



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
No. 17 – Diciembre 2014
España
ISSN: 19899300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

Fecha de recepción: 7 de noviembre 2014
Fecha de aceptación: 30 de diciembre 2014

MODELO DE MEDICIÓN DEL PODER EN LAS LEGISLATURAS ESTATALES

Omar Alejandro Pérez Cruz

Universidad de Colima, México

omar_perez@ucol.mx

Luis Fernando Mancilla Fuentes

Universidad de Colima, México

Resumen:

Si bien, la teoría y la historia social proveen de buenos instrumentos para las explicar relaciones de interacción entre individuos, grupos e instituciones en general, no ocurre lo mismo en el caso de las relaciones de poder, donde se ponen de manifiesto las relaciones existentes entre la racionalidad y el ejercicio del poder político. Sin embargo no basta con remitirse a las estadísticas de la burocracia o a las políticas públicas para reconocer tales relaciones; el problema entonces es: ¿Cómo evaluar un fenómeno tan abstracto? Una posible respuesta es dirigir la mirada a la conformación de los grupos de poder político y las relaciones que se establecen entre ellos. Es así, que en esta investigación, se plantea una propuesta de medición del poder legislativo en el estado de Colima.

Palabras claves: poder, legislatura, políticas públicas.

Abstract:

Although theory and social history provide good tools for explaining relations of interaction between individuals, groups and institutions in general, not true in the case of power relations, where show the relationships between rationality and the exercise of political power. But not enough to refer to the statistics of the bureaucracy or public policy to recognize such relationships. The problem then is: How to evaluate such an abstract phenomenon? One possible answer is to look towards the formation of groups of political power and the relationships established between them. Thus, in this research, a proposal for measuring the legislature in the state of Colima arises.

Key Word: power, legislature, public policy

Introducción

De acuerdo con Patrón y Pérez (2012) desde 1990, los congresos estatales en México han mostrado diversas configuraciones en la conformación de los congresos locales, sin embargo a pesar de esta diversidad, las investigaciones sobre las legislaturas estatales han sido escasas. A pesar del marcado aumento de la dinámica legislativa en la toma de decisiones y su participación en el proceso de formulación de políticas públicas, no han sido abordadas desde la perspectiva científica. Reveles (2011) realizó una revisión de publicaciones académicas en el periodo de 1988 a 2010, en el cual se identificaron 38 títulos sobre este tema. Esta cifra se muestra muy inferior si se compara con el elevado número de investigaciones que se han generado sobre el tema del Poder Legislativo federal. Este mismo autor señala que desde 1990, el Poder Legislativo comienza a estudiarse en el plano estatal. Inicialmente estos estudios se centraron en el marco legal y en su reforma. Posteriormente la pluralidad de las legislaturas fue abordada cuando algunos estados experimentaron esta situación. Finalmente, las temáticas se diversificaron a partir del año 2000, abordando temas como las élites políticas, las coaliciones, las comisiones y los servicios de asesoría. Balkin (2004)

expone diversos estudios de diferentes autores, donde incluyó diversos datos estadísticos sobre diferentes tópicos de las legislaturas estatales. Este autor presentó las diversas de la evolución que las asambleas legislativas de las entidades federativas han experimentado durante el periodo de transición democrática en el país. Por su parte Escmailla (2005). A pesar de todo lo anterior expuesto, aun así, han sido muy limitados los estudios existentes sobre estos tópicos.

En este orden de ideas, el campo de la investigación sobre los congresos locales es un territorio casi inexplorado, donde falta mucho por hacer. Reveles (2011) continua explicando que existen temas en los que se cuales se ha ganado terreno, avanzado como en lo referente al marco legal, los gobiernos sin mayoría, las élites legislativas y los asuntos electorales.

Sin embargo, hay otros temas tan o más importantes cuya investigación es incipiente, como es el caso de esta investigación sobre la medición del poder en las legislaturas. Asimismo es urgente analizar ampliamente las funciones legislativa y de control: las reformas integrales, la producción de leyes, la influencia del Legislativo en el nombramiento de gobernantes y en la elaboración o enmienda de políticas públicas, así como en la distribución y fiscalización de los recursos públicos. También es necesario incrementar la aplicación del análisis de las legislaturas locales, con base en herramientas heurísticas que permitan registrar la evolución de los congresos y, al mismo tiempo, la generación de resultados “como una fotografía de una institución mexicana en una coordenada histórica determinada”, tal como lo señala Orta (2004: 15). Pero de ninguna manera podemos quedarnos ahí, sin arriesgar nuevas interpretaciones para tratar de explicar la realidad.

En este sentido, se buscó identificar las principales gestiones que realizan en las legislaturas, haciendo hincapié en la clasificación propuesta por Deleuzer. Así, la presente investigación aporta los siguientes elementos: implicaciones teóricas y las implicaciones sociales del problema.

En este orden de ideas, Deleuze (2000) expone que una investigación de este tipo se justifica por la manera de su abordaje teórico-práctico. La práctica se concibe como una aplicación de la teoría, como una consecuencia, o bien, al contrario, como generadora de información para la elaboración de la teoría, como si la teoría misma fuese creadora de una forma de teoría. De cualquier modo, las relaciones ente la teoría y la práctica, se conciben bajo la forma de un proceso de totalización, tanto en un sentido de aplicación de la teoría, como de la generación de resultados que apoyen la teoría. Es posible que, para efectos de este trabajo, la cuestión se plantee de otra manera. Las relaciones teoría-practica son mucho más parciales y fragmentarias. Como en los casos de estudio que expone Chávez (2013), quien buscó conocer y profundizar en la historia, integración, organización y funcionamiento del poder legislativo en 14 legislaturas estatales.

Por una parte, una teoría siempre es local, relativa a un pequeño campo, aunque puede ser aplicada a otro, más o menos lejano. La relación de aplicación nunca es de semejanza. Por otra parte, desde que la teoría profundiza en su propio campo se enfrenta con obstáculos, muros, tropiezos que hacen necesario que sea relevada por otro tipo de discurso (es este otro tipo de discurso el que, eventualmente, hace pasar a un campo diferente). La práctica es un conjunto de relevos de un punto teórico a otro, y la teoría, un relevo de una práctica a otra. Ninguna teoría puede desarrollarse sin encontrar una especie de muro y se precisa de la práctica para perforar el muro.

Marco referencial

El ejercicio del poder en Foucault

Si bien, la teoría y la historia social proveen de buenos instrumentos para las explicar relaciones de interacción entre individuos, grupos e instituciones en general, no ocurre lo mismo en el caso de las relaciones de poder político. Al respecto Foucault (2000: 33) reflexiona en lo siguiente:

Tradicionalmente, se ha recurrido a formas de pensar en el poder basadas en modelos legales, esto es: ¿qué legitima al poder? o se ha recurrido a formas de pensar el poder basadas en modelos institucionales, esto es: ¿qué es el Estado? Por lo tanto considero que es necesario ampliar las dimensiones de la definición de poder, si se quisiera usar esta definición para estudiar la objetivación del sujeto ¿Necesitamos entonces una teoría sobre el poder?

Desde el punto de vista de este autor, el ejercicio del poder debe ser abordado desde una perspectiva crítica, que demande una revisión constante de las evidencias, que genera información constante sobre su problemática. A este respecto, Foucault (2000: 34) explica que: “Para nosotros la problemática del poder, no sólo configura una cuestión teórica sino que es parte de nuestras experiencias”. Esto quiere decir, somos conscientes las experiencias, y las tomamos como de acciones cotidianas, pero el hecho de que sean cotidianas no significa que no sean importantes. Lo que se debe hacer con estas experiencias es analizar los problemas específicos y sociales que están relacionados con ellas. Este autor continúa diciendo que se necesita:

...una economía de las relaciones de poder, la palabra economía usada en su sentido teórico y práctico. En otras palabras, desde Kant, el rol de la filosofía es prevenir a la Razón de ir más allá de los límites de lo que es dado en la experiencia, pero desde esta época, -es decir con el desarrollo de los estados modernos y la organización política de la sociedad- el rol de la filosofía también ha sido mantenerse atenta a los abusos del poder de la racionalidad política, lo cual es una pretensión bastante alta (34).

En este orden de ideas, se manifiesta la relación existente entre la racionalidad y el ejercicio del poder político. Sin embargo no basta con remitirse a las estadísticas de la burocracia o a las políticas públicas para reconocer tales

relaciones; el problema entonces es: ¿qué hacer con un hecho tan evidente? Una posible respuesta es dirigir la mirada a la conformación de los grupos de poder y las relaciones que se establecen entre ellos.

El funcionamiento del poder en Deleuze

De acuerdo con Foucault (2000) para dar cuenta del *funcionamiento* de las relaciones de poder, se tiene que dirigir la mirada a los postulados cuestionados, siguiendo de cerca la clasificación establecida por Deleuze (2000), del siguiente modo:

— *Postulado de la Propiedad* (según el cual el poder es algo que posee la clase dominante): el poder no se posee, se ejerce. No es una propiedad, es una estrategia: algo que está en juego.

— *Postulado de la Localización* (según el cual el poder debe entenderse como poder del Estado). El Estado no es el lugar privilegiado del poder; su poder es un efecto de conjunto. Hay que atender a la microfísica del poder, ya que el espejismo del Estado vehicula, por lo menos, dos grandes errores:

— Plantear la toma del poder como toma del Estado.

— Plantear un contra-Estado como forma óptima de ejercicio del poder.

— *Postulado de la Subordinación* (según el cual el poder estaría subordinado a un modo de producción que sería su infraestructura): El poder no es una mera superestructura —toda economía presupone unos mecanismos de poder inmiscuidos en ella—. Hay que abandonar el modelo de un espacio piramidal trascendente por el de un espacio inmanente hecho de segmentos.

— *Postulado del Modo de Acción* (según el cual el poder actúa por medio de mecanismos de represión e ideología). Hay que sustituir la imagen negativa del poder (oculta, reprime, impide...) por una positiva: el poder produce. Y produce lo real, a través de una transformación técnica de los individuos, que en nuestra sociedad recibe un nombre: *normalización*.

— *Postulado de la Legalidad*. (Según el cual el poder del Estado se expresa por medio de la Ley). Debe entenderse la ley, no como aquello que escinde limpiamente dos dominios (legalidad/ilegalidad), sino como un procedimiento por medio del cual se gestionan diferentes órdenes de legalismos. La ley no es un estado de paz; no es la carta otorgada por el nuevo soberano el día de su victoria; sino la batalla perpetua: el ejercicio actual de unas estrategias. En este sentido la equidad de género y la equidad se circunscriben en este postulado.

Tiene mucha razón Baudrillard (citado en Foucault, 2000: 5) cuando afirma que *el discurso de Foucault es un espejo de los poderes que describe*. Porque es el suyo un discurso *poderoso*: interroga despiadadamente, denuncia secretos y complicidades, y guarda silencio acerca de sí mismo. Analiza la forma contemporánea de poder con los mismos procedimientos meticulosos con los que este se ejerce hoy — buena parte de su éxito actual estriba precisamente en esto: se ha visto en el discurso de un posible ejercicio de contra-poder —.

El poder efectivo de las legislaturas

De acuerdo con Béjar (2009) en 1999, se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), con el fin de reconocer la nueva pluralidad política y construir las bases de un Congreso sólido y profesional.

Mora ¹ reflexionó sobre ¿cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Y expuso estos trabajos poniendo de ejemplo la LVIII Legislatura. En esta investigación, la autora realiza un recorrido por los mecanismos de evaluación del trabajo de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados establecidos en la LOCG. De este modo, se expone la estrecha relación entre la Conferencia para Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las comisiones permanentes, toda

¹ Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/123.5/cnt/cnt26.htm>

vez que el primer organismo se ocupa de establecer el programa legislativo, así como de impulsar y evaluar el desempeño parlamentario, mientras que el segundo, ejecuta esta programación. Esta misma autora también estudia la Comisión de Ciencia y Tecnología en la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, por lo que hace a su normatividad. Se resalta que para evaluar el trabajo legislativo es necesario entender que el Congreso también cumple funciones de representación, control, evaluación y fiscalización, no sólo de legislación.

Béjar (2009) expone la existencia de una elite parlamentaria en México, con un eje toral integrado por los coordinadores parlamentarios y sus directivos; seguido de los presidentes de las comisiones. La identidad de cada estructura y la designación de las comisiones, está ligada a las características de los propios partidos, así como de la lealtad de sus integrantes hacia el líder en turno de su partido.

Por otra parte, Puente (citado en Béjar, 2009: 166) centra su investigación en la productividad legislativa del sistema de comisiones del Senado mexicano. Este autor expone las comisiones en el Senado de la República, a través de las funciones que ubica en cinco áreas:

- 1.- Legitimación,
- 2.- Legislación,
- 3.- Profesionalización,
- 4.- Supervisión y
- 5.- Opinión.

A partir de estas áreas, se hace un recorrido por el desempeño de las distintas comisiones:

- 1.- Comisión de Equidad y Género,
- 2.- Comisión de Desarrollo Social,
- 3.- Comisión de Hacienda y Crédito Público y
- 4.- Comisión de Derechos Humanos en la LX Legislatura.

Por su parte Pantoja y Mendoza (citado en Béjar, 2009: 166) analizaron el Congreso de la Unión y las políticas de financiamiento de la educación superior. Específicamente las negociaciones del presupuesto federal entre éste y la Cámara de Diputados. Ellos examinaron cómo los distintos actores educativos buscan incidir en el Poder Legislativo para beneficiarse de la asignación de recursos públicos. El cabildeo se realiza entre las comisiones de la Cámara de Diputados y las del Senado, exponiendo que las asignaciones de recursos se dan de manera “arbitraria” y “discrecional”.

En cambio, Báez (citado en Béjar, 2009: 166) analizó las formas en que las comisiones legislativas han contribuido a la formación de coaliciones legislativas durante la LVIII, LIX y LX legislaturas en la Cámara de Diputados. Entre sus aportaciones, esta autora muestra que estar al frente de una comisión no incide en las iniciativas impulsadas por el partido mayoritario de esa comisión. Es decir, si el presidente de la comisión de Desarrollo Social, es de la fracción del Partido Acción Nacional (PAN), y la mayoría de esa comisión es de extracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI), las iniciativas presentadas por esa comisión, no tendrán relación con la presidencia de dicha comisión. Esta misma autora, también encontró que los dictámenes que se aprueban, no se hacen autorizan limpiamente, sino que se les hacen ajustes, modificaciones y anexan observaciones a la propuesta artículo original. Esto muestra que el éxito de la producción de políticas públicas propuestas por la mayoría de un partido, es relativo, toda vez que es sometido a ajustes y negociaciones parlamentarias por los otros partidos de la comisión.

En este orden de ideas, Reveles (citado en Béjar, 2009: 166) explicó la estrategia de gestión parlamentaria que siguió el Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006). Para este partido, en la LVIII Legislatura las comisiones fueron consideradas órganos técnicos que menospreciaron los líderes más importantes de la bancada. La situación cambió en la LIX Legislatura, ya que se buscó consolidar un grupo de diputados con mayor experiencia política que respaldaran la agenda del partido y del presidente. Este trabajo sostiene que a

Acción Nacional le faltó capacidad para sacar adelante los proyectos del Ejecutivo, por culpa del presidente, pero también tuvieron responsabilidad los legisladores.

De acuerdo con Blondel (2006: 9) el rol y poder efectivo de los Congresos latinoamericanos, ha sido poco explicado:

...en tanto que su naturaleza como el alcance de su poder ejercido por las legislaturas continúan siendo escasamente conocidos, no sólo respecto de los sistemas presidenciales sino también de los sistemas parlamentarios. En los hechos, lo que los parlamentos logran y la manera en que éstos se relacionan con el gobierno tienden a ser discutidos más bien teóricamente que descritos de manera práctica –cuestión que constituye un indicio adicional sobre uno de los problemas claves de nuestra disciplina, el cual se deriva no de la ausencia de “teoría” sino de la limitada cantidad de conocimiento empírico–.

Las razones de esta falta de abordajes investigativos, se presentan en un amplio espectro que van desde la falta de acceso a las estadísticas y los datos duros de las legislaturas hasta las dificultades en la recolección de la información en el trabajo de campo.

Sin embargo, generar la información no es una tarea de titanes. Al respecto Blondel (2006: 9) explica que hay muchas maneras en las que se puede obtener información precisa acerca del impacto de estas instituciones:

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

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

En este orden de ideas, aun teniendo un modelo que evalúe todos los elementos, se obtendrían una perspectiva parcial sobre el poder efectivo de las legislaturas. Este mismo autor advierte que sí es posible visualizar la influencia de las legislaturas sobre el contexto situacional en el que se gestan, aprueban o desaprueban las políticas:

Asimismo, uno puede ver el grado en que las legislaturas contribuyen a modificar el panorama dentro del cual tiene lugar el proceso de elaboración de políticas en una variedad de campos. Aquello sí es factible: pero sólo por medio de cuidadosos análisis de las actividades de las legislaturas durante un período sustancial de tiempo. De ahí que no resulte sorprendente que este tipo de trabajos se realicen ocasionalmente a escala completa y que incluyan raramente a más de un país (p.10).

El estado actual de la literatura revisada ubica el rol de los congresos en la elaboración de las políticas, en aquellos factores político-institucionales que influyen en el comportamiento reactivo/pasivo de éstos (Llanos y Nolte 2011; Chasquetti, 2012; Saiegh, 2011, entre otros). Dentro de estos análisis, las legislaturas serán más o menos activas y pasivas de acuerdo a la conformación del congreso y en relación con el poder ejecutivo, lo que puede dar como resultado un gobierno unificado o dividido. Es decir, aquellos parlamentos donde el partido en el ejecutivo cuente con una mayoría absoluta (mitas más

uno), se ubican en la primera tipología. Aquellas legislaturas donde el partido en el poder ejecutivo no posee la mayoría absoluta en el congreso, se ubican en la segunda tipología. En esta categoría también se ubican los casos en los que el partido del ejecutivo es distinto al de la mayoría (absoluta o relativa) en el congreso.

Es así, que en este orden de ideas, la conformación política del poder legislativo incide en la aprobación o desaprobación de las políticas inmersas en la agenda del Ejecutivo, lo que resulta en la capacidad de poder del Ejecutivo. Al respecto, Mezey (citado en Patrón y Pérez 1991: 12) propone cuatro situaciones que detonan las actividades proactivas de las legislaturas, a saber:

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

Esta cita muestra que la pluralidad o la ausencia de acuerdos incide en el entramado institucional de los congresos. De acuerdo con Blondel (2006), la pluralidad en las legislaturas locales ha sido a la sazón de generar contrapeso político al Ejecutivo estatal al romper la vieja inercia de sumisión del Legislativo al Ejecutivo y activar la división de poderes. Otro aspecto que influye, se ha

generado a la razón de importantes cambios en la conformación de los congresos estatales mediante la adecuación de formas organizacionales acordes al pluripartidismo, tal como los casos de Guanajuato (Rionda, 1997), los de España (Reniu, 2001) y los señalados por Nosnik (2005).

En la siguiente tabla 1, se presenta un resumen de los factores que potencialmente inciden en la actividad legislativa, así como los condicionamientos políticos que pueden generar, de acuerdo con la discusión anterior, reactividad o actividad en los congresos estatales.

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

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

Fuente: Patrón y Pérez (2012: 13).

Propuesta del modelo de análisis

Derivado de todo lo expuestos en los apartados anteriores, a continuación se muestra el modelo de análisis propuesto:

Tabla 2- Modelo propuesto.

POSTULADOS	VARIABLES DE ANÁLISIS
Propiedad	Edad, nivel y perfil educativo de los legisladores
Modo de acción	Activos sociales
Equidad	Género y equidad
Subordinación	Gobierno dividido o unificado, actividad o pasividad política,
Localización	Extracción política, origen de las iniciativas, comisiones
Legalidad	Comisión reguladora interna del trabajo legislativo, duración en el puesto del presidente y vicepresidente de dicha comisión.

Fuente: elaboración propia con base en Delezer (2000).

De la anterior tabla, se desprende la definición de las variables a estudiar.

1.- Postulado de la Propiedad

1.1. Edad

Es una característica de referencia para ubicar el promedio de años con que cuentan los legisladores y poder medir una trayectoria política.

1.2. Nivel educativo

El nivel educativo hace referencia a la preparación académica con que cuenta el legislador.

El nivel y el perfil educativo permiten identificar el nivel de profesionalización que existente en el congreso.

2.- Modo de acción

2.1. Activos sociales.

Son las ocupaciones laborales en tanto que comisiones, puestos, ocupaciones, entre otras; las cuales permite identificar la incorporación de la experiencia laboral y política de los legisladores.

3.- Equidad

Género y equidad

Esta característica resulta importante para conocer la composición del congreso por cuota de género. A partir de la cual, se puede obtener información sobre la situación de la equidad de género existente en el órgano estudiado.

4.- Subordinación

En este postulado se busca determinar la relación ejecutivo-legisladores, para determinar el tipo de gestión que se da, el cual permita la aceptación o el rechazo de las iniciativas presentadas por el ejecutivo. Los indicadores si existe una relación de gobierno dividido o unificado, y una actividad o pasividad política con respecto a las iniciativas presentadas por el ejecutivo.

5.- Localización

Se busca determinar el origen de las iniciativas, en cuanto a las comisiones y los partidos que las alientan. De acuerdo con Zorrilla y Torres (2006) los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecen las reglas para el desarrollo del proceso de formación de leyes y decretos. Por su propia naturaleza y características, estas normas constitucionales son abstractas y no necesariamente siguen un orden lógico o práctico, por lo que requieren ser explicadas, desarrolladas y presentadas gráficamente, identificando y clasificando las diversas etapas y momentos que constituyen los diversos eslabones de la cadena del proceso de formación de las leyes, para mejor comprender, interpretar, ejercitar y dar seguimiento al trabajo legislativo. La Secretaría de Asuntos Parlamentarios (SAP) (2007) establece una guía para el proceso de formación de leyes y decretos tiene las siguientes características principales:

Es constitucional, en cuanto que está previsto de manera expresa y prácticamente integral en los artículos 71 y 72 de la CPEUM.

Es estrictamente formal, en cuanto que el desarrollo y respeto de los diversos pasos previstos en las normas constitucionales

es elemento de esencia y validez de las leyes y decretos que son la materia de los procesos.

Es una función del Gobierno Federal, en la que participan el titular del Poder Ejecutivo, para presentar iniciativas y promulgar y publicar las leyes y decretos (con las excepciones previstas expresamente en la propia Constitución); las legislaturas de los Estados, para presentar iniciativas; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas en materias relativas a esta Entidad Federativa; los diputados federales y senadores individualmente considerados, también para presentar iniciativas y el Congreso de la Unión para discutir las iniciativas que se le presenten y en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes.

Es bicameral, en cuanto que normalmente requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores en una o más instancias, para completar y perfeccionar el proceso.

Excepción de lo anterior serán los decretos que expidan cada una de las cámaras en ejercicio de las facultades exclusivas establecidas en el artículo 74 (facultades exclusivas de la Cámara de Diputados) y 76 (facultades exclusivas de la Cámara de Senadores) de la CPEUM. En estos casos, las etapas y momentos del proceso se constriñen a aquéllos en los que interviene cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, según el caso.

La Cámara de Diputados² establece las partes esenciales del proceso son:

- Iniciativa.
- Discusión y aprobación.
- Promulgación y publicación.

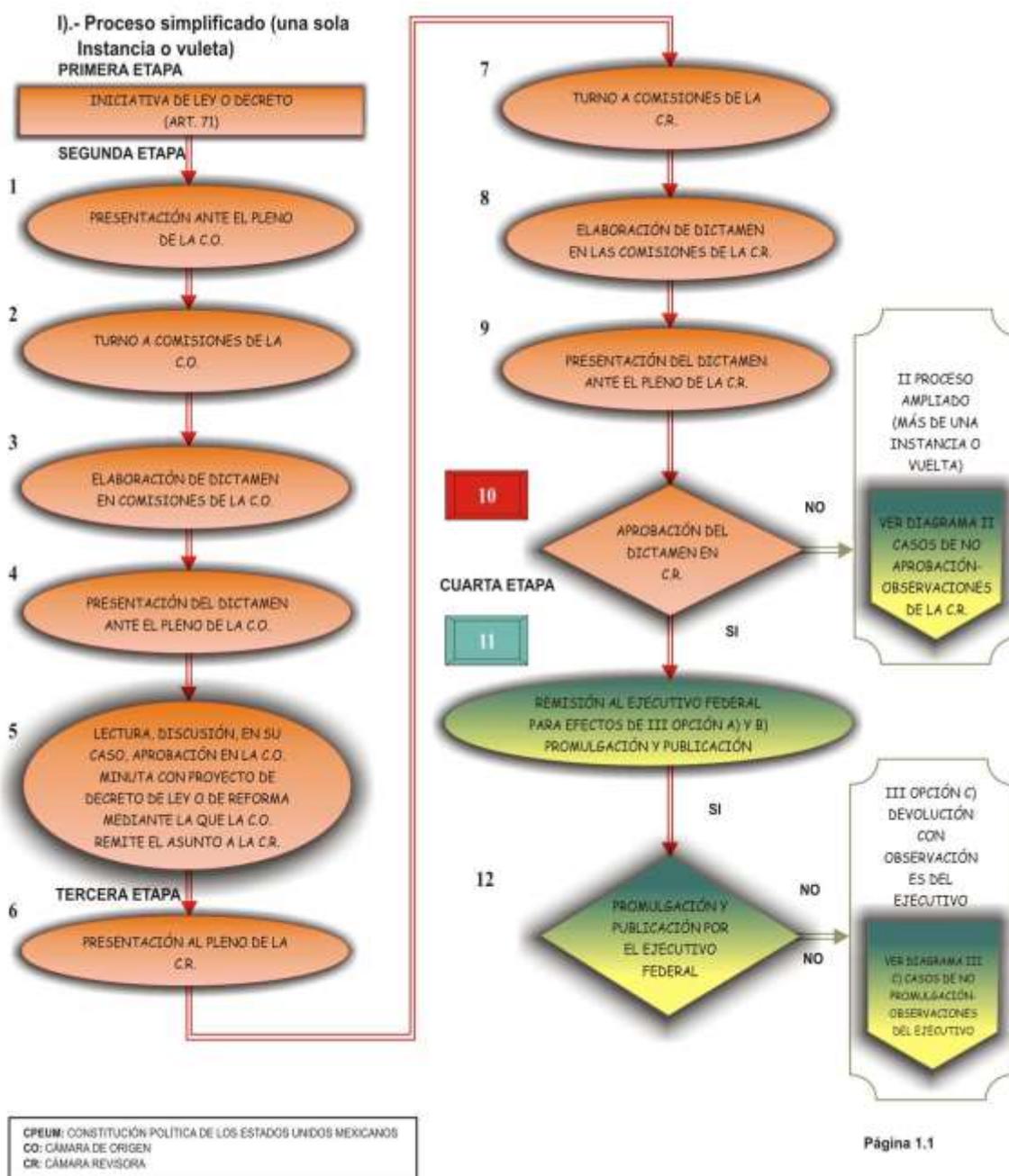
² Consultado el día 15 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>

Estas partes esenciales del proceso comprenden diversas etapas y momentos del trabajo legislativo. Para efectos prácticos, con un propósito puramente didáctico, identificamos como etapas a aquéllas partes o instancias del proceso en que se produce el cambio de autoridad u órgano competente. Por ejemplo: en la parte del proceso en que intervienen, el Poder Ejecutivo – Cámara de Diputados – Cámara de Senadores – Poder Ejecutivo, subsecuentemente. Identificamos como momento las partes en que se descompone una etapa de acuerdo a las diversas acciones o trámites correspondientes.

Es importante destacar que el proceso se puede completar en una sola instancia o en una sola vuelta, hipótesis que se realiza cuando existe una coincidencia formal entre los diversos actores que intervienen en el proceso. Es decir, cuando quienes presentan la iniciativa, discuten el proyecto, promulgan y publican la ley y decreto, expresan en una sola instancia su conformidad formal con ellos.

Esta hipótesis implica, como veremos más adelante, que exista consenso entre los actores que intervienen en el proceso legislativo. Solo es válido el disenso de la C.O. respecto a la iniciativa, ya que ésta en su facultad de discusión y aprobación, tiene la potestad de modificar la iniciativa, prácticamente sin límites; en cambio, si la C.R. o el Poder Ejecutivo hacen observaciones que pretendan modificar en lo más mínimo el Decreto aprobado por la C.O., provocarían otras instancias y el procedimiento se vuelve más complejo.

Figura 1. Diagrama de flujo del proceso simplificado de leyes o decretos



Fuente: Secretaría de asuntos parlamentarios (2007).

De acuerdo con Córdova (2004), es importante analizar la distribución del trabajo legislativo en las comisiones, en relación al equilibrio que debe imperar respecto a la pluralidad de los partidos y los integrantes de dicha comisión. Este mismo autor señala que respecto a las materias sobre las cuales dictaminan las comisiones, se pueden ubicar en tres categorías:

1. Con respecto a la denominación. Son las cuales, por el mismo título, se les asigna el trabajo legislativo. Por ejemplo: Educación; Comisiones y transportes; Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos; Planeación, Fomento Económico y Turismo; Niñez, Juventud, Adultos Mayores y Discapacidad, entre otras.
2. Facultadas por la regulación interna. Son aquellas facultadas por los propios poderes que tienen el congreso, basado en su ley orgánica o en un reglamento interno. Se organizan para un fin en específico y solo se limitan a determinadas funciones señaladas.
3. Mixtas. Son integradas de ambas maneras.

6.- Legalidad

El órgano de gobierno y duración en el puesto del presidente y vicepresidente de dicho órgano. De acuerdo con Molina (2004) el órgano de gobierno es aquel cuerpo colegiado del poder legislativo local cuyos miembros representan a cada grupo parlamentario. Su finalidad es coordinar y guiar las tareas administrativas y legislativas, orientando puntos de acuerdo y convergencias entre los integrantes del parlamento. Su constitución es permanente, pero la temporalidad del cargo que asumen sus miembros, es variable. Su designación se puede dar por elección de todos los diputados que comprenden la legislatura, o bien por alguno de los coordinadores que integran el parlamento.

CONCLUSIONES

En la presente propuesta se dio cuenta de la problemática en el abordaje de estudio de las legislaturas estatales, con base en los postulados analizados por Delezer. Ciertamente, el esquema presentado es limitado respecto a un análisis holístico, no obstante, se puede concluir que esta propuesta constituye

un punto de partida para medir el poder efectivo de los congresos en su involucramiento en la toma de decisiones de políticas.

La importancia de esta investigación radica en que abre la discusión sobre si los datos sostienen supuestos que en ocasiones se dan por sentado en la teoría.

Bibliografía

1. Béjar, L. (2009). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Porrúa.
2. Blondel, J. (2006). *Evaluando el poder efectivo de los Congresos*. *Política*, núm. 47, pp. 9-26.
3. Balkin, R. (2004). *El poder legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*. Nueva York: Universidad estatal de Nueva York.
4. Cámara de diputado. (2007). Secretaría de asuntos parlamentarios. Proceso de formación de leyes y decretos artículo 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el día 15 de de enero de 2015. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/51315/198051/file/Proceso%20de%20Formaci%C3%B3n%20de%20Leyes%20y%20Decretos_final.pdf.
5. Chasquetti, D. (2012). *Parlamento re-activo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas*. Postdata vol.17 no.1.
6. Chávez, E. (2013). *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los estados y la asamblea legislativa del distrito federal. Segunda parte*. México: UNAM.
7. Córdova (2004). *Comisiones legislativas*. En: Balkin, R. El poder legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico. Nueva York: Universidad estatal de Nueva York.
8. Deleuze (2000) *un diálogo sobre el poder*. En: Foucault (2000). Diálogos del poder y otras conversaciones. España: Alianza.

9. Foucault (2000). *Diálogos del poder y otras conversaciones*. España: Alianza.
10. Llanos, M. Nolte, N. (2011). *Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas*. Política, núm. 45, pp. 29-54.
11. Molina, T. (2004). Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales. En: Balkin, Robert. El poder legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico. Nueva York: Universidad estatal de Nueva York.
12. Mora-Donatto: El sistema legal de evaluación del trabajo de las comisiones parlamentarias de la cámara de diputados, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/123.5/cnt/cnt26.htm>
13. Nosnik, A. (2005). *Culturas organizacionales. Su origen, consolidación y desarrollo*. España: gesbiblo.
14. Orta, S. (2004). El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución. En: Balkin, Robert. El poder legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico. Nueva York: Universidad estatal de Nueva York.
15. Patrón, F.; y Pérez, R. (2012). *Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas*. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Vol. 5, Núm. 9, pp. 7-38.
16. Reniu (2001). *Las teorías de las conciliaciones políticas revisadas: la información de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Consultado el 15 de enero de 2015. Disponible en: http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1393/Volum_editorial.pdf?sequence=1
17. Reveles, F. (2011). *Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas*. Estudios políticos, Núm. 23, Novena época, pp. 11-30.

18. Rionda, L. (1999). *El fin del principio: el panorama político guanajuatense ante el arribo del pluripartidismo.* en Frontera Interior, No. 1, Año 1. UAQ, UG, UAA, Colegio de SLP e INAH. Pp. 43-54.
19. Saiegh, S. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno*. Vol.17, no.1.
20. Zorrilla, P; Torres, (2006), *El proceso legislativo federal en México.* Biblioteca Jurídica. Disponible en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/910/6.pdf>