



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EL CAMBIO POLÍTICO Y EL PODER LEGISLATIVO LOCAL
EN MÉXICO: HACIA UN MODELO DE REPRESENTACIÓN
DEMOCRÁTICA HUMANISTA.**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA
LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ**

**TUTOR: DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

MÉXICO, D.F., MARZO DE 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción.....	3
I.- La representación parlamentaria democrática.....	7
1.1.- ¿Qué es la democracia representativa?.....	7
1.2.- El Poder Legislativo y la representación parlamentaria.....	10
1.2.1.- Distintos roles de las legislaturas en el sistema político.....	13
1.3.- Los partidos políticos en el Congreso.	16
1.4.- Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.....	19
1.5.- El parlamento democrático moderno.....	21
1.5.2.- Rendición de cuentas e institucionalización legislativa.	26
1.5.3.- Democracia representativa humanista en las legislaturas contemporáneas.....	31
II.- De la hegemonía partidista al pluralismo legislativo. La democratización de los congresos locales en México.....	34
2.1.- Congresos locales en el régimen autoritario. Funciones y limitaciones.	35
2.2.- Estructura y funcionamiento interno de las legislaturas locales en el presidencialismo.	40
2.3.- Los factores político-institucionales de la transición democrática y sus efectos en los congresos locales.	44
2.3.1.- Federalismo y reforma fiscal.....	45
2.3.2.- Los cambios al sistema electoral en México. Rumbo a una competencia justa.	47
2.3.3.- Competitividad en las elecciones locales y sus consecuencias en la conformación gubernamental de los estados.	51
III.- Avances y retrocesos en la representación democrática local en México.	59
3.1.- Análisis de régimen jurídico del Poder Legislativo en México.	60
3.1.1.- Constitución Política.	61
3.1.2.- La Ley Orgánica del Congreso General y su Reglamento de Gobierno Interno.....	62
3.2.- Análisis comparado de los regímenes jurídico-legislativos de los congresos estatales.	64
3.3.- Análisis comparado de procesos de institucionalización.....	68
3.4.- Pluralidad en el proceso legislativo.....	72
3.3.- Avances y retrocesos en el fortalecimiento de congresos locales.....	74
3.4.- Profesionalización y transparencia de los congresos locales.	79
IV. Un modelo de representación democrática humanista en las legislaturas locales mexicanas... 84	
4.1. Retos y dificultades para implementar un modelo de representación democrática.	84
4.2. Recomendaciones y Propuestas de acción a nivel legislatura:	86
4.3. Propuestas de acción a nivel partidista e individual.	99
4.3.1. Sobre los grupos parlamentarios	99
4.3.2.- Sobre los diputados.....	103
4.3.3.- Sobre los grupos de apoyo parlamentarios y administrativos.....	105
4.3.4.- Sobre las reuniones y las votaciones de los grupos parlamentarios.	106
4.3.5.- Sobre las funciones parlamentarias.....	109
4.3.6.- Sobre la transparencia y la rendición de cuentas.	112

4.4. Ética del diputado.....	115
V. Bibliografía.	117

Introducción.

Las legislaturas de los regímenes democráticos tienen como misión atender las expectativas de la sociedad y transformarlas en decisiones de gobierno y acciones parlamentarias. Los legisladores, en tanto representantes de la sociedad, deben responder por estas acciones ante el electorado mediante distintos instrumentos de rendición de cuentas que permitan a los ciudadanos sancionar la acción de sus representantes.

Un régimen autoritario se caracteriza por un limitado e incluso controlado pluralismo político, un muy bajo nivel de participación ciudadana en los asuntos públicos y los procesos electorales; y un liderazgo patrimonialista de un líder o pequeño grupo mediante el cual se ejerce el poder a través del otorgamiento de privilegios o beneficios a una proporción seleccionada de los gobernados a cambio de lealtad y defensa pública al propio régimen¹. Por su parte, los regímenes democráticos tienen como características mínimas la celebración de elecciones regulares, libres, justas y plurales, donde existe un imperio válido de la ley que es obligatorio para todos; hay una separación de lo público y lo privado, de tal forma que no existe un uso patrimonialista del poder; además, existen instrumentos y prácticas de rendición de cuentas donde prevalece el interés de los ciudadanos. La relación entre representantes y representados es clave para el funcionamiento del régimen democrático.

La consolidación de la democracia en México a nivel subnacional se ha obstaculizado, entre otras razones, porque la relación entre representantes y representados, es decir, entre autoridades y ciudadanos, se ha resquebrajado a lo largo del tiempo. Por un lado, la ciudadanía en general ha renunciado a adquirir un papel más activo en las transformaciones políticas de su entorno más inmediato, y por otro lado, los representantes electos no han logrado construir una relación de confianza con sus representados ni institucionalizar –a través de legislaturas modernas, democráticas y funcionales– el ejercicio de la representación democrática. De tal forma que una constante de los regímenes

¹ Para una revisión de los distintos tipos de régimen autoritario se puede ver el estudio de Juan J. Linz (1975).

políticos locales en México es que a pesar de contar con legislaciones electorales que, en general, han propiciado la competencia electoral plural y la integración pluripartidista de los congresos locales, éstos han fracasado en transformar la voluntad de los ciudadanos en acciones parlamentarias o decisiones legislativas que satisfagan el mandato de la sociedad.

El presente trabajo intenta responder dos preguntas centrales: ¿Por qué los congresos locales han sido incapaces de fungir como contrapeso de los Ejecutivos en su respectivas entidades?; y ¿Qué capacidades institucionales deben ser fortalecidas para que este diseño institucional sea funcional como contrapeso y frene las tendencias autoritarias de algunas entidades federativas y de sus gobernadores?

Este trabajo busca tres objetivos específicos: el primero de ellos es analizar cómo se ha transformado el papel que los representantes populares electos de la sociedad desempeñan en un régimen democrático contemporáneo; el segundo objetivo es describir el proceso de pluralización en la integración de los congresos locales en el México contemporáneo desde principio de los años ochenta hasta la primera década del siglo XXI y las principales características de las condiciones actuales en que los diputados ejercen su función en el nivel subnacional con el fin de identificar áreas de oportunidad para un mejor desempeño en el ejercicio de la representación política; y finalmente, el tercer objetivo es proponer un modelo de representación parlamentaria democrática que permita superar las inercias que han debilitado institucionalmente a las legislaturas contemporáneas y han obstaculizado la consolidación de órganos parlamentarios modernos y funcionales para un régimen democrático.

La tesis está compuesta de cuatro capítulos. El primero de ellos está dedicado al debate teórico en torno a la representación política en su vertiente parlamentaria y a la discusión conceptual sobre los parlamentos democráticos contemporáneos. El segundo capítulo busca contextualizar histórica y políticamente los procesos de democratización a nivel nacional y a nivel local en México en donde se desenvuelven los legisladores locales, así se busca comprender en su justa dimensión el problema de los recientes intentos por parte de los gobernadores para frenar la democratización y, en contrario, disminuir la capacidad de control de los congresos locales. El tercer capítulo describe los diseños

institucionales de las legislaturas locales en México a partir de diversas variables que nos permiten comprender por qué los congresos muestran una fragilidad institucional que les impide situarse como contrapeso político de la autoridad Ejecutiva. Finalmente, el cuarto capítulo es una propuesta de modelo de representación democrática para los diputados locales en México, que recoge la experiencia de distintos legisladores a lo largo del país y que he podido probar en los últimos años a través de mi desempeño profesional y actividad política vinculada al Poder Legislativo en su nivel federal y estatal.

A pesar de que puede decirse que México ha iniciado su tránsito hacia la democracia, este es un proceso aún en construcción. En varias entidades federativas del país los gobernadores han avasallado y sometido a sus intereses a los congresos locales y otras instituciones políticas como los poderes judiciales, órganos autónomos, institutos electorales, entre otros. La ausencia de un modelo de representación democrática parlamentaria ha tenido efectos en serios retrocesos en la consolidación de un régimen democrático en todos sus niveles ya que las legislaturas no cuentan con la fortaleza institucional de representar con eficacia los intereses de la ciudadanía y vigilar los principios y valores de una democracia constitucional de ciudadanía. Con este trabajo busco contribuir no sólo a la reflexión especializada sobre nuevas reformas necesarias sino señalar el camino para que éstas se realicen con la participación de legisladores comprometidos con un México más honesto, más generoso, más solidario y más humano.

La propuesta que a continuación presento, está basada en la experiencia de los diputados locales del Partido Acción Nacional, partido político en el que milito y que me ha permitido comprender el trabajo parlamentario desde una perspectiva práctica. A partir de una reflexión teórica y metodológicamente fundamentada, pretendo pues, realizar una contribución al desarrollo democrático del país a partir de un esquema de institucionalización parlamentaria que consolide a los congresos subnacionales como piezas clave en la recepción, atención y tratamiento de las principales preocupaciones ciudadanas. Así, intento vincular la experiencia personal con un conjunto de modelos metodológicos y enfoques teóricos que permitan tener una noción mucho más acabada de lo que es el funcionamiento parlamentario, sus ventajas y puntos de oportunidad, pero sobre todo, los

incentivos que los sistemas institucionales proveen para que los legisladores realicen un óptimo desempeño de sus tareas representativas en un entorno de pluralismo, competitividad y exigencia democrática.

I.- La representación parlamentaria democrática.

Los regímenes democráticos contemporáneos suponen tanto la existencia de elecciones libres, justas y competitivas como instituciones que estimulen la respuesta sensible de los representantes con respecto de las demandas ciudadanas.

El primer capítulo de esta tesis, está dedicado a debatir en torno a las distintas dimensiones teóricas del fenómeno de la representación parlamentaria y su respectiva institucionalización a través de órganos deliberativos eficaces.

Este capítulo se integra por tres secciones. La primera de ellas estará circunscrita exclusivamente al análisis del devenir representativo y la llamada crisis de representación en la era democrática; la segunda sección describirá la evolución de las legislaturas en las democracias modernas desde una perspectiva politológica; y finalmente, la tercera sección se ocupa de describir las características esenciales de una legislatura democrática moderna institucionalizada como tipo ideal que pueda ser contrastable con la realidad empírica de los casos aquí seleccionados (los congresos locales en México).

1.1.- ¿Qué es la democracia representativa?

La democracia, tal como la conocemos hoy, se ha alejado radicalmente de aquella concepción originaria no solo de la clásica Atenas sino de la propia evolución institucional moderna tanto en América como en Europa en el siglo XVIII. Hoy en día, las democracias son muy sofisticadas, su evolución institucional es compleja y su entramado legal es multidimensional.

En la actualidad, los órganos representativos suelen gozar de la legitimidad otorgada a través del voto. Es precisamente la concurrencia de elecciones libres lo que funda el momento representativo de la democracia, más allá de las acciones de los representantes o de las percepciones de los gobernados. De acuerdo con este autor, “las instituciones

representativas modernas combinan una cámara baja de legislaturas elegidas sobre la base del sufragio individual, la separación de las funciones ejecutivas de las legislaturas, el poder de las legislaturas de convocarse a sí mismas y la colocación del poder impositivo o fiscal en manos de la legislatura” (Przeworski, 2010; 91).

Siguiendo este argumento, puede decirse que la democracia representativa es el motor del funcionamiento de los regímenes políticos occidentales que tutelan como valor supremo la libertad de los individuos. Por otro lado, cuando se habla de democracia en el lenguaje contemporáneo, se asume una referencia a la condición en la que el *demos* o aquellos autorizados legalmente para hacerlo, eligen representantes para que éstos tomen decisiones vinculantes, siempre y cuando los ciclos electorales sean competidos, justos, y con cierta regularidad.

Hay que recordar entonces, que actualmente existe un nexo casi inseparable entre las nociones de democracia y de representación. Es decir, para que la primera pueda llevarse a cabo, requiere de un pacto representativo que haga funcional y posible la actuación del pueblo en los más importantes circuitos gubernamentales de toma de decisión. Por ello, hay autores que incluso han señalado que siempre que se hable de democracia, esto supone la representación, es decir, “representación es democracia” (Plotke, 2007).

La democracia representativa a la cual haremos referencia en este trabajo, es aquella que cumple con cuatro elementos sustantivos: en primer lugar, los mandatarios son electos a través de elecciones libres, justas y competidas; en segundo lugar, los ciudadanos no ordenan directamente qué hacer en el gobierno, pues su función se orienta a discutir, criticar y demandar determinadas decisiones; en tercer lugar, el gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado por una Constitución; y finalmente, los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.

De acuerdo con Sartori, mediante argumentos relacionados con el desprestigio de la actividad política y parlamentaria se ha buscado minar la legitimidad de las instituciones representativas. Señala el autor que “todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran

en torno a la transmisión representativa del poder. Y, no obstante, hay una tendencia creciente de opinión [...] que postula [...] el directismo, con la consiguiente relegación de la representación a un papel menor o, incluso secundario” (Sartori, 1999; 2).

En esta tesis, consideramos que no es que falte razón a los críticos de la actividad parlamentaria como forma óptima de dar respuesta a las necesidades sociales, sino que resulta impensable otro modelo democrático viable en las sociedades contemporáneas. Por ello, es indispensable repensar nuestros modelos representativos desde la teoría y la práctica políticas, con el objetivo central de devolverle centralidad, legitimidad, prestigio y funcionalidad a la actuación de los legisladores en el ejercicio de la representación política. Siguiendo con Sartori, “el significado originario de la ‘representación’ es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado” (Sartori, 1999; 2). Por ello, consideramos como una tarea imperativa concebir un modelo práctico que transforme la voluntad de los ciudadanos en políticas públicas eficientes que se llevan a la realidad mediante la intervención de los representantes.

Como se ha visto, todo modelo representativo supone como principio elemental la celebración de elecciones regulares en condiciones de equidad entre los contendientes, así como una estructura de rendición de cuentas por el ejercicio del poder obtenido como resultado de esa elección. De tal forma que las ventajas de la democracia representativa son que a los legisladores se les estimule para argumentar, defender sus propuestas, y deliberar públicamente sobre las decisiones que adoptan en el nombre de los ciudadanos. Asimismo, en palabras de Carey (2003; 191), es necesario que los gobernados tengan acceso a la información sobre los procesos decisorios y eventualmente puedan sancionar o premiar a aquellos legisladores que impulsan la agenda política con la cual se identifican.

Para que la representación surta efectos en el tipo de políticas adoptadas por la legislatura, es necesario que ésta cuente con ciertas características institucionales óptimas para procesar las demandas ciudadanas, así como legisladores profesionales que cuenten con la capacidad y los recursos suficientes para representar eficazmente a la sociedad. En

este sentido, Michael Mezey (2008; 2) recuerda que toda política es elaborada por los representantes electos por los ciudadanos agrupados en circunscripciones o distritos a los cuales, los legisladores o sus partidos rinden cuentas por sus acciones a aquellos que los eligieron y pueden ser sustituidos o reemplazados en la siguiente elección.

1.2.- El Poder Legislativo y la representación parlamentaria.

Uno de los temas centrales del debate politológico contemporáneo, gira en torno a qué tipo de democracia es más efectiva: la directa o la representativa. Es decir, si las decisiones deben ser tomadas directamente por los ciudadanos o por un grupo de representantes que a nombre de ellos adopten esas decisiones. Esta discusión ha tomado relevancia particularmente cuando las instituciones representativas sufren un desgaste en la opinión pública y sin embargo debemos comprender que, sin menoscabo de algunos instrumentos de democracia directa, resulta imposible erradicar instituciones como las legislaturas ya que éstas posibilitan la construcción de acuerdos mediante procedimientos estables, reconocidos y aceptados por los participantes en la arena pública. De ahí la relevancia de analizar estos órganos colectivos donde se adoptan las decisiones parlamentarias.

Las legislaturas han evolucionado a lo largo de los siglos y en la actualidad los parlamentos liberales se distinguieron por cinco características en opinión de Guerrero Salom, (2004) La representación refleja la voluntad de individuos jurídicamente iguales entre sí y no la de sectores o estamentos diferenciados del cuerpo político; 2) se trata de un órgano permanente que discute o decide con continuidad no estando limitado a abordar sólo algún o algunos asuntos concretos para los que ha sido específicamente constituido; 3) tiene capacidad de auto-convocatoria sin necesidad de la autorización o participación de ningún otro órgano o poder externo; 4) es pluralista, no sólo por la distribución de la representación sino, como consecuencia de la autonomía de los representantes; 5) deja de ser un mero órgano antagonista de limitación o control de otro poder, el del Monarca, para pasar a ser un órgano protagonista, proactivo, con iniciativa y proyecto político propio. (Guerrero

Salom, 2004; 20). Desde que este tipo de organizaciones políticas se constituyeron en instituciones parlamentarias, con pleno ejercicio del poder público legítimo y legal, los legisladores también adquirieron un estatus político que les permite asumirse no sólo como representantes del interés de la sociedad sino como vigilantes permanentes de la actuación de los gobiernos.

Antes de avanzar en el análisis de las diversas formas en que un representante -o un gobierno- representan a sus electores en un entorno institucional determinado, es necesario aclarar que el espacio objetivo de representación política al que nos referiremos en adelante, lo constituyen las legislaturas; órganos con la “mayor legitimidad y representatividad en la estructura institucional de los estados democráticos” (Puente, 2009: 130).

A lo largo del tiempo se ha considerado a los cuerpos colegiados como “la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes, como elaboradores de leyes y como vigilantes de los excesos cometidos por los gobernantes” (Valencia, 2002). Así, el atributo más significativo de las legislaturas radica en su carácter representativo. En este sentido, es la elección popular el elemento que concede especial legitimidad representativa a las asambleas. Los Congresos son cuerpos colegiados que no cuentan con una “autolegitimación propia”, sino que requieren del apoyo ciudadano expresado en mayorías electorales para poder erigirse cada cierto tiempo como foros públicos. El consentimiento popular por intervalos electivos que aparece en los principios liberales de la democracia como componente fundamental de legitimación política de los gobiernos y legislaturas, encarna una cesión voluntaria y libre de la soberanía que faculta a un grupo de ciudadanos para tomar decisiones vinculantes en nombre de otros. Cotta se suma a esta idea al decir que “la estructura institucional típica, por medio de la cual la representación se constituye como eje central de la democracia moderna, es aquella que se identifica por el binomio elecciones competitivas-parlamento” (Cotta, 1988; 272).

No obstante, a pesar de que las elecciones posibilitan la selección de propuestas políticas y sirven para hacer responsables a los gobiernos por sus acciones previas, se deben tener reservas respecto a la contribución que las elecciones pueden hacer a la

representación al considerar los procesos electivos como un requisito, mas no como una condición suficiente para la construcción de instituciones democráticas. Si nos sustentamos en la postura retomada de Manin, Przeworski y Sotes (1999), se observa que existen otros aspectos que identifican a las legislaturas como núcleos institucionales de la representación democrática. Dichos aspectos son el pluralismo, los procesos regulados de toma de decisiones y las diversas tareas que las legislaturas cumplen en un sistema político.

Por su naturaleza colegiada, las asambleas tienen la posibilidad de reflejar con cierta claridad la diversidad de posturas, intereses y preocupaciones de las complejas sociedades contemporáneas. El pluralismo interno es un elemento potenciador de la legitimidad representativa de los congresos al generar una comunión entre los distintos segmentos de la sociedad y la composición del congreso (Cotta, 1988; 266).

El papel privilegiado de las legislaturas en el complejo proceso de representación política proviene de distintas fuentes. En primer lugar, de su naturaleza electiva popular –y de la confianza que pueden generar en la ciudadanía al ser partícipes de la conformación de su máxima arena deliberativa. Por otro lado, la importancia de las asambleas en los arreglos representativos tiene su origen en la capacidad para proveerse, ante el sistema político, como espacios organizativos multifuncionales y plurales con la capacidad de reflejar a la sociedad y cuyas funciones se encuentran delimitadas por normas y estructuras diseñadas para la construcción de resoluciones vinculantes derivadas de la articulación de los distintos intereses presentes en la sociedad. En síntesis,

“...los parlamentos son tan importantes para las democracias porque ocupan el lugar más alto en la estructura de los procesos representativos al permitir la conjugación de la diversidad con la unidad política. Su papel principal en el proceso político deriva por tanto de su actuación como mecanismo privilegiado para el procesamiento de las decisiones públicas a partir de la integración de las distintas expectativas y demandas patentes en toda sociedad moderna. Puede decirse en consecuencia que figuran como la expresión más directa y plural de la soberanía popular, hecho que los ubica en el lugar de mayor relevancia en la legitimidad democrática” (Béjar, 1998; 302).

1.2.1.- Distintos roles de las legislaturas en el sistema político.

El término “legislatura” suele generar confusión porque las legislaturas, si bien pueden legislar, no siempre lo hacen o no siempre es la actividad legislativa su principal función o la más recurrente. De acuerdo con Puente (2008) las legislaturas modernas actúan en distintos ámbitos de la vida política y hay al menos cinco esferas de desempeño parlamentario: la legitimación del funcionamiento del propio sistema político a través de la atención de las demandas sociales y de sus reuniones periódicas e ininterrumpidas; la esfera decisional que se vincula principalmente con la aprobación de normas jurídicas pero incluye otras decisiones de carácter administrativo o judicial; la esfera de profesionalización que estimula el reclutamiento y socialización de la clase política y los entrena para la actividad política profesional, los capacita para la actividad parlamentaria e incluso para la diplomacia y el debate político; la esfera de supervisión que incluye el control parlamentario al Ejecutivo a través de diversos instrumentos como las comparecencias, las comisiones de investigación, peticiones de información o exhortos sobre acciones del Ejecutivo; la esfera de generación de opinión, que busca hacer de la arena parlamentaria un foro para el debate político y la construcción de mensajes para la ciudadanía. Esta clasificación es similar a la empleada en los años setenta por Robert Packenham (1970) al analizar el funcionamiento de las legislaturas en contextos no democráticos, que podría asemejarse a varias de las condiciones en que deben desempeñarse las legislaturas locales mexicanas que enfrentan a Ejecutivos tan poderosos que impiden el desempeño de sus funciones básicas, incluso las provistas constitucionalmente, en el contexto del sistema político local.

Las distintas tareas que las legislaturas desempeñan en el sistema político hacen que estos órganos sean considerados como componentes vitales de la representación. Si bien las labores que las legislaturas desempeñan en un sistema político son diversas -e igualmente relevantes-, aquí nos referiremos de manera particular a la esfera decisional, es decir, la creación de leyes por parte de los congresos.

Casar, *et al*, señalan que las funciones del parlamento varían según el régimen donde se desenvuelve; en un régimen autoritario donde se presentan bajos niveles de pluralismo político y participación ciudadana, las funciones legislativas se limitan, principalmente, a legitimar las decisiones del Ejecutivo debido a una nula capacidad de decisión en el debate político. En un régimen democrático, las funciones y responsabilidades legislativas se centran principalmente en seis propiedades: a) legislativa, la cual consiste en presentar, deliberar y aprobar o rechazar propuestas de creación o reforma de normas de aplicación general; b) de representación, que es cuando los legisladores expresan, vinculan y protegen los intereses, valores y demandas de los ciudadanos; c) de control, consiste en la actividad de un órgano sobre otro para que se mantenga en su esfera de competencia y dentro del marco jurídico; d) administrativas, que se relacionan con nombrar, ratificar y designar funcionarios públicos; e) presupuestarias, es cuando los legisladores controlan el destino y el ejercicio del gasto público; y por último f) jurisdiccional, la cual consiste en aplicar el derecho en caso de controversia o juicio (Casar, Marván y Puente, 2010).

Las obligaciones y responsabilidades de un órgano colectivo como un Parlamento son diferentes en toda formalidad de las responsabilidades y potestades de los legisladores en lo individual. Estos últimos ejercen la representación conferida en las urnas, tratándose de legisladores electos, a partir de un cálculo racional sobre lo que suponen son las preferencias de la sociedad a partir de los votos hacia las propuestas presentadas en las campañas electorales. Así, los procesos democráticos representativos se fundan en las elecciones y en los procesos electorales. Como señalan Manin, Przeworski y Stokes (1999; 29) “las elecciones sirven para elegir buenas o malas políticas... los partidos o candidatos hacen propuestas de políticas públicas durante las campañas y explican cómo esas políticas afectarán el bienestar de los ciudadanos; los ciudadanos deciden cuales de esas propuestas quieren sean implementadas y cuáles políticos estén a cargo. Así, las elecciones emulan una asamblea directa y la plataforma ganadora se convierte en el ‘mandato’ que el gobierno persigue” y de la misma forma, se establece una relación entre dos actores: uno que debe informar, explicar y justificar sus acciones y sus decisiones a otro sujeto que está encargado de conocer, evaluar y sancionar el desempeño de aquél. De esta manera, el primero es el representante y el segundo es el representado, o para expresarlo en otros términos: en todo

sistema democrático representativo tenemos un parlamentario electo (agente) y un ciudadano que vigila, vota y participa (principal).

De este modo, las funciones de un parlamento moderno, son: la representación de los intereses de la sociedad; la creación de leyes; la cooperación en materia administrativa y burocrática en el ámbito de sus responsabilidades; el control y la fiscalización gubernamental; y la función jurisdiccional. La primera de ellas se refiere justamente a la acción de los legisladores que tiene como propósito promover los intereses y proteger los valores de una sociedad determinada durante el proceso parlamentario y la deliberación política, así como servir de enlace entre los ciudadanos y las autoridades para la atención de sus demandas específicas en el entorno más inmediato donde esta función también incluye las actividades de cabildeo, no solo de grupos poderosos, sino de ciudadanos organizados que buscan influir en el proceso parlamentario; la función legislativa consiste en, como su nombre lo indica, la presentación, deliberación y aprobación o rechazo de productos normativos de aplicación general para una sociedad determinada que son sancionadas a través de un procedimiento técnico conocido como “procedimiento legislativo” que se detallará más adelante; la función político-administrativa está vinculada con la tarea de cooperación que el Legislativo debe ejercer como parte de sus responsabilidades compartidas con el Ejecutivo a través del nombramiento, ratificación o designaciones de funcionarios públicos que asumen responsabilidades vinculadas con las tareas gubernamentales; la función de control que permite a un sujeto controlante –en este caso el Legislativo- supervisar que la acción de un sujeto controlado –como es el Ejecutivo- se mantenga dentro de su esfera de competencia y que ejerza sus funciones en el marco de la ley; y la función jurisdiccional, que es la actividad de aplicar el derecho directamente por alguna legislatura directamente (ver Casar, Marván y Puente, 2010).

1.3.- Los partidos políticos en el Congreso.

Según Richard Gunther y Larry Diamond (2001; 8), en el ejercicio pleno de ciudadanía política, es donde intervienen los partidos políticos, pues son éstos los articuladores de los intereses de la sociedad al interior de las estructuras parlamentarias.

Gracias a la acción aglutinadora de los partidos (que agrupan a los representantes en grupos relativamente cohesionados), es posible lograr decisiones y acuerdos en un órgano cohabitado por legisladores individuales con distintas preferencias y perspectivas. Asimismo, el hecho de que sean grupos organizados con un amplio catálogo de recursos humanos, financieros e informativos, hace de los partidos políticos las vías naturales para articular intereses de la sociedad y traducir las necesidades ciudadanas en líneas programáticas de acción.

Los partidos políticos son coaliciones institucionalizadas cuyo principal objetivo es ganar acceso a los espacios gubernamentales de toma de decisión (Aldrich, 1995; 19). En esta aproximación inicial, los partidos son descritos como maquinarias que se organizan en torno a la obtención del éxito electoral para la captura de puestos de gobierno. Sin embargo, se ha demostrado que los partidos también contribuyen a la generación de alternativas de política pública para orientar al electorado para dar rumbo y mantener a los gobiernos. Su relevancia, tanto en las elecciones como en la creación de directrices de gobierno, convierte a estas organizaciones en una parte esencial de los arreglos democráticos modernos y en elementos fundamentales para el funcionamiento de las asambleas.

Entre otras cosas, los partidos agregan intereses ciudadanos en plataformas gubernamentales de amplio alcance que incentivan la rendición de cuentas de la legislatura y sus miembros hacia la ciudadanía. A través de las acciones de los partidos en la asamblea, los electores obtienen información para premiar o castigar a aquellos en función del cumplimiento de sus promesas programáticas de campaña, una vez que llegan al gobierno.

Al buscar rendimientos electorales y un mayor arraigo en la sociedad, los partidos son los actores del Congreso con mayor capacidad para formular políticas públicas omnicomprendivas enfocadas a conseguir el bienestar general basándose en grandes planes o plataformas con contenidos ideológicos. Dado que son organizaciones, que deben mantenerse como opciones electorales viables, requieren profesionalizarse en la detección, interpretación y articulación de demandas nacionales. Los partidos políticos son capaces de trasladar un amplio conjunto de peticiones ciudadanas hasta la asamblea, lo que los convierte en canales altamente relevantes y especializados de acceso institucional de las preferencias sociales al circuito legislativo.

Una relevante función de los partidos en los congresos se relaciona con el proceso de creación de leyes. En escenarios de competitividad y dispersión del poder político, los distintos representantes de la legislatura tienden a buscar la satisfacción de muy diversos intereses. Toda vez que los congresos son órganos colegiados que necesitan de la cooperación entre sus miembros para lograr las mayorías que avalarán las decisiones, un escenario en donde cada legislador busque satisfacer sus propios intereses o los de sus principales, haría prácticamente imposible la consecución de acuerdos mayoritarios. En este sentido, los partidos se presentan como grandes organizaciones capaces de proporcionar incentivos selectivos a sus miembros para que éstos busquen actuar como partes de una organización y no como unidades dispersas. Así, los partidos sintetizan la infinidad de posturas de los representantes en posiciones claramente identificables reduciendo el número de opciones de políticas públicas a discutir y de intereses a atender.

Sin embargo, para que los partidos puedan alcanzar sus metas en el congreso, deben conseguir altos grados de predictibilidad en las acciones de sus legisladores. Sobre todo cuando los integrantes del partido en el congreso actúan en forma cohesionada, los partidos pueden maximizar su influencia en el sistema y en el proceso de creación de leyes, consolidándose como grupos homogéneos que persiguen un mismo objetivo que a su vez les permite mandar señales de sus posturas en política pública tanto a otros partidos como a los electores (Gianetti y Laver, 2005; 2).

A pesar de que los partidos políticos tienden a verse beneficiados por el comportamiento disciplinado de sus miembros, éstos pueden encontrar tanto alicientes como desinterés para mantenerse dóciles con respecto del liderazgo partidista. Entre los principales estímulos que los legisladores tienen para mantenerse disciplinados a sus partidos está la reducción de costos de transacción que les representa pertenecer a un partido. En este sentido, la marca del partido se entiende como un bien colectivo con el cual los representantes buscarán contribuir para obtener beneficios (Cox y McCubbins, 1993; 134). Así, para que cualquier propuesta de un legislador pueda ser considerada por la asamblea, se requiere del apoyo de una mayoría de representantes, lo que exige al individuo que planteó tal propuesta, destinar esfuerzos y recursos para conseguir que sus proyectos avancen en el congreso. La organización partidista de la legislatura les facilita a los representantes identificar potenciales aliados para sus proyectos y también les permite delegar esa tarea de buscar apoyos y generar alianzas en los liderazgos de su partido.

Con respecto a lo anterior, Luisa Béjar señala que es posible identificar dos patrones mediante los cuales los miembros del congreso articulan la consecución de metas individuales con la obediencia partidista y la satisfacción del interés ciudadanos. En uno de estos patrones, los legisladores buscan labrar su reputación de solucionadores de problemáticas como individuos que no dependen en todo momento de su partido, sino que pueden ejercer un juicio independiente y llevar a cabo acciones autónomas de representación. En el otro patrón, los representantes intentan fortalecer a sus partidos y buscan ser identificados como parte orgánica de estos mismos porque así pueden ser reconocidos en el sistema como eficientes solucionadores de problemáticas.(Béjar, 2007; 104).

En términos prácticos, Béjar agrega que la postura más conveniente para la representación es el sostenimiento de un equilibrio entre ambos extremos pues “si sólo se incentiva la disciplina, o si esto se hace de manera excesiva, la oportunidad de acceder a decisiones razonables mediante la argumentación queda cancelada. Por el contrario, si se anima la deliberación (vista como independencia de los legisladores con respecto de sus

partidos para negociar asuntos) y no se asegura el mantenimiento de los acuerdos pactados a través de la disciplina, el riesgo que se corre es el mismo" (Béjar, 2006; 48).

1.4.- Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

En las formas contemporáneas de gobierno, las dinámicas de interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo varían en cuanto a sus estructuras, funcionamientos y normatividades. Por supuesto que también intervienen variables de orden contextual como la organización social y económica, así como la historia de los estados pero, en la actualidad, son dos las formas preponderantes de cómo se ordena el gobierno con respecto a la representación instituida en el poder parlamentario: el parlamentarismo y el presidencialismo.

Las diferencias fundamentales estriban en que en el parlamentarismo, la designación del gobierno proviene de una primera elección de un grupo de legisladores de cierto partido que, al tener mayoría deciden quienes serán los encargados del gabinete así como del primer ministro. Mientras que en régimen presidencial se dan dos tipos de elecciones, la de los parlamentarios y la del encargado del poder ejecutivo. Esto se entiende como una doble legitimidad de este tipo de democracias, al mismo tiempo que se da una separación tangible entre los dos poderes mientras que en el parlamentarismo, uno de ellos deviene del otro.

Una segunda diferencia fundamental se observa en la duración de los cargos en el gobierno. En los regímenes presidenciales la duración de los poderes ejecutivos y legislativo tienen un periodo asignado de tiempo, contrastando con el régimen parlamentario donde la duración es flexible y dependerá en gran medida de los acontecimientos políticos, sociales y económicos por los que atraviesan los países que adoptan este tipo de gobierno ya que, si existe algún periodo de inmovilidad, lo más común es decretar la disolución de ese gobierno y llamar a nuevas elecciones. Por su parte, la interacción entre parlamento y gobierno se basa en la confianza entre poderes. Si el ejecutivo puede ser removido de su cargo si no cuenta con la confianza del parlamento.

Con respecto a las dinámicas entre poderes, el régimen presidencial genera otro tipo de dinámicas:

“...el presidencialismo se caracteriza por hacer efectivo el principio de separación y división de poderes a través de la desvinculación de origen y supervivencia del Ejecutivo y el Legislativo, mientras que los sistemas parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según el caso, destituidos, merced del voto del parlamento. [...] la legitimidad democrática dual es parte de la esencia misma del sistema y es un efecto manifiesto, más no latente del entramado institucional del sistema de gobierno presidencial (Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Carey, 1997).

Los gobiernos divididos se han estudiado como formas particulares de los sistemas presidenciales. Por gobierno dividido se entiende aquella conformación de los poderes públicos en la cual el partido del Ejecutivo no coincide con el partido que ostenta la mayoría (de 50++1 o de 66%+1) en la asamblea parlamentaria. O en el caso de los estados, es cuando el partido del gobernador no cuenta con la mayoría absoluta de los diputados locales.

Este fenómeno ha sido estudiado sobre todo en el caso estadounidense, tanto a nivel federal como subnacional en dos sentidos: sus efectos sobre la productividad legislativa; y su impacto sobre otras funciones relacionadas con el sistema de pesos y contrapesos, como la vigilancia gubernamental y la fiscalización. La visión tradicional es que los gobiernos divididos tienden obstaculizar la formulación de políticas públicas, pero aumentan la capacidad de vigilancia de las legislaturas sobre el gobierno. (Coleman, 1999; Mayhew, 1991).

A pesar de que la presente investigación no persigue el objetivo de estimar los efectos de estas conformaciones, consideramos necesario tener en cuenta que el sistema presidencial mexicano así como la estructura de los gobiernos subnacionales permiten que se den este tipo de configuraciones, aunque con la particularidad de no tener garantizado que un partido gane algún tipo de mayoría en el congreso, pues, a diferencia del sistema

bipartidista estadounidense, en los estados normalmente coexisten más de tres partidos con representación parlamentaria. De este modo, las conformaciones que pueden darse en las estructuras locales de gobierno son, según Balkin (2004):

- a) Gobierno unificado mayoritario.- El partido del gobernador tiene mayoría calificada o absoluta en el congreso local
- b) Gobierno unificado sin mayoría.- El partido del gobernador es el más numeroso en la asamblea local, pero no logra reunir la mayoría absoluta.
- c) Gobierno dividido mayoritario.- Un partido distinto al del Ejecutivo local constituye mayoría absoluta o calificada.
- d) Gobierno dividido sin mayoría.- El partido más numeroso en la asamblea (pero que no reúne ningún tipo de mayoría) es distinto al del gobernador.

1.5.- El parlamento democrático moderno.

Un Parlamento democrático es aquel que goza de ciertos atributos entre los que destacan su origen electivo abierto a los ciudadanos, la integración plural de su sociedad y la capacidad de influencia en las decisiones políticas en la totalidad del Estado. Aunado a ello, los parlamentos modernos se distinguen en que poseen características, cada vez más valoradas y practicadas por muchos países como son la representatividad, la accesibilidad, la transparencia, eficacia, profesionalismo y su estructura de rendición de cuentas. A lo largo de los siguientes apartados se hará una descripción de estos elementos, y se hará un énfasis en la importancia de la rendición de cuentas ya que, a partir de esta, se genera un entramado institucional que soporta a las anteriores. Por último se describen la interacción que los partidos políticos tienen al interior de los parlamentos y el impacto de su influencia en las funciones legislativas. A manera de introducción se presenta el cuadro 1 donde se describen, de forma sucinta, las características a estudiar en el siguiente apartado sobre los parlamentos modernos (Puente, 2011).

Para considerar a un parlamento democrático y moderno es imprescindible que sea *representativo* a partir de elecciones libres, formales y competitivas que reflejen la diversidad de opiniones políticas en la sociedad con lo que se integra la pluralidad de la estructura y preferencias de la sociedad. En dicho punto existe una discusión sobre la “representación descriptiva” que es la idea de que los representantes electos no sólo expresen las preferencias de los votantes o de las comunidades por las que fueron electos sino que, además deben reflejar las características descriptivas de esas comunidades. Es decir, un Parlamento debe ser también una “muestra” o un “microcosmos” de la sociedad misma, y de esa misma forma contar con un 50% de cada sexo, incluir jóvenes, diversos grupos étnicos y religiosos, entre otros. Sin embargo, esta representación “descriptiva” no necesariamente tiene efectos en el tipo de decisiones adoptadas como supondría la teoría (Judge, 1999; Pitkin, 1985). Por el contrario, en muchas ocasiones solo es un simple pretexto para legitimar decisiones que toman ciertas minorías para permitir la expresión de voces distintas a la mayoría que toma las decisiones.

En virtud de que esta representación “descriptiva” es imposible lograrla a través de la elección abierta de mayoría relativa, suele ser compensada a través del principio electivo de representación proporcional, aunque tiene un inconveniente en que puede desplazar liderazgos valiosos pero no “representativos” por lo cual implicaría una integración “descriptiva” pero con escasa legitimidad. En síntesis, una legislatura representativa no debería tener una carga de sobre-representación de ningún grupo social ni partidos políticos, pues esto demerita la calidad de la representación misma.

En cuanto a la su relación con la ciudadanía, el parlamento atiende las expectativas y demandas ciudadanas, las cuales pueden ser corregidas o desechadas. Las principales virtudes de la representación parlamentaria es que convoca, informa, explica y justifica las políticas acordadas, con lo que se convierte así en un foro de debate sobre cuestiones de interés público.

La *transparencia* de una legislatura se expresa plenamente cuando toda la información sobre las responsabilidades desempeñadas por los legisladores en su ejercicio representativo, se encuentra disponible, de manera abierta e irrestricta a todo el público en

general, y particularmente a aquellos interesados en conocer dichas acciones a través de sistemas de información legislativa. La transparencia siempre está referida a un principio de máxima publicidad que garantice a los ciudadanos la accesibilidad de manera simple y clara a la información de todas las actividades realizadas por los legisladores en lo individual y en lo colectivo.

En el caso del Poder Legislativo es muy importante que existan garantías para el acceso a los argumentos y documentos que sirven de apoyo en la etapa deliberativa de los asuntos parlamentarios, de tal forma que el público interesado conozca cuáles son los fundamentos que los legisladores tomaron para adoptar alguna decisión específica, pues suele existir la errónea percepción de que la accesibilidad a la información debe garantizarse solamente cuando un asunto está concluido en su procedimiento legislativo. Dicha práctica sólo da acceso parcial al ciudadano ya que sólo conoce las decisiones tomadas pero no los asuntos que se encuentran en trámite y cuáles son los argumentos que se han empleado para llegar a tal fin, y en consecuencia la capacidad de evaluación y sanción por parte de la sociedad se ve disminuida en toda su capacidad de participación y donde se forme estructura alguna de rendición de cuentas.

La *eficacia* legislativa es la capacidad de un órgano parlamentario, sea el propio Pleno o una comisión, para alcanzar los objetivos y metas planteados en sus planes, programas o normatividad, con los recursos disponibles durante un período legislativo, así como la capacidad para atender satisfactoriamente en tiempo, lugar, cantidad y calidad las demandas de la sociedad o problemas planteados durante cualquiera de las etapas de acercamiento entre los representantes y los representados en un contexto de autonomía respecto de sus asuntos internos órganos de fiscalización con capacidad política y técnica.

Una legislatura eficaz resuelve los problemas de la gente creando leyes aceptadas y por ésta ya que son consensuadas entre los diversos actores involucrados en el entramado social con lo que se genera mayor viabilidad en su implementación. Asimismo dicho parlamento realiza evaluaciones de los efectos de las leyes aprobadas, las cuales resuelven el problema que motivó a formularlas, mientras que una legislatura ineficaz simplemente evita tomar decisiones, retrasa la resolución de esos problemas o incluso toma decisiones

respecto de los problemas de la gente pero una vez que el problema ya no existe o el perjuicio es irreparable para la sociedad afectada. Esto último sucede con aquellas legislaturas con escasa capacidad de influencia en la definición de políticas o en lugares donde el Poder Legislativo es un órgano formal del poder público pero carece de poder político y capacidad técnica. Así, la oportunidad es un factor determinante de la eficacia de una legislatura pues de ello depende que sus decisiones sean relevantes para la sociedad, de lo contrario su propia existencia es mera formalidad.

La *profesionalización* de la actividad parlamentaria se refiere a la autonomía técnica en la toma de decisiones, es decir, la división del trabajo interno parlamentario mediante una estructura de comisiones funcionales y útiles donde además exista un cuerpo profesional de apoyo parlamentario sujeto a reglas de profesionalización más allá de la duración de los cargos legislativos que opera a partir de sistema de carrera meritocrático dependiente de su propio desempeño profesional, pues una de las razones, aunque no la única, por la que los congresos suelen ser ineficaces es la incapacidad técnica y la escasa experiencia profesional de quienes ejercen la representación parlamentaria o el bajo perfil de los equipos de apoyo al trabajo legislativo.

La profesionalización se puede observar en dos esferas: la de los legisladores, mediante la evaluación de su experiencia, su dedicación a las tareas parlamentarias, el nivel de especialización temática adquirida a lo largo del tiempo, su experiencia en ámbitos no legislativos o de carácter administrativos vinculados con el área de *expertise* que les permite aproximarse a la problemática social con el conocimiento pertinente que redundará inevitablemente en mejores elementos para discernir en las decisiones que se adoptan.

El segundo refiere al personal de apoyo parlamentario donde existen cinco grupos de personal de apoyo: 1) el personal de asistencia directa y de apoyo a la gestión de los legisladores en lo individual; 2) el personal de asesoría y apoyo a los grupos parlamentarios; 3) el personal de apoyo al funcionamiento de la legislatura y sus órganos de dirección; 4) el personal de asesoría y operación de comisiones legislativas; y 5) el personal especializado de investigación y generación de conocimiento. Cada uno de estos grupos debe ser analizado de manera diferente ya que operan bajo una lógica diferente y con

propósitos específicos. En la mayoría de los estudios sobre el desempeño parlamentario se hace caso omiso al papel que desempeñan los equipos de apoyo de los legisladores y de los órganos parlamentarios pues no se ha estudiado en profundidad su implicación en la actividad legislativa. No obstante, cuando se conjuga personal especializado y experimentado con legisladores igualmente profesionales el resultado impacta en la calidad de la legislación y de las decisiones adoptadas y una combinación de otro tipo podría resultar en resultados negativos, relacionados con la incapacidad técnica y la inexperiencia política de los representantes.

La *accesibilidad* está vinculada con la participación del público en todas las etapas del proceso político y del procedimiento legislativo. Esto es posible si existen diversos medios de acceso a la información para los electores, ya sea a través de medios impresos o electrónicos y también mediante solicitud en espacios de deliberación ciudadana donde, además es posible dar respuesta inmediata a las peticiones de la ciudadanía. Asimismo se debe contar con una reglamentación de cabildeo y participación de diversos grupos de interés en los procesos donde se toman decisiones que se aplican de forma casi inmediata y que buscan solucionar problemas de coyuntura. De acuerdo al estudio realizados por la Unión Interparlamentaria, la accesibilidad se da a través de mecanismos como es el contacto directo entre el representante y representado, ya sea en asambleas, en una oficina acondicionada en la circunscripción electoral

Asimismo se debe contar con una reglamentación de cabildeo y participación de diversos grupos de interés en los procesos donde se toman decisiones que se aplican de forma casi inmediata y que buscan solucionar problemas de coyuntura. De acuerdo al estudio realizados por la Unión Interparlamentaria, la accesibilidad se da a través de mecanismos como es el contacto directo entre el representante y representado, ya sea en asambleas, en una oficina acondicionada en la circunscripción electoral.

Como parte de sus tareas, no sólo de representación sino también de interacción con otro tipo de poderes a nivel federal o municipal (dependiendo del ordenamiento político de cada nación), los parlamentarios pueden ayudar a los gobiernos de sus representados en la elaboración de políticas públicas acordes a las necesidades de la ciudadanía. Asimismo, la

accesibilidad a los temas gubernamentales deberá permitir una estructura donde los ciudadanos puedan retroalimentar la labor de sus representantes por medio de quejas, así como el derecho de petición. Estas acciones también dan pie a la participación de las personas en audiencias públicas donde se vislumbran las opiniones y los avances en materia legislativa que impactan a uno o varios grupos en específico. La organización de este tipo de encuentros es muy variada y dependerá del andamiaje normativo, así como de la riqueza social de cada nación, en cuanto a cómo se interviene en las políticas locales. En este sentido, la participación de la sociedad civil se puede organizar en grupos de interés, asociaciones, partidos y organizaciones con propósitos específicos o particulares.

1.5.2.- Rendición de cuentas e institucionalización legislativa.

Por rendición de cuentas del Poder Legislativo, aquí se adopta la perspectiva de Nohlen, quien afirma que la rendición de cuentas vertical es “la relación entre los electores y los elegidos por medio de las elecciones; en el acto electoral, el elector puede recompensar a un diputado o un partido por sus decisiones o no-decisiones (a través de la reelección), o castigarlo (eligiendo a su competidor o al partido competidor)”. Por tanto, la rendición de cuentas vertical se identifica claramente mediante la relación que establece el legislador individual con su elector y se considera que “este mecanismo institucional eleva la disposición de los elegidos para tomar en cuenta las preferencias políticas de los electores” (Nohlen, 1994; 7) e idealmente sus decisiones estarán más cerca de las preferencias del elector. En ese mismo sentido, se debe entender como rendición de cuentas “el requerimiento para que los representantes respondan ante los representados por el ejercicio de su tarea y de su poder conferido, actúen tras críticas o exigencias de ellos, y acepten responsabilidad por fallas, incompetencia o engaño” (Bradbury, 2003, citado en Merino, *et. al.*, 2009; 1) argumenta que. En síntesis, un congreso que rinde cuentas es aquél que cuenta con los instrumentos que obliguen a informar, explicar y justificar sus acciones a la sociedad y ésta cuente con la capacidad de sancionar o premiar dicho comportamiento.

La *rendición de cuentas* es la quinta característica, consiste en la relación entre (A),

que es el sujeto que rinde cuentas con respecto a sus responsabilidades o funciones, y el sujeto (B) que cual le rinden cuentas por esas responsabilidades y tiene capacidad de sancionar a (A) por su desempeño (Merino *et. al.*, 2009). Para el caso de los Parlamentos, los legisladores deben comunicar con regularidad a los electores sobre las decisiones del Congreso, mediante informes de trabajo y sesiones de consulta ciudadana. En caso de que los legisladores incurran en sanciones, existen códigos de ética parlamentaria y órganos internos y externos de sanción.

Ahora bien, en torno a la *institucionalización*, debemos partir de que los esquemas organizacionales de las legislaturas están directamente ligados al desarrollo de órganos, funciones y estructuras internas, así como a la diferenciación de estas organizaciones con respecto del ambiente. En este sentido, la institucionalización de una legislatura se puede definir como el proceso mediante el cual el órgano parlamentario configura en forma constante su funcionamiento interno, grado de autonomía y ámbito de influencia dentro del sistema político. (Puente, 2010).

Sin duda, la democracia representativa se puede entender como un conjunto coordinado de instituciones las cuales permiten que el voto ciudadano se traduzca en la conformación de cuerpos decisionales capaces de convertir la expresión popular en políticas públicas sustentadas en agendas programáticas. Es por ello que a las democracias contemporáneas se les exige que estén equipadas con asambleas representativas lo suficientemente desarrolladas como para reproducir la diversidad de intereses sociales en sus debates y para que dichas resoluciones se conviertan en legislación.

Debido a que en las democracias plurales, la formulación de programas gubernamentales ocurre como un flujo constante de intercambios entre intereses, posturas y poderes, en el presente trabajo nos referiremos a esta actividad como un proceso institucionalizado que se lleva a cabo principal (aunque no exclusivamente) en las

legislaturas, y que busca generar respuestas programáticas a diversas demandas de interés común en distintos ámbitos del interés nacional.²

Tanto el nivel de involucramiento como la eficiencia de las asambleas en la conducción del proceso de formulación de políticas públicas, están condicionados por dos factores fundamentales: a) los arreglos formales del proceso de creación de leyes; y b) el diseño institucional de las legislaturas.

Los arreglos formales o lineamientos constitucionales que enmarcan al proceso de formulación de políticas, son los referentes jurídicos que en primera instancia determinan el papel y grado de influencia que tienen las legislaturas en el proceso. Para Michael Mezey (1979), el federalismo, el bicameralismo y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son consideraciones formales definitorias del papel de los congresos en la formulación de políticas.

Otro elemento crucial para el desempeño de las legislaturas democráticas es el diseño institucional de las asambleas, que se conforma por un conjunto sistematizado de estructuras, normas, rutinas y patrones que organizan a los actores parlamentarios, y que establecen la forma en que los congresos llevan a cabo las tareas que les son formalmente asignadas.

La teoría neo-institucional indica que las decisiones políticas en las legislaturas, son procesos colegiados entre actores que siguen un conjunto de reglas y que deciden sus cursos de acción de acuerdo a sus roles. Las reglas, por su parte, delimitan los espacios estratégicos de acción en donde los participantes pueden desarrollarse. Así, tanto las reglas como los papeles asignados, determinan las acciones de los representantes en las asambleas y por consiguiente, impactan en los productos legislativos que éstas producen. En este sentido, el diseño institucional de una asamblea injiere considerablemente en su capacidad para generar leyes, pues ordena aspectos fundamentales de la vida interna de la legislatura como su estructura organizativa estática, las normas que deben seguirse para crear políticas

² Las legislaturas modernas son espacios privilegiados en la realización del proceso de formulación de políticas públicas. Sin embargo, no todos los cuerpos legislativos logran involucrarse estrechamente el proceso. Más aún, no todas las legislaturas son eficientes en la tarea de producir políticas públicas.

públicas, y el nivel de influencia partidista tanto en el comportamiento individual de los representantes como en el proceso de creación de políticas (March y Olsen, 1995).

Puente (2010; 5) señala que “la institucionalización de una legislatura, entonces, tiene efectos visibles en el desempeño de los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria porque garantiza no sólo niveles de independencia política aceptables respecto de los otros poderes sino también capacidad técnica y organizacional para influir en las decisiones legislativas y estabilidad en sus procedimientos internos”. Así, podemos asumir que las reglas, procedimientos y rutinas que se llevan a cabo en una legislatura tienen impacto sobre un conjunto de aspectos representativos que incluyen tanto el impacto de las decisiones de la asamblea en el sistema político, como la forma en que los legisladores llevan a cabo su encargo parlamentario.

A continuación se muestra una tabla, retomada del trabajo de Puente (2010) que expone una desagregación en variables e indicadores el concepto de institucionalización parlamentaria.

Si bien en este capítulo sólo nos detendremos en explicar las variables, los indicadores en los cuales se materializa la institucionalización legislativa, servirán como ejes para ordenar la presente investigación y como referentes para la realización de propuestas para el mejoramiento de los congresos locales en México.

Cuadro 1. Desagregación conceptual de la institucionalización legislativa.

Concepto	VARIABLES	Indicadores
Institucionalización legislativa	Fronteras institucionales	a) adaptabilidad b) permanencia c) autonomía política d) autonomía técnica
	Complejidad organizacional	a) profesionalización de legisladores b) complejidad estructural del sistema de comisiones c) complejidad estructural del sistema de las estructuras administrativas d) complejidad estructural de los partidos políticos parlamentarios e) disponibilidad de recursos para la actividad parlamentaria f) profesionalización de servicios de apoyo técnico
	Formalidad y universalidad de procedimientos	a) formalidad de procedimientos b) universalidad procedimental c) procedimientos legislativos transparentes d) procedimientos sancionatorios aplicables

Fuente: Puente (2010; 9).

Por fronteras institucionales se entienden los límites de la legislatura frente a otros actores y poderes del sistema político. Esto sobre todo sirve para que los gobernados conozcan cuáles son las tareas de sus legisladores y de ese modo se pueda establecer una relación comunicativa de mandato, o si se quiere, de influencia de los primeros sobre los segundos.

La complejidad organizacional contempla tanto división interna del trabajo parlamentario como las características de quienes participan de los actos legislativos. Aquí

se contempla la división de tareas, los órganos de apoyo y la profesionalización tanto de legisladores como de los cuerpos de apoyo técnico.

Finalmente, la formalidad y universalidad de procedimientos se define como la materialización de las reglas en marcos jurídicos escritos, aplicables a los distintos miembros y órganos del congreso para incentivar un correcto funcionamiento parlamentario, descrito detalladamente en normas codificadas y reconocidas. Mientras la universalidad procedimental se refiere a la toma de decisiones bajo el principio de justicia formal, definiendo cada asunto mediante criterios normativos universales más allá de la conformación partidista del congreso. (Puente, 2010).

Se espera, pues que la representación parlamentaria llevada hacia un derrotero humanista, recomponga el lazo representativo que por tantos años quedó debilitado gracias a la mediación de un partido hegemónico el cual canceló la división de poderes, inhibió el pluralismo e hizo de las asambleas locales, meros espacios de aprobación de las decisiones ejecutivas. Ante este crónico debilitamiento de los congresos locales frente al presidente y los gobernadores, la representación humanista plantea reposicionar a los congresos como los centros de creación, procesamiento y perfeccionamiento de las políticas públicas, así como arenas de discusión y vigilantes del funcionamiento gubernamental.

La tarea es compleja y se requiere de un aliento de largo duración para que las posibilidades institucionales de los congresos subnacionales puedan contrapesar las decisiones de los gobernadores. Sin embargo, la única manera de consolidar un esquema democrático en el país, es reactivando los órganos más característicos de la democracia representativa en los sistemas federales: los congresos de los estados.

1.5.3.- Democracia representativa humanista en las legislaturas contemporáneas.

A partir de la anterior revisión de los distintos conceptos y teorías que enmarcan la representación política, es posible sostener que la democracia representativa se encuentra fuertemente ligada a las nociones de legitimidad y funcionamiento gubernamental. El

humanismo representativo refiere a una forma particular que puede adquirir la representación política. La democracia representativa humanista se caracteriza por enmarcar el vínculo representativo en un conjunto de reglas y valores encaminados a estimular una actividad parlamentaria responsable, transparente, cercana a las demandas sociales, y desarrollada en congresos eficientes constituidos por representantes profesionalizados.

La formulación de políticas públicas dispuestas para atender oportunamente los requerimientos del proceso social, es uno de los principales encargos que los regímenes democráticos hacen a sus asambleas. En este tenor, una representación humanista se materializa en programas, reformas y políticas construidas bajo el principio de bienestar social.

No obstante, la democracia representativa de corte humanista no se enfoca exclusivamente en los productos que producen las asambleas sino que comprende también el segmento procedimental de la vida parlamentaria estimando que los procesos justos son aquellos que se desarrollan con apego a reglas, permiten la expresión de distintos puntos de vista de actores dentro y fuera del congreso, y consiguen gestionar el pluralismo para enriquecer el debate parlamentario.

Los valores alrededor de la representación humanista están claramente orientados a la conformación de congresos integrales, capaces de desenvolverse correctamente en todos sus ámbitos de acción, mediante legisladores comprometidos con códigos democráticos, con reglas de comportamiento, pero sobre todo, que sean receptivos ante las preocupaciones y demandas de la sociedad. En este sentido, la ética representativa se incluye como elemento de vital importancia, pues sólo si los integrantes de la legislatura comparten y practican los valores de la tolerancia, el respeto, la disciplina y la ovación por dar voz a las más sentidas demandas sociales, se podrá dotar de humanismo al acto político de representar a otros.

En un modelo humanista de representación política, los partidos contribuyen al desempeño de las diferentes funciones legislativas. Más que verse como entidades que dan

voz a ciertos grupos de la sociedad, los partidos se deben proporcionar a la asamblea como instrumentos para lograr los acuerdos parlamentarios más importantes. Su capacidad para articular grandes intereses y el conjunto de prerrogativas que a menudo les son concedidas en el proceso parlamentario, les permite a los partidos traducir la complejidad del sistema social en agendas ideológicamente definidas que trazan las directrices para la creación de programas y leyes.

De esta manera, la representación humanista incentiva la promoción de acuerdos y procura la cooperación en aras de alcanzar las decisiones públicas que mayores beneficios generarán para la sociedad. Así, cuando los congresos realizan sus funciones a través de principios rectores como transparencia, inclusión, rendición de cuentas, receptividad y eficiencia, se pueden caracterizar como instituciones que consolidan el humanismo representativo.

Ahora bien, las buenas intenciones y los criterios axiológicos no son suficientes para poder hablar de una reptación humanista desde el congreso. Es necesario que las asambleas tengan niveles de institucionalización lo suficientemente desarrollados como para que las resoluciones logradas en el espacio parlamentario, tengan un impacto real sobre el sistema político. En este sentido, las legislaturas que han logrado diferenciar sus tareas de otras agencias de gobierno y representación, y que además han podido desarrollar estructuras internas que garanticen su buen funcionamiento, aspirarán a desempeñar una representación humanista que redunde en mayores niveles de legitimidad democrática.

II.- De la hegemonía partidista al pluralismo legislativo. La democratización de los congresos locales en México.

A partir de la última década del siglo XX, la institución legislativa en México ha ganado terreno en la arena política, consolidándose cada vez más como factor de equilibrio entre poderes, como espacio para la atención de los intereses sociales y escenario para la construcción de acuerdos políticos de gran envergadura.

Los cambios que ha sufrido el sistema político mexicano en décadas recientes han tenido, sin duda, un considerable impacto sobre el funcionamiento y la dinámica interna de los congresos locales. Pluralismo, apertura, deliberación y receptividad, son algunos síntomas de un lenguaje que se ha comenzado a hacer común en la vida de los órganos parlamentarios estatales tras la democratización.

El paso de un régimen de hegemonía partidista a un esquema de pluralismo político en los congresos locales de México, es la temática que se abordará a lo largo del presente capítulo. En primer lugar se describe el contexto histórico del presidencialismo, en el cual los congresos locales estaban directamente sujetos a los designios de los gobernadores e indirectamente respondían a un plan ejecutivo nacional. En este sentido, su función formal se encontraba supeditada a la discrecionalidad del ejecutivo local en concordancia con los planes y programas del presidente de la República.

Posteriormente se analizan las funciones, ordenamientos y estructuras internas de los congresos locales durante el periodo hegemónico, explicando cómo estos elementos interactuaban con un conjunto de prácticas informales diseñadas para dar coherencia al arreglo institucional autoritario tanto a nivel local como en el orden nacional a fin de mantener la estabilidad del sistema político.

El tercer segmento del capítulo centra su atención en la transición democrática y su impacto en las relaciones políticas tanto en los estados como dentro de las asambleas

locales. Se busca describir los factores que incidieron en la transición democrática para esbozar los impactos de este fenómeno sobre los congresos locales.

2.1.- Congresos locales en el régimen autoritario. Funciones y limitaciones.

Para comprender la evolución del Poder Legislativo en las entidades federativas, es preciso considerar un conjunto de factores políticos e institucionales que permitan integrar una estructura inteligible de su desarrollo histórico. La conformación del partido revolucionario, las relaciones de poder Ejecutivo Federal-gobernadores, así como la condición mayoritaria y unificada de los gobiernos subnacionales, son tres elementos explicativos altamente relevantes para conocer el funcionamiento de los congresos locales durante el régimen presidencial.

Desde su fundación en 1929, el PNR surgió como opción de integración nacional para un país amenazado por la fragmentación política ante la existencia de fuertes poderes locales en manos de caudillos y caciques. Al conformarse como una confederación institucionalizada del poder, las élites locales cedieron al partido revolucionario su capacidad para gobernar sus territorios de manera autónoma e independiente a cambio de una serie de ventajas tributarias y políticas. Esta cesión permitió que paulatinamente, la gran organización partidista fuera concentrando recursos económicos, políticos y administrativos, los cuales habilitaron un programa gubernamental de alcance nacional (Garrido, 2005).

Al estar los intereses sectoriales y locales vertidos en una sola élite cobijada por los más fuertes grupos posrevolucionarios, bajo una ideología y un mismo cuerpo, en el partido recayó la responsabilidad de echar a andar un sistema que produjera estabilidad a través de decisiones legítimas y de normas respetadas por todos los actores.

La mencionada centralización del poder comenzó a adquirir coherencia cuando una reforma en 1933, prohibió la reelección en cargos de elección popular tanto a nivel nacional como local. Un objetivo central de esta reforma fue reducir la posibilidad de una re-

fragmentación de la élite política y estabilizar las relaciones entre el ejecutivo nacional y el poder en los estados.³ La condensación del poder político nacional iniciada con la fundación del partido revolucionario y con la posterior conformación de los gobiernos unificados, adquirió un nuevo sentido cuando el Presidente fue el líder indiscutible del partido.

Dado que el Ejecutivo Federal gobernaba también al único partido capaz de ganar elecciones, una vez que los mandatos constitucionales de los políticos más importantes en los gobiernos locales llegaban a su fin, el futuro de sus carreras políticas dependía de los premios (nuevas candidaturas, puestos en la burocracia estatal o partidista, prebendas, etc.) que el liderazgo del partido estuviera dispuesto a otorgarles (Nacif, 1997).

Los gobernadores fueron piezas clave para el sostenimiento del sistema de partido hegemónico. Estos actores figuraron durante el presidencialismo como ejes de articulación entre la política subnacional y los programas del presidente en turno; como ordenadores de la dinámica legislativa a nivel local y como movilizadores de los grupos organizados del partido dentro de sus estados. La importancia de abordar el rol de los gobernadores en el transcurso de las legislaturas locales durante el autoritarismo, se debe principalmente a la sumisión de estos órganos hacia el ejecutivo local en aras del cumplimiento de la agenda partidista y presidencial en los estados (Barrera, 1997; 14).

En el presidencialismo, las principales funciones del gobernador consistieron en garantizar la estabilidad social y política en su territorio controlando las bases locales de poder territorial. Asimismo los gobernadores tenían la tarea de generar ganancias financieras para transferirlas a la federación esperando después un retorno de esos egresos con base en criterios de repartición definidos por el presidente. Otro menester de los gobernadores fue proveer apoyo político al PRI a nivel regional, movilizando a la ciudadanía en tiempos electorales, manteniendo la estabilidad entre los sectores del partido y materializando la agenda del ejecutivo federal en sus estados a través de obra pública y la implementación de programas (Brandenburg, citado en Hernández, 2003; 796).

³ Esta reforma se vio complementada en 1938 con la fusión de las figuras de “líder partidista” y de “Presidente de la República”, lo que culminó la institucionalización del presidencialismo mexicano.

La consecución de metas como las anteriormente descritas, requería que los gobernadores contaran con un amplio catálogo de recursos económicos y políticos. En este sentido, el sistema se encargó de garantizar que en cada ejercicio fiscal, los gobernadores recibieran del gobierno federal los insumos financieros necesarios para operar los planes del Presidente de la República, además de algunas otras partidas que premiaban buenos resultados obtenidos en años previos. Desde sus cimientos constitucionales el gobierno federal centralizó la recaudación para garantizar una repartición federal que corrigiera las desigualdades regionales. Este formato permitió durante varios años que el Ejecutivo hiciera transferencias discrecionales a los gobiernos locales (Hernández, 2006; 105).

Por su parte, el poder político de los gobernadores hallaba fundamento en las redes políticas personales del personaje y de su pertenencia al único partido capaz de ganar elecciones en cada uno de los estados. Como lo apunta Rogelio Hernández (2006; 104), la nominación de los candidatos a gobernador, a cargo del Ejecutivo Federal, tomaba en cuenta la autoridad y buena imagen del político entre las élites locales. Asimismo se cuidaba que el candidato contara con una probada trayectoria administrativa e influencia partidista estatal o nacional.

El apoyo que el Ejecutivo Federal concedía al gobernador al apoyar su candidatura hacía que los poderes locales reconocieran la autoridad del segundo en función de sus vínculos probados con la élite nacional. Esto facilitaba que el gobernador otorgara los puestos burocráticos locales y secundarios a sus colaboradores cercanos (Barrera, 1997; 22).

Por último, el hecho de que hubiera sólo un partido en posibilidades reales de colocar candidatos ganadores en el congreso, hacía que la pertenencia del gobernador a ese partido le garantizara mayorías legislativas de políticos dóciles que no opondrían resistencia a sus decisiones de gobierno.

Así, el reconocimiento del gobernador entre los principales grupos locales de poder, sus nexos con la élite nacional, la pertenencia al partido mayoritario en el congreso, su capacidad para controlar la asignación de los puestos de la burocracia estatal, eran garantía

de que sus decisiones serían respetadas y acatadas por todos. Asimismo, la probada lealtad del gobernador al partido aseguraba que las órdenes del presidente de la república se seguirían cabalmente, y sin mayores contratiempos en la entidad.

No obstante, para garantizar la obediencia irrestricta hacia las líneas programáticas del Presidente en la entidad, también se empleaban mecanismos de castigo para los gobernadores indisciplinados como la reducción del flujo de recursos a los estados, el retraso de transferencias para proyectos, el bloqueo de carreras políticas e, inclusive, expulsiones del partido. De hecho, el mecanismo de remoción de los cargos pareció ser eficiente como elemento disuasivo de la indisciplina por parte de los gobernadores. Entre 1946 y 2000 se registraron 71 remociones lo que representa el 20% del total de gobernadores que terminaron su encargo (Hernández, 2006; 105).

Tanto el acceso a recursos financieros provenientes de la federación como la reducida competitividad electoral en la política local permitieron a los gobernadores ejercer un sólido dominio sobre la conformación y el comportamiento de los congresos. Así, los gobernadores podían utilizar los recursos recibidos de la federación con absoluta discrecionalidad y controlar la sección estatal del partido y la designación de algunos cargos de representación como las presidencias municipales, y por supuesto, figuras relevantes de los congresos locales.

Puede decirse que la más importante justificación para una delegación tan importante de poder en los gobernadores, descansa en que sólo un líder local con acceso -y libertad de uso- de una gran cantidad de recursos políticos y financieros, podía ser capaz de contener disputas locales cumpliendo eficazmente con su función de intermediación entre el Ejecutivo Federal y el estado.

Una importante característica del régimen de partido hegemónico fue la unidad en los propósitos entre el Ejecutivo y el Legislativo derivada de la constante reproducción de las mayorías priistas en el congreso (Medina, 1994). Este esquema de gobiernos unificados se dio en cada una de las entidades federativas durante el presidencialismo. Al estar las asambleas locales conformadas por mayorías monocolors del PRI, el papel de los

congresos en la esfera decisional de la agenda, era limitado; puede decirse que cumplían con la tarea de legitimar las decisiones de política pública generadas en la oficina del gobernador con un mínimo nivel de intervención en el debate y perfeccionamiento de las leyes.

A pesar de que las legislaturas locales funcionaran como oficialías de partes en las resoluciones del poder ejecutivo local, aprobaran sus decisiones o decretos de ley y, con esto, concedieran la legitimidad que el gobernador requería ante la ciudadanía, también cumplían la importante función de mantener la estabilidad política dentro de los sistemas locales. Ente otras cosas, los congresos locales permitían dirimir controversias del partido a nivel estatal, mediante la repartición de escaños como cuotas, o a partir de las negociaciones que se desenvolvían dentro de dicho órgano que más adelante se transformarían en iniciativas de ley, reparticiones presupuestales o acuerdos legales.

No obstante, tareas como la creación autónoma de programas, el establecimiento de una agenda y la vigilancia al gobernador fueron atribuciones constitucionales de los congresos locales que nunca pudieron desarrollarse mientras existió un régimen hegemónico. Por ello, los únicos límites que conocían los gobernadores en la implementación de sus políticas públicas se encontraban en la voluntad del Ejecutivo Federal y en las negociaciones establecidas dentro de la dirigencia partidista local (Pérez, 2009; 255).

En palabras de Jorge Madrazo “resulta por demás evidente que al nivel de las entidades federativas se reproduce, incluso se recrudece, el predominio del ejecutivo sobre los otros órganos de gobierno [...] nadie duda que en los estados de la Federación el gobernador es absolutamente preponderante respecto a la legislatura” (Madrazo, 1984; 173-4).

Durante la hegemonía del PRI, los gobernadores ostentaron un enorme poder; su desempeño como árbitros, organizadores y modeladores de la política local invalidó muchas de las facultades que las constituciones estatales concedían a los congresos, como “la ratificación de nombramientos de funcionarios a cargo del gobernador; el presupuesto

de egresos y la cuenta pública; el ejercicio de funciones de revisión o calificación electoral; la creación o supresión de empleos públicos; la aplicación de la responsabilidad de funcionarios públicos estatales; el conocimiento de renunciaciones y licencias entre muchos otros actos.” (Madrazo, 1984; 174-5).

Con el partido como factor de cohesión, el pacto tácito establecido entre el Presidente de la República y los gobernadores consistió en que estos últimos cedían su autonomía de agenda a cambio de transferencias presupuestales directas, continuidad en sus carreras políticas e independencia en la orientación interna del gobierno local. Tanto la capacidad de los gobernadores para usar el presupuesto recibido de la federación con absoluta discrecionalidad como el carácter unificado del gobierno en el interior de sus estados, permitió que el modelo autoritario se reprodujera a nivel subnacional.

En conclusión, la preeminencia de la agenda presidencial en los asuntos estatales y los poderes partidistas de los gobernadores materializados en las abrumadoras mayorías priistas en cada congreso local, inhibieron la deliberación intrapartidista e incapacitaron a las asambleas estatales para desempeñarse como espacios para perfeccionar la ley o contrapesar las resoluciones del ejecutivo local. Sin embargo, esto no significó que las legislaturas de los estados fueran órganos innecesarios. Tanto sus procesos de conformación como algunas de sus acciones abonaron a la estabilidad del régimen de los estados y al eficaz funcionamiento del sistema a nivel nacional.

2.2.- Estructura y funcionamiento interno de las legislaturas locales en el presidencialismo.

Sustentada en pilares políticos e institucionales, como el apoyo Presidente de la República, el reconocimiento de los grupos locales, el carácter de líder supremo del partido hegemónico a nivel local, y las constituciones,⁴ la base de poder de los gobernadores

⁴ Invariablemente, las Constituciones locales conceden al gobernador del derecho de iniciativa y la exclusividad para iniciar el proceso de repartición presupuestal así como la emisión de decretos administrativos. Asimismo las constituciones facultan al gobernador para vetar las resoluciones

permitía a estos actores influir en el comportamiento de la bancada mayoritaria del congreso y por tanto, de orientar el proceso de creación de leyes y políticas públicas de acuerdo a los requerimientos de su administración en concordancia con las líneas programáticas del Presidente (López Lara, 20011; 9).

Las mayorías priistas que sin mayor dificultad se reproducían en las asambleas locales legislatura tras legislatura, se debieron a una inexistente competencia partidista que se mantuvo durante varios años. Estas mayorías permitían a los gobernadores establecer virajes en la política pública estatal, definir la repartición de las cuotas de poder dentro del congreso, y nombrar o remover legisladores locales con base en su disciplina hacia el partido y hacia los planes del mismo gobernador.

Entre otras cosas, lo anterior generó que las responsabilidades gubernativas de satisfacer las demandas sociales a través de planes y programas, y de adaptar el rumbo del estado a la línea administrativa del Ejecutivo Federal, recayera en los gobernadores y no en las legislaturas. Por ello, no es ilógico pensar que la gran mayoría de las iniciativas y asuntos que se trataban en la asamblea provenían de la oficina del ejecutivo local, esperando su aval por parte de la asamblea.

Al igual que los congresos locales renunciaron indirectamente a su facultad para iniciar proyectos de ley, su capacidad para supervisar las acciones del gobierno local se vio minimizada ante una serie de reglas y prácticas establecidas con el fin de traducir las mayorías priistas en resoluciones gubernamentales de carácter vinculatorio.

En el arreglo autoritario, todos los congresos locales contaron con un conjunto de estructuras de origen jurídico que ordenaban su organización interna y el orden de sus procesos sustantivos. Desde las leyes orgánicas hasta las formas de organización del pleno y las comisiones, las legislaturas estuvieron enmarcadas por linderos jurídicos complementados por rutinas y patrones de comportamiento definidos por la condición mayoritaria del partido revolucionario y por los poderes político-partidistas del gobernador.

parlamentarias en forma irrestricta, siendo superable este veto por el voto de las dos terceras partes de legisladores presentes en el congreso local.

Al tener una posición hegemónica en los Congresos locales, el Partido Revolucionario Institucional modificaba y controlaba las reglas internas de cada asamblea con el fin establecer cualquier decisión referente al gobierno estatal. Dichas reglas estaban circunscritas a círculos de poder dentro de las comisiones para operar con base en las necesidades de la cúpula partidista y también prevenir fricciones entre los diversos grupos de la localidad con lo que se lograban resoluciones acordadas por todos los participantes con determinado poder.

Muchos de los congresos estatales dieron la prioridad a sus comisiones para que dictaminaran la mayoría, o todas, las propuestas e iniciativas antes de presentarlas al pleno para su votación. Así, las comisiones se convirtieron en el actor político que vigilaba los procedimientos legislativos y cualquier aprobación de los programas gubernamentales que transitaban por ellas.⁵

Al conocer la importancia que las comisiones tenían en la toma de decisiones de cualquier temática, tanto a nivel local como nacional, el PRI necesitó de un control sobre éstas para que sus resoluciones fueran acordes a sus necesidades e intereses. De esta manera, era requisito que las comisiones realizaran dictámenes que favorecieran sus propuestas. Con base en ello, las reglas internas afirmaban que la mayoría de los miembros de la comisión tenían que firmar los dictámenes para después pasarlos al pleno, (esta cláusula estipulaba la obligatoriedad de mayoría para la toma de decisiones políticas). Es por ello que se creó la *Gran Comisión* cuya función primordial fue crear a las mismas comisiones y asignar a los diputados a cada una de ellas.⁶ La Gran Comisión se encargó de que el partido hegemónico fuera mayoría y así consolidar sus proyectos de gobierno de manera expedita. Esta Gran Comisión funcionó como puente, desde la vía institucional, entre el congreso y el Ejecutivo local.

⁵ Dicho procedimiento se establece en los artículos 60-88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ El reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 plantea el requerimiento de la “Gran Comisión” que tiene como finalidad, basada en el artículo 74 de dicho reglamento, proponer a los diputados de las comisiones permanentes. Con respecto a los estados, estas organizaciones se constituyeron por congresistas del partido hegemónico elegidos comúnmente por los diversos actores y élites locales.

Como explican Álvaro López Lara, Sergio Ascencio y Daniel Hernández, “durante la etapa del partido hegemónico, el PRI determinó de manera exclusiva la composición política y los criterios de selección para los cargos directivos en las comisiones de las Legislaturas estatales. En cada entidad [...] los líderes de la Gran Comisión o la comisión de Gobierno de cada Congreso Local, disfrutaron de enorme poder discrecional para asignar a los legisladores de su partido en los principales cargos directivos de las comisiones” (Ascencio y López Lara, 2009; 281-2).

Se debe mencionar que a pesar de que las disposiciones formales en el interior de las legislaturas, establecían criterios relativamente objetivos para la conformación de las mesas directivas de comisiones o para la Gran Comisión, lo que en verdad determinaba estos procesos eran las órdenes del gobernador.

Por su parte, la prohibición a la reelección, incentivaba la fabricación de cuotas de poder entre los grupos dentro del partido, lo que incluía miembros afiliados a sindicatos, corporaciones, liderazgos regionales y grupos de interés dentro de la entidad. Los acomodos de una cuota de asientos en la legislatura dependía del poder específico de cada grupo en el estado así como del balance que el propio gobernador quería mantener en su congreso. Asimismo, intervenía en este proceso de conformación legislativa el reparto de poder a nivel nacional pues a aquellos políticos que no habían logrado acceder a cargos de función pública federal o al Congreso de la Unión, el partido les daba la oportunidad de recurrir al puesto legislativo local.

Ante la ausencia de una verdadera oposición electoral, y la consiguiente conformación unipartidista de los congresos locales, el objetivo principal de las instituciones que regulaban el desempeño parlamentario, era limitar al máximo cualquier efecto disruptivo ocasionado por disputas internas en el partido o por legisladores de partidos minoritarios, garantizando el apoyo parlamentario irrestricto a la agenda del gobernador. El conjunto de instituciones que encuadraron la actuación de los congresos locales, permitían capitalizar la condición mayoritaria del PRI en un proceso de toma de decisiones favorable para la reproducción del programa político del Ejecutivo local y para incluir en sus órganos más importantes aquellos miembros del partido que tuvieran un peso

relevante en la política local, generando así estabilidad en el sistema y mayor fluidez en el procesamiento de las demandas.

Finalmente, la organización del procedimiento legislativo que concedía a las comisiones un lugar primordial en la toma de decisiones, llevó a que los órganos de poder en las asambleas fueran invasivos con la conformación y funcionamiento de las comisiones. Estos órganos de poder como la Gran Comisión o la Mesa Directiva concentraron buena parte de sus esfuerzos en asegurar que las comisiones produjeran siempre resultados favorables para el gobernador y para el partido. Asimismo, su carácter de guardianes del proceso hizo que las comisiones se transformaran en espacios jurisdiccionalmente delimitados para establecer pactos y negociaciones partidistas en los distintos temas de interés para la política local.

2.3.- Los factores político-institucionales de la transición democrática y sus efectos en los congresos locales.

Con el desdibujamiento del acuerdo autoritario, los congresos de las distintas entidades del país experimentaron una serie de transformaciones internas que propiciaron nuevas formas de interacción entre las distintas fuerzas políticas ahí representadas, así como un nuevo formato de comunicación entre el congreso y el ejecutivo local.

Después de gestarse la transición democrática, los congresos en las entidades pasaron de ser colegios de validación de las resoluciones del gobernador a órganos conductores de la política local. Esta transición se explica a partir de una serie de modificaciones que sufrió el sistema político mexicano durante las dos últimas décadas del siglo XX, las cuales se explican a continuación.

2.3.1.- Federalismo y reforma fiscal.

La independencia fiscal de las entidades (particularmente de los municipios) se comenzó a vislumbrar con una reforma al artículo 115 constitucional. Este cambio en el esquema de transferencias e ingresos, ayudó a que la influencia anteriormente ejercida por la Federación sobre el gobierno de las entidades, se redujera en forma considerable. Se trató de una modificación constitucional realizada en 1983, posteriormente perfeccionada en 1999, y tenía la finalidad de “disminuir la sobrecarga fiscal y administrativa del Estado central”, consolidando con ello la autonomía financiera de los gobiernos municipales (Rodríguez, 1999; 126). Esto hizo que los gobernadores dejaran de ser el punto de mediación entre los recursos federales y el control municipal reduciendo la injerencia de estos últimos sobre las decisiones locales. Asimismo, con estas reformas constitucionales que creaban fuentes de ingreso alternas a las transferencias federales, la definición del presupuesto dentro de los estados comenzó a desenvolverse mediante procesos de negociación entre gobernadores y otros poderes locales. Finalmente, el hecho de que la provisión de servicios públicos dejara de ser una tarea exclusiva del gobernador para convertirse en una tarea compartida entre el ejecutivo local y los presidentes municipales propició que la agenda política subnacional tuviera una menor concentración y se articulara en torno a demandas cada vez más focalizadas.

Sin embargo, esta reforma que parece reducir la influencia de los gobernadores en la política local, vino acompañada de otra modificación a la política fiscal que permitió a los ejecutivos locales separarse de la sujeción presidencial característica del régimen autoritario.

Con los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos, a partir de 1988 comenzó a operar el ramo 33, que transparentaba la transmisión de recursos para infraestructura, salud, educación y otros asuntos cruciales de la administración pública local, antes manejados abiertamente por el Presidente. Si bien la Ley de Coordinación Fiscal impulsada por la oposición, no redujo las transferencias hacia los estados, ésta sí

logró mayor transparencia al ajustar el envío de recursos a una serie de normas formales. Así, cuando el Ejecutivo Federal no pudo seguir empleando las transferencias como forma de control estatal y cuando en el escenario nacional dejó de haber un sólo partido capaz de garantizar el futuro político de los gobernadores, se inauguró un nuevo pacto federal basado ya no en las compensaciones fiscales a los gobernadores sino en un esquema de intercambios regulados.

La mayor autonomía política y de gestión que lograron los gobernadores con la regulación de las transferencias y con el término del régimen hegemónico hizo que esos líderes subnacionales confiaran en su capacidad personal de movilización y que jugaran un rol cada vez más importante en procesos políticos sustanciales como la nominación de candidatos a puestos locales y federales. Finalmente, los esfuerzos organizativos de los gobernadores materializados en la CONAGO,⁷ les permitieron a estos actores tener una voz y una postura oficiales en la palestra nacional, por lo que ante la ausencia de los mecanismos de control partidista que operaron durante el presidencialismo, las bases federales del poder político consagradas constitucionalmente, impulsaron el surgimiento de una diversidad de poderes subnacionales que paulatinamente han ganado influencia en el sistema político.

Como se puede ver, las reformas aquí descritas tuvieron efectos aparentemente opuestos con respecto del empoderamiento relativo de los gobernadores. Mientras que la autonomía fiscal de los municipios acotó la libertad de los ejecutivos locales para administrar todos los recursos y servicios dentro de su entidad, la transparencia en las transferencias presidenciales hacia los estados, limitó la capacidad del Ejecutivo Federal para garantizar la disciplina de sus gobernadores mediante los premios y castigos que podía proporcionar mediante la retención o el aumento del recursos destinados a cada entidad.

Para los congresos locales estas reformas significaron cambios en el desarrollo de sus tareas cotidianas. En primer lugar, que el gobernador dejara de ser un gestor de la agenda

⁷ Creada en 2002, la Conferencia Nacional de Gobernadores se ha buscado proponer como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.

presidencial para tener un programa propio, llevó a que en la asamblea se comenzara un debate en función de los requerimientos del estado como una entidad autosuficiente y no como una pieza del sistema hegemónico. Por otra parte, la reducción de la influencia del gobernador sobre el territorio estatal, hizo que no sólo hubiera una agenda dominante en el congreso, sino que los requerimientos de los distintos municipios comenzaron a ganar espacio en el debate en torno a los ingresos o el gasto público estatal.

2.3.2.- Los cambios al sistema electoral en México. Rumbo a una competencia justa.

Otro cambio institucional que estimuló la transformación democrática de los congresos locales, fue la reforma electoral de 1977. Tras su aprobación a nivel federal, los estados fueron adoptando el sistema de representación proporcional que permitió que aquellos partidos que anteriormente no habían podido tener presencia significativa en las cámaras estatales, ganaran los suficientes asientos para tener un peso específico que los convirtiera en actores relevantes dentro de las decisiones de los estados. Como lo explica Álvaro López Lara (2011; 4) “el sistema plurinominal en los Congresos locales y en los cabildos municipales contribuyó a generar sistemas electorales mixtos, que en cierta medida propiciaron el pluralismo en las tres ramas de gobierno y aumentaron el potencial de los congresos locales para influir en la política estatal”.

Esta reforma respondió a una estrategia del partido hegemónico consistente en administrar la competitividad que se empezaba a mostrar desde los años 60 permitiendo que distintos partidos, normalmente cercanos o controlados por el PRI, tuvieran cierta presencia en el juego político y ganaran acceso a espacios (secundarios) de toma de decisión. Dicho proceso de inclusión controlada dio paso a que los partidos de oposición fueran reclamando mayor apertura y para contender en elecciones bajo condiciones equitativas en las que se garantizara tanto la limpieza en los procesos como la certidumbre del respeto a los resultados, aunque estos fueran adversos al PRI.

En el cambio paulatino a la inclusión partidista la reforma de 1977 sentó las bases de un nuevo sistema de partidos que pudiera, en un principio, legitimar un Estado “democrático” ante los ojos del mundo con la participación de nuevos actores políticos. En este sentido, la reforma configuró el nuevo sistema electoral mixto, obligando a los congresos locales a adoptarlo. Citando a Lujambio (2000; 53.4):

La introducción, entre 1974 y 1977, de la figura de los “diputados de partido” en 17 estados de la federación permitió romper con la inercia mayoritaria de esta importante esfera institucional y preparó el terreno para la introducción de fórmulas electorales mixtas, ahora sí en todos los congresos locales de los estados de la federación a raíz de la reforma política de 1977 [...] se ampliaron los espacios de representación de los partidos minoritarios a *todos* los congresos locales, y se ampliaron también el número de partidos políticos en competencia y el espectro ideológico de las opciones electorales. Pero los ‘diputados de partido’ en 17 congresos locales del periodo 1974-1977 significaron, sin duda, una ruptura con el pasado.

Es posible afirmar que dicha reforma marca el punto de inflexión para la conformación y posterior diseño institucional de los congresos locales que, gradualmente debían adaptar sus reglas y procedimientos internos para dar cabida a conformaciones partidistas variopintas.

Es importante subrayar que antes de 1977, la mayoría de los congresos se integraban por apenas 10 diputados en promedio (Lujambio, 2000; 54). Ello impedía que la poca o nula representación de la oposición fuera un verdadero contrapeso a los designios del partido hegemónico o a las decisiones de otros actores como el gobernador que, como se ha mencionado en anteriores apartados, fungía como jefe político en todo el estado.

De este modo, la reforma electoral hizo que la democratización de los congresos locales ocurriera de manera gradual, al ir permitiendo el acceso de distintos partidos al órgano parlamentario. El carácter paulatino de este cambio se debe, según Lujambio a que de este modo, no se vulneraron en forma súbita, los intereses de las élites locales y se dio cauce al requerimiento de órganos legislativos cada vez más plurales y menos restringidos por los designios de los ejecutivos locales.

Al contenido de la mencionada reforma electoral se debe agregar, la creación de órganos encargado de dar certidumbre a los procesos electorales así como transparencia en sus resultados.

A pesar de no existir una competencia política real en México, durante el presidencialismo las elecciones cumplían tareas de vital importancia para el régimen como refrescar su legitimidad periódicamente, premiar o castigar facciones y políticos dentro del partido y mantener viva la institución de la sucesión presidencial (Magaloni, 2006). Sin embargo, la función principal que las democracias recargan en las elecciones –elegir de entre varias opciones a aquellos que ocuparán cargos de poder- pudo desarrollarse sólo hasta que se dio una reforma constitucional en 1996 que estableció las “condiciones institucionales apropiadas para garantizar elecciones libres y limpias”(Monsiváis, 2009; 10).

Entre las más importantes contribuciones a la certidumbre institucional que agregaba la reforma de 1996, se encontraba la creación de un órgano electoral autónomo encargado de organizar y calificar las elecciones. Asimismo, se respondió a la necesidad de contar con una institución jurisdiccional para solucionar situaciones contenciosas o violatorias a la normatividad electoral.

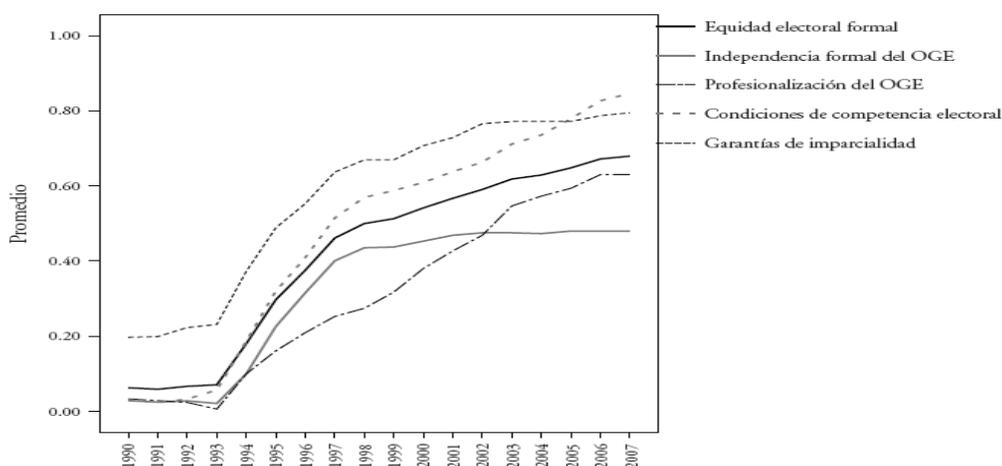
El avance democratizador en términos electorales llevó a desarrollar un marco institucional sensible a la necesidad de articular formalmente las distintas corrientes, poderes e intereses de una sociedad diversa. A este propósito contribuyó la creación de órganos locales garantes de la legitimidad procedimental ante una ciudadanía que

reclamaba su propio espacio en la participación política y social mediante órganos electorales autónomos, capaces de institucionalizar la competencia y limpieza electorales.

Además de de establecer la forma, jurisdicción y funcionamiento de los máximos órganos electorales a nivel federal, la reforma de 1996 impulsó “criterios básicos de equidad electoral para las legislaciones locales con el fin de evitar que los estados se rigieran por leyes en las que podían no estar contempladas las garantías introducidas por la reforma de ese año” (Monsiváis, 2009; 12).

En el siguiente gráfico se puede observar cómo las entidades federativas fueron teniendo condiciones institucionales cada vez más propicias para un juego electoral justo y equitativo. Esta medición va de 0 a 1 donde “0” equivale a la ausencia de elementos para una elección justa y “1” indica un escenario propicio para una contienda equitativa. Las líneas en la gráfica describen la evolución de las garantías jurídicas en los estados en términos de regulación de elecciones libres, equitativas y competitivas.

Gráfico 1. Evolución de los componentes de la equidad electoral formal en las entidades federativas en México (1990-2006).



Fuente: Monsiváis (2009; 18)

*Las siglas “OGE” refieren a los Órganos de Gobernanza Electoral, que son espacios institucionales (institutos y juntas electorales locales) que permiten el desenvolvimiento de elecciones limpias, justas y equitativas.

2.3.3.- Competitividad en las elecciones locales y sus consecuencias en la conformación gubernamental de los estados.

La competitividad electoral es un tercer factor de transformación (asociado a la modificación del entramado electoral anteriormente expuesta), que afectó la conformación y comportamiento de los congresos locales.

El triunfo electoral de opciones partidistas distintas al PRI comenzó con la victoria de Ernesto Ruffo en las elecciones para gobernador de 1988 en Baja California, abriendo una espiral de ascenso para la posición en distintos niveles. Así, para las elecciones de 2000, el PRD gobernaba 5 estados de la República (D.F., Tlaxcala, Nayarit, Baja California Sur y Zacatecas) y el PAN lo hacía en 6 (Guanajuato, Baja California Norte, Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes y Querétaro). Es importante retomar este punto porque la sustitución del antiguo modelo hegemónico de dependencia entre los gobiernos y congresos locales y la federación está estrechamente relacionada al ascenso de gobernadores ajenos al PRI; a la inédita conformación de los poderes públicos nacionales que se consolidaría tras estas alternancias y a la conformación de un escenario caracterizado por la competitividad.

Cuadro 2. Rangos de competitividad en elecciones para diputados federales (1994-2000).

	Año de la elección		
	1994	1997	2000
Alta competencia	3	14	19
Competencia	4	5	4
Competencia débil	3	4	6
Ligero predominio	4	7	1
Predominio	14	2	2
Alto predominio	2	0	0
Hegemonía	2	0	0
Total estados	32	32	32

Fuente: Lomelí Meillon, (2003; 110).

En la tabla anterior se muestra cómo a partir de 1994, la cantidad de estados en donde se registraron elecciones muy dispares, se redujo dramáticamente en los procesos de 1997 y 2000, cuando más del 70% de las elecciones fueron competitivas y altamente competitivas.

A raíz de que el PRI dejó de ganar elecciones con resultados de alto predominio en las entidades y gracias a las reformas que permitieron el acceso proporcional a los partidos minoritarios, las asambleas estatales empezaron a transformarse en vitrinas de la competitividad. Así, para 2003 el PAN ya estaba presente en todas las legislaturas estatales con un total de 310 diputados. Además, en tres estados gobernados por ese partido, las elecciones para congresos locales generaron mayorías absolutas dando como resultado gobiernos unificados.

Para ese mismo año, el PRD registraba 157 diputados y tenía presencia en todas las legislaturas locales salvo en Quintana Roo, logrando un gobierno unificado sólo en Baja California Sur.

Por su parte, los partidos minoritarios como el PT o el PVEM, mostraron una presencia constante desde 1994 viéndose beneficiados sobre todo por el flujo del voto volátil y por la representación vía proporcional. Para 2003, el PT tenía presencia en 11 congresos estatales con un total de 20 legisladores mientras que el PVEM logró 9 curules en 7 estados.

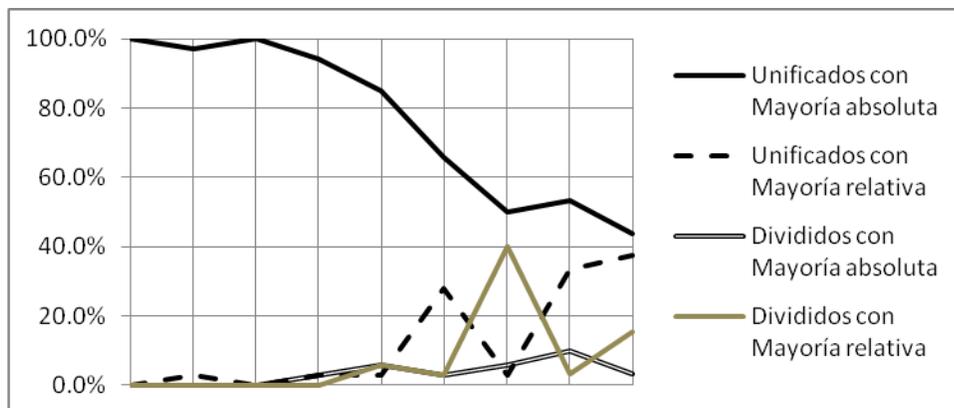
A pesar de la aparente y definitiva pluralización del sistema, los anteriores datos deben interpretarse con reserva. Para 2003, el PRI contaba con mayoría legislativa en 21 estados; y en 16 de ellos, su condición mayoritaria era absoluta dando como resultado 14 entidades gobernadas por el PRI con predominio numérico en el congreso (Lomelí, 2003; 105-8).

De acuerdo con Alonso Lujambio en México han existido dos etapas en torno a la conformación de los gobiernos locales. La primera comienza después de las “elecciones de 1988, cuando ya no existen ‘mayorías calificadas monocolors’ en los congresos locales, y concluye hacia 1993, cuando ya sólo quedaban 23 congresos locales con mayorías

calificadas de un solo partido. La segunda etapa inició en 1994 y desde entonces hemos sido testigos del colapso casi total del fenómeno de las mayorías calificadas unipartidistas” (Lujambio, 2000; 63).

Para comprobar la tesis de Lujambio en el contexto actual, se ha realizado una recolección de datos de los 32 congresos locales en México entre 2009 y 2012. Con estos datos ha sido posible elaborar la siguiente tabla que da cuenta de la situación actual de los gobiernos locales en términos de composición política, relaciones entre Ejecutivo-Legislativo y conformación parlamentaria.

Gráfico 3. Relación del poder partidista en 32 entidades de la República. Porcentajes (1977-2012).



Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000; 68), Balkin (2004; 206) y páginas oficiales de los gobiernos estatales y de las legislaturas de los 32 estados.

El balance obtenido de la tabla anterior comprueba que, los gobiernos unificados con mayorías calificadas es un fenómeno cada vez menos visible en el panorama político local. No obstante, el PRI sigue siendo el partido con el mayor número de gubernaturas al controlar actualmente 20 de las 32 entidades, seguido por el PAN, con 8 y el PRD, con 4.

Uno de los escenarios de mayor fragmentación (gobiernos divididos sin mayorías absolutas), se ha hecho más común, sobre todo desde 1993. No obstante, a partir del 2004, los gobiernos unificados con mayorías relativas han tenido un ascenso considerable.

Actualmente en 15 congresos locales algún partido logró reunir una mayoría del 50%+1, siendo el PRI la fuerza política que en más congresos locales cumple con esta condición necesaria para llevar a cabo reformas secundarias. En el 80% de las asambleas donde se logró una mayoría absoluta, ésta es ejercida por el PRI. El 20% de las legislaturas restantes se divide entre PAN (Guanajuato) y PRD (D.F. y Chiapas).

Por otro lado, las conformaciones gubernamentales resultantes de la condición -mayoritaria absoluta, relativa o sin mayorías- del ejecutivo local, indican que en el 93% de las legislaturas donde hubo una mayoría absoluta, ésta se correspondió con el partido del gobernador. Entre 2009 y 2012 más del 80% de los gobiernos subnacionales son de tipo unificado, 43.8% con una mayoría absoluta para el gobernador y 37.5% con mayoría relativa. El máximo grado de dispersión del poder se daría en gobiernos divididos en donde además el partido el gobernador no alcanza siquiera una mayoría relativa. Esta condición sólo se cumple en 5 estados del país (Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Sinaloa).

Tabla 4. Conformación gubernamental de los estados (2009-2012).

	N	%
Unificado con mayoría absoluta	1	43.
	4	8
Unificado con mayoría relativa	1	37.
	2	5
Dividido mayoritario	1	3.1
Dividido no mayoritario	5	15.
	6	
Total	3	100
	2	

Fuente: Elaboración propia con datos páginas oficiales de los gobiernos estatales y de las legislaturas de los 32 estados.

El incremento en la competitividad electoral que se ha evidenciado en las entidades federativas a partir de la última década del siglo XX es el resultado de una serie de ajustes institucionales derivados de la presión política generada por la oposición ante el debilitamiento de la estructura hegemónica del PRI. Las reformas que permitieron un sistema electoral más justo y equitativo, sin duda detonaron la mayor participación ciudadana en los comicios y a su vez hicieron que los órganos del gobierno se comenzaran a teñir de distintos colores partidistas en su conformación. Esta última consideración tiene implicaciones más profundas, como por ejemplo, la activación de la división horizontal de poderes en los estados y sobre todo, la consolidación de las legislaturas como arenas plurales capaces de llevar a cabo sus tareas formales.

Se destaca que, en más de la mitad de las legislaturas estatales no se logra conformar la mayoría necesaria para llevar a cabo reformas a leyes secundarias y en ninguna existe mayoría calificada para realizar reformas constitucionales de manera unilateral. Sin embargo, llama la atención que un gran porcentaje de los gobiernos tiene conformaciones mayoritarias unificadas, mismas que pueden poner en riesgo la democratización de los estados ante la posibilidad de que el partido del gobernador (que cuenta con mayoría absoluta en la cámara) impida que los congresos realicen sus tareas de vigilancia, fiscalización y perfeccionamiento eficiente de la ley.

No obstante lo anterior, hoy existe en los estados una nueva correlación de fuerzas entre poderes públicos. A pesar de que los gobernadores aún tienen amplios márgenes de maniobra política, sus resoluciones y agendas pueden ser acotadas por los congresos. Así, las legislaturas locales se encuentran en posición de detener o modificar las decisiones del ejecutivo, por lo que se pronostica una participación parlamentaria más intensa en términos de iniciación, reforma o derogación de leyes, composición de la administración pública y aprobación del presupuesto anual.

Si bien la condición predominante que operó durante la era de hegemonía priista impedía que el congreso realizara funciones deliberativas y que adquiriera un rol relevante en la formulación de políticas públicas, esto también permitía la veloz implementación de programas gubernamentales. Empero, el rompimiento de esta condición hizo que se

generaran nuevas restricciones a la toma de decisiones, por ejemplo la consecución de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas presentes en cada congreso local. La segunda implicación fue la necesidad del Ejecutivo local de establecer negociaciones con Legislativo para dar cumplimiento a su agenda gubernamental.

Al romperse la unidad de propósitos entre la legislatura y el gobernador, este último dejó de imponer su agenda en el congreso, además de que, al no ser del mismo partido que el Ejecutivo federal, y ante la desaparición de los mecanismos de control presidencial sobre los Ejecutivos locales, la agenda de las entidades, se definió como el resultado del diálogo entre el gobernador y los demás poderes públicos.

En conclusión, los Congresos locales han sufrido una transformación política de gran envergadura que propicia entornos de mayor competitividad entre los partidos y participación más fluida, bajo los causes formales, entre los poderes, ya sea a nivel meramente local (municipal o estatal) junto con el federal, debido entre varios factores a la gestión de nuevas políticas e instituciones electorales, mayores facultades en el manejo de los recursos públicos, modificaciones a las políticas fiscales que impactan en una nueva dinámica federal y, por supuesto, la fragmentación política que permite la pluralidad y competencia entre los partidos políticos al interior de los congresos.

Se ha descrito cómo afectaron las prácticas de los gobernadores al funcionamiento adecuado de las cámaras bajo el contexto de partido hegemónico y como supeditaron sus facultades legislativas a meras prácticas de legitimación política de los Ejecutivos estatales. Dado que éstos aglutinaban las fuerzas políticas y élites locales y las repartían en diversos nichos de poder, ya sean institucionales, económicos o gremiales, era importante que existiera una cabeza local que cohesionara tantos intereses dentro de un solo partido. Es por ello que la figura del gobernador fungió como elemento indispensable para mantener la unidad partidista y el orden de los poderes al tiempo que recibía de manera explícita la confianza del Presidente de la República. Es por ello que los órganos legislativos estatales, con una abrumadora mayoría del partido oficial, debían sumisión al gobernador, con lo que se facilitaban las tareas administrativas, fiscales y políticas de la agenda presidencial, del partido y del gobernador.

En segundo lugar, es importante explicar la estructura interna y las funciones de los congresos locales bajo esta óptica, ya que, al no existir fuerzas políticas de oposición o ser mínimas, el partido oficial pudo subordinar las facultades formales de los órganos legislativos a nuevas prácticas que mantuvieran la línea marcada por el Ejecutivo estatal, la dirigencia partidista y el Presidente. Era el gobernador quien mandaba sus propias propuestas e iniciativas y los congresos sólo las ratificaban. Las reglas internas de los congresos eran dictadas por el partido quien distribuía a las diversas fuerzas políticas locales y las unificaba en torno a las comisiones.

Fueron las comisiones, el órgano que ostento por muchos años la batuta política del partido dentro de los Congresos, ya que en ellas se ratificaban la gran mayoría de las iniciativas mandadas por el gobernador, a lo que el pleno sólo levantaba la mano y votaba lo que previamente fue acordado. Al mismo tiempo el PRI creó *La gran Comisión* como vigilante de sus designios y para asignar a ciertos diputados dentro los órganos de las comisiones y mantener la cohesión partidista, además de rendir cuentas al gobernador y repartir a los diversos personajes que aglutinaban como son líderes locales, sindicales, caciques y caudillos para alternarlos y dar legitimidad a los preceptos de la no reelección.

A partir de la gradual alternancia política que se dio en los congresos locales, en los municipios y en los estados, poco a poco se presentaron mayores impactos democratizadores en los puestos de las gubernaturas y que impactan al sistema político en su totalidad debido a que se dará una nueva interrelación entre los órdenes de gobierno.

En dicha alternancia el papel de los Congresos Locales fue fundamental porque se recuperaron sus facultades, hasta ese momento inhibidas por las prácticas políticas impuestas por gobernadores y partido. En primer lugar se gestionó la independencia fiscal de las entidades estatales con respecto al gobierno federal. Con la reforma al artículo 115 de la Constitución, inicia un nuevo camino para el rumbo del federalismo con más autonomía de recursos económicos para los gobiernos municipales. El gobernador perdía más fuerza al dejar de intervenir en la repartición financiera a los municipios. Al rendir éstos su presupuesto al poder legislativo, las nuevas prácticas políticas dieron un giro hacia la negociación. Por supuesto, el gobernador también se vio influido sobre todo ante la

sujeción del Presidente de la República. Al mismo tiempo la Ley de Coordinación fiscal y la creación de la CONAGO dieron autonomía a los estados.

Por otro lado, el nuevo andamiaje electoral determinó la nueva composición partidista y transformó las relaciones entre los poderes al hacer que éstos, desde la estructura formal generen acuerdos y negociaciones en torno a las agendas prioritarias de la coyuntura. Este nuevo esqueleto electoral se comenzó a construir desde la reforma política de 1977 donde incluyen a los diputados de partido y se comienza a preparar el terreno de las nuevas fórmulas mixtas de integración y representación legislativa. Con ello crecen de manera exponencial las curules de congresistas y también las opciones partidistas distintas al entonces partido hegemónico. A mismo tiempo se generaron nuevas reglas de contienda electoral libre y transparente lo que devino en 1996 en la creación del IFE así como en órganos judiciales que garantizaran las elecciones.

Finalmente, la nueva dinámica de competitividad al interior del sistema de partidos, afectó las nuevas conformaciones legislativas de los estados. El ascenso de los partidos de oposición a puestos políticos y el aumento de mayores diputaciones ostentadas por éstos generaron la ruptura de la mayoría absoluta. Así, presidentes municipales, cabildos, legisladores y, más adelante gobernadores de otras fuerzas políticas intervienen en la creación de nuevas leyes en prácticas de mayor negociación y acuerdos. Esto es lo que determina la nueva competitividad partidista en el país. La propuesta de políticas públicas, acuerdos legislativos en torno a reformas políticas locales y federales, la resolución de los presupuestos son elementos que se discuten desde una nueva perspectiva de gobiernos plurales. Los congresos locales son el reflejo de la nueva interacción del sistema político donde será importante medir todas las variables para conocer su impacto y generar escenarios donde las políticas públicas, presupuestos y reformas políticas se den acorde a las necesidades más apremiantes de la sociedad.

III.- Avances y retrocesos en la representación democrática local en México.

En los capítulos precedentes se han expuesto los marcos conceptuales e históricos que caracterizan el fenómeno de los parlamentos subnacionales. Otro enfoque de estudio y análisis de dicho fenómeno se encuentra en los marcos jurídicos e institucionales. La observación, la comparación y el análisis de los 32 congresos estatales del país será la constante a lo largo de este capítulo con el fin de sustentar cuál ha sido su desarrollo plural, las modificaciones de la institución legislativa a partir de la nueva dinámica pluripartidista; así como las estructuras jurídicas que determinan su organización, sistematizan sus funciones y delimitan su relación con el resto de los poderes en cada estado. De esta forma se establecen las condiciones para estudiar los avances, retrocesos y temas pendientes al interior de los congresos locales.

Aunado a lo anterior, se emplazan las proposiciones empíricas necesarias para exponer y cimentar la propuesta del Modelo Parlamentario Profesional y Humanista que precisan nuestros congresos subnacionales para que, a partir de su consolidación institucional, construyan una representación parlamentaria democrática capaz de atender las expectativas de la sociedad y formar un contrapeso eficaz a los ejecutivos locales.

Para lograrlo, es importante reiterar que el nivel de involucramiento de los Poderes Legislativos estatales en la formulación de Políticas Públicas –función eminentemente administrativa- estriba en la creación de los marcos normativos que las regulan y en los temperamentos de las leyes que delinear su organización y funcionamiento, permitiéndoles realizar tareas formalmente legislativas, pero materialmente administrativas como el hecho de erigirse en órgano de fiscalización y autorización del presupuesto estatal.

En función de los propósitos establecidos, este capítulo se divide en tres partes. La primera expone y explica el entramado jurídico del Poder Legislativo, sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General (Congreso de la Unión) y los Reglamentos a las leyes orgánicas del congreso

federal en primera instancia. Después, en el mismo apartado, se hará un análisis comparado del sistema jurídico legislativo estatal.

La segunda parte versa sobre el desarrollo de las instituciones legislativas que se han creado con base en la nueva dinámica de pluralidad política en las entidades federativas y también se desarrollaran marcos comparativos entre distintas legislaturas. Asimismo se explicará cómo funciona el proceso legislativo bajo esquemas de interacción entre varios partidos a lo largo de todo el entramado legislativo es decir, cómo se desenvuelven las dinámicas de los partidos en los órganos de decisión al interior de los congresos.

Por último, la tercera parte expone tanto los avances como los retrocesos en la creación de una nueva institución legislativa subnacional. Con base en el marco referencial del parlamento democrático moderno que promueve la profesionalización, transparencia y rendición de cuentas. Con esto se buscará explicar el por qué los congresos, a pesar de la constante institucionalización de sus estructuras internas, aún no se posiciona como actor de contrapeso con respecto al Poder Ejecutivo estatal y cuál es su impacto en las dinámica en el ámbito de los niveles federal, estatal y municipal.

3.1.- Análisis de régimen jurídico del Poder Legislativo en México.

Debido a la progresiva transición democrática del país, donde el partido hegemónico fue perdiendo terreno político en una ola democrática que tuvo su epicentro precisamente en las formas de representación política que se dibujan a través de la asignación distrital en los estados de la República, el poder legislativo inició un periodo de restructuración que debía reflejar las nuevas dinámicas sociales, económicas y políticas del país.

Con las elecciones intermedias de 1997, la dinámica interpartidista en el Congreso de la Unión -sin una mayoría absoluta del partido dominante- impactó su propia dinámica con la generación de una nueva configuración jurídica. A partir de este hecho, se expondrán las reformas inherentes al Congreso de la Unión que posteriormente repercutieron en las legislaciones estatales. En primer lugar se plasma la importancia de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos como columna vertebral de la arquitectura normativa del Poder Legislativo. En orden jerárquico seguirá la Ley Orgánica del Congreso General y, por último el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El producto de esta caracterización de estas modificaciones normativas del congreso federal, será el punto de partida para establecer las bases de la comparación jurídica de los congresos locales.

3.1.1.- Constitución Política.

El análisis inicial parte de las preguntas ¿cuáles han sido las reformas constitucionales que han impactado en el funcionamiento del Poder Legislativo, tanto federal como local? y ¿cuál es la correlación que existe entre las reformas constitucionales, el pluripartidismo al interior de los congresos y la modificación de sus leyes orgánicas?

Para responder la primera pregunta se debe revisar la historia de las reformas constitucionales en materia legislativa. En el año de 1977 se dio el primer paso al aprobar la modificación al artículo 115 de la Carta Magna, para introducir la figura del diputado de minoría. Por ende, todos los congresos locales se vieron obligados a modificar su sistema electoral y así, incluir la representación proporcional como parte de la fórmula para su conformación.

No obstante, se debe señalar que algunos congresos estatales habían decretado esta figura de representación, como un mecanismo de legitimación que permitió a los partidos de “minorías” encontrar espacios para su participación política aun antes de la reforma federal de 1977:

- El Estado de México, Sinaloa, Tlaxcala, Aguascalientes, Yucatán, Coahuila, Chiapas, Quintana Roo, Nayarit, Baja California Sur, Guerrero, Querétaro, Nuevo León, y Veracruz permitieron el ingreso de la oposición a través del sistema proporcional, antes de 1977;

- Sonora, Michoacán y Puebla incluyeron la figura de “diputado de partido” el mismo año de la reforma política.

De este modo comienza la modificación de los sistemas electorales que impactaron, con modificaciones subsecuentes, las legislaturas locales y con ellas, se fue materializando el pluralismo político que fue permeando todas las formas de representación política en el país. Como una válvula de escape, las posiciones que los partidos de oposición fueron ocupando, permitieron –si no la aprobación inmediata- el planteamiento de reformas que años más tarde maduraron en un sistema político - electoral garante de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Así, el pluralismo al interior de los congresos se ha desarrollado como un fenómeno de dos vías que influye y resiente el impacto del proceso de transición democrática.

Ya con este contexto histórico, más allá de explicar todas y cada una de las reformas constitucionales en materia de pluralidad política. (Lujambio, 2000; 46), pasaremos al análisis jurídico del Congreso de la Unión, órgano que también juega un rol determinante en los cambios que los congresos locales han realizado a sus ordenamientos institucionales.

3.1.2.- La Ley Orgánica del Congreso General⁸ y su Reglamento de Gobierno Interno.

El Poder Legislativo de la Unión vivió su punto de no retorno en 1997. Es en este año electoral, cuando se renovó la LVII legislatura, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Su conformación se materializó a partir del equilibrio entre 5 partidos: PRI, PAN, PRD, PVEM y PT.⁹

⁸ El sustento constitucional del poder legislativo se encuentra plasmado en el título tercero, a partir de los artículos 50 y hasta el 70. Además el artículo 135 contempla la intervención de las legislaturas locales para las reformas constitucionales.

⁹ El PRD obtuvo 125 curules, el PAN 122, el PVEM 6 y el PT 7 curules y 2 independientes. Esta composición representó el 50 % de todos los escaños. Por su parte el PRI tuvo 239 diputados, que representaron el 47.8% de la Cámara baja.

Ante esta correlación de fuerzas políticas se llevó a cabo, en 1999, la creación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Esta nueva ley trajo consecuencias importantes en la composición del Congreso de la Unión e incentivó su gradual desarrollo y profesionalización. A grandes rasgos, el eje temático más relevante de esta Ley giró en torno a la creación de dos órganos de gobierno fundamentales:

a) La Mesa Directiva que se consolidó como el órgano de dirección que rige todo el entramado jurídico de la Cámara. Sus atribuciones y características se describen en los artículos 17 al 25 del Título Segunda de Ley Orgánica del Congreso General; y para aprobar su conformación se requiere de la mayoría calificada en una votación plenaria.

b) La Junta de Coordinación Política, órgano que sustituyó a la Gran Comisión y al Régimen Interno de Concertación Política. Se integra por todos los líderes de Grupos Parlamentarios reconocidos en la Cámaras y tiene como objetivo conducir y coordinar las tareas políticas y administrativas, impulsando entendimientos y convergencias entre los miembros de la legislatura. Su funcionamiento e integración se regula en el Título Segundo sobre de la Ley Orgánica, específicamente del artículo 31 al 36.

Además se crearon y definieron otras figuras como los grupos parlamentarios, que no sólo se entienden en función de la pertenencia partidista, sino de su capacidad para influir en la capacitación legislativa, el conocimiento y manejo de los temas en la agenda y la asesoría técnica de los mismos.

Por otro lado, con la nueva Ley, se ajustó el número y precisión temática de las comisiones; y se crearon órganos administrativos como la Secretaría General, la Unida de Capacitación Permanente para los legisladores y la Contraloría General. (Orta, 2004; 23-24).

Caso de análisis aparte requiere el Reglamento Interno de Ley Orgánica del Congreso Federal ya que su funcionamiento es previo a la Ley Orgánica del Congreso General, en específico desde 1934.

En suma, con la creación de la Ley Orgánica y su Reglamento, se establecieron las condiciones mínimas de institucionalización parlamentaria que afectan positivamente el desempeño de los legisladores, dotándolos de capacidades técnicas – funcionales; y dan estabilidad al proceso legislativo, sistematizando las atribuciones que el propio diseño constitucional asigna al Congreso de la Unión. Con todo, los congresos estatales han tenido un avance más significativo que el propio Congreso de la Unión, afirmación que se evidencia más adelante.

3.2.- Análisis comparado de los regímenes jurídico-legislativos de los congresos estatales.

La exposición anterior sobre el régimen jurídico del Congreso de la Unión fue necesaria porque es el indicador de base y comparación para conocer cuál es el estado de la evolución jurídico-institucional de los congresos subnacionales. A pesar del carácter autónomo con respecto al poder federal, no fue sino hasta la década de los noventa que los congresos locales emprendieron su camino de institucionalización y consecuente autonomía, debido -entre otros factores- a la pluralización partidista de su integración.

A continuación se expondrá la evolución y desarrollo jurídico e institucional de los 32 parlamentos estatales.¹⁰

El proceso de institucionalización en los Congresos Estatales, con un marco normativo que organizara y sistematizara su funcionamiento, inició con el caso del estado de Jalisco en 1972 y continuó con Chiapas, Hidalgo, Tamaulipas y Yucatán en la década de los 80. Sin embargo este proceso se consolidó en la mayoría de los estados de la República (20 de 32) a partir de la década de los 90: (Tabla 3.1)

Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana

¹⁰ La siguiente información fue tomada del “compendio estadístico” en Balkin (2004). *El Poder Legislativo Estatal en México; Análisis y Diagnóstico*.

Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas aprobaron su Ley Orgánica durante la década de los 90 y 17 de ellos la modificaron a partir del año 2000.

Sólo 5 Congresos Estatales expidieron su Ley Orgánica después del año 2000: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Michoacán, Tabasco y Tlaxcala;

Tabla 3.1. Marco jurídico de los Congresos Estatales.

Entidad Federativa	Fecha de publicación de la Ley Orgánica del Congreso.	Fecha de última reforma.	Fecha de publicación del Reglamento Interior del Congreso.	Fecha de última reforma.
Aguascalientes	26-mar-01	Sin reforma	17-jun-01	Sin reforma
Baja California	25-jun-02	14-ene-03	No existe	Ninguna
Baja California Sur	10-dic-90	13-jun-02	No existe	Ninguna
Campeche	03-jul-00	Sin reforma	No existe	Ninguna
Chiapas	11-feb-87	23-ene-03	23-sep-73	23-ene-03
Chihuahua	01-oct-95	22-feb-03	No existe	_____
Coahuila	06-sep-94	30-jun-98	24-feb-40	Anacrónico
Colima	30-ene-99	04-nov-00	27-ago-88	08-nov-97
Distrito Federal	04-may-99	05-dic-02	13-sep-99	29-abr-03
Durango	01-jul-99	25-jul-99	No existe	_____
Estado de México	15-sep-95	11-dic-02	15-sep-95	11-dic-02
Guanajuato	24-feb-95	05-abr-02	30-jul-02	Sin reforma
Guerrero	11-jul-99	29-oct-02	No existe	_____
Hidalgo	07-ene-82	11-ene-93	Derogado	_____
Jalisco	26-jul-72	31-mar-01	*	
Michoacán	13-mar-03	Sin reforma	No existe	_____
Morelos	12-nov-97	27-sep-02	04-nov-98	30-jul-01
Nayarit	01-ago-84	08-mar-00	08-nov-17	20-dic-02
Nuevo León	16-sep-92	02-ago-02	16-sep-92	11-mar-03
Oaxaca	04-nov-95	27-abr-02	04-nov-95	27-abr-02
Puebla	26-nov-99	08-feb-02	12-mar-99	08-mar-02
Querétaro	23-sep-97	18-ene-02	17-sep-91	17-ago-01

Quintana Roo	25-oct-95	15-feb-02	15-ene-75	Sin reforma
San Luis Potosí	31-mar-97	20-mar-01	28-dic-93	13-sep-97
Sinaloa	20-nov-95	18-ene-02	05-sep-59	Anacrónico
Sonora	28-may-98	Sin reforma	29-may-71	Sin reforma
Tabasco	26-ene-02	Sin reforma	02-feb-02	Sin reforma
Tamaulipas	16-abr-86	11-sep-02	02-abr-86	11-sep-02
Tlaxcala	14-ene-02	Sin reforma	15-may-02	Sin reforma
Veracruz	27-jul-95	27-feb-03	19-nov-96	30-ene-03
Yucatán	24-nov-88	12-jun-95	No existe	_____
Zacatecas	03-dic-98	07-mar-02	15-ago-01	Sin reforma

Por otro lado, con base en la misma tabla y hasta la fecha de realización del “compendio estadístico” que se toma como referencia¹¹, sólo 6 Congresos Estatales no han realizado reformas posteriores a la publicación de su Ley Orgánica: Aguascalientes, Campeche, Michoacán, Sonora, Tabasco y Tlaxcala; de las cuales 5 de ellas fueron publicadas después del año 2000. Más aun, sólo las legislaturas de los estados de Coahuila, Sonora, Yucatán, Hidalgo y Durango no han realizado reforma alguna posterior al año 2000. Estos hechos confirman la actitud dinámica de los congresos subnacionales para mantener su organización y funcionamiento, actualizada a las condiciones políticas de la democracia parlamentaria plural, para mantener su funcionalidad.

En lo que concierne a los Reglamentos Interiores que las legislaturas locales expiden con base en su Leyes Orgánicas, aquellas no han mantenido la línea reformista que ha caracterizado al Congreso de la Unión; su creación muestra signos dispares que no permiten inferir explicaciones a priori. Así, en 8 estados no existe un Reglamento Interior del Congreso (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán y Yucatán) y en uno más, fue derogado (Hidalgo).

En el mismo sentido:

¹¹ Ibidem.

- Sólo Congresos como los de Chiapas, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, el Estado de México y Veracruz (6) aprobaron sus reglamentos el mismo mes que su Ley Orgánica.
- Los Congresos de Aguascalientes, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y el Distrito Federal (7), reformaron su Reglamento Interior hasta cuatro meses antes de que reformaran su Ley Orgánica.
- Los Congresos de Zacatecas, Nayarit y Morelos tuvieron un desfase de entre uno y dos años para adecuar las sus Reglamentos Interiores a las reformas que hicieron a su Ley Orgánica.

Coahuila, Colima, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora son estados que repitieron el patrón del Congreso de la Unión al emitir su reglamento antes que su Ley Orgánica.

Mención aparte merecen los casos de dos estados donde se han desarrollado reglamentos específicos en distintas materias:

- Morelos cuenta con un Estatuto de Servicio Civil de Carrera
- Jalisco ha desarrollado cinco reglamentos internos: “Reglamento interno de la Ley de Transparencia e Información Pública”, “Reglamento de escalafón y capacitación del Poder Legislativo del estado”, “Reglamento de las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos que laboran en el Poder Legislativo” y “Reglamento del servicio civil de carrera del Poder Legislativo del Estado”, *razón por la que no cuenta con Reglamento Interior

A partir de la relación e influencia del marco normativo del Congreso de la Unión hacia los Congresos Locales, resulta posible y de utilidad hacer un análisis comparativo, tanto de las leyes que los rigen, como de las instituciones y órganos que facilitan la toma de decisiones en su interior. Estos parámetros serán importantes para que, con la conceptualización de la institucionalización parlamentaria (profesionalización,

transparencia y rendición de cuentas), se proponga un modelo parlamentario moderno acorde a las nuevas transformaciones sociales del país.

3.3.- Análisis comparado de procesos de institucionalización.

El diseño jurídico del Congreso de la Unión ha repercutido en los procesos de institucionalización de los congresos subnacionales, así como la dinámica política repercute en las modificaciones al orden legal. Esta relación muestra la complejidad propia de un órgano colegiado como son los congresos estatales como estructuras e instituciones organizadas de forma política y social, aunada al factor de la representación política y bajo un sistema jurídico autónomo. Estos órganos colegiados, a lo largo de la transición política del México Contemporáneo han sufrido cambios importantes que se traducen en una institucionalidad renovada.

En este nuevo entramado institucional, dos han sido los órganos centrales de la vida legislativa: los órganos gobierno y los órganos de dirección.

El órgano de gobierno es aquel que conduce o coordina las tareas políticas y administrativas. Este es un órgano permanente pero lo presiden alternativamente diferentes congresistas, elegidos por el pleno o por los coordinadores de los grupos parlamentarios. Es este el órgano resultante de la Gran Comisión del régimen de partido hegemónico, donde las decisiones se tomaban de manera unilateral y sólo por la cabeza política del partido que era el gobernador. Este órgano fungió como vínculo entre los poderes legislativo y ejecutivo. En la actualidad algunos estados preservan la denominación y en algunos casos también se conserva como eje de relación e influencia del gobernador. A continuación se exponen sus denominaciones.

Tabla 3.2. Denominación del Órgano de Gobierno.

Denominaciones del Órganos de Gobierno	Estados
Comisión de gobierno	Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Querétaro
Gran comisión	Baja California Sur, Coahuila, Durango, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán
Comisión de régimen interno	Colima, Guanajuato, Sonora, Zacatecas.
Junta de coordinación parlamentaria	Chihuahua
Junta de coordinación política	Michoacán, Morelos, Veracruz
Comisión de coordinación y régimen interno	Nuevo León
Comisión de administración	Jalisco
Coordinador general de gobierno	Hidalgo
Otros	Baja California.

Por otra parte, la Mesa Directiva es el órgano de dirección común de la actividad legislativa.

Tabla 3.3. Composición y temporalidad de la Mesa Directiva a nivel local.

Estados	Temporalidad de la Mesa Directiva	Integrantes de la Mesa.
Aguascalientes	Un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos Secretarios y Prosecretario
Baja California	Un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, Secretario, Prosecretario
Baja California Sur	Un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, Secretario y Prosecretario

Campeche	Un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente y cuatro secretarios
Chiapas	Presidente y Vicepresidente un mes, los demás integrantes un periodo ordinario	Presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios, y dos prosecretarios
Chihuahua	Un periodo ordinario	Presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios
Coahuila	Presidente y vicepresidente un mes, los demás integrantes un periodo ordinario	Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios
Colima	Presidente y Vicepresidente un mes, secretarios y suplentes un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos secretarios.
Distrito Federal	Un mes	Presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos secretarios
Durango	Un mes	Presidente, vicepresidente, dos secretarios y dos secretarios
Estado de México	Un mes	Presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios
Guanajuato	Presidente y vicepresidente un mes, los demás integrantes un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos secretarios y prosecretario.
Guerrero	Un mes	Presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios, propietarios y dos suplentes.
Hidalgo	Presidente y vicepresidente un mes, los secretarios un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos secretarios

Jalisco	Un mes	Presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios
Michoacán	Cuatro meses	Presidente y cuatro secretarios.
Morelos	Un año	Presidente, vicepresidente y dos secretarios
Nayarit	Presidente y vicepresidente un mes, los secretarios un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes.
Nuevo León	Un mes	Presidente, vicepresidente y dos secretarios
Oaxaca	Presidente y Vicepresidente un mes, los secretarios un año.	Presidente, vicepresidente y dos secretarios.
Puebla	Un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos Secretarios y dos prosecretarios.
Querétaro	La mesa dura un mes y el primer secretario y su suplente todo el periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes.
Quintana Roo	Presidente y vicepresidente un mes, secretarios y prosecretarios todo el periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, secretario y prosecretario
San Luis Potosí	Presidente y vicepresidente un mes, secretario y prosecretario todo el periodo ordinario	Presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios.
Sinaloa	Un mes	Presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios
Sonora	Un mes	Presidente, vicepresidente, dos secretarios y un suplente.
Tabasco	Presidente y vicepresidente,	Presidente, vicepresidente,

	un mes, secretarios y prosecretario todo el periodo ordinario	secretario y prosecretario
Tamaulipas	Presidente y suplente un mes, secretarios un periodo ordinario	Presidente, cuatro secretarios y un suplente
Tlaxcala	Un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios
Veracruz	Un año	Presidente, vicepresidente y secretario
Yucatán	Un periodo ordinario	Presidente, vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes
Zacatecas	Un mes	Presidente, vicepresidente y dos secretarios

De acuerdo a la Tabla 3.3 sólo 3 Congresos estatales establecen como periodo de duración de su Mesa Directiva periodos superiores a un periodo ordinario, específicamente un año, para los casos de Morelos, Veracruz y Oaxaca, aunque este último sólo para los secretarios de la misma. La corta temporalidad de los encargos en las Mesas Directivas de las legislaturas locales permite, más allá de la especialización de más congresistas en las funciones directivas de la Cámara, la dispersión de las mismas entre legisladores de distintas fracciones parlamentarias, lo que tiende a fortalecer la autonomía del Poder Legislativo, frente a un Ejecutivo con mayorías partidarias en los congresos Estatales.

3.4.- Pluralidad en el proceso legislativo.

El proceso legislativo se define como las etapas y pasos que los congresos siguen para el desarrollo de productos legislativo como las leyes y decretos, entre otros. Durante el periodo caracterizado por un régimen de partido hegemónico, un solo partido tuvo el control gubernamental, cancelando toda posibilidad real de competencia política en los

congresos locales. De esta forma, las decisiones en torno a la elaboración de leyes eran tomadas por un partido dominante o incluso desde el Poder Ejecutivo; es decir, el proceso legislativo sólo cumplía con la función de legitimar el entramado institucional de un solo actor con capacidad política real.

No obstante, las primeras reformas al sistema electoral que permitieron el ingreso de otros partidos a la arena del parlamento dieron paso a una competencia gradual donde intervinieron otras fuerzas políticas. El caso de la elección de 1997 y la modificación a la Ley Orgánica del Congreso General aprobada posteriormente, dentro de la misma legislatura, permitió incorporar a la estructura congresional, instituciones que incentivaron la negociación política.

En la actualidad, el proceso legislativo funciona bajo un esquema de pluralidad; esto incluye un esquema de trabajo basado en comisiones que deben procurar mantener en su conformación, la proporción de diputados que los partidos políticos tienen en todo el Congreso. Con esta fórmula, en todos los asuntos que se discuten por temas específicos en ellas, deben pasar por el tamiz de la negociación para lograr los acuerdos que permitan su aprobación definitiva en el pleno.

Asimismo, se incluye la pluralidad de los órganos de gobierno facilita no sólo definir las directrices de la agenda política que se procesa en los Congresos, sino su trato. Por ejemplo, las juntas de coordinación funcionan como espacios de interlocución partidista que limitan la toma de decisiones unilaterales.

En este sentido, sólo nueve entidades federativas (Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Yucatán) no cuentan con un órgano de gobierno plural, similar a la Junta de Coordinación Política empleada a nivel federal. En su lugar, se privilegia una figura anacrónica más semejante a la Gran Comisión.

El pluralismo se convierte en un aspecto relevante de la dinámica institucional de los congresos ya que al coexistir distintas fuerzas representadas dentro del órgano parlamentario, los valores que anteriormente se sustentaban en la condición mayoritaria de un partido, han tenido que modificarse. Esto es, tanto legisladores como grupos

parlamentarios han tenido que adaptar su funcionamiento a las condiciones políticas de órganos cohabitados por otros actores interesados en llevar a cabo sus propias agendas. De este modo, la actividad parlamentaria se tiene que regir bajo nuevos patrones de comportamiento y nuevos valores orientados hacia la cooperación y la coordinación de esfuerzos que demanda la regla democrática mayoritaria.

3.3.- Avances y retrocesos en el fortalecimiento de congresos locales

Como ya se ha mencionado, el principio de la representación política es la actuación en nombre de los ciudadanos, en defensa de sus intereses y por ende, rindiendo cuentas ante ellos por las decisiones de carácter general que se toman en el ámbito de competencia de los diferentes órganos del Estado. Su principio de legitimación es el voto libre y secreto de los ciudadanos, en elecciones competitivas.

Así, encontramos que bajo el principio de representación política subyace la forma en la que un número determinado de votos se transforma en un número determinado también de cargos públicos. Para establecerlo, tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas locales, se ha generalizado un modelo mixto que combina el voto mayoritario de los ciudadanos en los distritos electorales previamente establecidos, con la representación proporcional.

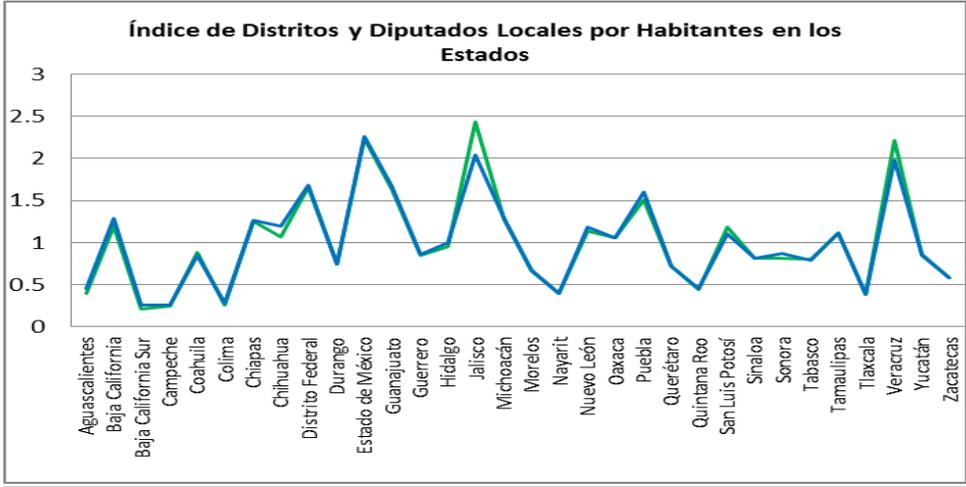
Las reglas para determinar la conformación de los distritos electorales federales en función de los cuales se eligen los diputados por el principio de mayoría relativa establecen criterios que promueven la equidad numérica de su conformación. Es decir, cada distrito electoral está conformado por un número más o menos proporcional al resto. De esta forma, se tiene certidumbre de la equidad en la representación política de los congresistas del ámbito federal.

Sin embargo, en la legislación de los estados de la república no se establecen criterios homogéneos para determinar la razón del número de ciudadanos que debe componer cada distrito local; por el contrario, la evidencia señala que estos criterios son arbitrarios.

Por ejemplo, los estados de Tlaxcala e Hidalgo tienen el mismo número de Distritos Electorales Locales (19); empero, el primero tiene menos de la mitad de habitantes que el segundo. Lo mismo sucede Coahuila y Jalisco: el primero tiene menos de la mitad de habitantes que el segundo, pero ambos, el mismo número de distritos electorales locales (20).

Para mostrar la dispersión de habitantes por distrito electoral y por diputados totales electos (MR + RP) se elaboró la tabla 3.4, donde 1 es el promedio nacional de habitantes por diputados locales y los valores menores a uno indican un número menor de habitantes por cada distrito electoral y diputado del Congreso locales. En sentido contrario, los estados con valores mayores a 1 son estados con más habitantes por distrito y diputados locales que los de la media nacional.

Tabla 3.4 Dispersión habitantes por distritos electorales y diputados locales.



Nota: Para elaborar este índice se dividió el número de habitantes de cada estado entre el número distritos electorales locales de los mismos y se estableció la media de los resultados. Posteriormente, este valor se convirtió en el común divisor de los resultados anteriores por estados para obtener como cociente un valor que reflejara la varianza con respecto del número de habitantes por distrito. Los valores menores a 1 y sus valles, indican en qué medida los distritos de los estados así caracterizados, tienen menos habitantes que la media nacional; mientras más se aleje de uno estos rangos de la curva, mayor será la diferencia. En sentido contrario, los valores mayores a 1 y sus picos, indican en qué medida los distritos de los estados que caen en estos supuestos, agrupan un número mayor de habitantes que la media nacional; mientras más se aleje de uno estos rangos de la curva,

mayor será la diferencia. Posteriormente, se realizó el mismo ejercicio, pero tomando como referencia el número total de diputados por cada Congreso Estatal, es decir, la suma de los diputados electos por el principio de mayoría relativa en cada distrito electoral y los diputados electos por el principio de representación proporcional a partir de listas plurinominales, para saber si la asunción de este modelo mixto de representación atenuaba la dispersión que caracterizó la curva anterior.

En otras palabras, al establecer un criterio común para determinar alrededor de cuántos habitantes deben ser representados por cada Distrito Electoral para evaluar el mapa de los distritos locales actualmente, se encontraría que los Congresos de estados con valores superiores a 1 experimentan una sub-representación de ciudadanos por cada congresista y los Congresos de estados con valores inferiores a 1 experimentan una sobre-representación.

Lo ideal sería que así como cada diputado federal tiende a representar a un número similar de ciudadanos que el resto de ellos, los Congresos Locales establecieran criterios generales para construir distritos electorales un número proporcional de electores.

Por otro lado, si bien es cierto que la institucionalización parlamentaria permite una representación democrática, esta condición precisa de instrumentos para que los integrantes de las legislaturas locales rindan cuentas a sus representados. Como también se ha mencionado, el modelo vertical para materializar este ejercicio se ejerce a través de la reelección consecutiva de legisladores: la posibilidad de castigar o premiar a nuestro representante en función de su desempeño inmediato anterior. Sin embargo, como esta figura no se reconoce en la legislación federal, ni en las estatales y por constituir en sí un campo de investigación autónomo, no se considera como para este ejercicio analítico.

En su lugar, asumamos que para que los representantes respondan ante los representados por el ejercicio de sus tareas y se responsabilicen de sus fallas, es necesario que, por un lado, la institucionalización de los congresos los obligue a informar, explicar y justificar sus acciones, y por el otro, que sean los ciudadanos o estructuras propias al interior de los mismos, cuenten con capacidades efectivas de sanción.

Respecto a la primera, aun cuando el 53% de los Congresos Estatales consideran a la Gaceta Parlamentaria como órgano informativo del quehacer legislativo, quince estados no la reconocen como tal.

Tabla 3.5 Congresos estatales con y sin Gaceta Parlamentaria

Congresos Estatales con Gaceta	Congresos Estatales sin Gaceta
Aguascalientes	Baja California Sur
Baja California	Campeche
Coahuila	Chihuahua
Chiapas	Colima
Distrito Federal	Durango
Estado de México	Guerrero
Hidalgo	Guanajuato
Jalisco	Nuevo León
Michoacán	Oaxaca
Morelos	Puebla
Nayarit	Quintana Roo
Querétaro	Sinaloa
San Luis Potosí	Tabasco
Sonora	Yucatán
Tamaulipas	Zacatecas
Tlaxcala	
Veracruz	

En el mismo sentido, si bien es cierto que prácticamente todos los Congresos se rigen bajo la Ley de Transparencia estatal y cuentan con unidades de transparencia, el régimen jurídico de los Grupos Parlamentarios es deficiente o carente de regulación, por lo que no

son susceptibles de aplicación de dicha ley, lo que resulta en una gestión administrativa opaca y discrecional.

Por otro lado, es fundamental incorporar sanciones a los diputados locales que no desempeñen adecuadamente su encargo, condición que se puede promover a partir del fortalecimiento de las funciones de las Mesas Directivas de los Congresos Estatales como órganos de gobierno que conducen los trabajos parlamentarios, abriendo la posibilidad para que aquellas medidas de apremio que se consideren severas deban ser tomadas de forma colegiada por todos sus miembros y no sólo por el Presidente de la misma.

En este aspecto, se propone las legislaturas locales implementen sanciones a los legisladores que incumplen con sus funciones legislativas básicas, tales como su asistencia a las sesiones del pleno y de comisiones o su colaboración para mantener un desarrollo estable, respetuoso y libre de los debates en tribuna; por ejemplo:

- Seis estados (Baja California, Chiapas, Durango, Tlaxcala, Veracruz y Quintana Roo) no tienen un plazo determinado para que las comisiones emitan dictamen y sólo tres (Guerrero, Guanajuato y San Luis Potosí) contemplan una consecuencia jurídica ante su incumplimiento: proceder al rechazo del dictamen por el principio de *negativa ficta* o retirar el dictamen del ámbito de competencia de la comisión que incumplió, para turnarlo a una especial que lo dictamine a la brevedad.

Continuando con las medidas que promuevan una rendición de cuentas efectiva, es menester modificar el uso que se le da al “fuero legislativo”. En todas las entidades federativas, sin excepción se replica la consideración que en el Congreso de la Unión se le otorga a esta figura. Sin embargo, se debe reconocer que la institución que garantiza la libre expresión de las ideas no puede asumirse como medida de impunidad para los actos que indebidamente los legisladores cometan, fuera de la esfera de sus atribuciones legales.

En este sentido, la tarea pendiente es que el principio de “no procesabilidad” sea sustituido por un fuero de “procesabilidad en libertad”, a efecto de otorgar una protección que garantice el desarrollo de una función legislativa libre, pero la posibilidad de imputar la

responsabilidad jurídica aplicable para los legisladores que contravengan la ley al actuar como particulares.

Además, deben prevenirse dos excepciones a la garantía de “procesabilidad en libertad” cuando:

- a) Los congresistas sean detenidos en flagrancia cometiendo un delito considerado como grave por la ley penal local o el juez que conozca del asunto emita una orden de aprehensión contra el legislador acusado de cometer el delito de la causa penal.
- b) Los congresistas se encuentren separados de su encargo por licencia o suspendidos por cualquier otro motivo y se le impute la comisión de un delito calificado como grave por el código penal local.

Por lo que toca a los catálogos de derechos y obligaciones de los diputados locales, a pesar de que todos los marcos normativos de los Congresos Estatales los contienen, estos son heterogéneos y en muchos casos insuficientes para regular las necesidades del Congreso en cuestión. Para homologarlos, se propone un catálogo mínimo de derechos, prerrogativas y obligaciones de los diputados, sin importar su filiación política o sistema de elección.

Por último, se deben modernizar los órganos administrativos de los Congresos Estatales, revisando las figuras de Oficialía Mayor y Secretarías Generales, de acuerdo a las necesidades de cada Congreso, pero partiendo de la experiencia de la reforma regulatoria que ha experimentado el Congreso de la Unión.

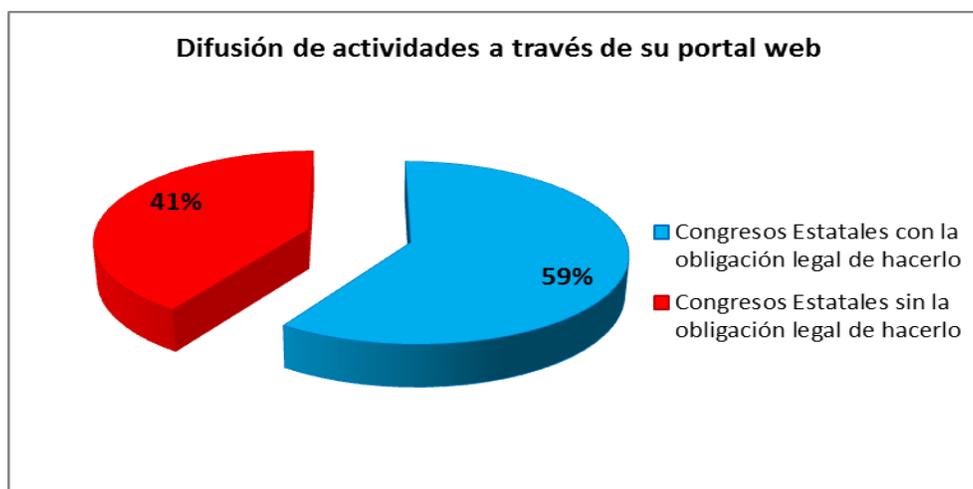
3.4.- Profesionalización y transparencia de los congresos locales.

Para reconstruir el lazo de confianza entre los ciudadanos y sus representantes es necesario revertir la percepción de opacidad y falta de resultados. Sin embargo, a pesar del gran avance que las Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión han

logrado en este rubro, no se ha replicado en los Congresos Estatales. En términos generales, sus páginas electrónicas son deficientes y no cuentan con la información básica de transparencia. Además suelen ser actualizadas en periodos prolongados de tiempo, incluso cuando existe cambio de legislatura.

En este sentido, diecinueve entidades federativas (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) no contemplan la obligación para sus Congresos de tener una página electrónica para la difusión de sus actividades.

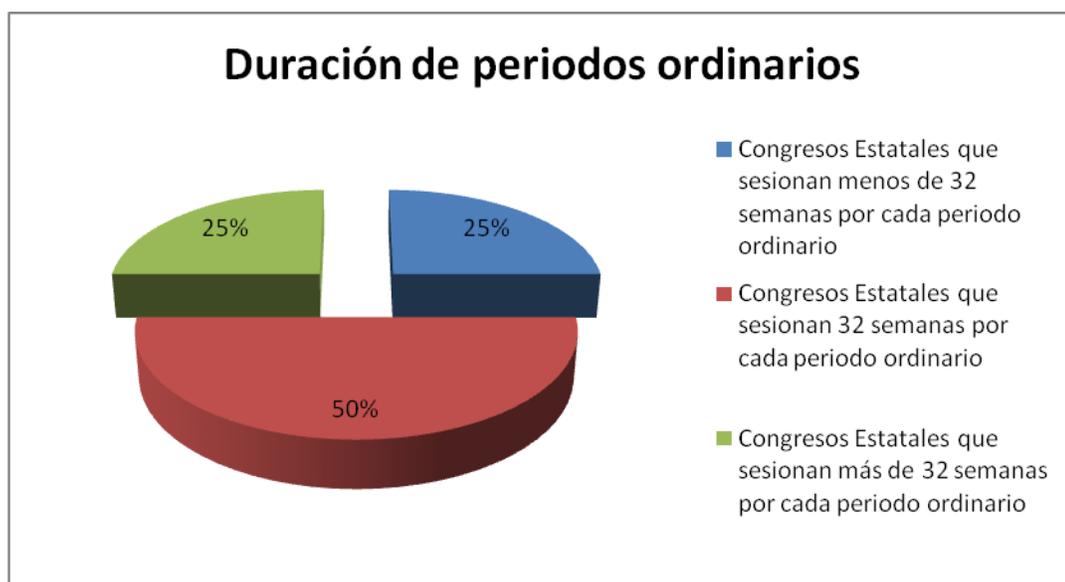
Gráfica 3.6. Difusión de actividades de los congresos a través de portal web.



En relación a la productividad de los Congresos Locales, esta puede caracterizarse a través de un criterio general que se puede constatar en los sus marcos normativos, por medio de la duración de sus periodos ordinarios, que se relaciona directamente con el número de sesiones que pueden llevar a cabo. En este sentido, nueve legislaturas locales tienen periodos ordinarios de menos de 32 semanas (Yucatán, Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Estado de México, Distrito Federal, Chihuahua, Chiapas y Campeche), la mitad de

ellas sesionan durante 32 semanas (Zacatecas, Tabasco, Sinaloa, San Luis Potosí, Quintana Roo, Puebla, Oaxaca, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato, Durango, Coahuila y Baja California Sur); y las seis restantes tienen periodos ordinarios de más de 32 semanas (Tlaxcala, Querétaro, Nayarit, Colima, Baja California y Aguascalientes). Entre las últimas, la de Jalisco es un caso excepcional, pues su legislación establece que su Congreso sesionará por lo menos cuatro veces mensuales durante un total de 5 meses, fuera de los cuales sesionará al menos una vez al mes, es decir los otros 7 meses.

Gráfico 3.7.- Duración de periodos ordinarios de los congresos locales.



Por último, el tercer rubro que define la institucionalización parlamentaria Veintiséis legislaturas locales cuentan con institutos de investigación o áreas equivalentes (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas). De éstos, seis las depositan bajo la supervisión del órgano de gobierno, seis en la estructura administrativa, cinco en un comité y uno con la Mesa Directiva. Del resto no se cuenta con información, aparte de que su titular es designado por

el Pleno. Ninguna entidad las regula en su cuerpo legal superior parlamentario (leyes orgánicas o reglamentos parlamentarios) con la obligación de los Congresos para tener instancias especializadas e independientes de investigación.

¿En qué medida la institucionalización de los Congresos Locales ayuda a construir una ciudadanía activa y representantes verdaderamente vinculados a sus electores? Tanto como los mecanismos de información se vuelven oportunos y permanentes, tanto como en los ciudadanos puedan constatar el desempeño de sus representantes en los sistemas de transparencia, tanto como sus intervenciones y propuestas incidan a favor de sus demandas en los marcos normativos que generan y reforman o argumenten puntualmente su decisión en contra.

El proceso de institucionalización parlamentaria en los gobiernos subnacionales ha seguido una trayectoria paralela al que ha vivido el Congreso de la Unión, en buena medida porque las disposiciones legales que regulan la organización y funcionalidad del último han servido como punto de partida de los primeros. Quizá las carreras legislativas de los congresistas que primero en el ámbito local y luego en el federal, regresan a los Congresos Estatales para implementar los mecanismos de sistematización y control parlamentario que experimentaron, han sido el catalizador del cambio; aunque comprobar esta idea exige emprender un estudio separado del que nos ocupa. Sin embargo, no queda duda que si el grado de avance en las representaciones legislativas de los estados ha sido mayor que el vivido a nivel federal, es porque exige el acuerdo de actores dispersos y se ha hecho en un periodo relativamente corto de tiempo.

El reto es todavía mayor, la representación parlamentaria democrática exige instituciones modernas, dinámicas y funcionales que traduzcan la legitimidad de los votos convertidos en escaños, en decisiones que los electores conozcan, respalden y entiendan. La profesionalización, transparencia y rendición de cuentas que promueve la institucionalización en los Congresos Locales, representa el andamiaje necesario para lograrlo.

Renovar la cercanía y responsabilidad de nuestros representantes con los ciudadanos, nos permitirá además contar con legisladores locales autónomos y sin prebendas a los Poderes Ejecutivos Estatales. Esta es una tarea tanto de los agentes pasivos, como de los activos de la representación, pero quienes hemos tenido el privilegio de servir desde la esfera pública, sabemos que somos nosotros quienes debemos dar los primeros pasos.

IV. Un modelo de representación democrática humanista en las legislaturas locales mexicanas.

4.1. Retos y dificultades para implementar un modelo de representación democrática.

A partir de la década de los años setenta, con la llegada de los partidos políticos de oposición en cargos ejecutivos como en las curules parlamentarias, la hegemonía del PRI y el gobierno autoritario del Presidente de la República, así como de los gobernadores, el país comienza a su cambio político y su desarrollo democrático. La pluralidad política comienza a observarse con más fuerza a lo largo de los tres ámbitos de gobierno y, sobre todo, en los congresos locales donde nuevos partidos políticos interactúan, dialogan y negocian con base en un orden jurídico que siempre estuvo para legitimarlos pero que nunca se usó como equilibrio, balance y contrapeso, de las decisiones impuestas por la figura aplastante del gobernador. Por primera vez, México inicia un camino por la democracia representativa.

Dentro de los congresos locales se comienza a transformar todo el orden jurídico que estructura la vida interna del Poder Legislativo. Basados en la nueva dinámica pluripartidista, los órganos internos de las legislaturas muestran el desarrollo creciente de los partidos políticos y ponen en evidencia las ventajas y desventajas de la institucionalidad representativa de México. Y precisamente es la representación del poder legislativo, el primer punto que será analizado en el siguiente capítulo con el fin de definir las características, retos y desarrollos que el país ha tenido en materia de legislación local.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que México se constituye como una República representativa. Los ciudadanos nombran a sus representantes quienes deberán responder a las necesidades en un ámbito institucional diseñado para ello: el parlamento. Desafortunadamente y a pesar de la precedente exposición sobre las nuevas fuerzas políticas legislativas en las entidades federativas, los poderes legislativos estatales no cumplen de forma cabal con la función principal para lo que fueron creadas: la representación política de los ciudadanos. El país solo es

representativo en el papel y esto se debe, en gran medida, a la confluencia de múltiples variables.

En capítulos anteriores se han contextualizado los componentes temáticos de la representación. En la actualidad, democracia y representación son uno y lo mismo. La diversidad socio-cultural, las nuevas relaciones económicas y los crecientes flujos demográficos hacen impensables otras formas de organización democrática aunque sí existan bajo contextos que no se analizarán en este planteamiento. Quizá el factor más importante que justifica la viabilidad de los gobiernos representativos en los Estados-nación contemporáneos sea la convivencia de poblaciones diversas. Esa es la diversidad que se supone, debería estar presente en los entramados parlamentarios, ya sea nivel federal o estatal aunque, desde la perspectiva jurídica propia de los congresos locales, es la diferencia en el orden institucional la que ha frenado el desarrollo de la representación política.

La dinámica tripartidista PRI-PRD-PAN se extiende por gran parte del país sin que haya una verdadera adaptación de las necesidades específicas de las comunidades a través de estos partidos. Aunque existen casos de partidos locales, estos no tienen un alcance adecuado con todos los actores estatales y sólo representan los intereses de algunos sectores influyentes. La diversidad social no participa en el interior de los congresos locales.

Aunado a ello, se ha confundido la diversidad política con diversidad jurídica. Este es sin duda un matiz que requiere de una explicación muy técnica. Como se ha mostrado en el capítulo tres al hacer la comparación jurídica de los congresos estatales y tal como se expondrán en las recomendaciones siguientes, los congresos al reivindicar su independencia de los otros poderes y poco a poco al descentralizarse de las figuras legislativas de la Cámara de Diputados federal y de la Cámara de Senadores, han realizado las modificaciones necesarias a su normatividad es decir, a sus leyes orgánicas y reglamentos. Sin embargo, al justificar estas acciones como reflejos propios de sus sociedades, no han generado los mecanismos institucionales que permitan diseños más eficaces de la acción legislativa. No se han desarrollado los órganos necesarios ni se ha permitido que las actividades especializadas como las administrativas y de fiscalización recaigan en las estructuras establecidas previamente.

4.2. Recomendaciones y Propuestas de acción a nivel legislatura:

Con base en la recolección de información y las experiencias vividas de manera directa e indirecta a lo largo de los años como militante del Partido Acción Nacional, se presentan una serie de recomendaciones y propuestas en torno al funcionamiento de las legislaturas nacionales. Se debe mencionar que algunas de estas recomendaciones han sido planteadas dentro de los propios órganos legislativos estatales, otras más en foros académicos y ciudadanos así como en diversos espacios de discusión partidista.

Estas recomendaciones tienen la intención de servir como sustento para la conformación de un nuevo modelo de legislatura local con los requerimientos democráticos y humanistas que demanda nuestro país. En este apartado se justifican cada una de las propuestas con base en el marco conceptual expuesto en los capítulos precedentes, particularmente, el primero en el cual se plantearon un conjunto de conceptos y variables necesarias para la comprensión del fenómeno que aquí se estudia.

- Todos los congresos deben contar con servicios de información en Internet de cada Cámara, como el medio por el que se da a conocer su estructura, composición, información legislativa, actividades y otros temas de interés general.

A simple vista se puede comprender la importancia que tiene Internet, no sólo en el ámbito político sino como herramienta de comunicación de las sociedades. Por supuesto que en el contexto legislativo, la presencia de la herramienta permitirá un mejor desarrollo de muchas, sino es que todas las funciones, legislativas, representativas, administrativas, de control y jurisdiccionales de las asambleas. Como elemento importante de una democracia contemporánea, el acceso a Internet permite la transparencia, la accesibilidad y la rendición de cuentas que los representados requieren saber con respecto a sus representantes políticos. Es necesario presentar la información básica, tanto de los congresos, de las bancadas y de los diputados en particular, así como los organigramas de la estructura legislativa.

Contar con una página accesible y amigable, contribuye a generar un vínculo de mayor proximidad entre representantes y representados. En este sentido, la noción de rendición vertical de cuentas planteada por Manin, Przeworski y Stokes (1999) se convierte en una meta asequible más que una promesa democrática. Se puede asumir que mientras los ciudadanos puedan conocer las prioridades y el desempeño de sus representantes, es posible construir gobiernos democráticos sólidos en los estados no sólo a partir de las peticiones ciudadanas sino de la vocación informativa del congreso para comunicar a los gobernados los principales procesos que se llevan a cabo dentro de sus órganos internos, las acciones de sus integrantes y los recursos que se emplean para mantener a la legislatura en funcionamiento.

En el apartado de estructura, será obligatorio que las asambleas den a conocer el nombre, tipo y cantidad de comisiones legislativas así como los datos biográficos y político-partidistas de quienes las integran como miembros, secretarios y presidentes. De igual manera, se requiere conocer otros órganos de gobierno dentro de la asamblea como la Mesa de Decanos y la Mesa Directiva.

Dentro de la estructura, se incluye también el organigrama de la legislatura (incluyendo órganos de investigación) así como la descripción de los cargos operativos de la organización, pues a pesar de no ser datos de contenido político, constituyen información básica para entender el funcionamiento del órgano parlamentario. Como ejemplo tenemos a Sonora, cuya ley orgánica hace que la responsabilidad de proporcionar información a la unidad de transparencia por internet, recaiga en las direcciones generales.

La composición de la asamblea no sólo debe publicarse por partido, sino en términos de género, principio electivo y datos de circunscripciones con datos transversales en el tiempo, es decir, que informen de la composición en estos mismos términos de anteriores legislaturas.

Asimismo, las actividades de la asamblea deberán estar contenidas en las páginas, refiriendo a la agenda mensual, semanal y diaria (como en los casos de Nayarit o Baja California que publican el orden del día), así como al seguimiento de esta agenda,

informando sobre cuales eventos se han realizado así como una breve descripción de los objetivos y logros de dichos eventos.

De igual relevancia es la información sobre el procesamiento de los principales asuntos tratados en la asamblea como iniciativas, votaciones plenarias y documentales (con desagregados por legislador) puntos de acuerdo y otras resoluciones. Las legislaturas deberán publicar y actualizar semanalmente el estado de cada uno de los asuntos que se encuentran en las distintas fases del proceso, así como sus autores, y los debates alrededor suyo.

La demás información de la asamblea, como publicaciones, foros, datos sobre el recinto, etc. deberá también estar incluida en esta página.

Finalmente, la parte más importante de la información publicada por internet, es la existencia de un órgano encargado de su supervisión técnica y actualización de contenidos. Esta figura únicamente existe en los estados de Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí.

- Todas las entidades federativas deberán regular la Gaceta Parlamentaria como órgano oficial de difusión de la Cámara y cuyo propósito es divulgar sus actividades immanentes a sus funciones. Esto servirá para venerar un archivo de los trabajos legislativos, permitirá una mayor comunicación interna en los órganos legislativos y mostrará a la ciudadanía. Con base en los argumentos de Puente (2011) sobre los indicadores de la Unión Interparlamentaria para comparar las acciones legislativas, se requiere de un listado general de publicaciones y si dicho acervo está abierto al público en general o es de uso restringido. Sin duda es de gran utilidad para que se plasmen en papel todas las actividades parlamentarias y se mantenga un record del procedimiento legislativo, al mismo tiempo que es necesaria para la consulta que el legislador deberá llevar a cabo para cumplir con sus funciones en las comisiones o en el pleno.

La provisión de información no es un acto que se agote con la simple publicación de datos. En este sentido, las gacetas parlamentarias funcionan como ejes articuladores de los insumos informativos de una legislatura. La sistematización de la información ayuda no

sólo a que sea de más fácil acceso para los ciudadanos sino que permite a los propios miembros del congreso tener una arena de comunicación interna que facilite los procesos parlamentarios. La propuesta aquí planteada no sólo prevé la obligación de un órgano de difusión sino que plantea la necesidad de que se homologuen los criterios de sistematización y presentación informativa en todos los estados.

Las legislaciones de las asambleas que regulan la existencia y componentes de una gaceta, le dan a este instrumento la tarea de divulgación tanto interna como externa, sobre las acciones plenarias y de sus comisiones a través de la versión estenográfica de los debates, ejercicios y documentos a ser publicados una vez resueltas las votaciones.

- A efecto de garantizar la transparencia y rendición de cuentas, es imperativo que los Grupos parlamentarios tengan personalidad jurídica y/o sean órganos de las cámaras correspondientes. La importancia de los grupos parlamentarios estriba en la representación plural de una sociedad. No obstante, cuando sus actividades no están reguladas por órganos dentro de los parlamentos, es difícil rastrear el origen y destino de sus propuestas, es decir, si se han hecho en aras del bien común y de sus representados o responden a intereses ajenos a las funciones encomendadas por el voto ciudadano.

Hasta ahora, la rendición de cuentas se ha desenvuelto como una responsabilidad del órgano parlamentario, y su desarrollo ha dependido en gran medida de cómo las unidades administrativas de la propia legislatura procesen las demandas de información. Sin embargo, al ser actores fundamentales del congreso, que además tienen acceso a recursos propios para el desempeño de sus tareas legislativas, los partidos políticos deben ser sujetos jurídicos imputables de responsabilidad.

La transparencia en el gasto realizado por los partidos políticos dentro de la actividad parlamentaria también representa un derrotero democrático toda vez que al conocer el destino de los recursos de cada bancada, se podrán reducir las partidas discrecionales que pudieran enturbiar el proceso democrático de los distintos asuntos que se tratan en el congreso.

Se debe considerar también que el que los partidos adquieran personalidad jurídica no agota el requerimiento de transparencia pues se hace preciso que todos sus ingresos y gastos, así como sus operaciones financieras se presenten anualmente ante órganos reguladores tanto locales como federales estableciendo tanto controles internos (ejercidos desde la burocracia del propio partido) como controles externos (a través de tribunales especializados).

Una de las rutas de acción previas al otorgamiento de personalidad jurídica a los partidos, es que cada grupo parlamentario en el congreso, haga llegar información oportuna y sistematizada de manera periódica a las unidades de enlace de transparencia de la asamblea, las cuales sirven para orientar las formas y medios para las solicitudes de información.

Como se mencionó en el capítulo teórico de esta tesis, los parlamentos que se desarrollan en contextos democráticos requieren proporcionar garantías de acceso par que los ciudadanos conozcan a fondo las motivaciones, recursos y acciones de los principales actores involucrados en la actividad legislativa.

Retomando a Aldrich (1995), los partidos políticos son elementos centrales del juego parlamentario que actúan a manera de coaliciones institucionalizadas en busca de incrementar su influencia dentro del sistema político y en la misma asamblea. A partir de la generación de programas y alternativas de política pública, los partidos se han consolidado como agentes centrales en el proceso representativo, y en función de las importantes atribuciones formales que los reglamentos tienden a concederles en el proceso parlamentario, sería impensable el funcionamiento legislativo sin ellos. Es por esto que el marco jurídico debe considerarlos como sujetos de obligaciones, pues sólo de esta forma, se podrá garantizar que el origen y destino de los recursos que pasan por las manos de los coordinadores de bancada, sean visibles para toda la ciudadanía.

- Se propone que el fuero legislativo de no procesabilidad sea sustituido por un fuero de procesabilidad en libertad, a efecto de otorgar una protección garante al desarrollo de la

función legislativa, pero que simultáneamente evite la impunidad de la actual garantía de no procesabilidad penal. Concretamente se plantea lo siguiente:

- Sustituir y atenuar la garantía constitucional de no procesabilidad penal, por la garantía de procesabilidad en libertad.

- Prever las siguientes dos excepciones a la garantía de procesabilidad en libertad:

- a) Cuando sea detenido en flagrancia cometiendo un delito calificado como grave por la ley penal local, o que el juez que conozca del asunto libre orden de aprehensión contra el servidor público cuando se le acuse por estos delitos.

- b) Cuando se encuentre separado de su encargo por licencia o suspendido por cualquier otro motivo, y se le impute la comisión de un delito calificado como grave por la ley penal local.

La justificación para la figura jurídica del fuero ha tendido a relacionarse con una garantía para que los legisladores puedan hacer libre uso de sus expresiones dentro del congreso. Los congresos de Puebla y Durango, se concentran en esta idea de la manifestación protegida de opiniones de los legisladores, mientras que las asambleas locales del Distrito Federal, Guerrero y Sonora, reconocen el fuero como un mecanismo que garantiza el ejercicio de las atribuciones de los representantes y salvaguarda la integración y el buen funcionamiento del congreso.

No obstante, esta norma se ha extendido más allá de las paredes de las legislaturas. En procesos de democratización como el que actualmente vive el sistema político mexicano, es importante que se fortalezca una noción de representantes ciudadanos, no de políticos ajenos a la realidad social y jurídica que viven todos los mexicanos.

La mayoría de las asambleas define a los legisladores como responsables por delitos, faltas u omisiones que cometan durante el tiempo de su encargo, pero éstos no pueden ser detenidos no puede ejercitarse acción penal en su contra, hasta en tanto el Congreso previo procedimiento respectivo, emita la declaración de procedencia correspondiente. Algunas

legislaturas como las de Guerrero, Guanajuato y Sinaloa, prevén la excepcionalidad de estas reglas en juicios de orden civil, mercantil y laboral.

En palabras de Pitkin (1985), la representación política involucra un fuerte componente de empatía. En este sentido, garantizar que un representante también pueda ser sujeto proceso en los casos arriba mencionados, es una forma de ejemplificar la dimensión descriptiva de la representación, pues a pesar de que los gobernantes no compartan rasgos físicos o socioeconómicos con algunos de sus representados, el hecho de que tengan una aplicabilidad de la ley similar a la de sus gobernados, contribuye a la construcción de un lazo representativo sólido.

Dado que la representación descriptiva es imposible de lograr a través de la elección abierta, el replanteamiento de la esfera jurídica de los representantes contribuirá, sin duda, a mejorar la noción del legislador sujeto a leyes.

- Se propone un catálogo mínimo de derechos, prerrogativas y obligaciones de los diputados, sin importar su filiación política o sistema de elección.

A través de este lineamiento se pretende incrementar el conocimiento, y por consiguiente el nivel de compromiso, de los legisladores con respecto de sus funciones dentro del Congreso. El catálogo se debe enfocar principalmente a garantizar la igualdad ante la ley entre los propios legisladores, otorgar certeza formal a los procedimientos y mejorar los intercambios que ocurren dentro de la asamblea. Se pretende, pues, que se exprese de forma clara y precisa los derechos, obligaciones y la regulación del comportamiento de los representantes en términos de asistencia, información de sus acciones, iniciación de leyes, uso de tribuna, trabajo en comisiones, órganos de gobierno, bancadas y acceso a recursos y servicios.

El principio que subyace en esta propuesta, es la institucionalización del trabajo parlamentario. Según March y Olsen (1989; 21.26) las instituciones están conformadas por un repertorio de reglas, procedimientos y rutinas que definen roles y parámetros de acción deseados que moldean tanto los comportamientos como las actitudes de quienes se encuentran involucrados en una organización, y poseen la capacidad de incentivar o

desanimar conductas tanto individuales como grupales, lo cual reduce la incertidumbre, minimiza los costos de intercambio y posibilita la acción colectiva en órganos tan complejos como las asambleas.

En el sentido de lo anterior, puede decirse que el objetivo primordial de estas reglas es estimular patrones de cooperación entre todas las fuerzas políticas, garantizando el derecho al disenso y la libre opinión. De este modo, la naturaleza, la frecuencia y la calidad de los procesos de negociación característicos de un congreso plural, están fuertemente determinados por las instituciones. Así, cuando las asambleas cuentan con un catálogo de derechos y obligaciones de los representantes se consiguen menores niveles de incertidumbre, se otorga más fluidez a los patrones de interacción entre los legisladores y sobre todo, los ciudadanos pueden definir conductas deseables de sus diputados con las reglas como fundamento.

- Se debe definir en el ordenamiento jurídico interno (desde las leyes orgánicas y reglamentación legislativa) de cada estado, un procedimiento de instalación de la nueva legislatura. Esta propuesta se traduce en el establecimiento de una Mesa de Decanos con un marco normativo de procedimientos para la entrega-recepción de los asuntos importantes de la agenda legislativa estatal entre una legislatura entrante y una saliente.

De igual forma, se propone la existencia un Comité de Transición el cual verificará que el expediente correspondiente contenga la información básica y se levante un acta de entrega-recepción en la que los diputados en funciones, en nombre de la Legislatura saliente, entregarán a los diputados electos, quienes recibirán en nombre de la Legislatura entrante, los expedientes correspondientes para dar continuidad a los trabajos en comisiones.

El propósito fundamental de estas mesas o “comisiones instaladoras” es que se permita una alternancia entre las legislaturas con una composición pluripartidista distinta a la anterior legislatura. Con esto se busca también mantener el trabajo previo, mayores niveles de independencia de los órganos especializados como son los oficialías administrativas, los institutos legislativos de apoyo. Asimismo dentro de la agenda

legislativa existen puntos de discusión o iniciativas que necesitan más tiempo de deliberación y que, por ser leyes relacionadas a las políticas públicas o para mantener la condición de control entre poderes se requiera una mesa que garantice la continuidad del trabajo legislativo.

La justificación de esta propuesta estriba en la consolidación de las tareas legislativas propias del parlamento moderno como son la inherente permanencia del órgano legislativo que discute y decide continuamente los puntos más apremiantes de la producción normativa. También se mantiene el principio de auto-convocatoria donde no interviene ningún órgano o actor externo, llámese Poder Ejecutivo o Poder Judicial, (Guerrero Salom, 2004).

Por último, el principio fundamental de representación no se interrumpe. Se mantienen activos los canales de comunicación entre los representantes y los representados. El representante que inicia sus funciones estará en condiciones de conocer las necesidades puntuales de los distritos que representa y darle continuidad de mediano y largo plazo a las tareas legislativas. (Saiegh, 2010).

- Aún existen estados de la Federación como son los casos de Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Yucatán donde el órgano de gobierno está compuesto por el partido con mayores curules, lo que frena una representación plural en tan importante organismo de gobierno. Se propone adoptar la figura de Junta de Coordinación Política como la que funciona en la cámara de diputados a nivel federal, con el fin de constituir e institucionalizar un órgano plural para la toma de decisiones lo que, indudablemente, permitirá el desarrollo de las negociaciones políticas de forma incluyente, mediante los canales de formalidad y normatividad necesarios para la consolidación de una verdadera práctica institucionalizada interpartidista. Con ello, la antigua figura de la Gran Comisión se transformará y actuará con base en la nueva competitividad pluralista que refleja un Parlamento democrático moderno.

Malcolm Shaw (1990) sostiene que los sistemas de comisiones, como espacios plurales de desenvolvimiento y negociación parlamentaria se pueden ver afectados por una

serie de variables. Sin embargo, el autor concede a la variable partidista la mayor importancia. En este sentido, cuando el partido mayoritario captura los órganos de mayor relevancia dentro de la asamblea, se corre el riesgo de que se lleve a cabo una representación parcial, inclinada hacia la satisfacción de los intereses de ese partido o coalición mayoritaria. Al no haber un partido hegemónico que determine el funcionamiento de los órganos de gobierno, tanto las comisiones como el pleno de una asamblea pueden ejercer libremente sus tareas formalmente atribuidas. En atención a estas consideraciones normativas podemos esperar que la consolidación de órganos de gobierno plurales permita que las asambleas locales en México adquieran más relevancia en el proceso representativo, convirtiéndose en centros deliberativos institucionalizados y autónomos.

- En aras de mejorar la calidad de los procesos legislativos y robustecer la independencia de los congresos estatales frente a los ejecutivos locales, así como promover una verdadera integración de sus tareas sustantivas como son la representatividad, la accesibilidad, la transparencia, eficacia, profesionalismo y la rendición de cuentas institucionalizada (Puente, 2011). Es necesario crear normas y reglamentos para que los grupos parlamentarios y los legisladores en singular mantengan sus actividades bajo estos principios democráticos necesarios de los parlamentos. Será función de los órganos de dirección o mesas directivas los encargados de implementar sanciones a los legisladores que incumplan con sus funciones legislativas. Entre las funciones más importantes de este órgano rector de la actividad legislativa se encuentra la dirección de los trabajos legislativos; la instrucción de la actividad en comisiones, el proceso de elaboración de leyes; la conducción de las sesiones del pleno, la sanción por falta de asistencia a las sesiones y de trabajo en comisiones, la deliberación de los debates y la sanción para aquellos diputados que interrumpen el libre desarrollo de los debates. (Molina Zepeda, 2004; 129). Este último punto necesita una precisión adecuada ya que, penetra la libertad del diálogo y deliberación. Las discusiones del pleno se deben llevar a cabo con orden y compostura, debido a que esta práctica está regida bajo la formalidad de la representación política de las asambleas. Esta discusión permite que los legisladores examinen y evalúen las cuestiones planteadas para tomar decisiones certeras. (Molina Zepeda, 2004; 129).

Una alternativa para garantizar la aplicación de sanciones, particularmente las de grado más urgente serán resueltas de forma colectiva por la Mesa directiva (con la condición de que dicho órgano de dirección cumpla con requisitos de pluralidad política y actuación con base en estricto apego a su marco jurídico, en estos casos, las leyes orgánicas de dicho congreso). Así no sólo el Presidente, sino los Vicepresidentes y Secretarios del órgano de dirección participarán de manera colegiada en la sanción. Por supuesto que estas recomendación tienen sustento en la figura jurídica del fuero para los congresistas, basada en un catálogo de derechos y obligaciones que todo parlamentario deberá cumplir cabalmente, basado en principios de la representatividad democrática y la actuación acorde a la investidura.

- Proponemos fortalecer las funciones administrativas de la Mesa directiva, para que, independientemente de la figura, nombre y órgano que atiende las tareas administrativas que existan en cada estado, se dé un mayor control en la materia, de todos los cuerpos que participan en el proceso legislativo, de los profesionales que llevan a cabo funciones más especializadas y así, se refleje una mayor pluralidad en los propios órganos de dirección en paralelo con la diversidad política que existe en los órganos de gobierno de los congresos.

Para ello se establece las propiedades de las secretarías técnicas que se integran por diversas áreas que deberán operar de manera independiente a los ciclos legislativos, tareas de orden administrativo como son la asistencia, el apoyo y la asesoría jurídica, técnica y administrativa de los órganos de las cámaras y los servicios administrativos. (Nava, 2004; 60).

En este punto es importante señalar que, la práctica política difiere del ordenamiento jurídico ya que, por muchos años, los órganos de carácter administrativo propios de los órganos de dirección, se subordinaron a las decisiones de las bancadas partidistas que ostentaban la mayoría en los congresos. Es así como se fueron anulando las facultades de carácter administrativo de la Mesa Directiva. Para que exista un verdadero equilibrio entre los órganos de dirección y los órganos de gobierno, éstos últimos deberán abandonar toda práctica administrativa para que sean las áreas técnicas especializadas como las oficialías y secretarías generales las que realicen estas funciones. (Lujambio, 1998).

- Se propone crear al menos dos centros de estudios parlamentarios: uno en materia legislativa y el segundo en materia económico-presupuestal. Con base en la información recabada en las legislaturas locales, así como la experiencia de la Cámara de Diputados federal, se considera que la mejor solución sería depositar a los centros de estudio en las estructuras administrativas que, como se ha sugerido en la recomendación anterior, deberán estar supeditadas al Órgano de Dirección. La importancia que tiene la creación de órganos especializados que apoyen las funciones legislativas básicas permitirá que los congresos locales se transformen en verdaderos parlamentos profesionales. Como se ha explicado en el capítulo 1 en lo referente a las características de un congreso democrático contemporáneo, la profesionalización del poder legislativo se entiende como aquellos elementos que permiten a los legisladores realizar el proceso de leyes con un nivel de eficiencia y eficacia elevado (Valencia, 2009). Con base en el contexto anterior, es posible afirmar que el impacto y los resultados que la profesionalización legislativa promueve dos ventajas: el 1) el aumento en la efectividad de las tareas parlamentarias, b) el aumento en la duración de las sesiones y c) el aumento en asesores especializados. Por su parte, la profesionalización ha motivado una nueva interacción legislativa que va del gobierno dividido, cambios en las estructuras institucionales, las comisiones, y la influencia de los grupos de interés. En el contexto de la profesionalización de los congresos locales dependerá no solo de la experiencia legislativa del diputado en el orden individual; también intervienen factores como la voluntad política de las bancadas partidistas que promuevan una constante actualización de sus miembros sobre las tareas básicas de un representante. Por supuesto que la pluralidad política podrían intervenir en una mejor práctica legislativa. El desarrollo de la profesionalización legislativa también descansa en sus grupos de apoyo donde se requieren de especialista se requieren de especialistas que trabajen en cuerpos profesionales de *staff* que cumplan con requisitos mínimos de información, y apoyo a los diputados en las actividades de orden meramente legislativo y separar las funciones de administrativas. Como indica Salvador Nava (2004; 49) “Controlar, presupuestar y sobre todo representar, son tareas que dependen sustancialmente de un grado de tecnificación que no han alcanzado nuestras instituciones camerales y que los representantes, precisamente por su naturaleza político-partidista, no están obligados a satisfacer.”

- El impacto que las comisiones tienen sobre las funciones básicas del poder legislativo se ha acrecentado en los últimos años debido a la especialización que los procesos legislativos necesitan para generar productos normativos y políticas públicas. A efecto de priorizar el trabajo legislativo, se proponen mecanismos que incrementen y promuevan la eficiencia del trabajo en comisiones con procedimientos céleres y exhaustivos en la presentación de iniciativas, dictaminación y votación de éstas. Basados en la experiencia legislativa y justificando esta recomendación en los argumentos de Córdova González (2004), la profesionalización de los trabajos de las comisiones estriba en cómo se empatan los dictámenes presentados en el pleno y su aprobación. Al igual que el pleno, la comisión debe mostrar pluralidad de los grupos partidistas y evitar intereses particulares con respecto a la discusión o aprobación de los acuerdos. Las figuras de dirección de las comisiones también deben estar sujetas a prácticas normativas donde sus funciones permitan procesos más eficaces y regidos por funciones meramente jurídicas. También las comisiones requieren de órganos especializados para evitar cualquier tipo de error del orden técnico así como tener la información adecuada. Además proponemos un orden y tiempos medidos en el desarrollo de las sesiones plenarias de cada cámara.

- Se debe estipular como mínimo que todos los congresos laboren al menos 8 horas (32 semanas) en periodos ordinarios de sesiones, con al menos dos sesiones plenarias semanales. Ello permitirá una mejor distribución de los tiempos para que las propuestas de las comisiones sean analizadas, corregidas y aprobadas. Este punto es de suma importancia porque la profesionalización de los congresos locales mexicanos ha sido dispar y responde a intereses que no competen a la representación democrática de la ciudadanía. La importancia de los tiempos parlamentarios se justifica en la eficacia que los congresos deberán cumplir. Los programas planteados deberán resolverse de acuerdo a los procedimientos estipulados en las leyes orgánicas.

El principio de eficacia con respecto a los tiempos también permite la legitimación, ante los representados, de la actividad parlamentaria. De acuerdo con Puente (2011), la independencia de los legislativos se puede medir a partir de los tiempos en que determina el desarrollo de sus dictámenes y propuestas. “La estabilidad de una legislatura puede

observarse por la regularidad en sus sesiones y la regularidad con que es convocada a resolver asuntos a la que está obligada constitucionalmente a aprobar.”

Dentro de los estudios y las conceptualizaciones de la profesionalización legislativa, se estima como variable la asistencia de los legisladores. Por ejemplo, el congreso de Jalisco tiene en su página de internet, el resumen de cada legislador, la bancada a la que pertenece y la lista de las asistencias a las sesiones de pleno y de los trabajos de sus comisiones respectivas. Según el Manual de buenas prácticas de la Unión Interparlamentaria, la asistencia a los congresos fortalece la continuidad de los proyectos más urgentes de la población (IPU, 2006).

4.3. Propuestas de acción a nivel partidista e individual.

Como se ha mostrado en el subapartado anterior y con base en un análisis de los 32 congresos locales del país (el cual será mostrado en los anexos de la tesis), se realizan recomendaciones generales que aplican a la dinámica jurídica e institucional que impera en las legislaturas. En esta sección se expondrán las recomendaciones en el ámbito de la práctica legislativa partidista individual es decir, las tareas que deberían cumplir los legisladores así como sus grupos parlamentarios. De igual manera se propone un código de ética basado en un modelo humanista que vele por el bien común de los representados y permita una práctica parlamentaria moderna, eficiente y profesionalizada.

4.3.1. Sobre los grupos parlamentarios

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que se entiende por grupo parlamentario a las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara.

Con base en ello, en términos reales los Grupos Parlamentarios son las figuras donde los diputados postulados por un mismo Partido se agrupan, a efecto de tener una representación proporcional a la votación recibida por el Partido dentro de la Cámara, lo cual representa ingresos presupuestales, poder político y unidad de legisladores. Para efectos de aplicación del modelo humanista que se propone, cada Grupo Parlamentario, deberá contar con un Reglamento interior que será aprobado por sus propios integrantes y validado por el Comité Directivo Estatal.

Todos los grupos parlamentarios deberán contar con una misión, visión, valores y objetivos de trabajo. Esta es nuestra propuesta:

Misión: Representar dignamente al Pueblo como titular de la Soberanía, para construir escenarios económicos, sociales, jurídicos, humanos, culturales, tecnológicos y ambientales, de forma transparente y democrática, bajo principios humanistas, a fin de procurar la consecución del Bien Común, en pleno respeto de la Dignidad Humana.

Visión: Ser un Grupo Parlamentario capacitado, honesto, eficaz, democrático, profesional, transparente, responsable y cercano a la gente, con diputados que auténticamente representen al pueblo y sepan expresarlo, para cada vez ser mas numeroso en su integración de Legislatura a Legislatura.

Valores: Los Grupos Parlamentarios del PAN son instituciones públicas, que unifican a representantes populares con valores comunes, como son la honestidad, transparencia, responsabilidad, trabajo y conocimiento, que son sustento de sus objetivos y actividades, inspirados en los principios filosóficos y sociales del humanismo como son: Bien Común, Persona Humana, Política, Estado, Solidaridad, Democracia, Familia, Educación, Trabajo, Economía, Justicia, Municipio y Partidos Políticos.

Objetivos: Promover la actuación coordinada de los diputados y diputadas, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en congruencia con sus principios, postulados, plataforma electoral y agenda legislativa.

Los Cargos dentro de los grupos parlamentarios ocupan un lugar importante en la consecución de las tareas legislativas, en la disciplina partidista y el orden que se requieren en la institucionalidad parlamentaria. A continuación se describen los cargos más importantes al interior de un grupo parlamentario, lo que fomentará un trabajo eficaz y profesional en el congreso.

a) La Coordinación: el presidente de un grupo parlamentario correspondiente, designará a uno de los legisladores electos como Coordinador Parlamentario del Grupo, previa consulta a la totalidad de diputados, de conformidad a los reglamentos de los partidos que resulten aplicables . El coordinador deberá estar en comunicación permanente con el presidente y el órgano de dirección de su partido.

El Coordinador debe mantener comunicación con su respectivo comité ejecutivo nacional y ser portavoz de las directrices de su respectivo partido ante los integrantes del grupo, sin menoscabo de los derechos partidistas de los legisladores.

Entre las atribuciones más comunes de los coordinadores se encuentran:

1. Nombrar al tesorero y subcoordinadores, según sea el caso, con la anuencia del presidente del CDE o CDR.

2. Planear las actividades del Grupo sobre la base de una distribución equitativa de tareas, que someterá a la consideración de sus integrantes.

3. Coordinar la elaboración de una agenda legislativa en función de la plataforma política, los problemas de la comunidad y del momento político.

4. Administrar bajo su estricta responsabilidad los recursos humanos, económicos y materiales del Grupo, contratar y coordinar al personal necesario para el desempeño de las labores legislativas y administrativas, y designar a los funcionarios que auxilien para tales efectos, con conocimiento y capacidad en la materia, probada honradez.

5. Convocar oportunamente a todos los integrantes del Grupo, a reuniones ordinarias, extraordinarias y eventos de evaluación.

6. Resolver, cuando la urgencia del caso no permita consultar a los demás diputados, las acciones que estime necesarias para cumplir con los objetivos del Grupo.

7. Establecer comunicación con los coordinadores o representantes de otros partidos, así como con funcionarios públicos de los otros poderes, de acuerdo con los criterios generales que dicte su comité ejecutivo.

8. Procurar el establecimiento de relaciones con organismos sociales.

9. Ser el vínculo entre el Grupo y los diferentes órganos del partido. Para tal efecto, se coordinará con el presidente del C en aquellos asuntos que revistan importancia para la consecución de los objetivos del Grupo y del partido en particular.

10. Apoyar a los ayuntamientos de su estado en las áreas normativas y en las demás que lo requieran.

11. Propiciar una estrecha comunicación con la Coordinación Nacional de Diputados Locales.

12. Coordinar un programa de comunicación social y de proyección de imagen del grupo y designar a los legisladores que representen al grupo en actos y tareas de difusión.

13. Ser vocero del Grupo o su equivalente ante los medios de comunicación.

14. Designar a los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso; autorizar los viajes de los legisladores miembros del grupo, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; la incorporación de sus miembros a comisiones; y el apoyo de los legisladores a los procesos electorales locales, tomando en cuenta las solicitudes de los legisladores.

15. Presentar a su partido, un informe semestral de los resultados de la labor del grupo, así como los estados financieros de éste.

16. Someter a votación del Grupo, la posición que tomará el mismo en las votaciones. En cada sesión se levantará un acta en la que se dé cuenta de los resultados de las votaciones internas.

17. Rendir un informe administrativo y financiero por escrito sobre el ejercicio de los recursos humanos, económicos y materiales del Grupo, para sus integrantes y el presidente del partido.

18. Rendir anualmente un informe administrativo y financiero por escrito sobre el ejercicio de los recursos humanos, económicos y materiales del grupo a su grupo.

19. Enviar un informe legislativo y político por escrito al partido.

20. Presentar un informe final de su gestión por escrito al partido y entregar bajo inventario, al coordinador que lo suceda, los bienes muebles e inmuebles propios del Grupo, los recursos financieros de éste, así como su manual de operaciones.

La propuesta en torno a las acciones de los coordinadores parlamentarios arriba enlistadas, se dirige a formalizar las responsabilidades de estos legisladores. Si bien el marco jurídico de las asambleas concede importantes funciones a los coordinadores de bancada, estas prerrogativas deben ir acompañadas por deberes materialmente expresos y que apunten a evitar el comportamiento discrecional. La democracia en el interior de los partidos así como la construcción de canales de comunicación interpartidistas, dependen en buena medida de cómo se norme la conducta de los líderes parlamentarios.

4.3.2.- Sobre los diputados

La pieza clave para que la representación política funcione se encuentra en la actividad del diputado. Sus atribuciones deberán estar claras desde el inicio de su periodo legislativo, así como sus actividades en el orden las comisiones y del pleno. Se presentan en las siguientes líneas las atribuciones con base en nuestra propuesta humanista. Se espera que estas atribuciones también impacten en el funcionamiento profesional y eficaz de nuestros congresos locales.

1. Formar parte de las comisiones internas y participar en las discusiones y decisiones del Grupo.

2. Recibir información oportuna que les permita contar con los elementos de juicio necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.

3. Recibir información sobre el estado que guardan la tesorería y los estados financieros del Grupo.

4. Recibir asesoría especializada para el desempeño de su labor legislativa según la capacidad del Grupo.

5. Participar en programas de formación y capacitación que los mantengan actualizados en el ejercicio de su función, impartidos por el Grupo o el Partido.

6. Recibir apoyos para la comunicación y difusión de su actividad parlamentaria y la del Grupo hacia la comunidad.

7. Conocer la función parlamentaria y capacitarse continuamente para cumplir su responsabilidad.

8. Asistir puntualmente a las reuniones o sesiones a que sean convocados por la coordinación del Grupo, por el congreso y sus comisiones, así como participar con diligencia en ellas.

9. Respetar el procedimiento interno establecido por el Grupo para la toma de decisiones, de acuerdo a los reglamentos del Grupo y del Partido que resulten aplicables.

10. Conducirse con respeto hacia las personas y las instituciones.

11. Mantenerse en comunicación permanente con su coordinador y con la comunidad.

12. Presentar ante el Grupo, su plan de gestión social y vinculación con organizaciones ciudadanas.

13. Rendir ante su comunidad un informe anual acerca de su actividad legislativa.

14. Realizar el pago de cuotas a su partido en los términos que señale el reglamento correspondiente.

15. Rendir un informe anual debidamente sustentado, sobre el ejercicio de los recursos económicos y materiales recibidos para actividades parlamentarias, gestión social o pago de recursos humanos.

16. Utilizar los recursos humanos y materiales asignados para actividades parlamentarias, exclusivamente para tales fines.

Los puntos anteriormente descritos, no buscan acotar el rango de acción o la libertad parlamentaria de los legisladores. En esencia plantean que la actuación parlamentaria a nivel individual, se realice de manera ordenada para que los propios legisladores ayuden a incrementar, con sus acciones, la legitimidad de las resoluciones logradas en el congreso. En la medida en que los legisladores locales se capaciten, orienten su trabajo disciplinadamente y rindan cuentas de su labor parlamentaria tanto a sus partidos como a los ciudadanos, la representación legislativa podrá desenvolverse de manera más fluida, y entonces tendrá la oportunidad de gozar de mayor aceptación entre la sociedad.

4.3.3.- Sobre los grupos de apoyo parlamentarios y administrativos.

Tal como se mencionó en el apartado anterior y con base en la necesidad de un grupo parlamentario que atienda las necesidades propias del procedimiento legislativo, nuestro modelo propone la creación de sistema de grupos de apoyo para cumplir cabalmente sus funciones. Estos órganos de información y conocimiento permitirán que las instituciones parlamentarias nacionales desarrollen grados progresivos de profesionalización, eficacia, representación y rendición de cuentas ante el electorado. Antes que un Staff se propone la figura de consejero.

El consejo de estudio: Es un subgrupo temático de trabajo.

a) Se proponen al menos 3 consejos: jurídico, económico y social. De ser posible se pueden implementar en caso de temas que por su importancia coyuntural o en los objetivos del Grupo ameritan un estudio particular.

b) Sirven para debatir, informar y discriminar las posiciones del Grupo en los diferentes órganos de la Cámara y en la presentación de asuntos parlamentarios.

c) En caso de que el número de diputados que integran el Grupo sea menor de 5, se dividirán entre los integrantes los temas, para que haya responsables de cada uno.

Los cuerpos de apoyo caben dentro de lo que Laura Valencia (2009) denomina apoyo interno de los legisladores. Además de los partidos, la exposición a los procesos parlamentarios y la capacitación, la existencia de cuerpos de apoyo o staff, influyen directamente en la profesionalización de las asambleas. En este caso, se contempla la institucionalización de centros de información para que proporcionen mayor certeza a las decisiones y debate parlamentarios mediante los esfuerzos analíticos de un grupo de investigadores especializado. Es igualmente necesario que aquellos colaboradores de apoyo para los representantes (staff) se mantengan en capacitación constante, pero sobre todo que formen parte de una estructura a disposición de los representantes proporcionando asistencia especializada. Ello contribuye, sin duda a que las distintas labores de representación (presentación de iniciativas, proposición de puntos de acuerdo, desarrollo de comparecencias, etc.) se lleva a cabo de una forma más económica, eficiente e informada.

4.3.4.- Sobre las reuniones y las votaciones de los grupos parlamentarios.

Parte importante de la tarea legislativa, se propone una profesionalización en la estructura de los grupos parlamentarios. El primer punto es la forma en cómo se realizarán las reuniones de los legisladores. Después se presenta la forma de la votación en pleno y en comisiones.

Reuniones

Los legisladores deberán reunirse periódicamente por medio de convocatoria por escrito a cargo de la Coordinación, la cual deberá contener:

I. Nombre y firma del Coordinador o su representante.

II. Fecha, hora y lugar de la Reunión.

III. Tipo de Reunión ya sea ordinaria o extraordinaria.

IV. Tipo de Reunión ya sea ordinaria o extraordinaria.

El Orden del día deberá contener:

- a) Registro de asistencia y declaración de quórum;
- b) Lectura, discusión y aprobación del Orden del día;
- c) Lectura, discusión y aprobación del acta de la Reunión anterior;
- d) Asuntos específicos a tratar,
- e) Asuntos generales, y
- f) Clausura y convocatoria a la siguiente Reunión.

Sobre las características de las reuniones de los grupos se estipula:

Deberán asistir más de la mitad de los integrantes del Grupo, para que sean válidas (Quórum).

Serán privadas, salvo en las que expresamente se disponga lo contrario.

Deben desarrollarse en orden y con total respeto entre los asistentes.

La Coordinación emitirá la convocatoria, la cual deberá acompañar del Orden del día, el cual podrá omitir asuntos que por su naturaleza requieran secrecía.

El Coordinador será el responsable del desarrollo de la reunión en apoyo con los subcoordinadores o los diputados que para el efecto se señalen.

Reuniones ordinarias: Las reuniones ordinarias sirven para informar a los diputados lo concerniente a la Cámara y sus órganos, así como las peticiones del Partido; deliberar asuntos internos; acordar posiciones parlamentarias que asumirá el Grupo; cualquier asunto

que previamente algún diputado registre para su discusión, y cualquier tema que el Grupo deba resolver de forma colegiada. Se deben calendarizar preferentemente de forma anual o en su defecto por periodos tanto ordinarios, como de receso, estableciéndose el mismo lugar y horario, salvo ciertas excepciones.

Tipos de reuniones ordinarias:

Previas. Aquellas en que el Grupo se reunirá previamente a la sesiones de la Cámara a efecto de informarse, acordar posiciones y plantear estrategias en torno al orden del día.

Plenarias. Aquellas en las que se discutirán la agenda parlamentaria, previo al inicio de un periodo de sesiones.

Especiales. Aquellas donde se verá un tema en particular, mediante conferencias, reuniones con organismos ciudadanos, funcionarios públicos e invitados en general.

Reuniones extraordinarias: Deben convocarse para la discusión de asuntos que por su importancia y temporalidad se tornan urgentes de resolver, y que no pueden ser resueltos en reuniones ordinarias. Deben apegarse a los asuntos por los que se convoca y agotarse al resolverse los mismos. Se debe procurar convocarlas al menos con 48 horas de anticipación, dependiendo de las necesidades para las que se convoca a la misma.

Votaciones

Se deben establecer los mecanismos de votación.

Las decisiones deberán tomarse por mayoría simple, no obstante pueden establecerse que asuntos podrán someterse a mayoría absoluta e incluso calificada.

Deben estipularse expresamente que votaciones deberán ser nominales y generar registro del voto de cada diputado y cuales podrán ser vía económica.

El resultado de las votaciones obligará a todos los diputados, incluso ausentes y disidente del sentido del voto.

El Coordinador tendrá voto de calidad.

4.3.5.- Sobre las funciones parlamentarias.

Como se ha estipulado en la propuesta teórica, las funciones que los congresos modernos tienen no sólo son la de legislar y crear leyes, también se incluyen otras actividades de importancia como la cooperación en materia administrativa y burocrática en el ámbito de sus responsabilidades; el control y la fiscalización gubernamental; y la función jurisdiccional. Casar, Marván y Puente, 2010).

El presente modelo centra su atención, para una mejor operacionalización de la actividad parlamentaria que, subsecuentemente ayude la transformación de la profesionalización legislativa:

Legislar	<ul style="list-style-type: none">• Agenda legislativa y procesos legislativos internos.• Seguimiento legislativo.
Gestionar	<ul style="list-style-type: none">• Casas de Enlace legislativo.• Participación ciudadana.• Gestoría ante otras instancias públicas y privadas.
Representar	<ul style="list-style-type: none">• Puntos de acuerdo y posicionamiento.• Comunicación social.

Legislar.

Agenda legislativa: Es imperativo que se elabore una Agenda Legislativa, la cual tiene 3 momentos clave: Agenda para la Legislatura; Agenda por Año Legislativo y Agenda por Periodo.

Debe construirse con base en las necesidades públicas apremiantes, Plataformas del Partido a nivel local y federal, los intereses personales de los legisladores (promesas de campaña) y mediante consulta a la ciudadanía, siempre acorde a los principios de los partidos y con proyección de viabilidad técnica y jurídica.

Procesos legislativos internos: A efecto de depurar las propuestas legislativas que los diputados presenten ante la Cámara se deben generar procesos internos que los perfeccionen y consensuen previos a su presentación.

Se propone que cada legislador envíe su iniciativa a los asesores del Grupo para opinión, la cual se debe agendar en los Consejos, para que los diputados la discutan y en su caso, una vez aprobada, se le dé curso para su trámite parlamentario.

No se trata de coartar la libertad de cada legislador a presentar iniciativas, sino dar coherencia en un proyecto de equipo y garantizando su técnica legislativa, así como el apoyo de todo el Grupo en su proceso de dictaminación.

Seguimiento legislativo: se debe asignar a un legislador que pueda dar seguimiento, monitorear, “cabildear” y defender los proyectos del Grupo, hasta su dictaminación y conclusión definitiva. Deben ser preferentemente los pertenecientes a las comisiones respectivas.

Fiscalizar.

Se trata de una facultad del Poder Legislativo, dada en las constituciones o leyes locales, para que en representación de los ciudadanos, mediante un órgano especializado pueda auditar, revisar y en su caso acusar, los manejos de la cuenta pública por parte del Poder Ejecutivo y sus diferentes órganos y entidades.

Gestionar.

Cada diputado deberá elaborar un plan de gestión y vinculación social especificando la forma en que la ciudadanía podrá contactarlo, así como las estrategias para incrementar la aceptación y simpatía ciudadana por su candidato.

Casas de enlace legislativo: Las casas de atención a la ciudadanía, o casas de enlace, que deberán mantener los legisladores, para efectos de atención y gestoría, lo deben mantener en contacto con su ciudadanía, sus intereses, inquietudes y conformarse por un equipo que permita su desarrollo eficiente.

Participación Ciudadana: La relación con la sociedad civil organizada, con las cuales se deberá trabajar, escuchar e informar del trabajo legislativo que se realiza, así como generar espacios para la construcción de la Agenda Legislativa y consultas sobre los proyectos que en la Cámara se discuten.

Gestoría ante otras instancias públicas o privadas: Es importante tener en cuenta que se trata de facilitar trámites a los ciudadanos, con instancias independientes del Poder Legislativo, las cuales no son subordinadas y por tanto, no se encuentran obligadas a resolver en sentido alguno, por lo que el legislador no puede comprometerse más allá de la buena fe de la gestión.

Siempre debe solicitarse de forma respetuosa al funcionario público o privado ante quien se hará la solicitud. De ninguna manera debe pedirse algo ilegal, que exceda las atribuciones del funcionario, o que vaya en perjuicio de la colectividad. Deberán realizarse con toda transparencia.

Es importante señalar que si bien los diputados representan a sus distritos, forman parte de un Grupo Parlamentario con alcance en toda la entidad federativa a la que pertenecen, por lo que si bien la gestoría debe enfocarse a sus electores, las decisiones legislativas y parlamentarias, deben tomarse a favor de la entidad o del bien común, aún en perjuicio propio, siempre que no vulnere la dignidad humana de algún ciudadano.

Representar.

Esta es la función más importante del legislador. Al interior de los congresos se deberá realizar una tarea sistemática de la representación con base en los siguientes puntos de acuerdo. Una proposición con punto de acuerdo es una petición formal para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo, que conlleva un exhorto a una entidad, regularmente pública, para que realice u omita una acción específica. Se trata de un acto político, pues carece de validez jurídica, sin embargo es una herramienta que permite hacer oír la voz ciudadana por medio de sus representantes.

Posicionamiento: Se trata de una declaración política colegiada del Grupo Parlamentario, en el cual asume una posición sobre un asunto específico ante el Pleno de la

Cámara, sin que implique una acción de ningún tipo. Se trata de un anuncio, denuncia u opinión de los diputados en representación de la gente sobre algo en concreto.

Trabajo de comunicación social: Se debe contar con un área, persona o despacho de profesionistas en comunicación social que permita transmitir a medios de comunicación y ciudadanía la importancia del trabajo del Grupo, así como de las actividades de cada uno de los legisladores que lo conforman, con dos objetivos primordiales, informar a la gente y posicionar el trabajo de los legisladores del PAN.

4.3.6.- Sobre la transparencia y la rendición de cuentas.

Un parlamento democrático moderno no puede estar exento de rendir cuentas a sus representados. Se ha establecido la importancia capital de generar los mecanismos institucionales que den cuenta de los gastos, la fiscalización, así como de todo el proceso legislativo, desde los argumentos de la agenda, los puntos de acuerdo, la forma de votación en las comisiones y en el pleno. Es así como se presenta una propuesta de la transparencia y la rendición de cuentas. Lo primero que se debe conceptualizar son los recursos humanos y los recursos materiales.

Recursos humanos: Deben elegirse o contratarse a las personas más capacitadas para desempeñar sus funciones, y no con base en la cercanía que pudiera tener una persona con los legisladores. Para ello se recomienda dar continuidad a los mejores elementos.

Recursos materiales: Toda vez que por ley, los Grupos no cuentan con personalidad jurídica, pueden constituirse mediante una asociación civil a efecto de generar mayor transparencia en su administración.

A pesar que la legislatura se autoregula y que no permite el control de otros poderes, en los parlamentos mexicanos es necesaria la adopción de la figura de “entrega de recepción” propuesta por la Secretaría de la Función Pública. Esta instancia del gobierno federal defina la entrega de recepción como el instrumento administrativo mediante el cual,

el servidor público que se separa de su empleo cargo o comisión, rinde un informe de los asuntos a su cargo y del estado que guardan, entregando los recursos públicos que tuvo asignados.

Así pues, la “entrega de recepción legislativa” permitiría generar antecedentes que sirvan a los diputados entrantes, de las experiencias, trabajos y resultados de los diputados salientes, así como de un orden en los recursos humanos y materiales del Grupo con total transparencia. Implica dejar archivos de iniciativas, puntos de acuerdo, posicionamientos y cualesquier otro documento parlamentario, con los anexos del estatus procesal, las razones del Grupo para impulsarlo, contenerlo o los motivos por los que quedó pendiente.

La “entrega de recepción legislativa” también se aplica al ámbito material: Se informar de forma transparente el ejercicio de los recursos suministrados por la Cámara al Grupo, así como los pasivos y activos con los que se cuenta al momento del cambio de Legislatura. Los activos deben incluir el inmobiliario existente, los productos entregados por prestadores de servicios ajenos a la Cámara (estudios, diseños gráficos, etc.) y los recursos humanos con los que se cuenta.

En cuanto a los recursos humanos se pretende que el personal quede evaluado y permita decidir a los legisladores, quienes deben permanecer en su cargo, por contribuir no sólo a la continuidad de proyectos, sino a la eficiencia del mismo y quienes deberán ser removidos para mejorar el trabajo en equipo.

Resulta imposible medir la eficiencia del trabajo parlamentario de un diputado en lo individual, no obstante si es posible medir el trabajo en conjunto del Grupo, como un cuerpo colegiado, como un proyecto y visión común. Por tanto se deben generar mecanismos de evaluación del trabajo realizado en un tiempo determinado (periodos ordinarios, recesos, días, etc.) Por ejemplificar se pueden medir: el número proporcional de iniciativas presentadas al número de diputados que conforman el Grupo, el porcentaje de éstas que se dictaminan en sentido positivo; el número proporcional de puntos de acuerdo presentados al número de diputados que conforman el Grupo y el porcentaje de éstos que son atendidos de forma efectiva; número de gestiones sociales, de uso de tribuna, etc.

Se debe presentar un Informe anual por cada legislador sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o municipio, del cual deberá enviar una copia al Coordinador. Es importante fijar las fechas en que cada Grupo deberá realizarlo, las consecuencias por su omisión, con independencia de las obligaciones legales que al respecto tengan los diputados. Se deben rendir por escritos los informes al interior de los Partido que dispongan los Reglamentos correspondientes.

La forma más idónea es la página Web. Tanto el grupo como los diputados en individual deberán tener sus sitios.

a) Del Grupo. El Grupo buscará tener un sitio de Internet dentro de la página electrónica de la Cámara, con el fin de difundir sus actividades, el cual deberá actualizarse diario.

b) Individuales. Cada diputado deberá mantener un sitio de internet de forma permanente, el cual debe actualizarse al menos una vez al mes, para informar su trabajo parlamentario, de Grupo y ofertar los servicios de gestoría que al efecto disponga. Además debe contener datos para contacto, teléfonos, dirección de su casa de enlace, etc.

Recordemos que la transparencia y la rendición de cuentas, forman parte esencial del catálogo de los congresos democráticos. Cuando hay disponibilidad informativa abierta e irrestricta sobre las acciones y decisiones de los representantes y cuando la asamblea cuenta con sistemas eficientes de información legislativa, es posible hablar de una legislatura transparente. No obstante, consideramos que deben existir lineamientos equiparables a todos los congresos para garantizar que dicha información esté correctamente sistematizada y que esté disponible para todos aquellos que quieran acceder a ella, ya sea por petición expresa o mediante las normas que obligan a su publicación.

Por otra parte, un congreso que rinde cuentas es un congreso comprometido con la representación humanista, pues se considera que la relación de agencia de los ciudadanos sobre sus representantes, se concreta cuando estos últimos desarrollan esquemas de accountability vertical más allá del momento electoral. Asimismo, la rendición de cuentas de los legisladores hacia los partidos y de los partidos hacia la sociedad es un esquema que

también reconoce el mandato que los ciudadanos ejercen sobre los legisladores en lo individual y como miembros de un grupo parlamentario.

4.4. Ética del diputado.

De acuerdo a la experiencia adquirida en la práctica legislativa se considera necesaria que los diputados desarrollen un código de ética en sus actividades parlamentarias. Se debe recordar constantemente que, como servidores públicos, y representantes de la ciudadanía, estas acciones están encaminadas al progreso del bien común. Es por eso que un modelo profesionalizante y humanista deberá tener un código de ética, tanto a nivel del grupo parlamentarios, de partido político (que deberá estipularse y vincularse con sus programas políticos, sus idearios y estatutos), así como a nivel personal. Siempre se deberá comparar el código comparativo y subordinarlo al estricto apego de la ley y del orden jurídico al que se circunscribe, en este caso, a las leyes internas de los congresos locales.

Código de ética y valores

1. Congruencia: Conciencia y vivencia cotidiana de los principios de doctrina, ejemplo y liderazgo.
2. Solidaridad: Confianza, acción colectiva o de grupo, generosidad.
3. Renovación: Apertura a nuevas visiones, retroalimentación de las ideas de los demás. "Desconfianza" a los prejuicios propios.
4. Concordancia: Vinculación clara entre el esfuerzo y el objetivo, generosidad personal y trabajo voluntario.
5. Eficacia: Responsabilidad, organización, comunicación, delegación, formación y disciplina.
6. Fortaleza: Convicción de victoria y lucha permanente. Confianza y esperanza. "Brega de eternidad" (José Guadalupe Gutiérrez Razo)

El ideario propuesto por Efraín González Luna en Acción Nacional es el siguiente:

"el conjunto de valores inherentes a la naturaleza humana que la ennoblecen y elevan, no sólo sentimiento religioso, ni menos romanticismo, sino un conjunto de ideas fuerza, un reactivo que dinamiza la convicción."

Disciplina partidista

La dinámica de los partidos políticos hace de estas organizaciones socio-políticas y culturales, un fenómeno que requiere de sus particulares características. Una de estas características es la disciplina que promueve (Gianetti y Laver, 2005; 2).

El partido político, con el fin de motivar a sus integrantes, salvaguardar sus líneas programáticas y mantener la cohesión en su organización genera una disciplina que todos sus integrantes acatan. El modelo propone las siguientes acepciones para la disciplina dentro del parlamento:

a) El comportamiento institucional de los legisladores como representantes de la Nación dentro del Congreso.

b) La cohesión de los legisladores en torno a posicionamientos y manifestaciones (voto) del Grupo Parlamentario. En general, las decisiones que se tomen por mayoría del Grupo, mediante las formalidades que para el caso se estipulen, deberán ser adoptadas por la totalidad de sus integrantes como propias. Se deberán delimitar los casos de excepción.

Sobre el voto de conciencia, se estipula como los casos en que un legislador en lo individual podrá manifestarse en dos vertientes; la abstención y el voto en sentido opuesto al grupo. No podrá haber voto de conciencia cuando éste vaya en contra de los principios del programa de su partido, cuando sea adverso a la agenda nacional o local de los grupos parlamentarios o cuando implique elegir funcionarios por parte del Congreso. Deberá manifestarse por parte del diputado disidente ante el grupo previo a la votación en la comisión legislativa o en el pleno de la cámara.

Cuando se trate de proyectos de evidente bien común, pero que perjudiquen intereses del distrito, municipio o entidad federativa de donde proviene un legislador, sólo podrá abstenerse, más no podrá votar en contra.

V. Bibliografía.

- Aldrich, John, *Why Parties?*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.
 - Asencio, Sergio, Daniel Hernández y Álvaro López Lara, “Mecanismos partidistas de delegación en las Comisiones de los Congresos Estatales”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México, FCPyS–UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 281-320.
 - Barrera, Rolando, *Poder y Autonomía de Los Gobernadores en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.
 - Béjar, Luisa, “Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 2, (Abril-Junio, 1998), pp. 289-305.
- Béjar, Luisa, “La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el congreso”, en *América Latina Hoy*, No. 47, 2007, pp. 103-122.
- Béjar, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM-Gernika, 2006.
 - Carey, John, “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”, en *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 2 (enero, 2003), pp.191-211.
 - Casar, Ma. Amparo, Marván Ignacio, Puente, Khemvirg, (coords.), *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, en Documentos de trabajo, México, CIDE, 2010.
 - Córdova González, Juan, “Comisiones Legislativas”, en Balkin Robert (coord.), *El poder Legislativo Estatal en México: análisis y diagnóstico*. México, Nueva York, Universidad de Nueva York, 2004, pp.77-103.
 - Coleman, John, “Unified Government, Divided Government and Party Responsiveness”, en *American Political Science Review*, No. 93, 1999 (Diciembre), pp 821-835.
 - Cotta, Maurizio, "Parlamento y representación" en Gianfranco Pasquino (coord.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1988.

- Cox, Gary y Matthew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la Revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 2005.
- Giannetti, Daniela y Michael Laver. “Party Cohesion, Party Factions and Legislative Party Discipline in Italy”, Trabajo preparado para el congreso *Joint Workshop Sessions of the European Consortium for Political Research*, Granada, 2005.
- Guerrero Salom, Enrique, *El Parlamento. Qué es, Cómo funciona, Qué hace*, Madrid, Síntesis, 2004.
- Gunther, Richard y Larry Diamond, “Types and Functions of Parties”, en Gunther, Richard y Diamond, Larry, *Political Parties and Democracy*, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp.3-39.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional* Vol. 43, No. 4, octubre-diciembre, 2003, pp. 789-821.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “La disputa por el presupuesto federal. presidencialismo y gobiernos estatales en México”, en *Foro Internacional*, Vol. 46, No.1, enero-marzo 2006, pp. 103-121.
- Judge, David, *Representation, Theory and Practice in Britain*, Londres, Routledge, 1999.
- Linz, Juan J. (1975) “Totalitarian and Authoritarian Regimes” en Greenstein F. y N. Polsby (cords.), *Handbook of Political Science*, Vol. 3, Macropolitical Theory, Massachussets: Addison Wesley.
- Lomelí Meillón, Luz, “Competencia electoral en México. La configuración de un sistema de partidos competitivo”, en *Espiral*, Vol. 10, No. 28, diciembre de 2003, pp. 87-122.
- López Lara, Álvaro, “Control de Agenda en los Congresos Estatales”, cuadernos de trabajo, Instituto Belisario Domínguez, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2011.

- Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Madrazo, Jorge, “Las legislaturas estatales en la encrucijada constitucional de México: Avance de una investigación”, en Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de investigaciones jurídicas, 1984, pp.173-199.
- Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Mayhew, David, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations 1946-1990*, New Heaven, Yale University Press, 1991.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- March, James y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free press, 1989.
- March, James y Johan Olsen, *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 1994.
- Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio, Cejudo, Guillermo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Mezey, Michael, *Representative Democracy*, Nueva York, Rowan & Littlefield, 2008.
- Mezey, Michael, *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979.
- Molina Zepeda, María, “Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales”, en Balkin Robert (coord.), *El poder Legislativo Estatal en México: análisis y diagnóstico*. México, Nueva York, Universidad de Nueva York, 2004, pp.123-151.
- Monsiváis, Alejandro, “La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 33, enero–junio 2009, pp.7-37.
- Nacif, Benito, “La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México”, en *Diálogo y debate*, Vol. 1, No. 2, julio-septiembre de 1997, pp. 149-167.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y de partidos*, México, FCE, 1994.

- Packenham, Robert A. “Legislatures and Political Development” en Kornberg, A. y Musolf, L.D. eds. *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1970, pp. 521-537.
- Nava, Salvador, “Servicios de Apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en Balkin Robert (coord.), *El poder Legislativo Estatal en México: análisis y diagnóstico*. México, Nueva York, Universidad de Nueva York, 2004, pp.41-75.
- Pérez Vega, Moisés, “La debilidad institucional de los gobiernos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo” en *Andamios*, Vol. 5, No. 10, abril de 2009, pp.253-278.
- Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Plotke, David, “Representation is Democracy”, en *Constellations*, Vol. 4, No.1, (abril 1997), pp. 19–34.
- Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.
- Puente Khemvirg, "La transparencia legislativa local en México" en Martí Capitanachi, Carmen (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2011.
- Puente, Khemvirg, “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea”, ponencia presentada en el II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán de la UNAM, y publicado en la Memoria en La Investigación Disciplinaria, Ciudad de México: UNAM-FES Acatlán, 16-29 de octubre, 2010.
- Puente, Khemvirg, “De la productividad legislativa la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado Mexicano” en Béjar, Lusa (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009.
- Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Saiegh, Sebastian, “Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures”, en *Política y gobierno online*, Vol. 17, No. 1, 2010, pp. 3-24.

- Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998, editada en *Claves de razón práctica*, No. 91, 1999.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Shaw, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, pp.237-267.
- Unión interparlamentaria. *El parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*, Ginebra, 2006, Disponible en: <http://www.ipu.org>
- Valencia Escamilla, Laura, “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, en *El Cotidiano*, No. 155, mayo-junio, 2009, pp. 69-76
- Valencia, Escamilla, Laura, "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria", en *Cuestiones Constitucionales*, No.7, julio-diciembre, 2002, pp. 169-214.
- Wilson, Woodrow, *Congressional Government*, Nueva York, Meridian Books, 1956