

Producción legislativa de las y los diputados del Congreso de Michoacán, 2012-2021

Legislative production of the representative in Michoacan Congress, 2012-2021

Fernando Loa Bernabé*
Hugo Amador Herrera Torres**

* Candidato a Doctor en Políticas Públicas por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Subdirector de Planes y Programas del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán, 9909747a@umich.mx

** Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid, Profesor e Investigador Titular en la UMSNH, adscrito a la Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", hugo.herrera@umich.mx

Fecha de recepción:
6 de marzo de 2025
Fecha de aceptación:
22 de abril de 2025
Fecha de publicación:
11 abril de 2025

RESUMEN

El objetivo del artículo es determinar el nivel de producción legislativa de las y los diputados del Congreso de Michoacán durante el periodo 2012-2021. Este lapso comprende las Legislaturas LXXII, LXXIII y LXXIV. La información recabada proviene de los Diarios de Debate. La Legislatura LXXIV tuvo mayor producción en el periodo 2018 - 2021, cuando se celebraron más sesiones y se expusieron y aprobaron más cantidad de propuestas. Los resultados también exhiben 1) que las producciones se concentraron en reformas de ley, decretos y exhortos; 2) que las producciones por parte de las y los legisladores son dispares: mientras un diputado logra exponer una propuesta cada dos sesiones, otro solamente una cada 22 sesiones; 3) que las inasistencias fueron permanentes a las sesiones, generando la suposición de que se verificaron pocas reuniones con quorum completo; 4) que las Legislaturas integradas por diputados(as) con estudios profesionales

cuentan con mayor probabilidad de lograr una participación aceptable; y 5) que la composición del Congreso se modificó radicalmente de 2012 a 2021. El presente artículo constituye una tarea inicial para determinar el desempeño de las y los diputados. El examen sobre el desempeño implica necesariamente considerar más variables aparte de la producción.

Palabras clave: producción legislativa, desempeño legislativo, propuestas legislativas, sesiones de Pleno, Congreso.

ABSTRACT

This paper has the goal of determine the level of legislative production achieved by representatives in Michoacan Congress in the period 2012-2021. This period includes LXXII, LXXIII y LXXIV Legislatures. The information gotten comes from the Daily of Debate. The Legislature LXXIV had the largest production in the period 2018-2021, when it held more session and were exposed and approved more amount of proposals. The results exhibits too 1) that productions have concentrated in laws reforms, decretes and ex-horts; 2) that representatives production are dissimilar: whereas a representative exposes a proposal every two sessions, other one does only one every 22 sessions; 3) that absences to sessions were permanent, making suppose that only few gatherings were held in complete quorum; 4) that Legislatures integrated by representatives with professional studies have a greater probabilities to achieve an acceptable participation; and, 5) that Congress composition radically modified rom 2012 to 2021. This paper constitutes an initial task to determine the performance of representatives. The exam of performance involves hard to consider more items besides production.

Keywords: legislative production, legislative performance, legislative proposals, plenary sessions, Congress.

INTRODUCCIÓN

Una de las maneras más efectivas de participación de la sociedad en el espacio público es a través del otorgamiento de la voluntad de sus integrantes a una persona que las y los represente y vele por sus intereses en las actividades gubernamentales. La o el representante —en las democracias liberales— cuenta entonces con determinado grado de legitimidad para to-

mar decisiones en nombre de sus representadas y representados. En efecto, se requiere una serie de condiciones para que la representación garantice que las acciones se orienten al beneficio general. Entre las condiciones se encuentra un buen desempeño profesional en la función pública.

El Poder Legislativo en México está constituido por representantes. Resulta imprescindible, en consecuencia, examinar la actuación de estas y estos al interior del cuerpo colegiado. El Poder Legislativo de Michoacán (Congreso de Michoacán) está compuesto por 40 diputadas y diputados (legisladoras y legisladores), quienes cuentan con diversas herramientas (propuestas o trabajos legislativos) para cambiar el marco jurídico de la Entidad. Los cambios tienen la consigna de mejorar las condiciones sociales de las y los representados. Las propuestas legislativas se manifiestan en iniciativas de ley, reformas de ley, acuerdos, decretos y exhortos.

En Michoacán, 1) el grado de competencia electoral ha tenido una tendencia ascendente desde el inicio del siglo XXI; al interior del Congreso, 2) gran parte de las y los legisladores se hallan en esquemas embrionarios de profesionalización; y 3) la sociedad aún no conoce puntualmente los procesos legislativos en relación con la presentación y aprobación de los trabajos. Estos tres aspectos pueden provocar que las y los representantes redireccionen su actividad para beneficios individuales o estén haciendo múltiples modificaciones al cuadro regulatorio de poca relevancia social, siguiendo la idea de producir por producir. Mattson (1955) a esta forma de operar la denomina pseudolegislación. Las y los diputados también pueden reducir su actuación a simplemente levantar la mano en las votaciones de los trabajos legislativos en la búsqueda de tener la aceptación de las y los líderes de su fracción parlamentaria. La redirección del propósito legislativo, la pseudolegislación y la sumisión a los objetivos de la fracción parlamentaria hacen imperante que las y los representados cuenten con instrumentos que evalúen el desempeño de las y los legisladores en un cuadro efectivo de rendición de cuentas.

El primer paso para la operación de los instrumentos de evaluación legislativa es conocer acerca de la producción de las y los diputados, reconociendo, desde luego, que una alta producción no es igual a un buen desempeño. El objetivo del artículo, por tanto, es determinar la producción de las y los diputados del Congreso de Michoacán de 2012 a 2021. Este periodo comprende tres Legislaturas: LXXII, LXXIII y LXXIV. En el artículo también se explica paso a paso el proceso legislativo, desde la presentación

de la propuesta por la o el legislador en el Pleno del Congreso hasta su publicación en el periódico oficial del estado o su integración definitiva al archivo correspondiente.

El manuscrito se divide en cuatro bloques. En el primero, se hace la revisión de literatura básica sobre producción y desempeño legislativo. Este bloque, en buena medida, está soportado en la investigación de Bárcena (2019). En el segundo, se enuncian y explican los trabajos legislativos que realizan las y los diputados para atender las exigencias de las y los representados. Este bloque está sostenido en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán (LOPCM) (Poder Legislativo de Michoacán, 2011)¹. En el tercero, se muestran los datos generales y particulares de las y los legisladores del Congreso de la Entidad; y, en el cuarto, se hace un análisis sintético de los datos obtenidos en el Diario de Debates. Este análisis permite identificar las producciones de las y los diputados, de las Legislaturas, entre otros aspectos. Al final del documento, se plantean algunas conclusiones y se listan las fuentes de referencia.

1. Producción y desempeño legislativo

Bárcena (2019), con base en Puente (2009) y Alarcón (2011), expone que, en México, los estudios sobre desempeño legislativo han transitado principalmente por dos etapas. La primera terminó en la década de 1990. En esta etapa, el desempeño de las y los diputados se medía por la cantidad de propuestas aprobadas. La segunda surgió con la transición partidista en el 2000, que exigió la creación de métodos para explicar el desempeño de las y los legisladores, puesto que el número de trabajos aprobados creció exponencialmente. “[...] Entre 1988 y 2012, el promedio de propuestas por legislador(a) aumentó más de 2500%, al pasar de 0.21 en 1988 a 5.52 trabajos per cápita en 2012” (Bárcena, 2019: 397).

Los esfuerzos orientados a evaluar metódicamente el desempeño de las y los diputados han subrayado la necesidad de clasificar los contenidos de las propuestas atendiendo el grado de importancia social que tengan. Lowi (1964, 1972) fue quien elaboró las investigaciones pioneras en esta materia, se concentró en las peticiones formales que el Poder Ejecutivo enviaba al Congreso. El autor realizó una tipología de las peticiones: 1) regulatorias, que son aquellas que limitan las actividades de las y los representados en su

1 La última reforma a la LOPCM se hizo en 2020.

ambiente social; 2) distributivas, que se centran en la asignación directa de recursos a las y los representados; y 3) redistributivas, que se refieren a las transferencias de recursos entre distintos grupos sociales. Los Congresos, siguiendo a Lowi (1964, 1972), participaban ampliamente en la creación del marco legal que guiara la actuación del Ejecutivo. Las peticiones del Ejecutivo, por su parte, se hallaban en función del contexto social que se estuviera experimentando. El Legislativo, en otras palabras, operaba en alto grado con base en el tipo de relaciones que entablara el Ejecutivo con las y los representados. Las investigaciones de Lowi también hacen explícita la preponderancia de los trabajos legislativos en la hechura de políticas públicas.

Blondel, *et al.* (1970) indicaron que aquellas propuestas que generan nivel considerable de confrontación entre las y los diputados son las que tienen mayor significancia, independientemente de que sean regulatorias, distributivas o redistributivas (clasificación de Lowi). Los trabajos de amplia extensión, según Blondel, *et al.* (1970), por lo regular, son los que causan más conflictos entre las y los legisladores. Bárcena (2019) destaca dos hallazgos de Blondel, *et al.* (1970): 1) los Congresos, en regímenes autoritarios, aprueban con relativa rapidez y facilidad los proyectos mandados por el Ejecutivo, y 2) las y los legisladores de oposición hacen propuestas con poca relevancia política y social. El mismo Bárcena (2019) explica que este tipo de actuación de la oposición funcionaba —y sigue funcionando— como propaganda para posicionarse ante las y los representantes. En los trabajos con modificaciones sociales importantes al marco legal en regímenes autoritarios las y los opositores pasaban desapercibidos en las deliberaciones rápidas y eran vencidos fácilmente en las votaciones.

Howell, *et al.* (2000), por su parte, clasificaron las propuestas en cuatro: trascendentales, importantes, ordinarias y menores. El estudio arrojó que Congresos divididos producen principalmente trabajos ordinarios y menores. Adler y Wilkerson (2005) se condujeron por una dirección diferente a las de Howell, *et al.* (2000) y Blondel, *et al.* (1970), expusieron que las propuestas se pueden clasificar atendiendo el grado de afectación social y la urgencia de aprobación. La afectación social puede ser relevante o trivial, mientras que la urgencia puede turnarse apremiante o no apremiante. Los autores encontraron que los proyectos con afectación social trivial, las propuestas urgentes apremiantes, así como aquellos trabajos que estén vinculados con el propio funcionamiento del Congreso, se aprueban sin tanta dificultad (Bárcena, 2019).

Lanzaro, *et al.* (2000) detectaron que los Congresos (al menos el de Uruguay) sancionaban positivamente al comienzo de los periodos legislativos aquellas propuestas calificadas como importantes por el Ejecutivo. El grado de importancia de los trabajos aprobados iba cayendo conforme avanzaba el tiempo, aunque algunas propuestas se dejaban para la recta final de la Legislatura. Bárcena (2019), en relación con el estudio de Lanzaro, *et al.* (2000), explica que la conducta de los Congresos se debía principalmente a tres aspectos: 1) el Ejecutivo presentaba sus esquemas de gobierno al inicio de los periodos, 2) las y los diputados dejaban las propuestas controversiales al final de la Legislatura para ganar popularidad ante el electorado, y 3) la formación de acuerdos políticos en favor de las transiciones democráticas. Lanzaro, *et al.* (2000) trazaron como relevantes los trabajos incentivados por el Ejecutivo (origen), aquellos que promueven modificaciones profundas al cuadro legal (tipo de cambios), los que generaran amplia discusión parlamentaria (actividad en tribuna), los que son producto de votaciones divididas (votación plenaria), y los que tienen alta difusión (mención en periódicos). Las propuestas que reúnan las cinco características son catalogadas de alta importancia (Bárcena, 2019).

Espinoza y Miguel (2007) analizaron el desempeño de las y los diputados atendiendo la relevancia del trabajo y el conflicto que este provocó entre las y los legisladores. El nivel de relevancia estaba definido por el alcance social de la propuesta y por la difusión que le daban los principales periódicos. El análisis del conflicto se centró en el grado de fricción que surgió en el proceso de deliberación. Los autores hallaron que las iniciativas del Ejecutivo enviadas al Congreso causaron mayor polémica en relación con el resto de los trabajos.

Recientemente, Bárcena (2019) que, en buena medida considera las potencialidades de las investigaciones de Lanzaro, *et al.* (2000) y Espinoza y Miguel (2007), desarrolló un índice sobre el desempeño del Poder Legislativo de México, centrándose en la trascendencia de los trabajos. La trascendencia se establece con base en tres características (Bárcena, 2019)²:

- Mayoría calificada para la aprobación. Algunas propuestas están relacionadas con cambios constitucionales, quedando en nivel inferior las modificaciones a leyes secundarias y los demás trabajos legislativos. Los cambios constitucionales requieren alta coordinación política, lo

2 Bárcena y Hernández complementaron el índice con otra investigación en 2019.

que conlleva alto grado de complejidad, la aprobación requiere el aval de la mayoría de las y los diputados (mayoría calificada).

- Cantidad de población afectada. La calidad de la democracia está sostenida en el grado que garantice las libertades civiles y expanda la igualdad política, social y económica (Morlino, 2012). “[...] Los [trabajos] con un objeto trascendente de transformación serán [entonces] aquellos que amplíen, acoten, perfeccionen o creen nuevos derechos, libertades, responsabilidades y prerrogativas para toda la ciudadanía, en cualquiera de los ámbitos (jurídico, económico o social) [...]” (Bárcena, 2019: 416).
- Tipo de cambio. No es lo mismo una propuesta que pretenda implantar una nueva Constitución, que implicará, entre otros aspectos, confrontación entre legisladores(as) y mayores recursos, que agregar o quitar párrafos a una ley.

El primer acercamiento al desempeño de las y los diputados se encuentra en su producción legislativa. El segundo se halla, con base en Bárcena (2019), en realizar una tipología de las propuestas. La construcción de un método para determinar el desempeño legislativo implica considerar prácticamente de forma obligada 1) las diferentes propuestas, 2) el proceso de deliberación, 3) las exigencias sociales que se atienden, 4) los efectos políticos y jurídicos, 5) la cantidad de personas que recibirán el impacto de lo aprobado, entre otras.

2. El Poder Legislativo en Michoacán

En México, la Constitución Política es la norma suprema, se divide en dos partes. La primera define los derechos humanos y las garantías individuales. Esta parte se denomina dogmática. La segunda describe la forma de organización del Estado mexicano, separa al Poder Político en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada uno de estos tiene facultades y responsabilidades. Esta parte de la Constitución se nombra orgánica. En el Poder Legislativo recae la responsabilidad de representar a todas y todos los habitantes del país. Las y los legisladores son representantes populares de una porción territorial llamada distrito electoral. El marco regulatorio fija los límites territoriales y el número de personas que cada legislador(a) representa. El Poder Legislativo no es jerárquico: todas y todos los legisladores tienen el mismo peso político al interior del cuerpo colegiado, las mismas funciones y ejercen los mismos derechos y obligaciones.

En Michoacán, el Poder Legislativo está conformado por 40 legisladores(as), 24 de mayoría relativa y 16 de representación proporcional. La o el legislador será representante social por tres años. La Entidad tiene un padrón electoral de 3,759,962 individuos, todas y todos mayores de 18 años (Instituto Electoral de Michoacán, 2024). Las y los diputados de mayoría relativa representan en promedio a 156,665 personas, quienes habitan en alguno de los 24 distritos electorales.

El Poder Legislativo se compone para su funcionamiento de un entramado organizacional específico (LOPCM, 2011):

- Pleno. Órgano colegiado con estructura horizontal. La función principal de las y los diputados en el Pleno es legislar. En el Pleno se presentan, discuten y aprueban o rechazan las propuestas legislativas, las cuales tienen sus propias particularidades (LOPCM, 2011):
 - ◇ Iniciativa de ley. Creación de una nueva norma jurídica que establezca el mandato de hacer o dejar de realizar una actividad cuyo incumplimiento genera una sanción.
 - ◇ Reforma de ley. Modificación de alguna o algunas partes de una ley. El objetivo de la reforma es actualizar el cuadro normativo imperante.
 - ◇ Acuerdo legislativo. Decisión que toma el Congreso con el fin de fijar una postura política en asuntos de interés público (no requiere publicación formal).
 - ◇ Decreto legislativo. Norma sobre un tema concreto con la misma categoría y fuerza de una ley (requiere publicación formal).
 - ◇ Exhorto legislativo. Constituye una opinión o pronunciamiento de cambio por parte del Congreso a una organización del Poder Ejecutivo o Judicial.
- Mesa Directiva. Órgano colegiado encargado de la dirección y coordinación de los trabajos legislativos, sus miembros son seleccionados por las y los legisladores. La Mesa Directiva dirige las sesiones, organiza el Orden del Día de estas, supervisa las labores de las comisiones y actúa como representante del Congreso en actos solemnes.
- Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos. Órgano colegiado que construye y vigila que se atienda la agenda legislativa.

- Junta de Coordinación Política (JUCOPO). Órgano colegiado con carácter político constituido por representantes de los diferentes grupos parlamentarios presentes en el Congreso. La JUCOPO coordina y establece acuerdos entre las y los diputados de los diferentes partidos políticos y organiza las actividades políticas de las y los legisladores.
- Dentro del Poder Legislativo, las y los diputados llevan la denominación del partido político que los postuló. Las y los legisladores de un mismo partido político se organizan con la forma de grupos parlamentarios. Solo podrá haber un grupo parlamentario por partido político. En ningún caso las y los diputados que renuncien a su grupo podrán constituir otro. Ningún diputado(a) tampoco puede ser parte de más de un grupo parlamentario.
- Comisiones Legislativas. Órganos técnicos de trabajo responsables de examinar y emitir dictámenes sobre los asuntos presentados ante el Pleno. Cada comisión está conformada por legisladores(as) de diferentes expresiones políticas.
- Comités Legislativos. Órganos colegiados que se crean por decisión del Pleno para la supervisión de las organizaciones administrativas del Congreso.

Las sesiones de Pleno son aquellas reuniones periódicas que son convocadas por la Mesa Directiva para discutir las propuestas que fueron presentadas por las y los legisladores. Las propuestas primero son enlistadas por la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos. Hay tres tipos de sesiones de Pleno: 1) ordinarias, que se efectúan, cuando menos, dos al mes; 2) solemnes; y 3) extraordinarias, que se realizan cuando lo demanden las situaciones que surjan (LOPCM, 2011).

Las y los legisladores tienen derecho a sugerir los asuntos que consideren pertinentes al Pleno. Las y los diputados deben identificar cuál de los cinco trabajos legislativos corresponde a la opción más recomendable para atender las demandas de los representados. Las propuestas pasan por varias etapas (LOPCM, 2011):

1. Las y los legisladores presentan una propuesta en el Pleno, detallando las etapas previas donde se ha tocado el tema, pero sin profundizar.
2. Las propuestas son turnadas a las Comisiones Legislativas para examinarlas. El dictamen obtenido será turnado nuevamente al Pleno.

3. Las y los diputados decidirán sobre la aprobación o no del trabajo legislativo. El Pleno puede optar por una única ocasión regresar a la Comisión Legislativa que la turnó para que realice adecuaciones.
4. Las propuestas que han sido aprobadas se convierten en decisiones legislativas con reconocimiento legal, que deberán ser publicadas para observancia general de la población. De manera opcional, el titular del Ejecutivo puede ejercer el derecho a veto y regresar una decisión legislativa para que sea modificada previo a su publicación.

Las decisiones en cualquiera que sea el sentido de la definición de las y los 40 legisladores en Pleno impactan directamente en la vida de las y los representados, esta situación evidencia la relevancia de identificar y determinar el desempeño de las y los diputados, de cada grupo parlamentario y, naturalmente, de cada Legislatura.

3. Producción de las y los diputados en el Congreso de Michoacán

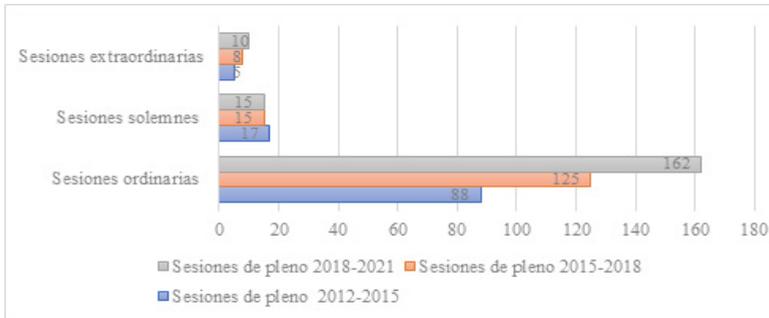
La vida interna del Congreso de Michoacán se desarrolla principalmente en las sesiones de Pleno. Las y los diputados tienen la obligación de acudir y el derecho impero-atributivo de presentar trabajos legislativos que atiendan los intereses de sus representados(as). Las y los legisladores también tienen la responsabilidad de informar anualmente, bajo el escrutinio público, sobre su actuación en el Congreso (LOPCM, 2011).

La primera Legislatura analizada en este artículo es la que comprende de 2012 a 2015 (Legislatura LXXII), la segunda corresponde al periodo 2015-2018 (Legislatura LXXIII) y la tercera abarca de 2018 a 2021 (Legislatura LXXIV). El censo de estudio, en suma, es de 120 diputados(as) (40 por Legislatura). Cada Legislatura debe sesionar cuando menos 72 veces de manera ordinaria en el lapso de los tres años, es decir, mínimo dos reuniones por mes (LOPCM, 2011). La información de lo que ocurre en el Pleno queda plasmada en el Diario de Debates, que es un documento oficial emitido por el Poder Legislativo de la Entidad.

En la gráfica 1, con base en los datos recabados, se observa que las tres Legislaturas tienen diferencias marcadas. Hay una tendencia creciente de celebraciones de sesiones conforme avanza el tiempo. El número de sesiones de la Legislatura 2018-2021 es de 187, de 2015-2018 de 148 y de 2012-2015 de 110. Las tres Legislaturas superan el mínimo de sesiones ordinarias (72), aunque la Legislatura de 2012 a 2015 apenas excedió la cantidad exigida en la

LOPCM, solo efectúo 88 (véase gráfica 1). Hipotéticamente, la transición de partidos políticos en el Congreso Michoacán provocó el aumento de reuniones. La gráfica 1 destaca, en particular, la multiplicación de celebraciones de sesiones ordinarias. El comportamiento del Congreso estatal tiene coincidencia con los resultados de las investigaciones de Bárcena (2019), Puente (2009) y Alarcón (2011): a mayor transición política en el Poder Legislativo, mayor participación de las y los legisladores. La gráfica 1 también subraya que las sesiones extraordinarias orientadas a resolver asuntos urgentes con importancia social alta crecieron sustantivamente de 2012 a 2021. Este dato revela, hasta cierto punto, que el contexto social y político en Michoacán durante el periodo de análisis estuvo agitado.

Gráfica 1. Sesiones de Pleno por Legislatura, 2012-2021



Fuente: elaboración propia.

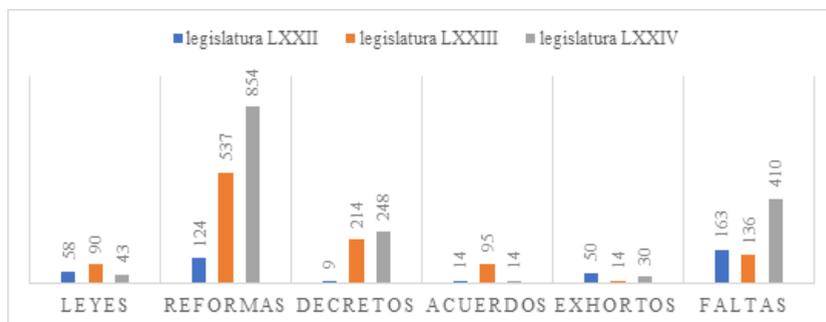
La gráfica 2 muestra que en la Legislatura LXXIV (2018-2021) se presentaron 1189 trabajos legislativos, con su respectiva aprobación, resaltando las reformas de ley y los decretos. Esta Legislatura es la que tiene mayor producción. La Legislatura LXXIII (2015-2018) contó con 549, también con predominio de reformas de ley y decretos. La Legislatura LXXII (2012-2015), por su parte, expuso 404 propuestas, siendo mayoría reformas de ley e iniciativas de ley. Bárcena (2019), al respecto, explica la necesidad de contemplar dos aspectos en el ámbito de evaluación del desempeño legislativo:

1. La cantidad de trabajos, es decir, el mero número de propuestas presentadas —con su aprobación— es un indicador impreciso. Las propuestas legislativas no son iguales. Una iniciativa de ley implica aspectos políticos, sociales y técnicos complejos, mientras que un decreto conlleva, por lo regular, requerimientos con media o baja com-

plejidad. Nacif (2006: 3) se conduce por un camino parecido al de Bárcena (2019): “[la cantidad de trabajos presentados] es un indicador imperfecto, pues las [propuestas] no tienen la misma importancia; sus consecuencias para la sociedad en términos de costos y beneficios pueden ser muy diferentes”. Bárcena (2019) pone énfasis en las diferencias que hay en la construcción de las propuestas y Nacif (2006) en los diversos efectos que estas ocasionan.

2. La consideración única de los trabajos aprobados es otro indicador sesgado, puesto que las y los diputados también realizan su labor legislativa al rechazar aquellos trabajos sin justificación social y/o sin soporte especializado (Integralia, 2012).

Gráfica 2. Trabajos legislativos presentados y aprobados en Pleno, 2012-2021.



Fuente: elaboración propia.

La gráfica 2, además, indica las faltas que tuvieron las y los diputados a las sesiones de Pleno. La Legislatura LXXIV contabiliza más ausencias laborales, se registraron 410 en 172 sesiones. En esta Legislatura no hubo quorum completo en la mayoría de las sesiones (hipótesis). Las reuniones en Pleno crecieron 26% en la Legislatura LXXIV con respecto a la LXXIII, mientras que las faltas aumentaron 200%. Las ausencias laborales justificadas o injustificadas afectan directamente la producción legislativa del diputado(a), de la fracción parlamentaria y, en sí, del Congreso. En la legislatura LXXIII se presentaron 136 faltas en 133 sesiones. Presumiblemente, de 2015 a 2018, se celebraron pocas reuniones con asistencia completa. En la Legislatura LXXII se anotaron 163 faltas en 93 sesiones en 3 años. De igual manera, se puede proyectar que, de 2012 a 2015, se desarrollaron solo algunas sesiones con las y los 40 diputados(as).

En la tabla 1 se muestra la producción individual promedio de las y los legisladores, que resulta mayor en la Legislatura LXXIV (9.28), seguida de la LXXIII

(6.4) y de la LXXII (1.72). La producción de iniciativas de ley promedio de los diputados, que son los trabajos que involucran más complejidad social, política y técnica, fue mayor en la Legislatura LXXIII (0.60). El resultado más bajo —en esta materia— se presenta en la Legislatura LXXIV (0.33). En efecto, esta Legislatura cuenta con la mayor producción individual promedio, pero esta no se concentró en las propuestas que exigen esfuerzos extraordinarios, se centró en reformas de ley (6.60) y decretos (1.93). La Legislatura LXXII expresó la producción individual promedio de las y los diputados principalmente en reformas de ley (0.90) e iniciativas de ley (0.42). La Legislatura LXXIII, por su parte, en reformas de ley (3.62) y exhortos (1.43).

Tabla 1: Producción individual promedio de los diputados en las Legislaturas LXXII, LXXIII y LXXIV.

Trabajo legislativo \ Legislatura	Promedio		
	LXXII	LXXIII	LXXIV
Producción individual	1.72	6.40	9.28
Iniciativas de ley	0.42	0.60	0.33
Reformas de ley	0.90	3.62	6.60
Decretos legislativos	0.06	0.09	1.93
Acuerdos legislativos	0.10	0.64	0.10
Exhortos legislativos	0.22	1.43	0.23

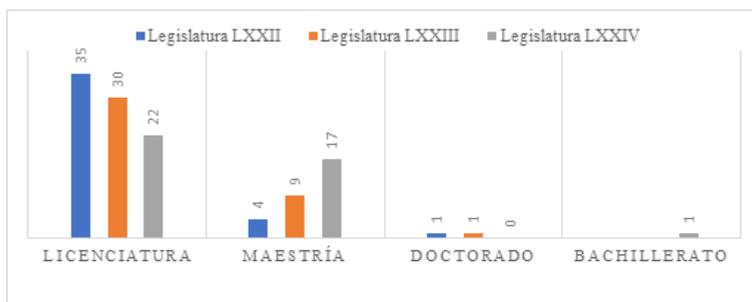
Fuente: elaboración propia.

El análisis de la producción individual de una o un diputado en comparación con la producción de otra u otro de la misma Legislatura arroja resultados significativos, por ejemplo, en la Legislatura LXXIII un diputado del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) expuso 74 propuestas (todas aprobadas), que corresponde en promedio a un trabajo cada dos sesiones; por otro lado, un legislador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) únicamente generó seis propuestas (aprobadas), es decir, un trabajo cada 22 sesiones (media).

Las y los legisladores tienen características —como el nivel de escolaridad— que los diferencia de las y los demás. Altos niveles de escolaridad representan profesionalización, aspecto que sirve de base para la creación de una clase política preparada técnicamente. Las y los diputados con estudios de grado y posgrado cuentan con mayor probabilidad de tener un mejor desempeño en sus tareas. Lasswell (2007a, 2007b) y García (2005), al respecto, enuncian que la escolaridad alta puede potenciar el trabajo de los agentes políticos. La gráfica 3 revela que, de los 120 diputados(as) participantes en las tres Legislaturas, solo dos estudiaron

un doctorado. El grueso de las y los legisladores tiene únicamente licenciatura, 87 de 120, que equivale al 72.5%. Todas y todos los diputados cuentan con educación media superior. La Legislatura LXXIV, siguiendo la gráfica 3, contó con 22 legisladores(as) con maestría, o bien, dicho de otra manera, el 55% del total de diputados(as) de la Legislatura tiene formación en posgrado. El legislador del PVEM con producción de una propuesta cada dos sesiones cursó una maestría.

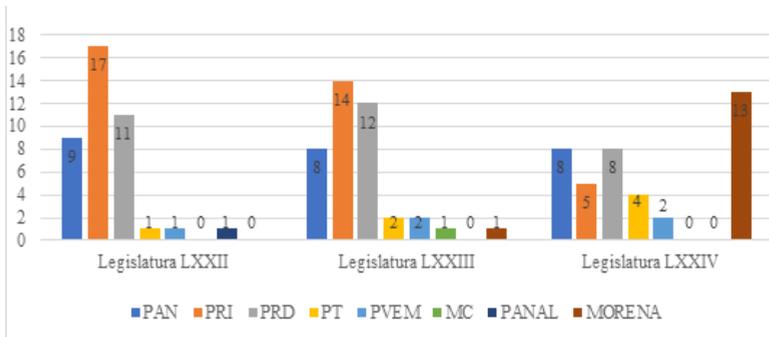
Gráfica 3: Nivel de escolaridad de los legisladores, 2012-2021.



Fuente: elaboración propia.

En la gráfica 4 se estructura la composición partidista del Congreso de Michoacán. En la Legislatura LXXII, 17 legisladores(as) estaban adscritos al Partido Revolucionario Institucional (PRI), 11 al PRD, nueve al Partido Acción Nacional (PAN), uno al Partido del Trabajo (PT), otro al PVEM, y uno más al Partido Nueva Alianza (PANAL). En la Legislatura LXXIII, el PRI y el PAN perdieron escaños parlamentarios, tuvieron 14 y 12 diputados(as), respectivamente; en contrate, el PRD, el PT y el PVEM ganaron una posición. El PANAL ya no tuvo representación y Movimiento Ciudadano (MC) adquirió una, así como el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Este último partido experimentó un crecimiento exponencial en la Legislatura LXXIV y se colocó en primer lugar (13 diputados), el PAN mantuvo la fuerza que tenía en la Legislatura LXXIII (ocho diputados), el PT sumó dos lugares, el PVEM continuó con dos legisladores(as); en oposición, el PRI y PRD se desplomaron y MC salió. Legisladoras y legisladores en su totalidad ingresaron al Congreso a través de un partido político, no hubo diputados(as) independientes.

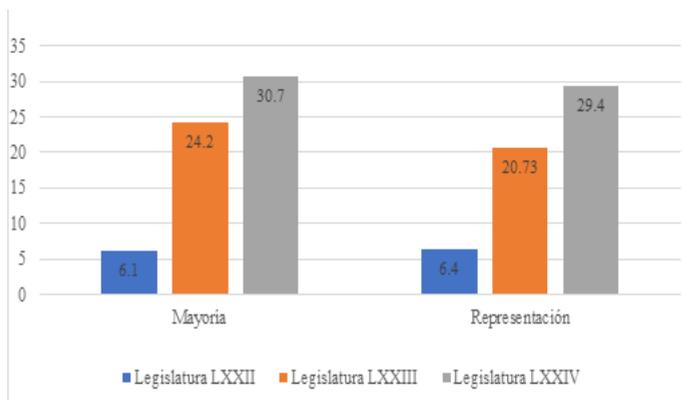
Gráfica 4: Filiación partidista de las y los legisladores del Congreso de Michoacán, 2012-2021.



Fuente: elaboración propia.

En la gráfica 5 se muestra la producción promedio de las y los legisladores de acuerdo con su tipo de representación política (mayoría relativa y representación proporcional). La Legislatura LXXIV tiene valores similares en ambas clases de representación. En la Legislatura LXXIII, las y los diputados de mayoría relativa produjeron un dato más alto (24.2) en relación con el dato de las y los legisladores de representación proporcional (20.73). En la Legislatura LXXII, los dos tipos de representación cuentan con promedios semejantes. Las y los diputados de representación proporcional garantizan la expresión de las minorías políticas en el Congreso y, además, configuran a las y los agentes con conocimientos especializados en determinados temas de interés público. Este tipo de legisladores(as) deben asegurar, en consecuencia, la parte técnica del Poder Legislativo para que, en conjunción con la parte política que desarrollan las y los diputados de mayoría relativa, se logre un marco regulatorio efectivo en relación con las demandas sociales. No se desecha, lógicamente, que las y los legisladores de representación proporcional se encuentran obligados a expandir el plan de trabajo de su partido político en las propuestas que expongan.

Gráfica 5. Producción promedio por tipo de diputado(a) en cada Legislatura, 2012-2021



Fuente: elaboración propia.

En el cuadro de la democracia representativa, el análisis de la producción legislativa, la clasificación de las propuestas y el examen del desempeño de las y los diputados se convierten en acciones obligadas para entender los procesos que se desarrollan en el Congreso e identificar la dirección de los esfuerzos de sus participantes. Las y los legisladores representan sustantivamente a la ciudadanía, su actuación formal e informal se traduce, por ende, en atender intereses públicos específicos (Pitkin, 2014). La producción legislativa constituye un dato inicial necesario para la puesta en marcha de cualquier instrumento de información sólida en el marco de rendición de cuentas efectiva.

Conclusiones

Las necesidades sociales contienen un ritmo diferente a los movimientos del entramado jurídico, las y los diputados tienen la función principal de disminuir la disparidad de velocidades entre problemas públicos y respuestas legales. La determinación de la producción legislativa, así como la tipificación de las propuestas presentadas y aprobadas en el Pleno, constituyen ejercicios básicos para operar instrumentos relacionados con la valoración técnica del desempeño de las y los legisladores. En esta dirección, ¿Cuál fue entonces la producción legislativa de las y los diputados del Congreso de Michoacán de 2012 a 2021?

- Hay una tendencia creciente de celebraciones de sesiones durante el periodo de análisis. El número de sesiones (ordinarias, solemnes y extraordinaria) de la Legislatura de 2018-2021 (LXXIV) fue de 187,

de 2015-2018 (LXXIII) de 148 y de 2012-2015 (LXXII) de 110.

- Todas Legislaturas examinadas superan el mínimo de sesiones ordinarias indicadas en la LOPCM, que son 24 anualmente, o bien, 72 en los tres años, aunque la Legislatura LXXII apenas excedió dicha cantidad, solo realizó 88.
- En la Legislatura LXXIV se presentaron 1189 trabajos legislativos, con su correspondiente aprobación. Esta Legislatura es la que tiene mayor producción. La Legislatura LXXIII registró 549 y la Legislatura LXXII expuso 404.
- La producción global de las tres Legislaturas se concentró principalmente en reformas de ley y decretos. La Legislatura LXXII, como asunto destacado, también tuvo una participación considerable en la construcción de iniciativas de ley.
- La producción individual promedio fue mayor en la Legislatura LXXIV: 9.28 trabajos por diputado(a). La producción se centró en reformas de ley y decretos. La producción individual de la Legislatura LXXIII se agrupó en reformas de ley y exhortos. En la Legislatura LXXII, las reformas de ley e iniciativas de ley predominaron. Estas últimas constituyen, por lo regular, los trabajos que exigen mayor esfuerzo en las áreas social, política y técnica.
- Las producciones individuales de las y los legisladores son desiguales. Un diputado de la Legislatura LXXIII, por ejemplo, presentó en promedio una propuesta cada dos sesiones, mientras que otro generó una propuesta cada 22 sesiones.
- La Legislatura LXXIV tiene valores similares en las producciones promedio de las y los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional. En la Legislatura LXXIII, los primeros generaron un dato más alto que los segundos. En la Legislatura LXXII, los dos tipos de legisladores(as) cuentan con promedios semejantes.
- Las inasistencias de las y los diputados a las sesiones de Pleno fueron constantes en las tres Legislaturas. La proyección de que se realizaron escasas sesiones con quorum completo es altamente probable.
- Las y los legisladores con estudios profesionales tienen mayor oportunidad de realizar —de manera suficiente y aceptable— sus funciones. La Legislatura LXXIV cuenta con el mejor nivel de escolaridad: el 55% del total de diputados(as) tiene un posgrado.
- La composición partidista del Congreso cambió sustantivamente. El PRI tenía mayoría en las Legislaturas LXXII y LXXIII. Morena se posicionó en la Legislatura LXXIV, su crecimiento fue exponencial.

La reducción del desempeño legislativo al mero conteo de la producción y la consideración de todas las propuestas como iguales distorsiona el estudio de los procesos en el Congreso. La incorporación de más variables en el examen de la efectividad laboral de las y los diputados es una actividad necesaria. Los proyectos en esta materia, como escribe Bárcena (2019), todavía contienen carencias tanto en contenido como en método. Esto provoca que siga abierta como línea de investigación la evaluación del desempeño de las y los legisladores.

Otra línea de investigación está vinculada con los intereses que buscan concretar las y los diputados con sus propuestas en el marco regulatorio. Herrera (2006), Herrera y González (2007), entre otros, han trabajado este tema, con resultados, desde luego, no concluyentes. Herrera (2006) plantea que la labor de las y los legisladores está condicionada —cuando menos— por seis aspectos: 1) representan el proyecto político de un partido; 2) defienden a una corriente interna del mismo partido; 3) protegen intereses de otros grupos políticos, de agrupaciones económicas y/o de asociaciones sociales; 4) deben pagar compromisos obtenidos en la campaña electoral; 5) salvaguardan las acciones del gobierno estatal, cuando este pertenece a su partido; y 6) sostienen la posición de su grupo parlamentario en el Congreso. ¿Cuál es el lugar, por tanto, que ocupan —en la lista de prioridades de las y los diputados— las demandas de las y los ciudadanos del distrito electoral que representan?

Referencias

- Adler, S. y Wilkerson, J. (2005). “The scope and urgency of legislation: Reconsidering bill success in the House of Representatives”, ponencia presentada en la reunión anual de la *American Political Science Association*, 1-4 de septiembre. Washington, D.C.
- Alarcón, V. (2011). “El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto”, en R. López, F. Rivas, A. Hernández y A. Saine (coord.), *Estrategias y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 173-188). México: Instituto Belisario Domínguez.
- Bárcena, S. (2019). “¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), pp. 395-426.

- Bárcena, S. y Hernández, D. (2019). “Score de Participación Parlamentaria (SPP). Sobre cómo medir el desempeño de los diputados federales en México”, *Estudios políticos*, (47), pp. 37-60.
- Blondel, J., Gillespie P., Herman V., Kaati P., y Leonard R. (1970) “Legislative behavior. Some steps towards a cross-national measurement”, *Government and Opposition*, 5(1), pp. 67-85.
- Espinoza, R. y Miguel, M. (2007). “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México”, en R. Espinoza y J. Weldon (coord.), *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?* (pp. 209-230). México: Universidad Autónoma Metropolitana y Porrúa.
- García, E. (2005). “Políticas educativas y equidad: reflexiones del seminario internacional”, *Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad*, Santiago de Chile.
- Herrera, H. y González, M. (2007). “Marco regulatorio del Estado de Michoacán y el desarrollo local”, *Economía y Sociedad*, 12(9), pp. 45-69.
- Herrera, H. (2006). *Marco regulatorio del Estado de Michoacán para el desarrollo local: revisión y propuesta*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Gestión Estratégica del Desarrollo. Morelia: Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo.
- Poder Legislativo de Michoacán (2011), “Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo”, *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, Quinta Sección. Morelia: Gobierno de Michoacán.
- <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORGANICA-Y-DE-PROCEDIMIENTOS-DEL-CONGRESO-DEL-ESTADO-16-JUNIO-2020.pdf>
- Howell, W., Scott A., Charles C., y Riemann C. (2000). “Divided government and the legislative productivity of Congress, 1945-94”, *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), pp. 285-312.
- Instituto Electoral de Michoacán (2024). *Informe estadístico del padrón electoral y lista nominal de electores en el estado de Michoacán*, Morelia: Instituto Electoral de Michoacán. https://iem.org.mx/documentos/informes_de_comisiones/coe/2024/Informes%20COE%202024/Informe_Estadistico_PE_y_LN_Marzo.pdf
- Lanzaro, J., Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. (2000). *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

- Lasswell, H. (2007a). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en L. Aguilar Villanueva (coord.), *El estudio de las políticas públicas*: México: Porrúa.
- Lasswell, H. (2007b). “La orientación hacia las políticas”, en L. Aguilar (coord.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Lowi, T. (1964) “American business, public policy, case-studies and political theory”, *World Politics*, 16(4), pp. 677-715.
- Lowi, T. (1972). “Four systems of policy, politics, and choice”, *Public Administration Review*, 32(4), pp. 298-310.
- Mattson, I. (1995). “Private members, initiatives and amendments” en H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 448-487). Frankfurt y Nueva York: Campus Verlag y St. Martin’s Press.
- Morlino, L. (2012). “Observando las diferentes calidades de la democracia”, *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, 1(1), pp. 9-48.
- Nacif, B. (2006). “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”, *Documentos de Trabajo*, 183. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Integralia (2012). *Reporte Legislativo. LXI Legislatura (2009-2012). Número Tres*. México: Integralia Consultores.
- Pitkin, H. (2014). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia.
- Puente, K. (2005). “A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government”, ponencia presentada en la *Conferencia de la British Political Studies Association*, 4-7 abril. Leeds, Reino Unido.
- Yang, Lang Kate (2021). *State Intervention in Local Government Fiscal Distress*. SSRN.