



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Campus León

Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública

Influencia de la profesionalización legislativa en la trascendencia de iniciativas que presentan los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato en las LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021) legislaturas

Tesis que para obtener el reconocimiento al desempeño académico estudiantil "Trabajo Laureado" con fundamento en el artículo 17 del Reglamento de Distinciones Universitarias

Presenta:

Marco Antonio Pérez Moreno

Director: Dr. Ramiro Daniel Sánchez Gayosso

Codirector: Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega

Lector: Dr. Sergio Arturo Bárcena Juárez

Lector: Dr. Jesús Aguilar López

León Guanajuato, octubre 2023

Dedicatoria

A mis padres, que siempre me han apoyado para seguir adelante.

A los estimados, Roberto y Mariano, grandes amigos y compañeros que siempre mostraron su apoyo.

A la Universidad de Guanajuato, mi casa de estudios.

Agradecimientos

Agradezco profundamente a la Universidad de Guanajuato Campus León por darme la oportunidad en 2019 de comenzar a estudiar la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. Fue un excelente recorrido durante cuatro años y no quería que culminará sin la entrega y presentación de mi tesis. Sin embargo, no espero despedirme de la institución que me formó en los últimos cuatro años de mi vida en un campo de estudio maravilloso, al contrario, espero en el futuro tener la oportunidad de regresar ya no como estudiante, sino como profesor-investigador.

También quiero agradecer a mis compañeros de los Seminarios de Investigación I y II por las pláticas, reflexiones y discusiones sobre los proyectos de investigación que en su momento planteamos, que a decir verdad contribuyeron demasiado para aterrizar mis ideas.

Al Dr. Sergio Arturo Bárcena Juárez por mostrar su interés en la investigación desde aquella charla breve pero significativa en la Universidad de Guanajuato. También a la organización Buró Parlamentario de la cual forma parte por brindarme una base de datos con las iniciativas de las LXIII y LXIV legislaturas. Muchas gracias.

Al Dr. Jesús Aguilar López, de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato por haber aceptado ser lector del trabajo. Agradezco sus comentarios, sin duda robustecieron la tesis.

Al Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega, profesor de la División de Ciencias Sociales y Humanidades Campus León por haber aceptado ser codirector, sus comentarios y observaciones a la tesis me ayudaron a mejorar su contenido y su forma de presentación. Muchas gracias.

Al Dr. Ramiro Daniel Sánchez Gayosso, gran profesor. Agradezco mucho su paciencia, su dedicación, su profesionalismo, sus comentarios a mi trabajo y la gran dirección que le dio a mis ideas para que esta investigación viera la luz. Agradezco también el apoyo, la amistad y la confianza que me brindó para participar en la 4ta Semana Nacional de las Ciencias Sociales Comecso y que también continuaron desde aquel primer Seminario de Investigación. Muchas gracias por no dejarme sólo en este exhaustivo pero satisfactorio camino de investigación.

Lista de tablas e imágenes

Gráfica 1. Número de iniciativas presentadas LXIII legislatura	61
Gráfica 2. Número de iniciativas presentadas LXIV legislatura.....	61
Gráfica 3. Tasa de aprobación LXIII legislatura.....	62
Gráfica 4. Tasa de aprobación LXIV legislatura.....	63
Gráfica 5. Frecuencia de las comisiones	64
Gráfica 6. Trascendencia de iniciativas por Grupo Parlamentario LXIII	65
Gráfica 7. Trascendencia de iniciativas por Grupo Parlamentario LXIV	66
Gráfica 8. Número de iniciativas presentadas por legislador LXIII	68
Gráfica 9. Tasa de aprobación por legislador LXIII	69
Gráfica 10. Número de iniciativas presentadas por legislador LXIV	71
Gráfica 11. Tasa de aprobación por legislador LXIV	72
Gráfica 12. Experiencia legislativa LXIII	73
Gráfica 13. Cargos de elección popular LXIII.....	74
Gráfica 14. Cargos dentro del partido político LXIII.....	75
Gráfica 15. Cargos en dependencias públicas LXIII.....	76
Gráfica 16. Mesa directiva LXIII.....	79
Gráfica 17. Grado de estudios LXIII.....	80
Gráfica 18. Áreas de formación LXIII	81
Gráfica 19. Experiencia legislativa LXIV	82
Gráfica 20. Cargos de elección popular LXIV	83
Gráfica 21. Cargos dentro del partido político LXIV	84
Gráfica 22. Cargos en dependencias públicas LXIV	85
Gráfica 23. Mesa directiva LXIV.....	86
Gráfica 24. Grado de estudios LXIV	87
Gráfica 25. Áreas de formación	88
Gráfica 26. Dispersión profesionalización legislativa.....	90
Tabla 1. Operacionalización de la variable independiente profesionalización legislativa	49
Tabla 2. Modelo de análisis para la variable independiente profesionalización legislativa	51
Tabla 3. Operacionalización de la variable dependiente producción legislativa	52
Tabla 4. Índice Multidimensional de Trascendencia para el Congreso del Estado de Guanajuato	57
Tabla 5. Clasificación ordinal de iniciativas	58
Tabla 6. Miembros de comisión LXIII	77
Tabla 7. Miembros de comisión	85
Tabla 8. Correlación de variables	89
Tabla 9. Clasificación de iniciativas por legislador	91
Tabla 10. Profesionalización y producción legislativa LXIII	92
Tabla 11. Profesionalización y producción legislativa LXIV	93
Ilustración 1. Relación de variables	58
Ilustración 2. Índice de profesionalización legislativa	90

Anexo 1. Índice Multidimensional de Trascendencia	105
Anexo 2. Comisiones y total de iniciativas dictaminadas	106
Anexo 3. Unidades de análisis	107

Tabla de contenido

CAPÍTULO I. ESTUDIO DEL PODER LEGISLATIVO A PARTIR DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES-----	11
INTRODUCCIÓN-----	11
LA DIVISIÓN DE PODERES -----	12
DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO-----	15
EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO -----	21
ESTUDIO DEL PROCESO LEGISLATIVO-----	27
CONCLUSIONES-----	36
CAPÍTULO 2. ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA: CONCEPTOS Y PROPUESTA METODOLÓGICA PARA SU ESTUDIO-----	39
INTRODUCCIÓN-----	39
CONCEPTO DE PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA-----	40
Estudio de la profesionalización legislativa bajo un enfoque institucional-----	41
Estudio de la profesionalización legislativa bajo un enfoque individual o de carrerismo ----	42
DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA VARIABLE INDEPENDIENTE-----	48
MODELO DE ANÁLISIS PARA LAS DIMENSIONES DE LA VARIABLE INDEPENDIENTE -----	49
MODELO Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA VARIABLE DEPENDIENTE -----	52
ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE TRASCENDENCIA -----	53
CONCLUSIONES-----	58
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE DATOS -----	60
INTRODUCCIÓN-----	60
ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR GRUPOS PARLAMENTARIO EN LAS LXIII Y LXIV LEGISLATURAS -----	60
Activismo legislativo-----	60
Tasa de aprobación -----	62
Trascendencia de las iniciativas por Grupo Parlamentario LXIII y LXIV -----	65
ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE LAS Y LOS REPRESENTANTES EN LAS LXIII Y LXIV LEGISLATURAS-----	66
Activismo legislativo LXIII legislatura -----	67
Tasa de aprobación LXIII legislatura -----	68
Activismo legislativo LXIV legislatura -----	70
Tasa de aprobación LXIV legislatura-----	71

ANÁLISIS DE LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN LA LXIII LEGISLATURA -----	73
Experiencia Legislativa-----	73
Trayectoria política-----	74
Carrera legislativa -----	76
Formación Académica -----	79
ANÁLISIS DE LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN LA LXIV LEGISLATURA -----	81
Experiencia legislativa-----	81
Trayectoria política-----	82
Carrera legislativa -----	85
Formación académica-----	87
ANÁLISIS DE CORRELACIÓN -----	88
ANÁLISIS DE CASOS ESPECÍFICOS: PROFESIONALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN LEGISLATIVA-----	92
CONCLUSIONES-----	95
REFLEXIONES FINALES -----	97
BIBLIOGRAFÍA-----	100
ANEXOS-----	105

Introducción

Después de la transición a la democracia los estudios en el Poder Legislativo fueron en aumento y significó nuevos retos para la investigación en la materia (Amparo Casar, 2008; Béjar Algazi, 2012; Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, 2013; Espinoza Toledo & Weldon, 2007; Ugalde, 2003). Con la transición a la democracia el Poder Legislativo retomó su posición como principal promotor de iniciativas al mismo tiempo que los legisladores se mostraban más interesados en su trabajo en las Cámaras. Dicho interés se vio reflejado en la gran proliferación de iniciativas presentadas y leyes aprobadas. Algunos investigadores e investigadoras se propusieron buscar explicaciones para tal fenómeno, estableciendo relaciones entre la producción legislativa y factores como el sistema electoral, la prohibición legislativa, entre otras.

Para evaluar el desempeño de los legisladores en un contexto democrático se optó por hacerlo de acuerdo con la cantidad de propuestas que presentaban, relacionándolo con factores externos que impulsan a los legisladores a destacarse por su trabajo en la Cámara, por ejemplo, la competitividad electoral (Bárcena Juárez, 2017). Estudios posteriores se dieron a la tarea de clasificar las iniciativas que presentaban los legisladores para observar si en ese aumento de legislación existían reformas de gran relevancia y no sólo iniciativas simbólicas que poco abonan a la gobernabilidad y solución de problemas públicos. De igual forma se clasificaban de acuerdo con el sector poblacional al que iban orientadas (González Tule, 2016). Sin embargo, los estudios no se decantaron por observar qué tipo de iniciativas presentaban los legisladores con profesionalización legislativa a pesar de usar algunas de sus dimensiones de análisis para explicar la promoción de iniciativas. De ahí que sea necesario observar el tipo de iniciativas que presentan los legisladores, y más específicamente en los congresos locales puesto que los estudios que abarcan la trascendencia de una iniciativa y la profesionalización se han centrado en la arena federal.

El estudio de la profesionalización legislativa entendida como la actividad de los legisladores en dar respuesta a los problemas públicos, buscar entender el proceso de profesionalización que tienen los representantes para ejercer las funciones legislativas a cabalidad, pues su profesionalización tiene incidencia en su desempeño.

Los estudios en la materia han abarcado algunas de las dimensiones de la profesionalización legislativa como lo es la experiencia legislativa, la trayectoria política de los representantes,

etcétera, para explicar el incremento en la producción legislativa en los últimos años, con los cuales se ha llegado a la conclusión de que los legisladores con experiencia legislativa o en su caso, legisladores que han ocupado cargos de elección popular tienden a presentar más iniciativas que sus contrapartes que no tienen la experiencia ni la trayectoria (Bárcena Juárez, 2017). Sin embargo, el propósito de esta investigación no es replicar dicho conocimiento en un congreso local a partir de las experiencias y trayectorias de los legisladores, al contrario, su propósito es analizar la influencia de la profesionalización legislativa en la trascendencia de las iniciativas, pues es un campo en el que poco sabemos cómo reditúa la profesionalización de un legislador.

La profesionalización de un legislador ha sido un tema de extenso debate en la opinión pública y en la academia, no sólo por los bajos niveles de confianza que existen hacia el Poder Legislativo y sus integrantes (ENCUCI, 2020); sino también, porque al igual que cualquier otra actividad de la vida cotidiana se requieren profesionales y la actividad política no queda exenta de ello por al menos dos razones. La primera tiene que ver con responder a la necesidad de buscar que los legisladores se especialicen en temas concretos para que puedan dar una mejor respuesta a sus representados y, la segunda, para mejorar la calidad de la representación en todos sus sentidos. Así, partimos entonces de que la profesionalización legislativa se enfoca particularmente a la actividad de los legisladores que tienen como principal objetivo dar respuesta a las demandas de la ciudadanía mediante la elaboración y presentación de iniciativas (Valencia Escamilla, 2010).

Su estudio se ha enfocado en dos líneas que coinciden en que la profesionalización, tanto de la institución como de sus miembros, permite mejorar las capacidades de respuesta a las demandas del ciudadano. El enfoque individual ofrece información respecto a la profesionalización de los legisladores, permite conocer su habilidad para trabajar y negociar iniciativas de ley y de impulsar una agenda legislativa de forma eficiente gracias a su conocimiento de la actividad parlamentaria.

La conjugación de estos aspectos con la capacidad del representante para identificar y ser receptivo a las demandas ciudadanas retrataría al legislador profesional, es decir, un legislador con la capacidad y habilidad de ser receptivo a las demandas ciudadanas, pero, además, ser un especialista en la elaboración y presentación de iniciativas con argumentos especializados y pericia técnica para ofrecer a sus representados una solución eficiente.

La importancia de estudiar la profesionalización legislativa radica en identificar cómo influye en la trascendencia de las iniciativas, de ahí los debates y la preocupación por tener legisladores profesionales, pues, a decir verdad, son actores con gran influencia en la agenda política en donde sus decisiones pueden beneficiar o afectar a un gran número de personas. Por ello, es legítimo el cuestionamiento sobre quiénes son nuestros representantes y cuáles son sus trayectorias, de manera que la profesionalización permita mejorar sus capacidades de respuesta y una toma de decisiones más eficiente.

La pregunta de investigación que derivó de la revisión de la literatura y que guiará la investigación es la siguiente:

→ **¿Qué tipo de iniciativas presentan los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato con profesionalización legislativa en las LXIII y LXIV legislaturas?**

La hipótesis que se trabajará es la siguiente:

→ **Los tipos de iniciativas que presentan los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato varían de acuerdo con su profesionalización legislativa, pues a mayor profesionalización se esperaría que las propuestas sean de gran relevancia para la solución de problemas públicos, más no así en donde la profesionalización legislativa es baja y las iniciativas son en gran medida de baja importancia, ya que sólo se promueven cambios menores o de carácter simbólico.**

El objetivo general es el siguiente:

→ **Analizar la influencia que tiene la profesionalización legislativa en la relevancia de las iniciativas que proponen los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato en las LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021) legislaturas.**

La investigación se divide en tres grandes apartados. El primero de ellos abarca una reflexión teórica sobre el Poder Legislativo a partir de la teoría de la división de poderes poniendo particular énfasis en su función legislativa de donde se obtiene la materia prima que son las iniciativas y a través de las cuales se da respuesta a las demandas ciudadanas. El segundo capítulo abarca el desarrollo de la propuesta metodológica para el estudio de la profesionalización, su concepto y

principales dimensiones de análisis, así como el modelo de análisis para observar el grado de profesionalización de los legisladores.

Por último y no menos importante, el tercer capítulo muestra de manera descriptiva-analítica los resultados de la investigación, la producción legislativa y la configuración de la profesionalización legislativa en ambas legislaturas de estudio, así como el análisis de correlación de nuestras variables de estudio.

Los principales resultados de la investigación dan cuenta de que la principal fuente de profesionalización no es la experiencia legislativa, sino más bien la trayectoria política. Después de analizar la correlación entre nuestras variables el resultado nos dice que una mayor profesionalización no garantiza la trascendencia de una iniciativa.

Capítulo I. Estudio del Poder Legislativo a partir de la teoría de la división de poderes

Introducción

El presente capítulo aborda la teoría de la división de poderes, una idea política que fraguó en Locke pero que se vio materializada con Montesquieu. La pregunta que guía este capítulo es la siguiente: *¿cuál es el diseño institucional del Poder Legislativo en México a partir de la teoría de la división de poderes?* Con el objetivo de *describir el Poder Legislativo en México a partir de la teoría de la división de poderes*, se plantea una revisión a los postulados de Locke y Montesquieu y se revisan las principales funciones del legislativo como resultado de las facultades que con el tiempo se le han asignado para fungir como un contrapeso a los demás poderes.

Por otro lado, también se discute el diseño institucional que el Poder Legislativo puede tener. En dicho apartado se muestran las justificaciones que la literatura y la misma teoría política ha dado sobre el tema, justificaciones que van con mayor énfasis al diseño bicameral.

Por último, se plasma el diseño institucional en México, ya que tanto Locke como Montesquieu, así como el diseño de Estados Unidos, fueron una fuerte influencia para que se adoptara la idea de la división de poderes desde la Constitución de 1824 y que, hoy en día, se mantiene. En las primeras constituciones de México se vislumbra el diseño bicameral bajo argumentos que positivamente contribuyeron también a que una serie de Estados se decantaran por el mismo diseño, aunque en un principio la función del Senado estatal no era propiamente compartir la función legislativa, sino que fungía como un órgano aparte. Sin embargo, con el devenir de los años los congresos locales se han conformado bajo un sistema unicameral, una particularidad que diferencia el diseño institucional del legislativo mexicano con el de Estados Unidos.¹

Cabe señalar que se utilizará el término “Poder Legislativo” para hacer referencia a la asamblea en la cual reside la potestad de hacer las leyes y demás funciones en México, ya que, como tal, en sistemas presidenciales como lo es México, al congreso se le denomina legislativo. A diferencia de los sistemas parlamentarios en los cuales se les denomina “Parlamento”.

¹ A lo largo de los apartados dos y tres del presente capítulo se aborda la influencia de la división de poderes y el diseño institucional del legislativo estadounidense en el mexicano, evocando referencias históricas que dan cuenta del diseño a nivel federal y la conformación de legislativos unicamerales en las entidades federativas.

La división de poderes

La división de poderes es una de las grandes ideas políticas que tuvieron lugar en el siglo XVI y XVII. Una teoría desarrollada por Montesquieu² pero que, de manera anticipada, Locke³ había expuesto en sus tratados sobre el gobierno civil. En su concepción clásica la división de poderes tanto para Locke como para Montesquieu era necesaria para asegurar la preservación de las libertades de los individuos en la sociedad y evitar el abuso del poder.

En ese sentido, Locke expone en su célebre obra *Ensayo sobre el gobierno civil* la necesidad de que exista un ente que garantice la libertad de los individuos cuando estos deciden abandonar su estado de naturaleza. El ejercicio de poder incierto e injusto dentro del estado de naturaleza es lo que obliga al individuo a depositar su poder en manos de uno solo para que este lo ejerza en aras de garantizar la preservación de la propiedad de los individuos (Locke, 2008a), una propiedad entendida como la posesión de vida del individuo, de su libertad y de sus bienes. Dicho poder, expone Locke, será depositado en el Poder Legislativo y será este quien dicte las leyes que regulen la convivencia de la comunidad y permitan el goce de las propiedades en un ambiente seguro y pacífico (Locke, 2008b).

El Poder Legislativo sería establecido para defender al hombre de todos aquellos inconvenientes a los que se está expuesto en un estado de naturaleza. A saber, con reglas fijas y conocidas por todos los integrantes de la sociedad se evitaría que cada uno resuelva las controversias que surjan entre los hombres, pues dentro del estado de naturaleza cada individuo tiene el mismo poder. En un estado así, cada individuo es juez y ejecuta la ley de la naturaleza sesgado por sus pasiones e intereses propios (Locke, 2006). Es así como surge el Poder Legislativo con la única finalidad de preservar el bien común y las propiedades del individuo.

Sin embargo, cabe acotar ciertas consideraciones a las cuales se debe apegar el Poder Legislativo. La asamblea como tal no puede ir más allá de lo que pide el bien común ni ir más allá del fin para el que fue creado, en ese caso no habría necesidad de integrarse a una sociedad si dentro de la misma a quien se le depositó el poder tiene la fuerza para despojar a los individuos de sus propiedades. El Poder Legislativo debe gobernar y regirse bajo los principios por los cuales fue creado, es decir, debe actuar de manera que garantice la preservación de las propiedades. Los

² Charles Louis de Secondat

³ John Locke

legisladores o personas que integren el Poder Legislativo no pueden gobernar mediante decretos arbitrarios, no pueden aumentar impuestos sin el consentimiento de la sociedad y, sobre todo, el Poder Legislativo no puede transferir sus facultades legislativas a ningún otro órgano o individuo (Locke, 2006). Esta última condición cobra relevancia no sólo porque el Poder Legislativo es el Poder Supremo, sino porque el poder de legislar ha sido delegado por el pueblo y no puede transferirse a otro por ningún motivo. De hecho, desde la perspectiva de Locke, no puede existir alguna ley que no haya sido sancionada por los legisladores, en todo caso, no tendría el respaldo ni el consentimiento de la sociedad. En ese sentido “[...] nadie puede ostentar el poder de hacer leyes, excepto por consentimiento y autoridad recibidos de la sociedad misma.” (Locke, 2006, pp. 131-132), consentimiento y autoridad que sólo tiene el Poder Supremo.

En la medida que se cuente con un poder que sea el que dicte la norma, surge la necesidad de que exista un poder que ejecute la norma. La justificación radica en que un mismo poder no puede por ningún medio, aplicar la norma y, si fuese así, se estaría frente a un poder sin límite alguno, por lo tanto, dichas funciones deben separarse (Melgar Adalid, 2016). Además, los hombres están en constante fragilidad y pueden ser tentados a ejecutar la norma que ellos mismos han creado con miras a ser exentos de no estar sujetos a las mismas (Locke, 2006). De ahí entonces que surja el Poder Ejecutivo para la aplicación del derecho creado por el Poder Supremo.

Por otra parte, la concepción que tenía Montesquieu sobre la división de poderes no se aleja de la concepción de Locke en el sentido de que ambos advertían la necesidad de preservar la libertad de los individuos. De hecho, para Montesquieu el objetivo de las leyes era conseguir la libertad para que los individuos pudieran hacer todo aquello que las leyes permitieran y sólo sería posible a través de la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Sainez Araiza, 2001). La concepción clásica de Montesquieu radica entonces en una separación tripartita del poder en tres órganos distintos y con funciones específicas.

Visto de esta forma, al Poder Legislativo le corresponde la creación del derecho, las cuales son reglas generales que reciben la denominación de leyes; al Poder Ejecutivo en consecuencia le corresponde administrar el Estado ejerciendo su facultad reglamentaria dentro del marco legal creado por el Poder Legislativo y; al Poder Judicial, le corresponde la administración de la justicia y la interpretación de la norma en función de observar lagunas que no fueron previstas por quien creó el derecho (Berlín Valenzuela, 1993; Sainez Araiza, 2001). De este modo, se observa que la

división tripartita establece los campos de acción de cada poder y funciones específicas, es decir, opera de manera que ningún poder prevalezca por encima del otro y no recaen en las manos de la misma persona, sino más bien, están depositados en diferentes individuos con lo que se garantiza la independencia y autonomía para el cabal equilibrio y control del poder.

Hoy día, el Poder Legislativo se ve desde una perspectiva más compleja, representa un cambio radical para la visión que Locke y Montesquieu habían pensado, pues sin duda “se trata de modelos elaborados hace tres siglos con referencia a arreglos institucionales incomparablemente más simples que los de las actuales democracias constitucionales [...]” (Ferrajoli, 2008, p. 339). Esta idea se observa por las atribuciones que ha adquirido el Poder Legislativo para servir como un contrapeso efectivo con el Poder Ejecutivo y Judicial, se trata de actividades que van más allá de la esfera de la representación y la facultad legislativa.

El principio de la división de poderes, tal como lo pensaron Locke y Montesquieu, era simplemente preservar las propiedades del individuo y garantizar la separación e independencia de los poderes públicos. Sin embargo, conforme han ido avanzando las sociedades, las dinámicas se tornan más complejas y requieren de contrapesos más efectivos. En un principio, representar y legislar eran las principales encomiendas que representaban al Poder Legislativo. La función representativa constituía su principal elemento, la cual se expresa a través de su composición y por lo tanto representa la pluralidad de una sociedad. La función legislativa se le consideró como la más importante por estar referida a la creación del derecho, un aspecto fundamental que se ve desde la idea de Locke con el establecimiento del Poder Legislativo como primera tarea de una sociedad.

Pensar hoy día que estas dos son las actividades de una asamblea, se estaría reduciendo la influencia que la misma puede tener para el sistema político y para la efectiva solución a los problemas públicos que las sociedades contemporáneas demandan. En palabras de Pasquino “[...] una identificación estrecha y exclusiva de los parlamentos con la legislación corre el riesgo de hacer perder de vista las otras importantes funciones llevadas a cabo por los parlamentos.” (p.208), o peor aún, “[...] no se logrará ni siquiera comprender la real importancia del parlamento en los sistemas políticos democráticos [...]” (Pasquino, 2011, p. 208). De tal suerte que, bajo dichas consideraciones, el Poder Legislativo también ejerce la función de control sobre el Ejecutivo.

Dicha función permite que el Poder Legislativo tenga un rol examinador de las acciones del gobierno ya sea por medio de la fiscalización, de la aprobación de proyectos de ley, aprobación de presupuesto y creación de comisiones de investigación, entre otras (García Montero, 2017).

Estudios recientes han mostrado cierto interés por mejorar las funciones de control que tienen los parlamentos o legislativos, de hecho, las funciones descritas líneas arriba sólo se enmarcan en un control jurídico-procedimental o constitucional, las cuales garantizan que las actividades del Ejecutivo respondan a la voluntad popular (García Morillo, 1985, citada por Ramírez León, 2013, p. 35). En un sentido más estricto, este tipo de control responde más bien a una lógica de control horizontal “[...] que tiene que ver con los límites de los poderes políticos, o bien, por los controles mutuos de los diversos ramos del poder, en este caso, Ejecutivo y Legislativo” (Ramírez León, 2013, p. 39). Ramírez de León propone que la técnica de control jurídico-procedimental sea complementada por técnicas de control sustantivas-administrativas, entendidas como un control que no queda en la vigilancia e inspección de las acciones del Ejecutivo y demás actores, sino que busca tener la posibilidad de incidir en los procesos decisionales mediante una forma de cogobierno para la solución de los problemas públicos (Ramírez León, 2013).⁴

Las tres funciones descritas han sido consideradas como las más importantes que realiza el Poder Legislativo en las democracias modernas, ya que revisten de gran importancia para dar cuenta de la influencia que tiene el legislativo en los sistemas democráticos modernos.

A partir de este breve esbozo teórico de la división de poderes es posible abordar el diseño institucional que ha predominado en México, pero antes, se atiende la discusión sobre un sistema bicameral o unicameral, tema que abarca el siguiente apartado.

Diseño institucional del Poder Legislativo

Hablar del diseño institucional del Poder Legislativo nos remite a tratar si la asamblea en la cual fue depositado es unicameral o bicameral, es decir, si se deposita para su ejercicio en una sola cámara o en dos. Se dará mayor énfasis al diseño bicameral en el presente apartado puesto que a decir de algunos autores, es el diseño por el que más se ha optado en países europeos y latinoamericanos, con excepción de algunos casos en la última región (Nolte, 2007). En ese sentido

⁴ Véase Ramírez de León, L. (2013). El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

“Una legislatura bicameral es aquella cuyas decisiones y deliberaciones se llevan a cabo en dos cámaras por separado” (Puente, 2010, p. 254).

Algunos antecedentes político-doctrinarios sobre la existencia de dos cámaras se pueden rastrear en los primeros años de independencia de los Estados Unidos y más específicamente en la célebre obra de Alexander Hamilton y sus colegas.⁵ Sobra decir que la influencia de los postulados de Locke y Montesquieu estaban presentes.

Después de la independencia de las trece colonias de la corona británica, fue necesario llevar a cabo la unidad en el país. En ese sentido, se acordó realizar un congreso que contaba con la representación de las trece colonias por medio de delegados,⁶ de ahí surgieron los artículos de confederación (1782). Dentro de los artículos se había establecido entregar facultades a un cuerpo legislativo de carácter unicameral, por lo tanto, tenía la máxima autoridad y como tal, no se formuló una división de poderes. En un primer momento los artículos de la confederación buscaban dar un cauce de convivencia política con los demás Estados más no formar uno nuevo (Melgar Adalid, 2016). A pesar de que el diseño constitucional no ofrecía las características de una división de poderes, si ofrecía un diseño que permitía una nueva organización política: el federalismo; que más tarde sería una pieza fundamental para los debates del constituyente de 1787 para la constitución.

El primer diseño que contemplaba un Poder Legislativo unicameral trajo consigo una serie de inconformidades ya que toda la autoridad recaía en él, no existía un poder central que pudiera dictar ciertas normas y no eran obedecidas sus órdenes por los demás Estados (Melgar Adalid, 2016), por lo tanto, las inconformidades fueron consideradas por los constituyentes de 1787 y como resultado, el texto constitucional de Filadelfia suprimió en su totalidad los artículos de confederación.

El diseño constitucional que se proponía en 1787 se fundamenta principalmente por el federalismo y la división de poderes. En otras palabras, se definió un diseño constitucional que promovía la división del poder político, las ramas del gobierno tenían facultades que se justificaban en la división de poderes y se proponía un cabal sistema de pesos y contrapesos tanto a nivel federal como en lo local. Las ideas de Montesquieu estaban más que presentes en la asamblea, baste con

⁵ Su obra se titula “El Federalista”, una serie de ensayos publicados bajo seudónimos entre 1787 y 1789 que buscaban particularmente la ratificación y defensa de la constitución de Estados Unidos. Los demás autores fueron John Jay y James Madison.

⁶ Los delegados eran nombrados cada año por las legislaturas de los Estados.

mencionar que varios de los integrantes mostraban un pleno conocimiento de las ideas de la división de poderes.⁷

El sistema de pesos y contrapesos para el Poder Legislativo se determinó mediante la imposición del bicameralismo, acentuando en todo momento la representación igualitaria en tamaño y riqueza de los Estados. De ahí entonces “se aprobó una cámara de representantes que se integraría con diputados de los estados en número proporcional al tamaño de su población y un senado integrado por dos senadores por estado, independientemente del tamaño de su población o territorio” (Melgar Adalid, 2016, pp. 67-68). Las justificaciones sobre el Senado se especificaron de una manera más particular en “*El Federalista*”.⁸

A saber, el diseño del Senado tenía las siguientes características

[...] 1. Los requisitos para ser senador tendrían que ser distintos a los de diputados: fundamentalmente una mayor edad y un mayor periodo de ciudadanía; [...] 2. La elección de senadores tendría que ser, igualmente, de una manera distinta que la de los diputados, por lo que la selección correría a cargo de las legislaturas de las entidades federativas; [...] 3. El Senado debe procurar la representación igualitaria de los estados, sin importar el tamaño territorial ni la población de las entidades federativas en lo individual, [...] y 4. El número de senadores tendría que ser menor que el de diputados y la duración de su cargo debería ser mayor que la de sus colegisladores [...] (González Oropeza, 2008, p. 18).

A manera de contexto de las características que se han esbozado, asegurar un pleno sistema de pesos y contrapesos del poder fue una discusión amplia en el *Federalista*, después de una revisión a los postulados de Montesquieu y un análisis de las constituciones de los Estados, se vislumbra que no existe una clara separación de los poderes como en la teoría debería existir. Para establecer una división clara en la práctica, señala Madison en el artículo LI del *Federalista* que el defecto “[...] debe suplirse ideando la estructura interior del gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en su sitio” (Hamilton *et al.*, 2001, p. 219). De tal afirmación se puede inferir que el diseño bicameral propone

⁷ James Madison, como ejemplo, señalaba en la asamblea la necesidad de que “los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, estén separados e independientes, uno de los otros” (Madison, J, citado por Melgar Adalid, 2016, p. 68).

⁸ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay escribieron una serie de artículos que justamente, analizaron cada uno de los artículos de la Constitución de 1787 en aras de cimentar una base de defensa ante los ataques de diversos actores que estaban en contra de la constitución.

en un sentido amplio que las partes constitutivas del Poder Legislativo funcionen como un medio de conservación entre las mismas, es decir, un contrapeso interno.

Dividir la legislatura en ramas diferentes con sistemas de elección y de actuación diferentes es por lo tanto un remedio para evitar el predominio de una sola autoridad legislativa (Hamilton *et al.*, 2001). Las primeras justificaciones que abogan la presencia de un Senado tienen que ver con su sistema de elección, requerimientos y medios de actuación. Para Madison, el ciudadano que aspire a ser senador debería tener 30 años y contar con nueve años de ciudadanía porque a esa edad la persona tiene una plenitud de conocimiento y una solidez de carácter (Hamilton *et al.*, 2001), a diferencia de la Cámara de Representantes en la cual necesitaban 25 años y siete de ciudadanía.

El Senado como tal, es necesario para equilibrar la desproporcionalidad de representación de la Cámara de Representantes, la cual era elegida directamente por el pueblo y se tomaba en cuenta el número de habitantes y el tamaño del Estado, de ahí su desproporcionalidad. Sin embargo, que la Cámara sea tan numerosa no quiere decir que sea desproporcional *per se*, sino más bien, debe dar cuenta de la pluralidad de intereses que por naturaleza misma de su composición debe expresar. La composición del Senado, por el contrario, se basa en la igualdad y proporcionalidad, pues en él se encontraban representados todos los Estados de la federación en números iguales sin importar el número de habitantes, tamaño del Estado o riqueza.

Respecto a su actuación, la presencia de un Senado no sólo es pertinente sino necesaria “[...] por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas” (Hamilton *et al.*, 2001, pp. 263-264). Por esto, el Senado actúa como una Cámara colegisladora que permite corregir las fallas y principios de legislación que tiene la Cámara de Representantes. Es decir, el Senado actúa como un obstáculo para los actos legislativos que se presentan por las fluctuaciones políticas y que, por lo tanto, resultan inconvenientes.

Ahora bien, más recientemente las discusiones académicas sobre el bicameralismo y específicamente sobre la existencia de una segunda Cámara han sido vastas, de hecho, mucho de lo expresado por Madison en el Federalista se puede observar en tales discusiones. De manera amplia, la literatura ha puesto sobre la mesa al menos cuatro justificaciones que conlleva a depositar el Poder Legislativo en dos Cámaras, así como una serie de desventajas por las cuales en algunos países es eliminada.

Las justificaciones por las cuales predomina un sistema bicameral son las siguientes: se representan intereses distintos, la Cámara de Diputados representa al pueblo y el Senado a los Estados, en otras palabras, el Senado representa el federalismo; se generan resultados más estables en términos de la producción legislativa, se presenta una amplia deliberación con lo cual se consiguen consensos más amplios y, contribuye a la división de poderes en el sentido de fungir como un contrapeso a la Cámara de Diputados (García Montero, 2017; González Oropeza, 2008; Nolte, 2007;⁹ Pasquino, 2011; Puente, 2010).

Sus desventajas, por el contrario, es que se presenta la redundancia, el bloqueo legislativo que conlleva en algunos casos a la parálisis, un gran costo económico y la duplicidad del trabajo en el proceso legislativo (González Oropeza, 2008; Puente, 2010).

Sin embargo, para dar cuenta de la relevancia que adquiere la existencia de dos Cámaras, es pertinente no solo vislumbrar las ventajas del diseño bicameral con su composición en general, sino que es necesario justificar su existencia por diferencias relevantes y por tareas específicas que tienen ambas Cámaras (Pasquino, 2011). Por ello, la clasificación del bicameralismo ha seguido la tipología de Lijphart (2012) con base en dos conceptos que permiten diferenciar ambas Cámaras tanto en su composición como en sus tareas específicas, así como ver los instrumentos legales que les permiten a las segundas Cámaras tener un peso central en el funcionamiento del Poder Legislativo.

La simetría y la congruencia¹⁰ son los conceptos clave que hacen de la segunda Cámara un actor fundamental en el proceso decisorio. Por lo tanto, la simetría alude a las funciones y poderes que constitucionalmente tienen ambas Cámaras, así como la legitimación democrática que tienen por el método de selección de manera que ninguna puede prevalecer por encima de la otra (García Montero, 2017; Lijphart, 2012; Nolte, 2007). Las asambleas asimétricas, por el contrario, son desiguales, no tienen los mismos poderes (Lijphart, 2012), y por lo general la segunda Cámara se

⁹ En el trabajo de Nolte se entrevistó a senadores de distintos países y “Están de acuerdo en que la discusión consecutiva de una ley en dos cámaras amplía la diversidad de los intereses sociales representados, aumenta el grado de consenso político y mejora la calidad técnica de la ley. Pero conceden que también demora el trámite de la ley” (Nolte, 2007, p. 30).

¹⁰ Ambos conceptos se nutren de las discusiones que se han dado sobre el bicameralismo, desde sus justificaciones en el Federalista como en la literatura reciente.

encuentra subordinada a la primera. Es por ello por lo que, la simetría más que nada aparece cuando dentro del proceso legislativo ambas Cámaras tienen un peso significativo.

De manera concreta, se pueden clasificar a los bicameralismos desde un diseño perfecto:

[...] donde ambas cámaras son igualmente simétricas y no existen diferencias en cuanto a capacidad legal entre ambas, pero una decisión adversa de cualquiera de ellas puede hacer fracasar un proyecto legislativo ya que no se cuenta con mecanismos alternativos para resolver la diferencia entre una cámara y otra (Puente, 2010, p. 258).

Hasta un bicameralismo débil, el cual

[...] se atribuye a aquellas legislaturas cuya capacidad de influir en el proceso legislativo se reduce a sugerir, observar o revisar los proyectos aprobados por la Cámara baja pero no cuentan con capacidad de veto ninguna y su papel es únicamente revisar y en algunos casos sugerir cambios pero sin facultades de iniciar legislación o vetar [...] (Puente, 2010, p. 257).

Por el contrario, la congruencia/incongruencia refiere a cuán diferentes son las cámaras en su composición y métodos de selección de los legisladores (García Montero, 2017; Nolte, 2007). La incongruencia permite ver que al tener las Cámaras diferentes composiciones, se representan intereses distintos.¹¹ Si ese fuese el caso, en donde ambas cámaras difieren en su composición y métodos de selección, se les puede llamar incongruentes (Lijphart, 2012). Ciertamente, este concepto de congruencia/incongruencia lo podemos observar de manera teórica y práctica desde el Federalista con la justificación del Senado, pues como se mostró, la Cámara de Representantes o Cámara Baja se compone de representantes electos por la ciudadanía y, por lo tanto, su legitimación reside ahí, en cambio, el Senado o Cámara Alta se componía de senadores electos por las legislaturas de los Estados de la Federación en cantidades iguales. Asimismo, su encargo representativo tendía a ser un mayor periodo de tiempo en comparación a la Cámara de Representantes.

¹¹ Es común observar en países que tienen un diseño bicameral la composición de la Cámara baja o de diputados es mayor en número de integrantes y representan a distritos específicos, mientras que la composición de la Cámara alta o Senado es menor y representan a los Estados, los requisitos para ser legislador varían dependiendo la cámara. Esta cuestión quedará más evidente en el apartado siguiente.

A manera de cierre, las discusiones sobre el diseño institucional que tiene el Poder Legislativo a partir de la división de poderes nos sirven de referencia para describir cuál es el diseño del Poder Legislativo en México, tema que abarca el siguiente apartado.

El Poder Legislativo en México

La influencia de los postulados teóricos de Locke y Montesquieu no quedaron aislados de ser conocidos en otros países, ya que a partir de sus concepciones se delimitaron los campos de acción de los poderes públicos dentro de las democracias liberales.

En este orden de ideas, en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento por excelencia que establece las características del Poder Legislativo, sus atribuciones y sus relaciones con los demás poderes públicos. De hecho, desde sus primeras constituciones se encontraba el principio de la división de poderes y el diseño bicameral del Poder Legislativo tanto a nivel federal, como en las constituciones de algunos Estados. Desde la Constitución de 1824 ya se vislumbraba la idea de que el Senado sería como tal la representación del federalismo, en palabras de González Oropeza:

El Senado fue un elemento característico del Congreso federal desde 1824. [...]. Entre tales juicios se plantearon, en nuestra opinión, las dos justificaciones fundamentales para crear del Senado: rectificar la desproporción de la representación popular y crear un proceso legislativo más ponderado (González Oropeza, 2008, p. 33).

Fue característica principal del constituyente de 1824 plantear un diseño bicameral,¹² esto con la finalidad de evitar las pasiones y desbordamientos políticos que pudieran ocurrir en la Cámara baja por el contexto político. Su composición también sería diferente a la Cámara de Diputados pues el Senado era elegido por las legislaturas locales, de hecho, eran elegidos dos senadores por entidad federativa con la mayoría absoluta de votos de los congresos locales,¹³ una gran influencia del diseño bicameral de Estados Unidos.

Cabe destacar que la división de poderes también se encontraba establecida en algunos Estados, y de manera particular el diseño bicameral, sin embargo, a partir de un decreto en 1876, el Poder

¹² “Artículo 7. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Éste, se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores” (Poder Judicial de la Federación, 2010b, p. 336).

¹³ “Artículo 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovado por mitad de dos en dos años” (Poder Judicial de la Federación, 2010b, p. 337).

Legislativo, a diferencia del Congreso de la Unión, recae en un legislativo unicameral y su integración varía dependiendo del Estado. Asimismo, la constitución de cada Estado especifica las características, funciones, composición y relación con los demás poderes públicos. Aunque su diseño institucional es unicameral, también adquieren relevancia sus funciones para controlar al gobierno y legislar en el ámbito de sus competencias, determinadas en parte por el federalismo mexicano.

En relación con lo anterior, como contexto:

[...] sorprenderá conocer que, en México, la segunda Cámara estuvo en las primeras constituciones de varios estados, con el propósito de cumplir diversos objetivos políticos, además del común de concurrir en la aprobación de los proyectos de ley. El control político de la constitucionalidad local, la solución de conflictos políticos, la ratificación de nombramientos, la supervisión de la administración pública y la representatividad política de las regiones, son algunas de las funciones políticas propias que podría tener una segunda Cámara, aparte de la concurrencia legislativa que daría mayor legitimidad a las iniciativas de ley discutidas y, en su caso, aprobadas (González Oropeza, 2008, p. 30).

Propiamente los debates del constituyente de 1824 animaron a los congresos locales a establecer un diseño bicameral, además la misma constitución dejaba a los Estados decidir sobre la integración de sus congresos.

Como ejemplos, sirva el caso del Estado de Jalisco, del Estado de Yucatán y del Estado de Puebla, donde el primero tuvo a bien destacar al Senado en su constitución de 1824. Sin embargo, su diseño mantiene una peculiaridad ya que como tal no estaba dentro del congreso y no funcionaba como colegisladora, sino más bien fungía como un órgano de gobierno autónomo (González Oropeza, 2008), lo mismo se podría argumentar sobre el Senado en el Estado de Yucatán porque no era propiamente una colegisladora sino un cuerpo consultivo (González Oropeza, 2008).

El Estado de Puebla resultó ser el caso más tardío en instalar un Senado, en sus motivaciones reside una gran particularidad, propia de los debates que se mencionan como una desventaja del unicameralismo. Si para evitar las pasiones políticas y aprobación de leyes de manera apresurada se justificaba la existencia de la segunda cámara, el caso de Puebla es perfecto, pues en la Cámara de Diputados era común el gran ausentismo de los legisladores y las leyes se votaban con el mínimo

de cinco diputados (González Oropeza, 2008). De hecho, el Senado de Puebla fue el último en funciones incluso cuando en México no había un Senado a nivel federal.¹⁴

Ahora bien, la constitución de 1857 eliminó al Senado¹⁵ y toda idea de optar por una segunda Cámara bajo argumentos que versaban sobre los costos de mantener la misma y el retraso que hacía al proceso legislativo (González Oropeza, 2008), por lo tanto, durante el tiempo que el Poder Legislativo operó bajo un diseño unicameral, resultó ser un poder sin límite alguno y sin contrapeso efectivo, ya que, además, se eliminó el veto con lo que se dejó indefenso al Poder Ejecutivo (Melgar Adalid, 2016). Sin embargo “[...] no pasó mucho tiempo sin que se rectifique esta omisión y fuera restablecido en la reforma constitucional de 1874” (González Oropeza, 2008, p. 19).¹⁶

En referencia a los diseños institucionales de los Estados, la constitución de 1857, al igual que la de 1824, asignaron a los Estados que el gobierno se dividiría en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, particularmente los Estados tenían que decidir la integración del congreso local (Melgar Adalid, 2016).

Para la constitución de 1917 muchos de los artículos de las citadas normas fueron considerados, de ahí que en su artículo 50 señala que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de diputados y la otra de senadores (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Su diseño institucional reviste de gran relevancia porque el “[...] bicameralismo adoptado en México es que ninguna cámara tiene el poder de prevalecer sobre la otra” (Nacif, 2005, p. 15). Por lo tanto, se puede señalar que es un bicameralismo simétrico fuerte,¹⁷ no sólo porque ninguna prevalece sobre la otra, sino también porque ambas cámaras están dotadas de responsabilidades para el cumplimiento de sus funciones.

¹⁴ La razón fue el “[...] decreto del 29 de noviembre de 1876, por el cual Porfirio Díaz cesó a todos los poderes en los estados que habían funcionado hasta el 17 de noviembre del mismo año, por lo que el nuevo gobernador del Estado José María Couttolenc clausuró el 31 de octubre de 1876 las sesiones del último Senado estatal” (González Oropeza, 2008, p. 53).

¹⁵ “Artículo 51. Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión” (Poder Judicial de la Federación, 2010a, p. 534).

¹⁶ Un primer momento para establecer el Senado nuevamente, fue bajo la presidencia de Benito Juárez, con la llamada “Ley de convocatoria” en 1867, con la cual buscaba además otra serie de reformas sin tomar en cuenta la constitución de 1857.

¹⁷ La segunda Cámara en México tiene los mismos poderes legislativos que la Cámara baja con excepción de las facultades exclusivas (Puente, 2010).

De hecho, cada cámara tiene facultades que le son exclusivas, en el caso de la Cámara de Diputados, sus funciones se encuentran consagradas en los artículos 74 y 75, mientras que las funciones de la Cámara de Senadores se encuentran en el artículo 76. Para su función legislativa, a pesar de tener facultades exclusivas, ambas cámaras son órganos inseparables al momento de legislar por lo que “*la ley es el resultado de la voluntad convergente de los dos órganos*” (Nacif, 2005, p. 15).¹⁸ Tal apreciación simplemente refuerza la relevancia del diseño institucional bicameral en México. En la práctica, para el procesamiento de una ley, una cámara toma el papel de cámara de origen (de donde sale la iniciativa/dictamen) y la otra cámara actúa como revisora, de manera que nutre el debate, o bien, rechaza la propuesta y esta vuelve a la cámara de origen. Asimismo, ambas cámaras tienen la facultad de iniciar el proceso legislativo.

En cuanto a su composición, las dos cámaras requieren de la representación política democrática-electoral entendida como la acción de los individuos de votar libre y periódicamente por un grupo de personas para representar sus intereses en el congreso. En ese sentido, la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, 300 por mayoría relativa¹⁹ y 200 por representación proporcional,²⁰ por su parte la Cámara de Senadores se compone de 128 representantes,²¹ de los cuales 32 son de representación proporcional.

Particularmente, para ser diputado federal o local los requerimientos son:²²

- Ser ciudadano mexicano / guanajuatense en el ejercicio de sus derechos.
- Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella / tener residencia en el Estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección.

¹⁸ Cursivas del autor Nacif.

¹⁹ Los diputados de mayoría relativa se eligen en distritos uninominales, el candidato que obtenga el mayor número de votos es quien gana el distrito (Nacif, 2005).

²⁰ Para la elección de los diputados de representación proporcional el país se divide en cinco circunscripciones y los partidos políticos deben presentar cinco listas con 40 candidatos. El reparto se realiza de acuerdo con una fórmula de proporcionalidad pura: cociente natural y resto mayor (Véase artículo 16 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)

²¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²² Artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 45 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

En ninguno de los requerimientos se solicita un grado de estudios. Además, cabe hacer la anotación de que a partir de 2014, derivado de una reforma político-electoral, se abrió la posibilidad a la reelección legislativa pero con limitaciones en cuanto a los periodos. En efecto, en 2014 la reelección legislativa en México fue permitida de nuevo después de más de 70 años, lo que generó una serie de aspectos que imposibilitaron el desarrollo de carreras parlamentarias, la profesionalización de las y los legisladores, además de formalizar un congreso sin congresistas por la gran cantidad de legisladores amateurs (Campos Vargas, 2003).

La prohibición a la reelección legislativa data de 1933²³ cuando el otrora Partido Nacional Revolucionario (PNR) impulsó la reforma a fin de concentrar el monopolio en la nominación de candidaturas al congreso y reforzar la disciplina partidaria, incluso para los partidos de oposición (Rendón Arias, 2017). Detrás de la reforma existe la justificación de que era una medida para evitar la apropiación de los cargos públicos por parte de la clase política local, en palabras del profesor Nacif “El expresidente Calles, la figura principal de la campaña por la no reelección consecutiva dentro del PNR, justificó los cambios a la legislación electoral como una medida contra la práctica del “carro completo”, es decir, contra la apropiación de los cargos públicos por parte de grupos políticos locales” ((Nacif, 1997, p. 124).

De esta forma, el PNR comenzó a monopolizar la nominación de candidatos y repartía los puestos con aquellos cuadros disciplinados y que cooperan con el partido. Así comenzó también la llamada “rotación legislativa” o política de “puertas abiertas” con la cual el PNR garantizaba la rotación de sus cuadros pero también de aquellos movimientos y asociaciones, de manera que imposibilitó el desarrollo de carreras internas en la Cámara de Diputados (Nacif, 1997), además de formar un cuerpo legislativo cohesionado, independiente y profesionalizado.

Para el año de 1964 el diputado Vicente Lombardo del Partido Popular Socialista (PPS) presentó una iniciativa reeleccionista al Congreso (Rendón Arias, 2017, p. 44). Sin duda, fue una iniciativa que suscitó un intenso debate, en mayor medida evocando la reelección del ejecutivo. Entre los argumentos que giraban en torno a la propuesta del diputado Lombardo, él mismo argumentó que

²³ El Congreso Mexicano ratificó una serie de reformas que prohibía la reelección en puestos de elección popular, no sólo en el ámbito legislativo sino también para otras esferas como presidentes municipales, gobernadores y diputados locales (Weldon, 2003).

“[...] tal y como estaban las cosas (sin reelección y con un periodo de sesiones anuales) los diputados no tenían el tiempo necesario en ejercicio para profesionalizarse” (Careaga, 2003, p. 68). Este argumento es interesante porque los legisladores al final de su mandato tenían que buscar satisfacer a quien tenía el poder de decisión de sus carreras políticas y lo aprendido no podía capitalizarse (Campos Vargas, 2003).

Otro de los argumentos que se presentaron es que “[...] la reelección era el medio idóneo para lograr la profesionalización de los legisladores y para acercarlos a sus bases electorales, que además la reelección contribuiría a la mejor comunicación entre ambas cámaras y minimizaría la brecha de experiencia entre el Legislativo y el Ejecutivo” (Careaga, 2003, p. 69).

Sin embargo, a pesar de que la reforma fue avalada por la Cámara de Diputados en el último día del periodo ordinario de sesiones, el Senado rechazó por completo la reforma en 1965. El fracaso de la reforma siguió generando dos problemas fundamentales: “[...] i) evita la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas y, ii) impide el desarrollo de una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los legisladores y su electorado” (Campos Vargas, 2003, p. 98). Con la reforma político-electoral de 2014 “Al reintroducir la figura de la reelección legislativa consecutiva en México se abre la posibilidad de que se desarrollen vínculos entre los legisladores en funciones y sus electores [...]” (Rendón Arias, 2017, p. 2), además de incentivar una mayor rendición de cuentas y responsabilidad del legislador.

Ahora bien, respecto al diseño institucional a nivel local, líneas arriba fue señalado como contexto cómo había sido el diseño institucional del Poder Legislativo con el ejemplo de algunos Estados. En el caso del Congreso del Estado de Guanajuato no se cuenta con algún registro que indique si se diseñó un sistema bicameral, en todo caso, habría sido plasmado en su constitución particularmente. Se infiere por lo tanto que su diseño siempre ha sido unicameral y después del decreto de 1876 todos los Estados integran su órgano legislativo en carácter unicameral.

En principio, se abogaría que el diseño unicameral propicia que se genere una autoridad legislativa con poderes ilimitados y sin contrapeso alguno, sin embargo, con el propio desarrollo de la democracia mexicana se ha visto que las legislaturas locales no tienen esa característica. De ahí que contribuyan al propio sistema de pesos y contrapesos a nivel local y sus facultades no son

minimizadas, pues cuentan con las mismas características que goza una asamblea, es decir, legisla, representa y fiscaliza al Poder Ejecutivo.

Para concluir, se ha mostrado cómo es el diseño institucional del Poder Legislativo en México a partir de la teoría de la división de poderes. Sobra decir que los postulados de Locke, Montesquieu y la Constitución de Estados Unidos fueron gran influencia para el diseño en México. Las características que debía tener un Senado también se recogen y fueron una base fundamental para su restablecimiento, la única diferencia que se observa con el diseño estadounidense es el diseño institucional del Poder Legislativo a nivel subnacional.

El siguiente y último apartado abordará lo referente al proceso legislativo, habiendo dado cuenta que el bicameralismo en México es fuerte y ambas Cámaras tienen las facultades constitucionales de iniciar el procedimiento, se hace necesario dedicarle un apartado para esbozar las características de manera general. Pues, a decir verdad, el proceso legislativo tanto a nivel federal como a nivel local es igual, con la única diferencia de que a nivel local no existe una Cámara que actúe como colegisladora y en otros casos para reformas a la Constitución Federal es necesaria la aprobación de la mayoría del constituyente permanente.

Estudio del proceso legislativo

La función legislativa es la actividad que le permite al legislativo dictar las normas que guían la convivencia en la sociedad. Por lo tanto, la función legislativa tiene un carácter procedimental que permite en lo general a los integrantes del legislativo deliberar en torno a los proyectos que se presentan como solución a los problemas que demandan las sociedades contemporáneas.

Así entonces tenemos que la función legislativa se ve materializada por medio del proceso legislativo, el cual es un “[...] conjunto jurídicamente preordenado de actividades de uno o más sujetos [...] para la obtención de la ley, es decir, es el procedimiento que se observa para crear, reformar, derogar, abrogar y poner en vigor leyes o decretos o realizar un acto legislativo determinado” (Flores Velasco, 2001, p. 196). Dicha actividad de carácter procedimental plantea el trabajo de mayor énfasis dentro del legislativo ya que el proceso no concluye con la presentación de iniciativas, sino que comienza un proceso de deliberación entre quienes tienen la facultad de realizar los estudios objetivos del proyecto para que este sea presentado en el Pleno y se puedan pronunciar los representantes a favor o en contra de este (Alemán Sandoval *et al.*, 2010).

En este punto, la segundas Cámaras juegan un papel importante en la aprobación de los proyectos porque son parte del proceso legislativo con el estudio y deliberación que permiten reforzar la calidad de las decisiones que se toman en la cámara baja.

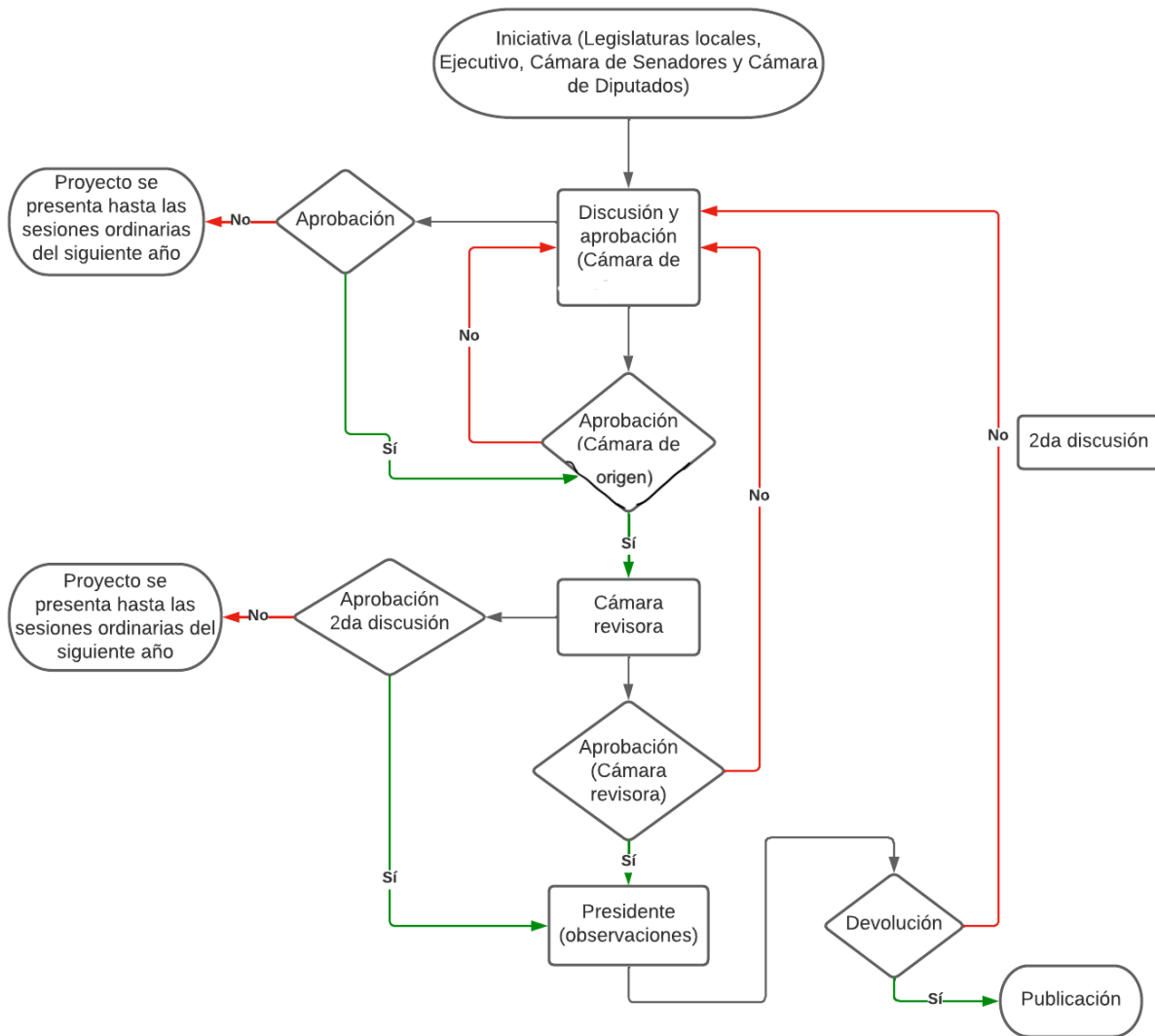
Propiamente en México el proceso legislativo se ha constituido desde sus primeras constituciones comenzando por la constitución de Apatzingán de 1814. En ella se postulaba que el proceso legislativo consta de cinco etapas: presentación de iniciativas, lectura y discusión del proyecto, votación y aprobación, etapa de objeción y promulgación (Mora-Donatto, 2019). Quienes participaban dentro del proceso legislativo en aquel entonces eran el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, aunque solo fuese en la etapa de objeción en la cual el Poder Legislativo les concede un periodo de 20 días para presentar quejas contra las leyes y, en caso de que hubiera exposiciones en contra por alguno de los dos poderes, se tenía que iniciar el proceso legislativo nuevamente como si fuera un nuevo proyecto de ley. La etapa de promulgación guarda una particularidad que no se ve en los siguientes procesos que acuñaron las constituciones de México pues la opinión pública o la experiencia podían exigir la derogación o modificación de cualquier ley (Mora-Donatto, 2019).

En la constitución federal de 1824 el proceso legislativo se configuró de una manera que permitía la deliberación entre los distintos actores que participan en el mismo, tanto el Poder Ejecutivo como las legislaturas locales de los Estados podían presentar las iniciativas a cualquiera de las Cámaras y estas deliberaban en torno al proyecto, sin embargo, aquellas iniciativas que tuvieran que ver con lo referente a impuestos necesariamente tendrían que presentarse en la Cámara de Diputados.²⁴

El siguiente diagrama presenta dicho proceso legislativo:

²⁴ Según el artículo 51 constitucional de 1824 “La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaron sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la cámara de diputados.”

Diagrama 1. Proceso Legislativo en la Constitución Federal de 1824



Fuente: elaboración propia con información de Mora-Donatto (2019) y Constitución Federal de 1824.

Como puede observarse, las iniciativas que se presentaban eran discutidas indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, lo que expresa que el diseño bicameral que los constituyentes propusieron dotaba con toda claridad a la segunda cámara una participación dentro del proceso legislativo con las mismas facultades que la primera, es decir, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores tenían la facultad de iniciar el proceso legislativo, modificar y desechar cualquier proyecto de ley que les fuera turnado con función de revisión.

Bajo esa lógica, la doble discusión de las propuestas resulta importante no sólo porque nutren la legislación y se incorpora la pluralidad de intereses tanto de los representantes del pueblo como de los Estados, sino también porque “[...] se disminuye el riesgo de que las propuestas legislativas defectuosas sean aprobadas por el impulso de la vorágine política momentánea [...]” (Puente, 2010, p. 256). Por el contrario, cuando se debate sobre la adopción de un diseño unicameral se debilita el proceso legislativo y, por lo tanto, la participación del Senado. Tal fue el caso de las constituciones de 1836, 1843 y 1857.

Paradójicamente, el bicameralismo en México siguió hasta las siete leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843 sin que el Senado tuviera una participación notable en el proceso legislativo. Su actuación se limitaba a la simple revisión de las iniciativas que la Cámara de Diputados enviaba, apegándose a la aprobación o rechazo. Esto da cuenta que la reducción o simplificación del proceso legislativo debilita la participación del Senado, pues se considera que su simple participación en las discusiones frena como tal el cambio del *status quo*²⁵ y debilita el proceso legislativo, como se discutió en el apartado del diseño institucional.

Ahora bien, una vez desaparecido el Senado en México en 1857 el proceso legislativo se reduce a la participación del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados, con una particularidad: las iniciativas que llegaban a la cámara se discutían en un primer momento pero no se votaban en el pleno después de que las comisiones respectivas determinaran su viabilidad, sino que eran enviadas al Presidente para que hiciera observaciones y, en caso de hacer uso de su facultad, regresaba el dictamen y ahora se votaba por el Pleno. Por el contrario, si el Presidente no hacía uso de su facultad, el dictamen regresaba a la Cámara de Diputados y se votaba sin que existiera otra discusión. Ciertamente esta particularidad evidencia que el Poder Ejecutivo actuaba como colegislador de facto dentro del proceso legislativo al no existir otra cámara con la facultad de incidir en el proceso, las iniciativas ya dictaminadas sólo se votaban una vez que tenían el visto bueno o la opinión del Poder Ejecutivo.

²⁵ La facilidad de cambios al *status quo* varían de acuerdo al diseño bicameral, en cierta medida por las facultades que tengan cada una de las cámaras para incidir en la toma de decisiones. Dentro de un bicameralismo perfecto, los cambios al *status quo* se alcanzan difícilmente porque la cámara revisora tiene la facultad legal de vetar el proyecto de la cámara baja y no se cuenta con mecanismos para superar el rechazo. En cambio, bajo un bicameralismo fuerte en el que las dos cámaras tienen las mismas facultades legales de incidencia, la deliberación y otros mecanismos constitucionales son los medios para resolver las diferencias (tal es el caso de México).

Actualmente, el proceso legislativo privilegia la deliberación entre los distintos actores y el diseño bicameral faculta nuevamente a las dos cámaras para tener incidencia real en el proceso, a excepción de que no sean materias exclusivas.

El proceso legislativo plasmado en la constitución política de 1917 no se muestra diferente al proceso contemplado en 1824, pues en palabras de la profesora Mora-Donatto (2019) “[...] pocas han sido las innovaciones o novedades de los subsecuentes constituyentes, quienes mantuvieron prácticamente intacto el mismo hasta nuestros días” (p. 22). Así, el proceso legislativo se constituye en un proceso ordinario o general y de reforma constitucional, procesos que nos ocupan para la presente investigación.²⁶

El proceso legislativo ordinario cuenta con una serie de matices que hacen del mismo un proceso complejo, como se vio en el proceso legislativo de 1824 ambas cámaras tienen poder de incidencia, actualmente el diseño también privilegia el debate entre ambas según los supuestos del artículo 72 constitucional. La complejidad del proceso legislativo se da en cierta medida por el diseño bicameral que se tiene en México y por las facultades constitucionales de las cámaras para resolver las diferencias que se suscitan de las deliberaciones, pero también por las interacciones entre los distintos actores que participan dentro del proceso, ya sea por la pluralidad que existe dentro de las cámaras o por la irrupción de gobiernos divididos. Pero también por factores como los liderazgos partidistas y el rol que adquiere el legislador (Béjar Algazi, 2012, 2014).

Bajo un diseño bicameral, el proceso legislativo se nutre de diversas participaciones en su proceso de doble discusión, es decir, un proyecto de decreto que se turna en forma de minuta a la cámara colegisladora comienza nuevamente con las discusiones en las comisiones respectivas y en consecuencia las siguientes actividades se repiten: dictamen, discusión y aprobación en lo general y en lo particular y se turna al Ejecutivo.

El orden que tienen las actividades del proceso legislativo se guía bajo la lógica de poder establecer parámetros de tiempo con la finalidad de que las iniciativas que se presenten puedan ser estudiadas en las comisiones, estas últimas entendidas como grupos reducidos de trabajo, especializadas en temas específicos y con legisladores especializados en el tema, lo que permite en un primer

²⁶ El proceso legislativo ordinario y sus distintas variantes se encuentran estipuladas en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también dentro del Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento de la Cámara de Senadores.

momento integrar los intereses de los legisladores de la comisión y en un segundo momento integrar los intereses que resultan del intercambio entre los actores cuando se discute en el Pleno (García Montero, 2017; Mora-Donatto, 2019). La primera discusión en la cámara baja permite que los legisladores puedan expresar su sentir respecto al dictamen de la iniciativa, ya sea haciendo énfasis en sentido positivo o negativo, expresando los intereses que busca incluir o quitar del dictamen, de manera que su aprobación tenga la mayor cantidad de consensos posibles.

Sin embargo, el proceso legislativo bajo un diseño bicameral también puede irrumpir en conflicto en cada una de las actividades del proceso (véase artículo 72 constitucional). En otras palabras, un dictamen aprobado por la cámara baja puede ser rechazado en la comisión de la cámara revisora, rechazado en su primera y segunda discusión del Pleno o bien, el dictamen puede quedar en la “congeladora”.²⁷ La experiencia de otros países nos podría hacer pensar que este tipo de conflicto intercameral tendría como resultado una parálisis legislativa. Para la realidad mexicana no fue el caso.

Durante muchos años el proceso legislativo y sus resultados se llevaron a cabo de manera unilateral, pues durante más de 70 años gobernó un solo partido y en ambas cámaras tenía mayoría. Si bien es cierto que la constitución de 1917 acordó un diseño bicameral en donde ambas cámaras podían incidir en el proceso legislativo, la realidad es que se anuló en la práctica. Con la irrupción del primer gobierno dividido²⁸ en 1997 a nivel federal, el proceso legislativo se volvió aún más complejo porque ya no se podían aprobar reformas de manera unilateral por un solo actor, sino que ahora, la entrada de distintas fuerzas políticas con oportunidad de intervenir cambió por completo la forma en que se tomaban las decisiones. Por lo tanto “[...] el paso de un régimen político centralizado a uno descentralizado ha complicado el desarrollo del proceso legislativo y, sin duda, ha influido también en sus resultados” (Béjar Algazi, 2012, p. 620).²⁹

²⁷ Khemvirg Puente (2010), demostró que a partir del primer gobierno dividido a nivel federal en 1997 trajo como consecuencia una relación de conflicto intercameral donde las tasas de éxito disminuyeron de manera considerable. Los bloques a las minutas de la Cámara de Diputados disminuyeron, aunque su tasa de éxito fuese alta, lo mismo sucedió a las minutas de los senadores.

²⁸ Véase los capítulos uno, dos y tres de la compilación de estudios congresionales en homenaje al profesor Alonso Lujambio que hizo la Cámara de Diputados-LXII legislatura (Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, 2013). Particularmente el capítulo dos muestra un estudio germinal sobre la llegada del primer gobierno dividido en México a nivel federal, en el cual el profesor Alonso Lujambio estudia la construcción de coaliciones y demás estrategias para evitar una parálisis legislativa.

²⁹ Esta idea se materializa de mejor manera cuando se observan los cambios que ha sufrido la iniciativa presentada a lo largo del proceso legislativo. La iniciativa puede sufrir modificaciones en la comisión de la cámara de origen,

Los partidos minoritarios en los primeros años de pluralidad política dentro del Poder Legislativo dejaban sólo participación en el debate y crítica, con la pluralidad que caracterizó la asamblea en 1997 tuvieron oportunidad de modificar y llegar a resultados más estables en términos de consensos, aunque sólo fuera en la Cámara de Diputados.³⁰

La temida parálisis legislativa fue la percepción de muchos individuos, pues la pluralidad política obligaría a tener mayores discusiones y negociaciones en cada una de las etapas del proceso legislativo y en muchas ocasiones serían difícil de encontrar. Sin embargo, diversos estudios (Amparo Casar, 2008; Béjar Algazi, 2012, 2014; Faustino Torres & Hernández Trejo, 2013; González Ruelas *et al.*, 2016; Sánchez Romero, 2014) han dado cuenta de que la parálisis legislativa no fue posible en México tanto a nivel local como federal porque dentro de los mismos canales institucionales se privilegió el diálogo, las coaliciones y el mayor consenso posible para la aprobación de leyes, aunque sólo fuera para aquellas leyes no “estructurales”, ya que se necesitaba menos trabajo y los costos de fabricación eran menores.

Ahora bien, un segundo problema que complejiza el proceso legislativo son los actores que intervienen, liderazgos partidarios y legisladores. Ciertamente, por muchos años el presidente de la república fue el mayor legislador por el número de iniciativas que presentaba, así como por la tasa de éxito de éstas (Amparo Casar, 2008), lo cual era apoyado por una sólida disciplina partidaria y cohesión entre los priistas (entre otros factores externos) que permitían al presidente dictar el rumbo que debía seguirse. Con el proceso democratizador que concluyó con una sólida presencia de la oposición en el congreso, este debía retomar sus actividades como el principal hacedor de políticas. De hecho, la misma ola democratizadora y las reformas al sistema electoral incentivaron a los legisladores a tomar su principal rol dentro del poder legislativo, legislar (Bárcena Juárez, 2017).

De ahí la importancia para los legisladores de conocer el proceso legislativo y apropiarse del mismo como un insumo que les puede fortalecer para abrirse paso entre el electorado y entre aquellos que tienen poder de decisión sobre su carrera futura. Ello significa que con el paso de un régimen

en su discusión en lo particular y después de las observaciones y modificaciones que haga la cámara revisora bajo su proceso, lo que indudablemente afecta en su resultado final.

³⁰ Recuérdese que en 1997 la Cámara de Diputados albergó una pluralidad política que no permitía tomar decisiones de manera unilateral, sin embargo, la Cámara de Senadores seguía manteniendo mayoría priista que podía obstaculizar cualquier proyecto de ley enviado por la Cámara de Diputados.

centralizado a uno descentralizado se propició el escenario perfecto para que los legisladores se apropiaran de su función y comenzaran a proponer de manera rampante iniciativas que poco abonan a la gobernabilidad del país, pues una vez que el Ejecutivo ya no tiene la facilidad dentro del proceso legislativo para determinar el rumbo del país “[...] la presentación de iniciativas por parte de los legisladores ha quedado en buena medida a cargo de sujetos sin una sólida trayectoria profesional pero interesados en construirse de esta manera una reputación personal ante aquellos liderazgos con capacidad de influir en su carrera política” (Béjar Algazi, 2012, p. 622).³¹

Por esto, los liderazgos partidarios adquieren relevancia en el proceso legislativo a través de quienes fungen como coordinadores parlamentarios. El marco institucional del Congreso les ha dotado de suficientes capacidades de dirección para la asignación de las presidencias de las distintas comisiones que desahogan el trabajo legislativo, de manera que pueden decidir qué iniciativas se dictaminan en sentido positivo y cuáles en sentido negativo. Es decir, los coordinadores parlamentarios tienen la capacidad de influir en el proceso legislativo a partir de decidir qué iniciativas se aprueban y cuáles no, ello implica resolver aquellas que buscan satisfacer intereses particularistas o aquellas que buscan un alcance nacional.³²

Con relación a lo expuesto, el conocimiento del proceso legislativo por parte de la ciudadanía y académicos hoy día es más que necesario, porque a través de este proceso es donde se encuentra la máxima expresión de la pluralidad de los diversos actores de toma de decisión y el principal insumo del que se vale la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas o evaluar el desempeño legislativo. De hecho, estudios recientes han mostrado preocupación por saber cómo ha sido el trabajo de los legisladores en el congreso a través de las iniciativas que presentan y saber cómo se da el proceso de deliberación dentro del proceso legislativo (Adler & Wilkerson, 2005; Bárcena Juárez, 2017, 2018; Bárcena Juárez & Hernández Díaz, 2019; Bárcena Juárez & Jáuregui Ballesteros, 2018; Lowi, 1964, 1972; Rodríguez Montaña, 2019; Rodríguez Montaña & Pineda Pablos, 2008; Sáenz-Vela & Vera-López, 2021; Ugalde, 2003). Todo esto en aras de que la ciudadanía cuente con instrumentos que le permitan exigir a sus representantes.

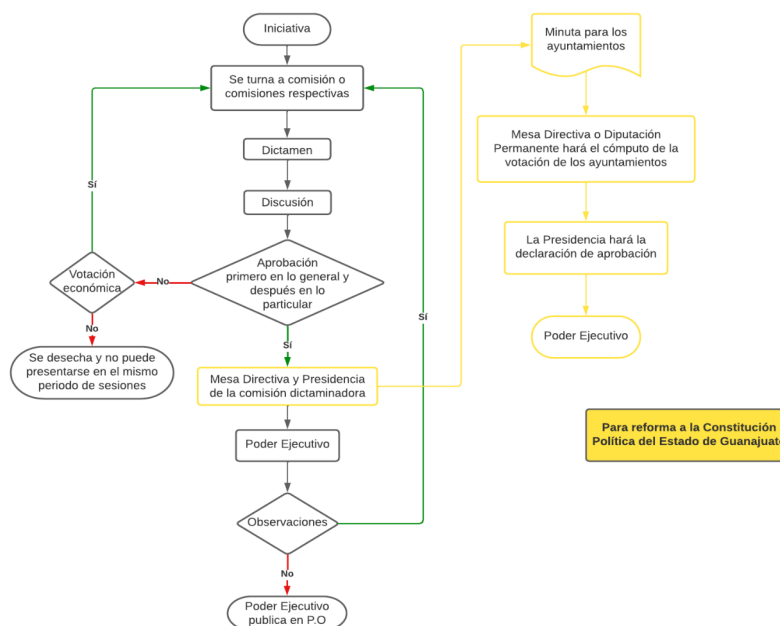
³¹ El proceso legislativo a partir del diseño bicameral justamente busca que por medio de la doble discusión de los asuntos que presentan los legisladores se evite que se aprueben aquellos proyectos cosméticos que poco apoyan a la gobernabilidad o que van en busca de satisfacer intereses cupulares.

³² Véase Béjar Algazi (2014).

Por último, a nivel local el proceso legislativo se encuentra regulado por la constitución de cada entidad federativa, así como por la Ley Orgánica del Poder Legislativo. La lógica del proceso legislativo como una actividad procedimental funciona de la misma manera que el proceso federal, ya que también a nivel local se sigue un orden preordenado de actividades para reformar, modificar o crear nuevas leyes, así como para modificar la constitución política de cada Estado en donde intervienen los ayuntamientos a efecto de aprobar o rechazar las modificaciones. La diferencia se encuentra en el diseño institucional porque los congresos locales tienen un carácter unicameral como se describió anteriormente.³³ Empero, la lógica deliberativa entre los actores que participan en el proceso legislativo, así como los parlamentos abiertos que realizan los congresos locales para la integración de la pluralidad refuerzan la calidad de las leyes.

Concretamente, para el caso que nos ocupa que es el Congreso del Estado de Guanajuato, el proceso legislativo que materializa la idea deliberativa y de legislación se puede resumir en el siguiente diagrama:

Diagrama 2. Proceso legislativo del Congreso del Estado de Guanajuato



Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

³³ A nivel local la deliberación de los distintos actores que participan en el proceso legislativo también afecta los resultados, a través de cada una de las etapas del proceso legislativo la iniciativa puede sufrir modificaciones.

Nótese que de manera general el proceso legislativo a nivel local se mantiene igual para la creación, reforma o adición a leyes y reformas constitucionales. Al no existir una legisladora que revise el trabajo de la primera cámara, los dictámenes que se presentan en el Pleno del congreso que no sean aprobados en lo general se realiza votación económica,³⁴ si la votación es por la afirmativa el dictamen regresa a comisiones y si es por la negativa el dictamen se desecha. Sin embargo, la deliberación en los trabajos legislativos dentro del proceso se nutre con la misma participación de los actores y de los mismos ayuntamientos cuando la iniciativa también sea de su competencia, esto le otorga a cada uno de los actores la capacidad para incidir en el resultado final de cualquier proyecto de ley.

A manera de cierre de este apartado, se describió el proceso legislativo que se realiza para la obtención de una ley que vaya encaminada a la resolución de una problemática social. El proceso legislativo, entendido como la serie de actividades que permiten la creación o reforma de una ley, es la manera en que se materializa la función más importante del Poder Legislativo. De ahí que el diseño bicameral también tenga una fuerte influencia en la manera en que se dan las interacciones para los resultados de una ley.

Conclusiones

A comienzos del capítulo, se realizaba un breve esbozo de la teoría de la división de poderes a partir de las ideas de Locke y Montesquieu para encuadrar justamente el origen del Poder Legislativo y su papel dentro de los sistemas políticos modernos. Preservar la libertad y el abuso de poder fueron los argumentos centrales que le dieron origen a la división de poderes porque sólo a través de la división tripartita del poder se podía garantizar la preservación de las libertades del colectivo y evitar el abuso de poder.

En su origen, siguiendo a Locke, los individuos que decidieron por voluntad propia unirse a la sociedad tenían como primera encomienda ceder su poder para que un ente mayor fuera el encargado de dictar las normas que dieran un cauce de convivencia social entre todos los individuos, garantizando en todo momento la preservación de las propiedades individuales. Montesquieu, por el contrario, no se aleja de los postulados de Locke, pero cristaliza su idea en la

³⁴ La votación económica es aquella en la que los representantes que estén por la afirmativa lo harán poniéndose de pie y los que estén por la negativa lo harán permaneciendo sentados (art. 199, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato).

división tripartita del poder en donde cada instancia tendría un margen de acción específico. Los poderes públicos garantizan la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad creando las normas requeridas, ejecutándose e interpretándose en función de mejorarlas con el objetivo de que los individuos puedan gozar de su libertad.

Habida cuenta de ello, para responder nuestra pregunta guía del capítulo *¿cuál es el diseño institucional del Poder Legislativo en México a partir de la teoría de la división de poderes?* Se describió el diseño que una asamblea puede tener. A partir de una revisión histórica, pero también teórica, se abordó el tema del diseño bicameral.

Depositar la potestad de hacer las leyes en dos cámaras tiene como primera justificación evitar los desbordamientos políticos que se suscitan en las cámaras bajas por su numerosa integración y segunda, evitar el predominio de una sola autoridad legislativa. En ese sentido, es importante visualizar los argumentos que hacen de las segundas cámaras un actor relevante en los procesos de toma de decisión, no sólo por su integración y proceso de actuación como señalan en el Federalista, sino también por factores relevantes que diferencia los tipos de bicameralismos y, por ende, su modo de actuación. Estas discusiones sirvieron de base para los constituyentes en México en la elaboración de la constitución federal de 1824.

La fuerte influencia del federalismo de Estados Unidos, así como su diseño bicameral, forjaron en México un diseño institucional que refleja la pluralidad de la población en la Cámara de Diputados y la representación de los Estados en el Senado. A su vez, las mismas discusiones incentivaron a que una serie de Estados de la república, por medio de sus constituciones, establecieran un sistema bicameral que nutriera los debates, aunque en algunos casos el Senado fuera un órgano consultivo o bien, una entidad paraestatal.

De ahí que, a partir del diseño bicameral se le otorgaran facultades relevantes a cada una de las cámaras para tener incidencia real en los procesos de toma de decisión. Las facultades legales de cada una de las cámaras reflejaban un diseño simétrico que no permite el predominio de una cámara sobre la otra, como sucede en los bicameralismos asimétricos en donde el poder de una cámara es mayor sobre la otra y no se cuenta con mecanismos de superación a las decisiones que se toman predominando una sola autoridad legislativa.

Debe señalarse que el sistema bicameral tiene una fuerte influencia en el proceso legislativo. Como una actividad de carácter procedimental con parámetros de tiempo, el diseño bicameral toma relevancia para la toma de decisiones al establecer una relación de cooperación-conflicto entre las cámaras, pero también el mismo proceso se vuelve complejo por la irrupción de otros actores en la arena legislativa. Las primeras justificaciones vertidas en la división de poderes y el federalista dan cuenta del papel que el Senado debía tener como una segunda cámara dentro del Poder Legislativo. Evitar la aprobación de normas impulsadas por el calor político o iniciativas impulsadas por líderes facciosos era una primera encomendación, para ello, la doble revisión y discusión de los asuntos fue importante, sin embargo, era necesario también atribuirle las mismas facultades legales para tener una incidencia real.

El proceso legislativo en México a partir de su diseño institucional muestra que las relaciones entre cámaras pueden ser de conflicto o de cooperación según los supuestos del artículo 72 constitucional. Esto es así porque ambas cámaras cuentan con mecanismos institucionales que les permiten superar las diferencias que sufren los proyectos a través de todo el proceso legislativo. A nivel local, la lógica institucional se fundamenta en un sistema unicameral que no simplifica las atribuciones del Poder Legislativo ni las etapas del proceso legislativo, pues la pluralidad de actores también tiene incidencia real en el proceso y, por lo tanto, pueden influir en los resultados de los proyectos.

Capítulo 2. Elementos teóricos de la profesionalización legislativa: conceptos y propuesta metodológica para su estudio

Introducción

El Poder Legislativo en México no había recibido mucha atención durante los tiempos de la hegemonía priista. Los estudios se concentraron principalmente en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y en temas meramente jurídicos. A partir de 1997 los estudios sobre el Poder Legislativo comenzaron a tener mayor relevancia (Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, 2013), pues las nuevas configuraciones de pluralidad política alentaron a estudiar desde otras posturas los efectos que trajeron consigo dichos cambios.

Sin embargo, en lo referente a la profesionalización legislativa, los estudios aún son escasos y los pocos que existen se han concentrado a nivel federal (Alcántara Vargas, 2017; Patrón Sánchez & Camacho García, 2018), por lo que el estudio de la profesionalización legislativa dentro de los congresos locales es aún muy escaso.

La literatura sobre el tema, mayoritariamente de Estados Unidos, ha enfatizado en que la reelección legislativa es una fuente de profesionalización para los legisladores, pues al haber estado periodos consecutivos dentro de la asamblea les permite apropiarse de las reglas formales e informales de la misma, adquieren conocimientos especializados en temas específicos de política pública y, maniobran de mejor manera sus piezas legislativas. Sin embargo, las posibilidades de que un legislador se profesionalice no sólo se encuentran dentro de la asamblea, sino que también el sistema político en su conjunto les ofrece los insumos y espacios para profesionalizarse.

En ese sentido, la pregunta que guía el presente capítulo es la siguiente: *¿cómo se construye el concepto de profesionalización en la arena legislativa?* Con el objetivo de *analizar las dimensiones que contribuyen a la profesionalización de un legislador.*

Partiendo primeramente de una discusión con el estado actual del tema, existen dos corrientes que se han enfocado en estudiar la profesionalización de los legisladores. La primera de ellas es la corriente institucional, la cual toma en cuenta la actividad congresional como el número de sesiones por periodo, el tamaño del congreso, salarios de legisladores y total de comisiones para construir el concepto de profesionalización. La segunda corriente, por el contrario, se enfoca en las capacidades individuales del legislador, ya sean sus capacidades técnicas o políticas que ha

adquirido a lo largo de su paso por el sistema político para construir el concepto de profesionalización, a la cual se le dará mayor énfasis en el subapartado del presente capítulo.

De esta manera, resulta necesario buscar un concepto de profesionalización legislativa que mejor sea útil para la presente investigación. En ese sentido, la primera parte de este capítulo discute las dos corrientes que han abordado el concepto de profesionalización en el ámbito legislativo. Posteriormente se analizan las dimensiones que contribuyen a la profesionalización de los individuos en su quehacer legislativo. Por último, se propone un modelo para el análisis e impacto que tienen las dimensiones de la profesionalización legislativa.

Concepto de profesionalización legislativa

La profesionalización de los legisladores ha sido un extenso debate dentro de la opinión pública y la academia. Por un lado, responde a la necesidad de buscar que los legisladores se especialicen en temas concretos para dar una mejor respuesta a sus representados y, por el otro, para mejorar la calidad de la representación en todos sus sentidos. Este debate cobra mayor relevancia en contextos donde existe alta rotación de cargos legislativos y las asambleas son utilizadas como especie de *springboard*³⁵ (Squire, 1988), lo que prohíbe que los congresistas se profesionalicen y, en consecuencia, se vea mermado un proceso que busca dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Para Valencia Escamilla (2010) la “[...] *profesionalización legislativa* se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados” (p. 146).³⁶ Para Hibbing (1999), el estudio de las carreras legislativas o trayectorias de los legisladores puede ofrecer información útil para las instituciones políticas, especialmente para los congresos, en el sentido de que, a mayor preparación del legislador y buenos insumos

³⁵ Squire (1988) utiliza el término de *springboard* para clasificar a un tipo de legislaturas según los incentivos que pueda ofrecer a los congresistas para buscar su permanencia y tener mejores oportunidades de ascenso dentro de la institución. Particularmente este tipo de legislatura se refiere a una legislatura trampolín que es utilizada para buscar espacios de carrera en otros ámbitos del sistema, es decir, las legislaturas trampolín o *springboard* no requieren necesariamente de la experiencia del individuo para su permanencia dentro de la asamblea, sino que, el sistema descentralizado de la institución les permite un acceso rápido, recursos y posiciones de poder en aras de tener ventajas para sus próximas carreras políticas.

³⁶ Cursivas de la autora Valencia Escamilla.

institucionales, los legisladores y los congresos pueden mejorar sus capacidades de respuesta al sistema.

Las investigaciones que se han centrado en la profesionalización de los legisladores han girado en torno a dos perspectivas diferentes: la institucional y la individual, o también llamada *carrerismo*.³⁷ Ambas corrientes contribuyen a entender qué aspectos puede ofrecer una institución para la profesionalización de un legislador y cuáles son las capacidades y habilidades que un legislador puede adquirir, ya sea en el congreso o en diferentes instancias.

Estudio de la profesionalización legislativa bajo un enfoque institucional

La corriente institucional parte del supuesto de que la institución legislativa provee los insumos necesarios para que los legisladores se especialicen y busquen su permanencia en la institución (Bárcena Juárez, 2019; Hibbing, 1999; Patrón Sánchez & Camacho García, 2016; Squire, 1988). En palabras de Polsby, “Si queremos entender por qué los legisladores permanecen, ascienden, o abandonan, necesitamos explorar incentivos profesionales que tienen las estructuras legislativas” (Polsby, 1975, p. 3, citado por Squire, 1988, p. 65).³⁸ Los insumos pueden ser la duración y el número de sesiones, la remuneración percibida, recursos legislativos, estructura de comisiones, el número de miembros, staff de apoyo (Hibbing, 1999), los beneficios que puede obtener como seguro médico y pensión, el tiempo que la legislatura le demanda al legislador y las facilidades que le puede ofrecer para cumplir con sus actividades legislativas de manera efectiva (Squire, 1988).

En este contexto, “La importancia de la medición de la profesionalización [...] radica en que permite mejorar las capacidades de respuesta de un órgano legislativo a las demandas ciudadanas y una toma de decisiones más eficientes en términos de política pública, y, en general, para desempeñar un papel más proactivo en el proceso político” (Patrón Sánchez & Camacho García, 2016, p. 102). De este modo, podríamos considerar que una legislatura profesionalizada es aquella que le provee los recursos financieros, materiales y humanos, así como una serie de incentivos a los legisladores para mejorar la calidad y dedicación a su trabajo, de manera que pueda mejorar sus capacidades de respuesta, tal como concluye Squire, “En los últimos 20 años, la mayoría de las

³⁷ El *carrerismo* es una corriente sociológica que estudia al legislador en su parte individual, pues lo considera un sujeto con habilidades y técnicas valiosas que le facilitan su acoplamiento a la asamblea para adquirir nuevas habilidades (Bárcena Juárez, 2019).

³⁸ Traducción propia.

legislaturas estatales se han profesionalizado más en el sentido de que han aumentado el salario de los miembros, proporcionado staff de apoyo y mejorado las facilidades”(Squire, 1988, p. 66).³⁹

Esta serie de características pueden ser criticables hasta cierto punto, es decir, no se puede considerar a una legislatura profesionalizada por contar con todos esos insumos que les suministra a los legisladores si no se utilizan para mejorar las capacidades de respuesta en la solución de problemas públicos. Una característica de la corriente institucional son los salarios, tanto Hibbing (1999), como Squire (1988) concluyen que el salario es un incentivo que motiva a los legisladores a permanecer en la institución y profesionalizarse. La lógica principal es que, con un salario alto, los legisladores estarían concentrados en su actividad legislativa, ya que el salario cubre sus gastos y necesidades, además de tener otro tipo de prestaciones. Para el caso mexicano, recordemos que los legisladores han sido fuertemente criticados por sus altos salarios y la poca actividad destinada a sus labores legislativas y más aún, dentro de los congresos locales donde varían los sueldos.

La duración y el número de sesiones puede tener dos vertientes. Por un lado, sería confuso pensar que una legislatura está profesionalizada solo por la gran cantidad de sesiones que tiene (Bárcena Juárez, 2019), sin embargo, resultan necesarias para que los legisladores pongan en práctica sus conocimientos y mejoren sus técnicas para la calidad de su trabajo legislativo, o dicho en otras palabras, mediante el desarrollo de su actividad legislativa, ya sea en Pleno o en comisiones, los legisladores adquieren experiencia, aprenden a negociar y se acoplan a la institución para adquirir las prácticas formales e informales en su trabajo legislativo.

Estudio de la profesionalización legislativa bajo un enfoque individual o de carrerismo

No debe entenderse que la profesionalización de los legisladores se puede adquirir única y exclusivamente bajo los insumos que la institución les suministra. Las capacidades y habilidades individuales, así como las experiencias de los legisladores dentro de su paso por el sistema político son importantes. La corriente individual o de carrerismo precisamente se enfoca en estas cuestiones. De tal suerte que la profesionalización de los legisladores se construye a partir de su experiencia legislativa, de su trayectoria política, de su carrera legislativa y de su formación (Alcántara, 2013; Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017, 2019; Calvo & Tow, 2009;

³⁹ Traducción propia.

González Tule, 2016; Hibbing, 1999; Kerevel & Bárcena Juárez, 2017; Montaña Reyes, 2018; Ramírez León, 2013; Squire, 1988; Valencia Escamilla, 2010; Visconti, 2011).

La literatura sobre el tema afirma que la reelección legislativa es uno de los principales mecanismos que permite a los legisladores profesionalizarse y adquirir la experiencia necesaria para realizar sus labores legislativas (Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017; Montaña Reyes, 2018; Patrón Sánchez & Camacho García, 2016; Squire, 1988; Valencia Escamilla, 2010; Visconti, 2011). Esta cuestión no es menor, ya que la reelección legislativa permite a los legisladores acumular experiencia legislativa, la cual es entendida como “[...] el tiempo (años, legislaturas, periodos) que un legislador permanece en el congreso” (Valencia Escamilla, 2010, p. 146). De esta manera, los legisladores se acoplan al acontecer cotidiano del congreso, aprenden las prácticas formales e informales, además de las normas de este (Bárcena Juárez, 2017).⁴⁰

Para el caso mexicano durante mucho tiempo la prohibición de la reelección legislativa fue un impedimento para la acumulación de experiencia, lo que indudablemente afectó la calidad de las leyes y la profesionalización. A pesar de ello, los legisladores sí podían brincar a otras cámaras a nivel federal o las legislaturas locales, lo que para muchos autores se consideró como reelección legislativa, sin embargo, se ha demostrado “[...] que quienes lo han hecho, no están especializados en ningún área de trabajo particular. El ejemplo más claro se observa si se analizan las carreras parlamentarias más largas de México; políticos que han sido diputados locales, diputados federales, senadores y vuelto a ocupar un escaño en cualquiera de esos niveles” (Ramírez León, 2013, p. 100).

La prohibición de la reelección legislativa fue una de las principales características que le otorgó a las cúpulas priistas el control total de las trayectorias políticas de los legisladores. Basta con recordar que “La disciplina se premiaba con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etc.” (Bárcena Juárez, 2017, p. 48). Hoy día esta cuestión cobra relevancia porque la alta rotación de cargos legislativos antes y después de la ola democratizadora en México obligó a muchos legisladores a buscar espacio en otros ámbitos del sistema político, inclusive, debido a la alta competitividad electoral que se fue fraguando, los partidos políticos se vieron obligados a

⁴⁰ El aprendizaje de las reglas formales e informales del funcionamiento de una asamblea también puede ser llamado capital técnico, “Se trata pues, de un tipo de capital que distingue a los legisladores por su capacidad para comprender el sistema operativo del congreso y dirigirse dentro de él para llevar a cabo gestiones eficientes” (Bárcena Juárez, 2019, p. 116).

postular mejores candidatos y con mayor trayectoria política (Bárcena Juárez, 2017; Kerevel & Bárcena Juárez, 2017; Langston, 2008), de ahí pues la importancia de estudiar sus trayectorias políticas como una dimensión que contribuye para su profesionalización.

Dentro de los estudios sobre el tema, la trayectoria o capital político⁴¹ permite a los legisladores mantener una socialización en todo el sistema político, esto es posible gracias al sistema federal (Ramírez León, 2013) que se tiene en México. Los legisladores o políticos al terminar sus encargos de representación o de la función pública, pueden estar en otro tipo de cargos a nivel federal, local y estatal. La distribución de competencias entre las distintas órdenes de gobierno requiere de instituciones que procesen y evalúen las políticas públicas, así como también los partidos políticos en sus tareas democráticas, de reclutamiento y formación de sus cuadros.

Al igual como sucede en el Poder Legislativo, donde existen individuos que tienen experiencia legislativa y otros que se mantienen de manera intermitente, lo mismo sucede con la trayectoria política, es decir, la trayectoria y experiencia legislativa se vinculan:

[...] con la dimensión temporal, donde se configura un continuo cronológico definido por el tiempo que se está en la política; una considerable extensión de este lapso se correlaciona positivamente con la mayor socialización del político, lo que a su vez contribuye a una mayor profesionalización (Alcántara, 2013, p. 28).

En ese sentido, la socialización que tiene el político o legislador por su paso en distintas dependencias de gobierno, cargos representativos de elección popular y sus cargos al interior de su partido político, lo perfeccionan como un individuo con gran reconocimiento entre el electorado y cúpulas partidarias, así como un buen receptor de las demandas sociales (Bárcena Juárez, 2019). Por ello, es evidente que al observar el incremento en la competitividad electoral “[...] fue cada vez más usual hallar congresistas que antes fueron alcaldes, regidores o que ocuparon curules locales” (Kerevel & Bárcena Juárez, 2017, p. 70). Así, la trayectoria política que adquiere el legislador por los distintos espacios del sistema político le permite socializar de mejor manera la situación económica, política y social del país, de manera que puede profesionalizarse en temas concretos que facilitan su labor en el trabajo legislativo.

⁴¹ En algunos otros casos también se le define como carrera política (Alcántara, 2013).

En palabras de Ramírez de León (2013), “[...] el conocimiento jurídico y económico de la situación política nacional de que se trate, y la capacidad de comprender lenguajes técnicos, además de ser capaz de generar una expectativa respecto a la elaboración de leyes consecuentes con las necesidades del sistema y de los electores” (p. 105), le permite al legislador procesar mejores iniciativas encaminadas a la solución de problemas públicos.

Ahora bien, otra característica importante que contribuye a la profesionalización de los legisladores es su carrera legislativa, entendida como “[...] los cargos que ocupan los miembros dentro de la estructura de las comisiones, subcomisiones de las cámaras, el trabajo especializado que realizan en ellas y la introducción de iniciativas en términos de producción” (Valencia Escamilla, 2010, p. 153).⁴²

La carrera legislativa de las y los legisladores se ve influenciada por la trayectoria política de los mismos por al menos dos razones. Por un lado, la socialización que tiene el legislador antes de llegar a la asamblea con el sistema político cuenta más para ser designado como presidente de una comisión sobre su propia experiencia legislativa, sea esta local o federal (Valencia Escamilla, 2010),⁴³ por el otro, su socialización con el entorno partidista gracias a su paso por cargos administrativos del mismo le provee el reconocimiento institucional y la formación de redes de trabajo, lo que le facilita contar con una influencia política. En México, los partidos políticos son quienes tienen el mayor control de la designación en la asamblea legislativa más que la institución misma, ya que “[...] no todo legislador tiene igual probabilidad de ser nombrado presidente de una comisión y menos aún de ser nombrado presidente de una comisión importante [...]” (Calvo & Tow, 2009, p. 457).

En ese orden de ideas, un legislador es designado presidente de comisión gracias a su trayectoria política y lealtad partidaria, así como ser una figura dentro del bloque o grupo parlamentario. Una

⁴² Debe aclararse que una posición de poder como son las comisiones legislativas u otro órgano de gobierno no garantiza por sí misma la profesionalización del legislador. La carrera legislativa debe conjugar factores institucionales y habilidades personales de un legislador que son dadas por su trayectoria política. El staff de apoyo que le brinda la institución política es un factor institucional que le permite tener las facilidades para su trabajo, sin embargo, el reconocimiento que adquiere por su socialización dentro del sistema político le dota de los conocimientos e influencia necesaria para trabajar de mejor manera las iniciativas durante el proceso legislativo.

⁴³ Esto es precisamente lo que busca responder Hibbing (1999) cuando estudia las carreras políticas o trayectorias de los legisladores, pues se pregunta si las posiciones de poder sólo van para aquellos legisladores con experiencia legislativa y mayor tiempo al servicio de la legislatura o si van para aquellos legisladores que tienen experiencia en otras instituciones que son vistos como buenos sustitutos.

vez que es designado presidente de una comisión es posible observar aquellos factores institucionales a los que tienen acceso y que contribuyen a su profesionalización.

Diversos estudios han dado cuenta de que aquellos legisladores que ostentan algún órgano de gobierno dentro del congreso tienen ventajas que les permiten trabajar de mejor manera en sus iniciativas de ley. Por un lado, la corriente institucional afirma que la asamblea le provee de los equipos necesarios y especializados, así como el control de los temarios y agendas para reducir los costos y negociaciones de sus iniciativas (Bárcena Juárez, 2019; Calvo & Tow, 2009); por el otro, el estudio de sus trayectorias políticas permite observar su capacidad de influencia para proponer proyectos prioritarios y detener aquellos que sean perjudiciales, incluso, para solicitar comparecencias de funcionarios públicos (Béjar, 2009, citado por Bárcena Juárez, 2017). Esta conjugación de factores institucionales e individuales les ayuda a su profesionalización y ser actores relevantes en el proceso de toma de decisiones.

Debe señalarse que otras vías alternas de profesionalización, es lo que tiene que ver con la formación de los legisladores, o también llamado capital técnico. Comúnmente el debate sobre la formación y preparación de los congresistas está fuertemente en la discusión en México por una serie de razones. La primera tiene que ver con la conformación plural del congreso, dicha expresión posibilita que cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos político-electorales pueda llegar al Congreso de la Unión. Ello significa que cualquier persona puede tener las capacidades y habilidades que la hacen ser un actor receptivo de las demandas ciudadanas para llevarlas al congreso. La segunda razón, tiene que ver con la idea de que al solicitar requerimientos académicos se anularía por completo esta idea de pluralidad y el congreso se constituirá en una suerte de élite.⁴⁴

Para Montaña Reyes (2018), “[...] la preocupación por la educación y la experiencia profesional de los políticos está presente en el lenguaje común de la política” (p. 49), y esto es así porque “Si cualquier actividad requiere de profesionales de calidad, no es menor la exigencia en el seno de la política” (Alcántara, 2013, p. 23). Por ello, resulta importante analizar la formación de quienes integran los órganos legislativos, pues, a decir verdad, una institución de tan alta envergadura tiene

⁴⁴ En países como Chile, para poder acceder a un cargo público de representación popular se les pide a los ciudadanos contar con un mínimo de educación media o superior (Valencia Escamilla, 2010), mientras que en México lo máximo que se llegó a requerir fue saber leer y escribir.

un peso significativo dentro del sistema político y en las democracias tal como se discutió en apartados anteriores.

Por ello, la profesionalización vía la formación académica-profesional “[...] significa que un legislador guarda cierta relación con especialistas o que él mismo lo es” (Bárcena Juárez, 2017, p. 61).⁴⁵ Este tipo de profesionalización les permite a los legisladores promover iniciativas con argumentos concretos y objetivos sobre su materia de especialización para dar una mejor respuesta a las demandas de sus representados. De allí que, los legisladores que concentren esta característica puedan ejercer de mejor manera, con pericia y técnica, las labores legislativas de representación y legislación.

Así, la profesionalización legislativa, entendida como la calidad de las respuestas que un órgano legislativo a partir de la formulación y elaboración de iniciativas de ley puede brindar al sistema, se construye por la formación, trayectoria, carrera política y experiencia legislativa. La posesión de esta serie de características o la falta de alguna de ellas muestra dos tipos de legisladores o, dicho de otra forma

[...] retrataría al legislador ideal, pues de poco sirve un congresista receptivo y popular que cuente con el apoyo de amplios sectores, pero que no pueda materializar sus proyectos debido a su falta de pericia, a su inhabilidad para negociar o a su desconocimiento de las reglas congresionales. [...] un político cuyo entendimiento de la labor parlamentaria sea tan profundo que le permita impulsar su agenda representativa en forma eficaz, pero que carezca de sensibilidad para identificar los temas de mayor interés de sus gobernados, resultaría de escaso valor para la representación en una democracia (Bárcena Juárez, 2019, p. 116)

En esta investigación el estudio de la profesionalización legislativa radica en la parte individual de los legisladores, por ello, se le dio mayor énfasis a la corriente sociológica de carrerismo. Estas características permiten vislumbrar cómo se construye la profesionalización legislativa, sin limitar

⁴⁵ Se asume que aquellos legisladores con un grado de escolaridad superior comprendan de mejor manera el quehacer legislativo, el proceso legislativo, etc., (Bárcena Juárez, 2017). Sin embargo, esto no quiere decir que quienes no tengan relación con un grado académico carezcan de capacidades analíticas o de comprensión del quehacer legislativo. Ejemplo de ello es que, en muchos casos, los legisladores que presiden comisiones no siempre concuerdan con su perfil académico-profesional y carecen del conocimiento técnico y jurídico necesario para promover las iniciativas de ley e inclusive, para comprender el funcionamiento mismo del sistema de comisiones. La formación o este escenario ideal “Es necesario en temas muy especializados o técnicos y que puedan ser útiles en las labores que se lleven a cabo en las comisiones legislativas” (Alcántara Vargas, 2017, p. 25).

las capacidades explicativas de la corriente institucional; sin embargo, la presente investigación no toma como unidad de análisis al congreso, sino más bien los legisladores.

En ese sentido, el siguiente apartado muestra las dimensiones de análisis de la variable independiente.

Dimensiones de análisis de la variable independiente

Para fines de la presente investigación, la corriente sociológica de carrerismo muestra una serie de características que son útiles para estudiar la profesionalización legislativa. La profesionalización de los legisladores no se da simplemente por los insumos que las instituciones legislativas puedan brindarles, sino más bien, la profesionalización se puede dar por vías alternas dentro del sistema político. Sin embargo, algunas de esas vías conjugan los factores institucionales con los individuales, ejemplo de ello es la carrera legislativa.

Las dimensiones de análisis encuentran su sustento teórico no sólo porque hacen más propensos a los legisladores a impulsar iniciativas de ley en comparación de sus contrapartes, sino porque estas ayudan a mejorar las capacidades de respuesta de los legisladores a sus representados con iniciativas de calidad que tienen la pericia y el conocimiento de la materia que se legisla, además, la actividad política no es una actividad exclusiva dentro de los Poderes Legislativos o asambleas, la actividad política se desarrolla en otros ámbitos del sistema político donde los legisladores pueden adquirir diferentes habilidades y conocimientos. Por ello, las dimensiones de análisis de la variable independiente de la presente investigación son la experiencia legislativa a través de las legislaturas, la trayectoria política en la socialización con el sistema político, la carrera legislativa mediante la ostentación de cargos de jerarquía dentro de la institución y la formación académica. En ese sentido, a continuación, se presenta la operacionalización de las dimensiones de análisis de la variable independiente.

Debe señalarse, que todo funcionario público que ostenta un cargo de representación popular está obligado a transparentar sus actividades, así como su trayectoria en otras dependencias públicas, por lo tanto, el rastreo de su trayectoria política y formación académica y profesional son públicas.

Tabla 1. Operacionalización de la variable independiente *profesionalización legislativa*

Operacionalización de la variable independiente <i>Profesionalización Legislativa</i>		
Dimensiones	Indicadores	Fuentes
Legislaturas/periodos	Años	Página oficial de los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato y curriculum vitae de los legisladores
Socialización con el sistema político	Cargos de elección popular	
	Cargos en la estructura interna del partido	
	Cargos en las dependencias de gobierno	
Cargos de jerarquía/gobierno	Ser miembro de comisión	
	Ser miembro de la Mesa Directiva	
Formación académica	Grado de estudios	

Fuente: elaboración propia.

Esta operacionalización de las dimensiones de análisis recopila las principales características que los estudios sobre la materia han propuesto. El siguiente apartado propone un modelo de análisis para estas dimensiones.

Modelo de análisis para las dimensiones de la variable independiente

Para el análisis de las dimensiones de la variable independiente se propone el siguiente modelo. El modelo tiene el propósito de determinar el grado de profesionalización que tienen los legisladores. El modelo que se propone recupera dimensiones de otros trabajos que han estudiado la profesionalización legislativa y aquellas propuestas para su estudio (Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017, 2019; Patrón Sánchez & Camacho García, 2018; Valencia Escamilla, 2010). A su vez, a partir del modelo se puede construir un índice que muestra los niveles de experiencia que tienen cada uno de los legisladores por individual en cada una de las dimensiones de la variable. Las variables pueden adquirir valores en cada uno de los indicadores, es decir, puede adquirir valor de “0” hasta “5” o “0” hasta “4”, en sumatoria les dará a los legisladores un puntaje en cada una de las dimensiones de la variable.

El índice que se propone también permitirá observar, con un valor agregado, el tipo de legislador que existe en el congreso del Estado de Guanajuato a partir de una clasificación en tres tipos tomando en cuenta los porcentajes de profesionalización que adquieren los legisladores: amateur, semiprofesional y profesional.

Para la dimensión “experiencia legislativa”, entendida como el tiempo o años que tienen los legisladores en la actividad legislativa, el indicador será los años o legislaturas que ha estado en dicha actividad, se considera también su experiencia como Senador o Diputado Federal. Para la dimensión “trayectoria política”, en su dimensión de socialización dentro del sistema político, el primer indicador será su paso por puestos de elección popular, el segundo indicador será su trayectoria dentro de sus respectivos partidos políticos y, por último, el tercer indicador será la trayectoria en dependencias públicas.

La dimensión “carrera legislativa”, entendida como la ostentación de cargos de jerarquía dentro de la institución tendrá dos indicadores, el primero de ellos gira en torno a su posición dentro de las comisiones y, el segundo a su posición dentro de la Mesa Directiva. La dimensión “formación académica” tiene como indicador el grado de estudios.

Para la presente investigación se recuperan los datos de 72 unidades de análisis, para ello, se construyó una base de datos con la información de 72 legisladores que ocuparon un espacio en el Congreso del Estado de Guanajuato en las legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021).⁴⁶

⁴⁶ Una de las justificaciones para analizar estas legislaturas fue que a partir de 2015 (derivado de la reforma político-electoral de 2014) Guanajuato fue uno de los primeros estados en armonizar sus leyes locales para la entrada en vigor de la reelección legislativa (Rendón Arias, 2017). De manera que para la LXIV legislatura se podría observar legisladores que buscaron la reelección.

Tabla 2. Modelo de análisis para la variable independiente profesionalización legislativa

Modelo de análisis para las dimensiones de la variable independiente <i>Profesionalización Legislativa</i>		
Dimensiones	Indicador	Categorización
Legislaturas/Periodos	Años/legislaturas (Senador, Diputado-federal/local)	0. No ha sido legislador
		1. 1 a 2 legislaturas
		2. 3 a 4 legislaturas
		3. 5 a 6 legislaturas
Socialización con el sistema político	Cargos de elección popular	0. No ha ocupado cargos de elección popular
		1. Regidor
		2. Síndico
		3. Presidente municipal
	Cargos en la estructura interna del partido	4. Gobernador
		0. No ha ocupado cargos en la estructura interna del partido
		1. Puestos administrativos/operativos
		2. Dirigente local
	Cargos en las dependencias de gobierno	3. Dirigente estatal
		4. Dirigente nacional
		0. No ha ocupado cargos en las dependencias de gobierno
		1. Secretario a nivel local
Cargos de jerarquía/gobierno	Miembro de comisión	2. Secretario
		3. Presidente
		1. Integrante
	Mesa Directiva	0. No ha ocupado cargos en la Mesa Directiva
		1. Prosecretaría
		2. Secretaria
3. Vicepresidente		
Formación académica	Grado de estudio	4. Presidente
		0. No tiene educación
		1. Educación básica
		2. Educación media
		3. Licenciatura/Ingeniería
Sexo		4. Maestría
		5. Doctorado
		1. Femenino
		2. Masculino

Fuente: elaboración propia.

Modelo y dimensiones de análisis de la variable dependiente

Como se ha escrito, el estudio de la profesionalización legislativa descansa en analizar la preparación que tienen los legisladores para maximizar su capacidad de respuesta a las demandas de sus representados y que éstas sean de gran calado. De tal suerte, que la variable dependiente será la producción legislativa de los legisladores, es decir, las respuestas que procesen en el órgano legislativo para dar atención a las demandas sociales. La siguiente tabla muestra la operacionalización de la variable:

Tabla 3. Operacionalización de la variable dependiente producción legislativa

Operacionalización de la variable dependiente <i>Producción Legislativa</i>		
Dimensiones	Indicador	Fuentes
Activismo legislativo	Número de iniciativas presentadas por diputado (a)	Gaceta parlamentaria del Congreso del Estado / Buró Parlamentario
	Tasa de aprobación individual	
	Número de iniciativas presentadas por grupo parlamentario	
	Tasa de aprobación por grupo parlamentario	
Trascendencia de la iniciativa	Coordinación política	
	Objeto de cambio	
	Profundidad	

Fuente: elaboración propia.

La primera dimensión de la variable dependiente será el activismo legislativo, entendido como el número de iniciativas que presentan los legisladores. Para ello, se tomarán en cuenta el número de iniciativas que ha presentado cada legislador de manera individual. También, se considera la tasa de aprobación y para el caso de los grupos parlamentarios se consideran ambas.

La segunda dimensión gira en torno a analizar la trascendencia que tienen las iniciativas que se presentan, es decir, se busca analizar de manera cualitativa la calidad de la respuesta al sistema. Con esta dimensión se busca encontrar la relación de que entre mayor preparación que tiene el legislador, las iniciativas que presente serán trascendentes y abonarán a la gobernabilidad, pues, en sistemas políticos como el mexicano en donde los legisladores son los principales creadores de la norma, se corre el riesgo de que sean promovidas iniciativas de ley que busquen cambios cosméticos y poco abonen a la gobernabilidad (Bárcena Juárez, 2018) o bien, se promueva un sinfín

de iniciativas con el objetivo de abrirse paso en la política ante quienes tienen el poder de decisión en su carrera futura.

Para cumplir el objetivo de esta dimensión, se propone utilizar el Índice Multidimensional de Trascendencia propuesto por Bárcena Juárez (2018) para evaluar el desempeño legislativo de los congresistas. Sin embargo, dicho índice fue creado para evaluar al Congreso Federal con miras a ser utilizado en América Latina, por tanto, para la presente investigación que se decanta por un congreso local se modificaron una serie de aspectos que lo hacen viable para el caso local.

Índice Multidimensional de Trascendencia

Una de las actividades más importantes que tiene el Poder Legislativo y por ende los representantes es lo que refiere a legislar y, en términos generales, las iniciativas que se presentan son la materia prima de su nexo representativo con la ciudadanía. En ellas se muestra la conjugación de los diversos intereses tanto de los legisladores propiamente como de los partidos políticos para dar respuesta a las demandas de los representados. Por lo tanto, su evaluación requiere de instrumentos metodológicos que permitan revisar la calidad de las leyes que se aprueban.

Además, existen al menos dos razones por las cuales evaluar el desempeño legislativo se ha convertido en una preocupación para los académicos y ciudadanía interesada en temas legislativos. La primera de ellas tiene que ver con la descentralización política que existió en México y que afectó la dinámica del congreso, pues con la nueva pluralidad que lo caracterizó, el rumbo del país quedó en manos de representantes sin conocimiento del funcionamiento interno de la cámara y sin trayectorias sólidas, pero con un interés en satisfacer los intereses de quienes tenían el poder de decisión de sus carreras futuras dentro de la política (Béjar Algazi, 2012). La segunda razón tiene que ver con el incremento de la competitividad electoral en el país, pues ahora que las elecciones eran más competidas los candidatos a puestos de elección popular requerían un sustento de trabajo por lo que el aumento en las iniciativas fue común porque les servía a los candidatos como un medio de presentación ante el electorado (Bárcena Juárez, 2017).

Hasta hace no mucho tiempo los indicadores utilizados para evaluar el desempeño del legislativo y representantes en lo particular eran meramente cuantitativos. De hecho “en la literatura mexicana, el análisis cuantitativo ha tenido un desarrollo considerable: se tiene registro del número de actores, de leyes presentadas y aprobadas, de coaliciones formadas y de los votos emitidos en el Pleno”

(Espinoza Toledo & Weldon, 2007, p. 209). En ese sentido, la proliferación de iniciativas ha sido analizado principalmente bajo criterios numéricos que tienen que ver con cuántas iniciativas se presentan, cuántas se aprueban, cuál es la tasa de aprobación, etc.

Sin embargo, cuantificar el desempeño legislativo bajo tales características presenta un inconveniente, y “[...] radica en que compara “peras con manzanas” pues lo mismo cuenta para ese indicador una ley secundaria aprobada por una mayoría absoluta que una reforma constitucional de alto impacto por mayoría calificada” (Ugalde, 2003, p. 182). Al contrario, muy pocos estudios se han dado a la tarea de analizar los tipos de iniciativas que se presentan, es decir, la materia y el *target* al cual van dirigidas (Béjar Algazi, 2014; González Tule, 2015, 2016; Sáenz-Vela & Vera-López, 2021).

Por ello, es indispensable contar con herramientas metodológicas que permitan, por un lado, cuantificar el ritmo de la actividad legislativa de los representantes y por el otro, discriminar entre aquellas iniciativas que tienen una relevancia mayor que otras. De hecho, es razonable y legítimo pensar “[...] que algunas leyes son más importantes que otras en función de que presentan distintos niveles de relevancia que afectan en distinto grado a la ciudadanía y los grupos que la componen” (Espinoza Toledo & Weldon, 2007, p. 220).

Los esfuerzos por sistematizar una herramienta que permita lograr estas distinciones entre las leyes han sido escasos pero continuos, sin aún lograr un consenso. Desde las primeras clasificaciones para distinguir las políticas públicas por su impacto en la sociedad (Lowi, 1964) hasta las más recientes contribuciones que compilan lo más relevante del campo en comento (Bárcena Juárez, 2018), han sido propuestas continuas que perfeccionan el trabajo para la evaluación de las propuestas de los representantes.

Así, la propuesta de Bárcena Juárez (2018) recopila lo más destacado de los estudios en la materia para sintetizar en el Índice Multidimensional de Trascendencia que se compone de los siguientes indicadores: coordinación política, objeto de cambio y profundidad. Además, para darle un valor de relevancia o trascendencia a la iniciativa, utiliza un índice sumatorio a partir de los indicadores, tal como lo hizo en su momento Lanzaro y sus colegas (Lanzaro *et al.*, 2000).⁴⁷

⁴⁷ En su estudio por ejemplo, los indicadores para observar la relevancia de una iniciativas fueron cinco: origen de la iniciativa (distinguiendo entre aquellas provenientes del Ejecutivo y aquellas del Legislativo), tipo de cambios propuestos, actividad en tribuna (es decir, oradores a favor y en contra), votación plenaria y seguimiento

El primer indicador del Índice Multidimensional de Trascendencia, el cual es la coordinación política, no es más que el grado de dificultad que se genera para la aprobación de una ley y más en contextos democráticos como en México. Las reformas constitucionales y reformas a leyes secundarias requieren en cierto grado un apoyo por parte de diferentes fuerzas políticas representadas en el congreso y demandan mayor negociación por parte de quienes las impulsan. En ese sentido, una reforma constitucional requiere mayor debate y negociación que una ley secundaria y, por lo tanto, una reforma a cuestiones menores como son trámites administrativos o modificaciones a reglamentos internos (Bárcena Juárez, 2018), no requiere de amplias mayorías, debate y negociación para su aprobación.

Por ello, el índice califica con un puntaje de 3 aquellas iniciativas que sean aprobadas por mayoría calificada de 2/3 partes del Congreso, tengan la mayoría de los congresos locales y veto del Ejecutivo, las leyes secundarias por el contrario tienen puntaje de 2 y, por último, los cambios a reglamentos internos y cuestiones de protocolo tienen puntaje de 1 (Bárcena Juárez, 2018).

El segundo indicador, objeto de cambio, refiere a qué se busca modificar, pues en muchos de los casos las leyes presentadas y aprobadas benefician o perjudican a otros, atentan contra las libertades, el estado de derecho, contra derechos políticos, sociales, económicos, etc., por ello, el Índice califica con 3 “[...] las iniciativas de alcance general cuya afectación se concentre en derechos, libertades y prerrogativas universales o en la reconfiguración institucional de los poderes públicos [...]” (Bárcena Juárez, 2018, p. 416). El puntaje 2 será para aquellas iniciativas que busquen modificar el funcionamiento interno del gobierno, encomendando pautas de acción en sus programas, así como a sus dependencias y demás organismos y, el puntaje de 1, será para aquellas iniciativas que propongan cambios simbólicos (Bárcena Juárez, 2018).

El tercer y último indicador que es la profundidad de cambio toma en consideración los aportes de otras investigaciones, por ejemplo, cuando Lowi clasificó las políticas públicas por su impacto en la sociedad, las políticas regulatorias sufren demasiadas enmiendas en el debate plenario (Lowi, 1964). Cuando Lanzaro clasifica las iniciativas en función de su relevancia, descubre que las iniciativas trascendentes llevaban un intenso debate (Lanzaro *et al.*, 2000). Blondel *et al* por el contrario, con su estudio en seis países descubre que las iniciativas que buscaban modificar, crear

en prensa, su índice sumatorio ronda entre el 0 y 5 dando seis posibles registro de relevancia donde los extremos son baja importancia y alta importancia (Lanzaro *et al.*, 2000).

o eliminar una serie importante de artículos trajeron consigo fuertes confrontaciones entre los representantes (Blondel *et al*, 1970, citado por Bárcena Juárez, 2018). Dicho en otras palabras, el indicador propone determinar qué tanto busca modificar la iniciativa de un ordenamiento jurídico, ya sean artículos, fracciones, incisos o incluso, la creación o abrogación de una ley.

En ese sentido, tienen puntaje de 3 las iniciativas que busquen la creación o abrogación de leyes, códigos y reglamentos (Bárcena Juárez, 2018). Tienen puntaje de 2 aquellas iniciativas que busquen modificar, agregar o derogar cinco artículos de una ley o bien, de un código o reglamento, también aquellas que busquen el cambio en dos artículos de dos leyes, código o reglamento (Bárcena Juárez, 2018). Por último, tiene puntaje de 1 aquellas iniciativas que busquen cambiar, agregar o derogar menos de cinco artículos de una ley, código o reglamento. También tienen puntaje de 1 aquellas iniciativas que busquen el cambio a párrafos, numerales, fracciones, etc., ya sea de una o varias leyes, códigos y reglamentos (Bárcena Juárez, 2018).⁴⁸

Para el caso concreto del Congreso del Estado de Guanajuato, el Índice Multidimensional de Trascendencia fue modificado para ser viable en la presente investigación por al menos dos razones. La primera tiene que ver en que la coordinación política se configura de distintas maneras en los congresos locales por ser sistemas unicamerales, así como en votos necesarios para la aprobación de reformas a la constitución y leyes secundarias. La segunda razón gira en torno a las diferencias que existen entre los códigos a nivel subnacional y entre aquellas leyes que son exclusivas de las entidades federativas. Así, la propuesta en esta investigación se configura de la siguiente manera:

⁴⁸ Véase anexo 1. Índice Multidimensional de Trascendencia.

Tabla 4. Índice Multidimensional de Trascendencia para el Congreso del Estado de Guanajuato

Puntaje	Coordinación Política	Objeto del cambio	Profundidad
3	Cambios constitucionales: aprobación 70% (2/3) de los Diputados integrantes del Congreso del Estado y mayoría de los ayuntamientos locales. Veto aprobatorio del Ejecutivo local.	Modificación a elementos esenciales del vínculo gubernativo: cambios a las estructuras de poderes públicos a nivel local Redimensionamiento de las capacidades económicas del gobierno. Modificaciones en las relaciones entre gobierno y empresas paraestatales.	Abrogación o creación de una nueva ley.
2	Cambios a leyes secundarias: aprobación por más de la mitad (50+1) del número total de Diputados integrantes del Congreso del Estado. Veto aprobatorio del Ejecutivo federal.	Cambios a reglas focalizadas: modificaciones a leyes orgánicas. Reformas dirigidas a segmentos específicos de la población. Códigos locales	Reforma o derogación de artículos: cambios, agregados o eliminaciones de al menos cinco artículos de una ley; O cambios a artículos de al menos dos leyes.
1	Cambios a Ley Orgánica interna: aprobación por más de la mitad (50+1) del número total de Diputados presentes integrantes del Congreso del Estado.	Cambios simbólicos: modificación de nombres de comisiones, inscripción de nombres en muro de honor, cambios de horario, asuetos, premios, estímulos, etc.	Reforma o derogación de partes menores: cambios a menos de cinco artículos y cualquier modificación a numerales, incisos o fracciones de una ley.

Fuente: elaboración propia con base en Bárcena Juárez (2018), Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato y Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Ahora bien, los puntajes que puede tener el presente Índice son dos extremos con 3 y 9, bajo esos extremos se pueden configurar diversos puntajes. La creación de una nueva ley (como lo puede ser una constitución) puede adquirir un puntaje de 3 en cada uno de los indicadores dando un total de 9. Sin embargo, otras leyes pueden obtener un puntaje de 2 en el indicador “Coordinación política”, obtener puntaje de 3 en el indicador “objeto de cambio” y un puntaje de 1 en la profundidad, dando un resultado de 7. Para poder obtener la relevancia de las iniciativas, se retoman las estrategias

utilizadas por Lanzaro *et al* (2000), Espinoza y Miguel Cárdenas (2007) y Puente (Puente, 2005, citado por Bárcena Juárez, 2018) sistematizadas por Bárcena Juárez (2018) para la clasificación ordinal, quedando de la siguiente manera:

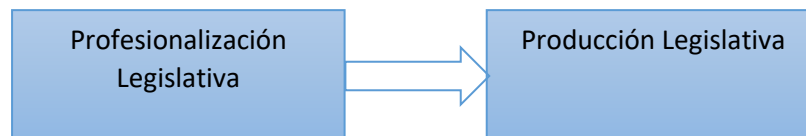
Tabla 5. Clasificación ordinal de iniciativas

3-4	5-6-7	8-9
Iniciativas de relevancia menor	Iniciativas ordinarias e importantes	Iniciativas relevantes o trascendentes

Fuente: Bárcena Juárez (2018).

La relación que se intenta explicar es que la producción legislativa y, por lo tanto, la trascendencia de las iniciativas, dependen del grado de profesionalización de los legisladores. Es decir, cuanto mayor sea la profesionalización legislativa de los legisladores, será mejor la respuesta hacia sus representados. La ilustración 1 muestra la relación causal de las variables:

Ilustración 1. Relación de variables



Fuente: elaboración propia.

Dentro de la relación pueden existir otras explicaciones, sin embargo, la presente investigación se limita a una correlación entre ambas variables para ver si tienen relación y en qué grado de significancia.

Conclusiones

El capítulo 2 mostró los elementos teóricos, los conceptos clave y la metodología a seguir para el análisis de la profesionalización legislativa bajo un enfoque individual en cuatro dimensiones: la experiencia legislativa, la trayectoria política, la carrera legislativa y la formación académica. De manera que su análisis permite crear un índice y observar el grado de profesionalización de los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato. Para el análisis de la producción legislativa se justificó el uso del Índice Multidimensional de Trascendencia para evaluar las iniciativas y

poderlas clasificar de acuerdo con su puntaje obtenido en el índice, por lo que se puede observar qué tipos de iniciativas se presentan.

En el siguiente capítulo se analizarán los datos recabados durante la investigación. En el primer apartado se analizan las dimensiones de la variable dependiente para el caso de los grupos parlamentarios y posterior de los legisladores en particular. Después se analizan las dimensiones de la variable independiente *Profesionalización Legislativa* para concluir con el análisis de correlación.

Capítulo 3. Análisis de datos

Introducción

El presente capítulo tiene como finalidad analizar los datos recabados de la investigación. Para el análisis de datos se construyó una base con información de 72 legisladores (unidades de análisis) que abarcan la LXIII y LXIV legislatura y de manera particular se analizó el activismo legislativo de los grupos parlamentarios. Retomando la pregunta de investigación ¿Qué tipo de iniciativas presentan los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato con profesionalización legislativa en las LXIII y LXIV legislaturas? Se responde en el presente capítulo bajo el objetivo de analizar la forma en que la profesionalización legislativa tiene influencia en la trascendencia de las iniciativas que proponen los legisladores.

Primeramente, se analiza la producción legislativa de los grupos parlamentarios debido a que los legisladores de acción nacional no presentaron iniciativas de forma individual en ambas legislaturas, lo que dificulta atribuirles el trabajo y éxito de forma personal. En el segundo apartado se analiza la producción legislativa de los legisladores. Dentro del tercer y cuarto apartado se describe la profesionalización legislativa. En el quinto y último apartado se analiza la relación de la profesionalización legislativa con la producción legislativa a través de una correlación entre variables.

Análisis de la producción legislativa por Grupos Parlamentario en las LXIII y LXIV legislaturas

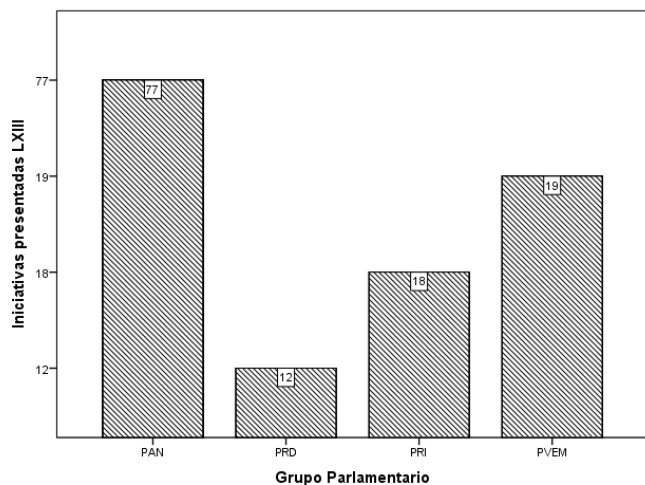
Activismo legislativo

Las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios fueron 126 iniciativas en la LXIII legislatura y 204 en la LXIV legislatura.⁴⁹ En las gráficas 1 y 2 se muestra que el grupo parlamentario del PAN (el de mayoría en ambas legislaturas con 19 legisladores) propuso la mayor cantidad de iniciativas en ambas legislaturas.

⁴⁹ Es importante hacer la acotación de que el análisis de las iniciativas de los grupos parlamentarios derivó de que, en el caso de los legisladores del Partido Acción Nacional no se presentaron iniciativas de manera individual. Todas las iniciativas se presentaron de forma grupal, con ello, en un primer momento se pierde la oportunidad de atribuir la presentación y el éxito de la iniciativa a un legislador o legisladora pues el trabajo se difumina entre el partido político.

Sin embargo, resalta que en la LXIV legislatura el activismo ascendió a casi el doble de propuestas, al igual que el PAN, tanto el PVEM como el PRI aumentaron en la presentación de iniciativas, aunque el PRI en mayor medida, pues de 18 iniciativas en la LXIII pasó a 43 en la LXIV legislatura.

Gráfica 1. Número de iniciativas presentadas LXIII legislatura

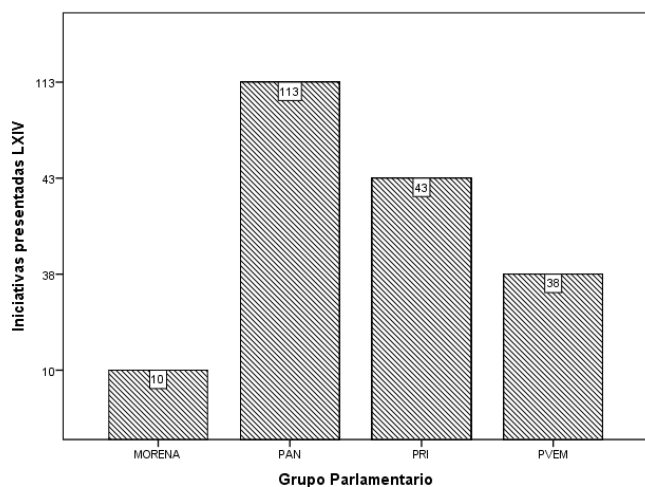


*No se cuenta en esta gráfica a Movimiento Ciudadano y Partido Nueva Alianza puesto que son representaciones parlamentarias.

*MORENA no presentó iniciativas en la LXIII legislatura.

Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

Gráfica 2. Número de iniciativas presentadas LXIV legislatura



*No se cuenta en esta gráfica a Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido Nueva Alianza puesto que son representaciones parlamentarias. Tampoco de cuenta a la diputada sin partido.

*PRD no presentó iniciativas en la LXIV legislatura.

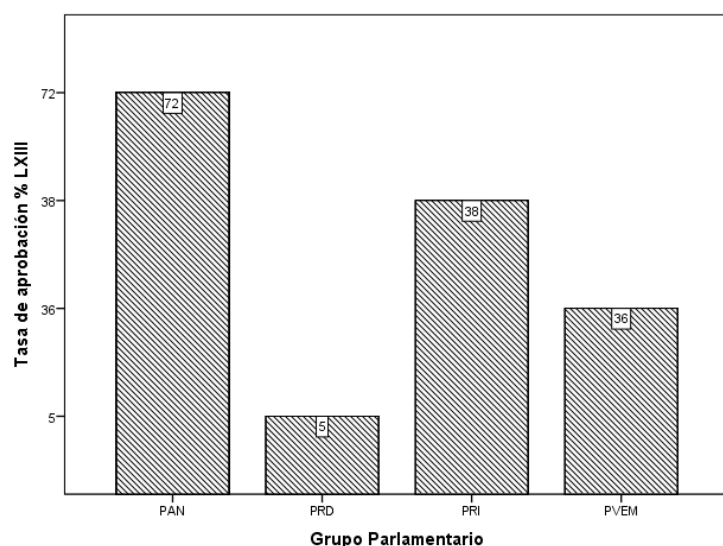
Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

Tasa de aprobación

Ahora bien, con respecto a la tasa de aprobación, el grupo parlamentario del PAN cuenta con los más altos porcentajes en ambas legislaturas ya que de 77 iniciativas presentadas 56 fueron aprobadas (72.7%) en la LXIII legislatura y en la LXIV legislatura de 113 iniciativas presentadas le fueron aprobadas 62 (54.87%). La diferencia con los demás grupos parlamentarios radica en que son muy pocas las iniciativas que se les aprueban, en el caso del PRI sólo se le aprobaron 7 de 18 presentadas en la LXIII (38.89%) y 12 de 43 en la LXIV legislatura (27.91%).

En el caso del grupo parlamentario del PVEM pasó lo mismo, de 19 iniciativas presentadas sólo se aprobaron 7 en la LXIII y 11 de 38 presentadas en la LXIV.⁵⁰ El PRD sólo logró que se aprobaran 6 de 12 iniciativas presentadas en la LXIII legislatura. La gráfica 3 y 4 muestra los porcentajes de los grupos parlamentarios:

Gráfica 3. Tasa de aprobación LXIII legislatura



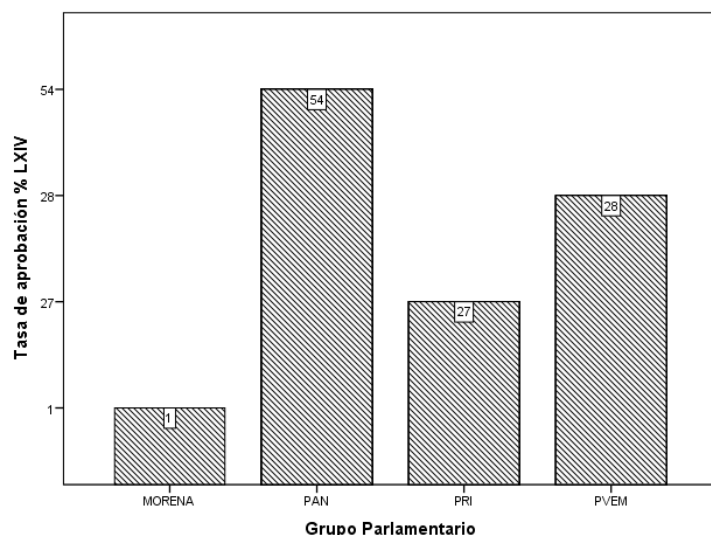
*No se cuenta en esta gráfica a Movimiento Ciudadano y Partido Nueva Alianza puesto que son representaciones parlamentarias.

*MORENA no presentó iniciativas en la LXIII legislatura.

Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

⁵⁰ Resulta interesante que, en ambos casos, tanto del PRI como del PVEM, le fueron aprobadas más iniciativas presentadas cuando su grupo parlamentario fue menor pues el PRI pasó de tener ocho diputados en la LXIII a la mitad en la LXIV. El PVEM por el contrario sólo se redujo a dos representantes. Entre estos dos grupos parlamentarios igual resulta interesante que cuando presentaron más iniciativas fue cuando sus grupos parlamentarios se redujeron.

Gráfica 4. Tasa de aprobación LXIV legislatura



*No se cuenta en esta gráfica a Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido Nueva Alianza puesto que son representaciones parlamentarias.

*PRD no presentó iniciativas.

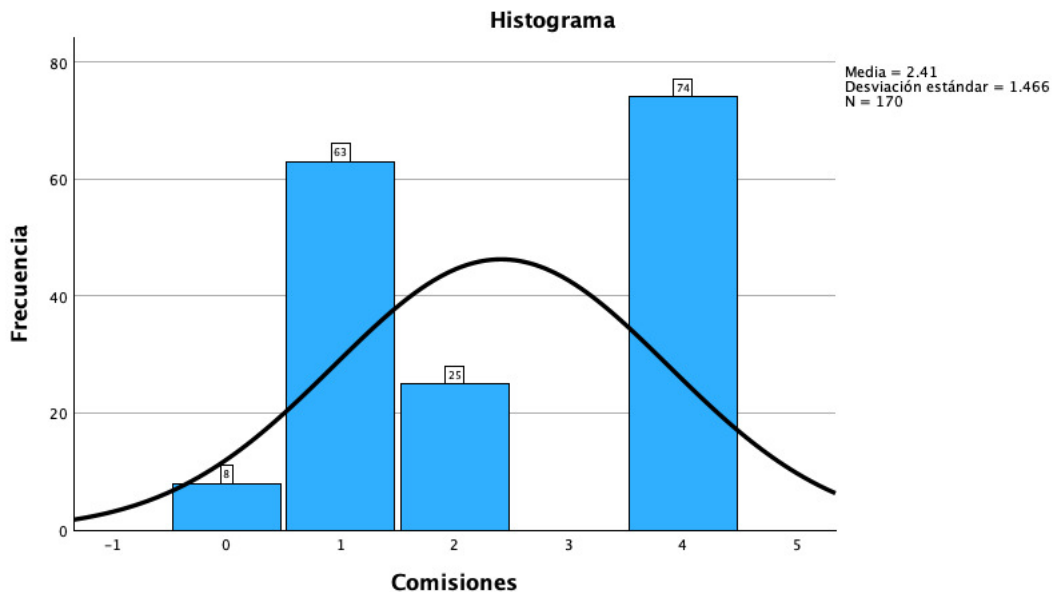
Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

Una posible explicación ante los altos porcentajes de aprobación del grupo mayoritario (PAN) es que todas las iniciativas van respaldadas por todo el grupo parlamentario, desde comisiones hasta los votos en Pleno para su aprobación, pues en cierto grado sólo requiere del apoyo de seis legisladores de otras bancadas para que sea aprobada una reforma constitucional y mayoría absoluta (50 + 1) para una ley secundaria.⁵¹

Por otro lado, al analizar qué iniciativas dictaminaron las comisiones del Congreso del Estado, se tienen datos relevantes, pues en la mayoría de los casos (en ambas legislaturas) la mayor parte de los temas se concentró en dos rubros de comisiones como se aprecia en la gráfica 5:

⁵¹ Es importante mencionar en este punto que la organización de comisiones en el Congreso del Estado gira en torno si a la pluralidad de las representaciones, pero en todo caso, las comisiones se estructuran con mayoría del PAN, es decir, tres para el PAN y dos para la oposición (los integrantes de comisión son de cinco) y en aquellos casos donde no preside, aún mantiene mayoría.

Gráfica 5. Frecuencia de las comisiones



*Las comisiones categorizadas con el número 4 (Justicia y Gobernación y Puntos Constitucionales) recibieron y aprobaron más iniciativas. En ellas se concentra la mayor cantidad de temas presentados, entre 46 y 61.

*Las comisiones categorizadas con el número 1 representan aquellas que aprobaron entre 1 y 15 iniciativas. Este grupo se conforma con 19 comisiones, entre ellas 6 son comisiones unidas.

Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

El primer rubro de comisiones lo integran aquellas que no recibieron ninguna iniciativa para su estudio y dictaminación y tienen un “0”, las cuales son comisión de Administración y comisión de Responsabilidades.⁵² El primer rubro lo integran todas aquellas comisiones que tienen entre 1 y 15 dictámenes aprobados. El segundo rubro sólo se integra por dos comisiones, Salud Pública y Asuntos Municipales que tienen entre 16 y 30 dictámenes aprobados. En el cuarto rubro también se integra por dos comisiones, Justicia y Gobernación y Puntos Constitucionales, que tienen entre 46 y 61 dictámenes, la mayor cantidad en ambas legislaturas.⁵³

Esta distinción entre las comisiones nos permite observar hacia donde mayoritariamente se dirigen las iniciativas y qué temas son de mayor relevancia, así como las comisiones de menor importancia.

⁵² Es necesario hacer la aclaración de que en el histograma el rubro de comisiones “0” se marca con frecuencia de 8, sin embargo, se están contando aquellos “0” que fueron asignados a grupos parlamentarios que no presentaron iniciativas y que por lo tanto da como frecuencia 8.

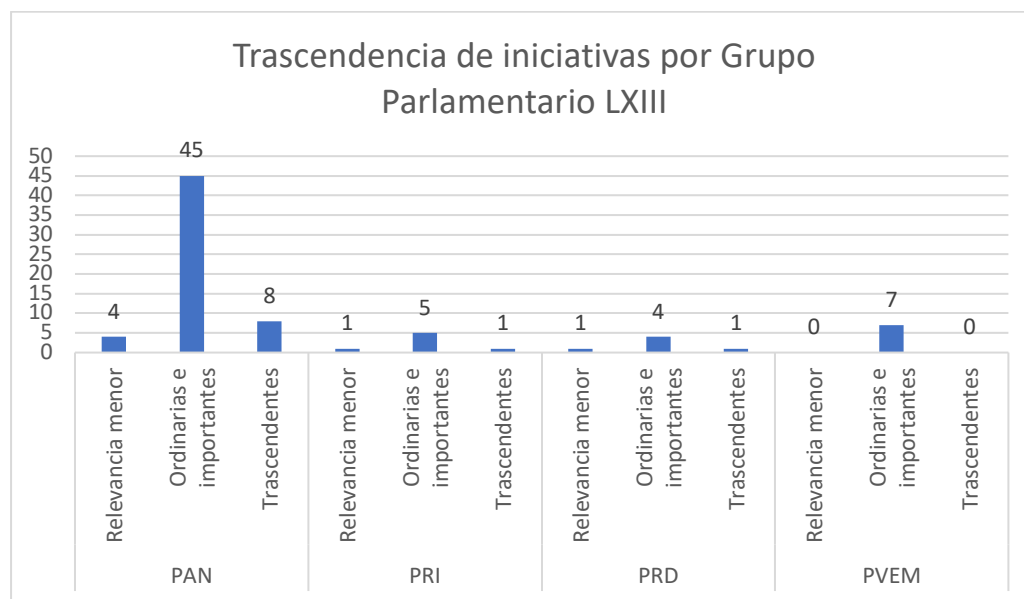
⁵³ Para ver qué comisiones integran cada rubro véase anexo 2.

Trascendencia de las iniciativas por Grupo Parlamentario LXIII y LXIV

Para la clasificación de iniciativas en el último apartado del segundo capítulo se justificó el uso del Índice Multidimensional de Trascendencia como una herramienta complementaria para el análisis del desempeño legislativo, ya que diferencia entre aquellas iniciativas que son trascendentes (como puede ser la legalización del aborto como una expansión de los derechos y libertades) de aquellas iniciativas cosméticas.

Después de categorizar las iniciativas aprobadas con base en el Índice Multidimensional de Trascendencia para el Congreso del Estado de Guanajuato se obtuvo un índice sumatorio para clasificar las iniciativas de acuerdo con su puntaje. En ese sentido, las gráficas 6 de la LXIII y 7 de la LXIV muestran la trascendencia de las iniciativas por grupo parlamentario:

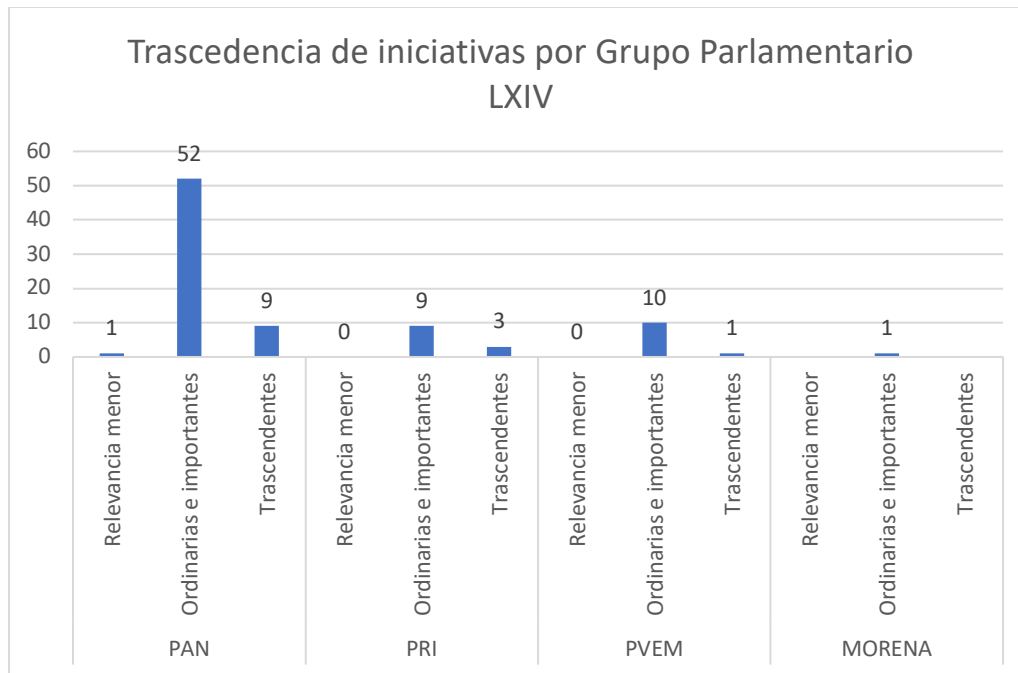
Gráfica 6. Trascendencia de iniciativas por Grupo Parlamentario LXIII



Fuente: elaboración propia.

El primer dato que sobresale a la vista es que del total de iniciativas aprobadas (77) la mayor cantidad de ellas se establecen como iniciativas ordinarias o importantes en todos los grupos parlamentarios. La mayor parte de estas iniciativas las concentra el PAN con 45, sólo ocho de las 56 iniciativas aprobadas fueron trascendentales o, en otras palabras, de gran relevancia. Los demás grupos parlamentarios sólo lograron la aprobación de una iniciativa trascendente, a excepción del PVEM que no tiene.

Gráfica 7. Trascendencia de iniciativas por Grupo Parlamentario LXIV



Fuente: elaboración propia.

Para la LXIV legislatura los cúmulos de iniciativas ordinarias o importantes concentran la mayor cantidad nuevamente. El grupo parlamentario del PAN concentró la mayor cantidad de iniciativas en tal rubro. Para los grupos parlamentarios del PRI y PVEM resulta interesante que tuvieron un aumento en las iniciativas ordinarias o importantes con respecto a las LXIII legislatura, además de que no tuvieron alguna iniciativa de relevancia menor como sí lo fue para el caso del PRI y del PRD en la LXIII. Para el caso de MORENA, sólo tiene una iniciativa ordinaria, situación similar con el PVEM en la LXIII, sin embargo, en el segundo caso obtuvo la aprobación de seis iniciativas más.

Análisis de la producción legislativa de las y los representantes en las LXIII y LXIV legislaturas

Para el análisis del activismo legislativo de las y los legisladores se construyó una base de datos en las que se identificó con número del 1 al 72 a los legisladores. La primera legislatura abarca del número 1 al 36 y la segunda del número 37 al 72.⁵⁴

⁵⁴ Véase anexo 3 para la identificación de los legisladores.

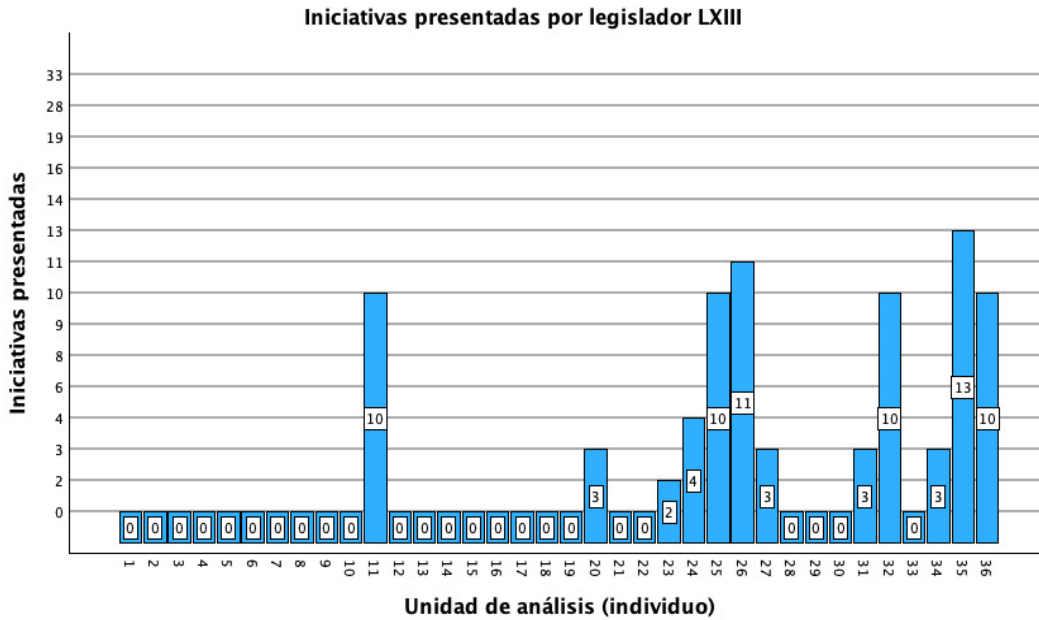
Activismo legislativo LXIII legislatura

En la legislatura LXIII se presentaron un total de 82 iniciativas de las cuales sólo 40 fueron aprobadas. El primer dato que resalta es que los legisladores integrantes del grupo parlamentario de acción nacional no presentaron iniciativas de forma individual, es decir, todas las iniciativas presentadas fueron en conjunto. Este fenómeno no permite como tal atribuirle el éxito y el trabajo de la iniciativa a un individuo en particular, por esta razón se optó en analizar el trabajo de los grupos parlamentarios.

Por el contrario, quienes sí presentaron iniciativas de forma individual fueron los legisladores de los demás grupos y representaciones parlamentarios (MC y PNA) con excepción de los legisladores del PVEM y uno del PRD (28, 29, 30 y 33 respectivamente). Los legisladores que más iniciativas presentaron fueron la Dip. Arcelia González González del PRI con 10 (11), la Dip. Irma Leticia González Sánchez del PRI con 10 (25), la Dip. Luz Elena Govea López del PRI con 11 (26), el Dip. Eduardo Ramírez Granja de la representación parlamentaria de MC con 10 (32), el Dip. Alejandro Trejo Ávila de la representación parlamentaria del PNA con 13 (35) y por último de la Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz con 10 (36).

Destaca también que, dentro del grupo parlamentario del PRI, las mujeres fueron quienes presentaron más iniciativas que sus contrapartes los hombres que sólo presentaron 10 (15, 20, 24 y 31), las mujeres por el contrario presentaron 41, es decir, tres veces más. Los datos se observan en la gráfica 8:

Gráfica 8. Número de iniciativas presentadas por legislador LXIII



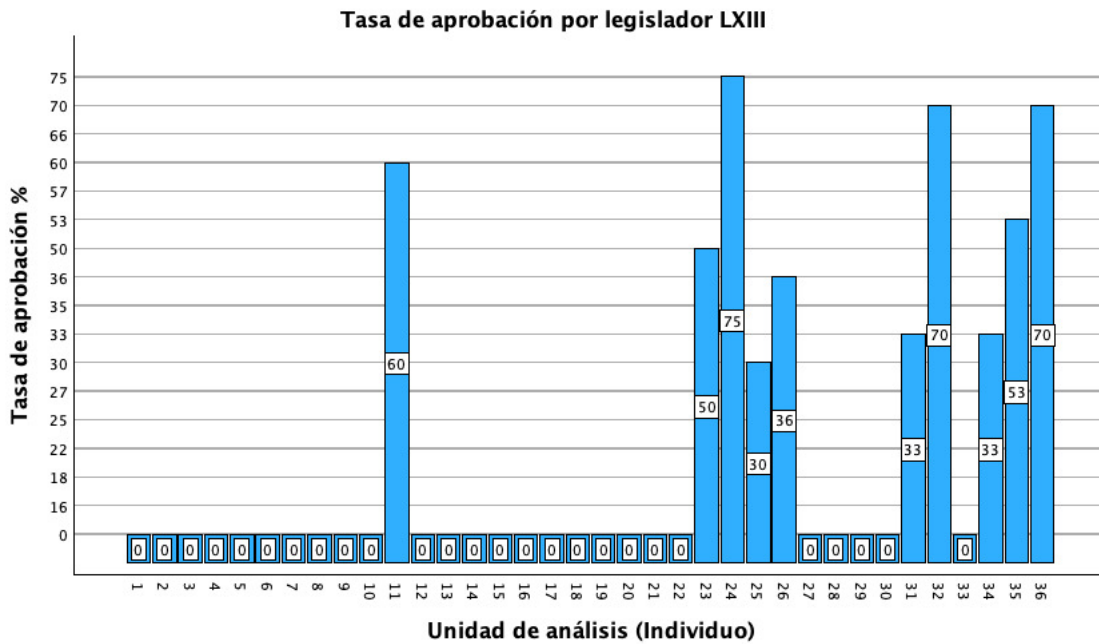
*Los legisladores con número 0 no presentaron iniciativas.

Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

Tasa de aprobación LXIII legislatura

Con respecto a la tasa de aprobación, las mujeres integrantes del grupo parlamentario del PRI tienen los mayores porcentajes a diferencia de los hombres. En el caso de las Diputadas Arcelia María González González (11) y María Guadalupe Velázquez Díaz (36) tienen los mayores porcentajes pues de 10 iniciativas presentadas se aprobaron 6 y 7 en el segundo caso. Por el contrario, sólo el Dip. Santiago García López (24) obtuvo el mayor puntaje, ya que de cuatro iniciativas presentadas sólo tres fueron aprobadas, lo que representan un éxito del 75% como se observa en la gráfica 9:

Gráfica 9. Tasa de aprobación por legislador LXIII



Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

Otro dato que se puede observar con respecto a la tasa de aprobación de los grupos parlamentarios es que tienen mayor éxito las iniciativas que presentan las mujeres de manera individual que cuando las presentan en conjunto con sus compañeros del grupo parlamentario. En este caso, las diputadas Arcelia María González González (11) y María Guadalupe Velázquez Díaz (36) tienen una tasa de aprobación de 60% y 70% respectivamente, la tasa de aprobación en su grupo parlamentario es de 38%. Sólo el Dip. Santiago García López también obtuvo mayor éxito que su grupo parlamentario con 75% (véase gráfica 2). Los demás legisladores del mismo grupo parlamentario sólo se alejan del porcentaje por 2%, 5% y 8% de la tasa de aprobación del grupo parlamentario.

Ahora bien, las representaciones parlamentarias también tuvieron un alto porcentaje de éxito. Para el Dip. Eduardo Ramírez Granja de la representación parlamentaria de MC (32) de 10 iniciativas presentadas fueron aprobadas siete, lo que representa un 70%. Para el Dip. Alejandro Trejo Ávila de la representación parlamentaria del Partido Nueva Alianza (35) de 13 iniciativas presentadas fueron aprobadas 7, lo que representa el 53%. Sólo el Dip. David Alejandro Landeros de la representación parlamentaria de MORENA no consiguió que sus iniciativas prosperaran.

Activismo legislativo LXIV legislatura

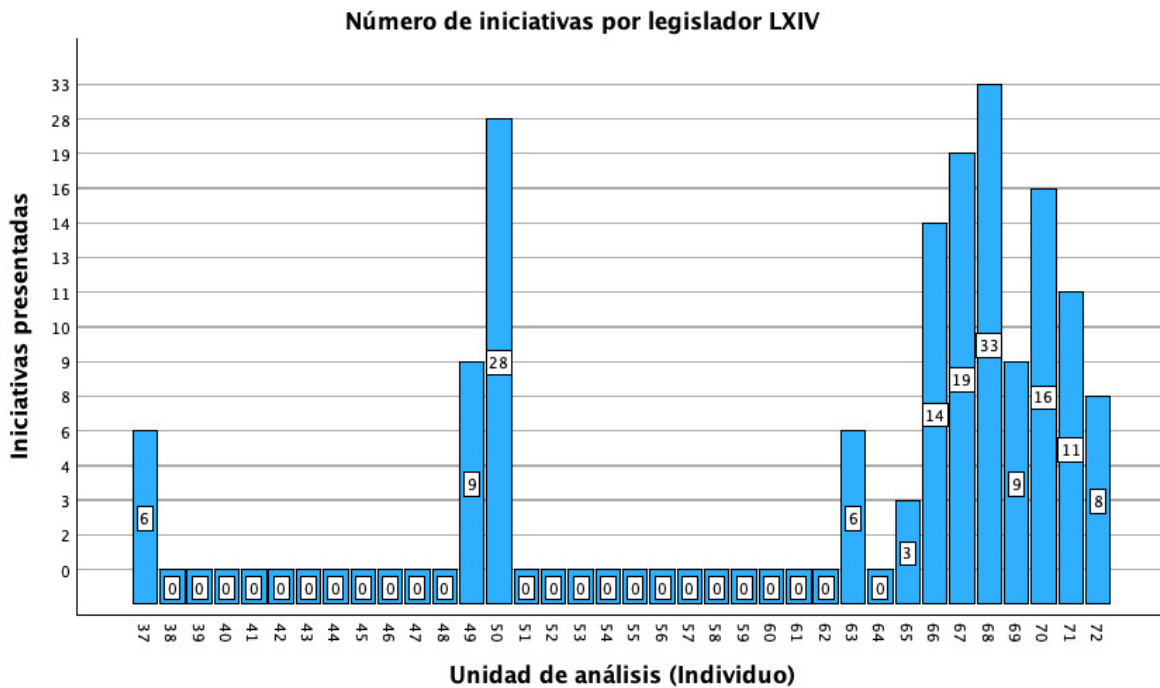
Para la LXIV legislatura se tiene un total de 162 iniciativas presentadas, de las cuales sólo 46 fueron aprobadas. Destaca que hubo un incremento en la presentación de iniciativas con respecto a la LXIII legislatura a casi el doble, una cuestión parecida en los grupos parlamentarios. Sin embargo, es necesario resaltar que, en ambos casos, tanto de los grupos parlamentarios como de los legisladores a pesar de haber un incremento en las iniciativas esto no se tradujo necesariamente en un incremento en la tasa de aprobación. Al contrario, la tasa de aprobación fue mayor cuando el número de iniciativas fue menor, es decir, en la LXIII legislatura de 82 iniciativas presentadas fueron aprobadas 40, lo que representa el 48%. En cambio, para la LXIV legislatura sólo se aprobaron 46 iniciativas que representan el 28%, con ello, más de la mitad del trabajo legislativo por lo que respecta a iniciativas (71%) quedó en comisiones o simplemente fueron desechadas.

En el caso de los grupos parlamentarios sucedió lo mismo. En la LXIII legislatura se presentaron 126 iniciativas y fueron aprobadas 76, lo que representa el 60% y sólo el 39% del trabajo quedó en comisiones o fue desechado. Para la LXIV legislatura se presentaron 204 iniciativas y fueron aprobadas 86 que representan el 42%. El 57% restante (108 iniciativas) se quedaron en comisiones o fueron desechadas.

Dicho lo anterior, los datos que arroja la presentación de iniciativas por parte de los legisladores en la LXIV legislatura también resultan de gran relevancia. Nuevamente, como en la LXIII legislatura, los integrantes del grupo parlamentario del PAN no presentaron ninguna iniciativa de forma individual. Por el contrario, los demás legisladores sí presentaron iniciativas a parte de su grupo parlamentario. En el caso de las representaciones parlamentarias del Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Partido Nueva Alianza se vieron interesados en proponer y con un incremento considerable respecto a sus compañeros de la legislatura anterior.

Al respecto, la Dip. María de Jesús Eunices Reveles Conejo del PT (50) presentó 28 iniciativas, el Dip. Juan Elías Chávez del PNA (66) presentó 14, el Dip. Jaime Hernández Centeno de MC (67) presentó 19 iniciativas. Sólo el Dip. Ernesto Alejandro Prieto Gallardo de MORENA (68) presentó más iniciativas con 33, incluso más que sus compañeros de grupo. La gráfica 10 muestra los datos:

Gráfica 10. Número de iniciativas presentadas por legislador LXIV



Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

Los legisladores del grupo parlamentario del PRI (59, 60, 61 y 62)⁵⁵ no presentaron ninguna iniciativa, al contrario, todas fueron en grupo. Destaca también de la gráfica 8 que todos los integrantes del grupo parlamentario de MORENA presentaron iniciativas (68, 69, 70, 71 y 72).⁵⁶

Tasa de aprobación LXIV legislatura

Con respecto a la tasa de aprobación, los datos muestran que la tasa de los legisladores es baja. Sólo en el caso de las Dip. Claudia Silva Campos del PRD (63) y la Dip. Vanessa Sánchez Córdero del PVEM (65) y del Dip. Jaime Hernández Centeno (67) la tasa de aprobación es de 50%, 66% y 57% respectivamente. Los legisladores del Partido MORENA, incluso aunque sus porcentajes son bajos, tienen mayor éxito de manera individual que con su grupo parlamentario, una situación

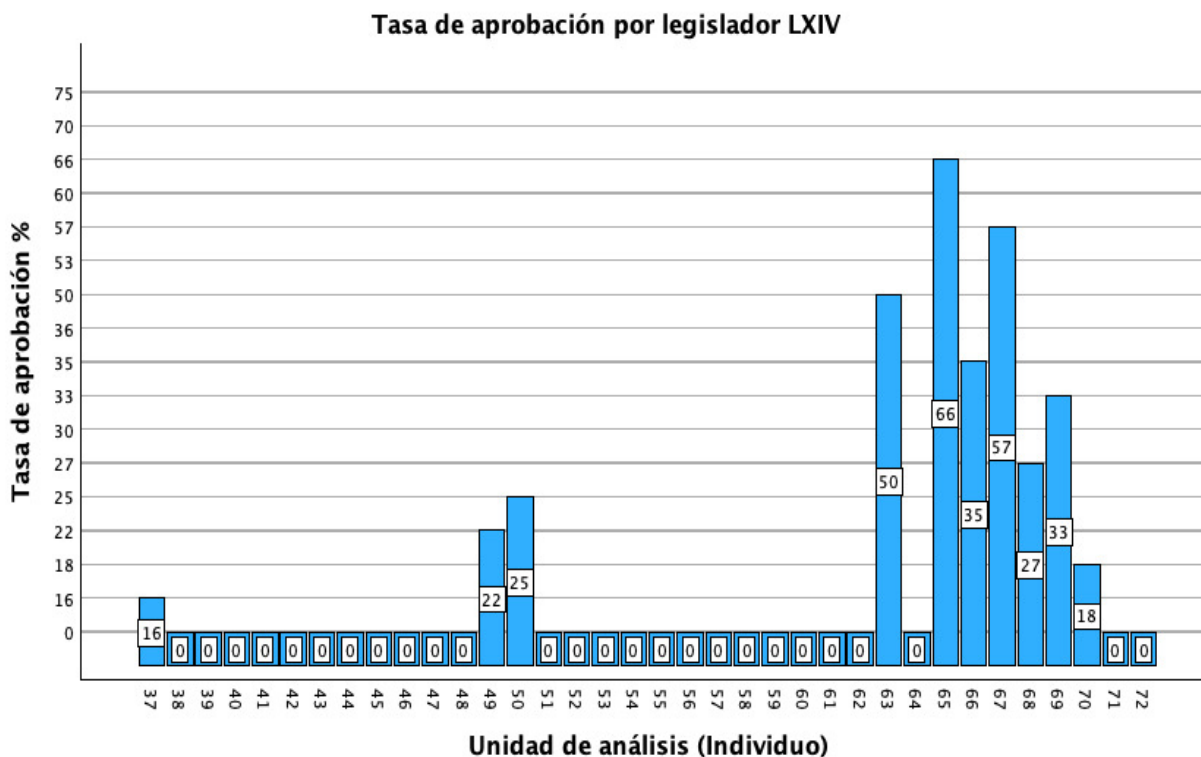
⁵⁵ Dip. Celesto Gómez Gragoso, Dip. Ma. Guadalupe Guerrero Moreno, Dip. Héctor Hugo Varela Flores y Dip. José Huerta Aboytes respectivamente.

⁵⁶ Dip. Ernesto Alejandro Prieto Gallardo, Dip. Raúl Humberto Márquez Albo, Dip. María Magdalena Rosales Cruz, Dip. María del Carmen Vaca González y la Dip. María Guadalupe Josefina Salas Bustamante respectivamente.

similar si se compara con el caso del PRI en la primera legislatura. Sin embargo, a diferencia del PRI, los legisladores de MORENA tienen mayor tasa de éxito que sus compañeras.⁵⁷

Los legisladores de las representaciones parlamentarias de Movimiento Ciudadano y Partido Nueva Alianza tienen porcentajes bajos en comparación con sus compañeros de la primera legislatura. En el caso del Dip. Jaime Hernández Centeno de MC, de 19 iniciativas presentadas sólo fueron aprobadas 11, lo que representa un 57% como se observa en la gráfica 11:

Gráfica 11. Tasa de aprobación por legislador LXIV



Fuente: elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y Buró Parlamentario.

Por el contrario, el Dip. Juan Elías Chávez del PNA (66), de 14 iniciativas sólo le fueron aprobadas 5, lo que representa un 35%. La Dip. María de Jesús Eunices Reveles Conejo (50) presentó 28 iniciativas, pero sólo fueron aprobadas siete, lo que representa un 25%.

⁵⁷ Dos legisladoras de MORENA no les fueron aprobadas sus iniciativas: la Dip. María del Carmen Vaca González y la Dip. María Guadalupe Josefina Salas Bustamante.

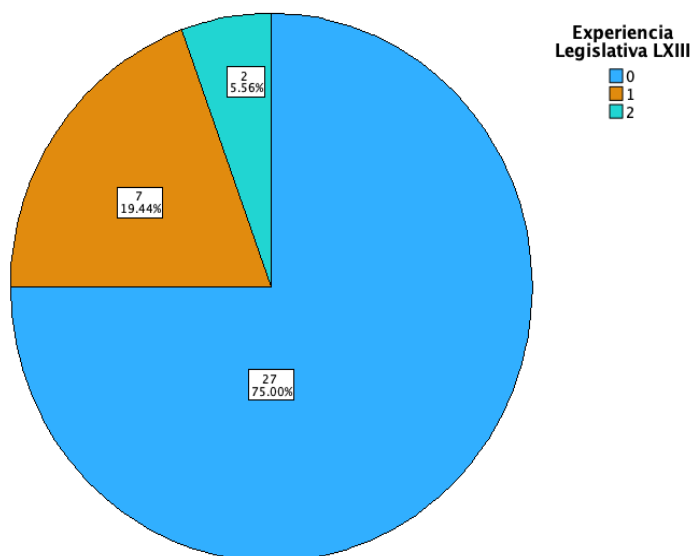
Análisis de la profesionalización legislativa en la LXIII legislatura

Experiencia Legislativa

Para el análisis de la profesionalización legislativa se construyó una base de datos con información de los 72 legisladores integrantes de las legislaturas en estudio.⁵⁸ Concretamente, la primera legislatura (LXIII) abarca del número 1 al 36 con datos en cada una de las dimensiones de la profesionalización legislativa. Después de utilizar el modelo propuesto en el apartado III del capítulo 2 se encuentran los siguientes datos.

La experiencia legislativa en la LXIII legislatura es escasa de acuerdo con los datos de la gráfica 12, pues de 36 legisladores sólo nueve tienen experiencia (5.56%) en al menos una legislatura anterior, ya sea local o federal. De esos nueve, siete son legisladores de Acción Nacional y dos de ellos cuentan con la mayor experiencia, en el caso del Dip. Ricardo Torres Origel (4) cuenta con cuatro legislaturas de experiencia⁵⁹ y la Dip. Leticia Villegas Nava (6) con cinco.⁶⁰

Gráfica 12. Experiencia legislativa LXIII



*Simbología: 0=No ha sido legislador, 1= 1 a 2 legislaturas y 2= 3 a 4 legislaturas.

Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

⁵⁸ La base de datos se titula “Base general profesionalización legislativa”.

⁵⁹ El Dip. Ricardo Torres Origel fue diputado local en la LVII legislatura (1997-2000), en la LVIII legislatura (2000-2003) en la Cámara de Diputados y Senador de la República (2006-2012).

⁶⁰ La Dip. Leticia Villegas Nava fue diputada federal en la LV (1991-1994) y LVII (1997-2000) legislaturas y, diputada local en la LXI (2009-2012) legislatura.

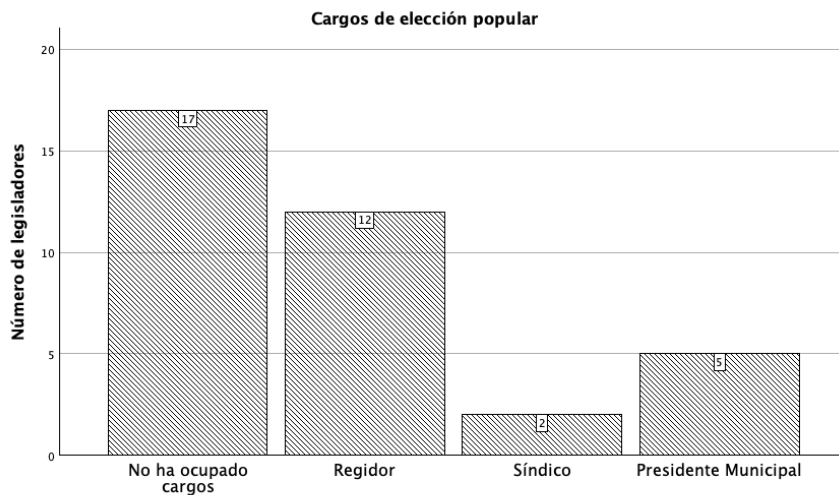
Las dos experiencias restantes corresponden a la Dip. Beatriz Manrique Guevara (29) del PVEM y a la Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz (36) del PRI. En este caso, resulta interesante que son las únicas legisladoras de sus grupos parlamentarios con experiencia en las labores legislativas.

Dentro de la legislatura tres cuartas partes de sus integrantes nunca habían sido legisladores, siendo la LXIII legislatura su primera experiencia. Resalta que, del grupo parlamentario del PAN, 12 de sus integrantes no tenían experiencia.

Trayectoria política

La trayectoria política de los legisladores se enmarca en su socialización con el sistema político y donde pueden aprender diversos temas de la realidad política y social del estado. Su análisis muestra algunos datos interesantes. De acuerdo con el primer indicador que son los cargos de elección popular, destaca que en su mayoría se cuenta con experiencia, sólo 17 legisladores no han ocupado puestos de elección popular.

Gráfica 13. Cargos de elección popular LXIII



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

De acuerdo con los datos de la gráfica 13, resalta quienes han sido Regidores de ayuntamiento con 12 legisladores que representa el 33.3%.⁶¹ Cinco de ellos son de Acción Nacional, cuatro del PRI,

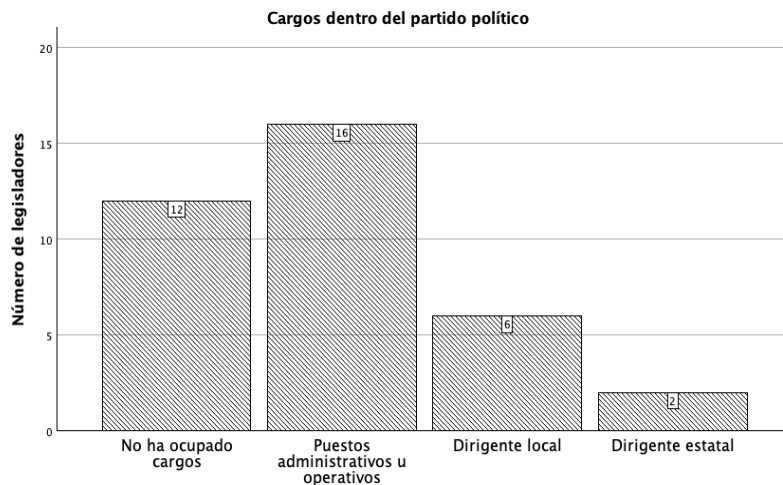
⁶¹ Es importante mencionar que aquellos legisladores que tuvieron experiencia en más de uno de los cargos que integran la trayectoria política, se privilegió aquel de mayor valor. Tales son los casos de la Dip. Leticia Villegas Nava (6), Dip. Luis Vargas Gutiérrez (12), Dip. Juan Antonio Méndez Rodríguez (30) y el Dip. Rigoberto Paredes Gómez (31).

dos del PVEM y uno del PRD. Destaca que nueve de ellas son mujeres, sólo tres hombres han sido regidores. Sólo dos integrantes de la LXIII tienen trayectoria como Síndico. Otro dato que resalta es quienes tienen trayectoria como Presidentes Municipales, tres pertenecen al PAN, uno al PRI y el restante al PRD.

En términos generales, son más los legisladores de oposición que tienen al menos trayectoria en un cargo (10) a excepción de las representaciones de MORENA y Partido Nueva Alianza que los legisladores del PAN, los cuales son nueve.

Por otro lado, respecto a la trayectoria de los legisladores en los cargos internos del partido, los datos revelan que 16 legisladores han estado en puestos operativos o administrativos, la mayoría de ellos se concentra en el PAN con nueve, seguido del PRI con cinco y, por último, uno del PVEM y uno del PRD. Pocos son los legisladores con experiencia como dirigentes locales de sus partidos y más aún, a nivel estatal, tal como se observa en la gráfica 14:

Gráfica 14. Cargos dentro del partido político LXIII

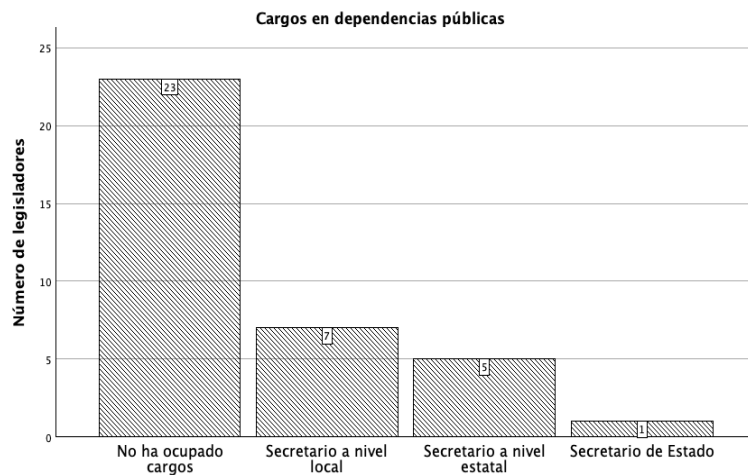


Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

En estos dos últimos casos tienen mayor trayectoria los legisladores de oposición, ya que en las dirigencias locales el PAN sólo tiene un legislador con tal cargo, además de la representación de MC. Por su parte el PRI, tiene dos legisladores que han sido dirigentes locales, lo mismo que el PRD. En cuanto a las dirigencias estatales, sólo el PRI y PVEM tienen un diputado. El 33.3% no ha ocupado cargos al interior de sus respectivos partidos políticos.

Ahora bien, la última dimensión sobre la trayectoria de los legisladores en dependencias públicas muestra que los legisladores del PAN concentran el monopolio a nivel local y estatal, en ambos con cinco integrantes. A nivel local, sólo un legislador del PRI y otro del PVEM tienen un legislador entre sus filas que tiene dicha trayectoria. Para el caso nacional, sólo hay un diputado que fue secretario de una dependencia y es del PRI.⁶² Sin embargo, a pesar de que existe un porcentaje considerable de legisladores con trayectoria en dependencias públicas que les permite identificar los problemas de la región en diferente escala (sociales, económicos, políticos, etc.), existe un alto porcentaje de legisladores que no han tenido la oportunidad, es decir, el 63.9% de los legisladores no tienen la trayectoria como se observa en el gráfico 15:

Gráfica 15. Cargos en dependencias públicas LXIII



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

Carrera legislativa

La carrera legislativa de las y los legisladores resulta interesante porque conjuga la profesionalización con su labor de representación dentro de los espacios de toma de decisión en el congreso. Los indicadores “Miembro de comisión” y “Mesa Directiva” pueden revelar información para saber quiénes pueden acceder a los cargos de jerarquía o de gobierno dentro del congreso tomando en cuenta los indicadores anteriores.

⁶² Es el caso del Dip. Santiago García López quien fuera secretario de fomento a la vivienda del FSTSE.

En ese sentido, el primer indicador nos advierte sobre la posición que tiene un legislador dentro de las comisiones de trabajo. En la base de datos se consideró la posición más alta de los legisladores de manera que se evidenció aquellos que sólo forman parte de las comisiones como integrantes. De acuerdo con los datos de la tabla 10, sólo ocho legisladores son integrantes en comisiones de los cuales cinco son del PAN, dos del PRI y uno del PVEM.

Tabla 6. Miembros de comisión LXIII

Miembro de comisión					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	1	8	22.2	22.2	22.2
	2	10	27.8	27.8	50.0
	3	18	50.0	50.0	100.0
	Total	36	100.0	100.0	

Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

El 27% de los representantes tienen la posición de ser secretarios o secretarías en alguna comisión. De hecho, la mayoría de los partidos representados y representaciones parlamentarias tiene un legislador con dicha posición a excepción del PVEM. El PAN por ejemplo tiene cuatro, el PRI dos, MORENA, MC, PNA y PRD tienen uno.

De las 18 comisiones de trabajo que se tienen en el Congreso del Estado de Guanajuato el PAN preside 10, el PRI cuatro, PRD preside dos al igual que el PVEM.

Por otro lado, tomando en consideración la trayectoria y experiencia de los legisladores en sus respectivas dimensiones anteriores podemos observar quienes logran acceder a una carrera legislativa. De los 10 legisladores de acción nacional que presiden una comisión, cinco de ellos tienen experiencia legislativa. Quienes no tienen experiencia legislativa y presiden una comisión son cuatro y tienen trayectoria en al menos un cargo, sea de elección popular, en el partido o como secretarios a nivel local y estatal. El último caso del PAN es el Dip. Juan José Álvarez Brunel quien no cuenta con experiencia ni trayectoria pero que preside una comisión.⁶³

⁶³La experiencia del Dip. Juan José Álvarez Brunel se basa principalmente en la iniciativa privada, particularmente en San Miguel de Allende. La LXIII legislatura fue su primera experiencia en la política del estado y presidió la comisión de desarrollo económico y social.

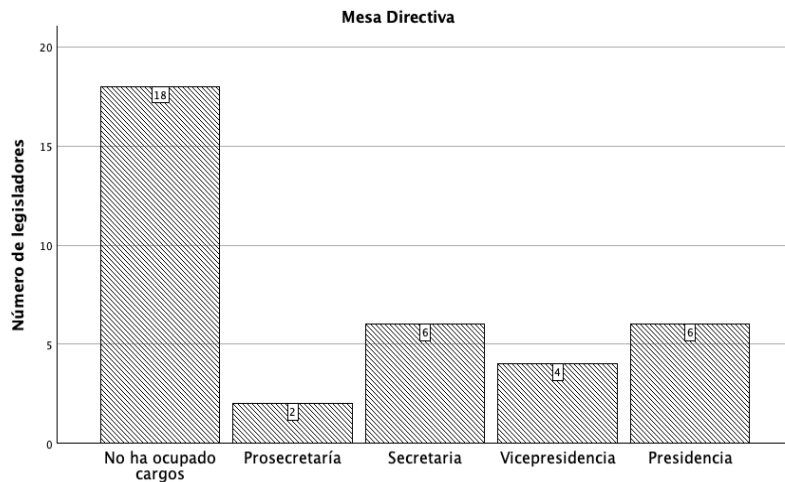
En el caso de los legisladores del PRI, todos tienen trayectoria en cargos al interior de sus partidos, sólo la Dip. Arcelia María González González fue dirigente local y el Dip. Lorenzo Salvador Chávez Salazar fue regidor y secretario a nivel local.

Para los legisladores del PRD y del PVEM que presiden una comisión tienen trayectoria en al menos un cargo de elección popular y al interior de sus partidos, sólo la Dip. María Soledad Ledezma Constantino (28) del PVEM no tiene trayectoria en cargos dentro del partido, pero sí como secretaria a nivel local en dependencias públicas. Lo anterior evidencia que quienes presiden comisiones dentro del congreso local sí tienen experiencia legislativa para el caso del PAN y quienes no, tienen trayectoria en alguno de los indicadores de la trayectoria política, ya sea en cargos de elección popular, cargos dentro del partido o como secretarios en dependencias públicas.

En lo que respecta a los cargos de dirección como lo es la Mesa Directiva, los datos muestran que las posiciones más relevantes como lo son la presidencia y las secretarías se concentran en legisladores de acción nacional. Sólo en el caso de las vicepresidencias se reparten en dos para el PRI y dos para el PAN.

El 50% de los legisladores no ha ocupado algún cargo dentro de la mesa directiva, los cargos están monopolizados sólo por el PAN y el PRI, aunque el primero en mayor medida. El 5.6% corresponde a legisladores del PRI que han ocupado la prosecretaría (1), el 16.7% correspondiente a las secretarías que son en totalidad para el PAN (2). En lo que refiere a las vicepresidencias que son cuatro legisladores que la han ocupado, dos son para el PAN y dos para el PRI. La presidencia del congreso en la LXIII fue mayoritariamente para el PAN con cuatro legisladores (dos mujeres y dos hombres) que la ocuparon y dos para el PRI (ambas mujeres). La gráfica 16 muestra los datos:

Gráfica 16. Mesa directiva LXIII



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

En atención a los datos en comento, resulta importante ver qué trayectoria o experiencia tienen los representantes que ocupan un cargo de dirección. Para el caso del PAN, ninguno tiene experiencia legislativa previa pero sí tienen experiencia en al menos un cargo de elección popular, dentro del partido o como secretarios en alguna dependencia pública, con excepción de la Dip. Angélica María Casillas Martínez (1) que no tiene experiencia ni trayectoria.

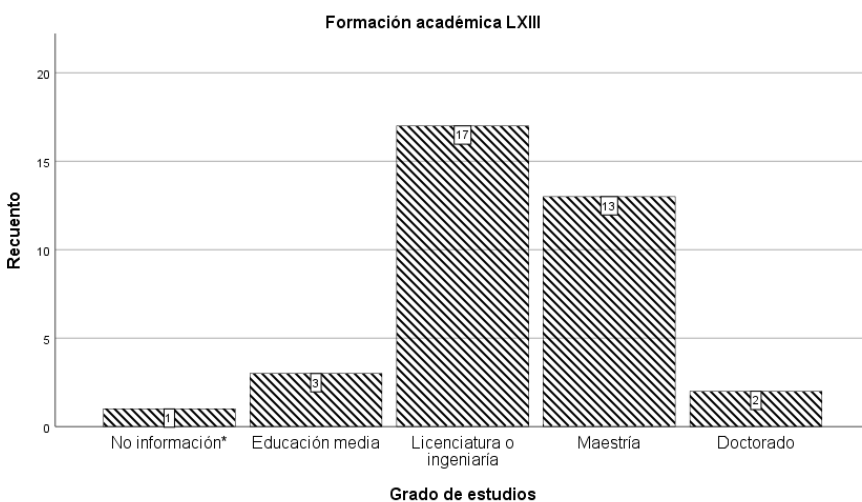
Para las legisladoras del PRI, sólo la Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz (36) tiene experiencia legislativa en contraste con la Dip. Arcelia María González González (11) quien sólo tiene trayectoria dentro del partido.

Formación Académica

Dentro de la LXIII legislatura todos los representantes muestran un grado de estudios a excepción de cuatro legisladores, tres de ellos tienen educación media y corresponden a los legisladores del PAN, MORENA y Partido Nueva Alianza, el representante restante no tiene información al respecto.⁶⁴ La mayoría de los representantes tienen un grado de estudios en licenciatura o alguna ingeniería como se muestra en la gráfica 17:

⁶⁴ Dip. Luis Vargas Gutiérrez del PAN.

Gráfica 17. Grado de estudios LXIII



*No se encontró información del Dip. Luis Vargas Gutiérrez del PAN.

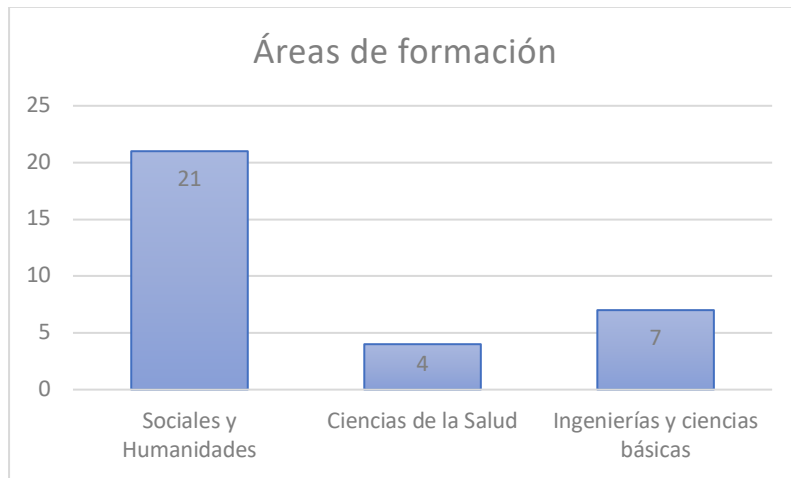
Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

En efecto, el 47.2% de los legisladores cuenta con educación superior en licenciatura, son pocos los legisladores que cuentan con alguna ingeniería como son los casos del Dip. Juan José Álvarez Brunel del PAN, Dip. Lorenzo Salvador Chávez Salazar del PRI y del Dip. Isidoro Bazaldúa Lugo del PRD. De manera desagregada por sexo, son los hombres quienes tienen el mayor porcentaje con estudios superiores con nueve. A nivel posgrado en maestría son más las mujeres (7) que los hombres con dicho grado de estudios. Sólo hay dos legisladores con grado de estudios de doctorado, correspondientes al Dip. Éctor Jaime Ramírez Barba del PAN y del Dip. Alejandro Trejo Ávila de la representación parlamentaria del partido Nueva Alianza.⁶⁵

A mayor abundamiento, las áreas de formación de los representantes de la LXIII legislatura se concentran mayoritariamente en lo que son las ciencias sociales y humanidades, seguido de ingenierías y ciencias básicas y por último aquellas dentro de las ciencias de la salud como se observa en la gráfica 18.

⁶⁵ En el primer caso del Dip. Éctor Jaime Ramírez Barba su área de formación son las ciencias de la salud en el cual obtuvo su doctorado, aunque también cuenta con otro en el área de la administración pública. El Dip. Alejandro Trejo Ávila es doctor en ciencias con especialidad en pedagogía.

Gráfica 18. Áreas de formación LXIII



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

La formación académica de los legisladores permite observar en qué área o temas son especialistas, lo que les puede ayudar a trabajar de mejor manera sus iniciativas con argumentos especializados y otorgar mejores respuestas a los representados.

Análisis de la profesionalización legislativa en la LXIV legislatura

Experiencia legislativa

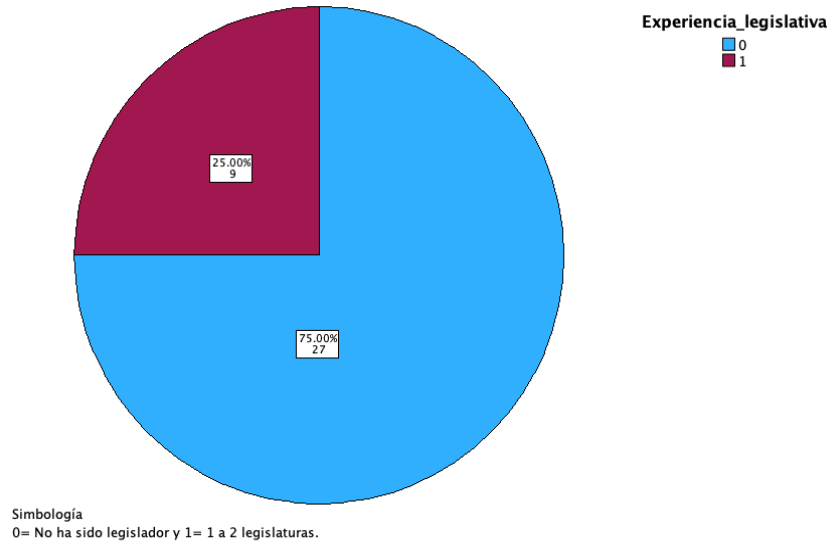
Al igual que la primera legislatura en análisis, sólo una cuarta parte de sus integrantes tienen experiencia legislativa federal y local y algunos de ellos vienen por reelección. Particularmente, son nueve los individuos que tienen experiencia, ocho de ellos corresponden al Partido Acción Nacional y uno al Partido de la Revolución Democrática. Sólo tres legisladores del PAN al inicio de la LXIV legislatura ya tenían experiencia en al menos dos legislaturas, siendo la LXIV legislatura su tercera experiencia.⁶⁶ Los demás legisladores tienen como antecedente la LXIII legislatura porque vienen de reelección como son los casos de la Dip. Libia Denisse García Muñoz Ledo (5), el Dip. Isidoro Bazaldúa Lugo (23) y el Dip. J. Jesús Oviedo Herrera (21).⁶⁷

⁶⁶ Son los casos de la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García (47) y del Dip. Armando Rangel Hernández (38).

⁶⁷ En el caso del Dip. J. Jesús Oviedo Herrera también forma parte de aquellos que tienen experiencia de dos legislaturas, en su caso fue diputado a nivel federal en la LXII (2012-2015) y de ahí llegó a la LXIII legislatura a nivel local y posterior fue reelecto para la LXIV legislatura siendo su tercera experiencia.

A diferencia de la primera legislatura en donde había legisladores vía representación proporcional con experiencia y de algunos grupos parlamentarios como el PRI y el PVEM, en la LXIV legislatura ninguno la tiene. Los porcentajes se observan en la gráfica 19:

Gráfica 19. Experiencia legislativa LXIV

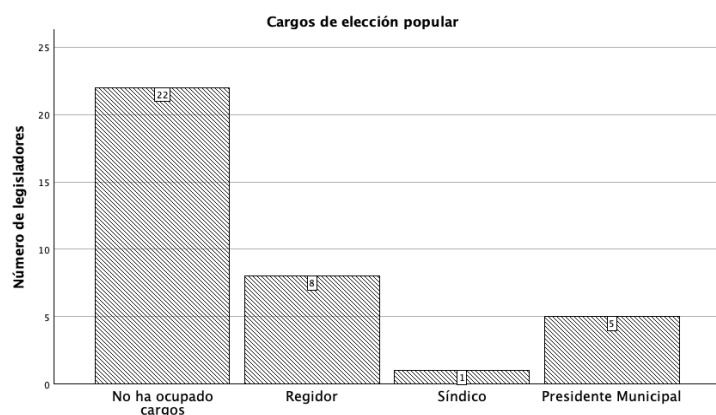


Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

Trayectoria política

De los 36 legisladores de la LXIV legislatura, los datos muestran que el 61% no tienen trayectoria en algún puesto de elección popular, sólo 14 legisladores tienen experiencia en al menos un cargo de elección popular en contraste con los 19 legisladores de la LXIII legislatura (véase gráfica 13) como se observa en la gráfica 20:

Gráfica 20. Cargos de elección popular LXIV



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

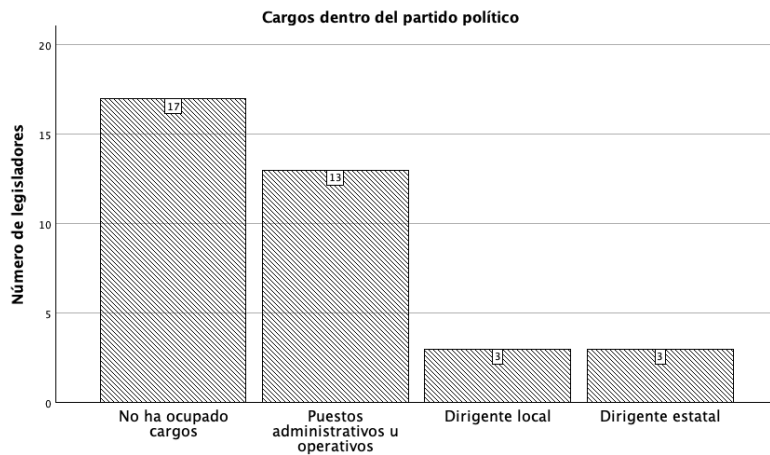
De los 14 legisladores que han ocupado cargos de elección popular, sólo cuatro de ellos son parte de la oposición, tres de ellas fueron regidoras⁶⁸ y el restante fue presidente municipal.⁶⁹ Por su parte, los 10 legisladores restantes son de acción nacional, cinco de ellos fueron regidores, cuatro fueron presidentes municipales y uno fue síndico. A diferencia de la trayectoria en cargos de elección popular con la LXIII legislatura, los legisladores del PAN son más que la oposición.

Por el contrario, lo que respecta a los cargos ocupados al interior de sus respectivos partidos políticos, existe un aumento en aquellos que no han ocupado algún cargo y una disminución entre quienes han ocupado puestos administrativos u operativos en comparación a los datos de la LXIII legislatura como se observa en la gráfica 21:

⁶⁸ Son los casos de la Dip. Claudia Silva Campos del PRD (63), de la Dip. Vanessa Sánchez Cordero del PVEM (65) y de la Dip. Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante de MORENA (72).

⁶⁹ Dip. Jaime Hernández Centeno de la representación parlamentaria de Movimiento Ciudadano (67).

Gráfica 21. Cargos dentro del partido político LXIV



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

El 47.2% de los legisladores no han ocupado puestos al interior de sus partidos políticos en contraste con el 33.3% de la LXIII legislatura. Sin embargo, aun así, son más los legisladores que han ocupado al menos un cargo con 19.

En los puestos administrativos u operativos ocho de los 13 legisladores son del PAN, dos provienen del PRI y los restantes para el PVEM, MC y la diputada sin partido respectivamente.⁷⁰ Las dirigencias locales también han sido ocupadas, aunque en menor medida, pues mientras que en la LXIII legislatura seis legisladores tenían la trayectoria en dicho puesto, en la LXIV legislatura sólo tres han sido dirigentes locales, concretamente dos legisladores del PAN y uno del PRD, la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García (47), Dip. Miguel Ángel Salim Alle (57) y el Dip. Isidoro Bazaldúa Lugo (49) respectivamente.

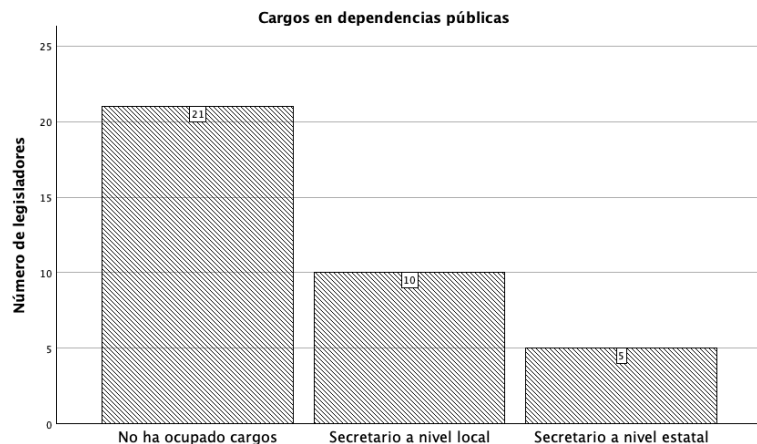
Dentro de las dirigencias estatales, nuevamente son los legisladores de oposición que tienen la trayectoria en tal cargo correspondientes al PVEM, Partido Nueva Alianza y MORENA.

Con respecto a la trayectoria de los legisladores en las dependencias públicas los datos revelan que los legisladores de acción nacional tienen mayor experiencia. A nivel local, el 27.8% tiene

⁷⁰ En el caso de la Dip. Angélica Paola Yáñez González (37) fue consejera estatal del PRD, posteriormente en la LXIV legislatura solicitó su separación del grupo parlamentario del PRD.

trayectoria en dependencias de gobierno de los cuales siete corresponden al PAN y los tres restantes a la oposición como son el PRD, MORENA y PVEM. La gráfica 22 muestra los datos:

Gráfica 22. Cargos en dependencias públicas LXIV



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

A nivel estatal sólo los legisladores de acción nacional tienen trayectoria en dependencias públicas en un porcentaje igual a los legisladores de la LXIII legislatura (13.9%). En su mayoría, no han ocupado cargos en dependencias públicas (58.3%) tal como sucedió en la LXIII legislatura con el 63.9%, además, dentro de la LXIV legislatura no existieron legisladores con trayectoria en alguna dependencia a nivel nacional.

Carrera legislativa

Dentro de los puestos de jerarquía como son las posiciones en comisiones, sólo seis legisladores son integrantes de los cuales tres son del PAN, para el PRI, MORENA y la diputada sin partido tienen uno respectivamente. Quienes ocupan las secretarías de comisiones son en su mayoría del grupo parlamentario del PAN con seis de los 11 legisladores como se observa en la tabla 7:

Tabla 7. Miembros de comisión

Miembro de comisión				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	1	6	16.7	16.7
	2	11	30.6	47.2
	3	19	52.8	100.0
Total	36	100.0	100.0	

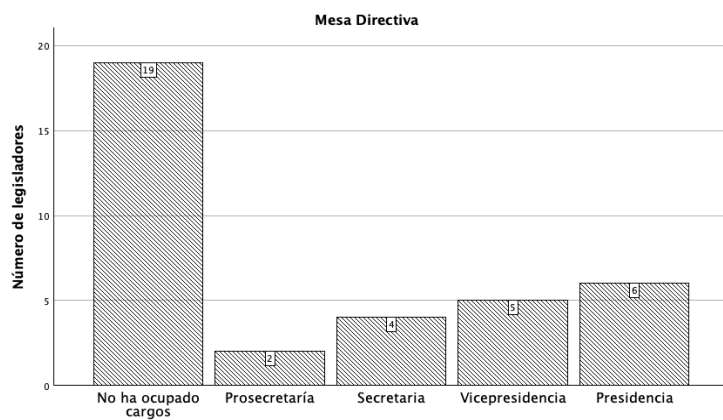
Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

En cuanto a las presidencias, los legisladores del PAN tuvieron el cargo en 10, PRI y MORENA en tres respectivamente y las últimas fueron para el PVEM, Partido Nueva Alianza y PRD. Quienes ocupan las presidencias por parte del PAN tienen en su mayoría experiencia legislativa, en concreto cinco de ellos, además de que cuatro de esos cinco tienen trayectoria al interior de su partido político. Los otros cinco legisladores presidentes de comisión tienen trayectoria preferentemente en cargos públicos, al interior del partido y en dependencias públicas.

Por parte de los legisladores del PRI que presidieron una comisión, sólo el Dip. Héctor Hugo Valera Flores (61) tiene trayectoria al interior de su partido. Del grupo parlamentario de MORENA, ninguno de los legisladores que presidieron comisión tiene trayectoria ni experiencia legislativa. Al contrario, los legisladores del PRD, PVEM y la representación parlamentaria del Partido Nueva Alianza tienen trayectoria en al menos un cargo en la trayectoria política y en algunos casos como el Dip. Israel Cabrera Barrón (64) del PVEM tiene trayectoria en todos los cargos.

En el marco de análisis de la carrera legislativa, lo que refiere a los cargos dentro de la Mesa Directiva de la LXIV legislatura los datos muestran que la prosecretaría y secretaria tienen en su mayoría a legisladores del PAN, dos y tres respectivamente, sólo en la vicepresidencia tiene dos legisladores al igual que el PRI y el restante fue para MORENA. Lo que respecta a la presidencia de la LXIV legislatura, el PAN la ocupó en cinco ocasiones (tres mujeres y dos hombres) a diferencia de la LXIII legislatura donde la ocupó sólo cuatro veces, por el contrario, MORENA ocupó la presidencia en sólo un periodo como se observa en la gráfica 23:

Gráfica 23. Mesa directiva LXIV



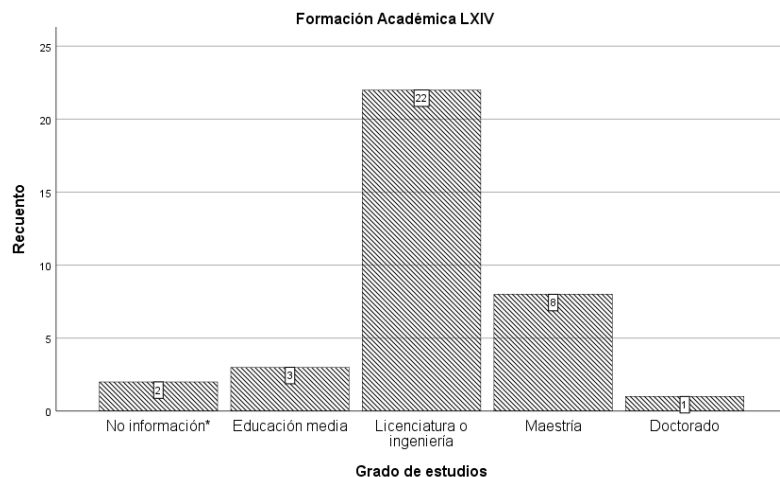
Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

De parte de los legisladores de acción nacional que ocuparon la presidencia, todos tienen trayectoria como secretarios en dependencias públicas, sólo la Dip. Martha Isabel Delgado Zárate (44) y la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García (47) tienen trayectoria política en los tres casos propuestos. Por el contrario, la Dip. Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante (72) de MORENA tiene trayectoria como regidora y secretaria a nivel local.

Formación académica

La mayoría de los legisladores de la LXIV legislatura cuentan con estudios de licenciatura o ingeniería (22), seguido de aquellos con estudios en maestría (8). Los datos en la formación académica muestran que hay un incremento entre quienes cuentan con licenciatura y una disminución entre aquellos que tienen una maestría con respecto a los legisladores de la LXIII legislatura como se observa en la gráfica 24:

Gráfica 24. Grado de estudios LXIV



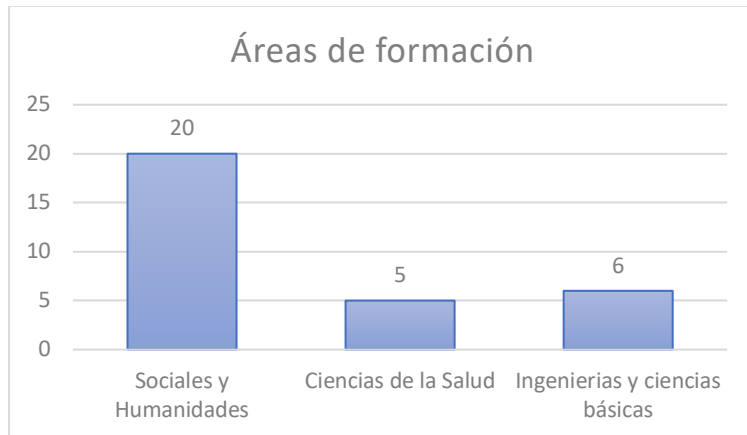
*No se encontró información de las diputadas María de Jesús Eunices Reveles Conejo (PT) y Emma Tovar Tapia (PAN).

Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

Mientras que en la LXIII legislatura el porcentaje de legisladores con educación superior fue de 47.2%, en la LXIV legislatura aumentó al 61.1%. En posgrado, mientras que en la LXIII legislatura el 36.1% de los legisladores tenía una maestría, para la LXIV legislatura el porcentaje disminuyó al 22.2%. A nivel superior son más los hombres con estudios de licenciatura o ingeniería con 14 y solamente ocho mujeres, sin embargo, a nivel posgrado en maestría son más las mujeres con seis y sólo dos hombres.

Las áreas de formación, al igual que la LXIII legislatura, se concentran principalmente en el área de sociales y humanidades, seguido de las ingenierías y ciencias básicas y por último aquellos formados en las ciencias de la salud, tal como se observa en la gráfica 25:

Gráfica 25. Áreas de formación



Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

Análisis de correlación

En la presente investigación se busca encontrar una relación entre la profesionalización legislativa y la producción legislativa en su dimensión para la trascendencia de las iniciativas. Retomando nuestra pregunta de investigación, la cual es *¿qué tipo de iniciativas presentan los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato con profesionalización legislativa en las LXIII y LXIV legislaturas?*, se abordó con la siguiente hipótesis: *los tipos de iniciativas que presentan los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato varían de acuerdo con su profesionalización legislativa, pues a mayor profesionalización se espera que las propuestas sean de gran relevancia para la solución de problemas públicos, más no así en donde la profesionalización legislativa es baja y las iniciativas son en gran medida de baja importancia ya que sólo promueven cambios menores o de carácter simbólico.*

En ese sentido, el objetivo es analizar la forma en que la profesionalización legislativa tiene influencia en la trascendencia de las iniciativas que proponen los legisladores.

Para el análisis de correlación se utilizó el programa IBM SPSS Statistics con una base de datos que se trabajó durante la investigación y que contiene, por un lado, el porcentaje de profesionalización de los 72 legisladores en análisis y por el otro, la clasificación de las iniciativas.

Para este último caso primero se realizó el análisis y codificación a través del Índice Multidimensional de Trascendencia para el caso del Congreso del Estado de Guanajuato y después se codificaron las iniciativas de relevancia menor con “1”, las iniciativas ordinarias o importantes con “2” y por los último aquellas iniciativas trascendentes con “3” de manera que los legisladores que tuvieron iniciativas aprobadas en esa escala clasificatoria se les asignó el puntaje.

Así entonces, después de someter a prueba la profesionalización legislativa y la trascendencia de las iniciativas se obtuvo el siguiente resultado:

Tabla 8. Correlación de variables

		Correlaciones	
		Total de profesionalización legislativa	Trascendencia de iniciativas
Total de profesionalización legislativa	Correlación de Pearson	1	-.297*
	Sig. (bilateral)		.011
	N	72	72
Trascendencia de iniciativas	Correlación de Pearson	-.297*	1
	Sig. (bilateral)	.011	
	N	72	72

*. La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

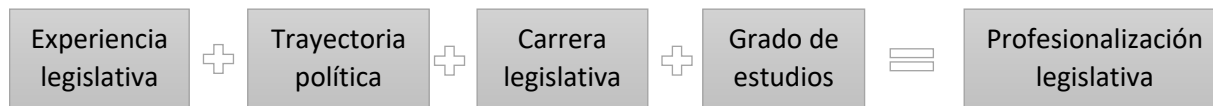
Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

Los datos de la correlación de Pearson nos muestran que existe una relación inversa con nuestras variables, pues se tiene un nivel de significancia de .011 y un coeficiente de correlación de -.297 que determina la relación negativa pero significativa con nuestras variables. Esto indica que mientras una de nuestras variables crece la otra disminuye y por lo tanto la hipótesis de la investigación no se cumple. Dicho de otro modo, puede haber iniciativas trascendentes sin que necesariamente el legislador cuente con una amplia profesionalización legislativa o ser considerado como legislador profesional.

Estos resultados contrastan con las bases de datos de la investigación, tanto de la profesionalización legislativa como de las iniciativas. Para el caso de la profesionalización legislativa se creó un índice a partir del modelo propuesto, ya que a partir de ahí los legisladores pueden adquirir un puntaje de acuerdo con los indicadores de las dimensiones de experiencia legislativa, trayectoria política,

carrera legislativa y grado de estudios. Así, el modelo permite crear un índice compuesto por los siguientes datos:

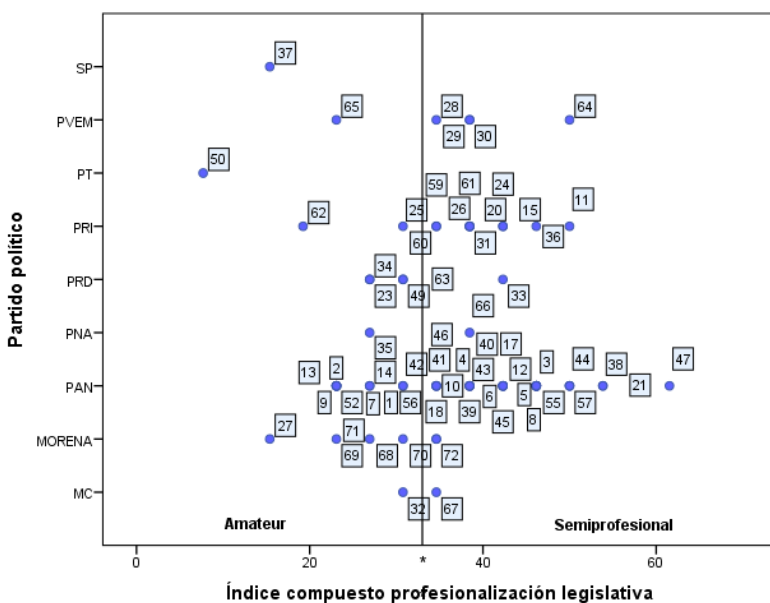
Ilustración 2. Índice de profesionalización legislativa



Fuente: elaboración propia.

A partir de los puntajes adquiridos por cada legislador se obtuvo un porcentaje y se delimitó de cero a 33 para legisladores amateurs, de 34 a 66 para legisladores semiprofesionales y de 67 a 100 para legisladores profesionales. La gráfica 26⁷¹ muestra la clasificación:

Gráfica 26. Dispersión profesionalización legislativa



*Indica la delimitación entre los porcentajes establecidos para los tipos de legisladores.

Fuente: elaboración propia a partir de la base general profesionalización legislativa.

⁷¹ Es importante hacer la acotación de que si bien, la gráfica muestra la clasificación de los tipos de legisladores según el índice de profesionalización utilizado en la investigación, también la misma gráfica permite ver el conjunto de legisladores por partido político. Así, se observa por ejemplo a la Dip. Eunices Conejo del PT (50) y la Dip. Angélica Paola Yáñez González (37). En el caso del PAN, la gráfica permite observar como un conjunto de sus legisladores se concentran en el tipo amateur y el otro en el tipo semiprofesional.

Como se observa, de manera agregada el grueso de los legisladores se concentra principalmente como legisladores semiprofesionales y en menor medida como legisladores amateurs de acuerdo con nuestro índice. Su grado de profesionalización no tiene influencia con la trascendencia de las iniciativas, pues en la mayoría de los casos tienen iniciativas ordinarias o importantes y sólo una iniciativa trascendente. Existen casos como la Dip. Arcelia María González González (11), la Dip. Luz Elena Govea López (26) y la Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz (36) que son legisladoras semiprofesionales que en su desempeño tienen una sola iniciativa trascendente, lo mismo para el caso del Dip. Jaime Hernández Centeno (67) de la LXIV legislatura que tiene sólo una iniciativa trascendente y es legislador semiprofesional como se observa en la tabla 9:

Tabla 9. Clasificación de iniciativas por legislador

LXIII legislatura						LXIV legislatura					
Nombre	ID*	Tipo de legislador	Iniciativas aprobadas	Clasificación de iniciativas	Cantidad	Nombre	ID	Tipo de legislador	Iniciativas aprobadas	Clasificación de iniciativas	Cantidad
Arcelia María González González	11	Semiprofesional	6	Relevancia menor	0	Angélica Paola Yáñez González	37	Amateur	1	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	5					Ordinarias e importantes	1
				Trascendentes	1					Trascendentes	0
Isidoro Bazaldúa Lugo	23	Amateur	1	Relevancia menor	0	Isidoro Bazaldúa Lugo	49	Amateur	2	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	1					Ordinarias e importantes	2
				Trascendentes	0					Trascendentes	0
Santiago García López	24	Semiprofesional	3	Relevancia menor	0	María de Jesús Eunices Reveles Conejo	50	Amateur	7	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	3					Ordinarias e importantes	7
				Trascendentes	0					Trascendentes	0
Irma Leticia González Sánchez	25	Amateur	3	Relevancia menor	0	Claudia Silva Campos	63	Amateur	3	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	2					Ordinarias e importantes	1
				Trascendentes	1					Trascendentes	2
Luz Elena Govea López	26	Semiprofesional	4	Relevancia menor	0	Vanessa Sánchez Cordero	65	Amateur	2	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	3					Ordinarias e importantes	0
				Trascendentes	1					Trascendentes	2
Rigoberto Paredes Villagómez	31	Semiprofesional	1	Relevancia menor	0	Juan Elias Chávez	66	Semiprofesional	5	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	1					Ordinarias e importantes	5
				Trascendentes	0					Trascendentes	0
Eduardo Ramírez Granja	32	Amateur	7	Relevancia menor	0	Jaime Hernández Centeno	67	Semiprofesional	11	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	5					Ordinarias e importantes	10
				Trascendentes	2					Trascendentes	1
María Alejandra Torres Novoa	34	Amateur	1	Relevancia menor	0	Ernesto Alejandro Prieto Gallardo	68	Amateur	9	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	1					Ordinarias e importantes	9
				Trascendentes	0					Trascendentes	0
Alejandro Trejo Ávila	35	Amateur	7	Relevancia menor	0	Raúl Humberto Márquez Albo	69	Amateur	3	Relevancia menor	1
				Ordinarias e importantes	6					Ordinarias e importantes	2
				Trascendentes	1					Trascendentes	0
María Guadalupe Velázquez Díaz	36	Semiprofesional	7	Relevancia menor	0	María Magdalena Rosales Cruz	70	Semiprofesional	3	Relevancia menor	0
				Ordinarias e importantes	6					Ordinarias e importantes	3
				Trascendentes	1					Trascendentes	0

*Indica la unidad de análisis

Fuente: elaboración propia.

Por el contrario, legisladoras amateurs como la Dip. Claudia Silva Campos (63) y la Dip. Vanessa Sánchez Cordero (65) tienen dos iniciativas trascendentes. Estos datos reafirman la relación inversa con las variables en donde puede incrementar la profesionalización legislativa pero no la trascendencia de las iniciativas como el caso de las primeras legisladoras, así como pueden existir iniciativas trascendentes sin que necesariamente sean legisladores profesionales como el segundo caso.

Ante esta situación, es posible que existan una serie de factores que tengan influencia para la trascendencia de una iniciativa. La profesionalización legislativa es un factor que aporta para el conocimiento de la norma y su evolución, las reglas formales e informales, etc., que mejoran las capacidades y habilidades de un legislador en su labor legislativa, que lo hacen ser un legislador con sensibilidad del problema público y capaz para trabajar sus iniciativas. Sin embargo, la presente investigación no abunda en otros factores que puedan incidir, se limita a la profesionalización legislativa.

Análisis de casos específicos: profesionalización y producción legislativa

En ambas legislaturas 12 representantes presentaron iniciativas a título individual, sin embargo, también en ambas legislaturas sólo 10 tuvieron éxito en sus propuestas. La tabla 9 mostró la clasificación de las iniciativas de los legisladores en cuanto a su nivel de relevancia, pero no mostró las características de sus promotores. Por ello, a continuación se presenta un breve análisis de las características de los legisladores con un alto número de iniciativas presentadas y un alto porcentaje de proyectos que fueron considerados relevantes.

Tabla 10. Profesionalización y producción legislativa LXIII

Profesionalización y producción legislativa LXIII legislatura													
Nombre	Partido político	ID	Tipo de legislador	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de aprobación %	Experiencia legislativa	Cargo de elección popular	Cargos en la estructura interna del partido	Cargo en dependencias públicas	Miembro de comisión	Mesa Directiva	Grado de estudios
Arcelia María González González	PRI	11	Semiprofesional	10	6	60	-	-	Dirigente local	-	Presidenta	Presidenta	Maestría
Lorenzo Salvador Chávez Salazar	PRI	20	Semiprofesional	3	0	0	-	Regidor	Puestos administrativos/operativos	Secretario a nivel local	Presidente	Prosecretaría	Ingeniería
Isidoro Bazaldúa Lugo	PRD	23	Amateur	2	1	50	-	-	Dirigente local	-	Secretario	-	Ingeniería
Santiago García López	PRI	24	Semiprofesional	4	3	75	-	-	Dirigente local	Secretario a nivel nacional	Secretario	-	Licenciatura
Irma Leticia González Sánchez	PRI	25	Amateur	10	3	30	-	Regidora	Puestos administrativos/operativos	-	Integrante	Prosecretaría	Maestría
Luz Elena Govea López	PRI	26	Semiprofesional	11	4	36	-	-	Puestos administrativos/operativos	-	Presidenta	Vicepresidenta	Licenciatura
David Alejandro Landeros	MORENA	27	Amateur	3	0	0	-	-	-	-	Secretario	-	Educación media
Rigoberto Paredes Villagómez	PRI	31	Semiprofesional	3	1	33	-	Presidente Municipal	Dirigente local	-	Integrante	-	Maestría
Eduardo Ramírez Granja	MC	32	Amateur	10	7	70	-	Regidor	Dirigente local	-	Secretario	-	Licenciatura
María Alejandra Torres Novoa	PRD	34	Amateur	3	1	33	-	Regidora	Puestos administrativos/operativos	-	Presidenta	-	Educación media
Alejandro Trejo Ávila	PNA	35	Amateur	13	7	53	-	-	-	-	Secretario	-	Doctorado
María Guadalupe Velázquez Díaz	PRI	36	Semiprofesional	10	7	70	Una legislatura	Regidora	Puestos administrativos/operativos	-	Secretaria	Presidenta	Licenciatura

Fuente: elaboración propia.

Para el caso de la LXIII legislatura sólo los diputados Lorenzo Salvador Chávez Salazar y David Alejandro Landeros no vieron prosperar sus iniciativas. Caso contrario son las representantes

restantes donde destacan la Dip. Arcelia María Sánchez González, Dip. Eduardo Ramírez Granja, Dip. Alejandro Trejo Ávila y la Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz que tienen un alto número de iniciativas presentadas y a su vez, un número importante de iniciativas ordinarias o importantes.

En todos los casos (a excepción de la Dip. María Velázquez Díaz) no existe una experiencia legislativa previa, la principal fuente de profesionalización viene por la trayectoria dentro del partido político y sólo en tres casos de los citados representantes tienen trayectoria como regidores.

Respecto a la LXIV legislatura, destaca la Dip. María de Jesús Eunices Reveles Conejo, el Dip. Jaime Hernández Centeno y el Dip. Ernesto Alejandro Prieto Gallardo.

Tabla 11. Profesionalización y producción legislativa LXIV

Profesionalización y producción legislativa LXIV legislatura													
Nombre	Partido político	ID	Tipo de legislador	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de aprobación %	Experiencia legislativa	Cargo de elección popular	Cargos en la estructura interna del partido	Cargo en dependencias públicas	Miembro de comisión	Mesa Directiva	Grado de estudios
Angélica Paola Yáñez González	SP	37	Amateur	6	1	16	-	-	Puestos administrativos/operativos	-	Integrante	-	Educación media
Isidoro Bazaldúa Lugo	PRD	49	Amateur	9	2	22	Una legislatura	-	Dirigente local	-	Secretario	-	Ingeniería
María de Jesús Eunices Reveles Conejo	PT	50	Amateur	28	7	25	-	-	-	-	Secretaria	-	-
Claudia Silva Campos	PRD	63	Amateur	6	3	50	-	Regidora	-	Secretario a nivel local	Presidenta	-	Licenciatura
Vanessa Sánchez Cordero	PVEM	65	Amateur	3	2	66	-	-	Puestos administrativos/operativos	-	Secretaria	-	Licenciatura
Juan Elías Chávez	PNA	66	Amateur	14	5	35	-	-	Dirigente estatal	-	Presidente	-	Maestría
Jaime Hernández Centeno	MC	67	Semiprofesional	19	11	57	-	Presidente Municipal	Puestos administrativos/operativos	-	Secretario	-	Licenciatura
Ernesto Alejandro Prieto Gallardo	MORENA	68	Amateur	33	9	27	-	-	Dirigente estatal	-	Secretario	-	Licenciatura
Raúl Humberto Márquez Albo	MORENA	69	Amateur	9	3	33	-	-	-	-	Presidente	-	Licenciatura
María Magdalena Rosales Cruz	MORENA	70	Semiprofesional	16	3	18	-	-	-	-	Presidenta	Vicepresidenta	Licenciatura
Ma. Carmen Vaca González	MORENA	71	Amateur	11	0	0	-	-	-	-	Presidenta	-	Maestría
Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante	MORENA	72	Semiprofesional	8	0	0	-	Regidora	-	Secretario a nivel local	Integrante	Presidenta	Educación media

Fuente: elaboración propia.

En los tres casos tienen un alto número de iniciativas presentadas y también un número importante de iniciativas clasificadas como ordinarias o importantes. Sin embargo, a diferencia de la LXIII legislatura, los representantes citados tienen más de 19 iniciativas presentadas. En el caso de la Dip. María de Jesús Eunices Reveles Conejo de la representación parlamentaria del PT, presentó 28 iniciativas y sólo siete fueron aprobadas. El Dip. Ernesto Alejandro Prieto Gallardo de MORENA presentó 33 iniciativas y sólo nueve fueron aprobadas.

En todos los casos ninguno tiene experiencia legislativa previa y sólo dos tienen trayectoria dentro del partido y como Presidente Municipal en el caso del legislador de Movimiento Ciudadano.

Ahora bien, un dato importante en las características de los representantes es que quienes han presentado el mayor número de iniciativas son amateur (dos por cada legislatura) y en algunos casos sin experiencia legislativa y sin trayectoria política como son los casos de la Dip. María de Jesús Eunices Reveles Conejo y el Dip. Alejandro Trejo Ávila.

Conclusiones

El capítulo 3 tuvo como finalidad mostrar los resultados de la investigación a partir del análisis de los resultados de nuestras bases de datos. En el marco del análisis de la producción legislativa, los datos tanto de los grupos parlamentarios como de los legisladores arrojaron resultados de gran relevancia.

En el caso de los legisladores, se comentó que los integrantes de acción nacional no presentaron iniciativas a título personal y ello justificó el análisis de los grupos parlamentarios. Sin embargo, entre aquellos que presentaron iniciativas de los demás grupos parlamentarios se encontró que incluso tienen mayores tasas de aprobación que las iniciativas que se presentan en conjunto con su grupo parlamentario. También dentro del análisis se encontró que hubo un incremento en la presentación de iniciativas tanto de los grupos parlamentarios como de los legisladores en la LXIV legislatura sin que existiera una mayor tasa de aprobación. Al contrario, más de la mitad de las iniciativas presentadas quedó en comisiones o fueron rechazadas, para los grupos parlamentarios fue más del 50% y para los legisladores poco más del 70% de iniciativas presentadas.

Respecto a la trascendencia de las iniciativas de los grupos parlamentarios, la mayoría de las iniciativas que fueron aprobadas se concentran principalmente en aquellas clasificadas como ordinarias y en menor medida en iniciativas trascendentes en donde destaca el PAN con el mayor número. En el caso de los legisladores, sólo 20 tuvieron éxito con sus iniciativas y la mayoría también se concentra en ordinarias o importantes.

Las comisiones también arrojaron datos de interés, pues cuatro comisiones son a las que principalmente se dirigen las iniciativas que se presentan dando pauta a establecer cuáles son los temas de mayor prioridad para los legisladores. Las comisiones fueron Salud Pública, Asuntos Municipales, Gobernación y Puntos Constitucionales.

Dentro del análisis de la profesionalización legislativa, los datos mostraron que las principales fuentes de aprendizaje vienen de la trayectoria política, carrera legislativa y la formación académica. En ambas legislaturas la experiencia legislativa quedó rezagada a $\frac{1}{4}$ parte de los integrantes, siendo para la gran mayoría la primera experiencia en el ámbito legislativo. Respecto a la trayectoria política de los legisladores, estos tienen mayor trayectoria en regidurías y presidencias municipales por lo que refiere a los cargos de elección popular. En los cargos dentro del partido político, son más los legisladores que han pasado por puestos administrativos u

operativos. Para los cargos en dependencias públicas, los datos mostraron que en ambas legislaturas la mayoría de los legisladores no tienen trayectoria y los pocos que si la tienen se concentran mayoritariamente dentro del PAN.

El análisis de la carrera legislativa en conjunto con los demás indicadores permitió observar quienes son los que ostentan un cargo de jerarquía o dirección dentro de la institución. De manera general, cuenta más la trayectoria política de los legisladores para la presidencia de una comisión a excepción de los integrantes del PAN, donde en ambas legislaturas la mitad de sus integrantes que fueron presidentes de comisión contaban con experiencia legislativa. Sin embargo, para la presidencia de la mesa directiva no es el caso, pues quienes la presidieron no tenían experiencia legislativa, pero sin un gran recorrido por la trayectoria política.

Respecto a la formación académica los datos mostraron que la mayoría de los legisladores tiene educación superior en ambas legislaturas, aunque para la LXIV aumentó al 61.1% respecto al 47.2% de la LXIII legislatura. A nivel posgrado, particularmente en maestría bajó el porcentaje a 22.2% en la LXIV legislatura respecto al 36.1% de la LXIII. Su análisis también mostró que las áreas de formación predominantes son las ciencias sociales y humanidades, seguido de las ingenierías y ciencias básicas y por último las ciencias de la salud.

Ahora bien, después de analizar la profesionalización legislativa se obtuvieron los porcentajes para crear el índice de profesionalización en que se destaca que la mayoría de los legisladores son semiprofesionales y muy pocos son amateurs. Con estos datos fue posible realizar la correlación de las variables donde el resultado arrojó una relación inversa negativa pero significativa, donde una de las variables crece, pero la otra disminuye. Este resultado contrasta con nuestras bases de datos, ya que a mayor profesionalización legislativa no se garantiza la trascendencia de una iniciativa. La mayoría de las iniciativas se concentraron principalmente en aquellas clasificadas como ordinarias o importantes, incluso aquellos legisladores semiprofesionales tenían la mayoría de las iniciativas en esa clasificación. Por el contrario, legisladores amateurs tuvieron iniciativas trascendentes.

Reflexiones finales

La presente investigación tuvo como objetivo general analizar la forma en que la profesionalización legislativa tiene influencia en la trascendencia de las iniciativas que proponen los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato en las LXIII y LXIV legislaturas.

Ciertamente el estudio de la profesionalización legislativa en México es reciente y se ha concentrado principalmente a nivel federal, lo mismo para la evaluación del desempeño legislativo por lo que refiere a la clasificación de iniciativas. A nivel local los estudios en la materia son escasos principalmente porque las líneas de investigación analizan la producción legislativa en los gobiernos divididos y las relaciones ejecutivo-legislativo, con un aumento después de la transición a la democracia. Los estudios se limitaban a describir y evaluar el funcionamiento del Poder Legislativo a partir de indicadores cuantitativos que no hacían una diferencia entre una iniciativa de relevancia y una iniciativa de carácter simbólico. Sin embargo, algunos de los estudios incorporaron variables como el sistema electoral, la experiencia legislativa y otra serie de variables biográficas para observar cuáles tenían mayor influencia para la presentación y éxito de aprobación de las iniciativas. Incluso varios estudios han mostrado cómo los legisladores que cuentan con mayor experiencia legislativa o en su caso trayectoria política tienen mayor nivel de producción y éxito legislativo.

En ese sentido, la presente investigación tomó un camino distinto a las líneas de investigación en comento para estudiar un congreso local a partir de la profesionalización legislativa, entendida como la actividad de los legisladores enfocada en dar respuestas a los representados. El análisis de la profesionalización legislativa descansa en el supuesto de que la actividad política requiere de políticos profesionales y, por lo tanto, de legisladores profesionales capaces de identificar un problema público y tener la pericia técnica de trabajar las mejores respuestas para su solución.

Los resultados de la investigación dan pauta a nuevos cuestionamientos, no sólo en la producción legislativa donde se encontró que los legisladores de acción nacional no presentan iniciativas de manera individual aun cuando tengan un cierto grado de profesionalización. Este fenómeno nos hace preguntarnos si en otros congresos locales sucede lo mismo o no a partir de su configuración. También nos hace cuestionarnos cuánto se destina en pagos a quienes son asesores parlamentarios ya que dentro del Congreso del Estado de Guanajuato se le es asignado un asesor a cada diputado y cada grupo parlamentario tiene asesores.

El análisis de la profesionalización legislativa también nos apertura a nuevos cuestionamientos a partir de los resultados descritos. La configuración de ambas legislaturas permitió observar los bajos niveles de experiencia legislativa de sus integrantes y cuestionarnos cuáles son las motivaciones y aspiraciones y, en su caso limitantes para no permanecer dentro de la institución. La principal fuente de profesionalización es la trayectoria política en cargos de elección popular, cargos dentro del partido y en dependencias públicas de gobierno. Pocos son los legisladores que han estado en legislaturas anteriores y logran adquirir un bagaje de conocimiento institucional que les otorga cierta ventaja de sus contrapartes. La falta de experiencia legislativa no es menor, pues con la entrada en vigor de la reforma político electoral de 2014 en la cual se estableció la reelección legislativa, se esperaría que los legisladores encontrarán motivaciones para hacer una carrera en el legislativo y poder especializarse en temas concretos.

Sin embargo, lo que vemos a nivel local particularmente en el Congreso del Estado de Guanajuato durante las dos legislaturas de análisis⁷², es que son pocos los legisladores que han buscado la reelección y algunos de ellos han solicitado licencia durante el segundo periodo del tercer año de ejercicio constitucional para buscar un cargo de elección popular, o bien, para ocupar la titularidad de una dependencia local o estatal. En la configuración de las legislaturas se observó una rotación de miembros (a excepción de quienes buscaron la reelección), es decir, se prefiere una rotación de la elite política en los espacios legislativos en lugar de seguir una ambición estática en el legislativo.

Por otra parte, los resultados de la correlación de las variables nos mostraron que existe una relación inversa negativa, pero significativa. Así, con los resultados de la investigación se pudo contrastar que efectivamente una mayor profesionalización no garantiza que las iniciativas sean trascendentes. Al contrario, existen iniciativas trascendentes y quienes las propusieron son legisladores amateurs de acuerdo con el índice propuesto.

El resultado de la correlación de las variables nos advierte sobre la existencia de una posible serie de factores que pueden influir para que una iniciativa sea trascendente. La presente investigación sólo trabajó con iniciativas que fueron aprobadas, por lo cual se dejaron muchas iniciativas propuestas sin análisis. La investigación no observó la deliberación de las iniciativas en comisiones, sus pros y contras, ni observó en cuánto tiempo se aprobaron las iniciativas propuestas.

⁷² La LXIII legislatura (2015-2018) permitía a los legisladores buscar la reelección para la LXIV legislatura (2018-2019).

El índice multidimensional de trascendencia sólo nos indica una serie de aspectos que hacen a una iniciativa ordinaria o trascendente, sin embargo, no nos permite observar el grado de discusión de las iniciativas en comisiones, las habilidades de negociación de un legislador para obtener los votos necesarios y el tiempo que le dedica la comisión dictaminadora al estudio de las iniciativas.

La presente investigación busca abonar a los estudios sobre la profesionalización legislativa y a la evaluación del desempeño de los legisladores por lo que refiere al análisis de las iniciativas. En ese sentido, las futuras investigaciones que sigan estas líneas de investigación deben profundizar en aquellos aspectos que puedan tener influencia para la relevancia de las iniciativas y que el conocimiento generado sirva para tener discusiones de mayor aliento entre ciudadanos y académicos respecto a los grados de profesionalización de los representantes y la calidad de sus respuestas para la solución de problemas públicos.

Bibliografía

- Adler, E. S., & Wilkerson, J. (2005). *The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives*.
- Alcántara, M. (2013). De políticos y política: Profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 21(41), 19-44. <https://doi.org/10.18504/pl2141-019-2013>
- Alcántara Vargas, A. (2017). *La profesionalización legislativa de los Diputados mexicanos en la LXII Legislatura (2012-2015) y su influencia en la producción y éxito legislativo* [Universidad Autónoma de Guerrero]. http://ri.uagro.mx/bitstream/handle/uagro/1405/S_TM_06234268_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alemán Sandoval, A., Chavarría Cedillo, S., Martínez Hernández, P., Rivas Prats, F., Rodríguez Carvajal, F., & Vázquez Repizo. (2010). *Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal en México*. Instituto Belisario Domínguez.
- Amparo Casar, M. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, XV(2), 221-270.
- Bárcena Juárez, S. A. (2017). Involucramiento legislativo sin reelección. La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015. *Política y Gobierno*, 24(1), 45-79.
- Bárcena Juárez, S. A. (2018). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 395-426. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.63130>
- Bárcena Juárez, S. A. (2019). La profesionalización de los diputados federales en México. En *La profesionalización de la política* (pp. 111-143). Universidad de Guadalajara.
- Bárcena Juárez, S. A., & Hernández Díaz, D. (2019). Score de Participación Parlamentaria (spp). Sobre cómo medir el desempeño de los diputados federales en México. *Estudios Políticos*, 9(47), 37-60. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.47.69499>
- Bárcena Juárez, S. A., & Jáuregui Ballesteros, H. (2018). ¿Cómo clasificar las iniciativas de ley? Una propuesta metodológica para la transición democrática mexicana. *De Política*, 6(10), 67-88.
- Béjar Algazi, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4), 619-647.
- Béjar Algazi, L. (2014). Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México? *Política y Gobierno*, 21(2), 327-349.
- Berlín Valenzuela, F. (1993). Las funciones parlamentarias. En *Derecho parlamentario* (pp. 123-197). Fondo de Cultura Económica.
- Careaga, M. (2003). El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965. En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (pp. 54-97). Fondo de Cultura

Económica.

Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, A. (Ed.). (2013). *Alonso Lujambio Estudios Congressionales*. Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Calvo, E., & Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso Argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.

Campos Vargas, E. (2003). Un congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997. En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (pp. 98-151). Fondo de Cultura Económica.

Espinoza Toledo, R., & Weldon, J. (Eds.). (2007). *Para qué sirve el poder legislativo* (1. ed). UAM: Porrúa.

Faustino Torres, A., & Hernández Trejo, N. E. (2013). Los gobiernos divididos estatales en México (2000-2012). *Apuntes electorales*, 48, 81-114.

Ferrajoli, L. (2008). La esfera de lo indecible y la división de poderes. *Estudios Constitucionales*, 6(1), 337-343.

Flores Velasco, G. (2001). El procedimiento legislativo. En *El nuevo poder del Congreso en México* (pp. 195-227). Miguel Ángel Porrúa.

García Montero, M. (2017). El parlamento. En *Curso de Ciencia Política* (pp. 413-449). Senado de la República, LXIII Legislatura.

González Oropeza, M. (2008). El bicameralismo en México. En *Las facultades exclusivas del Senado de la República* (pp. 17-55). Laguna.

González Ruelas, V., Castañeda Arredondo, Á., & Ordóñez Trujillo, K. F. (2016). El desempeño legislativo del Congreso de Oaxaca: Los casos de la LX y LXI legislaturas. *Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales*, 10(2), 73-106.

González Tule, L. A. (2015). Comportamiento legisaltivo en México: Una aproximación al enfoque de representación en la Cámara de Diputados. *Espacios Públicos*, 18(44), 45-69.

González Tule, L. A. (2016). Representación sustantiva en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(2), 285-315.

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2001). *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica.

Hibbing, J. R. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 149. <https://doi.org/10.2307/440308>

Kerevel, Y. P., & Bárcena Juárez, S. A. (2017). Democratización y representación política en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 59-83.

Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México / Electoral Competition and Party Decentralization in Mexico. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457-486.

- Lanzaro, J., Buquet, D., Chasquetti, D., & Moraes, J. A. (2000). *Estudio de la Producción Legislativa 1985-2000*. Instituto de Ciencia Política.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2nd ed). Yale University Press.
- Locke. (2008a). De los fines de la sociedad y gobiernos políticos. En *Ensayo sobre el gobierno civil* (pp. 73-76). Porrúa.
- Locke, J. (2006). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Tecnos.
- Locke, J. (2008b). De la extensión del Poder Legislativo. En *Ensayo sobre el gobierno civil* (pp. 79-86). Porrúa.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Melgar Adalid, M. (2016). *Separación de poderes* (Primera edición). Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (inehm).
- Montaño Reyes, M. (2018). *La evaluación a los políticos: Los legisladores de Italia, España, México y Argentina* (Primera edición). IEEM, Instituto Electoral del Estado de México.
- Mora-Donatto, C. (2019). *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Nacif, B. (2005). *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. Nostres Ediciones.
- Nacif, B. (1997). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. *Política y Gobierno*, IV(1), 115-145.
- Nolte, D. (2007). ¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina. En *Partidos Políticos y Sistemas Electorales* (pp. 17-71). IEEM, Instituto Electoral del Estado de México.
- Rendón Arias, I. (2017). *Los efectos de la reelección consecutiva en el comportamiento legislativo. Los congresos locales en México*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. Fondo de Cultura Económica.
- Patrón Sánchez, F., & Camacho García, Ma. O. (2016). La profesionalización legislativa en entidades federativas en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 9(17), 101-138.
- Patrón Sánchez, F., & Camacho García, M. (2018). La profesionalización legislativa de los

diputados federales en México. *De Política*, 6(10), 89-107.

Poder Judicial de la Federación. (2010a). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En *Leyes y documentos constitutivos de la Nación Mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la república Federal: Vol. II* (pp. 529-545). Migue Ángel Porrua.

Poder Judicial de la Federación. (2010b). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso general constituyente. En *Leyes y documentos constitutivos de la Nación Mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la república federal: Vol. I* (pp. 335-361). Migue Ángel Porrua.

Puente, K. (2010). Relaciones Intercamerales y obstruccionismo legislativo en México. En *El Congreso de la Democracia* (pp. 253-275). Senado de la República LXI Legislatura.

Ramírez León, L. (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Rodríguez Montaña, L. (2019). La profesionalización del Poder Legislativo en Sonora, ¿calidad o cantidad? Periodo 2009-2018. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, 12, 2-21. <https://doi.org/10.36791/tcg.v11i0.69>

Rodríguez Montaña, L., & Pineda Pablos, N. (2008). Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales. *Revista Legislativa de Ciencias Sociales y de Opinión Pública*, 1(2), 195-223.

Sáenz-Vela, H. M., & Vera-López, J. I. (2021). Score de Calidad y Productividad Legislativa: Diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 6(54), 276-303. <https://doi.org/10.32870/lv.v6i54.7310>

Sainez Araiza, A. (2001). Las funciones y organización del Congreso. En *El nuevo poder del Congreso en México* (pp. 163-195). Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez Romero, L. (2014). De la cooperación como problema a la cooperación como posibilidad. La producción legislativa en gobiernos sin mayoría. El caso del estado de Morelos. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 9(2), 111-133. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2014.0002.05>

Squire, P. (1988). Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 13(1), 65-82. <https://doi.org/10.2307/439945>

Ugalde, L. C. (2003). Desempeño Legislativo en México. En *El Congreso Mexicano después de la Alternancia* (1ra ed., pp. 175-195). Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Valencia Escamilla, L. (2010). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. En *El Congreso de la Democracia* (pp. 143-168). Senado de la República LXI Legislatura.

Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 91-115. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100005>

Weldon, J. (2003). El congreso, las maquinarias políticas y el «Maximato»: Las reformas no-reeleccionistas de 1933. En *El legislador a examen. El debate de la reelección legislativa en México* (pp. 33-53). Fondo de Cultura Económica.

Reglamento del Senado de la República. (2010). Senado de la República. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf (última reforma DOF 11-11-2022)

Reglamento de la Cámara de Diputados. (2010). Cámara de Diputados. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf (última reforma DOF 21-12-2022)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (última reforma DOF 18-11-2022)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Guanajuato. (1917). Congreso del Estado de Guanajuato. Disponible en https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3416/CPG_REFORMA_2022_09_30.pdf (última reforma P.O. Número 173, 30-09-2022)

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. (2016). Congreso del Estado de Guanajuato. Disponible en https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3338/Ley_Organica_del_Poder_Legistavo_del_Estado_de_Guanajuato_DL_08Dic2021.pdf (última reforma P.O. Número 244 08-12-2021)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormaINE.pdf>

INEGI. (2020). Encuesta Nacional de Cultura Cívica. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf

Anexos

Anexo 1. Índice Multidimensional de Trascendencia

Puntaje	Coordinación Política	Objeto del cambio	Profundidad
3	Cambios constitucionales: aprobación por mayoría calificada en Cámara de origen y colegisladora. Mayoría absoluta de congresos locales. Veto aprobatorio del Ejecutivo federal.	Modificaciones a elementos esenciales del vínculo gubernativo: cambios a la estructura de poderes públicos a nivel federal. Redimensionamiento de las capacidades económicas del gobierno. Modificaciones en las relaciones entre gobierno y empresas paraestatales.	Abrogación o creación de una nueva ley.
2	Cambios a leyes secundarias: aprobación por mayoría absoluta en Cámara de origen y veto aprobatorio del Ejecutivo federal.	Cambios a reglas focalizadas: modificaciones a leyes orgánicas. Reformas dirigidas a segmentos específicos de la población.	Reforma o derogación de artículos: Cambios, agregados o eliminaciones de al menos cinco artículos de una ley; o cambios a artículos de al menos dos leyes.
1	Cambios a reglamentos internos: aprobación por mayoría absoluta en Cámara de origen.	Cambios simbólicos: Modificación de nombres de comisiones, inscripción de nombres en muro de honor, cambios de horario, asuetos, premios y estímulos, etc.	Reforma o derogación de partes menores: Cambios a menos de cinco artículos y cualquier modificación a numerales, incisos o fracciones de una ley.

Fuente: Bárcena Juárez (2018).

Anexo 2. Comisiones y total de iniciativas dictaminadas

Comisiones		
0	0	Administración
		Responsabilidades
1.1-15	1	Atención al Migrante
		Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables
		Desarrollo Económico y Social
		Desarrollo Urbano y Obra Pública
		Asuntos Electorales
		Fomento Agropecuario
		Hacienda y Fiscalización
		Juventud y Deporte
		Medio Ambiente
		Igualdad de Género
		Seguridad Pública y Comunicaciones
		Turismo
		Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura
		Unidas de Hacienda y Fiscalización y Gobernación y Puntos Constitucionales
		Unidas de Desarrollo Urbano y Obra Pública y Seguridad Pública y Comunicaciones
		Unidas de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura y Gobernación y Puntos Constitucionales
		Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Salud Pública
Unidas de Justicia y Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables		
Unidas de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables y Atención al Migrante		
16-30	2	Asuntos Municipales
		Salud Pública
31-45	3	
46-61	4	Justicia
		Gobernación y Puntos Constitucionales

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Unidades de análisis

Unidad de análisis	Nombre	Partido político	Unidad de análisis	Nombre	Partido político
1	Angélica Casillas Martínez	PAN	37**	Angélica Paola Yáñez González	SP
2	María del Sagrario Villegas Grimaldo	PAN	38	Armando Rangel Hernández	PAN
3	Éctor Jaime Ramírez Barba	PAN	39***	Alejandra Gutiérrez Campos	PAN
4	Ricardo Torres Origel	PAN	40	José Guadalupe Vera Hernández	PAN
5	Libia Denisse García Muñoz Ledo	PAN	41****	Libia Denisse García Muñoz Ledo	PAN
6	Leticia Villegas Nava	PAN	42	Laura Cristina Márquez Alcalá	PAN
7	Juan Carlos Muñoz Márquez	PAN	43	Rolando Fortino Alcántar Rojas	PAN
8	Mario Alejandro Navarro Saldaña	PAN	44	Martha Isabel Delgado Zárate	PAN
9	Juan José Álvarez Brunel	PAN	45	Katya Cristina Soto Escamilla	PAN
10	Guillermo Aguirre Fonseca	PAN	46	Noemí Márquez Márquez	PAN
11	Arcelia María González González	PRI	47	Lorena del Carmen Alfaro García	PAN
12	Luis Vargas Gutiérrez	PAN	48	Víctor Manuel Zanella	PAN
13	Juan Gabriel Villafaña Covarrubias	PAN	49	Isidoro Bazaldúa Lugo	PRD
14	María Beatriz Hernández Cruz	PAN	50	María de Jesús Eunices Reveles Conejo	PT
15	Jorge Eduardo De la Cruz Nieto	PRI	51	Paulo Bañuelos Rosales	PAN
16	Elvira Paniagua Rodríguez	PAN	52	Emma Tovar Tapia	PAN
17	Araceli Medina Sánchez	PAN	53	Juan Antonio Acosta Cano	PAN
18	Alejandro Flores Razo	PAN	54	Jéssica Cabal Ceballos	PAN
19	Verónica Orozco Gutiérrez	PAN	55	J. Jesús Oviedo Herrera	PAN
20	Lorenzo Salvador Chávez Salazar	PRI	56	Germán Cervantes Vega	PAN
21	J. Jesús Oviedo Herrera	PAN	57	Miguel Ángel Salim Alle	PAN
22	Estela Chávez Cerrillo	PAN	58	Luis Antonio Magdaleno Gordillo	PAN
23	Isidoro Bazaldúa Lugo	PRD	59	Celeste Gómez Fragoso	PRI
24	Santiago García López	PRI	60	Ma. Guadalupe Guerrero Moreno	PRI
25*	Irma Leticia González Sánchez	PRI	61	Héctor Hugo Valera Flores	PRI
26	Luz Elena Govea López	PRI	62	José Huerta Aboytes	PRI
27	David Alejandro Landeros	MORENA	63	Claudia Silva Campos	PRD
28	María Soledas Ledezma Constantino	PVEM	64	Israel Cabrera Barrón	PVEM
29	Beatriz Manrique Guevara	PVEM	65	Vanessa Sánchez Cordero	PVEM
30	Juan Antonio Méndez Rodríguez	PVEM	66	Juan Elías Chávez	PNA
31	Rigoberto Paredes Villagómez	PRI	67	Jaime Hernández Centeno	MC
32	Eduardo Ramírez Granja	MC	68	Ernesto Alejandro Prieto Gallardo	MORENA
33	Jesús Gerardo Silva Campos	PRD	69	Raúl Humberto Márquez Albo	MORENA
34	María Alejandra Torres Novoa	PRD	70	María Magdalena Rosales Cruz	MORENA
35	Alejandro Trejo Ávila	PNA	71	Ma. Carmen Vaca González	MORENA
36	María Guadalupe Velázquez Díaz	PRI	72	Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante	MORENA
Notas:					
* La Dip. González Sánchez pidió licencia para separarse del grupo parlamentario del PRI en el segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio constitucional, por tal motivo en el análisis se dejó con PRI.					
** La Dip. Yáñez González se separó del grupo parlamentario del PRD en el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio constitucional y se adscribió como diputada sin partido, por tal motivo se consideró como diputada sin partido en el resto de la legislatura y para la investigación.					
*** La Dip. Gutiérrez Campos solicitó licencia en el primer periodo de receso del tercer año de ejercicio constitucional, sin embargo ya no regresó, por tal motivo se mantuvo en la investigación y no alteró algún dato.					
**** La Dip. García Muñoz Ledo solicitó licencia para separarse del cargo para ocupar un puesto que es incompatible con la función legislativo en el segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio constitucional, por ello se mantuvo en la investigación.					

Fuente: elaboración propia.