



Legislaturas subnacionales y partido único en México. El Congreso del Estado de México (1929-1975)

Khemviro Puente* / Jacob Villagómez**

Resumen

Este trabajo propone describir cuál fue el papel del Congreso del Estado de México en la actividad legislativa y su relación con el Poder Ejecutivo. Con base en la información disponible para el período entre 1929 y 1975, se evidenció la fragilidad institucional del Poder Legislativo y la escasa capacidad de influencia en los procesos decisarios.

Palabras Clave: Poder Legislativo Local, Legislaturas subnacionales, Estado de México, Congreso local, partido único.

Abstract

This work aims to contribute in this field of knowledge and describe what the role of the State Congress in the State of Mexico in legislative activity and its relationship with the Executive. Based on the information available for the period between 1929 and 1975, it was evident the institutional weakness of the legislature and the limited ability to influence in decision making.

Keywords: Local Legislative Power, Subnational legislatures, State of Mexico, State Congress, Single party.

Introducción

El Poder Legislativo local es, y ha sido, un actor central en el funcionamiento y estabilidad de los régímenes políticos locales. A pesar de ello, tanto la evolución institucional de la Legislatura, como las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el nivel subnacional de América Latina han sido poco estudiados desde una perspectiva politológica (Lujambio, 1996 y 2000; Beer, 2003).¹ Los pocos estudios existentes sobre las

* Khemviro Puente, Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Actualmente es Coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y de la orientación Doctoral en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

** Jacob Villagómez. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Los trabajos de Lujambio (1996 y 2000) y Beer (2003) sentaron algunas bases para el estudio de la competencia política y sus consecuencias en la relación Ejecutivo-Legislativo y



legislaturas locales en México parten del supuesto que, previo a los años de la democratización, el partido único en México fue el instrumento político que permitió al Presidente de la República controlar la totalidad de las instituciones políticas nacionales y subnacionales, éstas a través de los gobernadores de las entidades federativas.

El objetivo de este trabajo es documentar y describir cómo fue ejercido el poder político del Gobernador *vis a vis* la legislatura local en los años de partido único, mediante el análisis detallado de la relación Ejecutivo-Legislativo en el Estado de México entre 1929 y 1975. Se parte del año de creación del PNR,² que significó el inicio de la construcción de un modelo de control político basado en mecanismos de supervisión, sanción y premio a la lealtad con los grupos políticos institucionalizados a través de las organizaciones del partido. El estudio concluye en 1975, año que marca el inicio del cambio político hacia la democratización del régimen, ya que a partir de ese año, diputados de oposición pudieron acceder a espacios de representación proporcional en ese Congreso. Este cambio fue consecuencia de la reforma política pactada desde el centro del país para crear la figura de “diputados de partido” (Béjar, 2004).

Este trabajo describe la relación del Ejecutivo con el Poder Legislativo mediante dos variables:

- a) La actividad legislativa, de actividades del Pleno y de aprobación de decretos del Congreso local, y
- b) La participación del Gobernador en la producción de leyes, tasas de éxito y de contribución al trabajo legislativo, así como la identificación de los asuntos prioritarios identificados por sector de política.

en la institucionalización legislativa local. La hipótesis de Beer es que las leyes electorales que fomentaron la competencia electoral tuvieron importantes consecuencias y condujeron al fortalecimiento institucional de las legislaturas locales y una mayor separación de poderes (Beer, 2003:2). La autora reconoce incluso la ausencia de literatura relevante sobre el tema.

² En un principio fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en marzo de 1929 y organizado por Plutarco Elías Calles, el cual nació para poner fin al caudillismo que imperaba conjuntando diversas fuerzas políticas en el país. Al tomar la presidencia Lázaro Cárdenas, el PNR tuvo una transformación al incluir principalmente los sectores campesinos, obreros y el Ejército, y se denominó desde 1938, Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Fue en el sexenio siguiente con Miguel Ávila Camacho cuando el partido oficial cambiaría nuevamente a Partido Revolucionario Institucional, en enero de 1946 (ver Reyna, 2009).



La operacionalización de estas variables a través de datos recogidos por las actas de debates e información histórica permitió documentar el control político de los gobernadores en turno sobre sus congresos en los años de partido único en México, cuando la competencia electoral era inexistente.³

El Congreso local: actividad legislativa y relaciones Ejecutivo-Legislativo

El Estado de México tiene una tradición de gobiernos con una vasta capacidad de movilización de recursos políticos. Al interior de la propia entidad, los titulares del Poder Ejecutivo han contado con amplias facultades constitucionales para influir en las decisiones de los otros poderes, pero su poder se ha basado en factores que no se limitan al régimen legal, sino que se extendieron a la concentración de poderes derivado de un entramado institucional del régimen presidencialista mexicano que otorgó a los gobernadores de las entidades diferentes responsabilidades. En algunas entidades federativas, como el Estado de México, el gobernador no fungía como mero administrador del gobierno, sino como líder político. Así lo observa Hernández Rodríguez:

Contra las opiniones generalizadas que vieron en los gobernadores a representantes presidenciales, ellos tuvieron a su cargo tareas destacadas. La más importante de todas fue la de garantizar la estabilidad y paz pública de sus estados, lo que implicaba desempeñarse como gobernantes, pero sobre todo como líderes políticos, con suficiente experiencia y habilidad para negociar y conciliar los intereses diversos. Si como políticos podían distribuir el poder, como gobernantes se convertían en el principal medio para que los problemas y las necesidades del Estado fueran atendidos por el gobierno federal (Hernández Rodríguez, 2008:13).

El liderazgo político de un gobernador y su capacidad de colocación de agenda, cuya evidencia empírica es muchas veces difícil de registrar, resulta observable en su relación con los otros poderes locales. En particular, en la relación con el Poder Legislativo y su posibilidad de imponer sus propuestas en cada legislatura.⁴

³ El trabajo forma parte de un proyecto más amplio que incluye otras dos etapas: la transición (1975-1996) y la consolidación democrática (1996-2009).

⁴ Incluso después de las reformas electorales que fomentaron la competencia electoral, se describe aún la fortaleza del Ejecutivo estatal y su predominio sobre los otros



El presente trabajo analiza esta relación entre poderes y la investigación abarca cuarenta y seis años de dominación absoluta de un solo partido político en la entidad que —como se documenta de manera detallada— permitió al Poder Ejecutivo local controlar catorce legislaturas en diez gubernaturas.

a) La actividad legislativa

Una actividad central —aunque no la única⁵— de las legislaturas contemporáneas es justamente la creación y modificación de normas que serán obligatorias para una sociedad (Norton, 1991). Esta función adquiere relevancia en una sociedad donde resultó imperativo la construcción de instituciones que contribuyeran al orden social y dieran ciertidumbre en la convivencia comunitaria, principalmente por la convulsión social causada por el movimiento revolucionario. El Congreso del Estado de México, como el resto de los congresos locales del país, tuvo el reto de construir un país de instituciones. Una de las características del proceso de institucionalización del Poder Legislativo local fue la estabilidad del organismo y la estabilidad en su membresía después de la prohibición de reelección inmediata de legisladores federales y locales en 1934.

El partido del gobierno controló la totalidad de los espacios de representación parlamentaria y éstos sirvieron para el reclutamiento y entrenamiento de los actores políticos locales, así como para la cooptación de liderazgos políticos con influencia social y territorial. El cuadro 1 muestra la estabilidad de integrantes del Congreso en los cuarenta y seis años de estudio.

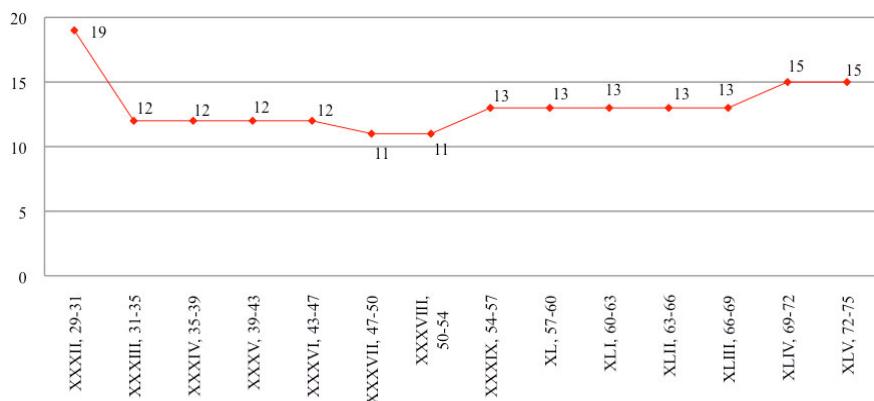
poderes: "el Gobernador ejerce un dominio determinante sobre la Cámara de Diputados, debido a su influencia en el nombramiento de los candidatos del PRI al Poder Legislativo local. El jefe del Ejecutivo controla a los diputados del PRI porque es quien puede influir en su futuro político, así como ampliar o limitar su papel y sus ingresos" (Arellano, 2003:115).

⁵ Otras son actividades de representación y gestión político-administrativas, de control, jurisdiccionales, educativas y presupuestarias o "de bolsa" (ver Casar, Marván y Puente, 2010).





GRÁFICA 1
Número de integrantes de la Legislatura



FUENTE: Elaboración propia con información de las *Actas de Debates* (Téllez, 2006a).

Debido a la imposibilidad de obtener información precisa sobre las votaciones nominales de la totalidad de decretos legislativos aprobados por el Congreso local y, debido a que la totalidad de integrantes de la Legislatura eran miembros del mismo partido, la asistencia puede considerarse como un indicador de la disciplina legislativa. Incluso, en nuestra opinión, en este caso donde todos son miembros del mismo partido del Gobernador, resultaba prácticamente imposible votar en contra de la línea del partido porque eso representaría una confrontación directa con el Partido y, por ende, con el Gobernador o el Presidente de la República, quien era reconocido como líder del Partido. Por ello, si un legislador se ausentaba de las sesiones del Congreso, ello podría ser interpretado como un desacato a las tareas encomendadas por su principal que en contextos no democráticos no son los electores sino los mentores o “padrinos” políticos. El cuadro 2 muestra la media de asistencia de los legisladores a las sesiones plenarias del Congreso del Estado por legislatura. Como se observa, la asistencia es muy alta y siempre oscila entre 80% y 90%.

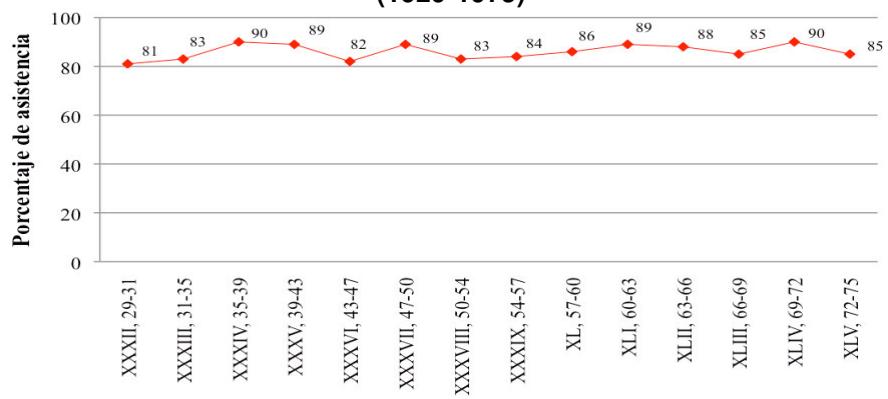
La estabilidad de una legislatura puede observarse por la regularidad en sus sesiones y la regularidad con que es convocada a resolver asuntos que está obligada constitucionalmente a aprobar. Es decir, a pesar de que las decisiones puedan efectivamente ser tomadas fuera del recinto legislativo o por actores externos al Congreso, éstos no suplantan su función formal y el sello de aprobación de las medidas legislativas son procesadas



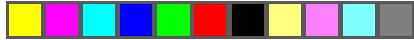
exclusivamente por el Congreso local. El cuadro 1 presenta un concentrado del número de sesiones ordinarias (previstas en el calendario constitucional dentro de los períodos ordinarios de sesiones) y en períodos extraordinarios (regularmente convocados por el titular del Ejecutivo estatal para aprobar asuntos urgentes). Packenham incluso afirma que simplemente por el hecho de reunirse con regularidad y de manera ininterrumpida, las legislaturas ejercen una función latente de legitimación del sistema político (1970:521-37).

Una legislatura que no sesiona con regularidad es poco funcional para un sistema político; sin embargo, una legislatura que sesiona con base en convocatorias extraordinarias, para atender asuntos no previstos constitucionalmente, tiende a estar sometida a que le sean impuestas agendas externas a la actividad parlamentaria. El elevado número de sesiones ordinarias es constante en todo el período estudiado, e incluso se incrementa entre 1950 y 1957 y entre 1969 y 1975.

GRÁFICA 2
Media de asistencia de legisladores por Legislatura
(1929-1975)



FUENTE: Elaboración propia con información de las *Actas de Debates* (Téllez, 2006a).

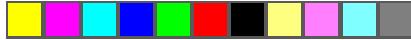


CUADRO 1
Sesiones ordinarias y extraordinarias por Legislatura

Legislatura	Períodos Ordinarios	Número de Sesiones en Períodos Ordinarios	Períodos Extraordinarios	Total de Sesiones por Legislatura	Número de Sesiones en Periodos Extraordinarios
XXXII,29-31	4	59	3	10	69
XXXIII,31-35	8	103	9	27	130
XXXIV,35-39	4	58	5	17	75
XXXV,39-43	4	57	9	26	83
XXXVI,43-47	4	77	10	23	100
XXXVII,47-50	3	61	9	30	91
XXXVIII,50-54	4	83	10	37	120
XXXIX,54-57	3	93	6	31	124
XL,57-60	3	68	4	26	94
XLI,60-63	3	62	7	37	99
XLII,63-66	3	60	6	22	82
XLIII,66-69	3	60	7	24	84
XLIV,69-72	3	69	5	55	124
XLV,72-75	3	82	6	59	141

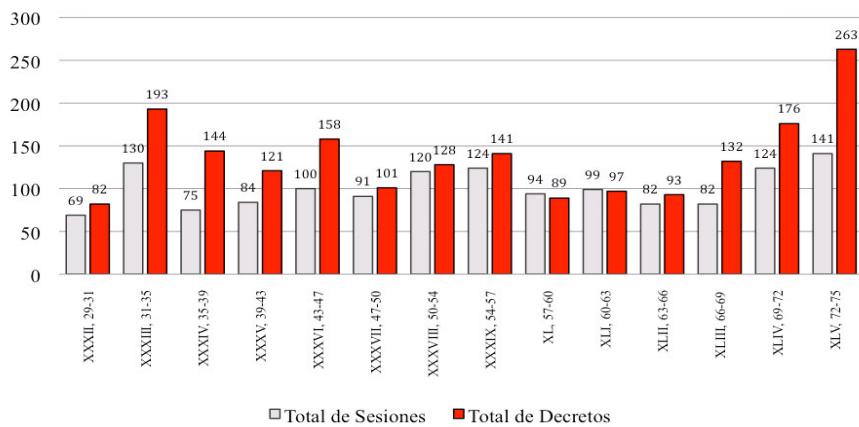
FUENTE: Elaboración propia con información de las *Actas de Debates* (Téllez, 2006a).

Es evidente, por los datos contenidos en la columna de la extrema derecha, que la Legislatura mexiquense ha ejercido sus funciones constitucionales y ha cumplido su función con toda la formalidad que la ley le otorga. A pesar de estar sometido a controles políticos externos que le impiden actuar con libertad y tomar decisiones autónomas, el Congreso del Estado de México no fue rebasado en sus fronteras institucionales por otros poderes, formales o fácticos, que suplantaran las funciones propias al Poder Legislativo.



Las sesiones ininterrumpidas y permanentes de las distintas legislaturas en la era del partido único evidencian el respeto por la formalidad de los procedimientos, aunque no muestra el equilibrio de poderes existentes entre Ejecutivo y Legislativo, su relación con la productividad legislativa o el desempeño parlamentario. Esto puede verse de manera más cercana en la gráfica 3, que evidencia cómo el número de sesiones está relacionada con el número de decretos aprobados por el Congreso local. Es decir, no basta con que los legisladores se reúnan y sesionen en Pleno, sino que las sesiones generen productos legislativos o de otra índole. Un error generalizado sobre el Poder Legislativo es otorgarle preminencia a la producción de leyes como si éste fuera un indicador absoluto de la actividad parlamentaria, sin embargo, aquí se observa cómo existe una correspondencia entre número de sesiones y decretos aprobados. El Congreso se caracterizó, entre otras cosas, por una intensa actividad legislativa, aunque no necesariamente independiente.

GRÁFICA 3
Total de sesiones y decretos aprobados



FUENTE: Elaboración propia con información de www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/decretos/-legislativo y del Archivo de la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*.

Los decretos del Poder Legislativo son cualquier tipo de disposición legal aprobada por la mayoría del Congreso y que por tal motivo resultan obligatorias para la sociedad. Sin embargo, los decretos aprobados pueden ser para resolver asuntos menores, es decir, aquellos relacionados con trámites administrativos, de operación financiera o incluso pensiones de ser-



vidores públicos que en esos años debían ser aprobadas por el Congreso local. Para indagar si los asuntos que resolvía el Poder Legislativo local se trataban de asuntos menores o poco relevantes, se revisó el contenido de la totalidad de los 1921 decretos legislativos y se clasificaron por sector de política con el objetivo de describir si el énfasis de los asuntos aprobados era sobre cuestiones municipales o estatales, así como si se trataba de asuntos de contenido político, como las reformas constitucionales, o asuntos sociales, económico-financieros, o los antes mencionados.

El cuadro 2 destaca que es constante el elevado número de decretos legislativos en materia económica-financiera, independientemente del período que se trate o del Gobernador en turno, en todos los casos se refiere a una carga importante de trabajo para autorizar al Ejecutivo para contratar créditos o ceder propiedades estatales, además de las rutinarias leyes de ingresos y presupuesto de egresos aprobados anualmente. El otro fenómeno que se observa es el lento, pero constante, incremento en el número de decretos legislativos relacionados con asuntos municipales. Se puede inferir que en la medida en que las autoridades municipales adquirieron mayor relevancia política, sus demandas fueron creciendo y, en consecuencia, la legislatura reordenó su régimen jurídico y le proveyó de mejores instrumentos de gobierno. Incluso, a partir de 1954 fue el asunto con mayor número de decretos, por encima de las decisiones económico-financieras.

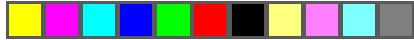
El 28% del total de los decretos aprobados correspondió a asuntos relacionados con los municipios (537 decretos), mientras que 23% fueron en materia económico-financiera (445 decretos). Es decir, ambos sectores de política concentraron el 51% de los asuntos legislativos aprobados por el Congreso del Estado de México. Como resulta evidente a partir de los datos presentados, las reformas en materia política o social se vieron rezagadas frente a la abultada legislación en materia financiera y municipal. Tres factores lo hicieron posible: sesiones regulares y estables, alta disciplina y estabilidad institucional.



CUADRO 2
Número y Porcentaje de Derechos Legislativos
por Sector y Período de Gobierno/Legislatura

Sector de Política									
Legislatura y Período de Gobierno	Económico-Financiero	Seguridad y Justicia	Social	Adm. Estatal	Adm. Mpal.	Política	Pensiones	Otros	Total
XXXII,29-31 F.Gómez	17 21%	11 13%	9 11%	21 26%	13 16%	8 10%	1 1%	2 2%	82 100%
XXXIII,31-35 Gómez/ Solórzano	75 39%	29 15%	20 10%	10 5%	19 10%	25 13%	13 7%	2 1%	193 100%
XXXIV,35-39 Solórzano/ López/Labra	42 29%	13 9%	18 13%	4 3%	42 29%	19 13%	4 3%	2 1%	144 100%
XXXV,39-43 Labra/ Isidro Fabela	22 18%	16 13%	19 16%	10 8%	9 7%	33 27%	8 7%	4 3%	121 100%
XXXVI,43-47 Fabela/ Del Mazo	30 19%	16 10%	27 17%	7 4%	15 9%	44 28%	12 8%	7 4%	158 100%
XXXVII,47-50 Del Mazo	20 20%	7 7%	14 14%	14 14%	19 19%	18 18%	0 0%	9 9%	101 100%
XXXVIII,50- 54 Del Mazo/ Sánchez	26 20%	6 5%	21 16%	19 15%	19 15%	28 22%	5 4%	4 3%	128 100%
XXXIX,54-57 S.Sánchez	23 16%	10 7%	25 17%	21 15%	39 27%	17 12%	7 5%	2 1%	144 100%
XL,57-60 G.Baz	29 33%	1 1%	7 8%	6 7%	31 35%	8 9%	4 4%	3 3%	89 100%
XLI,60-63 G.Baz	21 22%	4 4%	10 10%	4 4%	37 38%	12 12%	5 5%	4 4%	97 100%
XLII,63-66 Fernández A.	24 26%	10 11%	7 8%	4 4%	28 30%	10 11%	0 0%	10 11%	93 100%
XLIII,66-69 Fernández A.	19 14%	5 4%	11 8%	8 6%	71 54%	10 8%	4 3%	3 2%	132 100%
XLIV,69-72 Hank	40 23%	4 2%	8 5%	8 5%	85 48%	23 13%	3 2%	5 3%	176 100%
XLV,72-75 Hank	57 22%	8 3%	18 7%	19 7%	110 42%	33 13%	0 0%	18 7%	263 100%

FUENTE: Elaboración propia con información de las *Actas de Debates* (Téllez, 2006a).

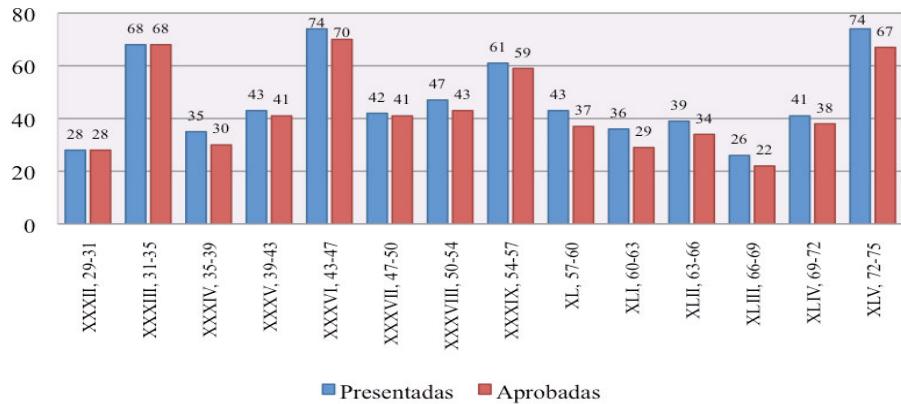


b) El Gobernador como legislador⁶

La segunda variable de análisis corresponde a las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo a través de la esfera decisional del desempeño parlamentario, es decir, se medirá el peso del Ejecutivo en las decisiones del Poder Legislativo y se evaluará qué tan determinante fue el peso político del Gobernador en turno sobre la aprobación de decretos legislativos.⁷ En esta variable, los indicadores del peso del Gobernador frente al Legislativo son la tasa de éxito, su contribución al total de legislación presentada y aprobada, contrastado con las tasas de contribución y éxito de los propios legisladores. En virtud de que los resultados preliminares del estudio nos permitieron observar una elevada tasa de éxito del Ejecutivo, se decidió estudiar si las iniciativas fueron modificadas o bloqueadas durante el procedimiento legislativo por las comisiones facultadas para su dictamen.

La gráfica 4 muestra la alta productividad legislativa del Congreso del Estado de México, ya que del total de iniciativas presentadas en cada legislatura, es aprobado prácticamente el total de asuntos presentados para

GRÁFICA 4
Iniciativas presentadas y aprobadas
(1929-1975)



FUENTE: Elaboración propia con información de las *Actas de Debates* (Téllez, 2006a).

⁶ La idea proviene de los análisis sobre el Presidente como legislador, particularmente en Weldon (1997).

⁷ Esta posibilidad de influir está determinada por factores internos y externos a la propia Legislatura, que determinan si el Poder Legislativo es marginal, influyente o determinante (ver Norton, 1984).



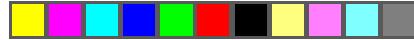
su discusión. En todo caso, los porcentajes de productividad legislativa oscilaron entre el 100% al inicio del período estudiado (1929-1935) al 90% en la última legislatura que comprende el estudio (1972-1975).

En la relación Ejecutivo-Legisaltivo destacan algunos factores relacionados con la casi impecable productividad legislativa del congreso local: la preminencia del Gobernador en la actividad legislativa, la abdicación sistemática de los miembros del Poder Legislativo para ejercer su derecho de iniciativa y el sometimiento de los legisladores frente al poder político del Gobernador. El cuadro 3 evidencia esto último, donde se llegó al exceso de que el 100% de las iniciativas enviadas al Congreso fueron presentadas por el Ejecutivo durante tres legislaturas, que corresponden a los gobiernos de Del Mazo, Sánchez y Fernández.

El indicador tasa de contribución es relevante porque muestra que de las 657 iniciativas presentadas en el Congreso durante los cuarenta y seis años del estudio, 619 (94%) provinieron del Gobernador de la entidad, mientras que las restantes 38 iniciativas (6%) fueron presentadas por los propios legisladores. Más aún, de esas 619 presentadas por el Ejecutivo, 580 fueron aprobadas, con lo cual la tasa de éxito del Gobernador del Estado de México entre 1929 y 1975 es del 94% sobre sus iniciativas. Esto contrasta con la tasa de éxito de los propios legisladores, que aun cuando sólo presentaron 38 iniciativas propias en 46 años, su tasa de éxito fue de 79% (30 iniciativas aprobadas).

Otro indicador del avasallamiento del Ejecutivo sobre el Legislativo es el tiempo empleado por el Congreso y sus comisiones para el proceso de análisis, dictamen, debate y aprobación de decisiones legislativas relevantes. En este caso hemos seleccionado el proyecto de egresos del Estado por ser un instrumento regular de necesaria aprobación parlamentaria. Se parte del supuesto de que a mayor número de días que toman los legisladores para aprobar el documento, es mayor la capacidad de influencia en el contenido de la decisión. Por ello, cuando es poco el tiempo de análisis de una iniciativa, puede deberse a que no se cumple con las etapas del procedimiento legislativo, y que en virtud de que en la práctica los legisladores están impedidos para rechazar y/o modificar las propuestas del gobierno, no es necesario retrasar las decisiones que eventualmente serán aprobadas.

La gráfica 5 muestra el número de días que le tomó a cada legislatura aprobar el presupuesto de egresos de la entidad, se identifica el año del presupuesto aprobado y el nombre del Gobernador en turno. Se evidencia que excepto por el presupuesto de 1962 durante el gobierno de Gustavo Baz, la aprobación de ese instrumento de política económica nunca tardó

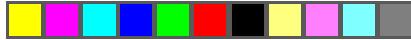


CUADRO 3
Origen de la producción legislativa 1929-1975⁸

Legislatura/ Gobernador	Ejecutivo				Legislativo			
	Iniciativas del Ejecutivo	Iniciativas del Ejecutivo Aprobadas	Tasa de Exito	Contri- bución	Iniciativas de Diputados	Iniciativas de Legis- ladores aprobadas	Tasa de Exito	Contri- bución
XXXII,29-31 Gómez	23	23	100%	82%	5	5	100%	18%
XXXIII,31-35 Gómez/ Solórzano	62	62	100%	91%	6	6	100%	9%
XXXIV,35-39 Solórzano/ López/Labra	32	29	91%	97%	3	1	33%	3%
XXXV,39-43 Labra/ Fabela	40	39	98%	95%	3	2	67%	5%
XXXVI,43-47 Fabela/ Del Mazo	72	69	96%	99%	2	1	50%	1%
XXXVII,47-50 Del Mazo	42	41	98%	100%	0	0	0%	0%
XXXVIII,50- 54 Del Mazo/ Sánchez	46	43	93%	100%	1	0	0%	0%
XXXIX,54-57 S.Sánchez	58	56	97%	95%	3	3	100%	5%
XL,57-60 Baz	38	33	87%	89%	5	4	80%	11%
XLI,60-63 Baz	32	25	78%	86%	4	4	100%	14%
XLII,63-66 Fernández	37	33	89%	97%	2	1	50%	3%
XLIII,66-69 Fernández	26	22	85%	100%	0	0	0%	0%
XLIV,69-72 Hank	41	38	93%	95%	0	0	0%	0%
XLV,72-75 Hank	70	67	96%	96%	4	3	75%	4%
	619	580			38	30		

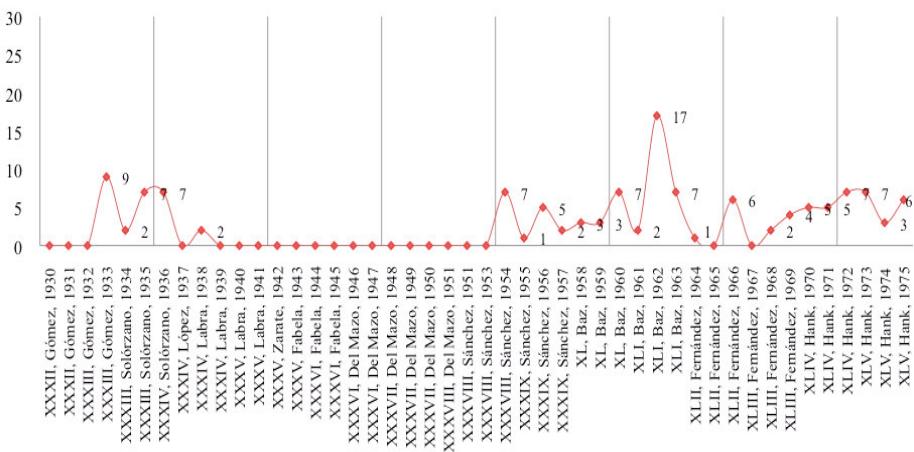
⁸ Se incluye exclusivamente el número de reformas al régimen jurídico y creación de nuevas leyes. No se incluyen decretos sobre asuntos particulares, económicos o permisos.

FUENTE: Elaboración propia con información del Archivo de la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*.



más de 9 días e incluso en 21 años el Presupuesto fue aprobado el mismo día en que fue enviado por el Gobernador. Este dato exhibe el sometimiento del Congreso a la autoridad política del titular del Ejecutivo estatal.

GRÁFICA 5
Número de días para la aprobación del presupuesto
(1929-1975)



FUENTE: Elaboración propia con información del Archivo de la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*.

El mismo fenómeno de la ausencia de deliberación ocurrió con el resto de las leyes aprobadas por el Congreso del Estado, no sólo con el Presupuesto de Egresos y —como se ha descrito— al sometimiento al poder gubernamental, pero también a la limitada capacidad institucional que se veía reflejado por una desarticulada y disfuncional estructura de comisiones legislativas, la mayoría de ellas integrada por un solo miembro que se encargaba de firmar los dictámenes pero que no sometía a deliberación o estudio los proyectos presentados al Pleno.

Una de las críticas más duras que ha recibido el régimen democrático en México es su lentitud para tomar decisiones legislativas. Sin embargo, éste es uno de los costos de un proceso deliberativo donde todos los actores políticos forman parte, donde las minorías participan y donde las mayorías someten al escrutinio público y al análisis de la sociedad sus propuestas. En cambio, en un régimen como el del Estado de México en el



período de estudio, donde la voz de los grupos minoritarios no sólo estaba cancelada en el foro parlamentario, sino que también estaba impedida para involucrarse en el proceso político, la efectividad de las decisiones era indudable aunque no gozaban de legitimidad ni respaldo social. Los datos muestran que la efectividad no siempre va de la mano de la democracia.

Conclusiones

En la etapa del partido único en el Estado de México, la principal función de la Legislatura en los períodos del estudio fueron brindar legitimidad a la legislación, y el reclutamiento y profesionalización de la clase política local. La función de control nunca fue ejercida para someter a escrutinio el ejercicio del gobierno del Estado y, cuando se ejerció, sólo fue para supervisar las finanzas de algunos ayuntamientos. La estabilidad del Poder Legislativo estuvo acompañada de una abdicación de sus poderes legislativos y de un sometimiento casi absoluto ante el poder del gobernador en turno. No hubo, en el período estudiado, una sola legislatura que propiciara algún equilibrio de poderes en la entidad. Entre 1929 y 1975, el Congreso del Estado de México sirvió, antes que nada, para otorgar el sello formal de aprobación a las decisiones del gobernador.

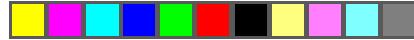
La ausencia de voces disidentes u opositoras impidió la indispensable tarea de parlamentar y construir en el Congreso del Estado un foro de discusión donde se expresaran las opiniones diversas de la heterogénea sociedad mexiquense. Este hecho generó en la entidad, por décadas, una parálisis en el desarrollo político. Los primeros pasos hacia su transformación se dieron a finales de los años setenta, cuando dio inicio el largo proceso de pluralización del sistema político local y la integración plural de los órganos representativos.

Referencias

Arellano Castro, Ricardo, *El sistema político del Estado de México; surgimiento, consolidación y cambio*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.

Beer, Caroline, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, IN, University of Notre Dame Press, 2003.

Béjar, Luisa, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido, el primer eslabón del cambio*, México, UNAM/Gernika, 2004.



Casar, Ma. Amparo, Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg, "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo", en López Ayllón, Sergio, Mauricio Merino Huerta y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM/CIDE, 2010.

Lujambio, Alonso, editor, *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, IFE, 1996.

Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

Hernández Rodríguez, Rogelio, *Amistades, compromisos y lealtades. Líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, México, El Colegio de México, 1998.

_____, "Challenging Caciquismo. An Analysis of the Leadership of Carlos Hank González", en Alan Knight y Wil Pansters (eds.), *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of Americas, 2005, pp. 249-271.

_____, *El centro dividido. La autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.

Jarquín, María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos, *Breve historia del Estado de México*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1995.

Norton, Philip, "Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer", *Teaching Politics Journal*, vol. 13, núm. 2, 1984, pp. 198-221.

Packenham, Robert A., "Legislatures and Political Development", en Kornberg, A. and L.D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, NC, Duke University Press, 1970, pp. 521-537.

Puente, Khemvirg, "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, UNAM/M.A.Porrúa, 2009.

_____(en prensa), "Evolución institucional y funcionalidad del Poder Legislativo del Estado de México (1957-1975)", en *El Poder Legislativo en el Estado de México*, Toluca, Gobierno del Estado de México/Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, colección Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Reyna, José Luis, *El Partido Revolucionario Institucional PRI*, México, Nostra Ediciones, Colección Para Entender, 2009.





Téllez, Mario (comp.), *Actas de debates de las Legislaturas del Estado de México 1911-1975*, Toluca, LV Legislatura del Congreso del Estado de México, DVD, 2006a.

_____, *Colección de Decretos del Congreso del Estado de México 1824-2005*, Toluca, LV Legislatura del Congreso del Estado de México, DVD, 2006a.

Página electrónica de la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/decretos/legislativo [último acceso: 09/05/2010], 2010.

Weldon, Jeffrey A., “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, serie I, vol. I, tomo 3 de *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, IIL/Cámara de Diputados, 1997, pp. 117-145.

