Introducción		2
Capítulo 1	Marco del trabajo de investigación	12
1.1	Antecedentes y panorama del contexto político actual en México	12
1.1.1	Panorama del periodo del régimen hegemónico	12
1.1.2	Principales reformas electorales (1977-1996)	15
1.2	Análisis metodológico	18
1.1.2	Operacionalización de las variables	20
Capítulo 2	Marco referencial	29
2.1	Dimensiones de análisis de la variable de pluralidad política	29
2.1.1	Gobierno Dividido	30
2.1.1.1	Gobierno dividido en México	31
2.1.1.2	Panorama de los gobiernos divididos subnacionales	33
2.1.2	Alternancia	36
2.1.3	Sistemas de partido	41
2.2	Panorama general de las unidades de análisis	44
2.2.1	LIX Legislatura del Estado de México	45
2.2.2	LXXIV Legislatura de Nuevo León	48
2.2.3	LVIII Legislatura de Colima	52
Capítulo 3	Acercamiento teórico conceptual	56
3.1	Nociones básicas sobre el sistema político democrático	56
3.2	Gobiernos unificado y dividido	61
3.2.1	Gobierno unificado	62
3.2.2	Gobierno dividido	64
3.3	Índices de desempeño legislativo	67
3.4	Mecanismos del control legislativo	74
Capítulo 4	Contrapesos legislativos en gobiernos divididos subnacionales	79
4.1	Casos de estudio	81
4.1.1	Estado de México: LIX Legislatura	82
4.1.2	Nuevo León: LXXIV Legislatura	92
4.1.3	Colima: LVIII Legislatura	100
Conclusiones		109
Bibliográfica		113
Anexos		120

Siglas

CFE	Código Federal Electoral
CL	Contrapeso Legislativo
Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CP	Contrapeso político
DI	Diseño Institucional
GD	Gobierno Dividido
GU	Gobierno Unificado
ICOL	Índice de Contrapeso Legislativo
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LOPPE	Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
MC	Movimiento Ciudadano
Morena	Movimiento de Renovación Nacional
MVP	Margen de Ventaja Parlamentaria
NEP	Número Efectivo de Partidos
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PES	Partido Encuentro Social
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PP	Pluralidad Política
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Tricoel	Tribunal de lo Contencioso Electoral
Trife	Tribunal federal Electoral

Introducción

En México, este año (2019), se cumplen 30 años que por vez primera se conformaron los dos primeros gobiernos divididos¹ en congresos subnacionales (Baja California y Michoacán). Actualmente, sólo cinco entidades no conforman este tipo de gobiernos, es decir, éstos, tienen gobierno unificado². Debido al proceso democrático que se vive en México, los gobiernos divididos son cada vez más frecuentes, hasta hoy, sólo en un estado, Tamaulipas, no se han formado dichos gobiernos.

En los gobiernos divididos, en teoría, debería existir un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin embargo, en México a nivel subnacional, esto no parece reflejarse, puesto que hay estudios que revelan que las legislaturas locales en contexto de gobiernos divididos tienen un desempeño similar a las legislaturas en contexto de gobiernos unificados, presumiblemente, bajo el predominio del Ejecutivo.

En esta investigación: “Contrapesos legislativos en los gobiernos divididos del Estado de México, Nuevo León y Colima”, durante el periodo 2015-2018, se pretende responder al por qué en los gobiernos divididos subnacionales de México, durante el periodo 2015-2018, siguió manteniéndose una situación favorable de predominio del Poder Ejecutivo en relación con el Poder Legislativo. La hipótesis, es que, en los gobiernos divididos de México en el plano subnacional, el Ejecutivo sigue teniendo predominio sobre Legislativo, debido a que, por un lado, los diseños de las normas institucionales (DI) le siguen favoreciendo, y, por otro lado, a que el contrapeso político (CP) es deficiente en su ejercicio efectivo.

¹ Gobierno donde los congresistas del partido político al que pertenece el titular del Ejecutivo no forman mayoría absoluta en el Congreso, es decir, no cuenta con el 50 por ciento del total de los diputados más uno.

² Gobierno donde el partido político al que pertenece el titular del Ejecutivo tiene la mayoría absoluta en el Congreso, esto es, por lo menos 50 por ciento de los escaños más uno.

El estudio tiene como objetivo analizar el equilibrio de los contrapesos legislativos (CL), tanto en su diseño normativo como en su ejercicio efectivo, en su relación con el Poder Ejecutivo, en sus funciones de control político, presupuestal, de legislación y de fiscalización, durante el periodo 2015-2018, En tres congresos subnacionales con gobiernos divididos en México, casos: Estado de México, Nuevo León y Colima. El objetivo se guía por la pregunta ¿Cuál es el comportamiento de los mecanismos de control legislativo sobre el Poder Ejecutivo?

Para conseguir objetivo principal, fue necesario plantearse y desarrollar tres objetivos particulares, sobre los congresos objeto de estudio:

- 1) Identificar el contexto de pluralidad política en el que se sitúa la relación Ejecutivo-Legislativo
- 2) Medir el Diseño Institucional (DI) de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de legislación y de fiscalización, en su relación con el Ejecutivo, establecidos en la las leyes y normas institucionales.
- 3) Evaluar el Contrapeso Político (CP), mediante la distancia entre diseño normativo y su ejercicio efectivo, de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de legislación y de fiscalización, en su relación con el Ejecutivo

Se eligieron como unidades de análisis, un periodo legislativo (2015-2018) de tres entidades de la República Mexicana: Estado de México, Nuevo León, y Colima, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Primero, porque representan tres tipos diferentes de gobierno dividido según la clasificación de Lujambio (2010), de acuerdo a la complejidad del Poder Ejecutivo para formar mayorías parlamentarias.

- Segundo, porque en dos de ellas aún no se da la alternancia, es decir, el PRI no ha dejado de gobernar esas entidades, Estado de México y Colima, y Nuevo León que corresponde al tipo de alternancia compleja, conforme a la clasificación de Cansino (2008).
- Tercero, porque las tres unidades de estudio corresponden a sistemas pluripartidista basándose en la tipología sobre el número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera (1979). En los tres objetos de estudio corresponde a multipartidismo moderado

En México los estudios legislativos aumentaron considerablemente, debido al pluralismo político, a la apertura a la información, así como los institutos de investigaciones legislativas y a asociaciones interesadas en este tipo de investigación. En lo nacional, las investigaciones, primero se enfocaron en evaluar el equilibrio entre el poder Legislativo y Ejecutivo, y después en vertientes como la representación política, la transparencia, la ausencia de reelección legislativa y la rendición de cuentas (Patrón 2014). En tanto en lo subnacional, los primeros estudios abordaron el marco legal y sus reformas, después, por su proliferación los gobiernos divididos centro su atención, y luego se diversificó el estudio: élites, coaliciones, comisiones y servicios de asesoría (Reveles, 2011).

Al darse la transición democrática en México, El Poder Legislativo, a nivel nacional, ha sido más estudiado, enfocándose los investigadores a explicar los fenómenos de dicha transición (Patrón, 2015). En la actualidad, el estudio de la relación Ejecutivo-legislativo en los gobiernos divididos subnacionales sigue siendo un tema de interés en los estudios legislativos, puesto que a nivel estatal aún no ha quedado claro cómo el nuevo pluralismo político ha aumentado el desempeño de los contrapesos legislativos respecto al Ejecutivo

Se encontró un número importante sobre estudios el desempeño del Poder Legislativo en su relación con el Ejecutivo, entre ellos, algunos que miden el desempeño legislativo, no precisamente en gobiernos divididos, pero que resultan

interesantes por los índices que utilizan para medir dicho desempeño. Estos trabajos están citados y analizados en el capítulo 3 de esta investigación, llamado Acercamiento Teórico Conceptual. Ahora bien, enseguida se citan: primero, algunas obras de forma muy generalizada, que contienen varios trabajos sobre el Poder Legislativo, de diferentes investigadores; segundo, se mencionaran algunos de los estudios relacionados con gobiernos divididos, pero a nivel nacional; y tercero, se citan los estudios realizados en el plano subnacional, los cuales, se consideran más afines a la presente investigación por ser del ámbito estatal.

Se encontraron seis obras que contienen diversos trabajos legislativos. 1) En Casar y Marván (2002), se congregaron 13 diferentes trabajos de especialistas en temas legislativos. De los trece estudios relacionados al peso Ejecutivo en relación al legislativo, nueve, analizan momentos históricos, entre 1867 y 1937, en México, donde el Poder Legislativo actuó como verdadero contrapeso al Ejecutivo. los restantes cuatro, se enfocan en los gobiernos divididos recientes en el país, donde el Partido del Ejecutivo no tiene la mayoría absoluta en el Congreso. 2) En Balkin (2004), se reúnen siete ensayos de investigadores y funcionarios parlamentarios que analizan al Poder legislativo a nivel subnacional, desde su composición política, estructura interna, recursos, facultades y capacidades técnicas, con la interrogante de saber si los congresos locales son verdaderos contrapesos. 3) En Espinoza y Toledo (2007), se integraron 21 trabajos de diferente especialista en el estudio legislativo, con tres diferentes temáticas: seis trabajos abordan la representación de los parlamentos, siete, analizan el sistema de organización política y la relación entre los dos poderes, y ocho, tratan sobre congresos a nivel nacional o bien subnacional. 4) Lujambio (2010), en esta obra se recopilaron una serie de 14 ensayos del especialista en temas legislativos, precursor de los estudios de gobiernos divididos en México y funcionario público federal, Alfonso Lujambio, los ensayos se clasificaron en cinco capítulos: Ciencia política y el Congreso, la política en el Poder Legislativo, partidos políticos y congresos locales en la Federación Mexicana y un recito parlamentario. 5) en Torres (2013), se encuentran 33 ponencias, de las cuales, 13, son de tipo legislativo, de éstas, tres,

abordan: el poder Legislativo, democracia y la reforma política, tres, se enfocan en la ética e imagen de los asambleístas, dos, en la carrera parlamentaria, tres, en el funcionamiento del Poder Legislativo y, por último, dos, en el pacto por México y la participación de la ciudadanía en procesos legislativos. 6) En Reyes y Patrón (2017), se concentraron nueve estudios legislativos de nueve entidades, donde el centro de los trabajos son los legisladores y el Congreso en su rol de garantes de pesos y contrapesos en relación al Ejecutivo.

En relación a trabajos individuales a nivel nacional, se hallaron tres investigaciones que coinciden en que el Ejecutivo al verse favorecido por las normas institucionales, éste, tiene predominio sobre el Legislativo. Solano (2014), sostiene que, al mantenerse el esquema de gobierno sin cambios, el Ejecutivo sigue teniendo predominio sobre el Legislativo, quien, se adecua a reglas del juego político que favorecen al Ejecutivo. Jiménez y Solano (2011), afirman que, las prerrogativas constitucionales que tiene el Ejecutivo le permiten imponerse al Legislativo. Y Toro (2007), reafirma la posición de los otros trabajos, al advertir que, mientras el Ejecutivo mantenga sus prerrogativas legislativas y exista un Congreso débil, éste, actuara en función de la agenda del Ejecutivo, no importando qué partido gobierne.

Sin embargo, en relación al párrafo anterior, donde se sustenta que el Poder Ejecutivo tiene predominio sobre el Legislativo, otros estudios, dan cuenta de que en gobiernos divididos es menor este predominio que en los gobiernos unificados. En (Jiménez, 2007), se sostiene que un Congreso donde el presidente tiene mayoría absoluta le será más fácil gobernar, a diferencia de un gobierno dividido, donde tendrá mayores dificultades. De igual forma, el estudio de Béjar y Bárcenas (2016), reveló que, si el gobierno cuenta con el apoyo suficiente de su partido para aprobar su agenda política, ya no necesita negociar con otras fuerzas políticas. Otros estudios confirman que en los gobiernos divididos el Poder Legislativo es más autónomo, pero se advierte que no por eso se produce parálisis legislativa, ni la ingobernabilidad (Casar, 2008; Casar, 2013; Solano, 2006; Pérez, 2009).

Con respecto a los estudios a nivel subnacional que se consideraron los más afines a este estudio (trabajos legislativos en gobiernos divididos, subnacionales en México, que miden de cierta forma el equilibrio de poder en la relación Ejecutivo-Legislativo). Se localizaron 12 trabajos, de los cuales, algunos abordan un solo caso de estudio, y otros, más de dos casos.

En un primer trabajo, López (2001) aborda la relación entre Ejecutivo y el Legislativo en una sola entidad, Baja California, en un periodo (1989-2001) de gobierno dividido. Se concluye que hubo manifestaciones nuevas de cooperación y consenso entre los dos poderes. Sin embargo, se señala una parálisis y no cooperación, la cual, el autor propone corregir, habilitando nuevos mecanismos de consenso y legalidad, al quedar desfasados los viejos mecanismos, con los cuales, no puede ejercerse la pluralidad. En un segundo trabajo, López (2014), sostiene que, en Baja California, al transitar a gobiernos divididos, se confrontaron los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que dejara de haber negociación.

Cinco trabajos, también, abordan el estudio en una sola entidad, aunque en éstos, se comparan dos periodos diferentes de gobierno, uno con gobierno unificado y otro con gobierno dividido. López (2003) compara la producción legislativa de los periodos de 1953-1989 y 1989-2001, en Baja California. Se revela que, en el gobierno dividido el Legislativo tiene mayor participación, sin embargo, el Ejecutivo sigue teniendo el predominio en el proceso de iniciativas de ley. Velázquez y Culebro (2006), analizan los periodos de 1995-1998 y 1998-2001, en Jalisco, para medir la influencia de los gobiernos en la creación de mecanismos institucionales de rendición de cuentas. Se concluye que, en el gobierno dividido existió mayor interés en la fiscalización de la cuenta pública, aunque eso no garantizó su eficacia, y se sugiere implementar nuevos mecanismos donde se involucre a la ciudadanía y donde pueda medir el desempeño institucional. Alacio (2011), estudia Tlaxcala, en los periodos de 1995-1998 y 1998-2001. Se hace notoria la incoherencia entre los elevados discursos sobre la alternancia y pluralismo, así como las acciones para el desarrollo, al no manifestarse diferencias significativas

en el trabajo de ambos periodos de gobierno, también, se hacen manifiestan las discrepancias entre el Ejecutivo y Legislativo, en el gobierno dividido, sin que esto implicara parálisis, al prevalecer la negociación, y se atribuye las contrariedades entre los poderes, a querer ganar votos y posibles beneficios económicos, más que a cumplir con las demandas de sus votantes.

Continuando con el párrafo anterior, Castañeda y Ordoñez (2015) comparan los periodos 2007-2010 y 2010-2013 en Oaxaca. Se afirma que, el Congreso con gobierno dividido produjo un mayor número de iniciativas, pero en el unificado se tuvo mayor eficiencia legislativa. No hubo parálisis y sí negociación, y se resalta la alta eficiencia legislativa del Ejecutivo, aunque esta, fue menor en contexto de gobierno dividido, en el que también, hubo un mayor consenso en las iniciativas de ley aprobadas. Calcano (2017) compara el primer año de los periodos de gobierno 2009-2012 y 2015-2018 en el Distrito Federal (ALDF), hoy, Ciudad de México (CDMX). Se muestra que la producción legislativa es muy similar en ambos tipos de gobierno, y si bien, el Ejecutivo se le aprueba un alto porcentaje de sus proyectos, éste no representa ni el 11% del total de los proyectos, evidenciándose el no predominio legislativo del Ejecutivo.

En cuatro trabajos, se analizaron más de dos entidades. López (2007), comparó la producción legislativa de tres legislaturas con gobierno dividido: Morelos, 2000-2003, Estado de México, 2003-2006, y el Distrito Federal, hoy ciudad de México, 2000-2003. Se reveló la no parálisis legislativa, y sí un predominio de éxito legislativo por parte del Ejecutivo, así como cooperación de todos los partidos. Patrón y Pérez (2012), analizaron ocho congresos subnacionales en dos periodos legislativos diferentes con gobiernos, unificados y divididos: Distrito Federal, hoy, Ciudad de México, Guanajuato y Sonora, 2006-2009 y 2009-2012; Jalisco, Sinaloa, Veracruz y Yucatán, 2007-2010 y 2010-2013; y Nayarit, 2005-2008 y 2008-2011. Se resalta la similitud en los procesos legislativo en ambos tipos de gobierno, y se hace evidente que, cuando se cambia de un gobierno unificado a uno dividido, disminuye la producción de iniciativas del Ejecutivo, al igual que el

número de proyectos aprobados. Sin embargo, el resultado no se considera definitivo al no abordarse todo el periodo de la segunda legislatura estudiada.

Siguiendo con lo anterior, Solano (2014), compara el desempeño institucional y político de tres congresos: Guerrero y Sonora (gobierno dividido) y Durango (gobierno unificado), en su relación con el Ejecutivo. Concluye que, al no haber cambios en el esquema de gobierno, el Ejecutivo sigue predominando sobre el Legislativo, quien, se adecua a reglas del juego político que no le favorecen. Patrón (2015), abarca ocho estados, a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal, y revela algunos datos generales de las 32 entidades. Se corrobora que, ninguna de las dos variables analizadas en los dos tipos de gobierno arroja resultados significativamente distintos, es decir, tanto en el unificado como en el dividido el desempeño es muy similar. Por último, en Aguilar (2018), se hace manifiesto que, en los gobiernos divididos, a nivel subnacional, el Ejecutivo precavidamente manda su presupuesto similar a la del año anterior, y se muestra flexible en rubros importantes y redituables, permitiendo ajustes, siendo el Legislativo quien controla la agenda y ejerce presión para que esto suceda. Para el autor, lo que pudiera ser un ejemplo de pesos y contrapesos, en la práctica estaría lejos de ser democrático, cuando la oposición abusa de la coacción.

Evidentemente, se distinguen dos visiones, por un lado, los que dan demasiado peso al Legislativo y poco predominio legislativo al Ejecutivo, al dar cuenta de un Poder Legislativo subnacional más fortalecido, incluso, capaz de marcar la agenda y conseguir sus propósitos por medio de la coacción. Y, por otro lado, los que coinciden en que el desempeño legislativo es similar en los dos tipos de gobierno, (divididos y unificados): mecanismos institucionales desfasados; privilegio del acuerdo y la negociación, no parálisis y Ejecutivo con predominio, aunque éste, es menor en los gobiernos divididos.

Esta investigación toma la metodología de Solano (2019), Índice de Contrapesos Legislativos (ICOL) del Observatorio Legislativo de Guerrero. Desarrollándose el análisis metodológico en el capítulo 1.

El estudio, consta de cuatro capítulos. El capítulo 1, llamado “Marco del trabajo de investigación”, consta de dos apartados: el primero, aborda los antecedentes y el panorama del contexto político actual en México. Se hace una breve exposición histórica del siglo XX en México, partiendo de la dictadura de Porfirio Díaz, pasando por el periodo de la revolución, particularmente con los caudillos Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), así como el periodo de Régimen de partido hegemónico, y por último, las reformas electorales, que consiguieron se diera paso a la democracia a finales de la última década del siglo XX y principios del XXI. En el segundo apartado, se expone el análisis metodológico del estudio, describiendo la operacionalización de las dos variables independientes: diseño Institucional (DI) y contrapeso político (CP), de la variable dependiente: contrapeso legislativo (CL).

El capítulo 2, denominado “Marco referencial”, consta también de dos apartados. El primero, describe la variable de contexto de la investigación, es decir, la pluralidad política, la cual se conforma de tres variables: gobierno dividido, alternancia y sistema de partidos. En cuanto al gobierno dividido, se define y se tipifica de acuerdo a la complejidad en el Congreso para formar mayorías legislativas y se da un panorama general de este tipo de gobierno en México, tanto a nivel nacional como subnacional, desde los primeros que se formaron y de cómo se fueron haciendo más frecuentes conforme se iba dando la transición a la democracia.

Respecto a la alternancia, se describe el significado de ésta, en México, y de cómo se fue manifestando tanto a nivel nacional como en el plano subnacional, precisando el año que por primera vez se dio la alternancia en cada entidad, y qué tipo de alternancia ha experimentado cada una de ellas. En cuanto al sistema de

partidos, se describe una clasificación sobre los diferentes tipos, de acuerdo al número efectivo de partidos (NEP), el cual, se define a partir de la clasificación del sistema de partidos de cuatro diferentes tipos, y se identifica el sistema de partidos que en la actualidad tiene cada entidad federativa.

En el segundo apartado del Capítulo, primero, se aborda un panorama general sobre los tres estados de la República Mexicana, de las unidades de análisis: Estado de México, Nuevo León y Colima. En segundo lugar, se describe de una manera más explícita la variable de contexto de estas unidades de análisis, es decir, la pluralidad política en sus tres vertientes, gobierno dividido, alternancia y sistemas de partidos.

El tercer capítulo, titulado “Acercamiento teórico conceptual” se integra por cuatro apartados. En el primero, se desarrollan las nociones básicas de un sistema político democrático, como el Estado, democracia, regímenes democrático y autoritario, presidencialismo, división de poderes, pesos y contrapesos, y gobiernos unificados y divididos. Lo anterior, para una mejor comprensión de este trabajo de investigación. En el segundo, se describe tanto al gobierno unificado como al dividido. En el tercero, se describen diferentes índices, de investigadores y organismos, para medir el funcionamiento y desempeño legislativo. Por último, en el cuarto apartado se describen los indicadores de control legislativo, tomados en este estudio.

En el cuarto capítulo, denominado “Contrapesos legislativos en gobiernos divididos subnacionales”, se desarrolla el estudio de las tres unidades de análisis, por separado, en cuanto a sus dos variables independientes: diseño institucional (DI) y contrapeso político (CP) en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización. Por último, se desarrollan una serie de conclusiones, que, primero, dan cuenta de forma general de la situación política actual en México, y, segundo, desarrolla el análisis de las a las dos variables independientes antes mencionadas (DI y CP) y la hipótesis planteada.

Capítulo 1

Marco del trabajo de investigación

El Congreso institucionaliza el control político. A diferencia de los controles sociales (grupos ciudadanos, organismos no gubernamentales, movimientos sociales, prensa), el Poder Legislativo coloca una barrera legal al Ejecutivo, es el contrapeso por excelencia al peso presidencial.

Silva-Herzog, 1996: 20

1.1 Antecedentes y panorama del contexto político actual en México

México, durante las últimas dos décadas, entró en un proceso de democratización en la política nacional y subnacional, con un sistema pluripartidista en el que se celebran regularmente procesos electorales más transparentes y equitativos, donde diferentes partidos políticos tienen posibilidades de acceder al poder, a diferencia del viejo sistema de partido hegemónico (1929-2000), donde un solo partido tenía dicha posibilidad. Este último régimen, fue precedido por otros periodos relativamente contemporáneos, donde tampoco se gozó de esas libertades políticas, porque la ambición por el poder no permitía que se aplicaran eficazmente mecanismos democráticos.

1.1.1 Panorama del régimen Hegemónico

En el siglo XX, México transitó por diferentes procesos políticos de gobierno. En la primera década, seguía vigente el Porfiriato, periodo (1876-1911) en el cual, un solo personaje (Porfirio Díaz) gobernó al país. Durante este régimen hubo un importante desarrollo material y económico, sin embargo, había una gran

desigualdad social, principal razón, que dio inicio en 1910 a la llamada Revolución Mexicana. Este suceso dio como resultado la caída de Porfirio Díaz, y en seguida se suscitó el enfrentamiento por el poder entre los diferentes caudillos y grupos políticos que lucharon contra el Porfiriato.

Para 1928, año en que acababa el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles, se originó una crisis al ser asesinado el caudillo Álvaro Obregón, quien, había resultado electo en las elecciones presidenciales de ese mismo año. Los obregonistas, además de especular sobre el asesinato de Obregón, acusando a diferentes personajes de la política, arriesgando la unidad del grupo gobernante, también, se consideraron con la legitimidad de tomar decisiones, originando que los 150 diputados del bloque obregonista sentenciaran que seguirían el plan político del general Obregón. Ante la amenaza de una nueva guerra, Calles, convocó a un frente común a todos los ex revolucionarios para que se agruparan en una unión fuerte, para que, según él, se realizaran los nobles ideales revolucionarios, sugiriendo formar una nueva organización política de tipo nacional como frente revolucionario ante todo intento de la reacción. Fue así como se planteó fundar en 1929, el Partido Nacional de la Revolución (PNR) (Garrido, 1986), ahora Partido de la Revolución Mexicana (PRI):

En 1929, el PRI ganó las elecciones presidenciales, iniciando así a un nuevo régimen, el de partido hegemónico,³ vigente durante siete décadas (1929 a 2000), periodo, en el que un solo partido se mantuvo en la presidencia de la República Mexicana. Esto debido a que, durante este nuevo régimen, la lucha por acceder al poder se daba en la mayor desigualdad posible, siempre a favor del partido PNR, ahora llamado PRI, que "...nació en realidad como una creación del aparato estatal, aunque en su constitución hubo una cierta ambigüedad: oficialmente lo creaban las autoridades, pero de hecho todo el peso del poder estatal contribuía a

³ "Sistema que no permite una competencia real, sí permite y autoriza que existan otros partidos, pero no les permite competir con él en igualdad de condiciones, debido a que ni siquiera concibe la alternancia en el poder, por lo que se mantendrá en él de cualquier modo y, por lo tanto, no tiene la obligación de actuar con responsabilidad" (Sartori, 2005: 282).

su nacimiento” (Garrido, 1986:102). Esto permitió a ese partido mantenerse en el poder de forma casi total en las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal).

Como ejemplo de la hegemonía priista en los diferentes ámbitos de gobierno, el PRI hasta antes de las elecciones de 1964, donde ganó todas las gubernaturas y escaños para senadores, había tenido ya alrededor de 200 gobernadores y 282 senadores (Casanova,1975), y para la década de 1970, había conseguido 2,327 diputados y gobernado más de 27,000 alcaldías, mientras el principal grupo opositor, el Partido Acción Nacional (PAN), de 1939 (año de su fundación) hasta 1964, había ganado sólo 129 diputaciones federales, y tan sólo 40 alcaldías (Garrido, 1986).

El régimen de partido hegemónico permitió se conformarán casi siempre gobiernos unificados⁴ a nivel nacional y subnacional. Es decir, el PNR, ahora PRI, tenía el poder en el Ejecutivo (federal o estatal), y en sus respectivos congresos los diputados priistas siempre conformaban mayoría, sin tener oposición real. En consecuencia, el Poder Ejecutivo tenía control absoluto sobre la actividad legislativa, debido a que “el desempeño institucional de la oposición se había mostrado limitado porque carecía de sus facultades institucionales de contrapeso en tanto estaba constituido por partidos escasamente representados en el Congreso” (Jiménez, 2006: 16).

La inequidad de las elecciones en México quedo evidenciada en 1976, cuando en la boleta electoral sólo apareció un candidato, el del PRI en alianza con el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El pretexto del PAN para no postular candidato fue que, En el partido, en su consenso interno, ningún aspirante alcanzó el porcentaje de votos establecidos en sus estatutos. A raíz de esto, a partir de 1977, con el fin de que se diera una

⁴ En este gobierno el partido político al que pertenece el titular del Ejecutivo también tiene la mayoría absoluta en el Congreso, esto es, 50 por ciento de los escaños más uno.

mayor imparcialidad y equidad en las competencias electorales, se comenzaron a implementar reformas electorales, que principalmente buscaron: “ampliar el número de partidos representados en las cámaras; equilibrar los votos obtenidos y los escaños asignados en el Congreso; fortalecer los derechos de la minoría; y, más recientemente a ampliar los periodos de sesiones y a actualizar la normatividad interna” (Arellano, 2012: 54).

1.1.2 Principales reformas electorales (1977-1996)

En diciembre de 1977, el presidente de México, José López Portillo, promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la cual, se mantuvo hasta febrero de 1987. En la LOPPE se reconoce a los partidos políticos el derecho de constituirse como entes de interés público, con financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación del Estado de forma permanente y no sólo en campañas electorales. Para ampliar el número de partidos representados en las Cámaras, y fortalecer el derecho de las minorías, se aumentó el número de diputados de 237 a 400 y crearon 100 escaños de representación proporcional (diputados plurinominales) en la Cámara de Diputados, es decir, el 25% del total, quedando 300 trescientos curules de mayoría relativa. Además, se les dio a los partidos el derecho de participar directamente en elecciones a nivel municipal y estatal.

Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de México de 1982 a 1988, sustituyó al LOPPE por el Código Federal Electoral (CFE), publicado en enero de 1987, el cual, fungió hasta mediados de agosto de 1990. Entre lo más relevante del CFE fue el incrementó en la Cámara de Diputados, de 100 a 200 el número escaños de tipo plurinominal, por lo que, hasta hoy dicha Cámara, se compone de 500 assembleístas por procesos de elección mixto: 300, por el principio de votación de mayoría relativa y 200, por el principio de votación de representación proporcional. Otro importante avance que se dio, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), sin embargo, quienes finalmente seguían calificando las

elecciones y decidían sobre las posibles impugnaciones eran los colegios electorales, compuestos por representantes del Congreso de la Unión. Por otro lado, la Comisión Federal Electoral, organismo autónomo encargado preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, sufrió un retroceso, de componerse igualitariamente por los partidos políticos paso a ser proporcional según lo votos obtenidos, por lo que el PRI se hizo del control absoluto de dicha Institución, además de que esta, estaba encabezada por el Secretario de Gobernación.

En 1990, siendo presidente de la república Carlos Salinas de Gortari, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), desapareciendo así la Comisión Federal Electoral, para dar paso al Instituto Federal Electoral (IFE), ahora, Instituto Nacional Electoral (INE), como un organismo autónomo, aunque en su composición seguía figurando como principal actor el Secretario de Gobernación. Surgió también, el Tribunal Federal Electoral (Trife), quien, tampoco se encargaba de calificar en última instancia, y se construyó un padrón electoral nuevo, partiendo de cero, y los representantes de casillas en adelante serían elegidos por sorteo.

Para 1993, el IFE podía fiscalizar los recursos de los partidos, pero aún su capacidad era muy limitada. El Trife ya calificaría las elecciones de diputados y senadores. También, aparecieron los observadores electorales, y se verificó el padrón electoral como acto de certidumbre, derivándose de ello, la credencial con fotografía para votar. La Cámara de Senadores se abrió a la pluralidad, de 64 senadores pasó a 128, donde por fórmula mixta, en cada estado se elegiría cuatro legisladores: tres escaños para el partido ganador y uno para el partido de la primera minoría en la votación.

En 1996, con Ernesto Zedillo Ponce de León como presidente de México, se realizaron reformas electorales que buscaron mayor: imparcialidad, Justicia y equidad en las elecciones, por lo que el IFE consiguió autonomía plena y Mayores facultades de fiscalización. El Consejo General Electoral del IFE lo elegiría la

Cámara de Diputados por mayoría calificada, Además, cada grupo político representado en el Congreso tendría un representante con voz y voto en el Consejo. Por otro lado, ahora, la Suprema Corte de Justicia, y ya no el Ejecutivo, propondría a los integrantes de lo que antes era el Tribunal Federal Electoral, quien dejó de ser autónomo y paso a formar parte como un órgano especializado del poder Judicial de la Federación con el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal, en adelante, atendería asuntos locales, y calificaría la elección del presidente de la República, y ya no el Colegió Electoral de la Cámara de Diputados. Otro rasgo importante de esta reforma fue que, los recursos aumentaron de forma significativa y la distribución de los medios de comunicación se hizo más equitativa. A la actualidad se han dado otras reformas electorales, siendo la más reciente la del 2014, donde el IFE cambio a INE.

Es importante mencionar que, al mismo tiempo que se iban llevando a cabo las reformas a nivel nacional, también, se adecuaban y reformaban las leyes electorales a nivel subnacional, y así, los cambios se fueron manifestando al mismo tiempo en las dos esferas de gobierno.

Las reformas electorales permitieron, por medio de las urnas, que gradualmente en México, se transitara a la democracia, razón por la que dicha transición “fue descrita como un proceso por medio del cual se consolidaron y desarrollaron, por un lado, unos partidos políticos nacionales y, por el otro, se crearon y propiciaron unas leyes y unas instituciones reguladoras de su competencia, piezas ambas que, combinadas con un marco republicano y constitucional existente desde 1917, completaron el diseño de un régimen democrático” (Arzuaga, 2012: 71). El nuevo régimen democrático, caracterizado por no romper con todo lo del viejo sistema, para dar pausadamente paso al pluralismo, de modo tal, que el PRI, quien había ostentado el poder en el viejo régimen, siguió teniendo fuerza electoral (Merino, 2003). Ahora, claro, en otras condiciones, es decir, el PRI actualmente compite como un partido más, y ya no con todas las ventajas que solía tener como partido hegemónico.

Conforme se fueron implementando las reformas electorales, se fue abriendo paso a pluralismo partidista y a la alternancia. Entre 1989 y 1995 la oposición logró conseguir seis gubernaturas: dos consecutivas en Baja California, dos en Guanajuato, una en Jalisco y una más en Chihuahua (Woldenberg, 2012). También, en 1989, se formaron los primeros dos gobiernos divididos a nivel subnacional, en Baja California y Michoacán, y posteriormente en 1997 el plano nacional, cuando en las elecciones intermedias el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La transición democrática se consolidó en el año 2000, al ganar la elección presidencial el PAN, quien volvió a repetir en 2006. En el 2012, el PRI volvió a gobernar, y en 2018, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) ganó las elecciones con más del 50% de la votación. En estos últimos periodos de gobierno tampoco se ha formado mayoría absoluta en el Congreso por un solo partido.

Actualmente, Morena logra mayorías legislativas junto a los partidos con los que hicieron coalición en la elección de 2018, sin embargo, eso no significa que en algún momento los otros partidos no puedan tomar distancia. Por otro lado, a nivel subnacional, los gobiernos divididos son cada vez más frecuentes, de tal manera, que hoy día, sólo cinco de las 32 entidades tienen gobierno unificado, y en sólo uno de ellos (Tamaulipas) no se ha presentado el fenómeno de gobiernos divididos, aunque en éste, ya ha habido alternancia en el Poder Ejecutivo.

1.2 Análisis metodológico

En la presente investigación se utilizó como estrategia analítica la comparación. Según Sartori (1984), para poder comparar uno o más casos, éstos deben ser homogéneos al mismo género, especie y subespecie, es decir, pertenecer a una misma clase, requisitos que cumplen las unidades de análisis de este trabajo. El estudio, metodológicamente, tiene un enfoque cuantitativo de tipo no experimental, al establecer comportamientos sin manipular variables, utilizando la recolección de

datos y medición de parámetros del objeto de estudio para comprobar la hipótesis planteada.

El estudio, tiene un alcance correlacional, al tener como finalidad conocer el grado de asociación entre el peso de los contrapesos legislativos y su ejercicio efectivo, que nos muestran el equilibrio de poder entre Ejecutivo-Legislativo. Esto, tiene valor explicativo parcial, porque aporta información explicativa. Se recurrió a fuentes de información abierta y de segunda mano, como constituciones, leyes orgánicas y reglamentos de poderes legislativos estatales, congresos locales, institutos electorales locales, bases de datos. El instrumento de recolección de información consistió en base de datos.

En este estudio se adoptó la metodología del proyecto Índices de Contrapesos Legislativos (ICOL) de Solano (2019), donde la variable dependiente *contrapeso legislativo*, es la ponderación de las facultades institucionales que el Congreso tiene para el ejercicio de sus funciones de control sobre la rama ejecutiva de gobierno, más el ejercicio efectivo de estas facultades en su interacción con el ejecutivo; las dos variables independientes son: 1) *Diseño institucional*, que regula los mecanismos de control en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y 2) *Contrapeso político* o ejercicio efectivo de los mecanismos de control legislativo respecto el poder ejecutivo; y la variable de contexto es la *pluralidad política*, donde se sitúa la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional en México, muestra la evolución de los cambios en la distribución del poder político local, en cuanto a los tipos de gobiernos divididos, la alternancia y la pluralidad del sistema de partidos, estos indicadores permiten clasificar la relación entre poderes para poder estudiarlos en sus diferentes combinaciones políticas posibles (Tabla 1).

Tabla 1. Relación entre variables y preguntas guía

Variable dependiente		Variable independiente 1		Variable independiente 2
<i>Contrapeso Legislativo (CL)</i>	=	<i>Diseño Institucional (DI)</i>	+	<i>Contrapeso Político (CP)</i>
¿Cuál es el comportamiento de los mecanismos de control legislativo sobre el Poder Ejecutivo?		¿Cuáles son las reglas formales que regulan la relación Ejecutivo-Legislativo?		¿Qué tanto el Congreso ejerce las reglas de control sobre el Ejecutivo?
Variable de contexto:		<i>Pluralidad política</i>		
		¿En qué contexto de pluralidad política se sitúa la relación Ejecutivo-Legislativo?		

Fuente: Solano, 2019

1.2.1 Operacionalización de variables

Variable independiente 1: *Diseño Institucional (DI)*

Las reglas del juego que regulan la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo se agrupan conforme a las cuatro funciones sustantivas de contrapeso legislativo: control político, presupuestal, de legislación y de fiscalización. A cada categoría corresponde los indicadores que se encuentran en las legislaciones de cada entidad. La ponderación de los indicadores se realiza de manera ordinal, conforme a los elementos normativos favorables o no al Congreso (Tabla 2).

Tabla 2. Operacionalización de la variable independiente Diseño Institucional

Categorías	Indicadores	Ítems	Valor
Reglas de control político	Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial	Ninguna restricción a las propuestas del Ejecutivo	0
		El Congreso discute y aprueba las propuestas del Ejecutivo	0.5
		El Congreso puede modificar la propuesta del Ejecutivo	1
	Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo	Ningún funcionario del gabinete ejecutivo es ratificado por el Congreso	0
		Entre 1 y 3 funcionarios del gabinete ejecutivo son ratificados por el Congreso	0.5
		Más de 3 funcionarios del gabinete ejecutivo son ratificados por el Congreso	1

	Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos	Ninguna intervención del Congreso	0	
		El Congreso discute y aprueba las propuestas del Ejecutivo	0.5	
		Facultad exclusiva del Congreso	1	
	Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva	Ninguna intervención del Congreso (designación automática)	0	
		La designación se hace por mayoría legislativa absoluta	0.5	
		La designación se hace por mayoría legislativa especial	1	
	Informe de gobierno	El ejecutivo no asiste al Congreso	0	
		El Ejecutivo asiste al Congreso, pero no está presente cuando las fracciones legislativas intervienen	0.5	
		El Ejecutivo asiste al Congreso y está presente cuando las fracciones legislativas intervienen	1	
	Comparecencia del ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso	El Congreso no tiene facultades para citar al Ejecutivo/FE a comparecer al pleno	0	
		El Congreso sólo tiene facultades limitadas para citar al ejecutivo/FE a comparecer al pleno	0.5	
		El Congreso tiene facultades amplias para citar al Ejecutivo/FE a comparecer al pleno	1	
	Juicio político y declaración de procedencia	El Congreso carece de facultades para juzgar al Ejecutivo	0	
		El Congreso sólo tiene facultades limitadas para juzgar al Ejecutivo	0.5	
		El Congreso tiene amplias facultades para juzgar al Ejecutivo	1	
	Reglas de control presupuestal	Iniciativa presupuestal	La iniciativa presupuestal es realizada de manera exclusiva por el Ejecutivo	0
			El Congreso participa con el Ejecutivo, con restricciones, en la elaboración de la iniciativa presupuestal	0.5
			El Congreso participa con el Ejecutivo, sin restricciones, en la elaboración de la iniciativa presupuestal	1
		Modificaciones al presupuesto	El Congreso no tiene facultades para hacer modificaciones al proyecto presupuestal	0
			El Congreso sólo puede hacer modificaciones menores al proyecto presupuestal	0.5
			El Congreso tiene amplias facultades para hacer modificaciones al proyecto presupuestal	1
Ajustes al presupuesto en vigor		El Congreso no tiene facultades de reasignación presupuestal	0	
		El Congreso tiene facultades limitadas de reasignación presupuestal	0.5	
		El Congreso tiene amplias facultades de reasignación presupuestal	1	
Veto ejecutivo al presupuesto		El Ejecutivo tiene poder de veto parcial al presupuesto	0	

Reglas de control de la legislación		El Ejecutivo tiene poder de veto total al presupuesto	0.5
		El Ejecutivo no tiene poder de veto al presupuesto	1
	Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores	Porcentaje alto de recursos presupuestales etiquetados a legisladores	0
		Porcentaje bajo de recursos presupuestales etiquetados a legisladores	0.5
		Porcentaje bajo/nulo de recursos presupuestales etiquetados a legisladores	1
	Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria	El Congreso requiere de mayoría calificada para aprobar la legislación ordinaria	0
		El Congreso requiere de una mayoría absoluta de todos los legisladores para aprobar la legislación ordinaria	0.5
		El Congreso requiere de una mayoría absoluta de los legisladores presentes para aprobar la legislación ordinaria	1
	Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo	El Congreso requiere de mayoría calificada para modificar el orden del día en el pleno	0
		El Congreso requiere de una mayoría absoluta de todos los legisladores para modificar el orden del día en el pleno	0.5
		El Congreso requiere de una mayoría absoluta de los legisladores presentes para modificar el orden del día en el pleno	1
	Iniciativa legislativa preferente	El Ejecutivo tiene facultades de iniciativa legislativa preferente en cualquier materia, si el Congreso no se pronuncia en un periodo límite (30 días) se convierte en ley	0
		El Ejecutivo tiene facultades de iniciativa legislativa preferente limitada a algunas áreas, si el Congreso no se pronuncia en un periodo límite (30 días) se convierte en ley	0.5
		El Ejecutivo no tiene facultades de iniciativa legislativa preferente	1
	Poder ejecutivo de legislar por decreto	El Ejecutivo tiene amplias facultades para legislar por decreto, sin necesidad de que sea avalado por el Congreso (en circunstancias excepcionales, tiempo limitado, algunas áreas)	0
El Ejecutivo tiene facultades limitadas para legislar por decreto (sólo en circunstancias excepcionales, tiempo limitado, algunas áreas y avalado por el Congreso)		0.5	
El Ejecutivo no tiene facultades de legislar por decreto		1	
Convocatoria a sesiones extraordinarias	El Ejecutivo tiene facultad exclusiva para convocar a periodo extraordinario del Congreso	0	
	Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultades para convocar a periodo extraordinario del Congreso, pero su aprobación requiere una mayoría legislativa calificada	0.5	

		Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultades para convocar a periodo extraordinario del Congreso, pero su aprobación requiere una mayoría legislativa absoluta	1
	Veto ejecutivo e insistencia	El Congreso requiere de mayoría calificada para superar el veto ejecutivo	0
		El Congreso requiere de una mayoría absoluta de todos los legisladores para superar el veto ejecutivo	0.5
		El Congreso requiere de una mayoría absoluta de los legisladores presentes para superar el veto ejecutivo	1
	Publicación (veto de bolsillo)	El Ejecutivo no tiene responsabilidad si omite publicar la legislación aprobada	0
		El Ejecutivo debe publicar la legislación aprobada en un plazo límite, pero no tiene responsabilidad si no lo hace	0.5
		El Ejecutivo tiene responsabilidad si omite publicar la legislación aprobada en un plazo límite	1
Reglas de fiscalización	Autonomía del órgano de fiscalización	El órgano no tiene autonomía constitucional	0
		El órgano fiscalizador tiene autonomía constitucional limitada	0.5
		El órgano fiscalizador tiene amplia autonomía constitucional	1
	Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)	Legislación estatal no armonizada con el SNF	0
		Sólo algunos ámbitos de la legislación estatal están armonizados con el SNF	0.5
		Legislación estatal armonizada con el SNF	1
	Atribuciones para realizar auditorías al gasto	El órgano fiscalizador carece de facultades para realizar auditorías	0
		El órgano fiscalizador tiene facultades limitadas para realizar auditorías (1-3 tipos de auditorías)	0.5
		El órgano fiscalizador tiene amplias facultades para realizar auditorías (más de 3 tipos de auditorías)	1
	Carácter vinculante de las observaciones del órgano fiscalizador	Las observaciones del órgano fiscalizador no tienen un carácter vinculante para ningún sujeto obligado del poder ejecutivo	0
		Las observaciones del órgano fiscalizador tienen un carácter vinculante sólo para algunos sujetos obligados de la rama ejecutiva	0.5
		Las observaciones del órgano fiscalizador tienen un carácter vinculante para todos los sujetos obligados de la rama ejecutiva	1

Fuente: Solano, 2019

El criterio para ponderar la variable diseño institucional se fundamenta en la distribución de los mecanismos de control congresional, respecto a la rama ejecutiva, mayores facultades asignadas al Congreso (valor 1) muestra una

situación normativa favorable al legislativo; al contrario, menores facultades (valor 0) suponen una situación normativa propicia al predominio ejecutivo; en tanto que valores intermedios, muestran una situación normativa limitada entre ambas ramas del poder político (valor 0.5). De este modo, la ponderación de los indicadores permite clasificar el tipo de Congreso conforme a su diseño institucional: Tipo A. DI favorable al Ejecutivo Tipo; Tipo B. DI limitado; y Tipo C. DI favorable al Legislativo (Tabla 3).

Tabla 3. Diseño Institucional	
Diseño Institucional	valores
A. Favorable al Ejecutivo	Tiende a 0
B. Limitado	Valores intermedios
C. Favorable al Legislativo	Tiende a 1
Fuente: Solano, 2019	

Variable independiente 2: *Contrapeso Político (CP)*

La variable contrapeso político supone el ejercicio legislativo efectivo de las funciones de control legislativo sobre la rama ejecutiva de gobierno, es una variable política que activa el funcionamiento de los mecanismos de control legislativo; se mide a través de la presencia o ausencia del ejercicio del Congreso, de estas facultades (Tabla 4).

Tabla 4. Operacionalización de la variable independiente Contrapeso político			
Categorías	Indicadores	Ítems (describir conforme al último ejercicio de cada regla, en la legislatura analizada)	Valor
Ejercicio de control político	Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial		0 / 1
	Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo		0 / 1

	Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos		0 / 1
	Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva		0 / 1
	Informe de gobierno		0 / 1
	Juicio político y declaración de procedencia		0 / 1
	Comparecencia del Ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso		0 / 1
Ejercicio de control presupuestal	Iniciativa presupuestal		0 / 1
	Modificaciones al presupuesto		0 / 1
	Ajustes al presupuesto en vigor		0 / 1
	Veto ejecutivo al presupuesto		0 / 1
	Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores		
Ejercicio de control de la legislación	Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria		0 / 1
	Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo		0 / 1
	Iniciativa legislativa preferente		0 / 1
	Poder ejecutivo de legislar por decreto		0 / 1
	Convocatoria a sesiones extraordinarias		0 / 1
	Veto ejecutivo e insistencia		0 / 1
	Publicación (veto de bolsillo)		0 / 1
Ejercicio de fiscalización	Autonomía del órgano de fiscalización		0 / 1
	Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)		
	Atribuciones para realizar auditorías al gasto		0 / 1
	Observaciones del órgano fiscalizador		0 / 1

Fuente: Solano, 2019

El criterio para ponderar el ejercicio de las reglas de control del Congreso sobre la rama ejecutiva de gobierno se fundamenta en la presencia o ausencia de esta función legislativa en su interacción con el ejecutivo. Esta ponderación dicotómica distingue, por un lado, la presencia efectiva del ejercicio de los mecanismos de control legislativo (valor 1); y por otro, la ausencia del ejercicio de estos mecanismos de control (valor 0); así, conforme a la ponderación de los indicadores de ejercicio legislativo, esta variable puede asumir la siguiente clasificación: A. Contrapeso político bajo; B. Contrapeso político medio; y C. Contrapeso político alto (tabla 5).

Tabla 5. Contrapeso Político (CP)	
CP	Valores
A. Contrapeso político bajo	Tiende a 0
B. Contrapeso político medio	Valores intermedios
C. Contrapeso político alto	Tiende a 1
Fuente: Solano, 2019	

Variable dependiente: Contrapeso Legislativo (CL)

El contrapeso legislativo se define conforme a las facultades institucionales de control atribuidas al Congreso más el ejercicio efectivo de estas reglas (Diseño Institucional + Ejercicio Legislativo Efectivo), en la interacción permanente entre ambas ramas del poder político.

La variable dependiente, conforme a la ponderación de las dos variables independientes, puede adquirir las siguientes situaciones políticas. En un continuo de menor a mayor contrapeso legislativo, en el extremo de menores contrapesos se tiene un Congreso subordinado tanto en el ámbito institucional (legal/formal) como en el ejercicio de sus funciones legislativas, a esta situación se le denomina *Predominio ejecutivo*; al extremo de mayores contrapesos, es un Congreso que

cuenta con amplias facultades de control y las ejerce de manera efectiva, ésta es una situación política de *Contrapeso legislativo*. En el punto medio del continuo, se designa como *Contrapeso legislativo limitado*, esto es, cuando el Congreso tiene facultades de control restringidas y el ejercicio de estas reglas son de alcance medio. Estas tres situaciones tienen un comportamiento lineal entre las variables independientes, es decir, el nivel de diseño institucional corresponde con el alcance del ejercicio legislativo efectivo; de esta manera la variable dependiente estaría en función sólo del ejercicio legislativo efectivo.

Sin embargo, pueden presentarse situaciones que muestran relaciones inversas entre el diseño institucional y el ejercicio legislativo, lo cual anula la idea de suponer una relación lineal entre estas variables. Así, por un lado, un Congreso con mayores facultades legislativas, puede no corresponder con el ejercicio efectivo de estas facultades, situación política que se ubica como *Contrapeso legislativo formal*; por otra parte, es posible que facultades legislativas limitadas no impidan que un Congreso ejerza de manera efectiva las reglas de control a su disposición, situación definida como *Contrapeso legislativo político* (Tabla 6).

Tabla 6. Contrapeso Legislativo			
Contrapeso político	<i>Alto</i>	B. Contrapeso legislativo político	Contrapeso legislativo
	<i>Medio</i>		Contrapeso legislativo limitado
	<i>Bajo</i>	Predominio ejecutivo	A. Contrapeso legislativo formal
		<i>Favorable al ejecutivo</i>	<i>Favorable al Legislativo</i>
		Diseño Institucional	

Fuente: Solano, 2019

La medición de la variable dependiente se realiza con el Índice de Contrapeso Legislativo (ICOL), el cual se obtiene con la suma de los valores ponderados de las variables independientes (DI + CP), $(ICOL) = DI + CP$

Este índice muestra las diferentes situaciones políticas en que se desarrolla la relación Ejecutivo-Legislativo, conforme al ejercicio de los contrapesos legislativos (Tabla 7).

Tabla 7. Índice de Contrapeso Legislativo	
Escenarios	Valor (0.0 – 1)
Predominio ejecutivo	Tiende a 0
Contrapeso legislativo formal	Valores intermedios
Contrapeso político	Valores intermedios
Contrapeso legislativo limitado	Valores intermedios
Contrapeso legislativo	Tiende a 1
Fuente: Solano, 2019	

La variable de contexto pluralidad política (PP), que aborda tres categorías de análisis, gobierno dividido, alternancia y sistema de partido, ésta, se desarrolla en el siguiente capítulo, llamado marco de referencia.

Capítulo 2

Marco de referencia

La presencia de gobiernos divididos no debería sorprendernos en un sistema democrático; sin embargo, debido a nuestros antecedentes políticos, en donde un solo partido gobernó y representó a los ciudadanos por más de siete décadas en el siglo XX, hacen que los mexicanos apreciemos especialmente este fenómeno.

Orta, 2004: 15

En este capítulo se pretende dar un panorama general del objeto de estudio, y se compone por dos apartados: en el primero, se desarrolla la variable de contexto de este trabajo, es decir la pluralidad política, en sus tres dimensiones (gobierno dividido, alternancia y sistemas de partidos), centrando la atención en los gobiernos de las 32 entidades de la República Mexicana. En el segundo apartado, se da un panorama general de las tres entidades que forman parte de este estudio, además se aterriza en las tres unidades de análisis, las tres dimensiones de la pluralidad política con más profundidad, es decir, se describirá su evolución histórica en las tres dimensiones referidas.

2.1 Dimensiones de análisis de la pluralidad política

En este estudio, la variable de contexto llamada pluralidad política (PP) tiene tres dimensiones de análisis: gobierno dividido, alternancia y sistema de partido. Esta variable, es la situación política en la cual se desarrolla la relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo durante el periodo institucional, 2015-2018, de los gobiernos divididos de las entidades del Estado de México, Nuevo León y Colima.

2.1.1. Gobierno dividido

Gobierno dividido (GD) hace referencia al gobierno donde los congresistas del partido político al que pertenece el titular del Ejecutivo no forman mayoría absoluta en el Congreso, es decir, no cuenta con el 50% del total de los diputados más uno. Para poder distinguir los diferentes tipos de GD, que se presentan en las entidades de la Federación Mexicana, en este trabajo se eligió el criterio de clasificación de Lujambio (2002) quien, basándose en los diferentes GD, que se habían presentado a nivel subnacional, desarrolló una tipología de acuerdo a los a la complejidad con la que se enfrenta el Ejecutivo y su partido político para formar mayorías legislativas. La clasificación se compone de cinco tipos: A, B1, B2, C, y D (Tabla 8).

Tabla 8. Tipología gobiernos divididos	
Tipo	Características
A	El partido en el gobierno tiene la mitad de los escaños en el Congreso.
B	El partido en el gobierno es la primera minoría en el Congreso: B-1, si requiere solo de los partidos minoritarios para formar mayorías. B-2, si necesita de los partidos grandes para alcanzar mayorías.
C	El partido del gobierno es una fracción minoritaria en el Congreso.
D	El partido gobernante enfrenta a una mayoría absoluta de un solo partido.

Fuente: Lujambio, 2002

Por tanto, el presente estudio analiza el desempeño de los contrapesos legislativos en tres diferentes combinaciones de gobiernos, seleccionándose los siguientes casos: LIX Legislatura del Estado de México (tipo B1), LXXIV Legislatura de Nuevo León (tipo C) y la LVIII Legislatura de Colima (tipo D).

2.1.1.1 Gobierno dividido en México

En México a nivel nacional, a partir de 1997, el partido al que pertenece el titular del Ejecutivo no tiene mayoría absoluta en el Congreso, es decir, desde entonces, se conforman gobiernos divididos, por lo cual, los expresidentes Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, tuvieron que negociar y llegar a acuerdos con los diferentes partidos de oposición, como el ahora Presidente Andrés Manuel López Obrador, lo hace con los diferentes grupos de oposición para sacar adelante sus propuestas y decretos legislativos. Parece tener razón Nacif (2004) al pronosticar:

...es altamente probable que el gobierno dividido se a la modalidad regular bajo la que opere la democracia mexicana en el Futuro. Los gobiernos divididos tienen importantes implicaciones respecto al papel de la presidencia en la formulación de políticas. Los cambios en las políticas públicas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición (Nacif, 2004: 10).

Al fortalecerse el Poder Legislativo, el Ejecutivo perdió control sobre la actividad legislativa, los gobiernos divididos en México modificaron el comportamiento del Legislativo, de ser débil y reactivo, al sólo validar iniciativas del Ejecutivo, ahora influye en la agenda política y usa nuevos mecanismos de carácter institucional (Jiménez, 2006). El legislativo no sólo ha eliminado poderes extra-constitucionales del Ejecutivo, sino también, le ha restado facultades formales (Casar, 2013). El Ejecutivo se debilitó al no contar con mayoría legislativa, convirtiéndose en reactivo, puede hacer cambios a la legislación, pero por sí mismo, ya no define los cambios (Solano, 2014), por lo que ahora se debe privilegiar la negociación y la reforma, para evitar posibles polarizaciones que puedan traer consigo parálisis (Aziz, 2002).

La función del Poder Legislativo se concibe como la de ser contrapeso del Ejecutivo, así como la de legislar y sancionar los proyectos de ley, pero el

legislativo es clave en la formulación de políticas donde es real la división de poderes. Por tal razón, de los gobiernos divididos se esperaría una efectiva división de poderes traducida en un mayor contrapeso legislativo, respecto al Ejecutivo (Patrón y Pérez, 2012). Esto a nivel nacional ha sido más visible porque el “Ejecutivo ha perdido gran parte del control sobre la formulación de las políticas públicas, las cuales, tienen una etapa trascendental en las reformas constitucionales y en la actualización y elaboración de nuevas leyes” (Arellano, 2014: 61), sin que este nuevo equilibrio de poderes haya causado parálisis, aunque sí se redujo notoriamente el predominio del Ejecutivo (Bejar, 2014).

Ahora bien, aunque en lo nacional los gobiernos divididos han favorecido al equilibrio de poderes, en el plano subnacional, no queda claro como esta nueva pluralidad aumento el poder de los contrapesos de legislativos (Pérez, 2009). Esto es relevante, pues de no manifestarse mayor equilibrio entre Ejecutivo-Legislativo, la democracia en el plano subnacional sólo se estaría manifestando en el acceso al poder por medio de elecciones libres, limpias y equitativas, y no así, en la relación de autonomía que debiese haber entre ambos poderes. Es decir, la alternancia, además de expresarse en el cambio de políticos y de formas administrativas, también debe suprimir los vicios del viejo régimen, armonizando y equilibrando la relación de los grupos políticos. (López, 2001). De lo contrario, será inevitable la decepción del cambió político, pues sí bien es cierto que, en algunos roles el Legislativo ha cobrado mayor fuerza frente al Ejecutivo, en algunos otros, no consigue plena autonomía, por lo que no puede legitimar su desempeño (López 2003), el cual, ha sido deficiente en sus funciones de control político, presupuestal, de fiscalización y de legislación frente al Ejecutivo, demostrándose así una asimetría institucional a favor de este último (Solano, 2014).

Debido a las complejidades en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la poca claridad de equilibrio de poder entre éstos, a nivel subnacional, este estudio se considera importante al pretender seguir abonando en la línea de los estudios legislativos, en este caso, en su contrapeso formal o diseño Institucional (DI) y

contrapeso político (CP) de los contrapesos legislativos (CL) en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización en relación con el Ejecutivo en contexto de gobiernos divididos, esto con el fin que se puedan ir generalizando los resultados que arrojan los estudios de la relación Ejecutivo-Legislativo.

2.1.1.2 Panorama de los gobiernos divididos subnacionales

Como se mencionó anteriormente, en México, a nivel subnacional, los gobiernos divididos empezaron a conformarse en 1989, y a partir de entonces, estos gobiernos se presentaron con más frecuencia, al grado de que se han hecho presentes ya en casi todas las entidades federales del país. En la actualidad, sólo en Tamaulipas no se ha conformado gobierno dividido, aunque en la entidad en el 2016 ya se presentó la alternancia en el Ejecutivo, Tamaulipas sigue con gobierno unificado, pero ahora en un gobierno panista. Y en otros estados los gobiernos divididos ya son más frecuentes que los gobiernos unificados.

Baja California fue una de las dos primeras entidades federadas en conformar un gobierno dividido, y mantuvo este tipo de gobierno desde 1989 hasta 2016, año en que se formó de nuevo un gobierno unificado, pero ahora en un gobierno gobernado por el PAN, partido que se ha mantuvo 30 años en el poder, de 1989 a 2019, éste último año fue desplazado por Morena, quien también consiguió gobierno unificado. Por otro lado, en Michoacán, el otro estado en tener por primera vez gobierno dividido en 1989 a la fecha, solamente de 1992 al 2002 hubo gobierno unificado.

En la década de los noventa del siglo pasado, en 15 entidades más, se empezaron a conformar gobiernos divididos: Guanajuato, Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México, Coahuila, Colima, Morelos, Querétaro, Sonora, Yucatán, Zacatecas Jalisco, Tlaxcala, Nayarit y Baja California Sur. Y del 2000 a 2016, casi en todas las entidades restantes se conformaron gobiernos divididos:

Ciudad de México, Guerrero, Campeche, San Luis Potosí, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Quintana Roo, Nuevo León, Sinaloa, Oaxaca, Puebla, Durango e Hidalgo, pues como se comentó anteriormente, solamente en Tamaulipas (aunque en esta entidad en 2016 hubo alternancia en el Ejecutivo) no se ha conformado ningún gobierno dividido.

Actualmente, tras celebrarse la elección concurrente del domingo primero de julio de 2018, y la del domingo 2 de junio de 2018, a nivel nacional y en la mayoría de los estados donde se eligieron las nuevas legislaturas, en sólo cinco de los 32 estados existe gobierno unificado: Baja California, Ciudad de México y Tabasco con Morena en el poder, y Guanajuato y Tamaulipas con gobierno panista, los 27 estados restantes, cuentan con gobiernos divididos: 12 estados donde gobierna el PRI, Estado de México, Coahuila, Colima, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas; siete, donde gobierna el PAN, Aguas Calientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán; tres entidades donde gobierna Morena, Chiapas, Puebla⁵ y Veracruz; dos, donde gobierna el PRD, Michoacán Y Nayarit; Morelos gobernado por el PES; Jalisco por MC; y, Nuevo León por un independiente, es decir, sin partido político (Tabla 9).

⁵ En las elecciones de 2018 en Puebla, gana la elección para gobernador el PAN. Sin embargo, tras la repentina muerte de la gobernadora, Martha Erika Alonso, a los pocos días de haber tomado posesión del cargo, por lo que hubo nueva elección en 2019, ahora resultando ganador el candidato de Morena.

En la tabla 9, se puede distinguir claramente: 1) los años en que por primera vez cada entidad conformó su primer gobierno dividido, 2) los periodos en que se ha tenido este tipo de gobierno en las entidades de federativa, 3) el tipo de gobierno (dividido o unificado) que actualmente tiene cada uno de los estados, y 5) el partido que actualmente gobierna cada una de ellos.

Tabla 9. Gobiernos divididos en México a nivel subnacional

Nº	Entidad federativa	Periodos de gobierno dividido ⁶	Gobierno actual	Partido en el Ejecutivo
1	Baja California	1989-2016	Unificado	Morena
2	Michoacán	1989-1992, 2002-2021	Dividido (C)	PRD
3	Guanajuato	1991-2000, 2012-2018	Unificado	PAN
4	Aguascalientes	1995-2004, 2007-2010, 2013-2021	Dividido (B1)	PAN
5	Chihuahua	1995-1998, 2007-2010, 2016-2019	Dividido (B2)	PAN
6	Estado de México	1996-2009, 2015-2021	Dividido (D)	PRI
7	Coahuila	1997-1999, 2018-2020	Dividido (B1)	PRI
8	Colima	1997-2003, 2006-2009, 2012-2021	Dividido (C)	PRI
9	Morelos	1997-2021	Dividido (B2)	PES
10	Querétaro	1997-2015, 2018-2021	Dividido (B1)	PAN
11	Sonora	1997-2003, 2006-2021	Dividido (C)	PRI
12	Yucatán	2001-2007, 2018-2021	Dividido (C)	PAN
13	Zacatecas	1998-2021	Dividido (C)	PRI
14	Jalisco	1998-2001, 2004-2021	Dividido (B2)	MC
15	Tlaxcala	1999-2021	Dividido (C)	PRI
16	Nayarit	1999-2005, 2014-2021	Dividido (B2)	PRD
17	Baja California Sur	1999-2002, 2008-2015, 2018-2021	Dividido (C)	PAN
18	Ciudad de México	2000-2003, 2015-2018	Unificado	Morena
19	Guerrero	2002-2021	Dividido (C)	PRI
20	Campeche	2003-2012, 2015-2021	Dividido (B2)	PRI
21	San Luis Potosí	2003,2006, 2009-2021	Dividido (B1)	PRI
22	Chiapas	2004-2021	Dividido (B2)	Morena
23	Veracruz	2004-2007, 2016-2021	Dividido (B1)	Morena
24	Tabasco	2004-2006, 2015-2018	Unificado	Morena
25	Quintana Roo	2005-2018, 2011-2013, 2016-2019	Dividido (B2)	PAN
26	Nuevo León	2006-2021	Dividido (C)	Independiente
27	Sinaloa	2010-2016, 2018-2021	Dividido (D)	PRI
28	Oaxaca	2010-2021	Dividido (B1)	PRI
29	Puebla	2011-2021	Dividido (C)	Morena
30	Tamaulipas		Unificado	PAN
31	Durango	2016-2021	Dividido (C)	PAN
32	Hidalgo	2016-2021	Dividido (D)	PRI

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

⁶ Existen años que rebasan el año actual, debido a que son los años en que culmina el periodo institucional de las legislaturas en turno.

2.1.2 Alternancia

En México, durante siete décadas, no hubo alternancia política en el poder Ejecutivo federal, debido a que no existía un sistema electoral competitivo que garantizara elecciones libres, limpias y equitativas, por lo que el PRI gobernó durante todo ese periodo, llamado régimen de partido hegemónico a la población mexicana, por ser el partido del sistema. Por tanto, la alternancia política en México “es la etapa inicial del proceso de democratización y en ella confluyen el fin e inicio de un régimen... un sistema de partido semicompetitivo feneció y se consolidó otro de mayor competitividad” (López, 2001: 51-52).

El fenómeno de la alternancia, además de presentarse a nivel federal en el Ejecutivo y en el Congreso de la Unión, también se presentó a nivel local, en los gobiernos subnacionales y sus respectivos congresos y municipios. Para identificar y ubicar el tipo de alternancia en las unidades de análisis en el contexto político de las diferentes alternancias que se han dado en los gobiernos estatales se tomó la clasificación de Cansino (2008), que distingue tres diferentes tipos de alternancia, y por supuesto, los casos donde no se ha producido este fenómeno: 1) la alternancia simple o de un partido a otro, donde sólo se ha dado una alternancia, del PRI hacia alguna otra fuerza política; 2) alternancia Compleja: Compleja-A, cuando el PRI no ha recuperado el poder y por lo menos dos fuerzas políticas diferentes ya gobernaron el estado; y Compleja-B, cuando el PRI vuelve a recuperar el poder, pero tras dos gobiernos de otros dos partidos; 3) alternancia de ida y vuelta-A cuando el PRI vuelve a retomar el poder después de que otro partido gobernó e Ida y vuelta-B, cuando se han alternado en el poder sólo dos partidos, en al menos dos ocasiones cada uno (el PRI y otro partido) y 4) sin alternancia, es decir, en donde no ha gobernado otro partido diferente al PRI (Tabla 10).

Tabla 10. Tipos de alternancia

Tipo	Características
Simple	Casos de alternancia del PRI a otro partido.
Compleja	Casos donde al menos tres partidos se han sucedido en el Poder: A = Han gobernado al menos tres partidos, sin que el partido previo a la primera alternancia haya regresado a la gubernatura. B = Han gobernado al menos tres partidos, donde el PRI recupera el poder ejecutivo, tras gobiernos de otros partidos.
Ida y vuelta	Casos donde un partido regresa al poder después de un intervalo gobernado por otro: A = Cuando el PRI recupera el poder después de un intervalo gobernado por otro. B = cuando se han alternado en el poder sólo dos partidos, en al menos dos ocasiones cada uno.
Sin alternancia	Casos donde únicamente ha gobernado el PRI

Fuente: Cansino, citado en Solano, 2014

De acuerdo a la clasificación sobre alternancia, en México a Nivel Federal se ha manifestado ya una alternancia de tipo compleja B, al gobernar tres partidos, donde el PRI ha recuperado el poder Ejecutivo, después de haberlo perdido con el PAN, y de nuevo volvió a perderlo, pero ahora con Morena.

En el año 2000 por primera vez después de 71 años, y después de una serie de reformas electorales entre 1976 y 1996, el PRI pierde las elecciones con Vicente Fox, candidato del PAN, partido que vuelve a ganar las elecciones en 2006 con Felipe Calderón, con un margen de apenas 0.5 sobre su más cercano seguidor, el Candidato del PRD. En 2012 el PRI tras una ardua campaña electoral llena de promesas, y tras el desencanto de la ciudadanía por el PAN, por la violencia desatada y el ataque frontal que el gobierno federal hizo en contra de los carteles del narcotráfico, el PRI volvió a recuperar la Presidencia de la República con Enrique Peña, quien después de haber hecho una campaña ardua y llena de promesas en bien de la ciudadanía su sexenio fue marcado por la corrupción y la violencia, dejando a su partido con muy bajos niveles de aprobación. Y en 2018 llega al poder Morena con Andrés Manuel López Obrador, que por tercera vez consecutiva contendió por la Presidencia, pero ahora por Morena (Tabla 11).

Tabla 11. Alternancia en México

Presidente de México	Periodo	Partido Político	Alternancia
14 diferentes presidentes	1929-2000	PRI	Sin Alternancia
Vicente Fox Quezada	2000-2006	PAN	Simple
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	2006-2012	PAN	Simple
Enrique Peña Nieto	2012-2018	PRI	Ida y vuelta (A)
Andrés Manuel López Obrador	2018-2024	Morena	Compleja (B)
Elaboración propia			

Respecto a la alternancia, ésta se ha manifestado ya en 27 de las 32 entidades, es decir, sólo en cinco estados el PRI, partido del régimen hegemónico, no ha dejado de tener el poder en el Ejecutivo. En tanto, el PAN, lo mismo que a nivel federal, fue el primero en acceder al poder en los ejecutivos locales. De 1989 (año en que también se dieron los primeros gobiernos divididos a nivel local) al 2000 (año en que se dio la primera alternancia a nivel federal), había logrado estar a la cabeza del gobierno en nueve entidades: Baja California (1989), Guanajuato (1991), Chihuahua (1992), Jalisco (1995), Aguascalientes, Nuevo León y Querétaro (1997) Nayarit (1999) y Morelos (2000). Por su parte, el PRD, hasta el año 2000, había conseguido ya cinco gubernaturas en diferentes estados: Distrito Federal, hoy, Ciudad de México (1997), Zacatecas (1998), baja California sur y Tlaxcala (1999) y Chiapas (2000).

Como se observa, hasta el año 2000 en 14 entidades del país se manifestó la tan esperada alternancia política en el Poder Ejecutivo, y del 2001 al 2016 en otros 13 estados se dio por vez primera dicha alternancia: Yucatán (2001), Michoacán (2002), San Luis Potosí (2003), Guerrero (2005), Sonora (2009), Oaxaca y Sinaloa (2010), Puebla (20011), Tabasco (2012) y Durango, Tamaulipas y Veracruz (2016).

A la fecha (2019), en 27 de las 32 entidades federadas ya se produjo la alternancia, es decir, en estos estados ya gobernó otro partido aparte del PRI,

quedando sólo cinco estados (Campeche, Colima, Hidalgo, Estado de México y Coahuila) donde no se ha presentado el fenómeno de la alternancia, pero las elecciones electorales para gobernador han estado muy disputadas, donde el PRI ha ganado por muy poca diferencia. En Campeche y Colima la próxima elección a gobernador será en 2021. En el primer estado, en 2015 el PRI en Alianza con el PVEM gano con 40% de la votación, apenas 9 puntos porcentuales arriba del PAN. En el segundo, entre el PRI y PAN se dio casi un empate técnico, y se anularon las elecciones, por supuestas irregulares por parte del gobierno estatal, quien favorecieron al PRI, por lo que en 2016 se realizó la elección extraordinaria donde el PRI resultó ganador con el 43% de la votación, apenas cuatro puntos porcentuales sobre el PAN. En Hidalgo se llevará a cabo la elección para la gubernatura en 2022, y en su anterior elección, en 2016, el PRI ganó con el 43%, 15 puntos porcentuales sobre el PAN. En el Estado de México y Coahuila, la próxima elección para gobernador será hasta 2023.

En las elecciones inmediatas anteriores a 2017, en el caso del Estado de México, el PRI apenas ganó con una tercera parte de la votación, 33%, apenas 3 puntos porcentuales de Morena, y en Coahuila, el PRI obtuvo el 39% de la votación, apenas 2.5% arriba del PAN, quien no quedó muy conforme con los resultados al impugnarlos, sin embargo, las estancias de justicia electoral reconocieron el triunfo del PRI.

De acuerdo a la tipología de la alternancia antes mencionada, en las 27 entidades donde se ha dado la alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo, en la actualidad, este es el tipo de alternancia de cada uno de ellos: simple = Guanajuato, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas; compleja-A = Ciudad de México, Baja California Sur, Morelos, Chiapas, Tabasco y Veracruz; compleja-B = Baja California, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Tlaxcala ; Ida y vuelta-A = Zacatecas, San Luis Potosí, Guerrero, Sonora, Oaxaca y Sinaloa; ida y vuelta-B = Chihuahua, Querétaro, Aguascalientes, Nayarit, Yucatán y Michoacán.

En la Tabla 12, se puede observar con claridad: 1) el año en que por primera vez hubo alternancia en cada uno de los 27 estados, 2) los periodos de gobierno de los diferentes partidos políticos en el Ejecutivo, 3) las entidades donde todavía no se produce el fenómeno de la alternancia, y 4) el tipo de alternancia que en hasta la actualidad se ha desarrollado en cada estado.

Tabla 12. Alternancia en las entidades de la Federación Mexicana

Entidad federal	Partido político y periodo institucional	Alternancia
Baja California	PRI (hasta 1989), PAN (1989-2019), Morena (2019-2021)	Compleja-B
Guanajuato	PRI (hasta 1991), PAN (1991-2024)	Simple
Chihuahua	PRI (hasta 1992), PAN, (1992-1998), PRI (1998-2016), PAN (2016-2021)	Ida y vuelta-B
Jalisco	PRI (hasta 1995), PAN (1995-2013), PRI (2013-2018), MC (2018-2024)	Compleja-B
Nuevo León	PRI (hasta 1997), PAN (1997-2003), PRI (2003-2015), Indep ⁷ . (2015-2021)	Compleja-B
Querétaro	PRI (hasta 1997), PAN (1997-2009), PRI (2009-2012) PAN, (2015-2021)	Ida y vuelta-B
Ciudad de México	PRI (hasta 1997), PRD (1997-2018), Morena (2018-2024)	Compleja-A
Aguascalientes	PRI (hasta 1997), PAN (1998-2010), PRI (2010-2016), PAN (2016-2022)	Ida y vuelta-B
Zacatecas	PRI (hasta 1998), PRD (1998-2010), PRI (2010-2021)	Ida y vuelta-A
Nayarit	PRI (hasta 1999), PAN (1999-2005), PRI (2005-2017), PAN (2017-2023)	Ida y vuelta-B
Baja California Sur	PRI (hasta 1999), PRD (1999-2011), PAN (2011-2021)	Compleja-A
Tlaxcala	PRI (hasta 1999), PRD, (1999-2005), PAN (2005-2011), PRI (20011-2021)	Compleja-B
Morelos	PRI (hasta 2000), PAN (2000-2012), PRD (2018-2108), PES (2018-2024)	Compleja-A
Chiapas	PRI (hasta 2000), PRD (2000-2012), PVEM (2012-2018), Morena (2018-2024)	Compleja-A
Yucatán	PRI (hasta 2001), PAN (2001-2007), PRI (2007-2018), PAN (2018-2024)	Ida y vuelta-B
Michoacán	PRI (hasta 2002), PRD (2002-2012), PRI (2012-2015), PRD (2015-2021)	Ida y vuelta-B
San Luis Potosí	PRI (hasta 2003), PAN (2003-2009) PRI (2009-2021)	Ida y vuelta-A
Guerrero	PRI (hasta 2005), PRD (2005-2015), PRI (2015-2012)	Ida y vuelta-A
Sonora	PRI (hasta 2009), PAN (2009-2015), PRI, (2015-2021)	Ida y vuelta-A
Oaxaca	PRI (hasta 2010), PAN (2010-2016), PRI (2016-2022)	Ida y vuelta-A
Sinaloa	PRI (hasta 2010), PAN (2011-2016), PRI (2016-2021)	Ida y vuelta-A
Puebla	PRI (hasta 2011), PAN (2011-2024), Morena (2019-2024)	Compleja-B
Tabasco	PRI (hasta 2012), PRD (2012- 2018), Morena (2018-2024)	Compleja-A
Durango	PRI (hasta 2016), PAN (2016-2022)	Simple
Quintana Roo	PRI (hasta 2016), PAN (2016-2022)	Simple
Tamaulipas	PRI (hasta 2016), PAN (2016-2022)	simple
Veracruz	PRI (hasta 2016), PAN, (2016-2018), Morena (2018-2024)	Compleja-A
Campeche	PRI hasta 2021	Sin alternancia
Colima	PRI hasta 2021	Sin alternancia
Hidalgo	PRI hasta 2022	Sin alternancia
Estado de México	PRI hasta 2023	Sin alternancia
Coahuila	PRI hasta 2023	Sin alternancia

Elaboración Propia con datos del OBSEL-Gro

⁷ Gobernador Independiente, sin partido político.

2.1.3 Sistemas de partidos

Con la alternancia política en y las nuevas reglas electorales, México se abrió un sistema pluripartidista, donde en un principio, se caracterizó porque sólo eran tres los partidos PRI, PAN y PRD quienes tenían verdaderas posibilidades de acceder al poder, hacer los más fuertes, al contar con mayor tiempo de vida y mejor estructura. Sin embargo, con el paso de los años los partidos pequeños también se fueron fortaleciendo al ganar espacios en los gobiernos estatales y municipales, como el PVEM, PT y MC, y también nacieron otros grupos políticos como, MC, PES y Morena, este último de reciente creación (2014), pero que se ha colocado como un partido grande y competitivo, gracias a su fundador y líder, Andrés Manuel López Obrador.

Ahora bien, aunque en los congresos locales estén conformados por un número significativo de partidos políticos, esto no significa un pluripartidismo real, pues puede ser que por el número de escaños que tienen en el Congreso no tengan capacidad de formar gobierno, de veto y de coalición. Por tanto, para distinguir el tipo de sistema de partidos de nuestras unidades de análisis, se recurrió al criterio de clasificación de Laakso y Taagepera (1979), el Número Efectivo de Partidos (NEP), el cual se obtiene a través de la siguiente fórmula:

$$NEP = 1 / \sum_{i=1}^n P_i^2$$

Donde el valor de P_i es la proporción de escaños que tiene el i partido con representación en el Congreso local, y la fórmula consiste en, por la suma de los cuadrados de las proporciones (votos o bancas) que los partidos obtienen, así se obtiene el número de efectivo de partidos parlamentarios. El NEP se define a partir de la clasificación del sistema de partidos de cuatro tipos: partido predominante, bipartidista, multipartidista moderado y multipartidista polarizado (Tabla 13).

Tabla 13. Sistema partidos y número efectivo de partidos

Sistema de partidos		Número Efectivo de Partidos (NEP)
Partido predominante	=	Menor a 1.7 el número de partidos relevantes
Bipartidismo	=	Entre 1.8 y 2.4 importantes
Multipartidista moderado	=	Entre 2.5 y 3.9 relevantes
Multipartidista polarizado	=	Más de 4 partidos importantes

Fuente: Solano (2014)

Para complementar la ponderación del NEP se incorporan dos indicadores que miden el nivel de concentración de escaños y la competitividad para la integración del Legislativo: 1) La concentración parlamentaria (CP) evalúa lo disperso del poder en el ámbito electoral o parlamentario. Se obtiene sumando los escaños o votos de las dos principales fuerzas políticas, en este caso, el análisis se hará considerando los escaños en el Congreso.

La competitividad es el indicador que permite analizar en qué medida se está produciendo o no un cambio en el sistema de partidos -sea electoral o parlamentario - (Pennings y Lane, citados en Oñate y Ocaña, 1999: 40). Permitiendo así, valorar el grado de rivalidad entre los dos principales partidos y se calcula a partir del porcentaje de votos o escaños obtenidos por la primera fuerza política, restando el porcentaje de los obtenidos por la segunda fuerza política. A mayor valor del indicador, mayor distancia en porcentaje de voto o de escaños separará a los dos partidos, por lo que la competitividad será menor y viceversa, 2) El margen de ventaja parlamentaria (MVP) es la diferencia entre el porcentaje de los escaños obtenidos por los principales partidos. De acuerdo al MVP, los niveles de competitividad entre un partido y otro pueden ser: nula, muy baja, baja, Media, alta y muy alta (Tabla14).

Tabla 14. Margen de Ventaja Parlamentaria (MVP)

MVP	Competitividad
Del 0 al 5 por ciento de los escaños	Muy alta
Del 5 al 10 por ciento de los escaños	Alta
Del 10 al 15 por ciento de los escaños	Media
Del 15 al 20 por ciento de los escaños	Baja
Del 20 al 25 por ciento de los escaños	Muy Baja
Más del 25 por ciento de los escaños	Nula

Fuente: Solano, 2014

En la actualidad, en ninguna de las 32 entidades existen sistemas de partido predominante o bipartidista, de acuerdo a la tipología antes mencionada. Lo que significa que sí existe una mayor pluralidad política a nivel subnacional. De los 32 estados, 18 de los congresos tienen sistema de partidos, multipartidista moderado y los restantes 14, multipartidista polarizado, sin embargo, de acuerdo al nivel de competitividad, ésta, todavía es deficiente en la mayoría de las entidades. En Diez estados la competitividad es nula, hay cinco con muy Baja, otros cinco con baja, dos con media, tres con alta y siete con muy alta (Tabla 15).

Tabla 15. Sistemas de partidos en las entidades de la Federación Mexicana

Entidad	Legislatura	Partidos	NEP	S. de partido	CP	MVP	Competitividad
Aguascalientes	LXIV	9	3.8	M. Moderado	63	26	Nula
Baja California	XXII	7	3.0	M. Moderado	72	32	Nula
Baja California Sur	XV	8	3.0	M. Moderado	43	33	Nula
Campeche	LXIII	7	3.9	M. Moderado	66	3	Muy alta
Chiapas	LXVII	10	5.3	M. Polarizado	45	5	Muy alta
Chihuahua	LXXI	8	4.8	M. Polarizado	56	9	Alta
Ciudad de México	I	8	2.8	M. Moderado	73	39	Nula
Coahuila	LXI	6	3.2	M. Moderado	76	4	Muy alta
Colima	LIX	8	5.8	M. Polarizado	56	24	Muy baja
Durango	LXVIII	5	3.8	M. Moderado	60	20	Baja
Estado de México	LX	7	3.2	M. Moderado	67	35	Nula
Guanajuato	LXIV	7	3.0	M. Moderado	61	36	Nula
Guerrero	LXII	7	3.3	M. Moderado	70	22	Muy baja
Hidalgo	LXIV	7	2.7	M. Moderado	73	40	Nula
Jalisco	LXII	6	4.0	M. Polarizado	61	13	Media
Michoacán	LXXIV	7	4.8	M. Polarizado	53	13	Media
Morelos	LIV	10	5.4	M. Polarizado	50	10	Alta
Nayarit	XXXII	8	5.3	M. Polarizado	50	3	Muy alta
Nuevo León	LXXV	8	4.6	M. Polarizado	55	17	Baja
Oaxaca	LXII	8	3.5	M. Moderado	66	24	Muy baja
Puebla	LX	8	5.3	M. Polarizado	50	20	Baja
Querétaro	LIX	4	3.0	M. Moderado	76	20	Baja
Quintana Roo	XV	6	5.8	M. Polarizado	47	3	Muy alta
San Luis Potosí	LXII	10	6.3	M. Polarizado	44	0	Muy alta
Sinaloa	LXIII	7	2.6	M. Moderado	78	38	Nula
Sonora	LXII	8	5.4	M. Polarizado	52	21	Muy baja
Tabasco	LXIII	4	2.4	M. Moderado	77	43	Nula
Tamaulipas	LXIII	5	2.5	M. Moderado	86	25	Muy baja
Tlaxcala	LXIII	9	3.7	M. Moderado	60	36	Nula
Veracruz	LXV	8	4.0	M. Polarizado	66	10	Alta
Yucatán	LXII	7	3.9	M. Moderado	64	16	Baja
Zacatecas	LXIII	8	5.4	M. Polarizado	53	7	Alta

Elaboración propia con datos de OBSEL- Gro.

2.2 Panorama general de las unidades de Análisis

La República Mexicana o simplemente México, está conformada por 32 entidades federales, es decir, con autonomía propia. De estos estados, su capital, es la Ciudad de México. La República Mexicana es uno de los países con más superficie territorial al rondar los dos millones de kilómetros cuadrados. Al Norte, tiene como vecino a los Estados Unidos de América, Al Sur, colinda con

Guatemala y Belice, al Este con el Golfo de México, y el Mar Caribe, y por el Oeste con el Océano Pacífico. Además, es de los países con más población, por encima de los 120 millones de habitantes, de los cuales, la mayoría habla el idioma español, lo que lo convierte en el país con más hispanohablantes, aunque también se siguen hablando diversos idiomas originarios de estas tierras.

De los 32 estados federales antes referidos, en este trabajo se abordarán tres de ellos, es decir, de tres estados subnacionales de México surgieron las unidades de análisis de este estudio. Por tanto, el presente estudio analiza el desempeño de los contrapesos legislativos en tres diferentes tipos de gobiernos divididos en México a nivel subnacional, siendo el objeto de estudio los siguientes casos, durante el periodo 2015-2018: la LIX Legislatura del Estado de México de tipo B1, la LXXIV Legislatura de Nuevo León tipo C y la LVIII Legislatura de Colima tipo D.

2.2.1 LIX Legislatura del Estado de México

El Estado de México se encuentra en el centro del País, y colinda con siete entidades hermanas (Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala). Cuenta con dos zonas metropolitanas, la del Valle de México y Valle de Toluca, tiene 125 municipios, y la ciudad de Toluca es su capital. La entidad mexiquense es uno de los estados, que cuenta con menos superficie territorial, con apenas 22,357 kilómetros cuadrados, lo que significa solamente el 1.14% del territorio nacional, por arriba, sólo de Hidalgo, Querétaro, Colima, Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala. Sin Embargo, en el ramo económico es uno de los estados más importantes, y el que cuenta con el mayor número de habitantes del país. En el 2015, según el INEGI, se contaba con una población cercana a los 16 millones 200 mil habitantes, de los cuales, el 52% lo conformaban mujeres y el 48% hombres. El 87% de población se encontraba en zona urbana y solamente el 13% en zona rural.



Fuente: INEGI, 2015

En el Estado de México se formó el primer gobierno dividido en 1996, esto es, un año antes que sucediera a nivel nacional, y fue el sexto estado que consiguió este tipo de gobierno, solo después de Baja California, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes y Chihuahua. De 1997 a la fecha, sólo se han formado dos gobiernos unificados y ocho gobiernos divididos, entre ellos, el periodo de la LXI Legislatura, objeto de estudio de esta investigación (Tabla 16).

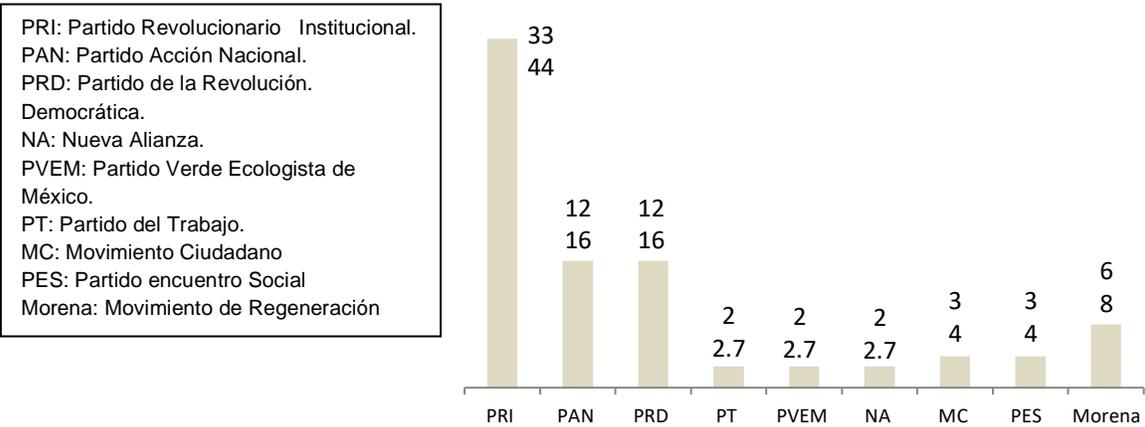
Tabla 16. Tipos de gobierno en el Estado de México de 1991 a 2021

Partido en el Ejecutivo	Número de Legislatura	Periodo institucional	Porcentaje de diputados del partido en el Ejecutivo	Tipo de Gobierno
PRI	LII	1993-1996	61	Unificado
PRI	LIII	1996-2000	40	Dividido (B2)
PRI	LIV	2000-2003	33	Dividido (C)
PRI	LV	2003-2006	33	Dividido (B2)
PRI	LVI	2006-2009	28	Dividido (B2)
PRI	LVII	2009-2012	52	Unificado
PRI	LVII	2012-2015	52	Unificado
PRI	LIX	2015-2018	44	Dividido (B1)
PRI	LX	2018-2021	16	Dividido (D)

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

El Periodo Institucional de la LI Legislatura del Estado de México fue de 2015-2018, constituyéndose un gobierno dividido tipo B1, al obtener el PRI, partido en el Ejecutivo, el 44% del total de las curules del Congreso, es decir, sólo necesitaba de partidos pequeños para formar mayorías parlamentarias. Los otros Partidos que también conformaron el Congreso fueron: PAN y PRD con el 16% cada uno de ellos, PT, PVEM y NA con 2.7%, cada uno de ellos, Morena con 8%, y MC y PES con 4% cada uno de ellos (Gráfica 1).

Gráfica 1. Cantidad y porcentaje de legisladores por partido LIX Legislatura del Estado de México (2015-2018)



Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de México

El Estado de México es uno de los cinco estados de la República Mexicana, junto con Campeche, Coahuila, Colima y Hidalgo, en donde todavía no se da la alternancia partidista en el Ejecutivo. De las 32 entidades federales, el Estado de México cuenta con la Legislatura más grande, conformada por 75 legisladores. Durante 2015-2018, periodo constitucional de la LIX Legislatura, se formó un sistema pluripartidista moderado. De 1990 a 1996, hubo sistema de partidos bipartidista, pero al formarse gobiernos divididos, el sistema de partidos evolucionó a multipartidista: en ocho periodos legislativos, siete han sido de tipo moderado y solamente uno de tipo polarizado. Por otro lado, en el nivel de competitividad, durante este periodo fue nula, con el 28% de margen de ventaja

parlamentaria (MVP). A partir de 1996, año en que la Legislatura dejó de ser de mayoría priista, hubo un buen nivel de competitividad, en las primeras tres legislaturas con gobierno dividido fue de, alta a muy alta, con un margen de ventaja parlamentaria (MVP), respectivamente de 11, 5, 3 y 1, sin embargo, en las últimas cuatro legislaturas, aunque el sistema de partidos sea de tipo multipartidista moderado la competitividad ha sido nula (Tabla 17).

Tabla 17. Sistema de partidos del estado de México de 1991 a 2021

Ejecutivo	Legislatura	Periodo	Partidos	NEP	S. Partido	CP	MVP	Competitividad
PRI	L	1987-1990	9	1.6	Predominante	82	69	Nula
PRI	LI	1990-1993	7	2.4	Bipartidismo	75	44	Nula
PRI	LII	1993-1996	6	2.4	Bipartidismo	79	42	Nula
PRI	LIII	1996-2000	6	3.4	M. Moderado	69	11	Media
PRI	LIV	2000-2003	6	3.2	M. Moderado	72	5	Muy alta
PRI	LV	2003-2006	6	3.7	M. Moderado	64	3	Muy alta
PRI	LVI	2006-2009	6	4.3	M. Polarizado	55	1	Muy alta
PRI	LVII	2009-2012	8	3.1	M. Moderado	68	36	Nula
PRI	LVIII	2012-2015	7	3.1	M. Moderado	67	37	Nula
PRI	LIX	2015-2018	9	3.8	M. Moderado	60	28	Nula
PRI	LX	2018-2021	7	3.2	M. Moderado	67	35	Nula

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

2.2.2 LXXIV Legislatura del estado de Nuevo León

El estado de Nuevo León se encuentra en el Noroeste del País, y colinda con las entidades de Coahuila, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, así como con la frontera con Estados Unidos. Nuevo León cuenta con 51 municipios, y su capital es la ciudad de Monterrey. La entidad cuenta con una superficie de 64.210 kilómetros cuadrados, representando esto el 3.27% del total del país. El INEGI en 2015 contabilizó un número de casi 5 millones 120 mil habitantes, con el 50.3% de Mujeres y el 49.7% de hombres. El 95% de la población en zonas urbanas y sólo el 5% en zonas rurales.



Fuente: INEGI, 2015

En Nuevo León en 2006 se conformó el primer gobierno dividido de tipo D, es decir, un solo partido de oposición tenía mayoría absoluta en el Congreso. Hasta la fecha no se han vuelto a constituir gobiernos unificados. En la LXXIV Legislatura (2015-2018), objeto de estudio de este trabajo, se formó gobierno dividido tipo C (Tabla 18).

Tabla 18. Tipos de gobierno en Nuevo León de 1991 a 2021

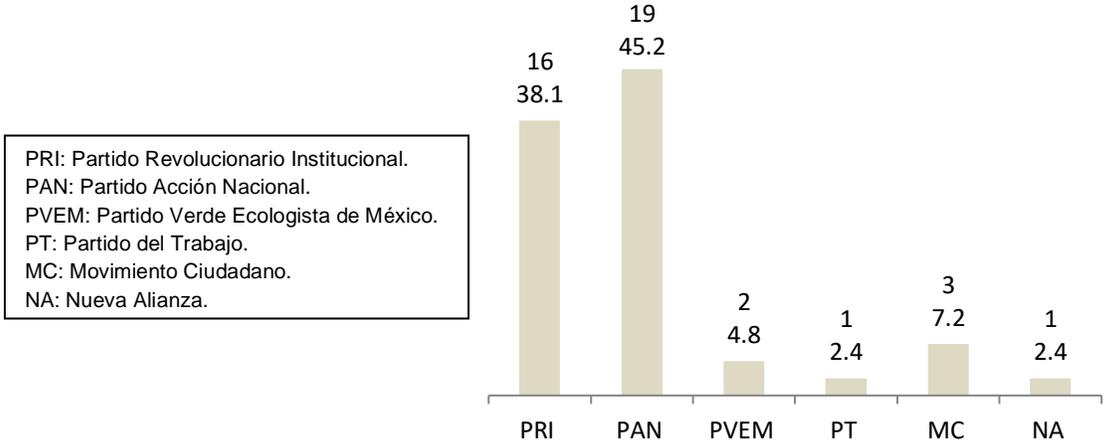
Partido en el Ejecutivo	Número de Legislatura	Periodo institucional	Porcentaje de diputados del partido en el Ejecutivo	Tipo de Gobierno
PRI	LXX	2003-2006	55	Unificado
PRI	LXXI	2006-2009	36	Dividido-D
PRI	LXXII	2009-2012	48	Unificado (B1)
PRI	LXXIII	2012-2015	36	Dividido-D
Independiente	LXXIV	2015-2018	0	Dividido (C)
Independiente	LXV	2018-2021	0	Dividido (C)

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

Durante el periodo institucional (2015-2018) de la LXXIV Legislatura del estado Nuevo León, el titular del Ejecutivo al no tener partido político, no tenía fuerza

política en el Congreso, además, enfrentó a las dos fuerzas políticas más grandes de la entidad, el PAN y el PRI, quienes juntos no sólo sumaban mayoría absoluta, sino calificada, esto es, más de dos terceras partes del total de los diputados. PRI y PAN sumaban el 83,3% de los escaños legislativos, y el 7 % restante lo ocupaban otras cuatro fuerzas políticas (Gráfica 2).

Gráfica 2. Cantidad y porcentaje de legisladores por partido LXXIV Legislatura de Nuevo León (2015-2018)



Elaboración propia con datos del Congreso del estado de Nuevo León

En Nuevo León la alternancia en el Poder Ejecutivo se produjo en 1997, al igual que Aguascalientes, Ciudad de México y Nuevo León, Pero el PRI recupero en las siguientes elecciones la gubernatura, la cual mantuvo por dos periodos seguidos, volviendo a perder el Ejecutivo de nuevo, ahora con un candidato independiente (sin respaldo de algún partido político). Es decir, en el estado de Nuevo León la alternancia ha sido de tipo compleja-B (Tabla 19).

Tabla 19. Tipo de alternancia en Nuevo León

Titular de Ejecutivo	Periodo institucional	Partido político	Alternancia
Sócrates Rizzo García	1991-1997	PRI	Sin Alternancia
Fernando Canales Clariond	1997-2003	PAN	Simple
José Natividad González Parás	2003-2009	PRI	Ida y Vuelta-A
Rodrigo Medina de la Cruz	2009-2015	PRI	Simple
Jaime Rodríguez Calderón	2015-2021	Independiente	Compleja-B

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

El Congreso de Nuevo León está integrado por 42 diputados, y durante la LXXIV Legislatura hubo un sistema pluripartidismo moderado con un número efectivo de partidos (NEP) de 3.1. Aunque en Nuevo León los gobiernos divididos empezaron a conformarse a partir de 2006, desde 1998 a 2002 el sistema de partidos fue bipartidista, del 2003 al 2006 fue multipartidista moderado, y de los cinco periodos legislativos a partir de 2006, el primer periodo fue bipartidista, los tres siguientes, multipartidismo moderado y el quinto, multipartidismo moderado. Además, de acuerdo a la concentración de escaños y la competitividad, ésta, en la LXXIV legislatura fue de nivel alta con un margen de ventaja parlamentaria de 17% (Tabla 20).

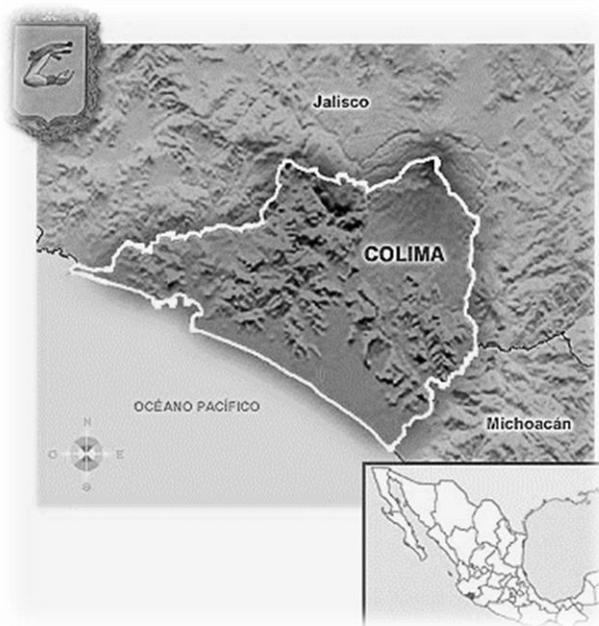
Tabla 20. Sistema de partidos en Nuevo León de 1988 a 2021

Ejecutivo	Legislatura	Periodo	Partidos	NEP	S. Partido	CP	MVP	Competitividad
PRI	LXV	1988-1991	2	1.8	bipartidista	100	30	Nula
PRI	LXVI	1991-1994	3	1.8	bipartidista	98	33	Nula
PRI	LXVII	1994-1997	4	2.2	bipartidista	93	12	Media
PRI	LXVIII	1997-2000	4	2.2	Bipartidista	91	24	Muy baja
PRI	LXIX	2000-2003	4	2.2	Bipartidista	93	17	Baja
PRI	LXX	2003-2006	6	2.6	M. Moderado	81	29	Nula
PRI	LXXI	2006-2009	5	2.4	Bipartidista	88	17	Baja
PRI	LXXII	2009-2012	7	2.5	M. Moderado	88	7	Alta
PRI	LXXIII	2012-2015	5	2.7	M. Moderado	88	17	Baja
Independiente	LXIV	2015-2018	6	3.1	M. Moderado	83	7	Alta
Independiente	LXXV	2018-2021	8	4.6	M. polarizado	55	17	Baja

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

2.2.3 LVIII Legislatura del estado de Colima

El estado de Colima se encuentra en el este centro de México, colinda con las entidades de Jalisco (quien rodea gran parte de su territorio) y Michoacán, así como con el Océano Pacífico. Solo cuenta con 10 municipios, y su capital lleva el nombre del mismo estado (Colima). Colima es la cuarta entidad con menos territorio (sólo por arriba de Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala) al contar con 5,455 kilómetros cuadrados, es decir, ronda apenas el 0.3% del territorio nacional. En 2015, INEGI, determino la población en 711,235 habitantes, de estos 50.7% mujeres y el 48% hombres. El 89% de población se encontraba en zona urbana y solamente el 11% en zona rural.



Fuente: INEGI, 2015

En el estado de Colima se formó el primer gobierno dividido en 1997, año en que también se conformaron este tipo de gobierno en los estados de Coahuila, Morelos, Querétaro y Sonora. De 1997 a la fecha, en la entidad, sólo se han formado dos gobiernos unificados y ocho gobiernos divididos, entre ellos, el de la

LVIII Legislatura que fue de tipo D, es decir, un solo partido de oposición tenía mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa (Tabla 21).

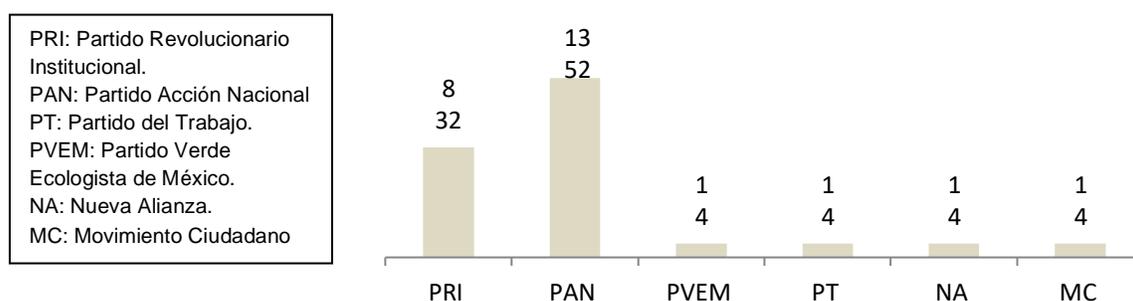
Tabla 21. Tipos de gobierno en Colima de 1994 a 2021

Partido en el Ejecutivo	Número de Legislatura	Periodo institucional	Porcentaje de diputados del partido en el Ejecutivo	Tipo de Gobierno
PRI	LI	1994-1997	60	Unificado
PRI	LII	1997-2000	50	Dividido (A)
PRI	LIII	2000-2003	50	Dividido (A)
PRI	LIV	2003-2006	52	Unificado
PRI	LV	2006-2009	48	Dividido (B1)
PRI	LVI	2009-2012	56	Unificado
PRI	LVII	2012-2015	48	Dividido (B1)
PRI	LVIII	2015-2018	32	Dividido (D)
PRI	LIX	2018-2021	12	Dividido (D)

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

El Congreso de Colima se compone solamente por 25 asambleístas. Durante el periodo institucional de la LIX Legislatura (2015-2018), El PRI, partido del Ejecutivo, solo obtuvo el 32% de las curules, mientras que el PAN consiguió el 52%, en tanto el 16% restante las ocupaban otras cuatro fuerzas políticas. Esto obligaba al Ejecutivo a negociar necesariamente con el partido mayoritario en el Congreso (Gráfica 3).

Gráfica. 3. Cantidad y porcentaje de legisladores por partido LVIII Legislatura de Colima (2015-2018)



Elaboración propia con datos del Congreso del estado de Colima

El estado de Colima, al igual que el Estado de México, no ha tenido alternancia partidista en el Poder Ejecutivo. El PRI es el único partido que ha gobernado el estado desde 1931, es decir, desde los comienzos del régimen hegemónico. El Congreso de Colima actualmente se compone por 25 asambleístas, y durante el periodo institucional de la LIX Legislatura (2015-2018) se formó un sistema multipartidista de tipo moderado, con número efectivo de partidos (NEP) de 2.6, pero desde 1988 hasta 1997, año en que se conformó el primer gobierno dividido, tuvo un sistema bipartidista, y de 1997 a la fecha: un sistema de partidos bipartidista, dos periodos de multipartidismo moderado y uno polarizado. De acuerdo al número de escaños legislativos de los partidos políticos en el Congreso, en la LVIII Legislatura, la competitividad fue baja con el 20% de margen de ventaja parlamentaria (MVP). De 1988 ha 1997, aunque hubo sistema bipartidista, la competitividad fue nula, pues el margen de ventaja parlamentaria (MVP) vario entre 70% y 35%, y en los periodos legislativos de 1997 ha la actualidad, la competitividad, no ha pasado de ser media, habiendo periodos de competitividad nula, baja y muy baja, esta última presentada en la Legislatura más reciente (Tabla 22).

Tabla 22. Sistema de partidos en Colima de 1985 a 2021

Ejecutivo	Legislatura	Periodo	Partidos	NEP	S. Partido	CP	MVP	Competitividad
PRI	XLVIII	1985-1988	3	1.6	Predominante	85	70	Nula
PRI	XLIX	1988-1991	4	1.8	Bipartidista	82	59	Nula
PRI	L	1991-1994	4	1.9	Bipartidista	80	60	Nula
PRI	LI	1994-1997	4	2.2	Bipartidista	85	35	Nula
PRI	LII	1997-2000	3	2.5	M. Moderado	85	15	media
PRI	LIII	2000-2003	4	2.6	M. Moderado	83	17	Baja
PRI	LIV	2003-2006	4	2.4	Bipartidista	88	16	Baja
PRI	LV	2006-2009	4	2.5	M. Moderado	88	8	Alta
PRI	LVI	2009-2012	4	2.4	Bipartidista	84	28	Nula
PRI	LVII	2012-2015	6	3.4	M. Moderado	80	16	Baja
PRI	LVIII	2015-2018	6	2.6	M. Moderado	84	20	Baja
PRI	LIX	2018-2021	7	4.3	M. Polarizado	56	24	Muy baja

Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.

En la tabla 23, se distingue la composición de las tres unidades de análisis, así como quien gobernaba en cada entidad y el tipo de gobierno dividido (GD), tipo de alternancia, el número efectivo de partidos (NEP), el sistema de partidos, la concentración parlamentaria (CP), el margen de ventaja parlamentaria (MVP) y la competitividad, durante el en el periodo 2015-2018.

Tabla 23. Contexto de pluralidad política en los congresos del Estado de México, Nuevo León y Colima (2015-2018)			
Grupo político y tipos de GD, Alternancia y sistema de partidos	LIX Legislatura Estado de México	LXXIV Legislatura Nuevo León	LVIII Legislatura Colima
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	44	38.1	32
Partido Acción Nacional (PAN)	16	45.2	52
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	16		
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	2.7	4.8	4
Partido del trabajo (PT)	2.7	2.4	4
Movimiento Ciudadano (MC)	4	7.2	4
Partido Nueva Alianza (NA)	2.7	2.4	4
Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)	8		
Encuentro Social (PES)	4		
Total	100	100	100
Partido Gobernante	PRI	Independiente	PRI
Gobierno dividido	B1	C	D
Alternancia	Sin alternancia	Compleja	Sin alternancia
Nº de partidos	9	6	6
NEP	3.8	3.1	2.6
Sistema de Partidos	M. Moderado	M. Moderado	M. Moderado
CP	60%	83%	84%
MVP	28%	7%	20%
Competitividad	Nula	Alta	Baja
Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.			

Capítulo 3

Acercamiento teórico-conceptual

“El funcionamiento de todos los regímenes políticos es eficazmente explicable sólo en la medida en que se explican las relaciones entre gobierno y oposición”

Pasquino, 2004:17

El capítulo se compone de tres apartados, en el primero, se desarrolla y describen los principales conceptos políticos necesarios para poder comprender mejor este estudio. En el segundo, se describe el gobierno unificado y dividido. En el tercer apartado, se describen diferentes índices para la medición del funcionamiento legislativo, estos, corresponden a trabajos académicos, así como a diferentes organismos interesados en medir el desempeño legislativo. Por último, en el cuarto apartado, se describen los indicadores utilizados en la presente investigación, para medir la variable independiente Contrapeso Legislativo (CL), compuesta por el diseño institucional (DI) y el contrapeso político (CP).

3.1 Nociones básicas sobre el sistema político democrático

El humano, ser político e inteligente, busca satisfacer sus necesidades en grupo, por lo que ha estructurado sus formas de convivencia social, surgiendo así el Estado, donde el derecho y el bien estar son esenciales, porque la jurídicamente se busca el equilibrio social mediante la obligatoriedad impositiva, dada por decisiones políticas de la fuerza pública del Estado (Porrúa, 1973). En este trabajo se define al Estado, de acuerdo a tres acepciones: 1) “organización política soberana, de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración

que persiguen determinados fines mediante actividades concretas” (Romero, 1988:60); “una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes” (Porrúa, 1973: 190); “una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su presencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas” (Serra, 1985:19).

Como se puede apreciar, en el párrafo anterior, las dos primeras acepciones son muy parecidas, aunque la primera, parece ser más certera que la segunda, al ser más claro, al decir que se trata de una organización política soberana de una sociedad, es decir, un organismo surgido de la misma sociedad, pero no toda la sociedad conforma el Estado en sí, sino que a éste lo crea la sociedad, para realizar acciones concretas. En cambio, la segunda, hace pensar, si es que no se refiere a eso, que la sociedad en sí es el Estado, al decir, el estado es una sociedad dentro de un territorio, que esta sujeta a un poder soberano que aplica un orden jurídico, lo que en realidad sí viene siendo el Estado. Por otro lado, la tercera acepción, para este estudio, es la que mejor define al Estado, al ser más clara y concreta.

Para este trabajo, basándose en las tres definiciones anteriores, se define al Estado como una organización colectiva, artificial, política y soberana con órganos de gobierno y administración, creado por ciudadanos de un territorio determinado, asignándole fines conforme pasa el tiempo, pero cuyo objetivo principal es obtener el bien público temporal de los habitantes, sirviendo a la sociedad y ordenándola con base a ordenamientos jurídicos. Ahora bien, el Estado al ser un organismo político y de gobierno puede configurarse en distintas formas, según la manera en cómo ejerza el poder soberano que le ha sido depositado.

En el transcurso de la historia política se han distinguido dos sistemas políticos de gobierno que son opuestos entre sí, estos son: democrático y autoritario, es decir, que las características del sistema democrático son contrarias a las del autoritario. Entendiéndose al sistema político como la forma en que se generan y ejecutan decisiones vinculantes para el conjunto de la colectividad, o una parte importante de ésta. En este estudio se entenderá como democracia al sistema político con una comunidad política, libre y plural que cuando no toma decisiones vinculantes directamente, selecciona a quienes las toman (poderes Ejecutivo y Legislativo) a través de procesos libres y competidos, y que cuenta con un poder judicial garantizador del estado de derecho. En contraste, en el autoritarismo no existe comunidad política, los poderes ejecutivo y legislativo no son elegidos en procesos libres y competidos, no hay pluralidad, y el Poder Judicial no garantiza el estado de derecho al subordinarse a intereses de otros poderes (Lizcano, 2017).

Dentro de los sistemas democráticos, se encuentra el de tipo presidencial, surgido en los Estados Unidos de América, quien al independizarse de la Corona Inglesa, pretendió evitar la concentración del poder en una sola institución, conformando un Congreso integrado por votación popular y un Ejecutivo representado por un individuo, pero sin los atributos de un monarca, surgiendo así la doctrina de separación de poderes y de los frenos y contrapesos entre los poderes del Estado (Hurtado, 2016). Ambos poderes al ser elegidos popularmente gozan de la misma legitimidad, por lo cual, existe el conflicto de quién de ellos representa la voluntad del pueblo (Linz1990), que es entendida como soberanía, la cual, se distribuye entre los diferentes poderes públicos, que "...al desempeñar separadamente y coordinadamente las funciones estatales, se controlan y frenan recíprocamente, impidiendo que cada uno de ellos exceda su competencia constitucional" (Anselmino, 2016, 192).

Para (Burgoa, 1973), La división de poderes de poderes, no hace a éstos independientes, sino interdependientes, puesto que, en conjunto diferentes órganos de gobierno ejercen el poder público del Estado, de lo contrario no habría

una soberanía, sino tres, por lo que sería más correcto llamarla teoría de la separación de los órganos del poder del Estado, y no, de división de poderes. Esto es respaldado por Hurtado (2016), quien sostiene que lo de la separación de poderes es más figurativo que estructural. Sin embargo, la interdependencia entre los poderes no significa que no exista autonomía entre los tres órganos de gobierno, en cuanto no debe existir subordinación entre ellos, puesto que esta división, pretende evitar la concentración de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales del Estado en un solo órgano que al no tener frenos contrapesos pueda abusar de su poder. Entendiendo por autonomía “el establecimiento de frontera claras entre las responsabilidades y facultades de la Institución con sus pares; es decir, con otras instituciones del mismo nivel e influencia dentro de un sistema político” (Puente, 2006: 82), pues precisamente, la llamada división de poderes “busca dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales partiendo de que los órganos constitucionales se encuentran en el mismo nivel mediante la atribución de competencias expresas” (Madero, 2015: 474).

En consideración a los tres párrafos anteriores, se entiende a la división de poderes como la distribución de funciones del Aparato Estatal, en tres diferentes órganos de gobierno que interrelacionados entre sí se ponen límites por mecanismos de control, evitando así la concentración del poder del Estado en un solo órgano de gobierno, que a su vez pueda hacer uso de su poder de acuerdo a la Ley, pero también de forma discrecional.

Para Negroto (2003), el modelo de división de poderes surgido en los Estados Unidos de América, que complementó la división formal de poderes, con el fin de equilibrar a éstos por medio de frenos y contrapeso, no es un modelo deseable. Pues al implementar un sistema electoral que genera en las ramas de gobierno una representatividad de intereses en las ramas de gobierno lo más diversa posible, y distribuir facultades a cada poder les permite en su relación, bloquear sus decisiones, frustrando las posibilidades de mayorías legislativas, y el logro de decisiones rápidas y efectivas.

El modelo de frenos y contrapesos ha sido cuestionado por diferentes teóricos en cuanto a su eficaz funcionamiento, existiendo la hipótesis que en este modelo es casi imposible la puesta en marcha de una agenda política coherente, debido a que la elección por separado, de los poderes Ejecutivo y legislativo, ocasiona que actores con diferentes preferencias tengan control sobre estancias de veto (Shugart y Carey, 1992; Linz y Valenzuela, 1994; Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997; Cox y McCubbins, 2001, citados en Negreto 2003). Sin embargo, en México con la transición democrática la ingobernabilidad no se ha manifestado, ni a nivel nacional ni subnacional, aunque esto no implica que no existan casos en donde se originen conflictos entre ambas ramas de poder, pero que al final llegan a acuerdos por medio del dialogo y la negociación, es decir, los pesos y contrapesos son esenciales en la democracia, porque hace que cada uno de los poderes u organismos de gubernamentales tengan facultades limitadas, dependiendo así de otros para funcionar, por eso un modelo de contrapesos eficaz, obliga a la cooperación, para que cada uno de los poderes pueda funcionar (Rubio, 2011: 1). Al sistema de frenos y contrapesos se le reconocen tres virtudes:

Favorece la adopción de políticas moderadas, dado que actores con posiciones extremas están obligados a negociar entre sí y llegar a un compromiso para tomar una decisión...hace más creíbles y estables las decisiones una vez adoptadas, puesto que resulta difícil volver a formar una coalición capaz de alterar el statu quo...provee a los ciudadanos de mayor información acerca de las políticas públicas, dado que el modelo requiere de un amplio debate entre agentes con intereses diversos antes de decidir cambios legislativos importantes (Brennan y Hamlin, 2000, citados en Negreto, 2003: 48).

De acuerdo a lo anterior sobre el modelo de pesos y contrapesos, éste se entiende como las facultades que da la normatividad a cada uno de los poderes del Estado, para entrometerse legítimamente en los asuntos de cualquiera de los otros dos, para limitarse entre sí, equilibrando su poder, y así evitar excederse en sus funciones.

En México, durante el periodo del régimen de partido hegemónico, se alteró el modelo de frenos y contrapesos en “un esquema de alianzas y pactos fluidos y coyunturales que solidificaron las estructuras corporativas y elitistas” (López, 200: 46). Actualmente, aunque con la transición democrática y la composición de gobiernos divididos, existe un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, también es cierto que, “a diferencia del Ejecutivo federal, los Ejecutivos locales siguen sujetos a muchos menos pesos y contrapesos y a un nivel mucho menor de rendición de cuentas en el ejercicio de sus facultades” (Casar, 2013: 411). Sin embargo, aunque los ejecutivos locales se sujetaran a más pesos y contrapesos, esto no necesariamente definiría el equilibrio entre ambos poderes, puesto que “El marco institucional no define en sí mismo la dinámica global de la relación Ejecutivo-Legislativo, pues en la práctica las reglas formales podrían no respetarse, de ahí que éste constituya un problema práctico-político y no lógico-jurídico” (Jiménez y Solano, 2011: 181), por la que se deben tomar con cautela las ventajas y desventajas que el debate sobre el modelo de frenos y contrapesos ha traído consigo.

3.2 Gobiernos unificado y dividido

En los sistemas democráticos presidenciales con división de poderes soportado por el modelo de frenos y contrapesos, como el caso del presidencialismo mexicano, se suelen conformar en lo nacional y subnacional dos tipos de gobiernos: unificado y dividido, esto esencialmente a causa de seis “variables político-electoral: 1) separación de poderes; 2) boletas múltiples y separadas para elegir Ejecutivo y Legislativo; 3) política de partidos; 4) elecciones intermedias; 5) segunda ronda electoral, y 6) poder fluctuante⁸” (Hurtado, 2016: 67). Los gobiernos unificado y dividido se diferencian básicamente en que, en el primero, un sólo partido político tiene poderes ejecutivos y legislativos absoluto, y

⁸ Término utilizado por Thurber para designar la situación derivada de que el Congreso reclama parte de las atribuciones que han ido perdiendo los presidentes (1995: 18).

en el segundo, esto no pasa, en éste, diferentes grupos políticos tienen poder en los órganos relevantes de gobierno.

3.2.1 Gobierno unificado

El tipo de gobierno unificado, como se ha mencionado, refiere a que en un gobierno, un sólo partido concentra los poderes ejecutivos y legislativos absolutos, este gobierno se puede reproducir en tres esquemas, dos de tipo horizontal y uno de tipo vertical: 1) de tipo horizontal, en el parlamentarismo, un sólo partido político cuenta con mayoría en la asamblea y forma el gabinete sólo con actores del mismo partido; 2) de tipo horizontal, en el presidencialismo y el semipresidencialismo, el partido político al que pertenece el titular del Ejecutivo, tiene mayoría absoluta en el Congreso; 3) de tipo vertical, el gobierno central tiene el control sobre la mayor parte de los congresos locales (Colomer, 2001). En este trabajo, el gobierno unificado al que se hace referencia, es al segundo, al de tipo horizontal.

De acuerdo a las características del gobierno unificado, éste es propio o describe a un sistema de gobierno autoritario. Sin embargo, como sea mencionado, también se manifiesta en los gobiernos democráticos, lo cual, puede ser causado por el

Grado de homogeneidad de la sociedad; a la tendencia centrista y mayoritaria del arreglo institucional; a un liderazgo fuerte; a la eficacia organizativa, que por razones de acción colectiva supone una ventaja de la rama ejecutiva del gobierno sobre el legislativo; a las reglas electorales que en el caso de un ejecutivo monista tiende a reproducir la lógica de ganador absoluto/perdedor absoluto sobre la lógica de ganador parcial y de negociación propia de asambleas multipartidistas (Solano, 2009).

En los gobiernos unificados, según (Shugart y Haggard, 2001, citados en Bonvecchi, 2010), existen pocas capacidades institucionales de control, debido a

que un solo partido político, domina los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual, hace que haya unidad de propósitos, reduciéndose así, el interés de los asambleístas por controlar al Ejecutivo, que percibirán como propio. Es decir, si se producen gobiernos unificados y oposiciones débiles representadas en el Congreso, éste no se interesará por crear controles sobre su propio partido, sino que los partidos débiles, en lugar de confrontar al Ejecutivo, prefieren coludirse de cierta manera con el gobierno, y así mejorar su posición y bajar más recursos a sus distritos electorales (Bonvecchi, 2010). En esta situación, los frenos y contrapesos no son funcionales, pues esto, sólo es posible con la independencia de los poderes entre sí, sin sometimiento de ninguno de ellos a otro, por lo que ningún legislador se puede integrar al Ejecutivo o depender de éste, lo mismo que el titular del Ejecutivo no puede ser legislador al mismo tiempo (Loñ y Moreno, 2003, citados en Anselmino, 2016).

Sin embargo, en los regímenes democráticos existen ciertas reglas institucionales que particularmente en circunstancias de gobiernos unificados, ayudan a mantener cierto equilibrio entre los poderes Ejecutivo-Legislativo, como lo son el prohibir que el titular del Ejecutivo se pueda reelegir, o se limite a un número limitado de periodos en el cargo. Ahora bien, cuando al titular del Ejecutivo y a los legisladores les está prohibida la reelección o están muy limitados en el número de periodos o por el contrario, si los dos poderes, no tuvieran ningún límite de periodos en el cargo, en ambos casos, el Ejecutivo siempre tendrá predominio sobre el Legislativo, pues la mayor la efectividad del Ejecutivo en la toma de decisiones, y su característica como ganador total, que lo llevan a no compartir el poder con el Congreso al no contar con contrapesos asimétricos. En consecuencia, cuando la reelección aplica para el presidente, pero con un límite de periodos, se da un cierto equilibrio de poderes, aunque este equilibrio es mayor, si en el Ejecutivo no se permite la reelección y los diputados se pueden reelegir sin límite de periodos (Colomer, 2001).

La reelección presidencial en México, después del periodo Porfiriano, quedo vetada, la Constitución de 1917 era explicita en su artículo 83, al declarar que el Periodo para presidente de la nación sería de cuatro años, sin ninguna posibilidad de poderse reelegir. Sin embargo, diez años después (1927), Álvaro Obregón, presidente de México de 1920 a 1924, logró que el Congreso modificara la Constitución para poder reelegirse, estableciendo se ahora que el presidente no podía reelegirse en el periodo inmediato, pero sí dejando pasar un periodo de gobierno. Aunque Obregón gano las elecciones de 1928, la reelección no se consumó al ser asesinado cinco meses (julio de 1928) antes de asumir el cargo. Para 1933, siendo presidente Abelardo Rodríguez, se volvió a prohibir la reelección, mismo año que también quedo vetada la reelección legislativa, tanto en el Congreso de la Unión como de los congresos locales.

En México a partir de la reforma electoral de 2014, tanto los asambleístas del Congreso de la Unión como los de los congresos subnacionales, ya pueden reelegirse, hasta por 12 años, es decir, los senadores se pueden reelegir una sola vez, mientras los diputados federales y locales, tres veces. Por lo que se puede decir, según la teoría de Colomer (2001), que la prohibición de la reelección del presidente y la reelección fuertemente limitada en las asambleas legislativas, el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sería muy limitado en caso de conformarse gobiernos unificados.

3.2.2 Gobierno dividido

Un gobierno dividido se caracteriza por que varios partidos tienen poder en instituciones relevantes, y lo mismo que el gobierno unificado, suele presentarse en tres diferentes esquemas, dos de tipo horizontal y uno de tipo vertical: 1) de tipo horizontal, en el parlamentarismo ningún partido alcanza mayoría en la asamblea, por lo cual, se conforma un gabinete de coalición con diferentes fuerzas políticas; 2) de tipo horizontal, en el presidencialismo o semipresidencialismo, el partido al que pertenece el Ejecutivo no tiene el control del Congreso; y 3) de tipo

vertical, el gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos subnacionales (Colomer, 2001). Como se observa, con gobiernos divididos horizontales, se hace referencia a la relación de Ejecutivo-Legislativo en un mismo nivel de gobierno, es decir, un Ejecutivo subnacional de una entidad federada con el Congreso local de la misma entidad. Y los gobiernos divididos verticales, se refieren a que, en países federados como México, en los diferentes niveles de gobierno no gobierna el mismo partido político.

En este trabajo se analiza el gobierno dividido horizontal, caracterizado en el número dos del párrafo anterior, el cual, se puede definir de una manera más explícita, como “aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno en los escaños de la Asamblea Legislativa -o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral-“(Lujambio, 2002: 319).

Las características del sistema presidencial como la separación de poderes, las elecciones intermedias y la política de partidos, son al mismo tiempo, factores de causa para la conformación de gobiernos divididos (Hurtado 2016). En México, en particular, según Lujambio (2002) los GD se conforman por la alta competitividad en las elecciones concurrentes, es decir, cuando se eligen el mismo día al titular de Ejecutivo y los integrantes de Congreso, y por los electorados exigentes que cambian de opinión en elecciones intermedias o no concurrentes, esto es, cuando solo se elige a los integrantes de la asamblea legislativa.

En México el periodo institucional de los ejecutivos federal y los locales son de seis años, y el de los diputados tanto federales con locales son de tres años, por lo que cada seis años se da una elección concurrente, donde suele pasar que el partido que gana el Poder Ejecutivo puede ganar la mayoría de los escaños del Congreso (debido a la popularidad con la que cuenta el candidato ganador), conformándose así un gobierno unificado, pero a los tres años en las elecciones

intermedias, debido a que los ciudadanos no están conforme de como se ha gobernado, votan por partidos de la oposición (voto de castigo), haciendo que el partido del Ejecutivo no gane la mayoría legislativa, formándose así un gobierno dividido.

El gobierno dividido ha sido considerado como el modelo normal o incluso ideal en la democracia presidencialista, pero también, como una especie de accidente del electorado, pero en realidad los efectos de los GD no son las mismas siempre, sino que dependen de diferentes factores, como del lugar en que se den y del tiempo de duración y al desempeño del anterior gobierno unificado al que sustituyen (Hurtado, 2016). En teoría a los gobiernos divididos se les adjudica que producen estancamiento y parálisis por no existir mecanismos institucionales que mantengan a los poderes Ejecutivo-Legislativo en consonancia como en el gobierno unificado, sin embargo, en algunos países con gobiernos divididos no se ha cumplido dicha teoría (Casar, 2002). Entiéndase parálisis como “la existencia de diferencias irreconciliables entre el presidente y la mayoría de la Legislatura, y la ausencia de mecanismos para resolver las diferencias, como precipitar la caída del gobierno (voto de confianza) o la terminación de la Legislatura (disolución del parlamento)” (Nacif, 2006: 8).

En México, a nivel federal, tampoco se ha fundamentado la hipótesis de la parálisis, puesto que con GD ha habido un mayor equilibrio político, al evitarse que el titular del Ejecutivo y su partido modifiquen las políticas públicas unilateralmente (Nacif, 2006), quedando claro que el GD más que obstaculizar el trabajo, la cooperación se hace un factor primordial, al no permitirse la legislación apresurada sin el debido consenso y evitando cambios bruscos de política que cualquiera de los dos poderes (Ejecutivo y Legislativo) unilateralmente quisiera imponer (Márquez, 2014).

Respecto a los gobiernos divididos a nivel subnacional, López (2001), comenta que, aunque no se ha presentado parálisis, temas como el presupuesto ha

ocasionado conflictos frecuentes entre el ejecutivo y Legislativo, y al no existir cláusulas de estabilidad, el fantasma de la parálisis institucional sigue presente. Faustino y Hernández (2013) respaldan que en México a nivel local con GD no se han presentado parálisis, y refiere que el GD provoca en las bancadas de los partidos una mayor tensión entre disciplina partidista y la necesidad de llegar a acuerdos. Además, mencionan cuatro mecanismos para superar la parálisis legislativa: 1) dar facultades extraordinarias al Ejecutivo en la promulgación de leyes; 2) que existan cláusulas de gobernabilidad, que el partido que obtenga el 35% de las curules legislativas, gana el derecho de que se le asigne los escaños faltantes para obtener mayoría absoluta, esto es el 51% de la totalidad de los asambleístas; 3) timing para enviar iniciativas, es decir, que el Ejecutivo, durante los periodos legislativos, mande sus iniciativas tarde con el fin de que la Legislatura no tenga el tiempo suficiente para analizar las propuestas, y así ésta se vea presionada a aprobar las iniciativas antes de que finalice el periodo ordinario; y 4) la formación de coaliciones legislativas, la cooperación legislativa, la cual, según el autor, aunque es la más difícil de alcanzar, es la más deseable, pues ésta explica que no haya parálisis en gobiernos divididos, y se hace notar que las coaliciones no son estables, sino más bien fluctuantes y estas se dan en momentos coyunturales.

Por último, en esta investigación se clasifico a los gobiernos divididos de acuerdo a Lujambio (2010), la cual, se describió en el capítulo 2 en el apartado dedicado a los gobiernos divididos.

3.3 Índices del desempeño legislativo

Como se comentó anteriormente, en el capítulo 2, el desempeño de los congresos se ha medido desde diferentes enfoques, expresado en mediciones o índices, con la finalidad de evaluar el funcionamiento legislativo, tratando de identificar quién de los dos poderes (Ejecutivo-Legislativo) tiene más peso, o si el Legislativo cumple

con su labor. Esto es, no se cuenta con una metodología única para medir el desempeño legislativo en los congresos nacionales o subnacionales.

Algunos de los trabajos sobre desempeño legislativo antes citados en el capítulo 2 sólo aplican los indicadores de producción legislativa y éxito legislativo, también, se citaran otros índices sobre el funcionamiento del poder legislativo que contienen un mayor número de indicadores para su evaluación desde diferentes temas o dimensiones: primero, se reunieron en un solo cuadro algunos trabajos, en los cuales, solamente se mencionan los indicadores de cada índice, lo que evalúan o miden y su referencia; en segundo lugar se exponen diferentes índices con más amplitud.

En un primer cuadro se concentraron 15 diferentes índices de evaluación del poder legislativo de diferentes trabajos. Cada índice cuenta con varios indicadores de medición, que miden diferentes áreas del trabajo legislativo como: las capacidades que tiene que tiene Congreso en la creación de políticas públicas, la eficiencia de las diferentes comisiones permanentes, el peso de la oposición cuando ésta es mayoría, los niveles de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, las facultades que da la constitución a los poderes ejecutivo y legislativo, para ver quien tiene el control legislativo, el ejercicio de los contrapesos legislativos en relación al poder Ejecutivo y la transparencia con la que se conduce el poder Legislativo (Cuadro anexo 1).

El Comité Ciudadano de Evaluación del Desempeño Legislativo, conformado por cinco ciudadanos, evaluó el quehacer legislativo del Congreso de Sonora durante el periodo 2015-2016, en base a tres dimensiones: 1) calidad del proceso legislativo, 2) desempeño básico del legislador y la calidad de la información del legislador. Las tres dimensiones en su conjunto presentan 13 indicadores de medición (cuadro anexo 2).

El instituto Mexicano para la competitividad (IMCO) es un centro de investigación en México sin fines de lucro, cuya dedicación, es hacer política pública basada en los derechos fundamentales de las personas, el IMCO ha desarrollado diferentes índices para medir la competitividad en diferentes áreas: economía, crecimiento incluyente y desarrollo, anticorrupción, buen gobierno y finanzas públicas, acceso a la justicia y la seguridad, educación y salud, ciudades amigables, y eficiencia energética. En lo que respecta al poder legislativo, el IMCO elabora informes legislativos comparando los 32 congresos locales, en tres dimensiones: 1) composición de los congresos locales, 2) manejo de los recursos públicos y, 3) desempeño legislativo. Las tres dimensiones suman 15 variables a estudiar, las cuales, a su vez, suman 52 indicadores (Cuadro anexo 3).

El índice de Ugalde (2003) abarca diferentes enfoques, al proponer un índice de desempeño legislativo integral mediante cinco vertientes del trabajo del Congreso: 1) eficiencia, determinado por el número de asuntos desahogados; 2) influencia, por la que se mide la capacidad del congreso en la afectación del proceso legislativo, mediante sus propias iniciativas y modificando las del Ejecutivo; 3) transparencia, mide la accesibilidad a la información sobre el funcionamiento del Legislativo; 4) apoyo popular, evalúa el apoyo popular de la ciudadanía a la labor del legislador; y, 5) congruencia política, mide que tan predecible es el comportamiento y el sentido de votación de los grupos parlamentarios. Las variables suman doce indicadores de medición (Cuadro anexo 4).

Integralia Consultores es una empresa de consultoría en riesgo político, conflictividad social y planeación estratégica, su misión es interpretar el entorno político, económico y social de México y el mundo. Integralia como parte de su trabajo anualmente hace un reporte legislativo sobre el Congreso de la Unión, llamado Reporte Legislativo Integralia. Contiene esencialmente tres variables para evaluar a ambas Cámaras que componen el Congreso de la Unión: indicadores básicos, funcionamiento de las comisiones y presupuesto y transparencia, los cuales, en su totalidad suman 28 indicadores de medición (Cuadro anexo 5).

El trabajo de García (2009), cuyo objetivo es evaluar el papel del Ejecutivo y del Parlamento en la actividad legislativa y comprobar cuál de los dos poderes tiene el control sobre la actividad legislativa. Es decir, la variable dependiente es el control que sobre la actividad legislativa tienen los poderes ejecutivo y Legislativo. La actividad legislativa se capta a partir de dos dimensiones: por un lado, el éxito legislativo que refiere a la relación entre las iniciativas presentadas con el total de iniciativas que fueron aprobadas; y, por otro lado, la participación legislativa, que revela el peso o influencia que dichos actores tuvieron sobre la legislación total aprobada.

La dimensión de participación legislativa se implementa con el fin de dar cierto equilibrio y suavizar los resultados precisando el peso real de ambos poderes, puesto que el indicador éxito, por sí sólo, puede exagerar el peso del Ejecutivo, al ser habitual que de sus iniciativas a éste se le apruebe mayor porcentaje de iniciativas en relación al Legislativo, sin embargo, cuando se mide la participación legislativa de ambos poderes la diferencia en porcentaje entre ambos poderes no suele ser tan amplio.

Para explicar las tasas de porcentajes obtenidas en la actividad Legislativa (éxito y participación) por el Ejecutivo y Legislativo, se pone el foco de atención en dos variables independientes explicativas que determinan el peso del Congreso y del presidente en su desempeño parlamentario: 1) determinantes institucionales del procedimiento legislativo; y 2) la composición partidista del parlamento. En este trabajo, sólo se describe la primera variable explicativa, es decir, en los determinantes institucionales del procedimiento legislativo, debido que, en ésta, se desarrolla un índice para medir los contrapesos legislativos. García (2009) propone la medida índice de potencia institucional legislativa (IPIL), compuesta por 14 variables de acuerdo con las tres etapas del procedimiento legislativo: etapa de iniciativa, constitutiva y de eficacia. De los 14 índices, nueve, son poderes legislativos constitucionales, y cinco son poderes legislativos determinados por los reglamentos internos (Cuadro anexo 6).

Cada uno de los 14 indicadores utilizados del índice IPIL cuentan con diferentes rubricas de evaluación (Ítems) para poder ponderar cada indicador. En total son 71 indicadores. La ponderación de cada indicador va de uno 1 a 0, dependiendo el número de parámetros por indicador se fracciona la unidad. Además, cada uno de los indicadores se basa en una hipótesis teórica que expresa linealmente la potencia, negativa o positiva, que otorga como mecanismo institucional sobre la actividad legislativa de ambos Poderes. Las hipótesis, son que mientras el indicador se acerque más a 1, más posibilidades de éxito legislativo y participación legislativa tendrá el Ejecutivo o el Legislativo según sea el caso (Cuadro anexo 7).

Otro organismo que mide el desempeño legislativo es La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, conformada por 17 organizaciones especialistas en Legislativo y transparencia. Los países que participan en la red son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por México, participan: Transparencia Mexicana, Visión Legislativa, Impacto Legislativo y Fundar.

La Red, mide el desempeño legislativo por medio del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, conformado por cuatro dimensiones: normatividad, labor legislativa, presupuesto y gestión administrativa, y atención y participación ciudadana. Su objetivo, es sistematizar y analizar información relevante sobre los poderes legislativos y monitorear las tareas que desempeñan desde la perspectiva de la transparencia y el acceso que la ciudadanía tiene a dichos órganos.

Respecto a la ponderación de las dimensiones e indicadores, se asignaron diferentes porcentajes para describir de mejor forma la incidencia de los principios de transparencia y rendición de cuentas para el trabajo legislativo, lo que se tradujo en término óptimo del 100 por ciento: normatividad, 25%; labor legislativa, 35%; presupuesto y gestión administrativa, 30%; atención y participación ciudadana, 10%, y estos porcentajes divididos entre sus respectivos indicadores. Además, para interpretar los resultados: si la información es exhaustiva, completa,

y de fácil acceso al usuario público, se le asigna la calificación de 1; y si la información tiene restricciones de exhaustividad o está sujeta a interpretaciones, es decir, cuando cualquiera de las dos especificaciones sobre la información no está adecuadamente cubierta, se le asigna 0.5; y si no existe o no se encuentra disponible o los medios de acceso son nulos u opacos, se le califica con cero (Cuadro anexo 8).

El organismo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), conformado por organizaciones civiles, cuyo objetivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, evalúa a los gobiernos municipales, los congresos locales y las delegaciones del Distrito Federal (ahora alcaldías). Tiene tres herramientas de evaluación: CIMTRA-Municipal, CIMTRA-Legislativo y CIMTRA-Delegaciones. Cada herramienta cuenta con una tabla de calificación. En este caso, por el tema de investigación, sólo se analizará la tabla de calificación CIMTRA-Legislativo.

CIMTRA-Legislativo, abarca dos campos: 1) el de información a la ciudadanía, integrado por seis bloques: integración y estructura, desempeño Legislativo, documentación legislativa, gastos, administración y control interno; y 2) el de espacios de comunicación Legislatura-sociedad, conformado por dos bloques: vinculación ciudadana y acceso a información pública. La tabla de calificación cuenta con ocho bloques, de los cuales, se desprenden 45 indicadores a evaluar, y de estos, a su vez, 216 criterios de evaluación. Los 216 criterios, tienen el valor de 1, si se cumple, y de 0, si no se cumple (Cuadro anexo 9).

Otro índice sobre desempeño legislativo, es el del observatorio legislativo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), elaborado por el Dr. Alberto Bayardo Pérez. El índice, tiene como objetivo monitorear el desempeño del Congreso de Jalisco, para dar cuenta a la ciudadanía de los resultados de la institución en su conjunto y por cada diputado en lo particular.

El Observatorio Legislativo ITESO evalúa al Congreso en ocho temas: 1) calidad de las iniciativas de ley, 2) representatividad y conflictos de interés, 3) servicio civil/profesional de carrera, 4) coordinación con los otros poderes del Estado, 5) perfil y desempeño legislativo, 6) transparencia y rendición de cuentas, 7) participación ciudadana en el ejercicio legislativo y 8) ejercicio presupuestal por parte del Congreso. De los ocho temas, en total se desprenden 31 variables y 110 indicadores, estos últimos, evaluados con diferentes rubricas de acuerdo a colores tipo semaforización de cuatro colores, donde: el peor de los casos se representa con el color negro, el cual significa, que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma; el color rojo, menos grave que el caso anterior, significa que la descripción de la situación inaceptable; el color amarillo significa que la descripción de la situación es medianamente aceptable; y el color verde, que es la situación más favorable, significa que la descripción de la situación es óptima (Cuadro anexo 10).

Es importante identificar y describir los indicadores de los mecanismos de control en este estudio, tomados de Solano (2019), los cuales, fortalecen los frenos y contrapesos en la democracia subnacional: 1) nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, 2) ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo, 3) nombramiento de funcionarios de organismos autónomos, 4) designación del gobernador en caso de ausencia definitiva, 5) informe de gobierno, 6) comparecencia del ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso, 7) juicio político y declaración de procedencia, 8) iniciativa presupuestal, 9) modificaciones al presupuesto, 10) ajustes al presupuesto en vigor, 11) veto ejecutivo al presupuesto, 12) porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores, 13) mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria, 14) mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo, 15) iniciativa legislativa preferente, 16) poder ejecutivo de legislar por decreto, 17) convocatoria a sesiones extraordinarias, 18) veto ejecutivo e insistencia, 19) publicación (veto de bolsillo), 20) autonomía del órgano de fiscalización, 21) legislación estatal armonizada con el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), 22) atribuciones para realizar

auditorías al gasto, y 23) carácter vinculante de las observaciones del órgano fiscalizador (Cuadro anexo 11).

3.4 Mecanismos de control legislativo

Como se describió en el capítulo 1, en la operacionalización de las variables, en el análisis metodológico de este estudio, adoptado de Solano (2019), donde se implementaron cuatro categorías, cada una de ellas, con diferentes indicadores para el análisis del desempeño de los contrapesos legislativos, estos son: Reglas de control político, de control presupuestal, de control de la legislación y de control de fiscalización.

Reglas de control político

Se evalúa siete indicadores en el modelo institucional de pesos y contrapesos: 1) nombramiento o ratificación de los integrantes del Poder Judicial, el proceso de este indicador se diseñó para motivar la negociación entre las ramas del poder político, asignándoles atribuciones compartidas; 2) ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo, los nombramientos de estos funcionarios, corre a cargo del Poder Ejecutivo, aunque en algunos puestos claves, como la del procurador, el Poder Legislativo tiene la facultad de ratificar dichos nombramientos; 3) nombramiento de funcionarios de organismos autónomos, esta facultad normalmente del Legislativo, aunque a veces el Ejecutivo puede tener participación relevante en estos procesos; 4) designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva, esta facultad normalmente corre exclusivamente a cargo del Congreso, el cual, se convierte en colegió electoral, para dicha designación, sin embargo, suele haber excepciones donde, es sustituido por el secretario de gobierno o el titular del Ejecutivo o su partido designan al sucesor del cargo; 5) informe de gobierno, éste, está pensado para que el Ejecutivo rinda cuentas al Congreso cada año sobre la situación que guarda su gobierno; 6) comparecencia del ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso, esto, tiene como propósito, que

los titulares del despacho de las diferentes secretarías, informen sobre el estado que guardan sus respectivos ramos; 7) juicio político y declaración de procedencia, por medio de estos mecanismo, a los funcionarios de alto nivel, se les quita el fuero y son llevados a juicio, con la finalidad de poder fincarles responsabilidades, sobre las faltas que hayan cometido. Estas facultades son exclusivas del Poder Legislativo, constituyéndose éste, en un tribunal de enjuiciamiento.

Reglas de control del presupuesto

La aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo es un procedimiento fundamental en dos sentidos. En primer lugar, para garantizar el funcionamiento de las instituciones del Estado. En ese sentido, la determinación de su presupuesto es una de las decisiones fundamentales de toda comunidad política. En segundo lugar, en las democracias el contrapeso ejercido por el Poder Legislativo sobre el presupuesto es uno de los más importantes mecanismos institucionales para prevenir la concentración y el abuso del poder por parte del Estado o de los gobernantes (Carpio, 2011: 275).

Se evalúan cinco indicadores en el modelo institucional de pesos y contrapesos: 1) iniciativa presupuestal, el proceso que con lleva el presupuesto tanto de la Federación como de los gobiernos locales, es de los temas con más retraso institucional, situación que eventualmente puede tornarse más conflictiva entre Ejecutivo y Legislativo en periodos de gobierno dividido (Solano, 2014). la elaboración del presupuesto anual es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, al ser éste, el representante y administrador del gobierno, sin embargo, le tiene que ser aprobado por el Poder Legislativo, al cual, puede suceder, se le confiera el poder participar en la elaboración de dicho presupuesto; 2) modificaciones al presupuesto, la Legislatura tiene la facultad de aprobar el presupuesto, y en algunos casos, también se le confiere, de ser necesario, el poder modificarlo para su aprobación; 3) ajustes al presupuesto en vigor; se refiere a cualquier ajuste realizado a la asignación presupuestal inicial, ya sea para aumentar o reducir las

partidas presupuestales de uno o varios sectores. Esta es una facultad normalmente es exclusiva del Ejecutivo, pero puede presentarse el caso donde el Poder Legislativo participe en dicha reasignación; 4) veto ejecutivo al presupuesto, hace referencia a que el ejecutivo pueda dejar sin efecto las parcial o totalmente las modificaciones el presupuesto, en caso de que haya sido modificado por el Poder Legislativo; 5) porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores, al Congreso se le asigna una partida presupuestal, pero también se les suele etiquetar parte de este presupuesto a los legisladores de forma individual, este presupuesto etiquetado, puede ser el que de cierta forma determine la comportamiento de los legisladores para con el Ejecutivo, dependiendo del monto de dicho presupuesto.

Reglas de control de la legislación

Se evalúan siete indicadores en el modelo institucional de pesos y contrapesos: 1) mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria, refiere al porcentaje de diputados que se requieren para que una iniciativa, no de tipo constitucional, se aprobada, normalmente los porcentajes que conforman mayoría son: mayoría calificada, con las dos terceras partes de la totalidad de los legisladores existentes; mayoría absoluta, con el 50 por ciento más uno de la totalidad de los diputados existentes; y mayoría simple, con el 50% de la totalidad de los diputados presentes en la sesión del Pleno. Entre más porcentaje de diputados se requiera le será más difícil al Ejecutivo para que sus iniciativas tengan éxito. 2) mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo, el orden del día de las sesiones ordinarias del pleno está previamente elaborado, sin embargo, a veces por asuntos de gobierno importantes o iniciativas o asuntos de urgencia del Ejecutivo, se ve la necesidad de modificar el orden del día, ya sea para tratar un asunto no previsto, o cambiar el orden en que se iba a tratar cada asunto. Para que esto pueda suceder, tendrá que ser aprobado por la legislatura, por lo que se requiere de una mayoría, la cual, pueden ser las mencionadas en el punto anterior, y de igual forma entre más grande sea el porcentaje requerido, le será

más difícil al Ejecutivo, se traten sus asuntos de urgencia, 3) Iniciativa legislativa preferente, el Ejecutivo normalmente tiene la facultad de presentar algunas iniciativas con trato preferencial, sin embargo, dependiendo de la limitación que tenga en el número de estas y en las materias en que pueda hacerlas, tendrá mayor o menor poder, para lograr cambios institucionales de forma más rápida, 4) poder ejecutivo de legislar por decreto, la Constitución federal atribuye facultades al Ejecutivo para legislar sin la necesidad de facultades del poder legislativo, las facultades de este poder pueden ser muy amplias o limitadas, si son muy amplias el Ejecutivo tiene una gran preponderancia sobre el Legislativo, 5) convocatoria a sesiones extraordinarias, se refiere a la facultad que puede tener tanto el Ejecutivo o el Legislativo, de convocar a los legisladores a pleno cuando no están en periodo de sesiones. En las sesiones del periodo extraordinario sólo se tratan los asuntos convenidos, por lo que se convocó a dichas sesiones, 6) veto ejecutivo e insistencia, la Constitución da la facultad al Ejecutivo de poder rechazar al congreso las iniciativas que no considere propicias para el buen funcionamiento del orden legal establecido, sin embargo, la Legislatura puede superar, el veto, por lo que requiere una mayoría específica, que puede, calificada, absoluta o simple. Entre menos alta sea la mayoría requerida, el Ejecutivo podrá tener mayor éxito en el veto. 7) publicación (veto de bolsillo), en el proceso legislativo cuando una iniciativa de ley es aprobada, el Ejecutivo tiene la obligación de publicar la nueva ley en el Periódico Oficial de la Federación, o en su caso en los periódicos oficiales de los estados, para que los ciudadanos conozcan la nueva ley, sin embargo, se suele no caer en responsabilidades si no lo hace.

Reglas de control fiscal

Se evalúan cuatro indicadores en el modelo institucional de pesos y contrapesos: 1) autonomía del órgano de fiscalización, aunque para el buen desempeño de los órganos de fiscalización se les ha dado autonomía, la constitución no siempre los faculta con amplia autonomía. Si la autonomía es muy limitada o no tienen, no podrán ejercer su función debidamente al depender de órganos de gobierno, a los

cuales tienen que fiscalizar; 2) legislación estatal armonizada con el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), mientras los órganos de fiscalización de los estados se encuentren más armonizados con el SNF, su labor será más eficiente, teniendo mayor control sobre el Ejecutivo; 3) atribuciones para realizar auditorías al gasto, mientras el órgano fiscalizador tenga más atribuciones para auditar el gasto, mayor será el control sobre el Ejecutivo; y 4) carácter vinculante de las observaciones del órgano fiscalizador: facultades del órgano fiscalizador para poder sancionar a sujetos de la rama ejecutiva incluido el titular del Poder Ejecutivo.

Capítulo 4

Contrapesos legislativos en gobiernos subnacionales con gobiernos divididos

“Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minoría, lo limita al horizonte de un mero revisor de cuentas y lo aleja de la pretensión determinante de un poder de sanción decisivo”.

Steffani, 1989, en Ramírez, 2013: 31

El objetivo principal de este capítulo, es realizar una evaluación en tres gobiernos divididos subnacionales de México: Estado de México, Nuevo León y Colima, durante el periodo 2015-2018, analizando los contrapesos legislativos (CL) en lo formal y su ejercicio efectivo en su relación con el Ejecutivo, en sus funciones de control político, presupuestal, de fiscalización y de legislación.

La hipótesis a comprobar es que, en el plano subnacional el Ejecutivo sigue teniendo predominio sobre el Legislativo, debido a que, por un lado, el diseño institucional (DI) de los contrapesos legislativos le sigue favoreciendo al Ejecutivo y, por otro lado, porque el ejercicio efectivo o contrapeso político (CP) es deficiente en su aplicación.

De acuerdo a la metodología planteada, tomada de Solano (2019), para el objetivo, la variable dependiente Contrapeso legislativo (CL) se comprobará por medio de dos variables independientes: diseño institucional (DI) y contrapeso político (CP), esto, en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización.

La distinción y estudio de las variables independientes diseño institucional (DI) y Contrapeso político (CP), es importante, para evaluar el Contrapeso Legislativo (CL), pues suelen confundirse “las facultades otorgadas constitucionalmente a los poderes con el ejercicio de las mismas la extensión de las facultades con la eficiencia”, así como “la extensión de las facultades con la eficiencia” (Casar, 2002: 403). Es decir, que no porque el DI dote de algunas facultades al Legislativo, éste las ponga necesariamente en práctica o que entre más atribuciones tenga resulte más eficaz en su actuación, puesto “que la eficiencia no está en función de la cantidad de facultades que se da a cada poder, sino en la coherencia entre esas facultades y los propósitos para las que fueron diseñadas” (Casar, 2002: 415).

Las variables DI y CP se analizarán de acuerdo a sus funciones de control político, presupuestal, de la Legislación y de fiscalización, tomando en cuenta los siguientes indicadores: nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo, nombramiento de funcionarios de organismos autónomos, designación del gobernador en caso de ausencia definitiva, Informe de gobierno, comparecencia del ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso, juicio político y declaración de procedencia, Iniciativa presupuestal, modificaciones al presupuesto, ajustes al presupuesto en vigor, veto ejecutivo al presupuesto, porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores, mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria, mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo, iniciativa legislativa preferente, poder ejecutivo de legislar por decreto, convocatoria a sesiones extraordinarias, veto ejecutivo e insistencia, publicación (veto de bolsillo), autonomía del órgano de fiscalización, legislación estatal armonizada con el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), atribuciones para realizar auditorías al gasto y carácter vinculante de las observaciones del órgano fiscalizador.

Este capítulo tiene dos apartados, en el primero, se analizan por separado cada una de las unidades de análisis: Estado de México, Nuevo León y Colima, durante

el periodo institucional de las legislaturas identificadas en la tabla 24. En el Estado de México y Colima no se ha dado la alternancia en el Poder Ejecutivo, en cambio, en Nuevo León se suscitó desde 1997.

Tabla 24. Legislaturas y periodos de las unidades de análisis		
Entidad	Legislatura	Periodo
Estado de México	LIX	2015-2018
Nuevo León	LXXIV	2015-2018
Colima	LVIII	2015-2018
Elaboración propia		

4.1 casos de estudio

Como se hizo referencia en el capítulo 2, los tres casos seleccionados para este estudio fueron seleccionados de acuerdo a la variable de contexto llamada pluralidad política (PP) en sus tres dimensiones: gobierno dividido, alternancia y sistemas de partidos, y de acuerdo a las tres diferentes clasificaciones que se tomaron para diferenciar los diferentes tipos de las dimensiones mencionadas.

En cuanto al gobierno dividido, según la clasificación seleccionada, el Estado de México es de tipo B1, Nuevo León, C y Colima, tipo D. Respecto a la alternancia, en el Estado de México y Colima todavía no se produce la alternancia en el Poder Ejecutivo, significando esto, que el PRI, es el único partido que ha gobernado en dichas entidades, Nuevo León, en cambio, tiene alternancia de tipo compleja, es decir, más de dos partidos políticos han gobernado la entidad. PRI, PAN Y un candidato independiente, esto es, sin partido político. En relación al sistema de partidos, en las tres entidades, las legislaturas se conformaban con multipartidismo moderado (Tabla 25).

Tabla 25. Contexto de pluralidad política en el Estado de México, Nuevo León y Colima (2015-2018)			
Tipos de gobiernos divididos, Alternancia y sistema de partidos	LIX Legislatura Estado de México	LXXIV Legislatura Nuevo León	LVIII Legislatura Colima
Partido gobernante	PRI	Independiente	PRI
Gobierno dividido	B1	C	D
Alternancia	Sin alternancia	Compleja-B	Sin alternancia
Sistema de partidos (SP)	Multipartidismo. Moderado	Multipartidismo Moderado	Multipartidismo Moderado
Número de partidos	9	6	6
Número efectivo de partidos (NEP)	3.8	3.1	2.6
Concentración parlamentaria (CP)	60%	83%	84%
Margen de ventaja parlamentaria (MVP)	28%	7%	20%
Competitividad	Nula	Alta	Baja
Elaboración propia con datos del OBSEL-Gro.			

4.1.1 Estado de México: LIX Legislatura

Periodo	Gobierno Dividido	Alternancia	Sistema de partidos
2015-2018	B1	Sin alternancia	Multipartidismo Moderado

Diseño Institucional (DI)

Los mecanismos de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización del gobierno dividido del Estado de México, durante el periodo 2015-2018, agrupados en la tabla 32, son instrumentos que muestran el alcance del Congreso para vigilar y contrapesar las decisiones del Poder Ejecutivo (Tabla 26).

**Tabla 26. Instrumentos de control político, presupuestal,
de la legislación y de fiscalización: Estado de México**

Control político			
Instrumento	Desfase	observaciones	Ponderación
Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial			
Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que hagan el Consejo de la Judicatura y el Gobernador.	Si el congreso no resuelve en 10 días, los nombramientos se tendrán por aprobados. Si la Legislatura rechaza dos veces las propuestas del gobernador, éste, podrá hacer un tercer nombramiento que surtirá efecto.		0,5 = el Congreso discute y aprueba las apuestas del gobernador
Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo			
Ratificar los nombramientos que el Gobernador haga de los servidores públicos que integren su gabinete.	Siempre y cuando opte por un gobierno de coalición, con excepción del titular en el ramo de seguridad pública.	No se ha dado, ni se dio durante este periodo un gobierno de coalición.	0 = Ningún funcionario del gabinete ejecutivo es ratificado por el Congreso
Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos			
Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos a los que esta Constitución reconoce autonomía y que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, en términos que disponga la Ley.	La designación es partidista y favorece a las tres principales fuerzas políticas, PRI, PAN y PRD que en conjunto suman 76 por ciento de la representación política.		1 = facultad exclusiva del Congreso
Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva			
Con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, la Legislatura nombrará al nuevo gobernador, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.	Si la falta ocurre en los dos primeros años, el Congreso designará por mayoría un gobernador interino, mientras se realizan una nueva elección para gobernador. Si la falta ocurre en los últimos cuatro años, la Legislatura designará al nuevo gobernador.		0,5 = La designación se hace por mayoría legislativa absoluta
Informe de gobierno			
Rendir a la Legislatura del Estado, a través de la entrega, por sí mismo o por medio de un representante, de un documento impreso o de un archivo en medio magnético o electrónico un el informe acerca del estado que guarde la administración pública,	En el mes de septiembre de cada año, previo aviso a la Legislatura, por lo menos, con ocho días naturales de anticipación, con excepción del último año del período constitucional del Gobernador del Estado que deberá ser en los primeros quince días del mes de septiembre, en cuyo caso, el aviso deberá darse, por lo menos, con cinco días naturales de anticipación		0 = El ejecutivo no asiste al Congreso
Comparecencia del ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso			
La Legislatura podrá solicitar del Gobernador del Estado la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo	Sólo cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto, de sus respectivas competencias. El Congreso no tiene facultad		0,5 = El Congreso sólo tiene facultades limitadas para citar al ejecutivo/FE a comparecer al pleno

	explicita de hacer comparecer al titular del Ejecutivo.		
--	---	--	--

Juicio político y declaración de procedencia

Los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, el Fiscal General de Justicia y los integrantes de los órganos superiores de los organismos a los que la presente Constitución les otorga autonomía, son responsables de los delitos graves del orden común, que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.	La Legislatura declarará por mayoría absoluta del número total de sus integrantes si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando la persona haya dejado el cargo. En caso afirmativo, el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; si la decisión de éstos fuera condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente, y si es absoluta podrá reasumir su función.		0,5 = El Congreso sólo tiene facultades limitadas para juzgar al Ejecutivo
---	---	--	--

Control presupuestal

Instrumento	Desfase	Observaciones	Ponderación
-------------	---------	---------------	-------------

Iniciativa presupuestal

Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación.	Si cumplido el plazo no se hubieren aprobado, seguirán en vigor hasta el 31 de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente los expedidos para el ejercicio fiscal inmediato anterior.		0 = La iniciativa presupuestal es realizada de manera exclusiva por el Ejecutivo
---	--	--	--

Modificaciones al presupuesto

	El Congreso no tiene facultades expresas para modificar el presupuesto, sino sólo aprobarlo, para lo cual tienen fechas límites.		0 = El Congreso no tiene facultades para hacer modificaciones al proyecto presupuestal
--	--	--	--

Ajustes al presupuesto en vigor

	El Congreso no tiene facultades expresas para modificar el presupuesto, sino sólo aprobarlo, para lo cual tienen fechas límites		0 = El Congreso no tiene facultades de reasignación presupuestal
--	---	--	--

Veto ejecutivo al presupuesto

	no se hace referencia al respecto		No aplica
--	-----------------------------------	--	-----------

Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores

	No vienen etiquetado en el presupuesto		No aplica
--	--	--	-----------

Control de la legislación

Desfase	Observaciones	Ponderación	Ponderación
---------	---------------	-------------	-------------

Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria

Todas las resoluciones de la Legislatura se tomarán por mayoría de votos de los presentes, salvo disposición expresa en otro sentido	Las sesiones serán válidas cuando se efectúen con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, entre quienes deberán estar el presidente, o quien legalmente lo supla.		1= El Congreso requiere de una mayoría absoluta de los legisladores presentes para aprobar la legislación ordinaria
--	--	--	---

Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo

Integrar el orden del día, dándolo a conocer a los diputados, con base en el acuerdo emitido previamente por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	No se especifica una mayoría para que se haga válido, pero si las sesiones son válidas con la mitad más uno, se entiende, que con la mayoría de los presentes se puede aprobar.		1 = El Congreso requiere de una mayoría absoluta de los legisladores presentes para modificar el orden del día en el pleno
Iniciativa legislativa preferente			
El Gobernador del Estado tendrá derecho a presentar hasta tres iniciativas de carácter preferente al inicio del periodo ordinario de sesiones. No incluye las relacionadas con materia electoral y la creación de impuestos.	Deberán ser sometidas a discusión y votación de la asamblea, a más tardar, en la última sesión del periodo ordinario en el que fueren presentadas.		0,5 = El Ejecutivo tiene facultades de iniciativa legislativa preferente limitada a algunas áreas, si el Congreso no se pronuncia en un periodo límite (30 días) se convierte en ley
Poder ejecutivo de legislar por decreto			
Autorizar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo, en casos excepcionales, y cuando así lo estime conveniente por las circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, por tiempo limitado. Se expresarán con toda precisión y claridad las facultades que se otorgan, mismas que no podrán ser las funciones electorales.	Debe aprobarse por las dos terceras partes del total de sus miembros.		0,5 = El Ejecutivo tiene facultades limitadas para legislar por decreto (sólo en circunstancias excepcionales, tiempo limitado, algunas áreas y avalado por el Congreso).
Convocatoria a sesiones extraordinarias			
En cualquier tiempo, la Diputación Permanente o el Ejecutivo del Estado por conducto de aquélla, podrán convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias.	No se menciona que se necesite de alguna mayoría para que estas reuniones puedan llevarse a cabo.		1 = Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultades para convocar a periodo extraordinario del Congreso, pero su aprobación requiere una mayoría legislativa absoluta
Veto ejecutivo e insistencia			
Las leyes o decretos desechados en todo o en parte por el Ejecutivo, serán devueltos, con sus observaciones a la Legislatura. Deberán ser discutidos de nuevo por ésta, y si fuesen confirmados por las dos terceras partes del número total de sus integrantes serán ley o decreto y volverán al Ejecutivo para su promulgación.	De no cumplir podrá ser sometido nuevamente a discusión sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.		0 = El Congreso requiere de mayoría calificada para superar el veto ejecutivo.
Publicación (veto de bolsillo)			
Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.	No se define plazo límite para que el Ejecutivo publique los nuevos decretos, ni se prevén sanciones si no se publica.		0,5 = El Ejecutivo debe publicar la legislación aprobada en un plazo límite, pero no tiene responsabilidad si no lo hace.

Control de fiscalización			
Desfase	Observaciones	Ponderación	Ponderación
Autonomía del órgano de fiscalización			
Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la legislación aplicable.			1 = El órgano fiscalizador tiene amplia autonomía constitucional
Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)			
			0,5 = Sólo algunos ámbitos de la legislación estatal están armonizados con el SNF
Atribuciones para realizar auditorías al gasto			
Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes que manejen recursos del Estado y Municipios	El Órgano Superior debe fiscalizar las acciones de las entidades fiscalizables en materia de fondos, recursos públicos y deuda pública de conformidad con las leyes aplicables.		0,5 el órgano fiscalizador tiene facultades limitadas para realizar auditorías (1-3 tipos de auditorías)
Carácter vinculante de las observaciones del órgano fiscalizador			
El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México podrá promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de sanciones que correspondan a los servidores públicos del Estado y municipios y a los particulares.			1 = Las observaciones del órgano fiscalizador tienen un carácter vinculante para todos los sujetos obligados de la rama ejecutiva
			Total: 10.5 de 23

Tabla conforme a Solano, 2014, y datos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Con la información relativa de los 23 indicadores se mide el equilibrio de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización, respecto a su relación con el Poder Ejecutivo.

En la función de control político, la ponderación de sus siete indicadores fue: en dos casos la evaluación fue cero, en cuatro criterios la evaluación fue de 0.5 y en uno fue de 1, es decir, en total el contrapeso legislativo es de 3.7. Lo que significa que, en el estado de México, el Congreso en este ámbito, fue débil. Respecto al

control presupuestal, de los cinco indicadores, tres tienen evaluación de cero, y en dos no son aplicables, esto es, una suma total de cero, mostrándose una gran fragilidad del Congreso mexiquense en este tema.

En relación al control de la legislación, de sus siete indicadores, en un caso la evaluación fue de cero, en tres, de 0.5, y en tres más de 1, dando un total de 4.5 de siete lo que significa que, en este sector, el Congreso formalmente era débil. Por último, en el control de fiscalización, de sus cuatro indicadores, dos fueron evaluados con 0.5, y dos con 1, sumando en total tres, de cuatro, mostrándose así cierta fortaleza en este rubro.

La suma total de la ponderación de las 23 variables fue de 10.5, es decir, confirmándose parte de la hipótesis, en el sentido de que el diseño institucional favorece a la rama ejecutiva. El diseño institucional de los contrapesos legislativos en el Congreso mexiquense está por debajo de del equilibrio deseado, ahora bien, si considera que en las funciones de control de la legislación y de fiscalización, el Congreso sale mejor evaluado, habría que corroborar que, en el contrapeso político sí se haga un ejercicio efectivo de estas atribuciones que tiene el Congreso.

Contrapeso Político (CP)

La variable contrapeso político (CP) mide la efectividad de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización sobre el Ejecutivo, a través de la presencia o ausencia de estas facultades, si hay presencia efectiva se evalúa con uno, si hay ausencia, se evalúa con cero (Tabla 27).

Tabla 27. Ejercicio efectivo de los contrapesos legislativos de la LIX Legislatura del estado de México

Categorías	Indicadores	Ítems	Valor
Ejercicio de control político	Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial	En junio de 2016, se presentó al Congreso los nombramientos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Fueron aprobados siete días después.	1
	Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo	No las hubo, puesto que el Congreso no tiene facultad de ratificar a funcionarios del gabinete ejecutivo.	0
	Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos	En diciembre de 2017 se presentaron y se aprobaron los nombramientos de los titulares de Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios y Comisión de Derechos Humanos del Estado de México En agosto de 2018 se presentó y aprobó el nombramiento para el Comisionado/a del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem),	1
	Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva	Durante el periodo analizado no hubo necesidad de nombrar nuevo gobernador.	0
	Informe de gobierno	Durante el periodo estudiado, el Gobernador no asistió al Congreso a rendir su informe puesto que no tiene la obligación de hacerlo, pero la Legislatura si recibió de éste, dicho informe, los tres años.	1
	Juicio político y declaración de procedencia	El ciudadano Arturo Rodríguez Azueta realizó una solicitud de denuncia penal y juicio político contra el exgobernador, Eruviel Ávila, quien evadió el pago de su inmueble empleado para la construcción del Libramiento Sur Metepec. No prospero, la solicitud.	0
	Comparecencia del Ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso	En noviembre de 2017, el PRD promovió la comparecencia de la Secretaría de Seguridad Pública, para que, informara y explicara sobre la crisis de gobernabilidad en los Centros de Reinserción Social del Estado de México. En enero de 2018 el PAN promovió un acuerdo para que el titular del Ejecutivo y el de Seguridad Pública comparecieran ante la Legislatura para conocer los avances en materia de seguridad pública. En abril de 2018, el PRD promovió hacer comparecer al Secretario de Desarrollo Social para que explicara la implementación del Programa Social "Salario Rosa", por la falta de transparencia y equidad en el mismo. Ninguno de los tres acuerdos prospero.	0
Ejercicio de control presupuestal	Iniciativa presupuestal	El Congreso solo aprueba la iniciativa presupuestal, que es exclusividad del Ejecutivo. Las iniciativas presupuestales 2016, 2017 y 2018 fueron aprobadas por el Congreso en menos de 8 días.	0

	Modificaciones al presupuesto	El Congreso no tiene la facultad de modificar el presupuesto. Y no ocurrió en el periodo de esta Legislatura.	0
	Ajustes al presupuesto en vigor	El Congreso no tiene la facultad de modificar el presupuesto. Y no ocurrió en el periodo de esta Legislatura.	0
	Veto ejecutivo al presupuesto	No es aplicable.	
	Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores	No es aplicable.	
Ejercicio de control de la legislación	Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria	Las iniciativas aprobadas cumplieron el requisito de la votación requerida.	1
	Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo	No se encontró ningún dato de que hubiera necesidad de modificar el orden del día.	0
	Iniciativa legislativa preferente	Aunque el Ejecutivo tiene la facultad de hasta promover tres iniciativas de tipo preferente, so se encontró ninguna, con dicho carácter.	1
	Poder ejecutivo de legislar por decreto	El Ejecutivo tiene facultades para legislar por decreto, en situaciones extraordinarias, con autorización del Congreso, pero durante dicho periodo no se dio tal situación.	0
	Convocatoria a sesiones extraordinarias	La LIX Legislatura durante su periodo legislativo, llevó a cabo 10 periodos de sesiones extraordinarios.	1
	Veto ejecutivo e insistencia	No se encontró ningún veto por parte del Ejecutivo, por lo que no se manifestó la insistencia.	0
	Publicación (veto de bolsillo)	El Ejecutivo cumplió con la publicación en la Gaceta de Gobierno	1
Ejercicio de fiscalización	Autonomía del órgano de fiscalización	Se realizaron auditorías a todos los sectores del gobierno incluyendo al poder Ejecutivo, lo que puede presumirse como autonomía	1
	Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)		
	Atribuciones para realizar auditorías al gasto	Se realizaron auditorías de fiscalización a las cuentas públicas.	1
	Observaciones del órgano fiscalizador	Si existen observaciones de acuerdo, a las auditorías realizadas	1

Total = 10

Tabla conforme a Solano, 2019, y datos del Congreso del Estado de México

En el Ejercicio de sus facultades en los índices de control político, La LIX legislatura del estado de México, en los seis índices donde tiene facultades, en tres si las ejerció: 1) En 2016 aprobó los nombramientos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; 2) entre 2017 y 2018 designaron a los titulares de Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

Personales del Estado de México y Municipios y Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; 3) en los tres años de la Legislatura, ésta, sí recibió del Ejecutivo los informes que guardaba la Administración. Una facultad no se ejerció porque no se dieron las condiciones, esto es, no hubo necesidad de nombrar gobernador sustituto. Sin embargo, no ejerció dos facultades más presentándose oportunidades para hacerlo: 1) Un ciudadano realizó una denuncia penal y solicitó juicio político contra el exgobernador, Eruviel Ávila, quien evadió el pago de su inmueble empleado para la construcción del Libramiento Sur Metepec, pero dicha demanda no prosperó; 2) entre 2017 y principios de 2018 el PRD promovió la comparecencia de la Secretaría de Seguridad Pública, para que, diera cuenta sobre la crisis de gobernabilidad en los Centros de Reinserción Social del Estado de México, así como al Secretario de Desarrollo Social para que explicara la falta de transparencia del programa llamado "Salario Rosa". Por su parte el PAN, a principios de 2018, promovió que tanto titular del Ejecutivo y el de Seguridad Pública comparecieran ante la Legislatura para que informaran avances en materia de seguridad pública. Ninguna de las tres peticiones prosperó.

En cuanto al ejercicio del control presupuestal, de las cinco facultades de los índices, ninguna tiene el Legislativo, sin embargo, tiene la facultad de aprobar el presupuesto anual, el cual, aprobó en menos de ocho días en los tres años que duró esta Legislatura. Respecto al ejercicio del control de la legislación, de las siete facultades, cuatro si se ejercieron: 1) Las iniciativas aprobadas cumplieron el requisito de la votación requerida; 2) aunque el Ejecutivo tiene la facultad de hasta promover tres iniciativas de tipo preferente, no se encontró ninguna, que haya sido aprobada con dicho carácter. 3) la LIX Legislatura durante su periodo legislativo, llevó a cabo 10 periodos de sesiones extraordinarios; 4) El Ejecutivo cumplió con la de publicación en la Gaceta de Gobierno. Y de tres facultades no se dieron las condiciones para que pudiera ejercerlas el Congreso: 1) no se encontró ningún dato de que hubiera necesidad de modificar el orden del día; 2) El Ejecutivo puede legislar por decreto, en situaciones extraordinarias, con autorización del Congreso, pero durante dicho periodo no se dieron tales situaciones; 3) No se encontró

ningún veto por parte del Ejecutivo, por lo que no se manifestó la insistencia. Por último, de los tres indicadores de las facultades del control de fiscalización, que pueden ejercerse, así se hizo, puesto que en primera se realizaron auditorías a órganos de gobierno indiscriminadamente y se hicieron observaciones.

De acuerdo a la parte de la hipótesis planteada, sobre que no hay un ejercicio efectivo de los contrapesos legislativos, en lo general, ésta, resulta positiva, pues se puede notar, por ejemplo, que la LIX Legislatura del estado de México, con Gobierno dividido tipo B1, pudiendo iniciar un juicio político contra el Gobernador, por afectar los derechos de un ciudadano, quien interpuso la demanda, no se atreven a seguir el proceso. De igual forma, cuando partidos de oposición solicitan se llame a comparecer a miembros del gabinete ejecutivo, la asamblea legislativa, tampoco aprueba dichas solicitudes. Ahora bien, respecto al ejercicio presupuestal, si bien es cierto, que no tienen ninguna facultad sobre los índices señalados, tampoco se nota ninguna oposición en aprobar el presupuesto, ya que éste, en los tres años que duro la Legislatura, fueron aprobados en menos de ocho días. En relación al ejercicio del control de la legislación, fue de lo más completo de la Legislatura, pues se cumplió con cuatro de ellas y los tres restantes, no se ejercieron porque no se dieron las condiciones para que se llevaran a cabo dichas acciones. De igual forma, el resultado del control de fiscalización es positivo, aunque, no se encontraron evidencias concretas, sobre las posibles sanciones a funcionarios, como resultado de dichos resultados.

4.1.2 Nuevo León: LXXIV Legislatura

Periodo	Gobierno Dividido	Alternancia	Sistema de partidos
2015-2018	C	Compleja-B: PRI-PAN-Independiente	Multipartidismo Moderado

Diseño Institucional (DI)

Los mecanismos de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización del gobierno dividido de Nuevo León durante el periodo 2015-2018, agrupados en la tabla 32, son instrumentos que muestran el alcance del Congreso de Nuevo León para vigilar y contrapesar las decisiones del Poder Ejecutivo (Tabla 28).

Tabla 28. Instrumentos de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización

Control político			
Instrumento	Desfase	observaciones	Ponderación
Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial			
El Congreso aprueba de las propuestas que, sobre los cargos de Magistrados del Tribunal de Superior de Justicia, le presente el Consejo de la Judicatura en los términos establecidos.	El Ejecutivo y Legislativo forman parte para elegir el Consejo de la Judicatura.		0,5 = El Congreso discute y aprueba las propuestas del ejecutivo
Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo			
La facultad de aprobar la propuesta que, sobre el cargo del Titular del Órgano Interno de Control estatal y Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, realice el Ejecutivo.	La aprobación se hace por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.		0,5 = Entre 1 y 3 funcionarios del gabinete ejecutivo son ratificados por el Congreso.
Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos			
Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionalmente autónomos reconocidos en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado.	La aprobación se hará, previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la comparecencia.	La designación se hace de acuerdo a la propuesta que los órganos constitucionalmente autónomos presenten al Congreso.	1 = Facultad exclusiva del Congreso

Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva

En caso de falta absoluta o imposibilidad perpetua del Gobernador dentro de los tres primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere reunido, será este cuerpo quien nombre, por escrutinio secreto y a mayoría absoluta de votos, un Gobernador Interino.			0,5 = La designación se hace por mayoría legislativa absoluta
---	--	--	---

Informe de gobierno

El Ejecutivo presente por escrito un informe sobre la situación y perspectivas generales que guardan el Estado y la Administración Pública.	El informe se hace en la primera quincena del mes de octubre. El presidente del Congreso da respuesta en términos generales al informe del gobernador.		1 = El ejecutivo asiste al Congreso y está presente cuando las fracciones legislativas intervienen
---	--	--	--

Comparecencia del ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso

El Congreso podrá hacer comparecer a cualquier servidor público.	La norma sólo indica que estas comparecencias se harán cuando se discuta una iniciativa de ley o decreto que les concierna, para exponer sus puntos de vista.		0,5 = El Congreso sólo tiene facultades limitadas para citar al ejecutivo/FE a comparecer al pleno
--	---	--	--

Juicio político y declaración de procedencia

Podrán ser sujetos a Juicio Político el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del Estado, los Consejeros Electorales de la Comisión Estatal Electoral, los Comisionados de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Consejeros de la Judicatura del Estado, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, los Jueces, el Fiscal General de Justicia del Estado, el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el Fiscal Especializado en Delitos Electorales, los Secretarios del Despacho del Ejecutivo, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; así como los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos.	El Congreso declarará por no menos de dos terceras partes de los miembros y previa audiencia del acusado, si ha lugar a procedimiento ulterior; en caso afirmativo, el acusado queda por ese sólo hecho separado de su cargo y será puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia. Éste, reunido en Pleno y erigido en Jurado de sentencia, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la sanción que en el caso a discusión proceda, una vez desahogado las diligencias correspondientes.		1 = El Congreso tiene amplias facultades para juzgar al ejecutivo
---	--	--	---

Control presupuestal

Instrumento	Desfase	Observaciones	Ponderación
-------------	---------	---------------	-------------

Iniciativa presupuestal

Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad.			0 = La iniciativa presupuestal es realizada de manera exclusiva por el ejecutivo
---	--	--	--

Modificaciones al presupuesto

Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá		El Congreso no ejerció esta facultad en los tres años de gestión	1 = El Congreso tiene amplias facultades para hacer modificaciones al proyecto presupuestal.
--	--	--	--

en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría.			
Ajustes al presupuesto en vigor			
	No se hace mención sobre el ajuste al presupuesto.		0 = El Congreso no tiene facultades de reasignación presupuestal
Veto ejecutivo al presupuesto			
			No aplica
Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores			
	No se hace referencia en la norma		No aplica
Control de la legislación			
Desfase	Observaciones	Ponderación	Ponderación
Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria			
Para la aprobación de toda ley o decreto, se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los Diputados,	Salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución		0,5 = El Congreso requiere de una mayoría absoluta de todos los legisladores para aprobar la legislación ordinaria.
Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo			
Tanto para la instalación como para la apertura de sesiones del Congreso se requiere la presencia de la mayoría de los diputados.	Si se necesita de la mitad más uno de los diputados, significa que con la mayoría de los presentes se podría modificar la agenda.		1 = El Congreso requiere de una mayoría absoluta de los legisladores presentes para modificar el orden del día en el pleno.
Iniciativa legislativa preferente			
	No se hace referencia en la norma, lo cual, indica que el Ejecutivo no tiene facultad de iniciativa preferente.		1 = El ejecutivo no tiene facultades de iniciativa legislativa preferente
Poder ejecutivo de legislar por decreto			
Autorizar al Ejecutivo para crear fuerzas de servicio temporal cuando lo demanden las necesidades del Estado.			0,5 = El ejecutivo tiene facultades limitadas para legislar por decreto (sólo en circunstancias excepcionales, tiempo limitado, algunas áreas y avalado por el Congreso)
Convocatoria a sesiones extraordinarias			
La diputación permanente. Convocará al Congreso del Estado a Período Extraordinario de Sesiones, cuando así convenga a la salud del Estado, lo exija el cumplimiento de alguna ley general o lo solicite el Ejecutivo.	No se hace referencia al porcentaje requerido para que se aprueben las sesiones extraordinarias., lo cual podría significar que no se requiera de un alto porcentaje, o no se requiera la aprobación.		1 = Tanto el ejecutivo como el legislativo tienen facultades para convocar a periodo extraordinario del Congreso, pero su aprobación requiere una mayoría legislativa absoluta
Veto ejecutivo e insistencia			
Aprobada la ley o decreto se enviará al Gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera y fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los Diputados presentes			0 = El Congreso requiere de mayoría calificada para superar el veto ejecutivo

pasará al Gobernador, quien lo publicará sin demora.			
Publicación (veto de bolsillo)			
El Ejecutivo tiene la obligación de publicar las leyes o decretos	Sí el Ejecutivo no hace observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto, y deberá ser publicado en un plazo máximo de veinte días. Tratándose de reformas a la Constitución o a las leyes señaladas en su artículo 152, el Ejecutivo contará con un plazo máximo de cinco días para publicarlas.		0,5 = El ejecutivo debe publicar la legislación aprobada en un plazo límite, pero no tiene responsabilidad si no lo hace
Control fiscalización			
Desfase	Observaciones	Ponderación	Ponderación
Autonomía del órgano de fiscalización			
La Auditoría Superior del Estado tendrá personalidad jurídica y autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión.			1 = El órgano fiscalizador tiene amplia autonomía constitucional
Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)			
			0,5 = Sólo algunos ámbitos de la legislación estatal están armonizados con el SNF
Atribuciones para realizar auditorías al gasto			
Revisar y evaluar el contenido de las Cuentas Públicas, así como revisar y evaluar la aplicación, uso y destino de los recursos públicos, administrados o recibidos por sujetos de fiscalización, incluso el otorgamiento y aplicación de subsidios e incentivos fiscales			1 = El órgano fiscalizador tiene amplias facultades para realizar auditorías (más de 3 tipos de auditorías).
Carácter vinculante de las observaciones del órgano fiscalizador			
Los delitos o faltas administrativas de servidores públicos del Estado o sus municipios, así como de particulares vinculados con los mismos, serán sancionados conforme al código penal, la ley aplicable a responsabilidades administrativas y los ordenamientos municipales emitidos legalmente, según corresponda. Para efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo.	Se generaliza a todo servidor público		1 = Las observaciones del órgano fiscalizador tienen un carácter vinculante para todos los sujetos obligados de la rama ejecutiva
			14 puntos de 23
Tabla conforme a Solano, 2014, y datos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León			

Con la información relativa de los 23 indicadores se mide el equilibrio de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización, respecto a su relación con el Poder Ejecutivo.

En la función de control político, la ponderación de sus siete indicadores fue: en cuatro casos la evaluación es 0.5, y en tres criterios más evaluación fue de 1, es decir, en total el contrapeso legislativo es de cinco puntos de siete. Lo que significa que, en Nuevo León, el Congreso en este ámbito no era tan débil. Respecto al control presupuestal, de los cinco indicadores, dos tienen evaluación de cero, en otro fue de 1 y en dos no son aplicables, esto es, una suma total de uno, mostrándose una gran debilidad del Congreso nuevoleonés en esta función.

En relación al control de la legislación, de sus siete indicadores, en un caso la evaluación fue de cero, en tres, de 0.5, y en tres más de 1, dando un total de 4.5 de siete, significando que, en Nuevo León el Congreso en este ámbito era débil. Por último, en el control de fiscalización, de sus cuatro indicadores, uno fue evaluado con 0.5, y tres, con uno, sumando en total 3.5 de cuatro, mostrándose fortaleza institucional del Congreso en esta función.

La suma total de la ponderación de las 23 variables fue de 14 puntos, es decir, los contrapesos legislativos en la norma durante este periodo fueron débiles, y se comprueba la primera parte de la hipótesis, en el sentido de que la normatividad legislativa es favorable al Poder Ejecutivo, en su relación con el Legislativo.

Contrapeso Político (CP)

La variable contrapeso político mide la efectividad de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización sobre el Ejecutivo, a través de la presencia o ausencia de estas facultades, si hay presencia efectiva se evalúa con uno, y si hay ausencia se evalúa con cero (Tabla 29).

Tabla 29. Ejercicio efectivo de los contrapesos legislativos

Categorías	Indicadores	Ítems (describir conforme al último ejercicio de cada regla, en la legislatura analizada)	Valor
Ejercicio de control político	Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial	El Congreso ratificó el nombramiento a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia para fungir por un segundo periodo de diez años.	1
	Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo	Legislatura, aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo para designar al Fiscal General de Justicia, al Secretario de Finanzas y Tesorero General.	1
	Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos	El Congreso aprobó al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y al Fiscal Especializado en Delitos Electorales del Estado.	1
	Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva	No se dio el caso, sin embargo, el gobernador sí solicitó al Congreso una licencia para ausentarse del gobierno por un periodo de seis meses para contender por la Presidencia de México. El Gobernador propuso a Manuel Florentino González Flores, secretario general de gobierno para que fuera designado como gobernador interino, a lo cual el Congreso aprobó. Al perder la elección volvió a su cargo como gobernador.	0
	Informe de gobierno	El Gobernador, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, se presentó a rendir su informe al Congreso.	1
	Juicio político y declaración de procedencia	No se realizó juicio político contra el gobernador	0
	Comparecencia del Ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso	Se solicitó a comparecer a los titulares de despacho de la Administración Pública ante el Pleno del Congreso, con el objeto de ampliar la información correspondiente al Segundo Informe de y la situación que guardaba el Estado y la Administración Pública.	1
Ejercicio de control presupuestal	Iniciativa presupuestal	El Congreso aprobó en forma y tiempo la Ley de egresos 2016, 2017 y 2018.	1
	Modificaciones al presupuesto	El Congreso tiene la facultad de modificar el presupuesto, pero en este periodo no lo hizo.	0
	Ajustes al presupuesto en vigor	El Congreso no participa en los ajustes al presupuesto. El Ejecutivo hizo ajuste en el Ejercicio Fiscal 2017.	1
	Veto ejecutivo al presupuesto	No aplica	
	Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores	No aplica	
Ejercicio de control de la legislación	Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria	Las iniciativas fueron aprobadas con los votos requeridos.	1
	Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo	No se encontró información sobre que haya sido modificado el orden del día de alguna sesión.	0

	Iniciativa legislativa preferente	Ley de ingresos del estado, ley de ingresos de los municipios y la ley de egresos del estado 2016, se realizaron con carácter urgente.	1
	Poder ejecutivo de legislar por decreto	No se dieron las condiciones para que, se diera esa facultad al Ejecutivo.	0
	Convocatoria a sesiones extraordinarias	El congreso convocó a 11 periodos extraordinarios de sesiones.	1
	Veto ejecutivo e insistencia	No se encontró ningún veto por parte del Ejecutivo, para que se presentara la insistencia.	0
	Publicación (veto de bolsillo)	Los decretos fueron publicados por el Ejecutivo.	1
Ejercicio de fiscalización	Autonomía del órgano de fiscalización	Se fiscalizaron las cuentas públicas lo que se puede presumir como autonomía.	1
	Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)		
	Atribuciones para realizar auditorías al gasto	Se realizó la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado	1
	Observaciones del órgano fiscalizador	El Congreso rechazó la cuenta pública 2015 del Ejecutivo. También rechazó la cuenta pública 2016 de diferentes organismos gubernamentales.	1

Total = 14

Tabla conforme a Solano, 2019, y Datos del Congreso del estado de Nuevo León

En el Ejercicio de sus facultades en los índices de control político, La LXXIV legislatura del estado de Nuevo León, en los siete índices donde tiene facultades, en cinco, sí las ejerció: 1) El Congreso ratificó el nombramiento a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia para fungir por un segundo período de diez años. 2) la Legislatura, aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo para designar al Fiscal General de Justicia, al Secretario de Finanzas y Tesorero General, 3) El Congreso aprobó al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y al Fiscal Especializado en Delitos Electorales del Estado, 4) El Gobernador se presentó a rendir su informe al Congreso, 5) Se solicitó a comparecer a los titulares de despacho de la Administración Pública ante el Pleno del Congreso, con el objeto de ampliar la información correspondiente al Segundo Informe de y la situación que guardaba el Estado y la Administración Pública. Una facultad no se ejerció porque no se dieron las condiciones, esto es, no hubo necesidad de nombrar gobernador sustituto, sin embargo, el gobernador sí solicitó al Congreso una

licencia para ausentarse del gobierno por un periodo de seis meses para contender por la presidencia de México. El mismo Gobernador propuso quien lo sustituyera y el Congreso lo aprobó. La facultad de juicio político contra el titular del Ejecutivo tampoco fue ejercida por la Legislatura en estudio.

En cuanto al ejercicio del control presupuestal, de las cinco facultades de los índices, dos tiene el Legislativo, sin embargo, sólo ejerció la del ajuste al presupuesto en el ejercicio fiscal 2017. Y la facultad de modificar el presupuesto no fue ejercido por esta Legislatura, sólo se limitó a aprobar dicho presupuesto.

Respecto al ejercicio del control de la legislación, de las siete facultades, cuatro si se ejercieron: 1) Las iniciativas aprobadas cumplieron el requisito de la votación requerida; 2) Ley de ingresos del estado, ley de ingresos de los municipios y la ley de egresos del estado 2016, se realizaron con carácter urgente, 3) la LXXIV Legislatura durante su periodo legislativo, llevó a cabo 11 periodos de sesiones extraordinarios; 4) El Ejecutivo cumplió con la de publicación en la Gaceta de Gobierno. Y de tres facultades no se dieron las condiciones para que pudiera ejercerlas el Congreso: 1) no se encontró ningún dato de que hubiera necesidad de modificar el orden del día; 2) El Ejecutivo puede legislar por decreto, en situaciones extraordinarias, con autorización del Congreso, pero durante dicho periodo no se dieron tales situaciones; 3) No se encontró ningún veto por parte del Ejecutivo, por lo que no se manifestó la insistencia. Por último, de los tres indicadores de las facultades del control de fiscalización, que pueden ejercerse, así se hizo, puesto que en primera se realizaron auditorías a órganos de gobierno indiscriminadamente y se hicieron observaciones, como rechazar la cuenta pública 2015 del Ejecutivo, así como la cuenta pública 2016 de diferentes organismos gubernamentales.

De acuerdo a la parte de la hipótesis planteada, sobre que no hay un ejercicio efectivo de los contrapesos legislativos, en lo general, ésta, no resulta favorable. Púes en Nuevo León la LXXIV Legislatura con gobierno dividido de tipo C, ejerció

casi todas sus facultades, aunque estas como se vio anteriormente son de diseño institucional frágil.

4.1.3 Colima: LVIII Legislatura

Periodo	Gobierno Dividido	Alternancia	Sistema de partidos
2015-2018	D	Sin alternancia	Multipartidismo Moderado

Diseño Institucional (DI)

Los mecanismos de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización del gobierno dividido de Colima durante el periodo 2015-2018, agrupados en la tabla 32, son instrumentos que muestran el alcance del Congreso para vigilar y contrapesar las decisiones del Poder Ejecutivo (Tabla 30).

Tabla 30. Instrumentos de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización

Control político

Instrumento	Desfase	observaciones	Ponderación
Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial			
Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Procurador General de Justicia expedidos por el Ejecutivo en los términos que establece esta Constitución			0,5 = El Congreso discute y aprueba las propuestas del Ejecutivo
Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo			
El Gobernador nombrará al Procurador y enviará el nombramiento al Congreso del Estado, el cual otorgará o negará la aprobación.	Si el Congreso no resuelve en 15 días hábiles se tendrá por aprobado el nombramiento. Si no es aprobado, el Gobernador hará una segunda designación y de ser rechazada también, el Gobernador nombrará libremente a quien ocupará dicho cargo.		05, = Entre 1 y 3 funcionarios del gabinete ejecutivo son ratificados por el Congreso.
Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos			
Facultad del Legislativo, Elegir: a) Al presidente y a los consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del			1 = Facultad exclusiva del Congreso.

Estado; y b) A los comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima y a los consejeros de su Consejo Consultivo.			
Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva			
Las faltas temporales del Gobernador del Estado, hasta por treinta días, serán suplidas por el Secretario General de Gobierno con el carácter de Encargado del Despacho y las que excedan de tal período serán cubiertas por un Gobernador Interino que a mayoría de votos de los Diputados presentes nombrará el Congreso. Cuando la falta absoluta ocurra en los cuatro últimos años del período constitucional, el Congreso nombrará un Gobernador sustituto que desempeñe el cargo hasta que termine el período constitucional.			0,5 = La designación se hace por mayoría legislativa absoluta
Informe de gobierno			
El Gobernador del Estado presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública de la Entidad y el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo.	No hay fecha definida para la presentación del informe, y no hay obligación del Ejecutivo para asistir al Congreso a rendir su informe.		0 = El ejecutivo no asiste al Congreso.
Comparecencia del ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso			
el Congreso realizará el análisis del informe, acordará solicitar al Ejecutivo Estatal la ampliación de la información por escrito y solicitará a los secretarios de la Administración Pública, así como al Procurador de Justicia comparezcan y amplíen la información. El Gobernador también podrá ser citado a comparecer cuando así lo decida la mayoría calificada del Congreso.	El Congreso sólo tiene facultad para hacer comparecer al Titular del Ejecutivo y a los funcionarios de éste en cuestiones relacionadas a sus informes de gobierno anuales.		0,5 = El Congreso sólo tiene facultades limitadas para citar al ejecutivo/FE a comparecer al pleno.
Juicio político y declaración de procedencia			
El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.	No se especifica como procedería el Congreso		0,5 = El Congreso sólo tiene facultades limitadas para juzgar al ejecutivo
Control presupuestal			
Instrumento	Desfase	Observaciones	Ponderación
Iniciativa presupuestal			
El Congreso debe aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, a más tardar el 30 de noviembre, y hasta el 15 de diciembre de cada seis años para el caso del cambio de Ejecutivo del Estado.			0 = La iniciativa presupuestal es realizada de manera exclusiva por el ejecutivo
Modificaciones al presupuesto			
	El Congreso no tiene facultades para modificar el presupuesto.		0 = El Congreso no tiene facultades para hacer modificaciones al proyecto presupuestal.

Ajustes al presupuesto en vigor			
	El Congreso no tiene facultades para participar en los ajustes al presupuesto		0 = El Congreso no tiene facultades de reasignación presupuestal
Veto ejecutivo al presupuesto			
		En la norma no se encontró el veto al Presupuesto, pero en 2016, el Ejecutivo veto el presupuesto modificado por el Legislativo.	0 = El Ejecutivo tiene poder de veto total al presupuesto
Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores			
	No está establecido normativamente		No aplica
Control de la legislación			
Desfase	Observaciones	Ponderación	Ponderación
Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria			
Las iniciativas de Ley o Decreto no se considerarán aprobadas sino cuando hayan sido apoyadas por el voto de la mayoría de todos los miembros del Congreso.	Se requiere de la mayoría absoluta la mitad más uno del total de los asambleístas.		0,5 = El Congreso requiere de una mayoría absoluta de todos los legisladores para aprobar la legislación ordinaria
Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo			
Proponer la modificación del orden del día, cuando se trate de casos de obvia y urgente resolución en los que el Congreso del Estado tenga que tomar una determinación, debiendo ser aprobado por la Asamblea.	No se especifica la mayoría necesaria, pero según la constitución, para que las asambleas se han validas se necesita de la mitad más uno del total de asambleístas, por lo que se puede interpretar que, con mayoría de los presentes, se puede modificar el orden del día (mayoría simple).		1 0 El Congreso requiere de una mayoría absoluta de los legisladores presentes para modificar el orden del día en el pleno.
Iniciativa legislativa preferente			
	No se hace referencia a iniciativas legislativas preferentes		1 = El ejecutivo no tiene facultades de iniciativa legislativa preferente.
Poder ejecutivo de legislar por decreto			
Investir al Gobernador de las facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y gobernación en caso de perturbación grave del orden público y aprobar o reprobado los actos emanados del ejercicio de dichas facultades; ante una situación de guerra o invasión extranjera, se estará a lo dispuesto por la Constitución Federal.			0,5 = El ejecutivo tiene facultades limitadas para legislar por decreto (sólo en circunstancias excepcionales, tiempo limitado, algunas áreas y avalado por el Congreso).
Convocatoria a sesiones extraordinarias			
Tanto el Ejecutivo como el Legislativo pueden convocar a sesión o periodo extraordinarios cuando lo crean necesario.	No se hace mención de que se requiera alguna mayoría por parte del Congreso para que se autoricen dichas sesiones o periodos.		0,5 = El ejecutivo como el legislativo tienen facultades para convocar a periodo extraordinario, pero su aprobación requiere una mayoría legislativa calificada

Veto ejecutivo e insistencia

Si el Gobernador devuelve una ley o decreto, el Congreso discutirá de nueva cuenta en cuanto a las observaciones hechas; y si son confirmados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el proyecto tendrá el carácter de ley o decreto, y serán devueltos al Ejecutivo para efectos de su promulgación.			0 = El Congreso requiere de mayoría calificada para superar el veto ejecutivo
---	--	--	---

Publicación (veto de bolsillo)

El Gobernador no puede negarse a publicar las Leyes y Decretos del Congreso sólo en el caso de que le parezcan contrarios a la Constitución del Estado, a la Federal, o restrinjan las Facultades del Ejecutivo.	La norma no refiere alguna responsabilidad al Ejecutivo de no publicar las leyes o decretos.		0,5 = El ejecutivo debe publicar la legislación aprobada en un plazo límite, pero no tiene responsabilidad si no lo hace.
--	--	--	---

Control de fiscalización

Desfase	Observaciones	Ponderación	Ponderación
---------	---------------	-------------	-------------

Autonomía del órgano de fiscalización

Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, con autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, recursos humanos y materiales, así como sus determinaciones y resoluciones. La función de fiscalización a cargo de esta entidad se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.			1 = El órgano fiscalizador tiene amplia autonomía constitucional
---	--	--	--

Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)

			1 = Legislación estatal armonizada con el SNF
--	--	--	---

Atribuciones para realizar auditorías al gasto

Revisar y fiscalizar la cuenta pública del ejercicio fiscal que le presenten los Poderes del Estado, los Ayuntamientos, organismos e instituciones descentralizados, estatales y municipales, empresas de participación estatal, organismos públicos autónomos, fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada del Gobierno del Estado y ayuntamientos; y demás entidades, personas físicas y morales que administren, custodien y ejerzan recursos públicos.			1 = El órgano fiscalizador tiene amplias facultades para realizar auditorías (más de 3 tipos de auditorías)
--	--	--	---

Carácter vinculante de las observaciones del órgano fiscalizador

Determinar la presunción de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos del Estado, y municipios, así como determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal, municipal, o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales, empresas de participación estatal, organismos públicos autónomos, fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada del Gobierno del Estado y Ayuntamientos y			1 = Las observaciones del órgano fiscalizador tienen un carácter vinculante para todos los sujetos obligados de la rama ejecutiva
---	--	--	---

demás entidades, personas físicas y morales que administren, custodien y ejerzan recursos públicos y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.			
			11.5 puntos de 23

Tabla conforme a Solano, 2014, y datos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Con la información relativa de los 23 indicadores se mide el equilibrio de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización, respecto a su relación con el Poder Ejecutivo.

En la función de control político, la ponderación de sus siete indicadores fue: en un caso la evaluación es cero, en cinco criterios la evaluación fue de 0.5 y en un caso más, de uno, es decir, en total el contrapeso legislativo es de 3.5, de siete, notándose una fragilidad en el diseño institucional. Respecto al control presupuestal, de los cinco indicadores, tres tienen evaluación de cero, y en dos no son aplicables, esto es, una suma total de cero, mostrándose una gran fragilidad, en esta función, del Congreso de Colima.

En relación al control de la legislación, de sus siete indicadores, en un caso, la evaluación fue de cero, en cuatro, de 0.5, y en dos casos, de uno, dando un total de tres puntos, de siete, notándose debilidad. Por último, en el control de fiscalización, de sus cuatro indicadores, todos tienen la evaluación de uno, sumando en total cuatro puntos, de cuatro, mostrándose así una gran fortaleza institucional del Congreso en esta función.

La suma total de la ponderación de las 23 variables fue de 10.5. Sin embargo, aunque el diseño institucional de los contrapesos legislativos, en el Congreso de Colima está por debajo de del equilibrio deseado, en el control político y de fiscalización, el Congreso tiene mayor fortaleza.

Contrapeso Político (CP)

La variable contrapeso político mide la efectividad de los contrapesos legislativos en sus funciones de control político, presupuestal, de la legislación y de fiscalización sobre el Ejecutivo, a través de la presencia o ausencia de estas facultades. Si hay presencia efectiva se evalúa con uno, si hay ausencia, se evalúa con cero (Tabla 31).

Tabla 31. Ejercicio efectivo de los contrapesos legislativos			
Categorías	Indicadores	Ítems (describir conforme al último ejercicio de cada regla, en la legislatura analizada)	Valor
Ejercicio de control político	Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial	El Congreso aprobó la designación de los Magistrados Propietarios del Supremo Tribunal de Justicia.	1
	Ratificación de funcionarios del gabinete ejecutivo	En marzo de 2016 el Congreso ratificó el nombramiento del Procurador General De Justicia. En febrero de 2017 el Congreso ratificó el nombramiento del Procurador General de Justicia.	1
	Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos	El Congreso designó al Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima.	1
	Designación del Gobernador en caso de ausencia definitiva	Al anularse la elección de gobernador, el Congreso nombró un Gobernador Interino, por un periodo comprendido entre noviembre de 2015, y enero de 2016.	1
	Informe de gobierno	El gobernador no tiene la obligación de asistir al Congreso a rendir su informe, pero sí entregó los diferentes informes al Congreso en tiempo y forma	1
	Juicio político y declaración de procedencia	Congreso abrió juicio político contra el exgobernador Mario Anguiano Moreno, ante la presunción de malos manejos administrativos y financieros durante su administración.	1
	Comparecencia del Ejecutivo/funcionarios ejecutivos al Congreso	El Congreso solicitó la comparecencia de los secretarios de Gobierno de Seguridad Pública, de Salud y Bienestar Social, de Educación, de Planeación y Finanzas, de Desarrollo Social, de Administración y Gestión Pública, de Movilidad, de Fomento Económico, de Desarrollo Rural, de Infraestructura y Desarrollo Urbano, del de Administración y Gestión Pública.	1
Ejercicio de control presupuestal	Iniciativa presupuestal	El Congreso aprobó los presupuestos de egresos 2016, 2017 y 2018 en tiempo y forma.	0
	Modificaciones al presupuesto	El Congreso modificó el presupuesto para el ejercicio 2016.	1

	Ajustes al presupuesto en vigor	El Ejecutivo fue quien hizo ajustes en el Presupuesto de Egresos 2017.	0
	Veto ejecutivo al presupuesto	El Ejecutivo vetó el Presupuesto para el ejercicio 2016.	0
	Porcentaje de presupuesto etiquetado a los legisladores	No aplica	
Ejercicio de control de la legislación	Mayoría necesaria para aprobar la legislación ordinaria	Las iniciativas aprobadas cumplieron con el porcentaje de votos requeridos	1
	Mayoría necesaria para modificar el orden del día en el pleno legislativo	No se encontró información de que se hubiera modificado el Orden del Día durante este periodo	0
	Iniciativa legislativa preferente	No se encontró ninguna iniciativa con dicho carácter.	1
	Poder ejecutivo de legislar por decreto	Durante este periodo el Ejecutivo no tuvo esa facultad.	
	Convocatoria a sesiones extraordinarias	Se encontraron cinco sesiones extraordinarias	1
	Veto ejecutivo e insistencia	El Ejecutivo vetó el Presupuesto para el ejercicio 2016. Se aprueba el presupuesto de egresos del Estado de Colima, para el ejercicio fiscal 2016. El Ejecutivo vetó en 2017 reformas al Código Penal. No hubo insistencia en los dos casos, en el presupuesto se sanearon las observaciones del Ejecutivo, y las reformas al Código Penal quedó sin efecto	0
	Publicación (veto de bolsillo)	El Ejecutivo publicó los decretos en tiempo y forma	1
Ejercicio de fiscalización	Autonomía del órgano de fiscalización	el órgano de fiscalización actuó con autonomía al revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los entes gubernamentales.	1
	Legislación estatal armonizada con el sistema nacional de fiscalización (SNF)		
	Atribuciones para realizar auditorías al gasto	Se realizó la revisión y fiscalización a la cuenta pública del Poder Ejecutivo	1
	Observaciones del órgano fiscalizador	De acuerdo a la revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Ejecutivo, el Congreso del Estado inhabilitó al exgobernador, Mario Anguiano Moreno, para ocupar cargos públicos por un periodo de 14 años y lo sancionó con la devolución de 515 millones 174 mil 928 pesos por distraer recursos públicos de los fines a los que estaban destinados.	1
			Total = 15

Tabla conforme a Solano, 2019, y datos del Congreso de Colima

En el Ejercicio de sus facultades, en los índices de control político, La LVIII legislatura del estado de Colima, en los siete índices donde tiene facultades las ejerció todas: 1) la LVIII Legislatura aprobó la designación de los Magistrados Propietarios del Supremo Tribunal de Justicia; 2) En 2016 y 2017, el Congreso ratificó el nombramiento del Procurador General De Justicia; 3) se designó al Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima; 4) Al anularse la elección de gobernador, el Congreso nombró un Gobernador Interino; 5) el gobernador sí entregó los diferentes informes al Congreso en tiempo y forma; 6) el Congreso abrió juicio político contra el exgobernador Mario Anguiano Moreno, ante la presunción de malos manejos administrativos y financieros durante su administración; 7) El Congreso solicitó la comparecencia de los secretarios de Gobierno de Seguridad Pública, de Salud y Bienestar Social, de Educación, de Planeación y Finanzas, de Desarrollo Social, de Administración y Gestión Pública, de Movilidad, de Fomento Económico, de Desarrollo Rural, de Infraestructura y Desarrollo Urbano y del de Administración y Gestión Pública.

En cuanto al ejercicio del control presupuestal, de las cinco facultades de los índices, el Legislativo no tiene ninguna, pero si ejerció una, aunque ésta, después fue vetada por el Ejecutivo: El Congreso modificó el presupuesto para el ejercicio 2016; además, aprobó los presupuestos en tiempo y forma.

Respecto al ejercicio del control de la legislación, de las siete facultades, cuatro si se ejercieron: 1) Las iniciativas aprobadas cumplieron el requisito de la votación requerida; 2) no se encontró ninguna iniciativa aprobada con carácter de preferente; 3) durante la LXXIV Legislatura, se encontraron cinco periodos de sesiones extraordinarios; 4) El Ejecutivo cumplió con la de publicación en la Gaceta de Gobierno en tiempo y forma. Dos facultades no se dieron las condiciones para que pudiera ejercerlas el Congreso: 1) no se encontró ningún dato de que hubiera necesidad de modificar el orden del día; 2) El Ejecutivo puede legislar por decreto, en situaciones extraordinarias, con autorización del Congreso,

pero durante dicho periodo no se dieron tales situaciones. Una facultad no se ejerció: 1) el Ejecutivo vetó el presupuesto 2016 que había modificado el Congreso, y también vetó El Ejecutivo vetó reformas al Código Penal en 2017. No hubo insistencia en los dos casos, en el presupuesto se sanearon las observaciones del Ejecutivo, y las reformas al Código Penal quedaron sin efecto.

Por último, de los tres indicadores de las facultades del control de fiscalización, que pueden ejercerse, así se hizo: se realizaron auditorías a órganos de gobierno indiscriminadamente, se hicieron observaciones y se aplicaron sanciones, por ejemplo, donde el Congreso del Estado inhabilitó al exgobernador, Mario Anguiano Moreno, para ocupar cargos públicos por un periodo de 14 años y lo sancionó con la devolución de 515 millones 174 mil 928 pesos por distraer recursos públicos de los fines a los que estaban destinados.

De acuerdo a la parte de la hipótesis aquí planteada sobre que no hay un ejercicio efectivo de los contrapesos legislativos, en lo general no resulto favorable, pues la LVIII Legislatura con gobierno dividido tipo D, ejerció casi todas sus facultades, aunque estas, son débiles en el diseño institucional.

Conclusiones

En México durante el Siglo XX hubo un gran letargo en relación a su democracia, paradójicamente, a principio de dicho siglo, se vivió una revolución cuyo propósito era acabar con la dictadura del general Porfirio Díaz, sin embargo, acabado el acontecimiento, México se vio sumergido en un nuevo régimen donde un solo partido era el único tenía verdaderas posibilidades de acceder al poder, por las facilidades que el mismo gobierno le daba para perpetuarse en el poder.

A partir de 1977 se empezaron a promover una serie de reformas electorales que dieron como resultado el tránsito a la tan anhelada democracia. El PRI estuvo en la Presidencia de la República durante 70 años ininterrumpidos. Ahora con la llegada de la democracia, como resultado de las cuatro últimas elecciones presidenciales, del año 2000 al 2018, tres partidos (PRI, PAN y Morena) diferentes han accedido al Poder. Es decir, la democracia en México en lo electoral se fortalecido, ahora son los ciudadanos quien por medio del voto libre y secreto eligen quien los gobierne.

En cuanto a la relación de los poderes Ejecutivo-Legislativo, en el plano nacional, el Congreso de la Unión se ha fortalecido frente al Ejecutivo, registrándose un mayor equilibrio entre ambos poderes, sin embargo, a nivel subnacional, en lo general, los congresos locales se ven débiles ante sus respectivos Ejecutivos, de quienes se presume un predominio sobre el Legislativo.

Respecto a los tres casos analizados en este estudio, se hallaron diferencias significativas que muestran que entre mayor es el gobierno dividido, es decir, que entre menos legisladores tenga el partido en el gobierno, el diseño institucional puede ser más favorable al Legislativo y también es mayor el ejercicio de sus facultades, de lo anterior se puede concluir los siguiente:

En el Caso de la LIX Legislatura del Estado de México, la cual, formo parte de un gobierno dividido de tipo B1, es decir, muy cercano a formar mayoría en el

Congreso, el diseño institucional de los Contrapesos legislativos, es el peor calificado alcanzando 10.5 puntos de 23. El punto más débil, es que no cuenta con un buen diseño institucional en cuanto al control presupuestal, pues suma cero puntos, de los cinco posibles que marca el índice tomado en cuenta. Es decir, el Congreso no tiene facultad para ayudar a elaborar el presupuesto, ni modificarlo o en su momento en participar cuando hay ajustes posteriores. Su única facultad es aprobar el presupuesto anual en tiempo determinado. Por otro lado, en cuanto al contrapeso político (CP), también es el menos efectivo, pues sólo suma diez facultades ejercidas, dejando de ejercer algunas que, hacen notar el predominio del Ejecutivo, como el de no ejercer juicio político al gobernador cuando hubo ocasión para ello, o no aprobar la llamar a comparecer a miembros del gabinete ejecutivo, cuando existieron solicitudes por parte de partidos de oposición.

Por su parte la LXXIV Legislatura del estado de Nuevo León, quien conformó parte de un gobierno dividido tipo C, esto es, donde los assembleístas del partido en el gobierno son una minoría, el diseño institucional fue de 14 puntos, esto es 2.5 puntos por arriba de la media al igual que el estado de México. Su punto más débil, es al igual que el Estado de México, la función presupuestal. Con un punto, de cinco posible. Respecto al contrapeso político, también alcanzó un puntaje de 14 puntos, dejando de ejercer pocas facultades, debido esto, en que en algunas no se dieron las condiciones para que se pudieran ejercer. Y se hace notar, que teniendo la facultad de modificar el presupuesto no lo hicieron en ninguno de los tres presupuestos que les tocó aprobar. Notándose entonces una gran debilidad en el contrapeso formal como político en este ámbito.

Respecto a la LVIII Legislatura del estado de Colima, que formó parte de un Gobierno dividido tipo D, es decir, un partido de oposición tenía mayoría absoluta en el Congreso local, en este caso, el PRI era el Partido en el gobierno, y el PAN tenía más del 50% de las curules legislativas. En el diseño institucional la Legislatura alcanzó 11.5 puntos de 23, y al igual que en los otros dos casos, su punto más débil, también, es el control presupuestal, al sumar cero puntos, de

cinco posibles. Y en cuanto al contrapeso político, fue la Legislatura que más ejerció sus facultades, al sumar 15 puntos. Se hace notar que, por ejemplo, no tenía la facultad de modificar el presupuesto y en 2016 se atrevieron a modificarlo, mismo que fue vetado por el Ejecutivo. El Ejecutivo también vetó reformas al Código Penal en 2017, y el Legislativo, no ejerció su facultad de poder revertir el veto. Es decir, tanto en el veto al presupuesto y al del Código Penal, el Legislativo cedió ante el Ejecutivo, sin poner ya ninguna traba. En el primer caso se aprobó el presupuesto inicial del Ejecutivo, y en el segundo, las reformas hechas al Código civil quedaron sin efecto.

De los tres Congresos, el Congreso del Estado de México, con gobierno dividido tipo B1, donde el Ejecutivo tiene menos peso en la Legislatura, sus resultados fueron significativamente más bajos que los del Congreso de Nuevo León, con gobierno dividido tipo C y La Legislatura de Colima, con gobierno dividido tipo D, donde la representación del partido en el gobierno dentro del Congreso es mínima. La diferencia es tanto en el diseño Institucional y contrapeso político. En cambio, las legislaturas con tipo de gobierno dividido tipo C y D, los resultados son muy parecidos. Aunque en el diseño normativo, el Congreso de Nuevo León sale mejor calificado que Colima, con 2.5 puntos, 14 y 11.5, en los resultados del contrapeso político, es Colima quien sale un punto arriba de Nuevo León, 15 y 14. Mientras el estado de México normativamente calificó con 10.5 y con 10 en el ejercicio efectivo (Tabla 32).

Tabla 32. Resultados del diseño institucional (DI) y Contrapeso Político (CP) de los casos de Estudio

Legislatura	Gobierno Dividido	DI	CP
LIX Legislatura Estado de México	B1	10.5	10
LXXIV Legislatura Nuevo León	C	14	14
LVIII Legislatura Colima	D	11.5	15
Elaboración propia			

De acuerdo a la hipótesis planteada, en los tres casos, resulta positiva, al existir un diseño Institucional débil, así como el del contrapeso político, al no hacerse efectivo todas las facultades que tienen los congresos estudiados. Sin embargo, aunque en las tres legislaturas se nota la debilidad ante el Ejecutivo, se identificó que entre menos legisladores tenga el partido del Ejecutivo en el Congreso, éste se tiene un mayor contrapeso político.

Aunque los hallazgos aquí encontrados, parecieran mostrar que a nivel subnacional (sobre todo en gobiernos divididos donde el partido en el gobierno está lejos de formar mayorías) hay un mayor equilibrio entre Ejecutivo-Legislativo, lo cierto es que, se puede apreciar que las facultades con de las que gozan los congresos locales en su relación con el Ejecutivo son muy limitadas, por ejemplo, lo que fue muy evidente, en lo presupuestal, los congresos locales no tienen la facultad de poder participar en la elaboración del presupuesto, ni modificarlo, ni poder participar de los ajustes, éste. Y quien, si tenía esa facultad, en este caso Nuevo León, no lo ejerció ninguno de los tres años. El Congreso sólo puede aprobar el presupuesto, y de no hacerlo en un tiempo límite, se da por aprobado en automático.

Se considera en este trabajo, que para que haya un mejor equilibrio Ejecutivo-Legislativo, el diseño institucional de los contrapesos debe favorecer de manera significativa al Poder Legislativo, con un diseño normativo más concreto y de más alcance, donde se tenga mayor participación en el presupuesto, y así el Legislativo pueda tener más facultades que lo hagan más independiente, Esto para que en realidad pueda ser un verdadero contrapeso al Ejecutivo, y así disminuir la gran brecha de poder que hay entre ambos poderes, puesto que el Ejecutivo está depositado un mayor Poder, por el hecho de ser éste, quien elabore y administre la mayor parte del presupuesto.

Bibliografía

- Aguilar, J. (2002), Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto”, en M. Casar e I. Marvan (coords), en *Gobernar sin Mayoría*. México 1867-1997, México, CIDE / Taurus, pp. 19-46.
- Alacio, R. (mayo-agosto, 2011), Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala, *Estudios Políticos*, 9(23). pp. 49-80.
- Anselmino, V. L. (2016), “La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad)”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 13(46). pp. 188-203.
- Arellano, E. (2012), Nuevas herramientas del Congreso mexicano para enfrentar la crisis, en Rivas F; M. Mascott y E. Arellano (coords), *La actuación del Legislativo en contexto de crisis México y España comparados*, Centro de Investigación y Docencia económicas. Pp. 53-90.
- Arzuaga, J. (2010), Tendencias electorales y sistema de partido en el Estado de México (1981-2006), en Lizcano, F y R, Retana (coords.), *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*, México, Instituto Electoral del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 71-102.
- Aziz, A. (2002), Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización, en Casar, M. e I. Marvan (coords), *Gobernar sin mayorías México 1867-1997*, Taurus / Centro de Investigación y Docencia económicas. pp. 295-317.
- Balkin R. (2004) (Cord), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York / CIDE / ITAM / Universidad Anáhuac. pp. 13-39.
- Bejar, L. (julio-diciembre, 2014), Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México? *Política y gobierno*, 21(2). pp. 325-347.
- Bonvecchi, A. (2010), Tipos de Presidencialismo y Efectividad del Control Legislativo sobre el Presupuesto: Control Político y Control Técnico en Argentina, Brasil y México, RIEL, Belo Horizonte- *Revista Ibero-americana de Estudios Legislativos*. pp. 66-80.

- Calcaneo M. (2017), "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México", Cuaderno de Investigación, (35) Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México.
- 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. (julio-diciembre, 2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, 15(2) pp. 221-270.
- Casar, M. A. (julio-diciembre, 2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y gobierno*, 20(2), pp. 219-263.
- Casillas, C (2001) "Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia, en Ganadores del Quinto Certamen de Ensayo Francisco I Madero, IFE.
- Chávez, J. G. (mayo-agosto, 2012) Desempeño parlamentario del PVEM: LVII-LX Legislaturas, *Estudios políticos*, (26), pp. 105-129.
- Colomer, J.M. (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona. Editorial Ariel, S.A.
- Díaz, E. (enero-mayo, 2006), Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003, *CONfines*, 2(3), pp. 45-64.
- Elizondo, M. M (2005), *Temas selectos del derecho electoral, formación y transformación de las instituciones*. Chihuahua, Instituto Estatal Electoral Chihuahua.
- Faustino A. y N. E. Hernández Trejo (enero-junio, 2013), "Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)", *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes Electorales*, 12(48), pp. 81-113.
- Faustino, T y N.E. Hernández (enero-junio de 2013), "Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia", *Apuntes Electorales*, 12(48). pp. 81-114.
- García, M. (2009), *Presidentes y parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa?* Madrid, CIS.
- Garrido, L. J. (1986), *El partido de la Revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI.
- González, V.; A. Castañeda y K. F. Ordóñez (julio-diciembre, 2016), El desempeño legislativo del Congreso de Oaxaca: los casos de la LX y LXI Legislaturas,

- PERSPECTIVAS. Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales, 10(2), pp. 73-106.
- Hurtado J. (2016), *Gobiernos y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, (19) Instituto Nacional Electoral.
- INEGI: Instituto Nacional de Geografía e Historia (2015), “Cuéntame, información por entidad”.
- Jiménez, M. (2006), *La oposición parlamentaria en México*, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida, México: Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados.
- Jiménez, M. y G. Solano. (abril, 2011). Tensiones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo en Brasil. *América Latina Hoy*, (57), pp. 177-204.
- Laakso, M y R Taagepera (1979), “EffectiveNumber of parties: a Measure with Application to westEurope” *Comparative Political Studies*, (12). pp. 3-27.
- Linz, Juan J. (1994), *La quiebra de las democracias*. Madrid. Alianza Editorial.
- Lizcano, F. (2007), “Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero” en F. Lizcano y Y. Zamudio (coords). En Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina. México, Universidad Autónoma del Estado de México / Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, Á. F. (2007), “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en R. Espinoza y J. Weldon (coords), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa. pp. 473-505.
- López, C. (2001a). La alternancia política en Baja California: hacia un nuevo equilibrio de poderes. *Espacios Públicos, Estudios Fronterizos*, 2(3), pp. 49-67.
- López, C. (mayo-agosto, 2014). Gobiernos de coalición: un nuevo diseño institucional en el Congreso de Baja California. *Espacios Públicos*, 17(40), pp. 49-67.
- López, M. (enero-agosto de 2001b) “Gobiernos horizontales en México”, *Sociológica* 16(45-46). pp. 201-232.
- Lujambio, A. (2002), *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*, en Casar, M. e I. Marvan (coords), *Gobernar sin mayorías México 1867-1997*, Taurus / Centro de Investigación y Docencia económicas. pp. 319-348.

- Lujambio, A. (2010), Estudios Congressionales, México, Cámara de Diputados / Ediciones Mesa Directiva.
- Madero, J.M. (2015), “La separación de poderes en el presidencialismo iberoamericano y el rol del Tribunal Constitucional”, en J.M. Serna (coord.) en *Contribuciones al derecho constitucional*, México. Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de investigaciones Jurídicas / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. pp. 473-494.
- Merino, M. (2003), México: la transición votada. *América Latina Hoy*. (33). pp. 63-72
- Montaño, M. y F. Patrón. (coords) (2017), *Élites parlamentarias en México: actitudes y desempeño*, México, Universidad de Guanajuato.
- Nacif, B. (enero-junio, 2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, 11(1), pp. 9-41.
- Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* (1), pp. 41-76.
- OBSEL- Gro. Observatorio Legislativo del Estado de Guerrero.
- Oñate, P. y F. Ocaña. (1999), *Análisis de datos electorales*, Madrid, CIS.
- Orta, S. B (2004) “El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución” en Balkin R. (Cord) *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York / CIDE / ITAM / Universidad Anahuac. pp. 13-39.
- Pasquino, G. (2004) *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, Buenos Aires, Bononia University Prees.
- Patrón, F. (2015), *Congresos estatales en México: una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, México, editorial Fontamara / universidad de Guanajuato.
- Patrón, F. (julio-diciembre, 2014), Los estudios legislativos en México: una revisión de su evolución, temas y ámbitos de desarrollo. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. 5(2), pp. 11-36.
- Patrón, F. y R. M. Pérez (enero-junio, 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. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión pública*. 5(9), pp. 7-38.
- Pérez, M. (abril, 2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios*. 5(10), pp. 253-278.
- Puente K. (2006), *Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano*, en Téllez M. A. (coord.) *El Poder Legislativo en México*, México, Poder legislativo del Estado de México / Tecnológico de Monterrey. pp. 86-122.
- Puente K. (2011), “La transparencia Legislativa Local en México” en L. C. Martí (coord.), en *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la información.
- Ramírez, J. J. (enero-junio, 2011), Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 4(7), pp. 63-102.
- Ramírez, L. (2013) *Control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Reveles, F. (mayo-agosto, 2009). Los estudios sobre los congresos locales en México. *Temas y problemas. Estudios Políticos*, (23), pp. 11-30.
- Shugart, M, y S. Haggard. (2001) “Institutions and Public Policy in Presidential Systems.” In *Presidents, Parliaments, and Policy*, S. Haggard and Matthew Mccubbins. Cambridge. Cambridge University Press.
- Solano, G. (2014). *Desempeño institucional y político en los congresos locales Guerrero, Sonora Y Durango*. México, MAporrua / Universidad Autónoma de Guerrero.
- Solano, G. (julio-agosto, 2006). Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo. *Revista El Cotidiano*, 21(138), pp. 51-62.
- Solano, G (2019) Índice de Contrapesos Legislativos. Observatorio Legislativo de Guerrero, en línea: <http://obsel.iiiepa.uagro.mx/inicio/>.
- Thurber, J. A. (1995) *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta.

Ugalde, L. C. (2003) *Desempeño legislativo en México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del senado de la República.

Velázquez, E. y J.E. Culebro. (2006), *Rendición de cuentas y gobierno dividido en México. El papel del Congreso en el estado de Jalisco*, en Téllez M. A. (coord.) *El Poder Legislativo en México*, México, Poder legislativo del Estado de México / Tecnológico de Monterrey. pp. 233-264.

Woldenberg, J. (2012), *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México.

Documentos oficiales en internet

Estado de México

H. Congreso del Estado de México, en línea:

[http:// www. Cdiputados.gob.mx/](http://www.cdiputados.gob.mx/)

Constitución política del Estado Libres Y Soberano de México, en línea:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de México, en línea

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig021.pdf>.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, en línea:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig096.pdf>

Nuevo León

H. Congreso del Estado de Nuevo León, en línea:

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

Constitución política del Estado Libres Y Soberano de Nuevo León, en línea:

http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0001_0167567-0000001.pdf

Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Nuevo León, en línea

http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0167106-0000001.pdf

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León, en línea:

http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0103212-0000001.pdf

Colima

H. Congreso del Estado de Colima, en línea:

<https://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php>

Constitución política del Estado Libres Y Soberano de Colima, en línea:

https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_reorganizada_18may2019.pdf

Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Colima, en línea

http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/poder_judicial_22NOV2016.pdf

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima, en línea:

https://www.osaf.gob.mx/marcolegal/Ley_de_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas.pdf

Anexos

Cuadro anexo 1. Índices sobre el desempeño y evaluación legislativa			
Índice	Indicadores	Qué mide	Referencia
Escalamiento Multidimensional (EMD)	Confianza en el Congreso;	Mide las capacidades de creación de políticas	Saiegh (2010)
	Efectividad en la aprobación de leyes		
	Experiencia de los legisladores		
	Educación		
	Especialización legislativa (comisiones)		
Desempeño de las comisiones permanentes	Número de iniciativas dictaminadas	Mide la eficiencia de las comisiones permanentes	Bejar y Bárcena (2016)
	Número y tipo de sesiones requeridas para sacar adelante una aprobación final		
Conducta del Congreso ante las iniciativas del Ejecutivo.	Análisis de las votaciones en sala	Mide los niveles de aprobación de los congresistas ante las iniciativas emanadas del Ejecutivo.	Toro (2007)
	Posicionamientos de los congresistas		
	Niveles de unidad de las coaliciones		
Relación ejecutivo-legislativo en políticas públicas.	Autonomía de poder adquirida respecto al Ejecutivo, afianzada por la competencia política y la integración plural del congreso.	Mide el funcionamiento activo del congreso en la elaboración de políticas públicas	Valencia (2012)
	Transformaciones del marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en el comportamiento de los actores.		
	Eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Poder Ejecutivo en la elaboración de políticas públicas (aprobación y/o modificación de la agenda legislativa presidencial).		
Transparencia legislativa	Información general	Evalúa la transparencia local en México	puente (2011)
	Sistema electoral y de partidos		
	Proceso legislativo		
	Órganos de dirección		
	Legisladores		
	Órganos legislativos internos		
	Transparencia administrativa		
	Publicaciones		
	Micrositio del Órgano de Fiscalización		
Retroalimentación, diseño e instrumentos avanzados			
Índice de Contrapeso legislativo	Nombramientos de los integrantes del Poder Judicial	Mide los contrapesos legislativos a nivel subnacional en México	Solano (2014)
	Nombramientos de funcionarios del gabinete		
	Designación del gobernador en caso de ausencia definitiva		
	Informe de gobierno		
	Juicio político y declaración de procedencia		
	Presupuesto egresos		
	Fiscalización		
	Iniciativa de ley		
Veto			
Oposición parlamentaria	Comportamiento político institucional de los partidos de oposición	Mide el poder de la oposición, cuando ésta es mayoritaria	Jiménez (2006)
	Influencia efectiva de los partidos de oposición		
	Cooperación de las legislaturas con el Ejecutivo		
	Coaliciones de votación		

Poderes legislativos	Poderes legislativos	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	Shugart y Carey (1992). Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics, Cambridge, UK
	Prerrogativas en torno al Veto total		
	Veto parcial y la insistencia		
	La capacidad del decreto		
	La iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley sobre determinadas materias		
	Los poderes sobre el presupuesto		
	Capacidad de convocar a referéndum o plebiscito		
Poderes legislativos	Capacidad de decreto	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	Mainwaring y Shugart (1997)
	Capacidad de Veto		
Poderes legislativos	Prerrogativas en torno al Veto total	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	Metcalf, L. K (2000).
	Veto parcial y la insistencia		
	La capacidad del decreto		
	La iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley sobre determinadas materias		
	Los poderes sobre el presupuesto Capacidad de convocar a referéndum o plebiscito		
Poderes legislativos	Veto total	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	Shugart M. S y Haggard, S. (2001)
	Veto total e insistencia		
	Veto parcial		
	Veto parcial e insistencia		
	capacidad del presidente para generar nuevas leyes sin la delegación de la asamblea (decreto) capacidad de la iniciativa exclusiva		
Poderes legislativos	veto total	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	Samules, D y Shugart, M. (2003). “
	E insistencia de veto total		
	veto parcial		
	E insistencia de veto parcial		
	capacidad del presidente para generar nuevas leyes sin la delegación de la asamblea (decreto) capacidad de la iniciativa exclusiva		
Poderes legislativos	Prerrogativas en torno al Veto total	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	Payne, J.M.; Zvatto, D.; Carrillo Flores y allamad Zavala, A. (2003).
	Veto parcial y la insistencia		
	La capacidad del decreto		
	La iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley sobre determinadas materias		
	Los poderes sobre el presupuesto		
	Capacidad de convocar a referéndum o plebiscito		
	Adopción del plan del presupuesto		
Poderes legislativos	Prerrogativas en torno al Veto total	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	PNUD (2005), La democracia en América
	Veto parcial y la insistencia		
	La capacidad del decreto		

	La iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley sobre determinadas materias		Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos
	Los poderes sobre el presupuesto		
	Capacidad de convocar a referéndum o plebiscito		
	Adopción del plan del presupuesto		
	Capacidad de del presidente para asignar unilateralmente gastos tras la aprobación del mismo		
	Capacidad del presidente para modificar el presupuesto tras su aprobación.		
Poderes legislativos	La capacidad del decreto	Miden el poder que las constituciones y los reglamentos otorgan a ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	Stein, Tommasi, Echebarria, Lora y Payne, (2005)
	La iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley sobre determinadas materias		
	Los poderes sobre el presupuesto		
	Capacidad de convocar a referéndum o plebiscito		
	Adopción del plan del presupuesto		
	Capacidad de del presidente para asignar unilateralmente gastos tras la aprobación del mismo		
	Capacidad del presidente para modificar el presupuesto tras su aprobación.		
Declaración de urgencia de las leyes por parte del presidente			
Elaboración propia, con datos de Saiegh (2010); Bejar y Bárcena, S. (2016); Toro, (2007); Valencia (2012); Puente (2011); Solano (2014); Jiménez (2006); (García 2008)			

Cuadro anexo 2. Informe de Evaluación del Desempeño Legislativo del H. Congreso del Estado de Sonora 2015-2016.	
Dimensiones	Indicadores
Calidad del Proceso Legislativo	Cumplimiento del proceso básico marcado por la Ley orgánica
	Fundamentación de las iniciativas
	Vinculación de los diputados en el proceso de conformación de las iniciativas
Desempeño Básico del Legislador	Asistencia al Pleno
	Cumplimiento del código de conducta
	Asistencia a comisiones
	Número de leyes, decretos y acuerdos generados en un año
Calidad de la Información del Legislador	Publicación del currículum de legislador
	Declaración 3 de 3
	Información sobre oficina de enlace
	Información de comisión actualizada
	Informe de sus acciones legislativas
	Información de la comisión de destino de sus iniciativas
Elaboración propia, con datos de Informe de Evaluación del Desempeño Legislativo del H. Congreso del Estado de Sonora 2015-2016.	

Cuadro anexo 3. Informe Legislativo IMCO

Dimensión	Variable	Indicador	
Composición de los congresos locales	Legisladores	Número total de legisladores de locales	
		Número de legisladores por entidad federativa	
		Promedio general de diputados en los congresos locales	
	Fragmentación partidista	Partidos con mayoría de diputados en los congresos locales	
		Presencia de Partidos políticos en congresos locales	
		Diputados locales por partido político	
		Congresos con partidos políticos locales	
	Representación legislativa	Diputados con más representados	
		Diputados con menos representados	
		Promedio nacional de habitantes representados por diputado local	
	Paridad de género	Paridad de género en los congresos locales	
		Composición promedio de paridad de género en los congresos locales	
		Paridad de género en los diputados por partido político	
Promedio nacional de habitantes representados por diputado local			
Manejo de recursos públicos	Asimetría presupuestal	Presupuesto de congresos estatales	
		Presupuesto por diputado	
		Presupuesto por habitante	
	Crecimiento de los presupuestos	Crecimiento de los presupuestos de los congresos locales	
		Crecimiento real de los presupuestos de los congresos locales	
		Disminución real de los presupuestos de los congresos locales	
	Gastos de los congresos	Cuanto gastan los congresos locales	
		Presupuesto aprobado contra el modificado	
		Congresos con mala planeación en contingencias legislativas	
		Remuneración bruta mensual por diputado	
		Aguinaldo	
	Distribución del gasto	Remuneraciones del personal	
		Servicios generales	
		Subsidios y ayudas sociales	
		Materiales y suministros	
		Otros	
	Transparencia de finanzas públicas	Obligaciones de transparencia	
		Cumplimiento de transparencia	
		Evaluación de transparencia de finanzas legislativas	
		Obligaciones de contabilidad gubernamental	
		Publicación de la Ley de Transparencia armonizada con el periódico oficial	
	Desempeño Legislativo	Sesiones	Días naturales de periodos de sesiones
			Sesiones de plenos al año
Promedio de sesiones de plenos al año del total de los congresos			
Número de comisiones por congreso			
Promedio del número de comisiones del total de los congresos			
Iniciativas		Iniciativas presentadas por diputados	
		Iniciativas presentadas por el Ejecutivo	
		Leyes y reformas aprobadas	
Recursos Humanos		Número de empleados	
		Plazas por diputados	
Funciones de contrapeso		Iniciativas de diputados contra iniciativas del Ejecutivo	
		Iniciativas aprobadas contra no aprobadas del Ejecutivo	
Rendición de cuentas y fiscalización		Comparecencia de secretarios estatales	
		Recursos a fiscalización	
		Presupuesto del poder legislativo asignado a auditorías	
Prácticas		Congresos con buenas prácticas	
		Congresos con malas prácticas	

Elaboración propia con datos de IMCO (2016)

Cuadro anexo 4. Indicadores alternativos de desempeño legislativo	
Eficiencia	Iniciativas presentadas
	Iniciativas votadas
Influencia	Porcentaje de iniciativas aprobadas al Legislativo
	Porcentaje de iniciativas del Ejecutivo modificadas por el Congreso
Transparencia	Ingreso
	Gasto
	Asignación de recursos
	Comprobación de erogaciones
	Sueldos y salarios
Apoyo popular	Conocimiento sobre el desempeño global del Congreso
	Que tanto conoce la ciudadanía a su legislador
Congruencia política	Proximidad del voto de los legisladores y los postulados y principios de su partido
Elaboración propia con datos de Ugalde (2003)	

Cuadro anexo 5. Informe Legislativo	
Variables	Indicadores
Índices básicos	Proceso Legislativo
	Derecho de presentar iniciativas de ley
	Integración de la Cámara de Diputados
	Integración de la Cámara de Senadores
	Tasa de aprobación de las iniciativas en la Cámara de Diputados
	Tasa de aprobación de las iniciativas en la Cámara de Senadores
	Iniciativas por grupo parlamentario y otros actores en la Cámara de Diputados
	Iniciativas por grupo parlamentario y otros actores en la Cámara de Senadores
	Número de dictámenes en la Cámara de Diputados
	Número de dictámenes en la Cámara de Senadores
	Preposiciones con punto de acuerdo en la Cámara de Diputados
	Preposiciones con punto de acuerdo en la Cámara de senadores
	Reformas constitucionales más importantes
Principales ordenamientos emitidos	
Funcionamientos de las comisiones	Comisiones legislativas ordinarias y especiales de la Cámara de Diputados
	Comisiones legislativas ordinarias y especiales de la Cámara de Senadores
	Iniciativas turnadas por comisión ordinaria en la Cámara de Diputados
	Iniciativas turnadas por comisión ordinaria en la Cámara de senadores
	Cumplimiento de obligaciones de comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados
	Cumplimiento de obligaciones de comisiones ordinarias en la Cámara de Senadores
	Reuniones por comisión ordinaria y comisión especial en la Cámara de Diputados
	Reuniones por comisión ordinaria y comisión especial en la Cámara de senadores
	Multiplicidad y traslape de comisiones en la Cámara de Diputados
Multiplicidad y traslape de comisiones en la Cámara de Diputados	
Presupuesto y transparencia	Presupuesto anual ejercido por el Congreso de la Unión
	Asignaciones a los grupos parlamentarios
	Costo mínimo anual de las comisiones ordinarias y especiales
	Fiscalización del uso de los recursos
Elaboración propia, con datos de Informe Legislativo 2018	

Cuadro anexo 6. Índice de potencia institucional legislativa (IPIL)				
Etapas del Procedimiento Legislativo	Indicadores		Poderes legislativos	
Etapa de iniciativa	1	Iniciativa Exclusiva	Constitucional	
	2	Establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión		
	3	Tipo de mayoría para cambiar el orden del día		
Etapa constitutiva	4	Integración de las comisiones	Reglamento interno	
	5	Prerrogativas para evitar el paso por comisión		
	6	Poder de las comisiones para el tratamiento de proyectos de ley		
	7	Capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento de urgencia		
Etapa constitutiva y el bicameralismo	8	Simetría	Constitucional	
	9	Rechazo total por parte de alguna Cámara		
	10	Proyectos modificados por la Cámara revisora		
Etapa de eficacia	11	Veto total e insistencia		
	12	Veto parcial e insistencia		
Procedimiento legislativo extraordinario	13	Poder de decreto del Presidente		
	14	Convocatoria a sesiones extraordinarias		
Elaboración propia con datos de García, 2009				

Cuadro anexo 7. Índice de potencia institucional legislativa (IPIL)			
Indicador 1. Iniciativa exclusiva			
Ítems	Valor	Hipótesis	
El Presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación	1	Si el Ejecutivo tiene más poder de iniciativa exclusiva su éxito en la aprobación de sus propuestas y su participación legislativa será superior en la actividad legislativa	
El Presidente cuenta con algunas áreas importantes de iniciativa exclusiva más allá de la típicas, pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación	0,5		
Áreas de iniciativa exclusiva se limitan a la propuesta del presupuesto anual a tratados y acuerdos internacionales	0		
Indicador 2. Establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión			
Ítems	Valor	Hipótesis	
Elaborado por el presidente de la Cámara	1	Procedimientos concentrados en manos de pocos actores para la elaboración del orden del día favorecen el éxito legislativo y la participación legislativa del Ejecutivo en la actividad legislativa	
Elaborado por la directiva de la Cámara	0,858		
Elaborado por la directiva de la Cámara y por cuatro legisladores	0,715		
Elaborado por una comisión conformado por miembro/s de la directiva y de los grupos parlamentarios	0,572		
Elaborado por una comisión conformada por los grupos parlamentarios	0,429		
Elaborado por la directiva de la Cámara (se somete a pleno su aprobación)	0,286		
Elaborado por una comisión conformado por miembro/s de la directiva y los grupos parlamentarios (se somete a pleno su aprobación)	0,143		
Elaborado por los grupos parlamentarios. Estos tienen derecho a incluir en el orden del día proyectos de su interés de acuerdo al porcentaje de legisladores	0		
Indicador 3. Tipo de mayoría para cambiar el orden del día			
Ítems	Valor	Hipótesis	
No puede ser alterado por el pleno	1	Los procedimientos que obstaculizan el orden del día favorecen el éxito y la	
Dos terceras partes de los miembros	0,75		
Dos terceras partes de los presentes	0,50		

Mayoría absoluta miembros	0,25	participación del Ejecutivo sobre la actividad legislativa
Mayoría absoluta presentes	0	

Indicador 4. Integración de las comisiones

Ítems	Valor	Hipótesis
Elección por parte del Presidente de la mesa directiva	1	Donde la elección de los componentes de las comisiones corre a cargo de pocos actores el éxito y la participación del Ejecutivo en la actividad legislativa es superior
Elección por parte del Presidente de la mesa directiva a sugerencia de los bloques	0,5	
Elección por parte del pleno	0	

Indicador 5. Prerrogativas para evitar el paso por comisión

Ítems	Valor	Hipótesis
Ejecutivo puede acelerar o incluso puede evitar el trámite de la comisión. Para el mismo efecto la Cámara necesita unanimidad	1	Las normas que facilitan que el paso por comisión sea obviado en el proceso legislativo favorece el éxito y la participación del ejecutivo en la actividad legislativa
Ejecutivo puede evitar el trámite de la comisión si lo aprueba la mayoría de la Junta de Portavoces. Para evitar este trámite por parte de la Cámara es necesario la mayoría de tres quintos de la Junta de Portavoces	0,835	
Mayoría de los miembros o mayorías más pequeñas	0,668	
Dos tercios de los votos de los presentes	0,501	
Dos tercios de los votos de los miembros	0,334	
El Congreso puede acelerar el trámite, pero no omitirlo	0,167	
No se puede omitir	0	

Indicador 6. Poder de las comisiones para el tratamiento de proyectos de ley

Ítems	Valor	Hipótesis
Dictamen no vinculante	1	En los casos en que las comisiones tienen más prerrogativas legislativas, el éxito y participación del Ejecutivo es inferior
Dictamen vinculante en caso negativo (se puede apelar)	0,75	
Declaración de inadmisibilidad o de incompatibilidad	0,50	
Delegación (dos tercios de los miembros) y dictamen vinculante en caso de negativo	0,25	
Delegación (mayoría absoluta de los miembros)	0	

Indicador 7. Capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento de urgencia

Ítems	Valor	Hipótesis
Cualquier materia. Si el Parlamento no se pronuncia en 30 días (por Cámara) se convierte en ley	1	En casos en que el Ejecutivo cuenta con prerrogativas que facilitan el tratamiento urgente de sus proyectos el éxito en la aprobación de sus iniciativas será mayor y la participación legislativa del Presidente será superior
Materia económica. Si el Congreso no se pronuncia en 15 días se convierte en ley	0,835	
Materia económica. Si el Congreso no se pronuncia en 30 días se convierte en ley	0,668	
Cualquier proyecto salvo presupuesto y aquellos que necesitan mayorías calificadas. 45 días Cámara de origen, 30 días Cámara revisora; se convierte en ley si no hay pronunciamiento	0,501	
Cualquier proyecto salvo el presupuesto. De 3, 10 o 30 días	0,334	
Cualquier proyecto salvo el presupuesto 30 días o más	0,167	
No se contempla. El Congreso decide sobre la urgencia	0	

Indicador 8. Grado de simetría

Ítems	Valor	Hipótesis
El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de la ley en cualquier área temática / la Cámara de Diputados es Cámara exclusiva de origen de algunos temas.0,	0,25	Cuando existe simetría entre ambas Cámaras el Ejecutivo tendrá un éxito más bajo en la aprobación de sus propuestas y tendrá una participación legislativa inferior sobre la producción
El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de la ley en cualquier área temática / origen indistinto en ambas Cámaras, o ambas Cámaras son origen exclusivo de ciertos proyectos.	0	

Indicador 9. Rechazo total por parte de alguna Cámara		
Ítems	Valor	Hipótesis
Los proyectos desechados por la Cámara de origen pasan al archivo / los proyectos rechazados por la Cámara revisora pasan nuevamente a la Cámara de origen / el Ejecutivo puede intervenir en el proceso	0,50	Los procedimientos asimétricos para resolver el desacuerdo de las Cámaras en el rechazo de un proyecto de ley favorecen al éxito y la participación del Ejecutivo al perder fuerza como jugador de veto en algunas de las Cámaras
Los proyectos desechados por la Cámara de origen pasan al archivo / los proyectos rechazados por la Cámara revisora pasan nuevamente a la Cámara de origen	0,25	
Los proyectos desechados por cualquier Cámara pasan al archivo	0	
Indicador 10. Proyecto modificado por la Cámara revisora		
Ítems	Valor	Hipótesis
Sobre dimensiona al Senado	0,50	Donde está más centrada la resolución del conflicto aumenta el éxito y la participación legislativa del ejecutivo al ser más fácil para el cartel legislativo que sostiene el Gobierno en algunas de las Cámaras imponer su criterio
Prevalece el texto de la Cámara de Diputados	0,25	
Prevalece la Voluntad de la Cámara de origen	0	
Indicador 11. Veto total e insistencia		
Ítems	Valor	Hipótesis
Veto sin posibilidad de insistencia hasta transcurrido un año	1	En donde para insistir el veto presidencial se requieren mayorías muy restrictivas el éxito del Ejecutivo será mayor y la participación del Ejecutivo sobre la legislación será superior
La insistencia requiere el voto de dos tercios de los miembros de cada Cámara	0,875	
La insistencia requiere el voto de dos tercios de los miembros (una sola Cámara)	0,625	
La insistencia requiere el voto de dos tercios de los presentes en ambas Cámaras o de la sesión conjunta	0,5	
La insistencia requiere el voto de tres quintos de los presentes en sesión conjunta	0,375	
La Insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros en cada Cámara	0,25	
La Insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros (una sola Cámara) o en sesión conjunta	0,125	
La insistencia se produce por mayoría simple	0	
Indicador 12. Veto parcial e insistencia		
Ítems	Valor	Hipótesis
La insistencia requiere el voto de dos tercios de los miembros (una sola Cámara)	1	Donde existe la posibilidad de vetar parcialmente los proyectos de ley y su insistencia requiere de mayorías muy amplias, el poder de veto es más fuerte y el éxito del ejecutivo y la participación del ejecutivo sobre la legislación será superior
La insistencia requiere el voto de dos tercios de los presentes en ambas Cámaras o de la sesión conjunta	0,835	
La insistencia requiere el voto de tres quintos de los presentes en sesión conjunta	0,668	
La Insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros en cada Cámara	0,501	
La Insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros (una sola Cámara o sesión conjunta)	0,334	
La insistencia es superada por mayoría simple de los presentes	0,176	
No esta	0	
Indicador 13. Poder de decreto del Presidente		
Ítems	Valor	Hipótesis
El Presidente puede emitir decretos no delegados pero los decretos tienen validez sólo por un tiempo limitado o ante situaciones de emergencia y el Congreso puede revocarlos	1	Donde se contempla el poder del Ejecutivo para legislar por decreto, el éxito del
La Constitución establece expresamente que el Congreso puede delegar poderes legislativos al gobernador, que tiene poder constitucional de legislar	0,66	

por decreto restringido (circunstancias excepcionales / algunas materias)		Ejecutivo y la participación del mismo sobre la legislación será superior
La Constitución establece expresamente que el Congreso puede delegar poderes legislativos al Gobernador, que tiene poder constitucional de legislar por decreto (en circunstancias excepcionales y en muy pocas materias)	0,33	
Ejecutivo carece de la facultad de emitir decretos y la Constitución o bien prohíbe o bien no se refiere a la delegación por parte del Congreso del poder de legislar por decreto al Presidente	0	

Indicador 14. Convocatoria a sesiones extraordinarias

Ítems	Valor	Hipótesis
Sólo el Ejecutivo tiene facultad para convocar periodo de sesiones extraordinarios	1	Donde el Ejecutivo tiene facilidades para convocar sesiones extraordinarias su éxito legislativo y su participación sobre la actividad legislativa será superior.
Ejecutivo y Legislativo tiene facultad para convocar periodo de sesiones extraordinarios (si la iniciativa es del Legislativo se requieren dos tercios de los miembros). El Ejecutivo y la mesa directiva pueden convocar sesiones (el pleno no tiene potestad para pronunciarse)	0,80	
Ejecutivo y Legislativo tiene facultad para convocar periodo de sesiones extraordinarios (si la iniciativa es del Legislativo se requieren mayoría absoluta de los miembros).	0,60	
Ejecutivo y Legislativo tiene facultad para convocar periodo de sesiones extraordinarios (si la iniciativa es del Legislativo se requiere el voto de la cuarta parte de los miembros).	0,40	
Ejecutivo y Legislativo tiene facultad para convocar periodo de sesiones extraordinarios (si la iniciativa es del Legislativo la convocatoria debe hacerla la comisión delegada).	0,20	
Ejecutivo y Legislativo tiene facultad para convocar periodo de sesiones extraordinarios (para su aprobación en cualquier caso se requieren de mayoría de dos tercios de los presentes).	0	

Elaboración propia con datos de García, 2009

Cuadro anexo 8. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa

Dimensión / Peso (%)	Nombre del indicador abreviado	Evaluación de la información			Peso del indicador en términos absolutos	Peso del indicador (%)
		Exhaustiva, completa, y de fácil acceso	Restricción de exhaustividad o está sujeta a interpretación	no existe, no es disponible o medios de acceso son nulos u opacos		
		1	0.5	0		
Normatividad (25%)	Marco Normativo				6	8.82
	Transparencia Normativa				8	11.76
	Reglamentación del cabildeo				3	4.41
	Gaceta Parlamentaria				4	1.91
	Diario de Debates				4	1.91
	Orden del día				13	6.23
	Asistencia al Pleno				4	1.91
	Votaciones nominales del Pleno				9	4.31
	Versiones estenográficas				3	1.43
	Integración de las comisiones y su				10	4.79

Labor Legislativa (35%)	agenda					
	Asistencia en comisiones				3	1.43
	Votaciones en comisión				5	2.39
	Versiones estenográficas de comisiones				3	1.43
	obsequios				3	1.43
	Informes de viajes				5	2.39
	Asesorías externas				3	1.43
	Actas de comisiones				4	1.91
Presupuesto y Gestión Administrativa (30%)	Gastos de grupos parlamentarios				3	1.52
	Presupuesto del Congreso				5	2.54
	Información del ejercicio del presupuesto				4	2.03
	Ejecución del presupuesto				3	1.52
	Auditorías				4	2.03
	Dietas				2	1.01
	Organigrama				4	2.03
	Viajes				6	3.05
	Concursos, proveedores, adquisiciones y licitaciones				12	6.1
	Concursos para cargos administrativos				16	8.13
Atención y Participación Ciudadana (10%)	Órgano garante de acceso a la información				6	1.81
	Oficina de información				2	0.62
	Programa del canal del Legislativo				2	0.62
	Información en páginas web				5	1.51
	Información legislativa a nivel distrital				5	1.51
	Vínculo con la ciudadanía				13	3.94
Suma de las cuatro dimensiones					100	100
Elaboración propia, con datos de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa						

Cuadro anexo 9. Tabla de Calificación CIMTRA Legislativo

Bloque	Indicador (aspecto) a evaluar	Indicadores (criterios)	Valor
Integración y estructura	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre su conformación política y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Indica todos los grupos legislativos y diputadas y diputados independientes (en caso de haberlos).	1
		Lista completa de las y los diputados pertenecientes a cada grupo y fracción.	1
		Indica cuántas(os) y cuáles son de mayoría relativa y representación proporcional.	1
		Indica qué diputada(o) es el coordinador de cada grupo y fracción.	1
		Se incluye información sobre la conformación política de la legislatura inmediata anterior (grupos legislativos y diputados independientes)	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la integración de los siguientes órganos de gobierno y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Indica quiénes integran el órgano que conduce las sesiones del Pleno (por ejemplo, Mesa Directiva) y el periodo de vigencia de dicha integración, especificando fechas.	1
		Indica quiénes conforman el órgano colegiado de gobierno que dirige el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas del congreso y el periodo de vigencia de dicha integración, especificando fechas.	1
		Indica quiénes integran el órgano que entra en funciones en los periodos de receso y el periodo de vigencia de dicha integración, especificando fechas.	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre cada diputado y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Currículum y formación académica.	1
		Se indica por cada diputado el distrito o circunscripción plurinominal en el que fue electo y el municipio (s) o, en su caso, Delegación del DF, que comprende dicha demarcación.	1
		Para el caso de los de mayoría, se encuentra la lista de colonias o comunidades con las respectivas secciones electorales que integran el Distrito.	1
		Se publica en qué comisiones legislativas participa cada diputado, así como el cargo que ocupa en dichos órganos (presidente, vicepresidente, secretario o integrante).	1
		La declaración patrimonial de cada diputado	1
		La declaración de conflicto de interés de cada diputado	1
		La declaración fiscal del año inmediato anterior de cada diputado	1
	4.- El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre su estructura y funcionamiento interno y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	La estructura orgánica del Poder Legislativo de forma global, así como por órganos y dependencias.	1
		Las funciones e integración de las dependencias y sus áreas administrativas y operativas correspondientes.	1
		Los manuales de organización u otro documento oficial (donde se describan los perfiles de puesto del personal administrativo y operativo) de las dependencias y áreas administrativas y operativas.	1
		Los manuales de políticas y/o procedimientos de las dependencias y áreas administrativas y operativas	1
		Número total y lista del personal de base y eventual por órgano o dependencia del Poder Legislativo.	1
		Se publica el reglamento interno del Poder Legislativo	1
Desempeño		El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la Agenda legislativa (política) y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Fecha de aprobación o expedición del documento.
	Los temas o asuntos sobre los que se pretende legislar.		1
	Aclara si comprende un periodo de sesiones, el periodo total de la legislatura en turno o cualquier otra temporalidad definida.		1
	Existe un calendario o cronograma de desahogo/ cumplimiento para los diversos temas.		1
	Fundamenta o justifica la selección de temas y asuntos para ser objeto de legislación y los tiempos estimados de cumplimiento.		1
	Contempla algún tipo de sanción a los integrantes de la legislatura por		1

	incumplimiento total o parcial de la Agenda Legislativa	
	Nombre de los diputados que firman o manifiestan su aprobación al documento.	1
	Se publica la Agenda Legislativa del último año de la legislatura anterior	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el trabajo y producción legislativos de cada diputado (nivel individual) y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Su plan de trabajo para el periodo de sesiones o cualquier otra temporalidad (semestral, anual o para todo el periodo legislativo).	1
	Asistencias y faltas (justificadas e injustificadas) a cada una de las sesiones de Pleno, comisiones y Comités	1
	Lista de iniciativas que ha presentado con el documento correspondiente a cada una de ellas.	1
	De las iniciativas presentadas, se especifica cuáles han sido resueltas (votadas por el Pleno) y cuáles están en trámite o estudio (especificando la comisión a la que se turnó).	1
	Informe de trabajo semestral, anual o por periodo de sesiones.	1
	Indica quiénes integran cada una de las comisiones y sus respectivos cargos.	1
	Se publica la agenda política de cada comisión para el periodo de sesiones o cualquier otra temporalidad (debe incluir fecha de creación del documento).	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la integración y trabajo de cada una de sus comisiones legislativas ordinarias y/o especiales y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Se indican las fechas en que se turnan y se dictaminan las iniciativas que se le han asignado para su estudio o análisis.	1
	Las iniciativas están clasificadas en proyectos de ley, decreto, acuerdo o cualquier otra modalidad de asunto.	1
	A su vez, se clasifican en iniciativas dictaminadas y pendientes.	1
	Se encuentra disponible un resumen ejecutivo o descripción de cada iniciativa	1
	Se encuentra disponible el texto íntegro de cada iniciativa para su consulta	1
	Se publica un informe de trabajo de la comisión (trimestral, semestral, anual o por periodo de sesión, etc.)	1
	Lista completa de proyectos de ley, decreto, puntos de acuerdo o cualquier otra modalidad de asunto, discutidos y votados hasta la última sesión	1
Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la producción legislativa del Pleno y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Se hace una clasificación en proyectos de ley, decreto, puntos de acuerdo o cualquier otra modalidad de asunto.	1
	A su vez, se clasifica en aprobados y rechazados.	1
	La lista está dividida por año con sus respectivos meses o periodos de sesión.	1
	Se encuentra disponible el texto íntegro de cada proyecto discutido y votado hasta la última sesión.	1
	Autor (s) y fecha de presentación oficial.	1
	Resumen ejecutivo o reseña del contenido y el objetivo del proyecto.	1
Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre cada proyecto discutido (de ley, decreto, puntos de acuerdo o cualquier otra modalidad de asunto) y votado por el Pleno y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Comisión dictaminadora (ordinaria o especial).	1
	Fecha en que se turnó a la comisión y fecha en que se dictaminó	1
	Si se dictaminó en sentido de aprobación o rechazo por el Pleno.	1
	Resultado de la votación en la comisión dictaminadora y el sentido del voto de cada integrante.	1
	Fecha de la sesión de Pleno en la que fue discutido y votado.	1
	Resultado de la votación en la sesión de Pleno respectiva y el sentido del voto del grupo legislativo y de cada diputado	1
	El efecto de la decisión de Pleno (si regresó a la comisión de estudio, se determina concluido el asunto o si se envía para su publicación por el Ejecutivo).	1
	Número total de sesiones de Pleno realizadas.	1
	Número total de sesiones de cada comisión (ordinaria o especial).	1
	Número total de iniciativas presentadas, clasificándolas en iniciativas de ley, decreto, acuerdo o cualquier otra modalidad de asunto.	1
	Número total de iniciativas discutidas y votadas por el Pleno, clasificándolas en proyectos de ley, decreto o acuerdo.	1
	Número total de iniciativas discutidas y votadas por el Pleno, clasificándolas en aprobadas y rechazadas	1
	Número total de iniciativas presentadas por grupo legislativo, indicando cuántas han sido votadas por el Pleno.	1

Documentación legislativa	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la estadística o numeralia y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Número de asistencias a las sesiones de comisión por cada diputado, indicando faltas justificadas e injustificadas	1
		Número de asistencias a las sesiones de Pleno por diputado, indicando faltas justificadas e injustificadas.	1
		El número de iniciativas provenientes del Poder Legislativo, Ejecutivo, Órganos Autónomos, Ayuntamientos, Ciudadanía o cualquier otro con facultad de iniciativa.	1
		Compara con la numeralia o estadística de la legislatura anterior	1
		El Padrón de cabilderos, de acuerdo a la normatividad aplicable	1
		Versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro	1
		Lista (índice) de expedientes clasificados como reservados, por área responsable de la información y tema, incluyendo los supuestos/criterios de clasificación, prueba de daño, el tiempo de reserva o confidencialidad.	1
		Lista de documentos en Versión Pública entregados vía solicitud de acceso a la información, por área responsable de la información y tema.	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el Orden del Día de las sesiones y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	De las comisiones (ordinarias y especiales).	1
		De la Mesa Directiva.	1
		Del órgano* integrado por los coordinadores legislativos.	1
		De la Comisión Permanente.	1
		Del Pleno.	1
	Las sesiones de Pleno se desarrollan de acuerdo a los siguientes criterios:	Se transmiten por internet, televisión o radio	1
		La Ley Orgánica del Poder Legislativo local establece claramente que todas las sesiones de sus órganos sean públicas :	
	El Poder Legislativo local establece claramente que todas las sesiones de sus órganos sean públicas :	Del Pleno.	1
		De la Mesa Directiva.	1
		Del órgano integrado por los coordinadores legislativos.	1
		De la Comisión Permanente.	1
		De las Comisiones (ordinarias y especiales)	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la lista de la legislación vigente (leyes, decretos, códigos, reglamentos, acuerdos) y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Indica la fecha de publicación de cada una en el Periódico Oficial.	1
		Indica la fecha de la última reforma de cada una.	1
		Se encuentra disponible el texto íntegro de cada ordenamiento jurídico.	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las actas de sesión donde se indica lo siguiente y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Fecha, lugar, hora de la sesión.	1
		Orden del día.	1
		Registro de asistencia.	1
		La (s) resolución (es) tomada(s).	1
Resultado de votación en general y el sentido de voto de cada diputado.		1	
Fecha, lugar, hora de la sesión.		1	
Orden del día.		1	
Registro de asistencia.		1	
La (s) resolución (es) tomada(s).		1	
Resultado de votación en general y el sentido de voto de cada diputado.		1	
Fecha, lugar, hora de la sesión.		1	
Orden del día.		1	
Registro de asistencia.		1	
La (s) resolución (es) tomada(s).		1	
Resultado de votación en general y el sentido de voto de cada diputado.		1	
Fecha, lugar, hora de la sesión.		1	
Orden del día.		1	
Registro de asistencia.		1	
La (s) resolución (es) tomada(s).		1	
Resultado de votación en general y el sentido de voto de cada diputado.		1	
Fecha, lugar, hora de la sesión.		1	
Orden del día.		1	

		Registro de asistencia.	1
		La (s) resolución (es) tomada(s)	1
		Resultado de votación en general y el sentido de voto de cada diputado.	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las versiones estenográficas de los siguientes órganos y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:		De las comisiones ordinarias y especiales.	1
		De la Mesa Directiva.	1
		De la Comisión Permanente.	1
		Del órgano integrado por los coordinadores legislativos.	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la Gaceta Legislativa o Parlamentaria y está actualizada al menos al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:		Publica todas las gacetas legislativas de la actual legislatura.	1
		Publica todas las gacetas legislativas de, cuando menos, la legislatura inmediata anterior.	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el Diario de Debates y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:		Publica todas las versiones electrónicas del diario de debates de la actual legislatura.	1
		Existe un archivo video gráfico actualizado de las sesiones de Pleno de la legislatura actual	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los productos o resultados de sus institutos/centros/unidades de estudio e investigación y sus costos ejercidos y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:		Publica todas las versiones estenográficas del diario de debates de la legislatura inmediata anterior	1
		La producción editorial (libros, manuales, guías, estudios, reportes e investigaciones etc.).	1
		Los costos ejercidos de manera particular por cada producto con desglose	1
		El personal adscrito de manera particular por cada producto (internos y externos)	1
		Costos adicionales ejercidos respecto al producto desarrollado (presentaciones, conferencias, seminarios, etc.)	1
Gastos	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los recursos económicos y/o materiales adicionales a la dieta y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Monto total que se entrega a cada diputado o grupo/fracción legislativa.	1
		Periodicidad con que se entrega (quincenal, mensual, trimestral, semestral o anual).	1
		Descripción del proceso de asignación y entrega de esos recursos (directamente a cada diputado o a los grupos legislativos por medio de los coordinadores para que éstos los liberen).	1
		Los capítulos de gastos pertenecientes a ese total y la cantidad o el porcentaje asignado a cada uno.	1
		La entrega de equipos de telefonía (celulares o radios) para cada diputado, y en su caso, a sus empleados.	1
		La entrega de equipos de cómputo asignados para cada diputado y/o sus empleados (adicionales a los de las oficinas).	1
		Publica los recursos asignados a los diputados o fracciones de la legislatura anterior	1
		Se publican las cantidades y el concepto por el que se otorgan.	1
		Se informa la periodicidad con que se entrega ese recurso.	1
		Recursos materiales (vehículos, oficinas, etc.)	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los bonos especiales o retribuciones económicas entregadas a los diputados -adicionales a su dieta*- por presidir o integrar algún órgano de la legislatura; por ejemplo, Mesa Directiva, órgano integrado por los coordinadores, comisiones ordinarias y especiales, o por ser coordinadores de grupos/fracciones legislativas. Dicha información está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:		Reursos Humanos (secretarias, choferes, asesores, etc.).	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre		

<p>el <u>gasto realizado por concepto de asesorías a los diputados o al Poder Legislativo</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>		
<p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el <u>gasto realizado por concepto de asesorías a los diputados o al Poder Legislativo</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los <u>gastos realizados por concepto de representaciones o viáticos para diputados y funcionarios del Poder Legislativo</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	Se publica el pago de asesorías (incluye fecha: día, mes y año).	1
	Desglosa por nombre de la empresa, institución y/o individuos y se incluye su RFC.	1
	Se publica el concepto de cada una de las asesorías.	1
	Publica los propósitos y resultados (informes o reportes) de las asesorías.	1
<p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los <u>gastos realizados por concepto de representaciones o viáticos para diputados y funcionarios del Poder Legislativo</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los <u>gastos realizados en comunicación social/difusión</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	Se publican las cantidades de gastos de representación o viáticos en forma global.	1
	Desglosa por individuo y por viaje realizado.	1
	Se publica el objetivo del viaje y sus resultados.	1
	Publica los gastos ejercidos el año anterior.	1
<p>Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los <u>gastos realizados en comunicación social/difusión</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las <u>compras o adjudicaciones</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	Publica información de gastos en comunicación social.	1
	Compara directamente contra el monto del año anterior.	1
	Desglosa por nombre de la empresa o razón social y se incluye su RFC.	1
	La publicación o listado incluye el número de factura (s).	1
<p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las <u>compras o adjudicaciones</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las <u>finanzas y ejercicio del gasto</u> y está</p>	Listado de proveedores con RFC	1
	Convocatorias públicas o invitaciones directas (a cuando menos tres personas o invitación directa)	1
	Publica el listado de contratos y/o compras, incluyendo servicios o bienes adquiridos, nombre de proveedor, RFC, monto, vigencia del contrato, número de factura y fecha, por cada uno de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, centros de estudio u órganos de investigación	1
	Resultado de estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen asesores externos.	1

	actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:		
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las finanzas y ejercicio del gasto y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la remuneración mensual de los legisladores y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la remuneración mensual de los legisladores y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la remuneración mensual de todo el personal administrativo y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la remuneración mensual de todo el personal administrativo y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los proyectos de presupuesto anual aprobados por la actual legislatura (incluyendo el año en curso) y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Se publican informes o documentación de la ejecución del gasto a nivel global.	1
		Se publican reportes o documentación de la ejecución del gasto por órganos de gobierno, comisiones, comités y dependencias del Poder Legislativo.	1
		La ejecución del gasto asignado a los diputados y grupos/fracciones para apoyo de su trabajo legislativo y de representación.	1
		Se publican los estados financieros de la legislatura actual	1
		Publica estados financieros de la legislatura anterior	1
		La cantidad mensual otorgada a los legisladores por concepto de "dieta" y cualquier otro monto relacionado como fondos de ahorro, impuestos, previsión social, seguro de gastos médicos, seguro de vida, etc.	1
		Las prestaciones de ley a las que tienen derecho los diputados (en caso de haberlas) y/o las que la misma legislatura ha aprobado como prerrogativas para los propios diputados*.	1
		La remuneración mensual (sueldo) del personal de base, por honorarios y eventuales, de confianza*, de acuerdo a su estructura orgánica (indicando cargo por dependencia y área administrativa).	1
		Las prestaciones de ley y/o prerrogativas de cualquier tipo a las que son acreedores los empleados del Poder Legislativo**.	1
		El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los proyectos de presupuesto anual aprobados por la actual legislatura (incluyendo el año en curso) y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los procedimientos de selección, contratación y despido de cualquier empleado o funcionario y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Se presenta de manera global (el monto total del presupuesto).
Administración		Se presenta desglosado por monto asignado a diputados, órganos y dependencias.	1
		Se presenta desglosado por objeto de gasto para el año que transcurre	1
		Se publica los tres presupuestos anuales de la legislatura anterior por objeto de gasto	1
		Personal de base	1
		Personal por honorarios	1
	Personal sindicalizado	1	

	<p>los <u>procedimientos de selección, contratación y despido de cualquier empleado o funcionario</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el <u>listado de bienes inmuebles y su uso</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	Personal eventual o transitorio.	1
		Empleado/a / funcionario/a de confianza.	1
		Oficial mayor o Administrador general	1
		Se publica información relativa a los concursos para cargos administrativos	1
	<p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el <u>listado de bienes inmuebles y su uso</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el listado de los <u>bienes muebles propiedad del Poder Legislativo</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	El listado incluye el nombre/descripción del bien inmueble y localización.	1
		El listado incluye el valor catastral actualizado y la clave de registro de cada bien inmueble.	1
	<p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el listado de los <u>bienes muebles propiedad del Poder Legislativo</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la <u>selección y la lista de los integrantes del comité (cualquiera que sea su nombre) que vigila/revisa las compras</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	El listado incluye la marca, modelo o número de serie del bien mueble.	1
		El listado incluye el valor de factura del bien mueble.	1
		El listado incluye la clave de registro del bien mueble.	1
		El listado tiene rubros de clasificación (autos, camionetas, maquinaria, etc.).	1
		El listado incluye a que área, órgano y diputado está asignada el bien mueble.	1
		El listado describe el estado del bien (desuso, reparación, uso).	1
	<p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la <u>selección y la lista de los integrantes del comité (cualquiera que sea su nombre) que vigila/revisa las compras</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la <u>actividad de la Contraloría Interna en materia disciplinaria</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	Existe el Comité	1
		El Comité tiene un reglamento interno	1
El reglamento describe el método de selección de integrantes		1	
Existe acta de instalación con el nombre de los integrantes, procedencia y cargos asignados.		1	
<p>Control interno</p> <p>El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la <u>actividad de la Contraloría Interna en materia disciplinaria</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:</p>	Número de quejas o denuncias realizadas y el motivo de las mismas.	1	
	El número de procesos iniciados contra un funcionario o empleado	1	
	La parte del proceso en que se encuentran los que no han concluido aun	1	
	Las resoluciones de los procesos concluidos (mencionando las sanciones aplicadas y la fundamentación de la resolución independientemente de si se determina responsabilidad al funcionario por la omisión cometida o no).	1	

	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las auditorías llevadas a cabo por la Contraloría Interna y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:		
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre las auditorías llevadas a cabo por la Contraloría Interna y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el ejercicio y aplicación del gasto de diputados, órganos y dependencias y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Publica los informes de auditoría	1
		Clasifica las auditorías según su tipo (administrativas, financieras, etc.)	1
		Existe auditorías de desempeño o algo a fin al seguimiento a la labor del personal (cual fuere su contratación: base, confianza, honorarios, asimilados, etc.)	1
		Informa sobre los resultados y seguimiento de las medidas preventivas y/o correctivas que promueve.	1
		Publica informes de auditoría de la legislatura anterior	1
		Se han aplicado algún tipo de sanciones a los servidores públicos respecto a las auditorías aplicadas, según su tipo	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el ejercicio y aplicación del gasto de diputados, órganos y dependencias y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los informes de cuenta pública y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Listado de observaciones por diputado, funcionario, empleado, órgano y dependencia	1
		Estatus de las observaciones por diputado, funcionario, empleado órgano y dependencia	1
		Listado de las acciones promovidas por la contraloría interna	1
		Publica listado de observaciones y acciones promovidas por la contraloría en la legislatura anterior	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre los informes de cuenta pública y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Publica todos los informes de cuenta pública.	1
		Publica los informes de revisión de Cuenta Pública realizados por el órgano de fiscalización superior de la entidad federativa.	1
		Publica todos los informes de cuenta pública de la legislatura anterior	1
	Existe un órgano ciudadano reconocido oficialmente por el Poder Legislativo con el propósito de que la ciudadanía participe o vigile la actividad de sus órganos y dependencias		
Vinculación ciudadana	Existe un órgano ciudadano reconocido oficialmente por el Poder Legislativo con el propósito de que la ciudadanía participe o vigile la actividad de sus órganos y dependencias Existen un mecanismo de colaboración ciudadana que facilite la interrelación entre la legislatura y la sociedad que promueva participación ciudadana en el diagnóstico, agenda legislativa, diseño y	Su existencia está reconocida en la ley orgánica	1
		Su proceso y esquema de integración están regulados en la ley orgánica o en el reglamento interno	1
		Su modalidad o cláusulas de funcionamiento se estipulan en la ley orgánica o en el reglamento interior	1
		Se expide convocatoria	1
		La mayoría de los integrantes son ciudadanos	1
		Se publican las minutas de sesiones de trabajo	1
		Las decisiones de este órgano son vinculantes	1

	consulta de proyectos de iniciativa		
	Existen un <u>mecanismo de colaboración ciudadana</u> que facilite la interrelación entre la legislatura y la sociedad que promueva participación ciudadana en el diagnóstico, agenda legislativa, diseño y consulta de proyectos de iniciativa	Existe algún mecanismo ya reglamentado al respecto	1
		Explicita los procedimientos de colaboración o consulta ciudadana	1
		Establece las funciones que competen a los ciudadanos en este mecanismo de participación	1
		Define algún mecanismo vinculatorio de los resultados que produzca este mecanismo	1
	En el Poder Legislativo local existen los siguientes <u>mecanismos de atención ciudadana</u>		
	En el Poder Legislativo local existen los siguientes <u>mecanismos de atención ciudadana</u>	Un número telefónico especial y/o único por medio del cual toda persona puede solicitar información, hacer alguna aclaración o presentar una queja (<i>debe especificarse horario de atención</i>).	1
		Una sección especial en la página de Internet de la Legislatura local donde toda persona puede solicitar información, hacer alguna aclaración o presentar una queja.	1
		Indica la existencia y ubicación de una oficina, ventanilla o módulo especial de atención/información donde toda persona puede aclarar dudas o presentar una queja o sugerencia (<i>debe especificarse horario de atención</i>).	1
	En el Poder Legislativo local existen los siguientes <u>medios de atención a la ciudadanía respecto a cada uno de los diputados</u> de la legislatura local		
	En el Poder Legislativo local existen los siguientes <u>medios de atención a la ciudadanía respecto a cada uno de los diputados</u> de la legislatura local	Directorio o lista de números telefónicos que comuniquen al ciudadano directamente a las oficinas de cada uno de los diputados en la sede legislativa.	1
		Directorio o lista de correos electrónicos oficiales de cada uno de los diputados.	1
		Las direcciones, teléfonos y horarios de atención de las oficinas de enlace legislativo o vinculación/atención ciudadana de cada diputado*.	1
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información <u>traducida a la lengua indígena de mayor habla en el estado</u> y actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia, sobre lo siguiente:		
	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información <u>traducida a la lengua indígena de mayor habla en el estado</u> y actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia, sobre lo siguiente:	Directorio de los grupos legislativos y diputadas y diputados independientes (en caso de haberlos)	1
		Orden del día para cada sesión del Congreso.	1
		Integración de cada una de las Comisiones legislativas ordinarias y extraordinarias	1
		Legislación estatal que impacta directamente a los grupos indígenas existentes en el estado.	1
		Presupuesto anual del Congreso	1
		Oficina y nombre de responsables de atención a grupos indígenas	1
		El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el <u>Comité de Transparencia y la Unidad de Transparencia</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	
Acceso a	El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre el <u>Comité de Transparencia y la Unidad de Transparencia</u> y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de	Nombre del titular de la Unidad de Transparencia, ubicación al interior de la sede legislativa, teléfono y extensión, así como horario de atención.	1
		Nombre de los integrantes del Comité de Transparencia, cargo, teléfono y extensión, así como horario de atención.	1
		Un sistema electrónico en la página de internet a través del cual, se puedan realizar y contestar solicitudes de información pública o hacer notificaciones al ciudadano sobre el procedimiento de su solicitud.	1
		Un sistema de archivo y gestión documental	1

vigencia: El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico el reglamento interno o lineamientos de transparencia proactiva y de acceso a la información pública y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Procedimientos para acceso a la información incluyendo costo	1
	Procedimientos de impugnación o inconformidad	1
	Descripción de sanciones por negar o incumplir con la ley	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico el reglamento interno o lineamientos de transparencia proactiva y de acceso a la información pública y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	Existe reglamento o lineamientos	1
	Obliga a la actualización al menos trimestral de la información contenida en la página de internet del Poder Legislativo.	1
	Existen procedimientos que garantizan la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.	1
El Poder Legislativo local tiene a la vista de toda persona en formato abierto, accesible y electrónico información sobre la numeralia o estadística de las solicitudes de acceso a la información pública y está actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia:	El número total de solicitudes de acceso a la información que recibe cada mes.	1
	El número de solicitudes a las que se les otorgó la información requerida y el número de solicitudes a las que se les negó (ambas por mes).	1
	El número de juicios de revisión promovidos por los ciudadanos contra el Poder Legislativo y sus respectivas resoluciones por el órgano garante.	1
	Se publica la “prueba de daño” en los casos donde se clasifica información como reservada	1
	Se publica un informe semestral de transparencia y acceso a la información.	1
	Hay listado de preguntas más frecuentes con sus respectivas respuestas	1

Cuadro 10. Tópicos para valorar el desempeño del Poder Legislativo

1. Calidad de las iniciativas de ley	Situación en la que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
1.1 Independencia de los asesores técnicos de las comisiones legislativas	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Procedimiento de designación	Se negó el acceso a la información	No hay procedimientos definidos para la designación	Por concurso extraordinario, cerrado o designación de un comité extraordinario	Dentro del servicio profesional de carrera
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Ausencia de documentos	Expedición de la convocatoria, minutas del comité	Documentación propia de los procedimientos según reglamento del Servicio Profesional de carrera del

				Congreso
Dependencia estructural presupuestaria y	Se negó el acceso a la información	Dependencia estructural y presupuestaria directa de un diputado o bancada	Dependencia estructural del Congreso, pero presupuestaria y de designaciones y planes de diputados	Dependencia estructural del Congreso, con presupuesto y capacidad de planificación propia
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Organigrama. Carencia de asignación presupuestal.	Organigrama. Planes programas y presupuestos (documentos)	Organigrama. Presupuesto asignado, planes de gastos, planes y proyectos (documentos)
Temporalidad del nombramiento	Se negó el acceso a la información	Se termina junto con la legislatura o no se especifica	De confianza	Por Servicio Profesional de Carrera
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Reglamentos, Contratos, Nombramiento	Reglamentos, Contratos, Nombramiento	Documentación propia de los procedimientos según reglamento del Servicio Profesional de carrera del Congreso. Nombramiento.
Condiciones del nombramiento	Se negó el acceso a la información	No especificadas, o especificadas de manera que puede asignarse cualquier tarea administrativa del Congreso	Especificadas por contrato con flexibilidad a ejercer algunas tareas administrativas del Congreso	Especificadas por contrato, claramente diferenciadas de los trabajos administrativos del congreso.
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Plantillas de personal y procedimientos. Contratos.		
Colaboración entre asesores de distintas comisiones legislativas	Se negó el acceso a la información	No hay colaboración, que cada órgano técnico trabaja por su cuenta	Existe colaboración de hecho, sin procedimientos establecidos	Se da la colaboración de acuerdo con procedimientos claros
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	No está estipulado en ningún documento del Congreso. No hay evidencias de colaboración	Existen dictámenes emitidos en conjunto, pese a que no hay procedimientos establecidos para ello	Existen dictámenes emitidos en conjunto, de acuerdo con los procedimientos establecidos para ello
Posibilidad de consulta a expertos externos	Se negó el acceso a la información	No existe	Existe de facto sin procedimientos y se hace por iniciativas personales	Existe y está bien regulada
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	No hay evidencia disponible	Colaboraciones con órganos especializados, universidades, colegios comités de interesados	Convenios temporales o permanentes con organismos especializados; existe un "padrón" de personas e instituciones de asesoría en temas legislativos; existen procedimientos formales para solicitar estos apoyos
Continuidad institucional de los trabajos de dictamen técnico	Se negó el acceso a la información	No hay archivo, ni procedimientos para registrar mecanismos exitosos para la elaboración del dictamen	Existe un archivo y/o registro desordenado de mecanismos exitosos	El archivo y/o registro de mecanismos exitosos se utiliza como medio de mejora continua institucional
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	No hay evidencia disponible	Archivo existente, sin posibilidad de recuperación oportuna, sin orden o deficiente, sin sistemas de generación de conocimiento.	Existen el archivo, un sistema de recuperación y la práctica de generación de conocimiento a través de la experiencia
1.2 Calidad de las iniciativas de ley	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Claridad y técnica legislativa	Se negó el acceso a la información	La redacción de la iniciativa no cumple con los parámetros	Está escrita en lenguaje técnico altamente especializado o con	Cumple con todas las características exigidas por la técnica legislativa,

		establecidos en la técnica legislativa, hay ausencia de elementos o estos son incongruentes entre sí, y es de difícil lectura o comprensión.	tecnicismos legales excesivos.	además es fácil de leer y comprender. La exposición de motivos, la normatividad propuesta y las normas transitorias son congruentes entre sí.
Referencias	Documento oficial con la negativa de información	La iniciativa debe ser clara, sencilla, breve, concreta y accesible al conocimiento de la población; observar las reglas ortográficas y de sintaxis del español; no usar abreviaturas, ni tecnicismos, palabras o conceptos entre paréntesis, notas en pie de página, siglas y sinónimos. Debe incluir los siguientes elementos: el título de la iniciativa de ley, la exposición de motivos, el texto de la normativa propuesta y las normas transitorias.		
Integración al sistema jurídico (incluye derechos humanos)	Se negó el acceso a la información	No se hace referencia a legislación precedente, o a otras disposiciones concurrentes, o no hace previsiones sobre cambios y reformas si fueran necesarias.	La norma no hace previsiones para la adecuación del marco jurídico existente a la nueva ley, aunque se haga referencia a otras disposiciones legales concurrentes, en caso de que se contrapongan, o no toma en consideración los pactos, convenciones o protocolos facultativos de derechos humanos ratificados por México aplicables.	Se integra con el sistema normativo (incluyendo los pactos, convenciones y protocolos facultativos de derechos humanos aplicables), o de no hacerlo prevé las reformas o adiciones a las leyes necesarias para que esto suceda.
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	No se mencionan otras disposiciones	Se percibe contradicciones con otras leyes, pero no se resuelven	Se hace mención de legislación precedente y de los cambios que deberían hacerse a otras disposiciones legales, si fuese el caso
Mecanismos de garantía	Se negó el acceso a la información	La norma no es eficaz por no prever la sanción aplicable a quien no obedezca la disposición propuesta, ni la autoridad y el procedimiento para ello.	La norma deja lagunas en su aplicación que posibilitan la impunidad.	La iniciativa prevé incentivos, sanciones, sancionadores y dimisión de conflictos, el árbitro en estas circunstancias y pormenores de aplicación
Relevancia pública de los cambios planteados	Se negó el acceso a la información	La iniciativa plantea cambios que modifican insustancialmente el marco legal o institucional vigente, o lo modifican para disminuir derechos o quitarle espacios de incidencia pública a la ciudadanía, o disminuyen la capacidad de un organismo público de cumplir con su encomienda.	La iniciativa plantea cambios que mejoran el marco legal o institucional vigente, pero sin mucha profundidad, o no responde a un problema público propiamente dicho.	La iniciativa plantea cambios que mejoran sustancialmente el marco legal o institucional vigente, en respuesta a un problema público.
Referencias	Documento oficial con la negativa de información	Un problema público incluye: (1) una demanda por parte de grupos sociales determinados, (2) el desarrollo de un debate público al respecto, y (3) la existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y las autoridades debido a dicha demanda. Las modificaciones al marco institucional de un organismo público pueden referirse a: 1. Su nivel de autonomía política, financiera, técnica, o de gestión, así como su tipo: desconcentrado, descentralizado o autónomo; las reglas para el nombramiento y la destitución de sus titulares, y la composición de dicha titularidad; y, el tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados.		

		2. Sus áreas de competencia legal y sus capacidades de actuación. 3. El monto y la forma en que se le asignan presupuesto y otros recursos, y la jerarquía legal del instrumento que le da existencia jurídica.		
Fundamentación de las iniciativas	Se negó el acceso a la información	No existe un análisis de la relación causa-efecto coherente que sustente ni la definición del problema público, ni la disposición legal propuesta.	La definición del problema público y las disposiciones legales propuestas no son coherentes entre sí, o se basan solo en la opinión de los expertos o solo en la de los posibles afectados por la disposición.	La propuesta se sustenta en una relación causa-efecto plausible, sustentada en la opinión de los afectados por la disposición propuesta y en la de expertos con relación a los temas tocados por la disposición, y propone disposiciones legales coherentes con dicha relación.
Identificación de grupos objetivo y beneficiarios	Se negó el acceso a la información	No se identifica claramente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición.	La identificación de quienes tendrán la obligación de cumplir la disposición es difusa y sujeta a múltiples interpretaciones.	Se identifica clara y explícitamente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición, y quiénes se prevén que se beneficien de ello.
Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos	Se negó el acceso a la información	No prevé plazos ni formas de evaluación. No prevé objetivos de ninguna clase. Ordena acciones a un tercero en términos generales.	Prevé plazos y evaluaciones. Están descritos objetivos generales, dispuestos en forma de actividades.	Establece objetivos específicos, plazos para cumplirlos y están redactados en forma de resultados, no de actividades.
Análisis de costo-efectividad	Se negó el acceso a la información	No existe un análisis de costo-efectividad de la disposición propuesta.	Sólo se elabora un análisis monetario, sin tomar en cuenta los aspectos sociales implicados en la disposición.	Análisis de costo-efectividad completo y correcto.
Referencias	Documento oficial con la negativa de información	El análisis costo-efectividad de la posible implementación una disposición legal debe incluir: a) el costo y beneficio monetarios; b) su valoración social; c) las alternativas consideradas; d) los efectos directos, indirectos y secundarios; e) los intangibles; y, f) los efectos distributivos.		
Viabilidad presupuestal	Se negó el acceso a la información	No se establecen el presupuesto necesario para implementar la disposición, ni se establecen mecanismos para sustentarla.	Se hace una estimación imprecisa del presupuesto necesario para aplicar la disposición, y no es claro de dónde se obtendrán los recursos.	Se prevé el monto presupuestal que habría que ejercerse y se establecen los mecanismos para conseguir y aplicar el respectivo recurso.
Análisis de impacto regulatorio	Se negó el acceso a la información	No hay análisis de impacto regulatorio	Se prevén de manera genérica e imprecisa los cambios en la conducta de quienes estarán obligados a acatar la disposición, o de quienes se beneficiarán de la misma, por lo que no es del todo claro cuál es el beneficio que traerá.	Se realizó un análisis de impacto regulatorio en el que se establecen claramente las ventajas que conllevaría la aplicación de la disposición propuesta con respecto a mantener las cosas como están.
2. Representatividad y conflictos de interés	Situación en la que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
2.1 Regulación de los posibles conflictos de interés dentro del Poder Legislativo	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Mecanismos legales para regular los	Se negó el acceso a la información	No está regulada la manera de manejar	Existen mecanismos legales que regulan los conflictos de	Existe un mecanismo legal desvinculado del congreso

conflictos de interés.		posibles conflictos de interés de quienes integran el congreso.	interés, pero no estipulan una sanción expedita, o su aplicación depende del propio Congreso	encargado de prevenir y sancionar los posibles conflictos de interés
Aplicación de mecanismos de regulación de los conflictos de interés	Se negó el acceso a la información	No se aplican los mecanismos para regular los conflictos de interés.	Existe el mecanismo legal pero no se aplica consistentemente	El mecanismo legal para la regulación de conflictos de interés es aplicado de manera consistente
Declaración patrimonial	Se negó el acceso a la información	Los diputados no dan cuentas sobre su patrimonio personal y familiar ni al inicio ni al final de su nombramiento	Los diputados presentan una declaración patrimonial personal y familiar al inicio de su gestión, pero no existen mecanismos formales de seguimiento (y en su caso sanción) de las modificaciones al patrimonio declarado	Existe un mecanismo legal desvinculado del congreso encargado de investigar y sancionar los posibles enriquecimientos ilícitos de los diputados
2.2 Inhibición del tráfico de influencias	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Mecanismos legales para evitar el tráfico de influencias	Se negó el acceso a la información	No está regulada la manera de evitar el tráfico de influencias	Existen mecanismos legales contra el tráfico de influencias, pero no estipulan una sanción expedita, o su aplicación depende del propio Congreso	Existe un mecanismo legal desvinculado del congreso encargado de prevenir y sancionar el tráfico de influencias
Aplicación de mecanismos de prohibición del tráfico de influencias	Se negó el acceso a la información	No se aplican los mecanismos para evitar el tráfico de influencias	Existe el mecanismo legal pero no se aplica consistentemente	El mecanismo legal para evitar el tráfico de influencias es aplicado de manera consistente
2.3 Representación social de los diputados	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Votación en bloque partidista, en asuntos que no tienen relación con plataforma electoral	Se negó el acceso a la información	Entre 60 y 100% de los diputados votan en bloque partidista cuando se trata de asuntos que están fuera de su plataforma electoral.	Entre 20 y 60% de los diputados votan en bloque partidista cuando se trata de asuntos que están fuera de su plataforma electoral.	Menos del 20% de los diputados votan en bloque partidista cuando se trata de asuntos que están fuera de su plataforma electoral.
Alineación entre actividad legislativa y plataforma electoral	Se negó el acceso a la información	Más del 75% de la producción legislativa está desfasada de la plataforma electoral	Entre 25 y 75% de la producción legislativa está desfasada de la plataforma electoral	Menos del 25% de la producción legislativa está desfasada de la plataforma electoral
3. Servicio civil/profesional de carrera	Situación en la que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
3.1 Inhibición del nepotismo	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Nepotismo	Se negó el acceso a la información	Más de un 15% de la nómina del Congreso está compuesta por parientes de los diputados de la actual legislatura o de la inmediata anterior	Menos de un 15% de la nómina del Congreso está compuesta por parientes de los diputados de la actual legislatura o de la inmediata anterior	No aparecen en la nómina del Congreso parientes de los diputados de la actual legislatura ni de la inmediata anterior
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Plantillas de personal	Plantillas de personal	Plantillas de personal

Sistema de denuncia	Se negó el acceso a la información	No opera ningún sistema de denuncia de trabajadores "aviadores" o de nepotismo	Existe un sistema de denuncia de trabajadores "aviadores" o de nepotismo, pero no se encuentra ligado a ningún procedimiento de investigación o sanción.	Existe un sistema de denuncia de trabajadores "aviadores" o de nepotismo, está ligado a un procedimiento administrativo transparente y tiene previsiones de sanción en caso de resultar positivas las denuncias.
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	No hay documentos disponibles	Normatividad, procedimientos del sistema.	Normatividad, procedimientos del sistema.
3.2 Servicio civil/profesional de carrera	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Autonomía	Se negó el acceso a la información	No existe normatividad para la aplicación del servicio profesional de carrera	La aplicación de los procedimientos del servicio profesional de carrera depende discrecionalmente de los diputados	El servicio profesional de carrera se aplica con base en procedimientos institucionalizados
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Normatividad	Normatividad	Normatividad
Procedimientos de ingreso	Se negó el acceso a la información	No están establecidos y se hacen discrecionalmente	Se establecen criterios generales sin procedimientos	Hay procedimientos establecidos para el ingreso al servicio profesional de carrera
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	No hay documentación al respecto	Procedimientos de reclutamiento y selección del SPC	Procedimientos de reclutamiento y selección del SPC
Apertura	Se negó el acceso a la información	El servicio profesional de carrera es cerrado y premia más la permanencia que la eficiencia	Se protege la permanencia en el congreso, aunque es posible entrar por concurso u otro procedimiento, pero solo a los niveles inferiores del servicio	El sistema es abierto y promueve la posibilidad de que nuevos talentos se sumen a la administración del Congreso
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Normatividad del SPC	Normatividad del SPC	Normatividad del SPC
Seguridad laboral	Se negó el acceso a la información	Es casi imposible deshacerse de elementos no deseables en la administración por las protecciones al trabajador que operan en el servicio profesional de carrera	Se puede despedir a los trabajadores incorporados al SPC con base en criterios discrecionales	La evaluación de desempeño otorga al trabajador seguridad laboral, que solo puede ser despedido si reiteradamente no cumple con los objetivos que se le asignan
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Normatividad aplicable	Normatividad aplicable	Normatividad aplicable
Eficiencia	Se negó el acceso a la información	La autonomía de los trabajadores es total, no hay controles ni revisión de resultados	Los informes de resultados son elaborados por supervisores, en términos de cumplimiento de actividades	Los informes de desempeño son elaborados en términos de cumplimiento de objetivos
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Procedimientos de evaluación de desempeño y sanciones	Procedimientos de evaluación de desempeño y sanciones	Procedimientos de evaluación de desempeño y sanciones
3.3 Calificación de los asesores técnicos	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Perfil académico de asesores técnicos	Se negó el acceso a la información	Sin estudios en el ámbito de especialización de la Comisión Legislativa en	Con estudios poco relacionados en el ámbito de especialización de la	Con estudios relacionados, o experiencia académica, en el ámbito de especialización

		la que labora.	Comisión Legislativa en la que labora	de la Comisión Legislativa en la que labora
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Currículos	Currículos	Currículos
Perfil profesional de asesores técnicos	Se negó el acceso a la información	Nula experiencia profesional en el ámbito de especialización de la Comisión Legislativa en la que labora	Menos de 5 años de experiencia profesional en el ámbito de especialización de la Comisión Legislativa en la que labora	Más de 5 años de experiencia profesional en el ámbito de especialización de la Comisión Legislativa en la que labora
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Currículos	Currículos	Currículos
Perfiles de puestos para los asesores técnicos	Se negó el acceso a la información	No existen	Documento indica los generales deseables para el puesto, con ambigüedades	Documento que indica las necesidades académicas y de experiencia para el puesto, habilidades deseables, criterios de selección y personalidad del aspirante
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Ausencia de documentos	Documento	Documento
Elaboración de los perfiles	Se negó el acceso a la información	No se realizan, no se prevén en la normatividad, no se transparentan	Por la comisión o contratante, con normatividad, pero con posibilidad de modificaciones, transparencia poca o nula.	Grupo multidisciplinario transparente y/o participativo, con reglas de creación y modificación que se consideran para la elaboración de concursos de acuerdo el servicio profesional de carrera.
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Ausencia de documentos	Actas de sesiones, órdenes del día, memorias, acuerdos, grabaciones, los documentos emanados, notas y los documentos de los modelos de perfiles en sí	Actas de sesiones, órdenes del día, memorias, acuerdos, grabaciones, los documentos emanados, notas y los documentos de los modelos de perfiles en sí
4. Coordinación con los otros Poderes del Estado	La información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
4.1 Coordinación con los otros poderes	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Coordinación de agendas entre los tres Poderes	Se negó el acceso a la información	Cada uno de los poderes del Estado cuenta con una agenda distinta de trabajo por lo tanto no existen acuerdos concretos entre ellos.	Existe una agenda común de trabajo con los otros poderes del Estado, pero no se trabaja en coordinación con ellos para cumplir los objetivos de la misma.	Existe una agenda común de trabajo con el poder ejecutivo y el judicial, y se trabaja en coordinación con ellos para lograr los objetivos propuestos.
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Comparar las agendas de los tres Poderes		
Procesamiento de las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo	Se negó el acceso a la información	Menos del 50% de las iniciativas legislativas de buena calidad presentadas por el ejecutivo son procesadas durante el periodo de sesiones en el que fueron presentadas	Entre el 50% y el 75% de las iniciativas legislativas de buena calidad presentadas por el ejecutivo son procesadas durante el periodo de sesiones en el que fueron presentadas	Más del 75% de las iniciativas legislativas de buena calidad presentadas por el ejecutivo son procesadas durante el periodo de sesiones en el que fueron presentadas

Porcentaje de iniciativas presentadas por el ejecutivo que fueron rechazadas y se rindieron cuentas de ello	Se negó el acceso a la información	El legislativo no informa de las razones que tiene para rechazar las iniciativas que presenta el ejecutivo, o lo hace de manera muy imprecisa	Entre el 50 y el 75% de los casos se informa de manera precisa las razones por las cuales el Legislativo rechaza iniciativas de buena calidad presentadas por el Ejecutivo	En más del 75% de los casos el Legislativo informa de las razones por las cuales no fueron aprobadas iniciativas de buena calidad presentadas por el Ejecutivo, señalando con precisión las consecuencias negativas en caso de haberlas aprobado
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Actas de las sesiones del Pleno o de las Comisiones en las que se rechazan las iniciativas		
Contrapeso al Poder Ejecutivo	Se negó el acceso a la información	La comparecencia del ejecutivo o de su gabinete ante el congreso del estado solo sirve para expresarle al funcionario su descontento ante diversas situaciones, sin que se tomen medidas concretas de solución o sanción	En menos del 80% de los casos de comparecencia del titular del Ejecutivo o de los miembros de su gabinete se generan compromisos formales entre ambos poderes para adecuar el marco legislativo, o se determina sancionar a un funcionario por su mala actuación	En más del 80% de los casos de comparecencia del titular del Ejecutivo o de los miembros de su gabinete se generan compromisos formales entre ambos poderes para adecuar el marco legislativo, o se determina sancionar a un funcionario por su mala actuación
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Actas y minutas de las comparecencias		
4.2 Transparencia en la asignación presupuestal	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Transparencia de criterios de asignación presupuestal	Se negó el acceso a la información	Se hacen públicos los criterios de menos del 95% de las reasignaciones presupuestales, y no se incluyen los de los montos más importantes	Se hacen públicos los criterios de entre el 75% y el 95% de las reasignaciones presupuestales, pero se incluyen los de los montos más importantes	Se hacen públicos los criterios de más del 95% de las reasignaciones presupuestales, incluyendo las más importantes en monto
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	No existe documentación o no se tiene acceso a ella	Actas en las que se acordaron las reasignaciones	Actas en las que se acordaron las reasignaciones
4.3 Agenda legislativa y Plan Estatal de Desarrollo	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Coordinación entre la agenda legislativa y el Plan Estatal de Desarrollo	Se negó el acceso a la información	La agenda legislativa no está coordinada con el plan estatal de desarrollo.	La agenda legislativa está coordinada con el plan estatal de desarrollo en menos del 50%	La agenda legislativa está coordinada con el plan estatal de desarrollo en más del 50%
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Agenda legislativa y Plan Estatal de Desarrollo		
4.4 Agenda legislativa de situaciones emergentes	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Situaciones emergentes dentro de la agenda legislativa	Se negó el acceso a la información	No existe una agenda legislativa de atención a situaciones emergentes	Se tiene una agenda legislativa de atención a situaciones emergentes, pero no es actualizada con regularidad	Se tiene una agenda legislativa de atención a situaciones emergentes que es desahogada y actualizada con regularidad
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Agenda legislativa		

5. Perfil y desempeño legislativo	Situación en la que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
5.1 Evaluación del desempeño de los legisladores	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Evaluación institucional del desempeño de los legisladores	Se negó el acceso a la información	No existe ningún tipo de evaluación	Existe algún tipo de evaluación hacia los legisladores, sin embargo, es nulo el uso de esta herramienta	Existe una evaluación obligatoria por reglamento hacia el legislador
Transparencia de la evaluación del desempeño de los legisladores	Se negó el acceso a la información	El congreso no da a conocer los resultados de la evaluación por ningún medio	Los resultados se dan a conocer, sin embargo, los medios no son los indicados ya que no toda la comunidad tiene acceso a estos	El congreso da a conocer los resultados por un medio accesible a toda la sociedad
Autonomía de la evaluación del desempeño de los legisladores	Se negó el acceso a la información	La evaluación es realizada por el mismo congreso	Evaluaciones realizadas por algún grupo u organismo de la de sociedad sin relación con el Congreso, pero no están especializados en materia de política o de derecho	La evaluación es creada y aplicada por un grupo o institución especializada en materia legislativa, independiente del Congreso
Aspectos del desempeño de los legisladores evaluados	Se negó el acceso a la información	La evaluación solamente toma en cuenta aspectos formales como la asistencia a sesiones o el número de iniciativas presentadas	La evaluación califica la calidad de las iniciativas presentadas por los legisladores con base en los términos clásicos de la técnica legislativa: clara, sencilla, breve, concreta y accesible al conocimiento de la población; observar las reglas ortográficas y de sintaxis del español; y se compone de título, exposición de motivos, texto de la normativa propuesta y normas transitorias	La evaluación califica la calidad de las iniciativas con base en su integración al resto del sistema jurídico, su incorporación de mecanismos de garantía y la calidad de su fundamentación.
Obligatoriedad de la realización de la evaluación del desempeño de los legisladores	Se negó el acceso a la información	No está contemplada en la normatividad aplicable	Se estipula en alguna de las normas aplicables, pero no existe evidencia de su realización	Está establecida en la normatividad aplicable, y hay evidencias de su realización periódica al menos cada 6 meses
5.2 Profesionalización de los legisladores	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Reelección inmediata	Se negó el acceso a la información	No está contemplada en la normatividad aplicable	El legislador podrá ser reelegido de manera indefinida	El legislador podrá ser reelegido como máximo 3 legislaturas consecutivas, y si se quisiera repetir este proceso deberá descansar un periodo
Profesionalización de los diputados plurinominales [deberían estar más profesionalizados, pues son designados por el partido]	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de los diputados plurinominales presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Entre el 75% y el 95% de los diputados plurinominales presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Más del 95% de los diputados plurinominales presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad

Profesionalización de los diputados uninominales	Se negó el acceso a la información	Menos del 60% de los diputados uninominales presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Entre el 60% y el 75% de los diputados uninominales presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Más del 75% de los diputados uninominales presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad
Porcentaje de diputados "reelectos" que presentan al menos una iniciativa de buena calidad (de acuerdo con nuestro propio instrumento de evaluación)	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de los diputados presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Entre el 75% y el 95% de los diputados presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Más del 95% de los diputados presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad
Porcentaje de iniciativas de buena calidad (de acuerdo con nuestro propio instrumento de evaluación) presentadas por cada diputado "reelecto"	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de las iniciativas de ley presentadas por cada diputado son de buena calidad	Entre el 75% y el 90% de las iniciativas de ley presentadas por cada diputado son de buena calidad	Más del 90% de las iniciativas de ley presentadas por cada diputado son de buena calidad
5.3 Dominio del oficio legislativo	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Porcentaje de diputados que presentan al menos una iniciativa de buena calidad (de acuerdo con nuestro propio instrumento de evaluación)	Se negó el acceso a la información	Menos del 65% de los diputados presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Entre el 65% y el 85% de los diputados presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad	Más del 85% de los diputados presentan al menos una iniciativa de ley de buena calidad
Porcentaje de iniciativas de buena calidad (de acuerdo con nuestro propio instrumento de evaluación) presentadas por cada diputado	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de las iniciativas de ley presentadas por cada diputado son de buena calidad	Entre el 75% y el 90% de las iniciativas de ley presentadas por cada diputado son de buena calidad	Más del 90% de las iniciativas de ley presentadas por cada diputado son de buena calidad
5.4 Rendimiento del desempeño de los legisladores	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Periodos de dictaminación de iniciativas de ley	Se negó el acceso a la información	Existen iniciativas de ley que llevan más de 120 días hábiles sin haber sido dictaminadas	Todas las iniciativas de ley se han dictaminado en un máximo de 120 días hábiles	Todas las iniciativas de ley se han dictaminado en un máximo de 90 días hábiles
Porcentaje de diputados que tienen un buen porcentaje de iniciativas de buena calidad (de acuerdo con nuestro propio instrumento de evaluación)	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de los diputados presenta más un 90% de iniciativas de buena calidad	Entre el 75 y el 90% de los diputados presenta más un 90% de iniciativas de buena calidad	Más del 90% de los diputados presenta más un 90% de iniciativas de buena calidad
Porcentaje de iniciativas legislativas de buena calidad (de acuerdo con el punto 1.2) presentadas por el total de los diputados	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de las iniciativas presentadas es de buena calidad	Entre el 75 y el 90% de las iniciativas presentadas es de buena calidad	Más del 90% de las iniciativas presentadas es de buena calidad

Porcentaje de iniciativas legislativas de buena calidad (de acuerdo con el punto 1.2) aprobadas	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de las iniciativas de buena calidad presentadas es aprobado	Entre el 75 y el 90% de las iniciativas de buena calidad son aprobadas	Más del 90% de las iniciativas de buena calidad son aprobadas
Sanción a los diputados por inasistencias injustificadas sesiones	Se negó el acceso a la información	No está prevista en la ley ningún tipo de sanción	Existe un castigo por faltas sin embargo no es severo	La ley orgánica marca un castigo por inasistencias injustificadas muy severo
Justificación de las inasistencias a sesiones	Se negó el acceso a la información	No está prevista en la ley, por lo que queda a criterio.	Esta prevista en la Ley, pero no hay criterios para determinar cuándo se justifica una falta o no.	Está previsto en la ley, y solo se justificará en casos de: Justificante médico, expedido por una Institución. Avisar con 3 días de anticipación y tener permiso firmado,
Supervisión del trabajo de las Comisiones Legislativas	Se negó el acceso a la información	Las comisiones no publican sus trabajos periódicamente, ni siquiera tienden a realizar un informe de actividades	Existe una ley que obliga a presentar a cada comisión un informe de su trabajo periódicamente, sin embargo, no establece los puntos que deberá tocar, creando con esto un simple informe de actividades y asistencias y no precisamente de logros y metas	Esta creada una ley por parte del congreso que obligue a las comisiones a poner expectativas y logros a cada comisión, así mismo se es posible por parte del ciudadano solicitar cualquier tipo de información a cualquier comisión con respecto de su trabajo
Porcentaje de sesiones del Pleno suspendidas por falta de quórum	Se negó el acceso a la información	Más del 15% de las sesiones del pleno fueron suspendidas por falta de quórum	Del 5 al 15% de las sesiones del pleno fueron suspendidas por falta de quórum	Del 0 al 5% de las sesiones del pleno fueron suspendidas por falta de quórum
Porcentaje de sesiones de Comisiones Legislativas suspendidas por falta de quórum	Se negó el acceso a la información	Más del 40% de las sesiones fueron suspendidas	Del 20 al 40% de las sesiones fueron suspendidas	Del 0 al 20% de las sesiones fueron suspendidas
Porcentaje de Comisiones Legislativas que sesionaron por lo menos una vez al mes	Se negó el acceso a la información	40% o menos	Del 41 al 60 %	Más del 61%
Porcentaje de iniciativas de baja calidad (de acuerdo con el punto 1.2) presentadas por cada legislador que fueron rechazadas	Se negó el acceso a la información	Menos del 75% de las iniciativas de mala calidad presentadas por cada legislador son rechazadas	Entre el 75 y el 100% de las iniciativas de baja calidad presentadas por cada legislador son rechazadas	Fueron rechazadas el 100% de las iniciativas de baja calidad presentadas por cada legislador
Porcentaje de iniciativas de buena calidad (de acuerdo con el punto 1.2) presentadas por cada legislador que fueron aprobadas	Se negó el acceso a la información	Menos del 25% de las iniciativas de buena calidad presentadas por cada legislador son aprobadas	Entre el 25 y el 75% de las iniciativas de buena calidad presentadas por cada legislador son aprobadas	Más del 75% de las iniciativas de buena calidad presentadas por cada legislador son aprobadas
5.5 Coincidencia entre el perfil de los legisladores y las Comisiones a las que	Negro	Rojo	Amarillo	Verde

se integran				
Perfil de los diputados que integran las principales Comisiones Legislativas de Administración, Electorales, de Gobernación, de Justicia, de Puntos Constitucionales Estudios, Legislativos y Reglamentos, Seguridad Pública y Protección Civil, Vialidad, Transporte y Comunicaciones. Las cuales se determinan como las más importantes, por ser básicos para el funcionamiento del Congreso.	Se negó el acceso a la información	No todas las Comisiones Legislativas relevantes son presididas por personas que tienen experiencia laboral o estudios profesionales en el área materia de la Comisión	Las principales Comisiones son presididas por personas que tienen experiencia laboral o estudios profesionales en el área materia de la Comisión	Las principales Comisiones Legislativas son presididas por personas que tienen experiencia laboral y estudios profesionales en el área materia de la Comisión
Perfil de los diputados que presiden las Comisiones Legislativas menos relevantes	Se negó el acceso a la información	Menos del 60% de las Comisiones Legislativas menos relevantes son presididas por personas que tienen experiencia laboral o estudios profesionales en el área materia de la Comisión	Más del 60% de las Comisiones Legislativas menos relevantes son presididas por personas que tienen experiencia laboral o estudios profesionales en el área materia de la Comisión	Más del 60% de las Comisiones Legislativas menos relevantes son presididas por personas que tienen experiencia laboral y estudios profesionales en el área materia de la Comisión
6. Transparencia y Rendición de Cuentas	Situación en la que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
6.1 Procesamiento legislativo de los aportes ciudadanos	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Procedimientos para el procesamiento	Se negó el acceso a la información	No existen procedimientos establecidos para procesar legislativamente iniciativas, propuestas y solicitudes ciudadanas	Los procedimientos existentes establecen que las iniciativas ciudadanas serán presentadas por algún(os) legislador(es) como propias	Existen mecanismos formales para procesar legislativamente las iniciativas, propuestas y solicitudes ciudadanas, y estos no dependen de la voluntad de los diputados para ejercerse
Términos del procesamiento	Se negó el acceso a la información	Una vez presentados, los aportes legislativos de origen ciudadano quedan sometidos a la voluntad de los diputados tanto en lo que respecta al tiempo en que se atenderán como en lo que ocurrirá con el contenido de los mismos	Los mecanismos establecidos no especifican los periodos de tiempo mínimos para atender los aportes ciudadanos, o no estipulan que se debe consultar a los proponentes respecto a las modificaciones a su iniciativa	Los mecanismos establecidos especifican que los aportes ciudadanos deben procesarse de manera expedita, y que se debe consultar a los proponentes respecto a las modificaciones a su iniciativa
6.2 Participación ciudadana en el proceso legislativo	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Acceso ciudadano a	Se negó el acceso		La ciudadanía tiene acceso	Las iniciativas de ley pueden

las iniciativas de ley	a la información	El portal de Internet del Congreso ofrece muy poca información que permita conocer y localizar las iniciativas de ley presentadas por los diputados	a las iniciativas que son presentadas por los Diputados a través de un procedimiento complicado para quien no es experto en solicitudes de información	ser consultadas a través del portal de Internet del Congreso y son fáciles de encontrar
Explicación de las implicaciones de las iniciativas de ley	Se negó el acceso a la información	No existe un mecanismo para aclarar dudas de la ciudadanía en torno a las implicaciones de cualquier iniciativa de ley	Existe un mecanismo para aclarar dudas de la ciudadanía en torno a las implicaciones de cualquier iniciativa de ley, pero es muy complicado de utilizar	Existe un mecanismo que le permite a la ciudadanía aclarar sus dudas en torno a las implicaciones de cualquier iniciativa de ley de forma ágil y oportuna
Mecanismos de opinión sobre el contenido de las iniciativas de ley	Se negó el acceso a la información	No existen mecanismos formales para que la ciudadanía pueda opinar acerca de alguna iniciativa	Existe el mecanismo para que la ciudadanía pueda opinar sobre las iniciativas de ley, pero los Diputados no rinden cuentas del uso que dieron a las opiniones presentadas	Existe un mecanismo previsto en la ley para que la ciudadanía pueda opinar acerca de las iniciativas planteadas por los Diputados, y estos tienen la obligación de dar cuentas sobre lo que hicieron con las opiniones
6.3 Acuerdos legislativos en materia de responsabilidad social	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Sanción de los daños al erario público	Se negó el acceso a la información	No hay evidencias de que en el Poder Legislativo se investiguen, procesen y sancionen los casos de daño al erario público por parte de funcionarios del Poder Ejecutivo o de las administraciones Municipales	En el Poder Legislativo se procesan las denuncias sobre supuestos daños al erario público, pero raramente se llevan a cabo los juicios políticos y las denuncias pertinentes ante las autoridades correspondientes	En el Poder Legislativo se investigan, procesan y sancionan los casos de daños al erario público, y en todos los casos se llevan a cabo los juicios políticos y las denuncias pertinentes ante las autoridades correspondientes
Sanción del subejercicio presupuestal	Se negó el acceso a la información	No hay evidencias de que en el Poder Legislativo se procesen y sancionen los subejercicios presupuestales en que haya incurrido el Poder Ejecutivo o las administraciones Municipales	En el Poder Legislativo se procesan y sancionan los subejercicios presupuestales en que ha incurrido el Poder Ejecutivo o las Presidencias Municipales, pero solo en casos en que la afectación a la ciudadanía es menor	En el Poder Legislativo se procesan y sancionan los subejercicios presupuestales en que ha incurrido el Poder Ejecutivo o las Presidencias Municipales, en especial aquellos que se traducen en graves deficiencias en la prestación de apoyos o servicios a la ciudadanía
6.4. Transparencia en la supervisión del gasto público	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Acceso a las observaciones a las cuentas públicas	Se negó el acceso a la información	La ciudadanía no tiene acceso a las observaciones de la Auditoría Superior del Estado a las cuentas públicas	Las observaciones de la Auditoría Superior del Estado a las cuentas públicas están a disposición de la ciudadanía a través del portal del Congreso después de que se emiten los dictámenes de las cuentas públicas	Las observaciones del Auditoría Superior del Estado a las cuentas públicas están a disposición de la ciudadanía a través del portal del Congreso desde el momento en que se emiten
Acceso a la documentación	Se negó el acceso a la información	La ciudadanía no tiene acceso a la	La documentación con la que se pretenden subsanar	La documentación con la que se pretenden subsanar

complementaria de las cuentas públicas		documentación con la que se pretenden subsanar las observaciones del Auditor a las cuentas públicas	las observaciones del Auditor está a disposición de la ciudadanía a través del portal del Congreso después de que se emiten los dictámenes de las cuentas públicas	las observaciones del Auditor está a disposición de la ciudadanía a través del portal del Congreso desde el día en que es entregada
Acceso a los dictámenes de las cuentas públicas	Se negó el acceso a la información	Los dictámenes de las cuentas públicas están a disposición de la ciudadanía a través del portal del Congreso más de un año después de que se emitieron	Los dictámenes de las cuentas públicas están a disposición de la ciudadanía a través del portal del Congreso más de dos meses después de que se emitieron	Los dictámenes de las cuentas públicas están a disposición de la ciudadanía a través del portal del Congreso en cuanto se emiten
6.5 Obligatoriedad de la rendición de cuentas	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Obligatoriedad de la rendición de cuentas legislativa	Se negó el acceso a la información	La ley no estipula que los Diputados estén obligados a rendir cuentas a la ciudadanía de resultado de su trabajo y del uso de los recursos públicos a su disposición	Los Diputados están obligados por ley a rendir cuentas a la ciudadanía de resultado de su trabajo y del uso de los recursos públicos a su disposición, pero no se estipulan sanciones en caso de no hacerlo, o si se estipulan son menores	Los Diputados están obligados por ley a rendir cuentas a la ciudadanía de resultado de su trabajo y del uso de los recursos públicos a su disposición, y se estipulan sanciones graves en caso de no hacerlo, y existen evidencias de que se han aplicado dichas sanciones
Términos de la rendición de cuentas legislativa	Se negó el acceso a la información	La legislación no establece los términos para la rendición de cuentas por parte de los Diputados	La legislación establece que los diputados deben rendir cuentas a la ciudadanía, pero se deja un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a los términos para hacerlo	La legislación establece que los diputados deben rendir cuentas en lo individual del resultado de su gestión una vez cada 6 meses después de que entraron en funciones
Temas de la rendición de cuentas legislativa	Se negó el acceso a la información	La legislación no establece los temas o criterios mínimos sobre los que deben rendir cuentas los Diputados	La legislación establece temas sobre los que deben rendir cuentas los diputados, pero lo hace de una manera ambigua o insuficiente (conforme a lo que se maneja en el indicador de color verde)	La legislación establece que los diputados deben rendir cuentas en lo individual del resultado de su gestión en lo referente a: las iniciativas de ley que han presentado y lo que los motivó a hacerlo; el sentido de su votación tanto en lo referente a la aprobación de iniciativas de ley, de los asuntos relevantes que atendió como parte de las comisiones legislativas a las que pertenece, de los juicios de procedencia en que participó, como de los resultados de la cuenta pública; y el uso que ha dado a los recursos públicos (financieros, materiales y humanos) puestos a su disposición
6.6 Rendición de cuentas legislativa	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Los diputados rinden cuentas de su desempeño	Se negó el acceso a la información	Es nula la rendición de cuentas por parte de los legisladores	Poca rendición de cuentas por parte de los legisladores en su actividad legislativa	Existe la rendición de cuentas por parte del legislador en su actividad

				legislativa
Accesibilidad a los informes de rendición de cuentas	Se negó el acceso a la información	La información referente a la rendición de cuentas de los diputados no es fácilmente accesible a la ciudadanía	Solo algunos diputados ponen a disposición de la ciudadanía el contenido de sus informes de rendición de cuentas a través de su espacio en el portal oficial del Congreso en Internet	Los informes de rendición de cuentas de todos y cada uno de los diputados están a la disposición de la ciudadanía a través de su espacio respectivo en el portal oficial del Congreso en Internet
Coincidencia entre plataforma electoral y temas legislados o sentido del voto legislativo [Se debe evaluar cada partido de forma independiente]	Se negó el acceso a la información	No se respetó la plataforma electoral, ni en lo referente a las iniciativas presentadas, ni en lo referente al sentido del voto, ni se dieron cuentas de ello	Se cumplió parcialmente con la plataforma electoral, pero no se rindieron cuentas acerca de lo no cumplido	Hay coincidencia plena entre la plataforma electoral y lo hecho como legisladores, y en los casos en que no ocurrió así, se ha dado una explicación fundamentada
7. Participación ciudadana en el ejercicio legislativo	Situación en la que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
7.1 Regulación de las consultas legislativas a la ciudadanía	Se negó el acceso a la información	No existe una regulación clara sobre la forma y las ocasiones en que debe darse la consulta ciudadana	Existen mecanismos legales que establecen lineamientos de la consulta ciudadana, pero no establecen criterios públicos para procesar los aportes ciudadanos	Los mecanismos de la consulta ciudadana son claros e implican la creación de un registro ordenado y organizado de los resultados de dicha consulta, así como criterios públicos para procesar los aportes ciudadanos
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Normatividad aplicable		
7.2 Consulta legislativa a la ciudadanía	Se negó el acceso a la información	Se realizan consultas a la ciudadanía, pero en ningún caso se rinden cuentas del uso que se dio al resultado de las mismas, o no existen criterios públicos para procesar sus resultados	En menos del 90% de los casos se rinde cuenta de los aportes ciudadanos que se incorporaron a la iniciativa de ley, y los que se descartaron, y porqué	En más del 90% de los casos se rinde cuenta de los aportes ciudadanos que se incorporaron a la iniciativa de ley, así como la manera en que se hizo, y los que se descartaron, y porqué
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Normatividad aplicable. Actas de sesiones en las que se hace mención de los resultados de la consulta. Registro de los resultados de la consulta.		
7.3 Acceso ciudadano a las iniciativas de ley	Se negó el acceso a la información	La ciudadanía no tiene manera de saber qué iniciativas han sido presentadas y por quién	La ciudadanía puede saber qué iniciativas de ley han sido presentadas y por quien, pero no tiene acceso inmediato al texto completo de todas	La ciudadanía tiene acceso al texto completo de todas las iniciativas de ley presentadas a través del portal oficial del Congreso en la Internet, sin necesidad de hacer una solicitud de acceso a las mismas
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Normatividad aplicable. Información disponible en el Portal del Congreso		
7.4 Beneficio social derivado de iniciativas legislativas	Se negó el acceso a la información	Más del 75% de las iniciativas de ley presentadas corresponden a	Entre el 75% y el 90% de las iniciativas presentadas corresponden a la atención de problemas sociales	Más del 90% de las iniciativas presentadas corresponden a la atención de problemas sociales

		cuestiones de trámite o de gramática jurídica, o no hay modo de saberlo		
Evidencias	Documento oficial con la negativa de información	Resultados del 1.1.1		
8. Ejercicio presupuestal por parte del Congreso	Situación en la que la información requerida para valorar el tópico no existe o es negado el acceso a la misma	Descripción de la situación inaceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación medianamente aceptable del tópico a valorar	Descripción de la situación óptima del tópico a valorar
8.1 Planeación anual del ejercicio presupuestal	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Lineamientos para la planeación presupuestal	Se negó el acceso a la información	No existen lineamientos claros dentro de los reglamentos del Congreso para elaborar la planeación presupuestal	Existen lineamientos dentro de los reglamentos del Congreso para elaborar la planeación anual, basados en la agenda legislativa, pero se aplican solo entre un 65% y un 85% de los mismos	Existen lineamientos dentro de los reglamentos del Congreso para establecer una planeación presupuestal, basados en la agenda legislativa, los cuales son utilizados en más del 85%
Programas Operativos Anuales	Se negó el acceso a la información	No hay evidencias de que en el Congreso se trabaje en base a Programas Operativos Anuales	Los Programas Operativos Anuales carecen de la claridad necesaria para dar un seguimiento adecuado del gasto público del Congreso	Los Programas Operativos Anuales establecen claramente los rubros del gasto público del Congreso, basados en la agenda legislativa
8.2 Ejercicio del presupuesto conforme a lo planeado	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Aplicación del Programa Operativo Anual	Se negó el acceso a la información	El Programa Operativo Anual se sigue en menos del 65%	El Programa Operativo Anual se sigue en un rango entre el 65% y el 85%	Se sigue el Programa Operativo Anual en más del 85%
Apego a los rubros del gasto público	Se negó el acceso a la información	No se siguen los rubros establecidos para ejercer el gasto público del Congreso	Los rubros establecidos para ejercer el gasto público son aplicados en un rango entre el 75% y el 95%	Los rubros establecidos para ejercer el gasto público son aplicados en más del 95%
Reasignaciones presupuestales	Se negó el acceso a la información	30% o más del presupuesto es reasignado a lo largo del año	Entre el 15 y 30% del presupuesto original se reasigna a lo largo del año	Un 15% o menos del presupuesto se reasigna durante el año
Fiscalización del gasto del Congreso	Se negó el acceso a la información	Los órganos fiscalizadores están sujetos al Congreso del Estado	Los órganos fiscalizadores poseen autonomía formal, pero su presupuesto depende del Poder Legislativo	Los órganos fiscalizadores poseen autonomía formal y presupuestal
8.3 Cumplimiento de la Ley de Presupuesto y Gasto Público	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Reglamento de adquisición de bienes	Se negó el acceso a la información	No existe un reglamento sobre adquisiciones y licitaciones públicas para el Congreso	Se tiene un reglamento sobre adquisiciones y licitaciones públicas, pero no se establecen los principios básicos y prácticas que se deben observar en una licitación	Existe un reglamento claro y estricto sobre adquisiciones públicas en el cual se especifica los principios básicos y prácticas a realizarse en las licitaciones
Evidencias	Documento oficial con la negativa de	El reglamento de adquisiciones debe contener los siguientes elementos: 1- Licitación sujeta a discusión pública. 2-Objeto de la licitación.3-evaluación presupuestaria y de		

	información	costo-beneficio para la adquisición del producto o servicio. 4-Evaluación de proveedores de acuerdo a sus cualidades y calidad de sus productos o servicios. 5-Requisitos, reglas y criterios de la licitación accesibles a los proveedores (imparcialidad). 6- Acceso irrestricto a la información para los ciudadanos (derecho a la información). 7-Registros públicos de cómo se lleva a cabo el proceso de licitación.		
Compra directa o asignación	Se negó el acceso a la información	No está regulada para el Congreso	Está regulada, pero se lleva a cabo con base en criterios discrecionales	Por ley solo se lleva a cabo solo cuando se da una de los siguientes casos: de extrema urgencia, debido a desastres; cuando surgen necesidades adicionales y ya existe un contrato; o cuando sólo un proveedor está en posición de responder a una necesidad específica
Concurso invitación por	Se negó el acceso a la información	No está regulada para el Congreso	Está regulada, pero no es obligatorio hacer públicos los requisitos, criterios y reglas, ni accesibles para todos los proveedores	Por ley el concurso por invitación es completamente público y las decisiones de selección están registradas claramente por escrito
Revocación de licitaciones	Se negó el acceso a la información	No hay un método legal para revocar licitaciones en caso de irregularidades	Se hace mención de la revocación de licitaciones, pero no se establece el procedimiento en las normas aplicables	Existen los procedimientos legales para revocar una licitación, definidos paso a paso en la ley pertinente
Criterios de selección de ganador en licitación pública	Se negó el acceso a la información	Los criterios de selección en las licitaciones públicas son discrecionales	Los criterios de elección del ganador de una licitación se basan en el costo más bajo sin tomar en cuenta la calidad del servicio o producto	La selección de los proveedores se basa en la calidad y precio del producto al mismo tiempo que se evalúan las cualidades del prestador del servicio (costos de operación, instalación del servicio, disponibilidad de repuestos, etc.)
Elección de ganador de licitación pública	Se negó el acceso a la información	Las decisiones de las licitaciones públicas están a cargo de una comisión legislativa encargada de este tema	Las decisiones están a cargo de un consejo de licitación que depende de la Secretaría General del Congreso	Las decisiones están a cargo de un comité de revisión autónomo para la licitación y de acuerdo a la importancia de la licitación se abre a discusión pública
Sanciones en caso de irregularidades en una licitación pública	Se negó el acceso a la información	No se estipulan en la ley orgánica las sanciones a las que se hace acreedor un funcionario que cometa irregularidades en una licitación	La ley orgánica del Congreso menciona las sanciones a las que se hace acreedor un funcionario que cometa irregularidades en una licitación, pero los procedimientos para llevarlas a cabo no se encuentran por escrito	La Ley Orgánica del Congreso estipula las sanciones a que se hace acreedor un funcionario público que cometa irregularidades en una licitación, así como los procedimientos para penalizar a la persona
Vigilancia ciudadana sobre el Comité de Adquisiciones	Se negó el acceso a la información	Los procesos de adquisición pueden llevarse a cabo a puerta cerrada	Las adquisiciones son abiertas y sujetas a discusión pública, pero el resultado no se trasparenta	Por ley, un comité ciudadano es incluido en el proceso de consulta de la licitación. Una vez que se tiene el resultado la comunidad es informada del porqué de esta decisión
Calidad del sistema de licitaciones del Congreso	Se negó el acceso a la información	El sistema de licitaciones no es transparente. No se especifican las reglas, métodos ni requisitos	Las propuestas de licitaciones son públicas y cualquier interesado puede entrar al concurso	Las reglas, requisitos y métodos de selección son accesibles para todos los proveedores y contratistas. Se da un trato imparcial en

				términos de fechas límite, confidencialidad, etc.
Transparencia en las decisiones sobre licitaciones públicas convocadas por el Congreso	Se negó el acceso a la información	Los procesos de licitación por parte del congreso están restringidos a la sociedad	Se publica el nombre de los proveedores seleccionados, así como el servicio o producto que ofertan, pero el proceso de selección no es público	Por ley los procesos de licitación son públicos e irrestrictos para los ciudadanos, y se transparentan de forma sistemática con registros que justifican las decisiones de la licitación
8.4 Criterios de asignación salarial	Negro	Rojo	Amarillo	Verde
Apoyo para las casas de enlace legislativo	Se negó el acceso a la información	La partida presupuestal para casas de enlace se reparte entre todos los diputados, uninominales y plurinominales, y no se rinde cuentas de ella	La partida presupuestal para casas de enlace se reparte solo entre los diputados uninominales, pero no se rinden cuentas de ella	No existe partida para casas de enlace legislativo
Criterios de asignación salarial	Se negó el acceso a la información	Los criterios de asignación salarial son discrecionales, no existen tabuladores, ni otro tipo de referencias	Existen tabuladores institucionales, pero no existe evidencia de que se respeten	Los salarios se asignan en base a las recomendaciones del Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial, y se respetan
Partidas discrecionales	Se negó el acceso a la información	La ley permite la existencia de partidas discrecionales sin restricciones	La ley establece los criterios para que una partida pueda ser discrecional	La ley orgánica del Congreso no permite el uso de partidas discrecionales
Personal asignado a las comisiones legislativas	Se negó el acceso a la información	La cantidad de personal asignado a una comisión legislativa la determina discrecionalmente el diputado presidente de la misma	La asignación de personal a las comisiones legislativas se lleva a cabo con base en perfiles de puestos y cantidad de trabajo, pero puede incrementarse a petición de los diputados integrantes de una comisión	La asignación de personal a las comisiones legislativas se hace en base a perfiles de puestos y cantidad de trabajo, y solo puede incrementarse mediante aprobación de la Comisión de Administración
Personal adscrito a los diputados	Se negó el acceso a la información	El personal de confianza adscrito a una sala y su salario son determinados de manera discrecional	El total del personal adscrito a una sala y su salario son determinados de manera discrecional	La cantidad de personal adscrito a una sala y su salario son determinados de acuerdo a las recomendaciones del Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial
Fuente: Observatorio ITESO				