

KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ • ERIKA GARCÍA MÉNDEZ

LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO

Un estudio comparado sobre
la representación política



 **INE**
Instituto Nacional Electoral

LOS
CONGRESOS
LOCALES
EN MÉXICO

Un estudio comparado sobre
la representación política

KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ
ERIKA GARCÍA MÉNDEZ
Coordinadores

LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO

Un estudio comparado sobre
la representación política



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

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

Khemvirg Puente Martínez

Erika García Méndez

Primera edición, 2021

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

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510,
Ciudad de México.

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

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

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

Distribución gratuita. Prohibida su venta

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General

Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario Administrativo

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

Abogado General

Alfredo Sánchez Castañeda

Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial

Socorro Venegas Pérez

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora

Carola García Calderón

Secretaria General

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca

Secretario Administrativo

Juan Manuel López Ramírez

Jefa del Departamento de Publicaciones

Elvira Teresa Blanco Moreno

Índice

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

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

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

III. Proceso legislativo, agendas parlamentarias y de género

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

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

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

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

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

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

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

Gabino Solano Ramírez*

Octavio Juárez Romero**

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La forma en la que se desarrollaron los cambios políticos² que promovieron la dispersión del poder político ha generado una voluminosa literatura académica y ha motivado amplios debates en la lucha por construir la narrativa del cambio en México. No obstante, también se acepta que estos esfuerzos se han concentrado en el cambio político a nivel nacional, soslayando la atención sobre este proceso en los planos subnacional y local.³ Aunque son crecientes los estudios centrados en casos subnacionales en la producción académica que se origina en universidades y centros de investigación estatales, son escasos los trabajos que integran una perspectiva general y comparada de las 32 unidades subnacionales. Por tanto, iniciativas como la de este libro aportan al propósito de caracterizar y mejorar las explicaciones sobre las dimensiones del cambio político mexicano a nivel subnacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La pluralidad política en los estudios subnacionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Índice de Pluralidad Política (IPP)

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

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

1) Alternancia⁷

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1
Alternancia

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

Fuente: Adaptada de Cansino (2008).

2) Gobiernos divididos

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

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

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

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

Tabla 2
Gobiernos divididos

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

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

3) multipartidismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. La nueva realidad de los congresos locales en México

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

Tabla 3
Variables e indicadores del Índice de Pluralidad Política

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

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

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

La pluralidad política subnacional en México

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

La alternancia subnacional

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 4
Alternancia subnacional en México, 2019

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

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

Los gobiernos divididos subnacionales

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

1. La nueva realidad de los congresos locales en México

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

El multipartidismo subnacional

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

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

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

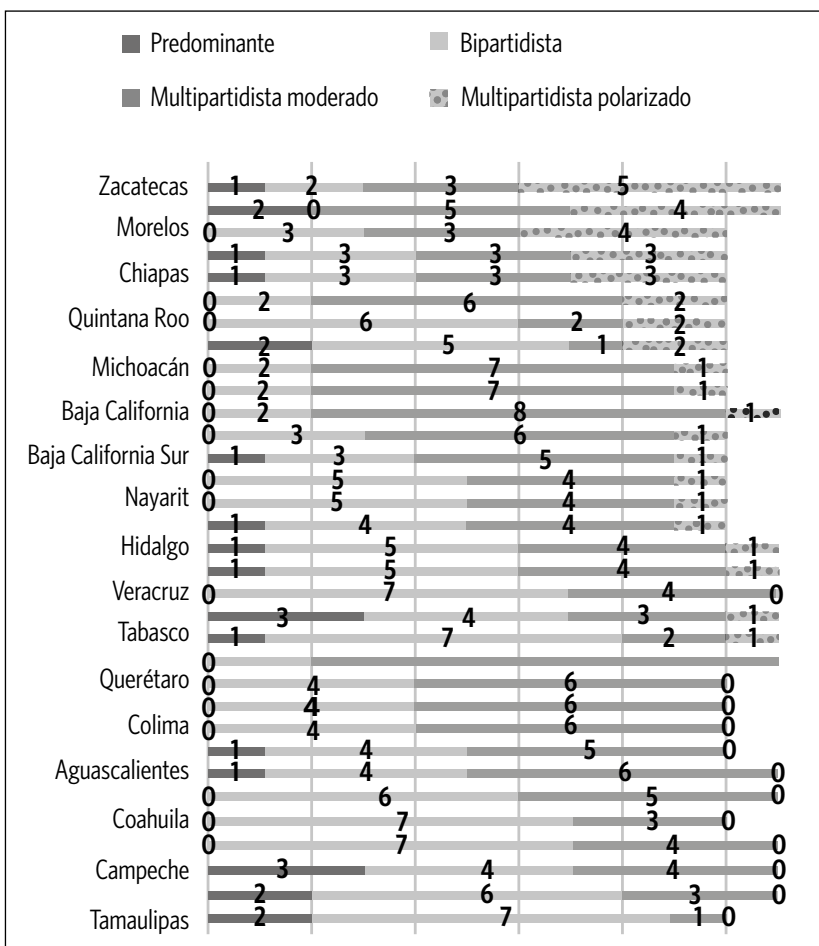
En cuanto al registro de los sistemas de partidos por entidad, en la gráfica 1 las entidades están ordenadas conforme a la mayor presencia de pluralidad partidista; es decir, cuando registran sistemas de partidos polarizados. Encabezan las legislaturas de Zacatecas (5 periodos), Tlaxcala y Morelos (ambas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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con datos del OBSEL-UAGro.

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

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

El IPP subnacional en México

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

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

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

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

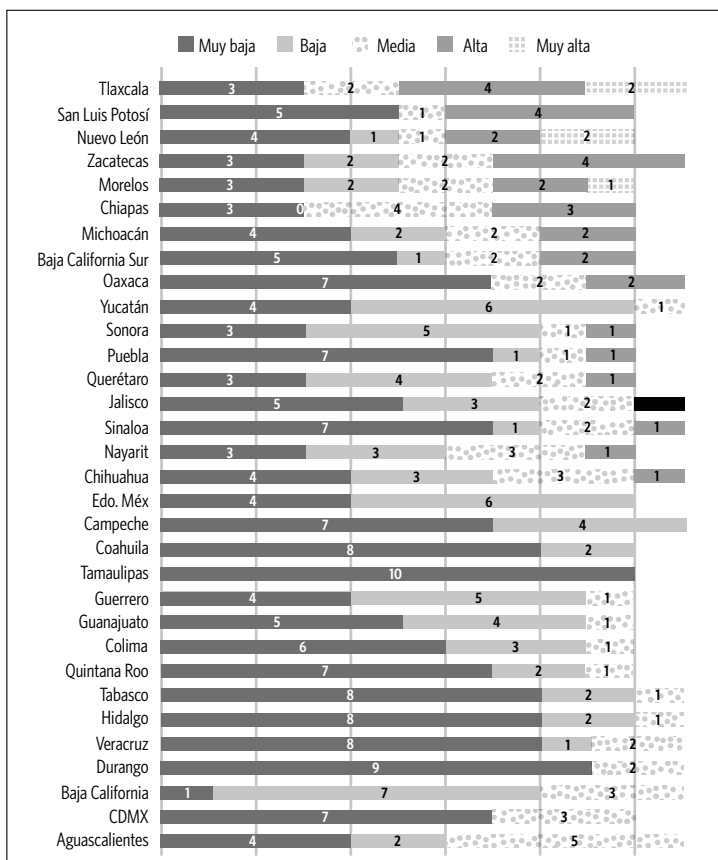
Variables y periodos	Indicadores (%)				
	Menos pluralidad		Mayor pluralidad		
Alternancia	Sin alternancia	Simple	Ida y vuelta	Compleja	-
1989-2019	54	25	13	8	-
2019	16	13	37	34	-
Gobiernos divididos	Unificado	A	B	C	D
1989-2019	53	4	26	12	5
2019	19	0	28	40	13
Multipartidismo	Predominante	Bipartidista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

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

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

1. La nueva realidad de los congresos locales en México

Gráfica 2
Pluralidad subnacional en México, 1989-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del OBSEL-UAGro.

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

Tabla 7
Pluralidad subnacional en México, 2019

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

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

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

Nota final

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

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

Tabla 8
Pluralidad subnacional por tipos de pluralidad y periodos

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

Fuente: Elaboración propia con datos de OBSEL-UAGro.

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otras fuentes

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

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

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

Se terminó de imprimir en noviembre de 2021 en Jano, S.A. de C.V., Ernesto Monroy núm. 109, col. Exportec II, C.P. 50223, Toluca de Lerdo, Estado de México.

Se utilizaron las familias tipográficas IBM Plex y Whitney HTF; papel Bond blanco de 90 gramos y forros en cartulina sulfatada SBS de 1 cara de 12 puntos.

La edición consta de 2,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

