



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DEMOCRACIA EN EL PODER LEGISLATIVO SUBNACIONAL EN MÉXICO:
PLURALIDAD Y TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS LOCALES

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA

ERIKA GARCÍA MÉNDEZ

COMITÉ TUTOR DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ (Tutor principal) FACULTAD
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES - UNAM

DRA. LUISA BEJAR ALGAZI (Tutora principal)

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES - UNAM

DRA. CAROLINE BEER DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

UNIVERSIDAD DE VERMONT

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE '2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

| | |
|--|-----|
| Gráficos | 5 |
| Cuadros | 6 |
| Introducción | 7 |
| | |
| Capítulo I. Democracia en el nivel subnacional: Pluralidad y transparencia legislativa | 14 |
| Introducción | 14 |
| 1.1. Instituciones políticas en democracias representativas | 15 |
| 1.1.1. Instituciones democráticas | 17 |
| 1.2. Cambio de régimen y democratización | 23 |
| 1.2.1. Cambio de régimen y democratización. Implicaciones en estados federales | 25 |
| 1.2.2. Regímenes democráticos subnacionales | 29 |
| 1.2.3. ¿Por qué existen los regímenes híbridos subnacionales? | 31 |
| 1.3. Un modelo de análisis del desempeño democrático: transparencia y pluralidad en el Poder Legislativo | 35 |
| 1.3.1. Las legislaturas en contextos democráticos | 37 |
| 1.3.2. El estudio de las legislaturas | 40 |
| 1.3.3. Pluralidad y transparencia legislativa | 43 |
| 1.3.3.1. Pluralidad legislativa | 43 |
| 1.3.3.2. Género y Poder Legislativo | 45 |
| 1.3.3.2.1. Representación descriptiva | 47 |
| 1.3.3.2.2. Representación sustantiva | 50 |
| 1.3.3.3. La transparencia legislativa como un instrumento de rendición de cuentas | 56 |
| 1.3.3.4. La transparencia legislativa y el acceso a la información pública | 59 |
| 1.3.3.5. La transparencia pasiva: leyes de transparencia y acceso a la información pública | 62 |
| 1.3.3.6. La transparencia activa: el uso de internet y los sitios web parlamentarios | 64 |
| 1.3.3.7. La relación entre la pluralidad y la transparencia en el Poder Legislativo | 65 |
| Conclusiones | 70 |
| | |
| Capítulo 2. Democracia en el nivel subnacional en México: pluralidad y transparencia legislativa | 72 |
| Introducción | 72 |
| 2.1. Antecedentes. Los procesos de transición democrática en México | 73 |
| 2.2. El inicio de la pluralidad subnacional en México | 79 |
| 2.3. En busca de la paridad de género en los poderes legislativos en México | 85 |
| 2.4. Transparencia y acceso a la información en México | 94 |
| Conclusiones | 103 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo 3. Pluralidad y transparencia: un modelo de medición de la actividad en los congresos locales | 106 |
| Introducción | 106 |
| 3.1. Pluralidad legislativa | 107 |
| 3.1.1. Cómo medir la pluralidad legislativa | 108 |
| 3.1.2. Resultados: pluralidad en los congresos subnacionales en México | 118 |
| 3.1.2.1. Pluralidad partidista en los congresos subnacionales en México | 118 |
| 3.1.2.2. Representación política de las mujeres en los congresos subnacionales mexicanos | 120 |
| 3.1.2.2.1. Curules femeninas en los congresos subnacionales en México | 120 |
| 3.1.2.2.2. Comisiones presididas por mujeres en los congresos subnacionales en México | 125 |
| 3.1.2.2.3. Mujeres en posiciones de liderazgo en los congresos subnacionales | 128 |
| 3.1.2.2.4. Representación del sexo femenino | 130 |
| 3.1.2.3. Resultados globales: Pluralidad legislativa subnacional en México | 131 |
| 3.2. Transparencia Legislativa | 133 |
| 3.2.1. Cómo medir la transparencia legislativa | 134 |
| 3.2.2. Resultados: transparencia en los congresos subnacionales en México | 139 |
| 3.2.2.1. Transparencia desde los sitios web de las legislaturas | 140 |
| 3.2.2.2. Prueba de usuario simulado | 143 |
| 3.2.2.3. Normatividad | 145 |
| 3.1.2.4. Resultados globales: Transparencia legislativa subnacional en México | 147 |
| 3.3. Los efectos de la pluralidad en la transparencia legislativa en los congresos subnacionales en México | 148 |
| Conclusiones | 151 |
| | |
| Capítulo 4. El impacto de la pluralidad en la transparencia legislativa: Zacatecas, Durango y Chiapas | 154 |
| Introducción | 154 |
| 4.1. Análisis de tres casos | 155 |
| 4.2. Criterios de selección de los casos | 157 |
| 4.3. Alternancia, gobiernos divididos y pluralidad legislativa en Zacatecas, Durango y Chiapas | 161 |
| 4.3.1. Zacatecas: altos niveles de pluralidad legislativa | 162 |
| 4.3.2. Durango: bajos niveles de pluralidad legislativa | 166 |
| 4.3.3. Chiapas: altos niveles de pluralidad legislativa | 169 |
| 4.4. Transparencia legislativa | 179 |
| 4.4.1. Proceso de aprobación de las primeras leyes de transparencia estatales | 179 |
| 4.4.2. La transparencia en la agenda pública y el desempeño del Congreso desde la transparencia legislativa | 185 |
| 4.5. Hallazgos de los estudios de caso | 192 |

| | |
|---|-----|
| Conclusiones | 195 |
| Conclusiones generales: los efectos de la pluralidad legislativa en la transparencia legislativa | 197 |
| Bibliografía | 207 |

Gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Número efectivo de partidos legislativos (NEPL) | 119 |
| Gráfico 2. Legisladoras en los congresos estatales | 122 |
| Gráfico 3. Proporción de comisiones por legislador en los congresos estatales | 126 |
| Gráfico 4. Mujeres presidentas de comisiones | 127 |
| Gráfico 5. Representación del sexo femenino | 130 |
| Gráfico 6. Pluralidad legislativa | 132 |
| Gráfico 7. Sitio web | 143 |
| Gráfico 8. Usuario simulado | 144 |
| Gráfico 9. Normatividad | 146 |
| Gráfico 10. Transparencia legislativa (2014) | 147 |
| Gráfico 11. Relación entre pluralidad y transparencia legislativa | 149 |
| Gráfico 12. Relación entre pluralidad y transparencia legislativa: selección de tres casos | 159 |
| Gráfico 13. Composición del Congreso de Zacatecas por partido político (1989-2016) | 166 |
| Gráfico 14. Composición del Congreso de Durango (1998-2016) | 168 |
| Gráfico 15. Integración del Congreso de Chiapas (1998-2018) | 175 |

Cuadros

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1. Elementos de los parlamentos democráticos | 39 |
| Cuadro 2. Pluralidad legislativa | 110 |
| Cuadro 3. Legislaturas analizadas | 111 |
| Cuadro 4. Contenido de los sitios web | 137 |
| Cuadro 5. Indicador “normatividad” | 138 |
| Cuadro 6. Clasificación de los congresos subnacionales con base en los niveles de transparencia y pluralidad | 150 |
| Cuadro 7. Integración del Congreso del Estado de Zacatecas, partido de los presidentes municipales de Zacatecas y de los gobernadores del estado (1989-2016) | 164 |
| Cuadro 8. Integración del Congreso, gobernadores del estado de Durango y presidentes municipales del municipio de Durango (1992-2016) (1998-2016) | 167 |
| Cuadro 9. Presidentes municipales de Tuxtla Gutiérrez y gobernadores del estado de Chiapas (1995-2018) | 172 |
| Cuadro 10. Integración del Congreso del Estado de Chiapas (1998-2018) | 173 |

Introducción

La investigación analiza el funcionamiento de las instituciones políticas a nivel subnacional en México, como resultado del proceso de cambio político y democratización que comenzó en las últimas décadas del siglo XX. Este fenómeno se observa desde el Poder Legislativo como un actor central en la configuración del sistema político actual.

Este trabajo se inserta en una discusión académica sobre la calidad democrática en el nivel subnacional, y cómo distintos diseños institucionales pueden afectar el rendimiento democrático de las instituciones políticas, en particular las legislaturas. Así, se parte de la premisa de que en una democracia representativa se puede observar el comportamiento y la calidad de las decisiones de una legislatura a partir de su grado de transparencia legislativa y esta es determinada por el nivel de pluralidad en su integración. Es cierto que el funcionamiento de una democracia puede ser visto desde múltiples aristas, sin embargo, una de las instituciones centrales de una democracia es el órgano de representación parlamentaria.

La pregunta central de esta investigación es si existe alguna relación entre la creciente pluralidad a nivel subnacional en los congresos locales con el nivel de transparencia legislativa de esas mismas instituciones. Con ello, se busca contrastar empíricamente la hipótesis de este trabajo de investigación, que establece que, a mayor grado de pluralidad parlamentaria, las legislaturas tendrán políticas de transparencia más efectivas y, en consecuencia, su desempeño en la materia será mejor, como algunos autores aseveran (Michener, 2014; Grimmelikhuijsen y Porumbescu, 2013; Carey, 2003; UIP, 2006).

De acuerdo con la literatura académica de la disciplina, existen diversas razones por las que se asume que con un mayor nivel de pluralidad existe un mejor desempeño en materia de transparencia. En primer lugar, los líderes parlamentarios resisten o evitan esquemas eficientes de publicidad de la información cuando tienen un mayor control del congreso, por lo que la transparencia es mayor cuando hay un número de partidos más grande (Michener, 2014). Con mayores niveles de pluralidad, el partido en el gobierno no tiene la capacidad de alinear a los miembros del congreso que no pertenezcan a su partido. En este sentido, los legisladores pertenecientes a los grupos minoritarios buscan publicitar actos y decisiones acordes a las demandas sociales para que esto se traduzca en mayores niveles de votación (Carey, 2003) y tratan de hacer pública su postura ante ciertos temas impuestos por las mayorías para ganar legitimidad (Carey, 2003).

Además, impulsan mayores niveles de fiscalización y rendición de cuentas del partido en el poder (Carey, 2012) y de este modo, proveen información a los medios de comunicación con la finalidad de que las acciones del partido en el gobierno sean monitoreadas (UIP, 2006). Otra razón por la que la pluralidad incide en los niveles de transparencia legislativa es que un mayor número de fuerzas políticas tratan de posicionar al Congreso como una institución confiable a través de la promoción de los valores democráticos y la publicidad de sus actos (Grimmelikhuisen y Porumbescu, 2013), así como garantizar que los procedimientos sean públicos y que el uso de recursos sea equitativo.

Para llevar a cabo la contrastación empírica de la hipótesis, esta investigación utilizó una metodología mixta que comenzó con un análisis comparado de 32 casos y se complementó con estudios de caso. En la primera parte del análisis los

objetivos fueron los siguientes: 1) definir y medir la transparencia legislativa subnacional; 2) definir y medir la pluralidad legislativa subnacional 3) conocer la relación entre las dos variables de estudio; y, 4) presentar un panorama general del grado de democracia de los legislativos, a partir de la pluralidad y la transparencia, y determinar las variaciones en el desempeño de los congresos subnacionales.

Se observaron los 32 órganos representativos de las entidades federativas del país. Se consideró importante aplicar el estudio a la totalidad de los casos porque México es grande en extensión y heterogéneo en su composición, debido a la existencia de diversos grupos sociales, trayectorias históricas, procesos políticos, tradiciones y costumbres en las variadas regiones.

La evaluación de la transparencia legislativa (variable dependiente) se llevó a cabo desde dos perspectivas: la transparencia pasiva y la transparencia activa. La primera se analizó a partir del marco normativo, mediante las obligaciones de transparencia contenidas en las leyes. La segunda se evaluó a partir del sitio web, según el tipo y la calidad de la información que despliegan los portales de internet y los sistemas de solicitudes de información, a partir de una prueba de usuario simulado, en un ejercicio de acceso a la información. Se determinó que, a partir de la imposibilidad de contar con información sobre la prueba de usuario simulado para diferentes periodos, el periodo de análisis correspondería a 2014-2015. La información se obtuvo de los sitios web de las legislaturas, las leyes orgánicas y los reglamentos de los congresos estatales, las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública, y la prueba de usuario simulado.

Para llevar a cabo la evaluación del pluralismo legislativo (variable independiente) se tomó en consideración la presencia de una multiplicidad de

fuerzas políticas y de mujeres en las arenas legislativas, así como la igualdad de oportunidades al interior para llevar a cabo las funciones de representación e incidir en los procesos legislativos y la toma de decisiones. La información de esta variable también se obtuvo de los sitios web de las legislaturas, el periodo de análisis corresponde a 2014-2015.

Posteriormente, se realizaron tres estudios de caso para observar los factores institucionales que incentivan un mejor desempeño en transparencia en algunos congresos subnacionales mexicanos y se identificaron otros factores, por los que, en otros casos, esta premisa no se cumple. La finalidad fue entender cómo la alternancia, los gobiernos divididos, la composición de fuerzas políticas en el congreso y la presencia de mujeres, incentivan políticas de transparencia más efectivas y aumentan la disponibilidad de información, a partir de aspectos como el proceso de negociación de la primera ley de transparencia estatal, la inserción de la transparencia como prioridad en las agendas públicas y el desempeño de los congresos en este aspecto.

La selección de los casos no sólo consideró aquellos en los que las variables de estudio se correlacionaron significativamente a partir de los resultados de la primera prueba de análisis, sino aquellos en los que las variables manifestaron un comportamiento opuesto, pues de esa manera se confirmaría la hipótesis nula. Los congresos de los estados de Zacatecas, Durango y Chiapas se consideraron relevantes para ser analizados de manera detallada. En el caso de Zacatecas, se presentaron altos niveles de pluralidad y de transparencia legislativa; Durango presentó un desempeño bajo en ambas variables, y Chiapas expuso altos niveles de pluralidad, acompañados de bajos niveles de transparencia legislativa. El periodo

de análisis es de 1998 a 2015, la información se obtuvo de fuentes primarias, se revisaron periódicos, diarios, documentos oficiales de los congresos, el marco legal y se realizaron entrevistas. También se consultaron fuentes de información secundarias, se revisaron otros trabajos y artículos de investigación.

En suma, el análisis comparado de los 32 congresos y de los tres casos seleccionados permite conocer aspectos generales sobre el desempeño democrático de los congresos como resultado de los procesos de cambio político y democratización y, de manera particular, aporta elementos para entender los niveles de pluralidad y transparencia legislativa subnacional en México. A partir de los hallazgos de los tres estudios de caso, podemos conocer algunos factores formales e informales que determinan el foco de interés de este trabajo de investigación, identificando cómo y bajo qué circunstancias los congresos tienen mejores políticas de transparencia legislativa.

Los principales resultados sostienen que el avance democrático subnacional en México muestra una gran variedad de resultados entre las entidades, pues el impacto de los procesos de transición democrática sobre la pluralidad y la transparencia legislativa estatal es desigual en el país. Los efectos más notables se han dado en el incremento de la competitividad, a partir de los procesos de alternancia, los gobiernos divididos, mayores niveles de representación de las mujeres y de fuerzas políticas en los legislativos. Sin embargo, la pluralidad no ha derivado en todos los casos en el fortalecimiento de otras áreas del desempeño democrático. Existen otros factores en el nivel individual –legisladores- y colectivo –institución legislativa-, que no han incentivado esquemas de responsabilidad y mejores niveles de rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

Esta tesis se desarrolla en cinco capítulos. El primero examina las dimensiones que caracterizan a los parlamentos en democracias representativas contemporáneas. Se presentan la pluralidad y la transparencia legislativa como dos dimensiones centrales de análisis, así como la relación entre éstas. El segundo capítulo contextualiza el fenómeno estudiado y presenta la evolución en los últimos treinta años a los congresos locales en México a partir del proceso de democratización y que han visto fortalecidas sus capacidades institucionales. En el tercer capítulo se desarrolla un modelo de medición para las dos variables centrales de estudio y se presentan los resultados de los índices aplicados a los 31 congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la relación entre ambas dimensiones. En el cuarto capítulo se lleva a cabo un análisis cualitativo de tres estudios de caso, con la finalidad de observar el impacto del pluralismo legislativo en el desempeño de los congresos de Durango, Zacatecas y Chiapas en materia de transparencia, y examina el efecto de otros factores institucionales no observables en el estudio comparado del capítulo precedente, que incentivan o limitan políticas de transparencia más efectivas. Finalmente, en el quinto capítulo se muestran las conclusiones y hallazgos de esta investigación, se enlistan algunas de las posibles explicaciones alternativas a las interrogantes que se presentaron en el diseño de esta, sus principales aportes para el estudio de los congresos subnacionales en México y algunas líneas de investigación por desarrollar.

A nivel teórico, los resultados aquí obtenidos muestran que, en contextos en los que las elecciones fueron el medio por el que comenzó el proceso de democratización, las instituciones experimentan altos grados de pluralidad. Sin

embargo, esto no genera necesariamente un impacto positivo en otras áreas del fortalecimiento democrático de estas instituciones. En este contexto, la democratización pone de relieve una serie de problemas en los distintos órdenes territoriales. Las unidades subnacionales pueden tener diferentes características y niveles de avance, algunas prácticas pre-democráticas del periodo previo sobreviven en el nuevo contexto, lo que genera un déficit en la consolidación de las instituciones.

Por ello, la agenda de investigación pendiente apunta a expandir el estudio de los siguientes temas: 1) los factores institucionales que inciden en los procesos de democratización en el nivel subnacional en México y su impacto en las diversas instituciones locales; 2) el desempeño del poder legislativo subnacional en México, como una institución fundamental en los sistemas democráticos contemporáneos; 3) el impacto de los nuevos marcos regulatorios de transparencia en el desempeño de los congresos subnacionales, así como los diseños institucionales que favorecen su ejercicio y aquellos que lo entorpecen; 4) las funciones de monitoreo y fiscalización desde los legislativos subnacionales, y 5) la forma en la operan los sistemas de pesos y contrapesos en los estados mexicanos.

Capítulo I. Democracia en el nivel subnacional: pluralidad y transparencia legislativa

Introducción

Este capítulo tiene como finalidad analizar los procesos de democratización y los efectos de dichos procesos sobre las instituciones; en particular, los procesos de democratización a nivel subnacional y sus efectos, vistos desde el Poder Legislativo.

Este fenómeno se observa a partir de dos aspectos que en la teoría democrática contemporánea se consideran centrales en el funcionamiento de los congresos y que han hecho posible su fortalecimiento: la pluralidad y la transparencia.

El capítulo se estructura en cinco apartados. En el primero se definen las instituciones políticas deseables en regímenes democráticos contemporáneos. El segundo apartado aborda los procesos de democratización y sus implicaciones en estados federados. El tercer apartado presenta las características que definen a los parlamentos en contextos democráticos. En el cuarto apartado se presentan las bases para un modelo de medición de la democracia en el Poder Legislativo local, con base en dos variables centrales —transparencia y pluralidad—, así como la relación entre ambas. Finalmente, se presentan algunas notas a manera de conclusión.

1.1. Instituciones políticas en democracias representativas

La democracia, cómo primera forma de organización política, surge en Grecia, en una época que Popper (1994) ha denominado “el milagro de Atenas”, un periodo caracterizado por grandes cambios culturales, políticos y sociales. En ese periodo se desarrolló la denominada democracia directa, es decir, la democracia como participación, sustentada en la soberanía popular, la voluntad general, el interés común y la búsqueda de la voluntad colectiva vinculada al hecho de que la titularidad del poder residía en todos los miembros de la comunidad (Sartori, 2003: 169). A diferencia de las formas actuales, su ejercicio implicaba que los ciudadanos¹ intervinieran en la vida pública sin la existencia de intermediarios o representantes.

Debido a los procesos de cambio en las sociedades, así como a una serie de factores que a lo largo del tiempo han modificado las formas de organización, se genera un segundo tipo, denominado democracia representativa, sustentada en la idea de Estado², un elemento que junto con el de la representación es principio fundacional en las sociedades modernas complejas. Esta nueva modalidad de democracia emerge con las revoluciones estadounidense y francesa, haciendo evidente la necesidad de un esquema de representatividad en el que el pueblo siguiera teniendo el poder, pero que éste sea ejercido mediante un grupo de individuos elegidos para tomar decisiones en nombre de los intereses de la totalidad de los integrantes de la sociedad (Bobbio, 2001: 28).

¹ Varones adultos que hubieran concluido con el servicio militar.

² Por *Estado* se entiende “un conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio” (O’Donnell, 2004: 11).

A fines del siglo XIX la democracia llegó a ser considerada un régimen político favorable en muchos países. Este fenómeno se intensificó después de muchos de los conflictos que tuvieron un impacto a gran escala, como la segunda guerra mundial, donde la democracia emergió en la mayoría de los Estados como contrapunto de los abusos perpetuados por los regímenes autoritarios (Huntington, 1989: 5-6), y resultado de los cambios radicales generados en el orden mundial en las arenas social y económica, así como de la nueva concepción del hombre y sus derechos y libertades.

Si bien el apoyo a la democracia como el régimen más apto fue amplio, hubo un desacuerdo sobre su significado y la forma de abordarlo. Desde la perspectiva de Huntington (1989), los debates generaron tres enfoques sobre la democracia como forma de gobierno: 1) quién gobierna (fuentes), 2) sus fines (propósitos) y 3) los medios que se emplean (instituciones) (1989: 6-9).

Para fines de este trabajo de investigación, la democracia se aborda desde una perspectiva institucional y según Schumpeter, como “un arreglo institucional que permite lograr decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder para tomar esas decisiones, a partir la búsqueda del voto ciudadano en estructuras de competencia” (2003: 269). Como establece Huntington: “la democracia tiene un significado útil, sólo si se la define en términos institucionales, [...] la institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas” (1989: 13 y 29), su esencia radica en la posibilidad de que los gobernantes sean elegidos y de la misma forma removidos del cargo por la elección de nuevos representantes.

1.1.1. Las Instituciones democráticas

Las instituciones son “los patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones” (O’Donnell, 2009: 9). De forma más concreta, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, estructuran sistemas de incentivos, reducen la incertidumbre e imponen límites que regulan las transacciones entre los individuos; por ende, definen los modos de interacción humana (North, 2006).

Las instituciones pueden ser de tipo social, económico o político. Desde la perspectiva de O’Donnell (2009), las instituciones democráticas son necesariamente instituciones políticas, debido a que tienen una relación directa con la toma de decisiones del ámbito público, con los canales de acceso a los roles en los que se toman estas decisiones y con la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso.

Una configuración institucional funcional en una democracia debe regular lo siguiente: 1) la Inclusión de participantes válidos en los procesos de toma de decisiones; 2) la distribución de resultados a partir del procesamiento de determinados actores y recursos de acuerdo con ciertas reglas; 3) la agregación del nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas; 4) la definición de modelos de representación para generar un interés en la coexistencia mutua como agentes en interacción; 5) la estabilización de los actores y sus expectativas, y 6) la definición de tiempos, ya que se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro entre el mismo conjunto de actores o que dicho conjunto cambie en forma lenta y predecible (O’Donnell, 2009: 9-11).

Como se estableció al inicio de este capítulo, no existe un consenso sobre cuál es el mejor enfoque o perspectiva teórica para el estudio de la democracia, como tampoco lo hay sobre su significado o las instituciones necesarias para que un régimen de este tipo funcione. Sin embargo, de manera relativamente homogénea, se han definido las dimensiones institucionales comúnmente aceptadas en regímenes democráticos contemporáneos.

Dahl parte de tres principios fundamentales: los ciudadanos serán capaces de formular sus preferencias, de manifestarlas públicamente y de recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de dichas preferencias (2002:159). En el mismo sentido, Bobbio establece que en un régimen democrático está prevista una amplia participación de los interesados y se caracteriza a partir de tres dimensiones centrales: en primer lugar, el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas; en segundo lugar, la existencia de reglas procesales como de la mayoría; por último, es indispensable que aquellos que estén llamados a elegir a quiénes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra (2001: 18-26).

Morlino comparte con Bobbio y Sartori la idea de que la democracia es un “método o un conjunto de reglas del juego que sirven para permitir la participación y la competición de todos los ciudadanos” y son requisitos indispensables la observancia de los derechos y libertades; la existencia de elecciones libres, periódicas y competitivas; el sufragio universal; la existencia de dos o más partidos políticos; organizaciones de interés como sindicatos y ONG´s; libertad de prensa y diversas fuentes de información (Morlino y Ruíz de Azúa, 1986: 10).

Diamond (1997) piensa a la democracia más allá de competencia formal y la participación, la democracia liberal demanda que las instituciones gubernamentales autónomas funjan como entes restrictivos para el Ejecutivo, que la milicia se subordine a las autoridades civiles electas, que los grupos minoritarios y la sociedad civil gocen de libertad para organizar y ser partícipes del proceso político, que los ciudadanos tengan acceso a fuentes diversas de información y que estén protegidos por las leyes (1997: 13). Esto se debe, en gran medida, a que la existencia de elecciones libres y competitivas no es suficiente y no garantiza racionalidad, representatividad e igualdad (Przeworski, Ortega y Gordon; 1997: 24).

Hasta aquí es evidente, como lo afirma Nohlen, que las características mínimas de la democracia son: la elección de los gobernantes por el electorado, la independencia de los tribunales, la observación de los derechos humanos, la libertad de reunión, opinión y asociación, la competencia por el poder político, el Estado de Derecho y la protección del desenvolvimiento individual (Nohlen; 1984: 549). Por lo tanto, en una democracia representativa contemporánea, pueden existir cuatro instituciones o dimensiones de variación: 1) participación universal; 2) esquemas reales de competencia; 3) respeto de los derechos y libertades ciudadanos, y; 4) rendición de cuentas y mecanismos de responsabilidad.

1) Participación universal

Esta dimensión democrática consiste en garantizar la participación de todos de manera directa o indirecta en la toma de decisiones colectivas (Bobbio, 2001: 18-26). Para ello, deben existir arreglos institucionales que consideren a hombres y mujeres, grupos y minorías, sin importar sus preferencias religiosas, raza o

cualquier otra variable que en otros periodos sirvió como un criterio excluyente para participar en la vida pública.

2) Esquemas reales de competencia

Para garantizar esta dimensión, los procesos electorales deben ser libres, justos, periódicos y apegados a la legalidad. Aquellos que estén llamados a elegir deberán tener alternativas reales y estar en condiciones de seleccionar entre una y otra (Bobbio; 2001; Morlino y Ruíz de Azúa, 1986). Además, deben participar dos o más partidos políticos en la contienda (Morlino y Ruíz de Azúa, 1986: 10) y la competencia debe estar regulada por marcos normativos que garanticen la igualdad de acceso a la totalidad de los ciudadanos.

3) Respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos

Consiste en dotar de garantías a los ciudadanos para gozar plenamente de derechos y libertades (Bobbio, 2001; Morlino y Ruíz de Azúa, 1986; Nohlen; 1984). Su ejercicio debe ser universal y debe permitir a hombres y mujeres decidir sobre su vida en condiciones de libertad, igualdad y respeto a la dignidad humana³ (Nowak, 2005: 3). Algunos que se consideran fundamentales son la libertad de

³ Los derechos humanos comprenden no sólo derechos civiles y políticos y derechos sociales y culturales, sino también derechos colectivos de los pueblos a la libre determinación, la igualdad, el desarrollo, la paz y un medio ambiente limpio. Aunque se ha afirmado, y aún se afirma en ocasiones, que los derechos civiles y políticos, también conocidos como «derechos de primera generación», están basados en el concepto de la no injerencia del Estado en los asuntos privados, mientras que los derechos sociales, económicos y culturales, o «derechos de segunda generación», exigen que el Estado adopte medidas positivas, hoy se reconoce de forma generalizada que, para que los derechos humanos se hagan efectivos, los Estados y la comunidad internacional deben adoptar medidas destinadas a crear las condiciones y los marcos jurídicos necesarios para el ejercicio de los derechos humanos en conjunto (Nowak, 2005: 3).

expresión, de prensa, de asociación, de elegibilidad para el servicio público y la diversidad de fuentes de información (Dahl, 2002).

4) *Rendición de cuentas y mecanismos de responsabilidad*

Dado que, la existencia de derechos y libertades, así como de elecciones libres y competitivas no son suficientes y no garantizan racionalidad, representatividad e igualdad⁴ plenas (Przeworski, Ortega y Gordon, 1997: 24), la democracia demanda que exista autonomía de las instituciones para que funjan como entes restrictivos del Ejecutivo, con la finalidad de que exista un esquema efectivo de responsabilidades y estado de derecho (Diamond, 1997: 13).

Bajo este esquema de responsabilidades, los gobernantes deben estar sometidos a tres tipos de rendición de cuentas: 1) “*accountability* vertical”, electoral; 2) “*accountability* vertical”, de tipo societal y 3) “*accountability* horizontal (O’Donnell, 2004: 38-43). La rendición de cuentas vertical se lleva a cabo en dos vertientes. La primera, denominada electoral, resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas; la segunda, del tipo societal, es ejercida por grupos e individuos (O’Donnell, 2004: 34). El segundo tipo es la rendición de cuentas horizontal, se define como el proceso para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que pudieran calificarse como ilícitos (O’Donnell, 1997).

⁴ A esto lo denomina como visión “minimalista” de la democracia. El autor hace una crítica a la visión popperiana asegurando que no es suficiente, ya que la democracia solo perdura bajo ciertas condiciones económicas, políticas e institucionales (Przewoski, Ortega y Gordon, 1997: 30).

En suma, la democracia no se reduce únicamente a los aspectos institucionales; sin embargo, sería equivocado minimizarlos. Cómo se estableció a lo largo de este apartado, en un sistema político las instituciones consienten y dotan de orden al libre juego democrático; en caso contrario, estas instituciones permanecen en estado pre-democrático, contribuyendo a legitimar la centralización del poder de unos cuantos.

En un régimen democrático las reglas del juego que dotan de sentido estructural a la sociedad se sustentan en procedimientos que permiten la interacción de manera ordenada y pacífica, se materializan en derechos políticos y civiles, funcionan como garantías que proveen a los ciudadanos de mayores posibilidades de defensa, avalan la igualdad política respecto del anterior periodo autoritario (Morlino y Ruíz de Azúa, 1986: 10) y garantizan el Estado de Derecho, evitando abusos por parte de las autoridades y la toma de decisiones de manera arbitraria. La existencia de verdaderas instituciones democráticas coadyuva al ejercicio pleno de los derechos y garantías de los individuos, incentiva y fortalece la consolidación de un gobierno abierto, como requisito necesario para la consecución de un régimen de calidad.

1.2. Cambio de régimen y democratización

A partir de 1970 se generaron procesos sustanciales de cambio en los regímenes políticos en diversas regiones del mundo⁵. En 1987, alrededor de dos de cada cinco Estados en el planeta eran democráticos, en la actualidad, 79 de 150 países alrededor del mundo son democracias⁶. América Latina fue parte de lo que se ha denominado “la tercera ola de democratización”; en 1977 dieciséis de los diecinueve países de la región eran autoritarios, veinte años más tarde casi todos eran democráticos.

Algunos regímenes autoritarios comenzaron a desvanecerse con aspiraciones democráticas claras en busca de elecciones periódicas y competitivas, sufragio universal, afianzamiento de los derechos humanos⁷, políticos y civiles, y el fortalecimiento de un nuevo tipo de sociedad, organizada e informada. Así, los procesos de transición se posicionaron como uno de los fenómenos históricos más relevantes de la época contemporánea.

Desde la academia, el resultado fue una gran cantidad de investigaciones empíricas en las que se concebía a la democracia como un régimen político a nivel nacional, que era la variable dependiente objeto de investigación. Estos estudios

⁵ Desde la visión de Diamond, el catalizador de los nuevos procesos de cambio en los regímenes del mundo se da a partir del momento en el que se derrocó la dictadura de Salazar-Caetano en Portugal en el año de 1974, con el nacimiento de la famosa “tercera ola” de democratización que se extendió a diversas regiones del mundo, tomando en cuenta que, en ese tiempo, solo existían 40 países con regímenes democráticos, siendo éstos los países industrializados. En América Latina se percibe el cambio “entre 1979 y 1985, cuando los militares se retiraron, cediendo el poder a gobiernos civiles elegidos por votación popular en Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina, Uruguay, Brasil y en varios países centroamericanos. En Chile, donde el gobierno militar tuvo un mayor éxito económico, la transición se retrasó, pero finalmente tuvo lugar en 1989, tras un esfuerzo heroico de movilización política de carácter pacífico, que obtuvo la victoria en el referéndum por el que el general Pinochet pretendía extender y legitimar su gobierno” (2003: 11).

⁶ *The Economist*, Democracy Index, 2016.

⁷ “Los derechos humanos han estado omnipresentes en gran parte del discurso político desde la segunda guerra mundial. Aunque la lucha por liberarse de la opresión y la miseria es seguramente tan antigua como la propia humanidad, fueron la tremenda afrenta a la dignidad humana perpetrada durante esa guerra y la necesidad que se sintió de prevenir horrores semejantes en el futuro lo que llevó a situar de nuevo al ser humano en el centro y a codificar los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano internacional” (Nowak, 2005: III).

versaron sobre tres temáticas centrales: “la transición a la democracia o democratización, la estabilidad de la democracia y la calidad de la democracia”, dando como resultado importantes logros con problemas de investigación bien definidos y normativamente relevantes (Munk, 2002; 579-584). Dentro de éstas, las investigaciones sobre las transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos forman parte del campo más amplio de la teoría democrática, haciendo énfasis en los procedimientos que regulan el acceso al poder. Influyentes escritos de Robert Dahl (1971) y de Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter (1986) establecieron los términos iniciales en el debate y cristalizaron el campo de estudios sobre esta temática en las décadas de 1980 y 1990, de lo cual resultaron importantes conclusiones que dieron pie a nuevas líneas de investigación dentro de la teoría democrática (Munk, 2002: 581).

La democratización se entiende, de manera general, como el proceso que busca introducir y realizar los derechos democráticos; su objetivo es la apertura competitiva del sistema e involucra todos los componentes del sistema político: instituciones, fuerzas sociales y sus formas de interacción, refiriéndose a la legalización de partidos, de los sindicatos, la libertad de prensa y otros derechos políticos y sociales (Nohlen, 1984: 551). La transición tiene tres objetivos fundamentales: 1) brindar a los ciudadanos igualdad de oportunidades para formular sus preferencias; 2) garantizar su capacidad de manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno individual y colectivamente, la diversidad de fuentes de información y elecciones libres e imparciales, y 3) legitimar la existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y formas alternas de expresar sus preferencias (Dahl, 2002).

La democratización vista en fases o escenarios comienza con la transición democrática; si la transición es exitosa, continúa con la consolidación de la democracia y, por último, se enfoca en el tratamiento de los problemas que atañen a la calidad democrática (Mazzuca, 2002: 2). La democratización designa tres escenarios de conflictos políticos: el primer escenario refiere la crisis de los gobiernos bajo regímenes autoritarios y su reemplazo por regímenes políticos democráticos o poliarquías; el segundo escenario pone de relieve una serie de problemas que se suponen complejamente conectados: la corrupción de los funcionarios públicos a nivel nacional y regional, la debilidad de las agencias de control del Poder Ejecutivo, la inequidad en el suministro de servicios públicos básicos como la administración de justicia, y serias amenazas a la seguridad ciudadana; por último, el que refiere al fortalecimiento de las instituciones democráticas instaladas una vez completada la transición (Mazzuca, 2002: 2), entre las cuales el Poder Legislativo subnacional es un escenario que resulta central para este trabajo, pues sustenta el marco de interés de esta investigación.

1.2.1. Cambio de régimen y democratización. Implicaciones en estados federales

Como se estableció anteriormente, la democratización ha suscitado el interés de la Ciencia Política en fechas recientes. Desde una perspectiva crítica, se ha abordado este fenómeno con la finalidad de forjar marcos teóricos sólidos y lanzar propuestas innovadoras que coadyuven al progreso de este campo de estudio y a la consolidación de la democracia. Sin embargo, en la mayoría de los casos el foco de atención se ha dirigido a los procesos de cambio que experimentan los regímenes

nacionales, la literatura especializada ha dejado ampliamente de lado de su agenda de interés científico el estudio de los procesos de transición democrática en los niveles subnacionales.

En un inicio, los politólogos viraron su atención a cuestiones vinculadas con la calidad de la democracia emergente y ofrecieron evaluaciones para señalar las múltiples maneras en que los países latinoamericanos no cumplieron con los criterios utilizados para definir a los regímenes democráticos, concibiendo géneros analíticos que destacaban la naturaleza híbrida de los regímenes emergentes que seguían sin poder implementar una democracia plena (Conaghan, 2004: 108). Los países presentaban diferentes características y niveles de avance, en algunos el régimen y el estado característicos de la democracia estaban básicamente satisfechos; en otros, las características pertinentes eran satisfactorias a nivel nacional, pero con “discontinuidades significativas en términos del alcance de la legalidad del estado en las regiones”; un tercer tipo, “además de compartir las características del grupo precedente en términos del alcance limitado de la legalidad estatal”, celebraron elecciones, que no habían sido limpias y tampoco parecían institucionalizadas (O’Donnell, 2004: 47-48). Eventualmente, se reconoció que este fenómeno requería atención. Los procesos de democratización no se extendían de manera homogénea en la totalidad del territorio.

Algunas prácticas pre-democráticas de la realidad latinoamericana sobrevivieron en el nuevo contexto, lo cual atrajo la atención de los académicos; al mismo tiempo, el libre funcionamiento del federalismo en algunos países y la creciente descentralización hicieron evidente la importancia política y económica de las unidades subnacionales, a menudo a cargo de políticas públicas muy

importantes (Gervasoni, 2011: 75). En algunos países, México entre ellos, a nivel subnacional⁸ se encontró resistencia y menores niveles de éxito en la adopción de los preceptos democráticos que se buscaban caracterizar las nuevas formas de organización social. Los regímenes autoritarios⁹ subnacionales coexisten, en una situación poco asimilada, con regímenes que en el nivel nacional son democráticos, en los cuales la legalidad del Estado tiene un menor alcance (O'Donnell, 2004). Uno de los hechos más importantes pero muy poco resaltados de la “tercera ola” de transiciones a la democracia¹⁰ fue que con la democratización nacional frecuentemente llegaba el fortalecimiento de regímenes autoritarios subnacionales (Gibson; 2006: 219), o bien, la permanencia de prácticas pre-democráticas en algunas de las instituciones subnacionales.

⁸ Para fines de este trabajo, nos referiremos al ámbito subnacional con relación al nivel estatal —segundo nivel de gobierno—, debido a que el centro del análisis partirá de las instituciones legislativas, las cuales solo se encuentran en los primeros dos niveles de gobierno y tienen atribuciones y competencias delimitadas y específicas.

⁹ En nuestros días, hablar de regímenes nos remite a dos subtipos, a decir, aquellos que son democráticos, y por exclusión, aquellos que no cumplen dichos principios y simplemente se refieren como no democráticos. Los regímenes no democráticos los entenderemos, como establece Linz (1978), como totalitarios y regímenes autoritarios. Los regímenes autoritarios son “sistemas políticos con pluralismo político limitado, no son responsables, carentes de una ideología elaborada y directora, se perciben falto de movilización política extensa e intensa, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en los que un líder, o a veces un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad predecibles” (Linz; 1978: 13). En estos regímenes puede haber elecciones, sin embargo, éstas violan los principios liberales y democráticos; lejos de ser un instrumento que promueve la democracia se convierten en una regla autoritaria. Las elecciones pueden ser incluyentes, pero mínimamente pluralistas, abiertas y competitivas, ya que son manipuladas por la autoridad para determinar los resultados que les convengan. Los gobernantes pueden abstenerse de seguir las reglas electorales, excluir a los partidos de oposición y a sus candidatos, atentar contra sus libertades políticas y civiles, restringir su acceso a los medios masivos de comunicación y a recursos para campañas y cometer fraudes (Schedler, 2000).

¹⁰ El proceso de democratización ha sido desigual entre las regiones, teniendo como consecuencia el surgimiento de regímenes híbridos y la coexistencia de prácticas del pasado autoritario que se juxtaponen con las garantías democráticas ganadas sobre todo a partir de los años noventa (Campos, 2012: 42).

Los regímenes autoritarios subnacionales¹¹ —regímenes yuxtapuestos¹², autoritarismo linzeano, zonas marrones, subunidades no democráticas en federalismos¹³, regímenes híbridos¹⁴, regímenes subnacionales no democráticos y enclaves autoritarios subnacionales— son sistemas políticos en los que coexisten instituciones formalmente democráticas con prácticas claramente autoritarias, los cuales se yuxtaponen con las garantías democráticas ganadas a nivel federal (Campos, 2012: 42). Estos regímenes, que para fines de este trabajo denominaremos híbridos, se caracterizan por ser sistemas políticos en los que existen elecciones mediante sufragio universal y secreto sin altos niveles de fraude, partidos opositores, representación en las legislaturas y libertad de expresión. Sin embargo, también contienen elementos pre-democráticos, tales como mayor acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos oficialistas, enormes diferencias en los recursos de campaña (Gibson, 2010), altos niveles de opacidad, poca autonomía de las instituciones, la presencia de partidos políticos centralistas y esquemas ineficientes de rendición de cuentas.

¹¹ El problema del concepto de “autoritarismo subnacional” es que resulta muy intenso, ya que un régimen autoritario implica algunas cuestiones como un régimen no electoral o la existencia de elecciones no competitivas, restricciones a las libertades civiles y políticas y sin límites para el poder de los gobernantes (Gervasoni, 2011: 77). Este término no se considera viable a la realidad mexicana, ya que los elementos mencionados anteriormente no forman parte —por lo menos formalmente— del régimen en ninguna de sus demarcaciones territoriales. Es pertinente destacar que no se habla de niveles de democracia, en esta parte de la investigación solamente se discute la existencia o no de la misma.

¹² Fenómeno por el cual en un mismo territorio nacional puede haber distintos regímenes políticos superpuestos que tienen autoridad compartida sobre las distintas comunidades cívicas, o como dos niveles de gobierno que cuentan con jurisdicción sobre un mismo territorio operan bajo diferentes regímenes, entendidos como conjuntos de normas, leyes y prácticas, que gobiernan la selección y la conducta de las autoridades políticas (Gibson, 2007).

¹³ Término utilizado por Juan Linz. El autor define federalismo como el “sistema en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales —provincias, cantones, estados— y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, y dónde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores” (Linz, 1997: 8).

¹⁴ Se considera como un concepto viable para tratar el fenómeno del que es objeto de análisis este trabajo, en tanto denota una mezcla de prácticas formales e informales, que pertenecen tanto a un régimen autoritario y a uno democrático.

Bajo esta idea, en la región latinoamericana se despliega un *caleidoscopio* compuesto de subtipos de regímenes, que incluyen una amplia variedad de prácticas democráticas parciales (Whitehead, 2010: 85). México ha desarrollado esta tendencia, el nivel de consolidación democrática en las entidades del país tiene variaciones significativas con el nivel nacional y entre las instituciones.

1.2.2. Regímenes democráticos subnacionales

Cuando hablamos de democracia en países que se fundan bajo un sistema federado, el poder político es ejercido por al menos dos niveles de gobierno con legitimidad electoral (Gervasoni, 2005: 92). En el caso particular de México, nos encontramos ante tres niveles de gobierno —nacional, estatal y municipal—, lo cual implica que un ciudadano pertenece a tres regímenes diferentes, en donde tiene derecho a participar y a elegir libremente, y que a su vez gozan de autonomía y prácticas específicas.

La democracia, como régimen subnacional, adopta tres dimensiones: 1) competencia regional; 2) inclusión regional y 3) derechos civiles regionales; la competencia regional “implica el punto hasta el cual individuos y grupos pueden oponerse efectivamente a las autoridades regionales y tomar parte en elecciones regulares que son competitivas”; la inclusión regional es “la proporción de los ciudadanos adultos que gozan, de hecho y de derecho, de los derechos asociados a la competencia política” regional; por último, los derechos civiles regionales definen el punto hasta el que cual las regiones “respetan y hacen respetar los derechos y libertades democráticos” (Gervasoni, 2005: 93). En palabras del mismo

autor, la diferencia principal en el concepto de democracia a nivel nacional y sub-nacional está en el rango de variación:

Los estados nacionales soberanos pueden ser sumamente totalitarios a sumamente democráticos, mientras que las unidades sub-nacionales meramente autónomas sólo pueden ser localizadas dentro de un rango más limitado. Si el régimen nacional es autoritario, los regímenes sub-nacionales no pueden ser totalmente democráticos. A la inversa, si el régimen nacional es democrático, los regímenes sub-nacionales no pueden ser completamente autoritarios (Gervasoni, 2005: 94).

En muchos países el proceso de democratización comenzó por la vía electoral; sin embargo, este derecho no necesariamente pudo ser ejercido en todos los ámbitos de gobierno por un mismo ciudadano. Si a nivel municipal existe un sistema poco democrático y a nivel estatal uno con mayores niveles, pero menor que el nacional, la democratización genera dinámicas que llevan a los ciudadanos a enfrentar dificultades para realizarse bajo un sistema democrático pleno.

En México, el proceso de democratización comenzó desde el nivel subnacional, con la alternancia en el gobierno municipal y estatal y con la garantía al voto a la mujer, entre otros factores. Sin embargo, sus consecuencias y alcances más importantes se dieron en el ámbito nacional. En un inicio, el cambio fue inducido a través de una serie de reformas electorales para incrementar los niveles de competencia, lo que a su vez planteó problemas para el proceso de democratización en el ámbito subnacional, ya que en aquellas regiones donde se experimentó el cambio político no se enfrentaron tantas dificultades para llevar a cabo una democratización a nivel local, contrario a lo que ocurrió en otras regiones donde la transición llegó de manera marginal como consecuencia de las reformas nacionales,

generando la existencia de regímenes híbridos (Campos, 2012; Durazo, 2010; Gervasoni, 2005; Gibson, 2007). En este contexto el reto es mayor, hasta que existan condiciones democráticas mínimas en las instituciones de los diversos órdenes territoriales —como son el acceso y apertura a los ciudadanos, sin discriminación ni intimidación; la transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas; la integridad de los procesos, y la existencia de mecanismos de responsabilidad capaces de obtener resultados y de corregir eficazmente errores (Bassiuni, 1998: 11)— no podremos proclamar la existencia de un régimen democrático pleno.

1.2.3. ¿Por qué existen los regímenes híbridos subnacionales?

En tiempos recientes esta problemática ha ganado atención por parte de los académicos (Gervasoni, 2011; Gibson, 2005; Giraudy, 2011). Las preguntas que sustentan estos estudios en su mayoría son las siguientes: ¿cómo se miden y conceptualizan las variaciones democráticas en un estado?, ¿cuáles son los mecanismos clave que permiten la continuidad y el cambio en los regímenes autoritarios subnacionales en países democráticos? (Gibson, 2010), ¿cuáles son los factores determinantes de los diferentes niveles de desarrollo en un estado federal democrático?, y ¿qué factores del diseño institucional determinan los diferentes grados de consolidación democrática de las instituciones?

Desde la teoría, algunas de las posibles respuestas para explicar estas diferencias en regímenes subnacionales son las siguientes: 1) la existencia de deficiencias en el desarrollo del Estado; 2) la desigualdad socioeconómica de las regiones (Conaghan, 2004); 3) la satisfacción de necesidades estratégicas del

gobierno democrático nacional (Gibson; 2007); 4) la incapacidad del cambio institucional para modificar las estructuras sociales y las dinámicas políticas que emergen de las mismas, y 5) la presencia de múltiples formas de legitimidad política (Durazo, 2010), entre otras.

Desde la perspectiva de Conaghan (2004), la preocupación por la calidad inferior de la democracia en América Latina produjo un género analítico que David Collier y Stephen Levitsky denominaron “democracia con adjetivos”, refiriéndose a las muchas calificaciones que se hacen cuando se aplica el término a los sistemas políticos latinoamericanos, destacando su naturaleza híbrida, derivada de dos problemas de larga data que marcaron, en gran medida, la trayectoria histórica de todos los países de la región: 1) las deficiencias en el desarrollo del Estado y 2) la desigualdad socioeconómica aguda y profunda (Conaghan, 2004: 108), marcadas por las lógicas específicas de interacción política en las diferentes regiones.

Otra posible explicación a estas interrogantes establece que algunos regímenes subnacionales predemocráticos se mantienen en el poder porque son funcionales a los intereses y las necesidades políticas de los gobiernos nacionales, en gran parte debido a que los gobernantes de estas subunidades están en una situación óptima para controlar el accionar político de los legisladores nacionales que representan a sus distritos y de las maquinarias clientelares subnacionales¹⁵ (Giraudy, 2011: 43). En este contexto, los caciques locales han sido tolerados por el control que mantienen en las regiones, siendo este el vínculo entre el centro y la

¹⁵ En el autoritarismo subnacional, como lo señala Gibson, la continuidad y el cambio no son producto solamente de factores locales, sino también de las interacciones entre la política provincial y el sistema territorial nacional en el que esta se encuentra inmersa (2007, 165).

periferia (Campos; 2012: 23). En pocas palabras, si el autoritarismo subnacional persiste en un contexto nacional democrático, es porque a menudo satisface necesidades estratégicas del gobierno democrático nacional (Gibson, 2007: 169), esto se logra a través de las relaciones de las élites autoritarias subnacionales y actores federales clave que pertenecen tanto al gobierno como a los partidos políticos (Durazo, 2010: 86).

Giraudy (2011) pone atención en la dimensión territorial de los procesos democratizadores. Argumenta que, contrario a lo que asumen las Teorías de la Interacción Estratégica, así como la gran mayoría de las teorías sobre democracia subnacional, dichos regímenes no democráticos presentan importantes variaciones en aspectos que son centrales para explicar su continuidad y cambio. En primer lugar, los gobernadores sólo están en condiciones de afectar el comportamiento de los legisladores que pertenecen a su propio partido, ya que es principalmente a través del control sobre sus carreras políticas que pueden inducir su accionar. Segundo, no todos los gobernantes están en condiciones de garantizar victorias electorales favorables a los presidentes. Tercero, no todos los gobernantes pueden ser inducidos y disciplinados por el presidente para que actúen de manera favorable a su necesidad e interés políticos. En otras palabras, son atractivos a los ojos presidenciales aquellos cuyos gobernantes que: 1) pueden garantizar apoyo político (legislativo o electoral) y 2) son lo suficientemente controlables y manipulables desde el gobierno nacional.

Otra posible explicación se centra en las dimensiones estratégicas de continuidad y de cambio (Gibson, 2007). En el autoritarismo subnacional la continuidad y el cambio no son producto solamente de causas locales, sino también

de las interacciones entre la política provincial y el sistema territorial nacional en el que esta se encuentra inmersa. El gobierno subnacional prevalece cuando el alcance del conflicto es localizado y la oposición se encuentra aislada de sus aliados y de los recursos en el ámbito nacional. Por el contrario, cuando el conflicto local se nacionaliza, las autoridades locales se ven amenazadas; además, las presiones políticas de los actores situados en el sistema territorial nacional actúan como catalizadores potenciales:

En cualquier comunidad política, los conflictos tienen lugar en el interior de una jerarquía de organizaciones y arenas territoriales; en los sistemas de gobierno territorial a gran escala, las instituciones políticas se encuentran enredadas en múltiples arenas, por lo que las estrategias de control político nunca quedan limitadas a un único territorio” (Gibson, 2007: 167).

Otra posible explicación es que en lugares donde existe una multiplicidad de actores sociales que se reproducen de manera más autónoma respecto al funcionamiento del Estado, habrá partes de la sociedad civil que no estén contaminadas por esta modalidad de acción. Igualmente, “en el caso de sociedades en donde los componentes culturales tradicionales se encuentran más acotados, es posible que la mediación de la política no se sustente únicamente en la lealtad a un líder, sino que también existan elementos que deban ser dirimidos en la esfera pública” (Cao, 2005: 13). De este modo, la presencia de grandes grupos sociales, como los grupos indígenas, generan estas situaciones, ya que conservan sus propios sistemas de autoridad, contrapuestos a algunas de las bases de la democracia y eso permite la reproducción de prácticas autoritarias. En otras palabras, la presencia de múltiples formas de legitimidad política permite la existencia de regímenes híbridos. De este

modo, las instituciones cambian, pero las estructuras sociales y las dinámicas políticas que emergen de las mismas permanecen (Durazo, 2010: 106).

1.3. Un modelo de análisis del desempeño democrático: transparencia y pluralidad en el Poder Legislativo

La característica más importante bajo la que operan los regímenes democráticos actuales es la representación política, a decir de Bobbio: “la única manera de referirse a la democracia, como un régimen opuesto a todas las formas de gobierno autoritario, es caracterizarla por un conjunto de reglas que determinan quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (1986: 14). Sin embargo, la representación, en sus orígenes, poco tenía que ver con la democracia o las libertades. Como se estableció anteriormente, en la antigua Grecia y en Roma, la representación no significaba que unos actuaran en nombre de otros ni de sus instituciones políticas; fue hasta el siglo XVII en Inglaterra, y posteriormente con las revoluciones Francesa y Norteamericana, que la representación tomó la forma que conocemos y se convirtió en un derecho legítimo de los ciudadanos (Pitkin, 1967: 2-3).

La representación es un instrumento de los regímenes modernos que ha sido analizado desde diversas aristas. El concepto ha causado mucha controversia y no hay un consenso al respecto. Si bien ha habido muchos detractores de la representación, especialmente en la década de 1960 con el surgimiento del interés por las teorías democráticas (Sartori, 2005, 22), es el mecanismo central que caracteriza el funcionamiento de los regímenes contemporáneos y se mantiene como una de las condiciones primarias para fortalecer las democracias.

Como idea general, la representación significa “hacer presente, de algún modo, algo que no se encuentra presente literalmente” (Pitkin, 1967: 1), mediante este acto una entidad determinada defiende o simboliza a otra entidad (Lane, 2009: 370). En la representación política existe una sustitución en la que “una persona habla y actúa en nombre de otro, bajo la condición de hacerlo en interés del representado” (Sartori, 2005: 21). En regímenes democráticos el representante expresa la voluntad política de la colectividad mediante mecanismos electorales confiables, partidos políticos y en general, mediante un sistema de instituciones¹⁶ (Espinoza, 2006: 9).

La representación está determinada por mecanismos formales (disposiciones legales) e informales (prácticas), que dan forma a la relación entre los

¹⁶ Una de las aportaciones más relevantes a los estudios sobre representación política es la de Hanna Pitkin, en la que desarrolla de forma teórica el concepto de representación. Concibe este fenómeno como un constructo que desde su formación se ha caracterizado por ser altamente complejo y multidimensional, e identifica cinco formas: 1) la representación como autorización, que tiene su origen en las elaboraciones de Hobbes y se caracteriza por ser esencialmente formalista y refiere al hecho de dotar de autoridad a un acto; 2) la representación como responsabilidad, opuesta a la primera pues aunque también es estrictamente formalista, aduce a la acción por parte de los representantes de rendir cuentas a los representados; 3) la representación descriptiva, que depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, donde el representante no actúa por otros, los sustituye en virtud de una correspondencia o una semejanza; 4) la representación simbólica, aquella en la que existe la creencia en los electores de que el representante que eligen en verdad los simboliza y; 5) la representación como actuación sustantiva, en la que el representante actúa de manera independiente, pues su acción implica discreción y discernimiento, aunque con la diferencia de que el representado se reconoce como una persona capaz de acción y discernimiento (1967: 1-13).

Estas dimensiones del modelo tradicional de representación son concebidas por Mansbridge como representación promisoría, es decir, los representantes hacen promesas en campaña, que después podrán cumplir, o no (2003: 515). Estos modelos se apegan al patrón clásico de representación visto desde una perspectiva agente-principal, en la que existe un representante (agente) que actúa en nombre de un representado (principal) y en el proceso deberá actuar en nombre de sus intereses y rendirle cuentas de dicha actuación. Como crítica a este esquema, desarrolla un modelo que tiene dos factores de variación: momentos y formas alternas de representación. Los diferentes momentos del proceso de representación que identifica son las elecciones en curso, el periodo en el cargo y la elección subsecuente. Las formas alternas son: 1) la representación promisoría, que como se estableció anteriormente, se trata de un modelo en el que existe una relación asimétrica en la que no puede ejercer un control directo sobre el otro, lo que implica que el principal debe asegurarse de que el agente actúe de tal forma que favorezca sus intereses; 2) la representación anticipatoria, el representante en el cargo o periodo legislativo representa al votante en la elección inmediata y el esquema de relación de poder que se genera favorece al votante, quien en ese momento y a partir de las promesas del representante decide emitir o no el voto a favor del mismo, y 3) la representación giroscópica, en la que los electores usan esquemas de referencia para seleccionar a aquellos que pueden ser confiables, pensando en que actuarán de un modo similar al que los propios votantes lo harían en contextos similares; de este modo, los electores afectarán los resultados en políticas mediante la inserción de los representantes en las instituciones democráticas (2003: 515-524).

representantes y los representados. Estos mecanismos o instituciones moldean tanto la conducta de los representantes, como los procesos de toma de decisiones públicas y aunque el representante no tiene un mandato principal perfectamente identificable, las instituciones deben estar diseñadas de manera que fortalezcan ciertos elementos democráticos que deriven en un ejercicio representativo marcado por el pluralismo y la responsabilidad.

1.3.1. Las legislaturas en contextos democráticos

El Poder Legislativo es una institución clave en el funcionamiento de los sistemas democráticos alrededor del mundo¹⁷. Aunque las estructuras de las instituciones parlamentarias tienen su origen¹⁸ en los parlamentos europeos de la Edad Media, particularmente en la Asamblea Islandesa, las formas legislativas instituidas en los contextos actuales comenzaron en Inglaterra en el siglo XVI y posteriormente en Estados Unidos en los siglos XVII y XVIII¹⁹.

¹⁷ No obstante, la existencia de un Parlamento no es sinónimo de democracia o de democracia de calidad. Algunos ejemplos de ellos son China y Cuba, clasificados como autoritarismos, pero cuentan con la Asamblea Popular Nacional y la Asamblea Nacional del Poder Popular como órganos representativos, respectivamente; otro ejemplo de ello es Rusia, clasificado como un régimen híbrido y que a su vez tiene una Asamblea Federal que hace el papel de institución representativa.

¹⁸ “El Alþingi islandés, considerado por muchos como el primer parlamento nacional, data del año 930 e.c., cuando se utilizó por primera vez como un foro de reunión de los líderes locales. La Cámara de los Comunes británica (originalmente, “de las comunas”) tuvo su origen en el siglo XIII, cuando su principal función era reunir a los nobles para discutir el estado del reino y aprobar el suministro de dinero que las comunidades locales le entregaban al rey. Con el tiempo, las instituciones que se desarrollaron por toda Europa se caracterizaron por tres rasgos similares, a saber: primero, darle o denegarle su consentimiento al monarca; segundo, representar a varias comunidades dentro de la nación; tercero, usar el poder económico para negociar con el monarca y pedir el desagravio de las querrelas de las personas. Estas instituciones se exportaron a distintos lugares del mundo a través de las potencias colonialistas” (Power, 2012: 12-13).

¹⁹ “Los padres fundadores que establecieron asambleas en cada una de las trece colonias trataron de diferenciarse del modelo británico y, para cuando se logró la independencia, ya estaban operando legislaturas estatales independientes del Poder Ejecutivo y, en distintas medidas, estaban ejerciendo sus propias facultades legislativas. Con el tiempo, este patrón de desarrollo institucional habría de tener un impacto significativo sobre la manera en que se desarrollaron instituciones en América Central y Sudamérica, en donde el congreso fue el modelo predominante” (Power, 2012: 13).

En la actualidad hay más parlamentos que nunca²⁰, 190 países cuentan con alguna forma de institución parlamentaria o asamblea representativa²¹. Los parlamentos desempeñan tres funciones principales: legislar, supervisar al Poder Ejecutivo y asignar los recursos financieros al gobierno (UIP, 2003: 6-7). Además, los parlamentos supervisan que los procesos políticos se ajusten a las normas internacionales en materia de derechos; fomentan el dinamismo de la sociedad civil y actúan en estrecha colaboración con ella para encontrar soluciones a los problemas que enfrenta el país; constituyen un lazo esencial entre los partidos políticos y la ciudadanía, y encarnan las características propias de la democracia, que son debatir y solucionar conflictos (Beetham, 2006: 4-7).

Para fines de esta investigación, un parlamento o institución representativa en un contexto democrático, es un cuerpo en el que se debaten, deliberan y representan los intereses del pueblo (Power, 2012: 10-14); es la arena en donde se expresan las sensibilidades políticas más representativas de la sociedad (Kader Boye, 1998: 44); “funcionan como un mecanismo de transmisión para retroalimentar al Ejecutivo sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede explicar y comunicar sus acciones” (Power, 2012: 10-14), y “establecen el marco jurídico que garantiza la independencia del poder judicial y el imperio de la ley, pilar básico de la democracia y de la protección de los derechos humanos” (Nowak, 2005: 9).

²⁰ Desde su fundación se han generado una variedad de instituciones parlamentarias, cada órgano representativo se ha desarrollado en contextos marcados por diferencias culturales, políticas, históricas, geográficas y económicas, por lo que las atribuciones y tareas que llevan a cabo, se determinan en función de las demandas sociales y las necesidades en contextos específicos. La existencia de un Parlamento no es sinónimo de democracia o de democracia de calidad, sin embargo, la democracia no puede existir sin una institución representativa, independientemente de las especificidades en cuanto a sus funciones, atribuciones e influencia sobre el sistema de gobierno.

²¹ Cifra estimada por la Unión Interparlamentaria en el Informe Parlamentario Mundial de 2012.

Por lo tanto, las dimensiones ideales de una institución parlamentaria en un régimen democrático son las siguientes: 1) representatividad de todos los sectores sociales; 2) responsabilidad, a través de procedimientos efectivos de control y de sanción electoral, así como de normas y códigos de conducta de obligado cumplimiento; 3) eficacia, a través de mecanismos y recursos para garantizar su autonomía; 4) accesibilidad, mediante instrumentos de participación de los ciudadanos, y 5) transparencia, a través de mecanismos que garanticen el acceso a la información pública (Beetham, 2006: 7).

Cuadro 1. Elementos de los parlamentos democráticos

| Características | Medios o instrumentos |
|--------------------------|---|
| Representativo | <p>Sistemas y procedimientos electorales libres y correctos.</p> <p>Medios para garantizar la representación de/por todos los sectores de la sociedad reflejando la diversidad nacional y de género, utilizando entre otros procedimientos especiales para velar por la representación de grupos marginados o excluidos.</p> <p>Procedimientos, organizaciones y sistemas de partidos abiertos, democráticos e independientes.</p> <p>Mecanismos para garantizar los derechos de la oposición y de otros grupos políticos, y para permitir a todos los miembros desempeñar sus mandatos libremente, sin verse sometidos a influencias o presiones indebidas.</p> <p>Libertad de palabra y de asociación; garantías de los derechos e inmunidades parlamentarios, en particular de los presidentes y otros titulares de funciones directivas.</p> <p>Políticas y procedimientos para la igualdad de oportunidades; horas y condiciones de trabajo no discriminatorias; servicios lingüísticos para todos los miembros.</p> |
| Transparente | <p>Deliberaciones abiertas al público; información previa al público acerca de los temas tratados por el parlamento; documentación disponible en los idiomas concernidos; disponibilidad de instrumentos de fácil utilización, por ejemplo de medios tales como Internet; el parlamento debería tener su propio personal y locales de relaciones con el público.</p> <p>Legislación sobre la libertad de acceso a la información.</p> |
| Accesible | <p>Diversos medios de acceso de los electores a sus representantes.</p> <p>Modalidades efectivas de participación del público en la etapa pre-legislativa; derecho de libre consulta de las partes interesadas; derecho público de petición; procedimientos sistemáticos de presentación de quejas.</p> <p>Posibilidad de <i>lobbying</i>, dentro de los límites de las disposiciones legales que garantizan la transparencia.</p> |
| Responsable de sus actos | <p>Procedimientos efectivos de control y de sanción electoral; procedimientos de información a los electores; normas y códigos de conducta de obligado cumplimiento.</p> <p>Remuneración adecuada de los parlamentarios; declaración de ingresos y otros intereses; límites máximos obligatorios y transparencia en la recolección de fondos y gastos electorales.</p> |

| | |
|--------|---|
| Eficaz | Mecanismos y recursos para garantizar la independencia y autonomía del parlamento, incluyendo el control de su presupuesto. Personal profesional independiente y separado de la administración pública general. Servicios adecuados e imparciales de documentación e información para los parlamentarios; órgano parlamentario de organización de las labores; procedimientos de planificación y programación adecuada de las deliberaciones; sistemas de control del desempeño parlamentario; encuestas de opinión de grupos específicos acerca de su percepción de la eficiencia parlamentaria. |
|--------|---|

Fuente: UIP (2006).

La presión del público sobre el parlamento parece ser mayor que nunca. El aumento de tamaño de los gobiernos ha incrementado las responsabilidades de instituciones representativas en cuanto a sus labores de escrutinio y fiscalización, la tecnología de las comunicaciones [...] han acrecentado la visibilidad de los parlamentos y los políticos. La expansión del número de parlamentos en todo el mundo parece estar acompañada de mayores expectativas del público en cuanto a lo que pueden y deben lograr (Power, 2012: 10).

En este contexto, la existencia de una institución representativa democrática, o para el caso mexicano, la existencia de Congresos democráticos se considera prioritaria.

1.3.2. El estudio de las legislaturas

Las asambleas representativas han sido objeto de análisis desde hace mucho tiempo²², sin embargo, la consolidación de una línea de estudios parlamentarios fortalecida²³ se ha afianzado con el surgimiento de la Ciencia Política como una

²² Los estudios más notables se han generado desde el Parlamento Británico, las Cortes Españolas, La Asamblea Francesa y más recientemente desde el Congreso de Estados Unidos de Norteamérica como objeto de estudio. Dos trabajos se consideran pioneros en esta área, el primero fue desarrollado por Walter Bagehot, periodista británico que en 1867 escribe el clásico llamado *The English Constitution*, obra detallada del funcionamiento del sistema en aquella época, que dista de todos los escritos normativos provenientes de la filosofía y explica la realidad de la configuración política en Inglaterra. El segundo trabajo que se considera pionero es *Gobierno Congresional* (1885), el cual fue influenciado por el documento antes mencionado y fue escrito por el estadounidense Widrow Wilson, considerado el fundador de la Ciencia Administrativa, de la Administración Pública y de los Estudios Institucionales.

²³ La época de la preguerra puso al Congreso Norteamericano y su papel en la política exterior como un actor central. En esa época la Ciencia Política no se había constituido como una disciplina, mucho menos existía un campo de investigación dedicado a los Estudios Parlamentarios, por lo que los primeros trabajos elaborados se despliegan de la Sociología. Los becarios del premio de la American Political Science Association dan un giro

disciplina²⁴. Los estudios más notables se han generado desde el Parlamento Británico, las Cortes Españolas, La Asamblea Francesa y recientemente, desde el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica como objeto de estudio.

En América Latina, los estudios legislativos²⁵ comenzaron a forjarse como resultado de los procesos de democratización que iniciaron en las últimas décadas del siglo pasado. En México, durante mucho tiempo se ignoró sistemáticamente el estudio del Poder Legislativo. Esto se debió, en gran medida, a que en la época posterior a la Revolución Mexicana la integración monocolor de las Cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos de los estados eliminó del mapa a los legislativos (Lujambio, 2010a: 47).

El inicio del interés por el estudio de los congresos se dio con las reformas que detonaron los procesos de cambio y democratización en el país, cuando el Poder Legislativo comenzó a tomar un papel relevante como parte integrante del sistema político. Posteriormente, empezaron a sentarse las bases para el desarrollo

en el enfoque de los estudios parlamentarios desde una perspectiva sociológica, como resultado de la inmersión en el Congreso Norteamericano, llevando a cabo investigaciones sobre comportamiento de los legisladores y una serie de aspectos que, de otro modo, no podían conocerse (Polsby y Schickler; 2002: 335). La primera generación de los estudios sociológicos sobre el congreso la integran Arthur Maas, sucesor de Elliot, con su libro *Congreso y el bien público*, publicado en 1933, John Johannes y Joseph Cooper. De la década de 1950 destacan David Truman y Lewis Anthony Dexter, quienes detonan nuevas líneas de interés para la consolidación de la segunda generación sociológica de estudios parlamentarios.

²⁴ Los primeros trabajos politológicos que se llevaron a cabo son *The electoral Connection* de David Mayhew (1971), basado en la teoría económica de Anthony Downs, en el establece que el incentivo primario de los legisladores es la reelección y cada una de las acciones que lleva a cabo y cada medio que se les provee funcionan como medios para lograr este fin, que, si no era el único, si era el más importante. El segundo es *Congressmen in Committee*, de Richard Jr. Fenno En éste, desarrolla un estudio cuasi etnográfico del comportamiento de los legisladores dentro de la sede parlamentaria, especialmente en las comisiones, consideradas como órganos decisores y de influencia excepcional dentro del Congreso Norteamericano (Polsby y Schickler, 2002: 341 - 347). A partir de estas importantes contribuciones se detona la producción de estudios legislativos, que dieron un giro a los enfoques anteriores para poner su atención en las teorías de la elección racional y el nuevo institucionalismo, perspectiva que hasta la fecha domina el interés de los académicos interesados en esta área.

²⁵ La tendencia en los estudios legislativos en la región enfocó su atención en las investigaciones de casos particulares, por lo que la información que existe acerca de las mismas es amplia. Sin embargo, poco se ha dicho sobre legislaturas comparadas, especialmente sobre legislaturas subnacionales. Recientemente, la disciplina ha detonado este campo de investigación, arrojando una buena cantidad de estudios que han comenzado a sentar las bases teóricas y metodológicas para el estudio comparado de una gran cantidad de tópicos y enfoques con trabajos comparados que son clave y detonaron un gran interés de los académicos (Mezey, 1990; Norton, 1994; Polsby, 1990).

de los estudios parlamentarios mexicanos. Muchos trabajos sobre congresos han analizado la representación política y su calidad en los nuevos procesos de democratización, la institucionalización de los congresos, las élites legislativas y las alianzas electorales (Nacif, 2002; López y Loza, 2003; Beer, 2003; Lujambio, 2010a; Valencia Escamilla, 2009; Reynoso, 2010).

Algunos trabajos se han centrado en el análisis de las estructuras legislativas y las reglas que moldean los procesos legislativos (Lujambio, 2010c; Nacif, 2002; López Lara, 2009; Nacif, Díaz y Egren, 2007; Puente, 2011; Pérez, 2009), otros se han centrado en el estudio de las decisiones legislativas (Molinar y Weldon, 2010; Weldon, 2006, 2011; Nacif, 2002; Puente y Villagómez, 2011; Casar, 1999; López Lara, 2007, 2011). Autores como Nacif (2002)²⁶, López y Loza (2003)²⁷, Beer (2001)²⁸ y Lujambio (2010d)²⁹, y otros han llevado a cabo análisis sobre el papel del poder legislativo subnacional como consecuencia de los procesos de democratización, así como su institucionalización en la etapa posterior³⁰. Este

²⁶ Con el trabajo titulado “El papel de las legislaturas en la transición democrática”, una aproximación teórica al papel que juega el Poder Legislativo en países en los que se han generado procesos de cambio de un sistema autoritario a un régimen democrático.

²⁷ Con el título “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, llevan a cabo un estudio comparado en 12 congresos locales con el fin de analizar actitudes y opiniones de los diputados locales y el impacto que estas tienen en la mecánica institucional de los estados que tienen asambleas multipartidistas o gobiernos divididos.

²⁸ Con el trabajo “Electoral Competition and Institutional Change in Mexico”, el cual es el primer estudio comparado que se lleva a cabo sobre legislaturas subnacionales y procesos de institucionalización en México. Analiza tres congresos estatales y busca presentar un panorama de los efectos de los procesos de democratización a nivel subnacional a partir del impacto de la competencia electoral y los efectos que tiene a nivel institucional para fortalecer las instituciones representativas y, por ende, la separación de poderes y la rendición de cuentas.

²⁹ Con el estudio “Los Congresos locales: La precaria institucionalidad” (2010e), en el que presenta una serie de datos generales de las legislaturas mexicanas donde destacan asuntos relativos a la profesionalización, rendición de cuentas, responsabilidades y los resultados que generan sus procesos.

³⁰ Aquellos estudios sobre la pluralización del Poder Legislativo que destacan son: “25 años de pluralización de los Congresos locales en México (1974-1999)”; “La debilidad institucional de los congresos locales. Los límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo” de Moisés Pérez Vega (2009); “Continuidad y cambio en los Legislativos Locales Mexicanos”, de Ernesto Hernández Norzagaray (2000), y el estudio de Álvaro Fernando López Lara (2007) sobre *Gobiernos Divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México*. Sobre comisiones legislativas destaca la investigación de Sergio Ascencio Bonfil, Daniel Hernández Méndez y Álvaro F. López Lara (2009), titulada “Mecanismos partidistas de delegación en las Comisiones de los Congresos estatales”; Álvaro López Lara (2011) con respecto al control de agenda en los

trabajo de investigación se adscribe a esta línea de estudios sobre el Poder Legislativo en México. Si bien existen trabajos que ponen énfasis en aspectos individuales de los legislativos subnacionales, no existe un referente para evaluar los efectos de la pluralidad sobre la transparencia legislativa.

1.3.3. Pluralidad y transparencia legislativa

Aunque las características que definen a los congresos democráticos, revisadas en el apartado previo de este capítulo, son de gran relevancia, para fines de este trabajo de investigación se tomarán como aspectos centrales la pluralidad y la transparencia legislativa.

1.3.3.1. Pluralidad legislativa

El aspecto electoral es la base sobre la que transitan los regímenes, de autoritarios a democráticos representativos. Un congreso democrático es aquél en que sus representantes deben ser elegidos por la vía del sufragio libre y secreto, en elecciones limpias, competitivas, libres, igualitarias e inclusivas que cumplan con los estándares democráticos internacionales. Sobre estas bases, si las elecciones son competitivas, los partidos (dos, al menos) que compiten deben tener posibilidad razonable de que sus posiciones sean conocidas por todos los votantes potenciales; la elección debe ser libre, en el sentido de que los ciudadanos no sean obligados

congresos estatales; Fernando Patrón Sánchez y Rosa María Pérez Vargas (2012), sobre la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Sobre transparencia legislativa se reconocen dos aportaciones centrales; la primera es de Benito Nacif Hernández, Diego Ernesto Díaz y Jorge Egren Moreno (2007), con "Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México"; la segunda es de Khemvirg Puente (2011), quien en "Transparencia Legislativa Local en México" elabora un complejo índice para la medición de la transparencia legislativa en las 32 instituciones representativas.

cuando realizan sus decisiones de voto y en el acto de votar, y deben ser inclusivas (O'Donnell, 2004: 22-24).

La conexión entre la democracia y la representación se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos (Przeworski, 1998: 9). Los partidos o los candidatos, durante las campañas políticas, proponen agendas y los efectos que las mismas tendrán en un determinado sistema político; en este sentido, los ciudadanos eligen qué propuestas quieren se implementen y quiénes se encargarán de hacerlo (Manin, 1998: 29). De este modo, las elecciones son instrumentos que afectan la conformación de los legislativos y que dotan de cierta legitimidad a estos cuerpos representativos.

Por ende, la representatividad de un congreso se refiere a cuatro aspectos centrales: 1) su capacidad de reflejar la voluntad popular y la diversidad social de la población, a partir de esquemas en los que se respeten los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, mediante elecciones limpias, competitivas, libres, igualitarias e imparciales por sufragio universal, igual y secreto; 2) autonomía de otros actores para llevar cabalmente las funciones de representación, 3) la composición plural de la asamblea, en cuanto a preferencias políticas, composición por grupos étnicos, sexo, preferencias sociales y representaciones culturales, y 4) procedimientos parlamentarios equitativos e integrativos en la conformación de sus órganos de decisión y trabajo parlamentario, que reflejen la composición de la legislatura y todos tengan oportunidades de acceso de forma equitativa.

En México, el proceso de tránsito de régimen autoritario a régimen democrático comenzó por la vía electoral. A partir de que se lograron procesos electorales justos, libres y competitivos, el fortalecimiento de las instituciones se vio

beneficiado por un grado creciente de pluralidad, con la inclusión de un mayor número de fuerzas políticas y de otros grupos sociales.

Los líderes de los partidos enfrentan nuevos incentivos a la hora de designar a los candidatos, dado que en el naciente contexto las nominaciones no se hacen sólo bajo esquemas de lealtad partidista, sino que el partido deberá elegir a quienes sean populares en sus distritos, lo que puede ampliar la representación de intereses y derivar en mayor autonomía del congreso y a llevar al cargo a otras fuerzas políticas que anteriormente no gozaban de representación (Beer, 2001: 425-426).

A su vez, el incremento en la competencia electoral genera mayores niveles de autonomía legislativa, oportunidades e incentivos para que los legisladores gocen de mayores recursos para la práctica parlamentaria, esquemas de descentralización de poder al interior de los congresos, mayores niveles de actividad legislativa, y nuevos esquemas de negociación y consenso para tomar decisiones públicas. En suma, el Poder Legislativo ha tomado un papel decisivo en los procesos políticos. Por lo tanto, la representatividad —vista, desde los niveles de pluralidad en los legislativos, como el resultado de la implementación de procesos electorales libres y competitivos en el marco de los procesos de democratización— se considera una variable central en esta investigación.

1.3.3.2. Género y Poder Legislativo

En casi todas las sociedades, la política ha sido un terreno tradicionalmente masculino, oponiéndose numerosas barreras a la participación de las mujeres. Las normas asociadas al género han definido diferentes roles para las mujeres y para los hombres, generalmente vinculadas a la esfera de lo público y lo privado, lo que

ha servido como un argumento en contra de los derechos de las mujeres a participar en la vida pública, con diferentes matices, dependiendo del contexto y de los aspectos culturales de cada país (Krook y Norris, 2014: 5). En países más liberales, con menos prácticas religiosas y menores niveles de corrupción, la participación de las mujeres es mayor (Stockemer y Byrne, 2011: 811). En el contexto latinoamericano, este aspecto se ha visto constreñido como resultado de las concepciones, creencias, valores, roles y prácticas que se han construido socialmente para cada uno de los sexos.

La paridad de género³¹ en los puestos de elección popular se ha convertido en un objetivo central en las democracias alrededor del mundo (Krook y Norris, 2014: 2) y un tema central en la academia durante las últimas cuatro décadas (Jungja, 1997; UIP, 2012; Krook y Norris, 2014; Fernández, 2011), bajo la idea de que la participación de la mujer en los asuntos públicos es crucial para alcanzar esquemas más justos, para promover los intereses y necesidades de las mujeres, y para incrementar la calidad de las políticas públicas (UIP, 2008).

El avance y empoderamiento de las mujeres en la vida pública pueden ser vistos desde dos dimensiones: 1) el progreso en las políticas de género, que consiste en estrategias para mejorar la legislación, los asuntos familiares, la violencia y en general en los derechos de las mujeres, y 2) en la representación política, a partir del acceso a puestos de la administración pública y a los parlamentos a nivel nacional y estatal (Jungja, 1997: 69), aspecto central en este trabajo de investigación.

³¹ El sexo implica la diferenciación biológica de los hombres y las mujeres, y el género implica las connotaciones culturales que se le han dotado a esas diferencias (Krook y Norris, 2014: 4).

1.3.3.2.1. Representación descriptiva

Las primeras acciones para promover la igualdad se dieron en 1945, con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, le siguieron la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979); y las Conferencias Mundiales de México (1975), Copenhague (1979), Nairobi (1985) y Pekín (1995)³². Para promover la participación política de las mujeres, en la Conferencia Mundial de Pekín se emitió la recomendación de que al menos treinta por ciento de los puestos de elección popular deberían ser ocupados por mujeres, y que la forma más adecuada sería implementar acciones afirmativas para su logro (Krook y Norris, 2014: 2). Esta medida se ha traducido en disposiciones legales que han sido denominadas “cuotas de género” o “leyes de cuotas”³³.

Las leyes de cuotas o cuotas de género son “una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos, de decisión, de los partidos políticos y del Estado” (Fernández, 2011: 249). Las cuotas son positivas debido a que establecen un piso mínimo de representación (Reynoso y D'Angelo, 2004: 3), lo que dota a las mujeres de oportunidades para participar en las elecciones y acceder a los puestos de representación política (Jungja, 1997: 73), entre ellos, las legislaturas.

³² ONU Mujeres, 2016.

³³ Las “leyes de cuotas” o “cuotas de género” son medidas que garantizan el derecho jurídico de acceso al poder, incentivan la participación y opinión del sexo femenino en la elaboración de las políticas y estimulan su acceso a las funciones legislativas, como una cuestión de justicia e igualdad (Beetham, 2006: 19).

En la actualidad, más de la mitad de los países del mundo cuentan con alguna modalidad de cuota³⁴ para garantizar la representación femenina en sus parlamentos nacionales³⁵. Sin embargo, no hay consenso sobre la aplicación de estas. Uno de los argumentos en contra de la implementación de este tipo de instrumentos para ampliar la participación política de las mujeres los considera una “medida segregacionista”, lo que ha sido denominado como “discriminación en positivo” (Fernández, 2011: 249-250).

Por otro lado, se considera que las cuotas son un mecanismo temporal que funciona para introducir prácticas diferentes en materia de equidad de género e institucionalizar esta visión en el largo plazo. En esta investigación se considera que, si bien no es la única medida para solucionar la inequidad³⁶, puede ser un primer paso para incentivar la pluralidad e integración de las mujeres en las legislaturas. Las cuotas de género, a través del mecanismo obligado de inclusión, tienen los siguientes beneficios: 1) crear una nueva concepción de las instituciones al ampliar el espectro de representación; 2) promover el cambio en la concepción de los roles de ambos sexos y su participación en instituciones diferentes a las

³⁴ Existen tres tipos de cuotas de acceso para las mujeres: 1) las que tienen puestos reservados, están estipuladas en los marcos normativos y garantizan un número mínimo de mujeres que deben ser electas; 2) las que tienen candidaturas reservadas y obligan a que los partidos incluyan un determinado número de mujeres en las listas, y; 3) las que tienen los partidos políticos en sus diseños institucionales para la participación de las mujeres y son voluntarias (Stockemer y Byrne, 2011: 810).

³⁵ Quota Project, 2015, en <http://www.quotaproject.org/es/aboutQuotas.cfm>.

³⁶ Las cuotas no son la única opción que existe para solucionar los problemas relacionados con la discriminación y las limitantes de acceso de las mujeres a los parlamentos. Otras formas para incentivar la participación de las mujeres en los puestos de elección son la intervención de las asociaciones de la sociedad civil, incrementar la percepción de equidad en la sociedad, implementar iniciativas para reclutar a un mayor número de mujeres para participar, programas de capacitación, el involucramiento de todos los actores políticos para cambiar la percepción, grupos de mujeres, mecanismos para fortalecer capacidades, campañas de equidad, el fortalecimiento de los mecanismos de los parlamentos, el uso de un lenguaje neutro, mejores condiciones laborales, mayor investigación y apoyo, programas en los partidos políticos, campañas con enfoque de género y normas efectivas en materia de violencia y discriminación (Krook y Norris, 2014).

tradicionales, y 3) la innovación en los procesos y métodos para llevar a cabo el trabajo legislativo, a partir de la visión de mujeres y hombres.

En la literatura, las leyes de cuotas se han asociado con la dimensión descriptiva de la representación política. Tal como lo establece Pitkin (1967), la representación descriptiva depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, donde el representante no actúa por otros, los sustituye en virtud de una correspondencia o una semejanza. Desde esta perspectiva, se considera que, en un Estado ideal, el parlamento debe estar integrado de manera equitativa, lo que implica que las mujeres tengan igual número de escaños que los hombres, tomando en cuenta que representan por lo menos a la mitad de la población total³⁷.

El acceso de las mujeres a las arenas legislativas se ha convertido en un tema central en la academia (Jungja, 1997; UIP, 2012; Krook y Norris, 2014; Norris y Lovenduski, 1989; Norris, 1993; Stockemer y Byrne, 2011), y en América Latina, esta línea de investigación ha sido desarrollada ampliamente (Bernal, 2011; D'Ángelo, 2004; Massolo, 2007; Schwindt-Bayer, 2014). En México, también se ha dedicado buena parte del corpus de investigaciones de paridad de género a analizar la representación de las mujeres en el Poder Legislativo nacional (Beer y Camp, 2015; Fernández, 2011; Palma y Chimal, 2012; Peña, 2011; Reynoso y D'Ángelo, 2004). A nivel subnacional, aunque son menores las investigaciones, este tema ha

³⁷ Su presencia, “la resonancia de sus opiniones y la medida en que se tienen en cuenta sus intereses constituyen importantes indicadores de la participación en el ámbito de adopción de decisiones [...] Esta participación tiene el potencial de beneficiar a todos los integrantes de una sociedad, ayuda a fortalecer la democracia, mejora la calidad de la vida política, facilita la integración social y previene conflictos” (Protsyk, 2010: 91).

ganado mucha visibilidad en los últimos 15 años (Baldez, 2004; Caminotti y Freidenberg, 2016; Peña, 2005; Reynoso y D'Angelo, 2006).

La presencia de las mujeres en el ámbito legislativo es un factor clave en los objetivos democráticos (UIP, 2012). Sin embargo, en algunos países la composición de estas instituciones representativas no es un reflejo de la composición social. Las mujeres forman el sector más amplio de la población mundial, pero sólo ocupan el 21.3% de las posiciones en los parlamentos en todo el mundo (Krook y Norris, 2014: 4).

1.3.3.2.2. Representación sustantiva

Recientemente, a partir de los grandes avances en materia de acceso de las mujeres a los parlamentos a nivel mundial y gracias al desarrollo académico de esta línea de investigación, se ha demostrado que, si bien es relevante, la representación descriptiva de género en las legislaturas es insuficiente³⁸. Las cuotas de género incentivan el acceso y eventualmente inciden en el ejercicio, pero si se busca que éste se lleve a cabo plenamente, deben diseñarse las estructuras necesarias para que las mujeres puedan incidir de manera igualitaria en todos los ámbitos del

³⁸ Para garantizar la representación plena e igualitaria de las mujeres en los parlamentos, además de las cuotas, es necesario el desarrollo de capacidades al interior de las asambleas representativas para incentivar la participación plena y equitativa (UIP; 2008). La dimensión descriptiva “depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, donde el representante no actúa por otros, los sustituye en virtud de una correspondencia o una semejanza [...] la representación simbólica es aquella en la que existe la creencia en los electores, de que el representante que eligen en verdad los simboliza” (Pitkin, 1967: 1-13). Bajo estas ideas, la elección de políticos de alguna manera refleja o reproduce la composición del electorado y es la mejor forma de asegurar la representación, así el parlamento se convierte en un electorado en miniatura (Przeworski, 1998; Norris, 1989).

proceso legislativo y tengan acceso a los espacios más importantes de toma de decisiones.

En la literatura académica de la disciplina, este fenómeno se ha abordado desde una perspectiva de representación sustantiva. Tal como establece Pitkin (1967), la representación como actuación sustantiva es en la que el representante actúa de manera independiente, pues su acción implica discreción y discernimiento (1967: 1-13). En el ámbito legislativo, la representación sustantiva supone rendición de cuentas de los representantes a sus representados y la posibilidad influir en el proceso de política pública (D'Angelo, 2004).

A nivel mundial, una gran cantidad de investigaciones se han abocado a estudiar la representación sustantiva de género en el poder legislativo (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Krook y Norris, 2014; Lovendusky y Norris, 2003; Palmieri, 2011; Tremblay y Pelletier, 2000). En América Latina se han desarrollado diferentes propuestas para entender cómo se desempeñan las legisladoras en las arenas parlamentarias una vez que acceden al cargo (Caminotti, 2009; Chasquetti y Pérez, 2012; Johnson, 2014; Lois y Diz, 2006; Martínez y Garrido, 2013; Pérez, 2014; Rodríguez y Madera, 2016; Rodríguez, 2011; Schwindt-Bayer, 2006; Soto, 2015). En México, esta línea de investigación también ha generado interés del sector académico (Cerna, 2015; Herrera, 2015; Piscopo, 2014; Zaremberg, 2009).

Para analizar la representación sustantiva de las mujeres en las arenas legislativas se han considerado criterios como: relaciones de género al interior de las instituciones legislativas una vez que han ingresado mujeres; las agendas legislativas impulsadas por las diputadas y sus ámbitos sectoriales de interés; el

impacto que el aumento de mujeres ha tenido sobre la agenda de género y las políticas de igualdad; el rol de las mujeres como líderes en las arenas parlamentarias; las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de políticas de igualdad, y las posiciones que ocupan las mujeres en el sistema de comisiones parlamentarias.

Para fines de esta investigación, la representación sustantiva se observa desde las posiciones que ocupan las mujeres en el sistema de comisiones parlamentarias. Las legislaturas se conforman a través de diversos órganos que, en conjunto, tienen la finalidad de coadyuvar a las metas y objetivos de una manera eficiente, lo que implica la creación de ciertas posiciones de autoridad que ayudan a resolver los problemas de la acción colectiva a la que se enfrentan los legisladores y para manejar el trabajo del día a día a través de un reducido número de individuos (Aleman, 2006: 126).

La sociedad cada vez es más plural y más compleja, el gobierno es más grande y al mismo tiempo más diferenciado y especializado, por lo tanto, se requiere la existencia de órganos de trabajo especializados (comisiones legislativas), para atender una gran cantidad de asuntos (Norton, 1994: 23). Una comisión legislativa se define como un grupo de legisladores nombrados por la asamblea, al que se le encomiendan determinadas tareas y ofrece un entorno que facilita “el examen pormenorizado de los proyectos de ley, la supervisión de las actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos” (Yamamoto, 2007: 15).

Las presidencias de las comisiones son un recurso escaso en las legislaturas, al ser un medio de acceso importante al proceso de políticas para desarrollar,

modificar y desechar legislación; ganar *expertise* en un área de política determinada; construir una carrera política (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005: 421); acceso a recursos económicos, materiales y humanos; exposición mediática como vehículo para el posicionamiento y el avance de ciertos asuntos, y la posibilidad de establecer vínculos con las élites partidistas y los liderazgos al interior de la cámara.

En términos generales, la composición de una comisión refleja la de la cámara de origen, los grupos políticos parlamentarios están representados de manera proporcional a su fuerza numérica en la cámara. Si como ya se dijo en un Estado ideal los órganos de trabajo del Legislativo deben estar integrados de manera equitativa, las mujeres deberían tener la misma proporción de presidencias de comisiones y de curules.

En algunos contextos, estos espacios han sido designados a discreción de los partidos políticos, bajo criterios sustentados en el otorgamiento de recompensas, lealtad a los líderes o a personas que interactúan con grupos económicos importantes y necesitan imponer sus prioridades en las agendas e influir en los procesos. El nombramiento de los integrantes de las comisiones legislativas está dominado por los partidos políticos, y los mecanismos para promover a las mujeres tienden más a ser “convenciones” que reglas explícitas (Palmieri, 2011; 30).

Si bien el acceso de las mujeres latinoamericanas a los congresos cada vez es mayor, algunos análisis han identificado que esto no garantiza su presencia en las comisiones parlamentarias ni igualdad de oportunidades de acceso a todas las comisiones, pues dado que no todas las áreas de política tienen el mismo nivel de

importancia en un congreso, algunas comisiones son más relevantes que otras (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005: 421).

Según la temática que tratan, las comisiones pueden clasificarse como comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema; las comisiones de reproducción incluyen temáticas como política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente y cultura; las comisiones de preservación del sistema incluyen temáticas como reforma política y administrativa, política exterior y defensa, y apoyo a grupos de interés y minorías; las comisiones de producción abordan temas sobre política económica, fiscal, laboral, industrial y energética (Skard y Haavio-Mannila, 1985, en Martínez y Garrido, 2013: 421).

En algunos estudios se ha detectado que las comisiones legislativas en las que las mujeres participan son las comisiones de reproducción y en comisiones de preservación del sistema, que abordan asuntos sobre equidad y género, familia, educación y cultura, salud, políticas de atención a grupos vulnerables o derechos humanos; su presencia es reducida en comisiones de producción, lo que las deja con pocas posibilidades de intervenir en temas presupuestarios, económicos, energéticos y otros de vital importancia en las agendas políticas (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Martínez y Garrido, 2013; Schwindt-Bayer, 2006).

En México, las mujeres han ganado amplio acceso a las comisiones que abordan temas de género, familia y política social; acceso a comisiones que tratan temas sobre la tercera edad, grupos vulnerables y derechos humanos; menor presencia en comisiones que abordan áreas de educación, salud y cultura, y niveles mínimos de acceso en las dedicadas a temas de presupuesto y hacienda, economía, energía, obras públicas y transportes, agricultura, pesca y ganadería,

industria y comercio, defensa y seguridad interior (Martínez y Garrido, 2013: 423-424). Por lo tanto, además de observar la participación y la titularidad de las mujeres en las comisiones legislativas, debe advertirse un segundo criterio: el tipo de comisiones que presiden.

Una situación similar se da en la conformación de los órganos de decisión parlamentarios. El ente rector es el espacio donde se toman las decisiones de las legislaturas en cuanto a la designación del personal, la integración de las comisiones parlamentarias, la conformación de la agenda, las decisiones administrativas y el destino de los recursos presupuestarios. Esto representa un incentivo muy alto para los legisladores, ya que puede fortalecer su trabajo interno, la capacidad de incidencia en las líneas partidistas y la construcción de sus carreras políticas. En muchos parlamentos, son pocas mujeres que coordinan grupos legislativos o presiden los entes rectores de los congresos.

En este aspecto, el cambio requeriría un método más transparente y adaptado a las capacidades, experiencia de trabajo y preferencias de los miembros. Se considera deseable que existan algunos mecanismos de regulación sobre el funcionamiento y el acceso igualitario de mujeres y hombres a los órganos de trabajo y de decisión parlamentarios, con la finalidad de que las mujeres ocupen posiciones de liderazgo (Palmieri, 2011), debatan e incidan en los asuntos políticos y en la asignación de recursos (Yamamoto, 2007; Schwindt-Bayer, 2014; Lovenduski y Norris, 2003). Hasta que el acceso a estas posiciones de liderazgo sea equitativo podremos hablar de una igualdad plena en materia de representación legislativa.

1.3.3.3. La transparencia legislativa como un instrumento de rendición de cuentas

Un rasgo determinante en las democracias actuales es la división de poderes. Dado que los derechos del parlamento se adquirieron frente al poder monárquico, el legislador tuvo como primera preocupación sustraer a los parlamentarios de la influencia de otros actores políticos, en especial de la influencia del Ejecutivo. Esto derivó en un sistema de pesos y contrapesos en el que la autoridad y las funciones públicas quedan distribuidas entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal suerte que cada uno de estos ejecutan un conjunto definido de mandatos que corresponden a la actividad gubernamental.

Este sistema garantiza el Estado de Derecho, ya que impide la toma de decisiones unilaterales por parte de un órgano, la concentración excesiva de poder en unas cuantas manos, acciones arbitrarias, abusos de autoridad y un esquema efectivo de monitoreo y fiscalización que garantice la rendición de cuentas³⁹. En este contexto, el Poder Legislativo es naturalmente un actor clave para que esta premisa se lleve a cabo. Ejerce la rendición de cuentas a través de la supervisión del Ejecutivo y rinde cuentas a la ciudadanía bajo la naturaleza representativa que lo caracteriza⁴⁰.

Para fines de este trabajo de investigación, la rendición de cuentas se define como “la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea

³⁹ Para que exista una efectiva rendición de cuentas, se debe de tener un sistema legal que cuente con órganos de evaluación y control independientes que funcionen como estructuras intermedias fuertes y bien establecidas, una oposición política que vigile, medios de comunicación libres y una vasta red de organizaciones que asuman los valores democráticos (Morlino, 2008: 10).

⁴⁰ La autonomía del Legislativo de otros poderes es esencial para que los intereses de los ciudadanos puedan ser representados de una forma efectiva y se obligue a los otros poderes a rendir cuentas a la ciudadanía, de otro modo, los legisladores están subordinados a los intereses del Ejecutivo y otras élites, no a los del electorado (Beer, 2001: 425).

individual o colectivo, subordinado u horizontal, con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso” (Casar, Marván y Puente, 2010: 2). Aquella que refiere a la supervisión interinstitucional se denomina rendición de cuentas horizontal, la que responde directamente a los electores es la rendición de cuentas vertical (Morlino, 2008: 24).

Cuando se ejerce la rendición de cuentas horizontal desde el Poder Legislativo, las instancias del Ejecutivo y los organismos autónomos asumen la responsabilidad de subordinarse al Congreso para que éste supervise el ejercicio de poder y sancione su abuso. Esta función la desarrolla en representación de los ciudadanos, ya que, aun cuando ellos no puedan controlar directamente a los gobiernos, los congresos deben obligar a los gobernantes a aceptar que tienen que responder por sus acciones⁴¹ (Przeworski, 1998: 15). Esta función se lleva a cabo a través de la vigilancia de las acciones gubernamentales; la finalidad es supervisar que las políticas que se diseñan e implementan sean eficientes para atacar los principales problemas y necesidades de las sociedades, alertar sobre actos de corrupción y observar que los recursos públicos se manejen de forma responsable. La función de fiscalización permite al congreso desafiar decisiones injustificadas del Ejecutivo, cuestionar las políticas e implementar acciones para arreglar problemas detectados (Oleszek, 2013).

⁴¹ En el núcleo de esta función está la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, por lo que los representantes deben hacer rendir cuentas al gobierno por el uso que se hace del dinero de los contribuyentes; detectar derroches que se produzcan en la maquinaria del gobierno y los organismos públicos; velar por que las políticas anunciadas por el gobierno y autorizadas por el parlamento realmente se lleven a la práctica, y mejorar la transparencia de las operaciones gubernamentales y mejorar la confianza del público en el gobierno, condición específica para la aplicación eficaz de la política (Yamamoto, 2007).

La fiscalización desde los congresos estatales en México se ejerce a través de los legisladores en lo individual, las comisiones legislativas y las entidades de fiscalización superior. Desde las comisiones legislativas se ejerce a través de las siguientes acciones: 1) revisión de los programas del Ejecutivo que corresponden a su jurisdicción para proponer legislación que enmiende las deficiencias; 2) discusión y aprobación del presupuesto, e 3) investigación de actos de corrupción por parte de los funcionarios (Oleszek, 2013). Desde las Entidades de Fiscalización se ejerce a través de la revisión de la cuenta pública, que es el documento que presentan los organismos sobre su gestión financiera. A título individual, los legisladores ejercen esta función mediante exhortos.

Los instrumentos de fiscalización que utilizan los legislativos son: 1) solicitudes de información al gobierno; 2) comparecencias de los funcionarios para aclarar ciertos asuntos; 3) exhortos a los organismos del ejecutivo para guiar sus acciones en algún tema específico; 4) control sobre algunos nombramientos, y 6) fiscalización y sanciones sobre la cuenta pública.

La rendición de cuentas vertical se lleva a cabo en dos vertientes. La primera, denominada electoral, resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar a los representantes y a los partidos políticos que gobiernan; la segunda, del tipo societal, es ejercida por grupos e individuos con el propósito de “plantear demandas al estado y al gobierno, con el fin de prevenir, compensar y/o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales cometidas por funcionarios públicos” (O’Donnell, 2004: 34). Para que esto se lleve a cabo, los electores deben contar con la información suficiente para poder evaluar a los representantes. En este contexto, el acceso a la información completo

sobre la acción de las instituciones públicas, mediante la transparencia, se convierte en un instrumento central para alcanzar la rendición de cuentas (Casar, Marván y Puente, 2010, 2011).

1.3.3.4. La transparencia legislativa y el acceso a la información pública

En contextos pre-democráticos, las prácticas gubernamentales se caracterizan por contar con amplios márgenes de opacidad, “los aparatos del poder se protegen para continuar con ventajas y privilegios que acrecientan la vigencia del autoritarismo que trae consigo la falta de visibilidad en el ejercicio del poder” (Uvalle, 2007: 57). En este sentido, una de las características que definen a los regímenes democráticos de los no democráticos es la puesta en práctica de la apertura y la publicidad (Alcántara y García, 2013: 3) como instrumentos fundamentales para la rendición de cuentas.

La conexión entre la democracia y la representación se basa en que, en regímenes democráticos, los gobiernos son representativos porque son electos (Przeworski, 1998: 9). Los partidos o los candidatos, durante los tiempos electorales, proponen agendas que incluyen visiones y preferencias; de este modo, a partir del voto se eligen las propuestas a ser implementadas y aquellos individuos que se encargarán de hacerlo (Manin, 1998: 29). Ambos son evaluados mediante elecciones frecuentes para que las legislaturas estén conformadas de acuerdo con las preferencias políticas de los votantes en tiempos determinados.

Para que los ciudadanos evalúen el desempeño de los legisladores es necesario que los representantes suministren la información necesaria para evaluarlos. En un régimen democrático, los electos

son responsables si los votantes tienen oportunidad de discernir si están actuando en función de sus intereses y en caso contrario, sancionarlos oportunamente, de modo que aquellos gobernantes electos que actúen de acuerdo con el interés de los ciudadanos puedan resultar reelectos y que quienes actúen en sentido contrario a dicho interés no lo sean (Przeworski, 1998: 15).

La transparencia es un requisito básico en los sistemas políticos que avanzan hacia la consolidación democrática, se considera una condición previa y un elemento invaluable en la procuración efectiva de la rendición de cuentas que permite reafirmar el control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público y además genera confianza en las instituciones (Nacif, Díaz y Egren, 2007). La calidad de la democracia depende directamente de la medida en que los ciudadanos alcancen el mayor y más igualitario nivel de información posible, en tanto el electorado puede tomar decisiones políticas informadas, que van más allá de los requisitos procesales mínimos (Levine y Molina, 2007: 24-25).

La transparencia es una vía para fortalecer la publicidad de los asuntos a cargo de los gobiernos, evitando que el ejercicio del poder se efectúe en los espacios de opacidad, como establece Uvalle (2007):

La publicidad del Estado deviene en que el poder político es objeto del escrutinio ciudadano y, por tal motivo, tiene que situarse como un poder sujeto no solo al universo de las atribuciones, sino también de las obligaciones. Por ello, la publicidad del Estado demuestra que el poder tiene restricciones, lo cual favorece que no ingrese a la ley de los rendimientos decrecientes, que se acentúa cuando los ciudadanos carecen de las herramientas para controlarlo (Uvalle, 2007: 57).

La transparencia es una herramienta que tiene distintas funciones, ya que, por un lado, inhibe y sanciona mediante la exposición de la conducta y de las decisiones

de los representantes como individuos y de las instituciones como colectivos, y al mismo tiempo, sirve como un instrumento de contención ya que los representantes se hacen conscientes de que se proyecta la ética de sus conductas (Ferreiro, 1999: 6-7) y puede alterar el sentido de sus decisiones.

Para fines de esta investigación, la transparencia desde las instituciones legislativas se define como la disponibilidad de información hacia los ciudadanos y los grupos sociales, sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y procesos decisorios que se derivan de las actividades y procesos legislativos (Carey, 2003; Heald, 2003).

La transparencia legislativa está determinada desde dos frentes: la transparencia pasiva y la transparencia activa; la primera denota la obligación a la que deben someterse las instituciones y los organismos públicos para conceder, a quienes lo requieran, el acceso oportuno a la información, mediante leyes y normas adecuadas; la segunda consiste en la difusión periódica y sistematizada de la información necesaria para una evaluación social de su desempeño a través de la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión y sistemas de atención al público, la cual debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro (Ferreiro, 1999: 8). La transparencia pasiva se ejerce mediante la existencia de marcos normativos que estipulan una serie de obligaciones de apertura y acceso a la información, la transparencia activa se ejerce a través de herramientas con las que cuenta la

ciudadanía para hacer efectivo el derecho que las leyes les garantiza, mediante la existencia de sitios web y sistemas de solicitudes de información.

1.3.3.5. La transparencia pasiva: leyes de transparencia y acceso a la información pública

En los últimos años, el acceso a la información se ha posicionado en las agendas internacionales como un derecho de los ciudadanos. El argumento que incentiva este fenómeno es que cuando las instituciones cuentan con mecanismos e instrumentos para que los ciudadanos puedan acceder a información sobre su estructura, funcionamiento, desempeño y procesos decisorios, se fomenta la transparencia, la confianza en las instituciones y se promueve el desarrollo (Baena y Cruz, 2011: 1) y, por ende, se fortalece la rendición de cuentas.

El número de países que han adoptado leyes de transparencia en sus marcos normativos ha aumentado considerablemente, en 2005, 62 países contaban con instrumentos de este tipo, para 2014, eran 97 países los que habían legislado al respecto (IDAIM, 2014: 4). En 2011, 13 países de América Latina ya contaban con una ley de acceso a la información pública (Alcántara y García, 2013: 6).

Además del enfoque general que se ha adoptado en este tipo de regulaciones, en los que se establece la información, general o de oficio, que contiene la estructura, las funciones, el marco normativo, el personal, las contrataciones, las actas, las resoluciones, y el presupuesto (Alcántara y García, 2013: 7), se han llevado a cabo acciones para promover políticas y marcos normativos de transparencia focalizada, esto es, la implementación de mecanismos de acceso a la información en sectores o áreas de intervención específicas, bajo la

idea de que cada sector o institución tiene dinámicas de funcionamiento particulares (Baena y Cruz, 2011: 13). En algunos países, este enfoque se ha traducido en la definición normativa de obligaciones específicas para los sujetos obligados (partidos políticos, sindicatos, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, entre otros).

En algunos países de América Latina, los ordenamientos legales establecen obligaciones específicas para el Poder Legislativo (Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, México), estas disposiciones contemplan proyectos de ley, el ejercicio del presupuesto, el personal de los órganos de trabajo y administrativos, el orden del día, las actas de sesión, los acuerdos y el diario de debates, entre otros (Alcántara y García, 2013: 7). También han desarrollado criterios de periodicidad y confiabilidad, para incrementar la calidad en la información que se provee.

Antes de la consolidación de este precepto, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de los parlamentarios hacia los ciudadanos no estaban estipulados de manera formal. La sanción social, la reputación de los legisladores y el régimen de incompatibilidades eran los principales medios de sanción hacia los representantes (Alcántara y García, 2013: 4).

Las leyes de acceso a la información incentivan un mejor desempeño de los congresos en materia de apertura y publicidad de la información, los países que carecen de estos instrumentos normativos tienden a presentar mayores niveles de opacidad (Alcántara y García, 2013: 27). Si bien los efectos más visibles se presentan a nivel nacional, poco a poco, la apertura de la información pública se ha posicionado como un aspecto fundamental y una dimensión primaria en las agendas legislativas subnacionales para garantizar medios efectivos de rendición de cuentas. Aunque las leyes no garantizan un ejercicio pleno ni altos niveles en cuanto

a la calidad de la información, constituyen un medio importante para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de este derecho.

1.3.3.6. La transparencia activa: el uso de internet y los sitios web parlamentarios

En los últimos años, los parlamentos de todas partes del mundo han hecho esfuerzos para informar y educar al público acerca de sus actividades, y para suscitar su interés y atención. Ha contribuido a ello el rápido desarrollo de nuevas formas de comunicación, tales como Internet, al facilitar una relación interactiva entre los representantes y los ciudadanos (Beetham; 2006: 43), ya que facilitan el intercambio de ideas, abren nuevos canales de comunicación, generan mayores vínculos e instrumentos de rendición de cuentas.

Desde el año 2000, los sitios web se han convertido en uno de los instrumentos más importantes a través de los cuales los ciudadanos pueden obtener información de los procesos y las decisiones que se toman en los congresos (UIP, 2009). Conforme avanza la tecnología y las demandas ciudadanas para mejorar la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, los sitios web se han vuelto más complejos y en la actualidad sirven a un gran número de propósitos.

Los congresos utilizan los sitios web para realizar tres actividades: 1) llevar un archivo de sus actividades y distribuir información al interior de los cuerpos legislativos; 2) establecer canales de comunicación con los ciudadanos, y 3) alcanzar los objetivos de transparencia para incrementar los niveles de rendición de cuentas (Griffith, 2006: 13). A través de este instrumento también se facilitan las

labores de los diputados y los órganos administrativos, porque las bases de datos son un recurso importante para su acceso inmediato a la información y puedan así llevar a cabo sus funciones de una manera eficaz y en un menor tiempo (UN; 2012: 119), suelen ser un medio adecuado para obtener los proyectos de ley, documentos de las comisiones, contenido de las sesiones plenarias y para conocer el contenido de las intervenciones de otros diputados y los votos que han emitido (UIP; 2009; 8-9).

La mayoría de los países latinoamericanos cumplen con los lineamientos generales de transparencia, pero hay grandes vacíos en cuanto al trabajo que desempeñan los órganos de trabajo, a los asuntos de ejercicio del presupuesto, a las personas contratadas y sus percepciones económicas, así como a las agendas legislativas y al desempeño de los legisladores (Alcántara y García, 2011: 24-25).

Estas carencias se intensifican en los parlamentos subnacionales, que si bien han adoptado en su totalidad este instrumento para hacer pública la información que generan, incumplen parcialmente sus obligaciones y presentan niveles de calidad que aún no son satisfactorios.

1.3.3.7. La relación entre la pluralidad y la transparencia en el Poder Legislativo

El objetivo central de este trabajo de investigación es analizar la relación entre las dos variables de estudio que conforman el modelo propuesto: la pluralidad y la transparencia legislativa. Si bien existen muchas razones para pensar que la pluralidad deriva en esquemas de transparencia, es un hecho que en la mayoría de las democracias jóvenes la agenda de derecho y acceso a la información se tradujo

en leyes, normas e instrumentos en cuanto se comenzaron a generar esquemas de gobierno dividido y pluralidad partidista.

Algunas de las razones por las que se piensa que en esquemas de competitividad las políticas de transparencia son mejores, son las siguientes: los líderes resisten o evitan esquemas eficientes de publicidad de la información cuando tienen un mayor control del parlamento, y cuando hay un mayor número de fuerzas políticas representadas se detonan esquemas de apertura, lo que genera que el flujo y la calidad de la información tengan niveles más altos (Michener, 2014).

Con mayores niveles de pluralidad, el partido en el gobierno no tiene la capacidad de alinear a los miembros del congreso que no pertenezcan a su partido. Bajo este nuevo esquema, la oposición provee información a los medios de comunicación con la finalidad de que las acciones del partido en el gobierno sean monitoreadas (UIP, 2006) y así evitar abusos de poder (Adamzki, 2014), por lo que el acceso a la información funciona como un instrumento para impulsar la fiscalización y la rendición de cuentas (Carey, 2012). Además, la oposición utiliza la transparencia como una herramienta para establecer posturas ante ciertos asuntos impulsados por el partido en el gobierno a fin de incrementar los niveles de votación (Carey, 2012; Michener, 2014; UIP, 2006).

Al mismo tiempo, el partido que en el periodo anterior gozó de total control, al verse amenazado por los nuevos esquemas de competencia política, buscará utilizar la transparencia como un medio para dar a conocer asuntos que pueden dotarle de legitimidad y aceptación de la ciudadanía. Para adaptarse al cambio y evitar mayores costos electorales, inevitablemente tendrá que abanderar los nuevos

valores, adecuar sus prácticas y atender las nuevas demandas sociales. Esta nueva realidad es la que generó condiciones para la entrada de un número mayor de fuerzas políticas, mantener esos principios significa mantener las posibilidades futuras de acceso.

Otro escenario en el que la pluralidad deriva en un incremento en la transparencia es respecto a la rendición de cuentas. En cualquier acto o situación en el que se delega autoridad, existe el riesgo de que el agente no actúe conforme a los intereses del actor principal (Strom, 2000). En el caso de las legislaturas, el riesgo es que los legisladores no actúen conforme a los intereses de los ciudadanos —suponiendo que en una democracia el papel de “principal” lo tiene el elector—, por lo que la transparencia funciona para demostrar que se está desempeñando el cargo conforme a lo acordado. Bajos niveles de transparencia tienen un efecto en la percepción del electorado, lo que puede traducirse eventualmente, en castigos en las urnas (Carey, 2012: 7).

Otro factor que puede explicar este fenómeno tiene relación con las carreras legislativas. Los representantes logran sus candidaturas como resultado de la posición que ocupan en su partido, la relación con las élites del mismo y los vínculos con otros grupos de interés que los han impulsado. De este modo, los legisladores recurren a la transparencia como un medio para informar a aquellos que los apoyaron sobre los proyectos que avanzan, su postura en los debates, el sentido de sus votos, la forma en la que se relacionan al interior de la cámara, la formación de coaliciones y el uso de los recursos (Crisp y Driscoll, 2012). Así, la transparencia se convierte en un instrumento de rendición de cuentas para evitar que exista incertidumbre con respecto a su actuación en la arena parlamentaria.

Otra razón es que la transparencia funciona, entre otras cosas, como un medio para dotar de legitimidad a las instituciones en el nuevo contexto democrático (Adamski, 2014; Grimmelikhuijsen y Porumbescu, 2013). De esta forma, la legitimidad crece debido a que la pluralidad deriva en un avance en la agenda política de fortalecimiento democrático, a través del impulso de normas, políticas y valores de acceso a la información pública (Adamski, 2014; Grimmelikhuijsen y Porumbescu, 2013).

Finalmente, cada uno de los partidos tiene prioridades de política diferentes y atiende sectores de la sociedad particulares. Para que los representantes se desempeñen eficientemente, los congresos disponen de una gran cantidad de recursos humanos, materiales y económicos para llevar a cabo sus tareas. De este modo, la transparencia y la apertura se convierten en medios viables para que existan hacia el interior criterios objetivos, normas y procedimientos, así como para un reparto de recursos de manera equitativa. En el periodo anterior al democrático, el líder de un partido, de manera discrecional, tenía la libertad de tomar decisiones, por lo que las nuevas dinámicas tienen un efecto en la configuración de las organizaciones para impulsar nuevas concepciones y formas de hacer las cosas.

El segundo aspecto considerado para evaluar la pluralidad legislativa, en relación a la transparencia legislativa, es la representación de mujeres legisladoras y las oportunidades de acceso que tienen a los espacios de trabajo y decisión parlamentaria más importantes, por los siguientes motivos.

La paridad de género en los puestos de elección popular se ha convertido en un objetivo central en las democracias alrededor del mundo (Krook y Norris, 2014: 2) y un tema central en la academia en las últimas cuatro décadas (Jungja, 1997;

UIP, 2012; Krook y Norris, 2014; Fernández, 2011). Uno de los temas que ha acompañado al acceso de las mujeres a cargos públicos en los últimos 20 años, y que ha desatado gran interés versa sobre la relación entre los niveles de corrupción y el género, a fin de identificar si la presencia de un mayor número de mujeres en el sector público fortalece la buena gobernanza; en particular, si este fenómeno tiene un impacto significativo sobre los niveles de corrupción en las instituciones públicas.

Algunos estudios sugieren que, en países con mejores niveles de gobernanza, el número de mujeres en cargos de elección es mayor (Al-Khaldi, 2014; King y Mason, 2001). Cuando los gobiernos se vuelven más estables, responsables, justos y eficientes, se pone más énfasis en la igualdad y la defensa de los derechos de las mujeres.

Otros estudios comparados señalan que la corrupción en algunos países es menor cuando aumenta el número de mujeres que participa en cargos de elección popular (Stockemer y Byrne, 2011; Swamy *et al.*, 2001; Wängnerud, 2010). Incluso, algunos trabajos recientes sugieren que los niveles de corrupción disminuyen cuando aumenta el número de curules femeninas (Dollar *et al.*, 2001; King y Mason, 2001; Wängnerud, 2010).

En el caso de México, Wängnerud (2010) sugiere que a mayor número de mujeres electas en los cabildos y en las legislaturas estatales, menor es el grado de corrupción⁴². Por ende, la finalidad es poner a prueba este supuesto y explorar la posibilidad de que, en la nueva realidad marcada por la inclusión de nuevas fuerzas

⁴² Aquellos en los que el comportamiento fue diferente presentan grandes grupos poblacionales en situación de pobreza y en áreas rurales (Wängnerud, 2010).

sociales en las arenas parlamentarias, la transparencia se incrementa y se convierte en un instrumento para fortalecer la rendición de cuentas.

Conclusiones

Este capítulo tuvo como objetivo explicar el impacto de los procesos de transición democrática sobre las instituciones subnacionales en estados federados. Este fenómeno se observó desde el Poder Legislativo, como un actor central en la configuración de los sistemas políticos actuales, a partir de dos aspectos que en la teoría democrática contemporánea se consideran centrales en su funcionamiento y que han hecho posible su fortalecimiento: la pluralidad y la transparencia.

Desde una perspectiva institucional, se definieron las dimensiones deseables en regímenes democráticos contemporáneos. Se estipuló que en contextos donde la transición democrática se da a partir de la vía electoral, la competitividad, la apertura de los procesos políticos y la participación ciudadana derivan en un incremento significativo de competitividad, apertura y del número de fuerzas políticas y otros grupos sociales en las arenas legislativas, lo que permite mejores equilibrios de poder en el sistema político y fortalece la transparencia y la rendición de cuentas.

En este contexto, la transparencia funciona como un medio para: dotar de legitimidad a las instituciones en el nuevo contexto democrático (Adamski, 2014; Grimmelikhuijsen y Porumbescu, 2013); evitar abusos de poder (Adamzki, 2014); establecer posturas de oposición ante temas y acciones del partido en el gobierno; incrementar los niveles de votación de los partidos minoritarios, e impulsar la fiscalización y la rendición de cuentas (Carey, 2012; Michener, 2014; UIP, 2006).

Para entender cómo han sido los procesos de cambio que derivaron en mayores niveles de pluralidad en el Poder Legislativo en México, así como conocer los efectos de este proceso en el desempeño de dichas instituciones, el siguiente capítulo analiza las dos dimensiones centrales de análisis en los congresos subnacionales mexicanos: la pluralidad y transparencia legislativa.

Capítulo 2. Democracia en el nivel subnacional en México: pluralidad y transparencia legislativa

Introducción

El régimen autoritario mexicano que funcionó durante la mayor parte del siglo XX se sostuvo como resultado de la existencia de un partido hegemónico que controló la mayor parte de los espacios públicos en todos los niveles de gobierno. El Congreso Federal contó con mayorías disciplinadas, y el liderazgo del presidente en el partido controló las nominaciones de los candidatos (Weldon, 1997: 225), haciendo que su interés residiera no en actuar como un contrapeso, sino como un aliado (Casar, 1999: 91). La misma dinámica se replicó a nivel subnacional, pues durante ese periodo de partido hegemónico las legislaturas estatales fueron controladas por los gobernadores y las élites partidistas.

A partir de las reformas implementadas desde finales de la década de 1970, surgieron transformaciones fundamentales que derivaron en un sistema de partidos competitivo, en la inclusión de nuevas fuerzas políticas en los espacios de representación y en la alternancia política. Como resultado, los legislativos subnacionales desarrollaron nuevas dinámicas en las que la pluralidad tomó un papel preponderante, se promovieron nuevos esquemas de negociación en los procesos de toma de decisiones públicas, se modificaron sus marcos normativos, se incrementó el nivel de profesionalización de los legisladores y se fortalecieron las capacidades institucionales y los niveles de actividad y transparencia legislativa.

Por lo tanto, este capítulo tiene como finalidad mostrar los efectos de los procesos de democratización sobre las instituciones legislativas subnacionales en

México. Como ejes centrales de análisis se examinan dos dimensiones de los congresos democráticos en el contexto mexicano: la pluralidad y la transparencia.

El capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero se aborda el inicio de la transición a la democracia a partir de las reformas que incidieron en el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivo y que incrementaron la autonomía y pluralidad en el Poder Legislativo mexicano. En el segundo apartado se presenta la transición a nivel subnacional, a partir del incremento de la pluralidad legislativa, el surgimiento de gobiernos divididos y los procesos de alternancia. En el tercer apartado se aborda la participación de las mujeres en las arenas legislativas subnacionales. En el cuarto apartado se muestra el camino recorrido en el país, con respecto a la adopción del derecho de acceso a la información, así como las políticas y marcos normativos sobre transparencia. Finalmente, se presentan algunas notas a manera de conclusión.

2.1. Antecedentes. Los procesos de transición democrática en México

La promulgación de la Constitución de 1917 trajo consigo importantes cambios que generaron esquemas inclusivos y también dotó al Ejecutivo de amplios poderes con la finalidad de que éste guiara la construcción del nuevo Estado, lo cual derivó en el diseño de un país estatista⁴³ y en consecuencia autoritario, con amplias facultades interventoras en diversas esferas⁴⁴ (Garcíadiego, 2012: 250). Con la nueva

⁴³ La nueva constitución implementaba procedimientos poco conocidos que derivaron en la elección de todas las autoridades, los jefes militares debían acatar a las nuevas autoridades civiles y debían respetarse las garantías individuales; eran enormes las dificultades para construir un país democrático en un contexto que carecía de la cultura política y de las instituciones adecuadas, cuyo referente previo había sido el autoritarismo (Garcíadiego, 2012: 251).

⁴⁴ El reordenamiento político se basó en dos preceptos centrales: en primer lugar, la prohibición a cualquier político de su acceso a la presidencia por vía de las armas y, el segundo, al prohibir la reelección para la presidencia, impulsando el proceso de institucionalización política (Hernández, 2012: 27).

constitución se pasó de un régimen excluyente a uno incluyente, en el que nuevos actores se vieron representados; se generó un sistema multipartidista nacional y regional, basado en una red de alianzas clientelares (Valenzuela, 2007: 417) que permitieron al Ejecutivo el control total⁴⁵ y la lealtad en las diversas esferas de gobierno a lo largo y ancho del territorio nacional⁴⁶.

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), la prohibición de la reelección, la fusión de la figura presidencial y el liderazgo del partido en 1935, generaron un esquema de poderes extraordinarios del Ejecutivo y del partido hegemónico en las décadas posteriores (Lujambio, 2010b: 81-82). Con las reformas constitucionales de 1933 se hizo expresa la prohibición de la reelección⁴⁷ no solo para el presidente, sino para los presidentes municipales, síndicos, regidores, diputados locales, senadores y diputados federales, lo que incrementó la capacidad del partido de influir en la nominación de candidatos y de controlar el acceso a los puestos del Poder Legislativo⁴⁸; de este modo, la rotación forzosa de cargos liberó oportunidades políticas que eran capturadas por individuos durante periodos indefinidos y las puso a disposición de PNR para reasignarlas regularmente entre

⁴⁵ En el periodo de creación del PNR, en un primer momento se respetó la autonomía de los partidos locales, este organismo confederó partidos y organizaciones, conservando sus estatutos y autonomía, a cambio de acatar las decisiones de carácter nacional que tomara su comité ejecutivo central, siendo el primer paso para la creación de un partido único, triunfando con el 90 por ciento de los votos para gobernadores; el caso de los municipios fue el mismo, ya que formaron 280 centros distritales subordinados a 31 partidos políticos estatales que reconocían una sola directiva: la del PNR (Hernández, 2012: 33-34).

⁴⁶ En el periodo de 1929 a 1934 hubo mucha actividad parlamentaria debido a que se introdujeron cambios esenciales para la consolidación del presidencialismo. Las facultades legislativas aumentaron en algunas esferas, no obstante, el inicio de las actividades del Partido Nacional Revolucionario [PNR] en el año de 1929, marcó una etapa de grandes transformaciones que determinaría el régimen autoritario de las siguientes décadas y la ausencia de un Poder Legislativo efectivo. Las mayorías absolutas y calificadas de un solo partido, el del presidente y los gobernadores, produjo poderes legislativos inhibidos e incapacitados para echar a andar sus poderes constitucionales (Lujambio, 2010a: 47).

⁴⁷ La rotación sistemática de cargos vino a debilitar el desarrollo de carreras internas en la Cámara de Diputados, el Senado, las legislaturas locales y los gobiernos municipales; así, la estrategia por parte de los aspirantes fue brincar de un puesto a otro para mantenerse vigentes en la política (Nacif, 1997: 122)

⁴⁸ La principal tarea del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido en el poder fue coordinar el proceso de nominación de candidatos del PNR a puestos de elección (Nacif, 1997: 118).

aquellos que le eran leales al partido (Nacif, 1997: 121). En este sentido, los representantes, más allá de velar por los intereses de la ciudadanía, actuaban siempre a favor de las preferencias de las cúpulas partidistas.

El Poder Legislativo, tanto federal, como subnacional, no figuró como actor relevante en el mapa político, imposibilitando su papel de órgano colegiado, arena de debate e institución constructora de consenso en los procesos de toma de decisiones públicas (Lujambio, 2010a: 47). Los miembros del Congreso, pertenecientes casi en su totalidad al partido del presidente, debían lealtad a los líderes del partido como resultado de su ambición de ser promocionados a un nuevo cargo una vez concluido el periodo legislativo para continuar con sus carreras políticas (Lujambio, 2010b: 81-82). La misma situación se reprodujo en todos los cargos de representación en el nivel subnacional: las candidaturas dependían de los gobernadores y de la cúpula del partido.

Estos hechos tuvieron importantes consecuencias para la política mexicana y derivaron en la construcción de un conjunto de instituciones y normas nacionales, estatales y municipales, que generaron incentivos para crear una relación desequilibrada entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, independientemente de las facultades formales otorgadas por la Constitución Política (Casar, 1999: 93). En este periodo, los congresos no tenían incentivos para ejercer sus funciones de vigilancia, contrapeso y fiscalización, desarrollando un esquema en el que el equilibrio de poderes y el estado de derecho se vieron socavados por los intereses de un grupo de individuos que detentaba el poder.

El primer antecedente del proceso de democratización en el país se dio en 1963, con la adopción de la representación proporcional como un mecanismo para

asegurar la inclusión de las minorías. En un primer momento se adoptó como “diputaciones de partido”⁴⁹ y se puso a prueba en las elecciones comprendidas entre 1964 y 1976 (Nacif, 1997: 137). El resultado de este mecanismo en el primer periodo legislativo federal fue positivo, 32 escaños fueron asignados a partidos diferentes al PRI (Lujambio, 2010c: 106).

En un segundo momento, como resultado de las elecciones nacionales de 1976, en las que sólo hubo un candidato a la presidencia, se impulsaron reformas (1977) para incorporar a fuerzas políticas minoritarias, a través del sistema de representación proporcional (Garcíadiego, 2012: 290). En un tercer momento, el sistema extendido de representación proporcional se puso en marcha para las elecciones de 1988, al incrementar de 100 a 200 las curules por este método y evitó que el partido mayoritario participara en el reparto (Nacif, 1997: 137-139).

El resultado no fue el esperado, el proceso electoral fue muy controvertido y fueron reconocidos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 50.74 % de los votos y 50.37 % de los votos en las elecciones de la Cámara Baja. Con sólo 52 % de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez en su historia, no obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual no pudo reformar la Constitución de 1917 sino a través de una coalición, siendo este hecho de extraordinaria relevancia política para México porque echó a andar una parte esencial de la maquinaria constitucional que se mantuvo inerte por décadas: por

⁴⁹ Las normas concernientes a esta figura estipulaban que a los partidos minoritarios que obtuvieran más del 2.5% de la votación total, se le asignarían cinco diputaciones de partido y una extra por cada .5 porcentual, con un límite de 20 posiciones (Lujambio, 2010c: 106).

primera vez en la historia posterior a la revolución, el partido en el poder tuvo que negociar cambios importantes para el país (Lujambio, 1993: 517-518).

Por lo tanto, en 1990 se modificó dicha prerrogativa y se creó el Instituto Federal Electoral, un Instituto que en sus comienzos no era independiente; se trataba de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Cárdenas, 2002: 28). En 1993 desapareció la cláusula de gobernabilidad y todos los partidos que obtuvieran más del 1.5 % de la votación podrían acceder al reparto de los 200 escaños federales bajo las siguientes reglas: 1) ningún partido podía obtener más del 60 % de los escaños si su porcentaje de votación se encontraba por debajo de dicho porcentaje; 2) si un partido obtenía entre 60 y 63 % de la votación, su representación sería exactamente proporcional, y; 3) ningún partido podría obtener más del 63 por ciento de la representación (Lujambio, 2010c: 109). Además, se estableció por primera vez la figura del observador electoral, se fortaleció el Tribunal Electoral⁵⁰ y se abrieron espacios a la oposición en la Cámara de Senadores, instituyéndose la figura del senador de primera minoría, con el propósito de ampliar los espacios de participación, no sólo en la Cámara de Diputados como hasta entonces (Cárdenas, 2002: 29).

Posteriormente, la reforma de 1996 estableció que el máximo nivel de sobrerrepresentación posible en la Cámara de Diputados fuera del 8 por ciento (Lujambio, 2010c: 109). Esta reforma⁵¹, a diferencia de las anteriores, fue

⁵⁰ Esto implicó un avance importante en la independencia del órgano electoral, aunque todavía en 1994 el presidente del Instituto Federal Electoral era el Secretario de Gobernación, pero se dio un paso más en su independencia. Además, se privó a los partidos políticos del derecho a voto en los órganos electorales, donde hasta antes de ese año tenían representación y derecho a voz y voto (Cárdenas, 2002: 29).

⁵¹ “La reforma de 1996 presenta importantes avances: la obligación de la afiliación individual a partidos, la posibilidad de votar más allá del distrito electoral del ciudadano (lo que podría permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, por ejemplo), la autonomía política del IFE con la salida del Secretario de Gobernación como Presidente de ese órgano, reglas de financiamiento público muy generoso para los partidos políticos (que

consensada por todas las fuerzas políticas que gozaban de representación en el Congreso y estableció una mayor independencia del órgano electoral al determinar que el mecanismo de designación para la figura de “consejero ciudadano” no proviniera del Ejecutivo, sino de los propios grupos parlamentarios para ser votados mediante mayoría calificada en la Cámara (Cárdenas, 2002: 29).

En 1997, los resultados de las elecciones no fueron favorables para el PRI, ya que obtuvo 47.60 % de los escaños en la Cámara de Diputados (Lujambio, 2010c: 111). En este periodo, la cámara baja fue el ámbito institucional que funcionó como monitor de la transformación democrática por tres razones: 1) es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo como resultado de la reforma que introdujo el sistema proporcional; 2) como resultado de la reforma de 1977, que fungió como punto de encuentro de los partidos políticos y sus cuadros dirigentes, y 3) como motor de cambio a partir de 1988, al ver un incremento en los procesos de negociación, para lograr reformas constitucionales (Lujambio, 2010c: 105-106). El partido gubernamental y sus corporaciones experimentaron una notoria derrota electoral, lo que marcó el inicio de la transición hacia un nuevo esquema institucional (Béjar, 1998: 292).

Así, se sentaron las bases del nuevo sistema, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, detonando la participación de un mayor número de grupos

establecen un reparto del 70% en proporción a la fuerza electoral de cada partido y un 30% de manera igualitaria), una limitación de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados (bajo determinadas condiciones electorales un partido político puede tener actualmente hasta un ocho por ciento de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados), una modificación a la integración del Senado (incorporando, además de los dos senadores de mayoría y al primero de minoría, una lista de 32 senadores de representación proporcional), la posibilidad de que el Tribunal Electoral califique la elección presidencial, conozca de impugnaciones y controversias electorales locales y, finalmente, la reforma política del Distrito Federal (elección directa del Jefe de Gobierno desde 1997, y elección de jefes delegacionales a partir del 2000)” (Cárdenas, 2002: 30).

políticos en la toma de decisiones y ampliando la oferta en los sistemas de representación, que más tarde tendría un impacto directo en la forma en las que se estructurarían, tanto la toma de decisiones en los municipios, en los estados y en la federación, como las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La representación proporcional no resolvió todos los problemas, pero fue durante las siguientes décadas el instrumento básico para aumentar las recompensas potenciales al esfuerzo organizativo de los partidos de oposición (Nacif, 1997: 140-141). Este hecho puede ser considerado el parteaguas para la nueva configuración del sistema electoral y de partidos que actualmente opera en el país.

2.2. El inicio de la pluralidad subnacional en México

Las reformas que comenzaron en 1963 derivaron en grandes beneficios, se ampliaron los espacios de representación en todos los congresos locales y se extendió el número de partidos políticos en competencia y el espectro ideológico de las opciones electorales (Lujambio, 2010d: 420-426). Sin embargo, el proceso en el nivel subnacional fue paulatino. En 1974, sólo cuatro legislaturas estatales contaban con diputados de partidos diferentes al PRI⁵², lo que tuvo repercusiones importantes en los sistemas políticos subnacionales al no existir una oposición estructurada que incentivara las funciones centrales de contrapeso y fiscalización de los congresos.

⁵² La LII Legislatura de Chiapas (1973-1976), con una diputada del PAN, la XLVII Legislatura de Jalisco (1974-1977), con dos diputados del PAN; la XVII Legislatura de Nayarit (1972-1975), con un diputado del PARM, y la XLVIII Legislatura de Tamaulipas (1972-1974), con uno del PARM (Lujambio, 2010d: 426).

A nivel estatal, los patrones de dependencia de los legisladores hacia el partido, para promocionar su carrera política, seguían siendo una constante (Pérez, 2009: 265). Fue hasta 1989 cuando se experimentaron dos fenómenos centrales en la democracia subnacional mexicana: un candidato de un partido diferente al PRI obtuvo el triunfo en las elecciones para gobernador en el estado de Baja California, y como resultado de este hecho se experimentó por primera vez el “gobierno dividido”⁵³. Este hecho fue fundamental, pues los legisladores tuvieron que construir coaliciones no solo para reformar la Constitución, sino para tomar cualquier decisión al interior de la cámara (Lujambio, 2010d: 439-440). Los gobiernos divididos no podían resolver todos los vicios del sistema, pero por primera vez existió la necesidad de generar procesos de negociación en una arena legislativa estatal.

En la siguiente década, la alternancia fue un fenómeno relevante en las entidades federativas del país. Hubo cambio de partido en el gobierno de Guanajuato en 1991, en Chihuahua en 1992, en Jalisco en 1995, el Distrito Federal y Querétaro en 1997, en Aguascalientes y en Zacatecas en 1998 (Reynoso, 2002: 6 -12). Además, la pluralidad se incrementó notablemente; en 1988 los 31 congresos subnacionales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encontraban controlados por mayorías calificadas del PRI y sólo el 27 por ciento de los escaños eran ocupados por partidos opositores, en 1995 había aumentado al 38 % (López y Loza, 2003: 51).

En el periodo posterior, el escenario político estatal se pluralizó, lo que generó una mayor distribución del poder, hecho que puede ser observado a partir de que

⁵³ Bajo este esquema, el partido del gobernador no tiene el control mayoritario (50 por ciento más uno) del congreso local (Lujambio, 2010d: 439 – 440).

partidos distintos al PRI aumentaron su representación legislativa en los estados. Además del aumento de partidos legislativos, también se modificó notablemente la composición interna de los congresos, el PRI tuvo que ceder posiciones de liderazgo legislativo: puestos en la directiva, la Junta de Coordinación Política y las presidencias de las comisiones legislativas (Pérez, 2009: 258).

El porcentaje de pluralidad partidista avanzó porque otros partidos aumentaron sus niveles de votación y la proporcionalidad de los sistemas electorales a partir de 1995, debido a que comenzaron a derrotar al PRI en distritos electorales de mayoría relativa (Lujambio, 2010d: 432). El Partido Acción Nacional (PAN) tomó fuerza y comenzó a forjarse como una oposición real que se consolidó con los resultados de los procesos electorales del año 2000.

El esquema de gobierno dividido, desde 1989 hasta finales del año 2004, sumó 48 experiencias en 23 entidades de la república (Pérez; 2009: 257). Como consecuencia, surgió la necesidad de reestructurar internamente los partidos, ya que las crecientes demandas sociales, influidas notablemente por tendencias internacionales y por el agotamiento del partido único, exigían cambios sustanciales. Para el año 2000, los legisladores de partidos diferentes al PRI contaron con 49 por ciento de las 1099 diputaciones locales (López y Loza, 2003: 51). En el periodo 2000-2014 la tendencia incremental se ha mantenido, aunque en 2014 el PRI siguió dominando las arenas legislativas subnacionales, con 463 curules que correspondieron al 40.75 por ciento⁵⁴, los partidos opositores

⁵⁴ En México hay 1136 legisladores estatales distribuidos en 32 asambleas representativas, con un promedio de 35 diputados por cada órgano legislativo (2015). El número mínimo lo tiene Baja California Sur con 21 legisladores, seguido de Coahuila, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán, con 25 diputados. Por el contrario, el número más amplio lo tiene el Estado de México con 75 legisladores, seguido de la Asamblea del Distrito Federal (ALDF) con 66 miembros.

aglutinaron el 59.25 por ciento de las diputaciones locales, cifra que casi se duplicó en los últimos 20 años⁵⁵.

En 2014, el PAN fue la segunda fuerza política nacional más importante en los congresos estatales al tener 255 diputaciones (22.44%); el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ocupó el tercer lugar con 165 (14.52%); el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se posicionó en el cuarto lugar con 72 (6.33%); el Partido Nueva Alianza (Panal) en la quinta posición con 56 (4.9%); Movimiento Ciudadano (MC) en el lugar número seis con 43 (4%), y el Partido del Trabajo (PT) ocupó el último lugar con 34 (2.9%). Aunque el PRI siguió teniendo una fuerte presencia en una tercera parte de los congresos estatales —en 2016 alcanzó mayoría simple en 12 estados⁵⁶ y mayoría absoluta en 11⁵⁷—, la tendencia ha disminuido considerablemente, antes de la primera alternancia a nivel estatal y del primer gobierno dividido (1989), el PRI tenía mayorías calificadas en todos los congresos estatales⁵⁸. En este periodo, el PAN fue la segunda fuerza política más importante, alcanzó mayoría absoluta en cuatro congresos estatales⁵⁹ y mayoría simple en dos⁶⁰; el PRD alcanzó mayoría simple en el Congreso de Morelos (LII

⁵⁵ Datos consultados en enero de 2014.

⁵⁶ Aguascalientes (LXII Legislatura, 2013-2016), Baja California (XXI Legislatura, 2013-2016), Campeche (LXII Legislatura, 2015-2018), Estado de México (LIX Legislatura, 2015-2018), Guerrero (LXI Legislatura, 2015-2018), Nayarit (XXXI Legislatura, 2014-2017), Oaxaca (LXI Legislatura, 2013-2016), San Luis Potosí (LXI Legislatura, 2015-2018), Sonora (LXI Legislatura, 2015-2018), Tabasco (LXII Legislatura, 2016-2018), Tlaxcala (LXI Legislatura, 2013-2016) y Zacatecas (LXI Legislatura, 2013-2016).

⁵⁷ Chihuahua (LXIV Legislatura, 2013-2016), Coahuila (LIX Legislatura, 2014-2017), Durango (LXVI Legislatura, 2013-2016), Hidalgo (LXII Legislatura, 2013-2016), Jalisco (LXI Legislatura, 2015-2018), Michoacán (LXXIII Legislatura, 2015-2018), Quintana Roo (XIV Legislatura, 2013-2016), Sinaloa (LVXI Legislatura, 2013-2016), Tamaulipas (LXII Legislatura, 2013-2016), Veracruz (LXIII Legislatura, 2013-2016), Yucatán (LXI Legislatura, 2015-2018).

⁵⁸ Cifra que se redujo a la mitad en 1999 (Lujambio; 2010e: 438).

⁵⁹ Congreso de Guanajuato (LXIII Legislatura, 2015-2018), Baja California Sur (XIV Legislatura, 2015-2018), Colima (LVIII Legislatura, 2015-2018) y Querétaro (LVIII Legislatura, 2015-2018).

⁶⁰ Nuevo León (LXXIV Legislatura, 2015-2018) y Puebla (LXI Legislatura, 2014-2018).

Legislatura, 2014-2017), y el PVEM alcanzó mayoría simple en Chiapas (LXVI Legislatura, 2015-2018).

El pluralismo ha tenido un impacto positivo en el número de partidos representados en las legislaturas estatales, aunque ha permeado de diferente manera en las entidades del país. En 2014, el promedio de partidos políticos representados en los congresos estatales fue de 6.7, destacaron los congresos de Baja California (XXI Legislatura, 2013-2016), Oaxaca (LXI Legislatura, 2013-2016), Puebla (LX Legislatura, 2011-2014) y Tlaxcala (LXI Legislatura, 2013-2016) con nueve partidos políticos, cada uno. Al contrario, los estados de Campeche (LXI Legislatura, 2012-2015), Guanajuato (LXII Legislatura, 2012-2015), Hidalgo (LXII Legislatura, 2013-2016), Jalisco (LX Legislatura, 2012-2015), Nuevo León (LXXIII Legislatura, 2012-2015) y Sonora (LX Legislatura, 2012-2015), cuentan con cinco y el número mínimo lo tiene Yucatán (LX Legislatura, 2012-2015), con la representación de cuatro partidos políticos.

Otro suceso que trajo consigo el incremento de los partidos en competencia fue la aparición de partidos políticos locales, sin vínculos a los partidos nacionales. El surgimiento de estas instituciones encuentra una correlación con la lógica del cambio político en México, es decir, la insurgencia regional de estas opciones partidistas habría sido una de las condiciones que impulsaron el proceso de reformas políticas dominante en el periodo de 1977 a 2000, lo que a su vez habría supuesto la estimulación política de las demás regiones en las que aún no se habían originado estas experiencias, pues no sería sino hasta el periodo 2000-2012 cuando se haría explícita la efectiva pluralidad política en el país (González, 2013: 23).

Si bien no se conoce el impacto que estas organizaciones partidistas han tenido en sus sistemas institucionales, podemos ver que bajo los nuevos procesos y por medio de las diputaciones de representación proporcional, los márgenes de inclusión aumentaron. En tanto, dichas opciones políticas tuvieron la oportunidad de tomar escaños en las legislaturas estatales, y de este modo representar de una manera directa las necesidades de diversos sectores de las regiones que integran las entidades federativas, soslayadas por la importancia que se les otorga a los asuntos de carácter nacional y estatal. Para abril de 2003, cuatro congresos contaban con la presencia de partidos políticos locales (Lujambio, 2010e: 459), y en 2012 fueron nueve las legislaturas que contaban con la presencia de partidos políticos locales: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Durango, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Oaxaca (RL, 2013); en 2018, once legislaturas tienen representantes bajo esta figura partidista.

Por lo tanto, el triunfo de la alternancia a nivel estatal cerró una época de historia de los gobernadores y puso en la mesa del debate de las reformas del Estado en la centralidad de los procesos electorales estatales (Alvarado; 1996: 49). Para la toma de decisiones, la cooperación por parte de los diversos actores emanó de un nuevo modelo de debate y negociación pues si bien las fuerzas opositoras mayoritarias tomaron un lugar importante, las minorías no quedaron excluidas, ya que, en muchas ocasiones asumieron frecuentemente un papel pivotal en la construcción de coaliciones legislativas y, por lo tanto, paradójicamente, adquirieron gran importancia⁶¹ (Lujambio, 2010d: 431).

⁶¹ Otra consecuencia directa de las nuevas posturas internacionales con respecto a la democratización de los países, fue la creciente demanda por la fiscalización y la rendición de cuentas. Hubo mayor presión hacia los

2.3. En busca de la paridad de género en los poderes legislativos en México

La inclusión de nuevas fuerzas partidistas abonó notablemente a la competencia y detonó esquemas de pluralidad en las arenas legislativas subnacionales del país, mas existieron otros fenómenos que incrementaron la representación de grupos sociales que en periodos pasados fueron excluidos del juego político, entre estos las mujeres, que han ganado el acceso a las legislaturas a través de la implementación de lo que se ha denominado “leyes de cuotas”.

Los antecedentes de la implementación de las “leyes de cuotas” en América Latina se remontan al año 1991 en Argentina, con la promulgación de la “ley de cupos femeninos” (Reynoso y D’Angelo, 2004: 3). En los años siguientes, muchos países de la región se apropiaron de estos principios a partir del resolutive que se emitió en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Pekín, 1995), que estipuló que todos los países deberían implementar modificaciones en sus marcos normativos para garantizar un mínimo del 30 por ciento de presencia de mujeres en las arenas legislativas (Krook y Norris, 2014: 2).

En México, la adopción de cuotas voluntarias precedió a la introducción de las cuotas legales. El primer partido político que introdujo un porcentaje de mujeres en sus órganos de liderazgo fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aprobó una cuota de 20 por ciento de mujeres en su dirección en 1990 y en sus listas electorales en 1992 (Martínez y Garrido, 2013: 411). El PRD, partido de izquierda de reciente creación, tomó como uno de los asuntos centrales de su

partidos políticos para explicar públicamente su conducta parlamentaria, esto es, a favor de qué votan y en contra de qué se manifiestan, fortaleciendo así la responsabilidad de los mismos y potenciando la discusión de los asuntos presupuestales y de las cuentas públicas municipales (Lujambio, 2010d: 445).

agenda la implementación de procedimientos democráticos al interior, a fin de diferenciarse del PRI y sus métodos autoritarios de designación de candidatos (Baldez, 2004: 239).

De 1991 a 1993, las mujeres obtuvieron 12 por ciento (LIV Legislatura, 1988-1991) de las curules en la Cámara de Diputados y 15.6 por ciento de los escaños en la Cámara de Senadores (Fernández, 2011). En los congresos estatales, el promedio de curules femeninas para el mismo periodo fue de nueve por ciento, sin embargo, hubo diferencias importantes entre las entidades, que fluctuaron entre 3.3 y 21.2 por ciento (IP, 2015) y los estados de Morelos, Sonora y Guerrero no contaron con la presencia de mujeres en sus asambleas (Reynoso y D'Angelo, 2004).

En 1993 se llevaron a cabo reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), como la adición a la fracción II del artículo 175, la cual estipuló que los partidos políticos debían promover mayores niveles de participación de las mujeres en la vida política del país. Estas modificaciones fueron un exhorto a las agrupaciones políticas y no tuvieron efectos vinculantes, sin embargo, por primera vez se implementó en un ordenamiento jurídico federal la visión de equidad de las mujeres en cuanto a su participación en la vida política (Reynoso y D'Angelo, 2004: 5). El mismo año, el PRD incrementó el porcentaje de mujeres en sus listas electorales a 30 por ciento (Martínez y Garrido, 2013: 411).

Estas modificaciones no tuvieron un impacto inmediato. En el Senado, para el periodo 1994-1997, la representación femenina fue de 12.5 por ciento, mostrando un decremento de tres puntos porcentuales, y en la Cámara de Diputados fue de 14.11 por ciento, con un incremento de dos puntos porcentuales (Fernández, 2011).

Después de una serie de eventos críticos en 1994, en junio de ese año el PRI aprobó que en sus candidaturas a diputados y senadores por ambos principios no excedieran 70 por ciento para un mismo género (Baldez, 2004: 241). En noviembre de 1996 se presentó y aprobó una iniciativa para la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del Cofipe, “que estableció que los partidos políticos nacionales deberían considerar en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios no excedieran el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverían nuevas formas para incentivar la participación política de las mujeres” (Reynoso y D’Angelo, 2004: 5). Sin embargo, la laxitud de esta medida derivó en un impacto marginal debido a que permitía a los partidos cumplir la norma al nominar a las mujeres como suplentes y no estipuló un lugar en las listas, lo que derivó en que fueran postuladas en las posiciones finales de las listas, espacios en los que no obtendrían acceso a las arenas legislativas (Baldez, 2004: 235).

Hasta 1999 el PAN había mostrado resistencia para adoptar las cuotas, debido a que las reglas de nominación de candidaturas del partido permanecieron estables y pocas mujeres habían obtenido posiciones de liderazgo dentro de la organización. En septiembre de ese año se aprobó una medida para que, en las listas, tanto de propietarios como de suplentes por el principio de representación proporcional, alternaran hombres y mujeres (Baldez, 2004: 243).

Como consecuencia de la reforma de 1996, en la Cámara de Diputados la representación femenina fue de 16.8 por ciento (LVII Legislatura, 1997-2000), con un incremento de casi cinco puntos porcentuales con respecto al periodo anterior; en el Senado, hubo 14.8 por ciento de representación femenina, con un decremento

de dos puntos porcentuales con respecto al periodo anterior (Fernández, 2011); y en los congresos estatales, el porcentaje promedio de representación aumentó casi cuatro puntos porcentuales (1997-1999). A pesar de las medidas en busca de la paridad de género en este ámbito institucional, en las elecciones de 2000 hubo un retroceso, el aumento de mujeres en el Senado fue marginal y en la Cámara de Diputados decreció la representación de mujeres en poco más de un punto porcentual (Baldez, 2004: 241).

Un aspecto positivo fue el impulso a la participación de las mujeres en los órganos de trabajo legislativo; antes de la entrada en vigor de la ley de cuotas, ninguna mujer había participado como miembro de comisiones relevantes como las dedicadas a Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda, Finanzas o Vivienda; en 1992, de las 34 comisiones permanentes de la Cámara de Diputados, sólo una estaba presidida por una mujer. El número de mujeres presidentas de comisiones parlamentarias se incrementó a tres en 1994, a cuatro en 1996 y a nueve en 1998 (Martínez y Garrido, 2013: 421). Si bien, el porcentaje de presidencias de mujeres en estos órganos de trabajo legislativo no era significativo, comenzó a sentarse un precedente para la búsqueda de la paridad en todas las esferas del trabajo legislativo.

En 2001, el PAN intensificó las cuotas a partir de las elecciones del año 2000, en las que el PRI y el PRD mostraron una derrota importante. En el mismo año, mujeres pertenecientes al PRD promovieron una reforma para que el porcentaje obligatorio aumentara a 50 por ciento, propuesta que fue eliminada bajo el argumento de proteger la democracia interna del partido. En el caso del PRI, en noviembre del mismo año se aprobó una medida que obligó a que las mujeres

tuvieran 50 % de las candidaturas y los puestos de liderazgo dentro del partido (Baldez, 2004: 243).

La siguiente reforma se llevó a cabo en 2002. Su relevancia radicó en la obligatoriedad de la implementación de las cuotas de género. Las principales medidas establecidas en el Cofipe fueron las siguientes: 1) de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores, no se podía incluir a más de 70 por ciento de candidatos del mismo género; 2) las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto; 3) en caso de incumplimiento se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (Reynoso y D'Angelo, 2004: 5).

Por primera vez se atendieron las recomendaciones de la Conferencia de Pekín (1995) para la inclusión de las mujeres en los espacios públicos.

El hecho que motivó esta reforma es de gran importancia. Tal como establece Baldez (2004: 244-246), el 16 de noviembre de 2001, el Congreso de Coahuila aprobó una iniciativa para implementar las cuotas de género en las candidaturas de diputados en el estado. En diciembre de ese año el PAN interpuso una acción de inconstitucionalidad. A partir de la presión de un grupo de miembros del partido y de la reacción de la sociedad civil, el partido trató de retirarla, hecho al que la Suprema Corte de Justicia dio negativa y un año más tarde, votó a favor estableciendo que los cambios aprobados por el Congreso de Coahuila se mantendrían. Dos semanas después de la resolución emitida en 2002, Beatriz Paredes, miembro del PRI y Presidenta de la Cámara de Diputados, solicitó una nueva propuesta de reforma a las comisiones correspondientes, que se aprobaría ese año.

Como resultado de esta reforma, la presencia femenina en los ámbitos legislativos nacional y subnacional tuvo un aumento significativo. Como resultado de las elecciones de 2003, la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados ascendió a 24.8 por ciento y en el Senado a 22.7 por ciento. La presencia de mujeres por partido político en el Congreso Federal fue de 22 por ciento en el caso del PAN, 10 por ciento en el caso del PRI y 12 por ciento en el del PRD. En los anteriores comicios el incremento en el número de candidaturas femeninas había sido sensiblemente menor, entre dos y seis por ciento en el caso del PAN, y de dos a cuatro por ciento en el caso del PRD (1994 y 1997) (Martínez y Garrido, 2013: 415). En los congresos subnacionales el promedio de representación femenina alcanzó 19.8 por ciento (2003-2005).

Aunque el promedio de mujeres en las arenas legislativas locales mostraba una tendencia incremental, aún existían grados de variación importantes. En 2006, los congresos con el nivel de representación femenina más bajo (Baja California y Durango), fue 8 por ciento y el más alto, alcanzó 33 por ciento (Baja California Sur). Como resultado de las elecciones de este año se produjo un retroceso en el número de candidaturas femeninas a nivel federal, 9 por ciento en el caso del PRD, 1 por ciento en el del PRI y 3 por ciento en el caso del PAN (Martínez y Garrido, 2013: 412-415). Otro problema seguía siendo la exención de la norma para las candidaturas por el principio de mayoría relativa. En muchos casos, se dio un fenómeno en el que los suplentes de las legisladoras eran hombres y una vez que ellas ingresaban a las cámaras presentaban su renuncia, cediendo los espacios de representación. Esta laguna legal permitía que los partidos políticos manipularan las

normas y, por lo tanto, que la presencia femenina en las asambleas no fuera paritaria.

La siguiente reforma para garantizar la participación política de las mujeres se llevó a cabo en 2007, estableciendo que las candidaturas debían integrarse con al menos 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género y estas nominaciones debían cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes (Martínez y Garrido, 2013: 412-415), con la finalidad de subsanar la cesión de espacios legislativos a los hombres. También se estipuló la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el 2 por ciento de su presupuesto para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El impacto de las reformas fue positivo. En la LX Legislatura (2006-2009), la Cámara de Diputados tuvo 26.2 por ciento de representación femenina, en la Cámara de Senadores hubo un descenso de dos puntos porcentuales. En los congresos estatales el aumento fue mínimo, con un promedio de representación femenina de 20.7 por ciento en 2009. En el siguiente periodo (LXI Legislatura, 2009-2012) hubo un incremento de casi cinco puntos porcentuales con respecto al periodo anterior en la Cámara de Diputados y en la LXII Legislatura (2012-2015), se alcanzó el 41.4 por ciento de diputadas. El Senado obtuvo 17.18 por ciento de representación femenina en la en la LX Legislatura (Fernández, 2011). En los congresos estatales, el promedio de representación femenina en 2010 sólo mostró un incremento de un punto porcentual; en 2011 y 2012 la proporción se mantuvo en el mismo rango, y en 2014 fue de 27.27 por ciento.

En 2014 se consolidó el proceso normativo para garantizar la representación equitativa en las asambleas legislativas. Se derogó el Cofipe y se sustituyó por la

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y a la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Las modificaciones estipularon que debería pasarse del 40 al 50 por ciento obligatorio para las candidaturas por ambos principios de elección a nivel nacional y subnacional. Las cuotas sentaron las bases del nuevo sistema, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, detonando mayores niveles de participación de las mujeres en la toma de decisiones y ampliando su acceso a las instituciones representativas.

En 2015, México se posicionó como el tercer país de la región con los niveles más altos de participación de las mujeres en el Poder Legislativo Nacional y el séptimo a nivel mundial⁶². En el mismo periodo, el promedio nacional de mujeres en las legislaturas alcanzó el 36 por ciento. Sin embargo, las legislaturas siguieron presentando variaciones importantes, el estado con la mayor representación de mujeres fue Chiapas, con 58.5 por ciento; en la posición opuesta estuvo Durango, con una proporción de presencia femenina de 11.8 por ciento. La fuerza política que tuvo el mayor número de legisladoras en los congresos subnacionales fue el PRI (146), seguido por el PAN (94), el PRD (52), el PVEM y el PANAL (17), el PT (7) y MC (5). Sin embargo, si consideramos el porcentaje de legisladoras sobre el total de curules subnacionales obtenidas, el PAN fue la fuerza política con el valor más alto, pues de las 94 diputaciones que ocuparon, el 37 por ciento pertenecieron a las mujeres, contra 31.5 por ciento del PRI y 31 por ciento del PRD. El porcentaje de representación femenina más bajo lo tuvo Movimiento Ciudadano, de los 43

⁶² Banco Mundial, 2015, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS>.

escaños subnacionales con los que contó, sólo cinco fueron ocupados por mujeres⁶³.

Los partidos políticos mayoritarios (PAN, PRI, PRD) presentan niveles más altos de participación femenina. Las minorías aún presentan rezagos importantes: en la mayor parte de los casos en los que los partidos cuentan con un solo escaño en los congresos, los cargos son ocupados por hombres. Por ejemplo, en el caso del Congreso de San Luis Potosí, en el que los niveles de representación femenina son muy bajos, existe esta tendencia. Las últimas tres legislaturas suman 10 representaciones legislativas (partidos políticos que tienen un sólo diputado en un periodo legislativo), de las cuales sólo dos han sido ocupadas por una mujer⁶⁴. Además, la curul que desde 2003 ocupa Conciencia Popular, el partido local potosino, nunca ha sido ocupada por una diputada⁶⁵, la lista de candidatos por el principio de representación proporcional de esta fuerza política nunca ha postulado a una mujer en la primera posición.

En 2014 hubo 1046 comisiones y comités legislativos distribuidos en los 32 congresos locales, con un promedio de 32 órganos de trabajo por congreso. Debido a la autonomía de cada órgano legislativo, así como las necesidades y coyunturas locales, los poderes legislativos son libres para determinar la conformación de su sistema de comisiones, por lo que la realidad en cada estado presenta variaciones importantes. Los estados con el mayor número de comisiones fueron el Distrito

⁶³ Posterior a las elecciones de 2015, en las que 16 congresos renovaron sus asambleas, el PRI tuvo 181 escaños femeninos subnacionales y el PAN 98 (IP, 2015).

⁶⁴ En las últimas tres legislaturas (LIX, LX y LXI, 2009-2018) ha habido cuatro (PRD, PT, PVEM y partido local), dos (partido local y MC) y cuatro (partido local, PT, MC y MORENA) representaciones legislativas.

⁶⁵ En las últimas cinco legislaturas (2003-2018), el presidente y fundador del partido, Oscar Vera Fabregat, ha sido diputado local en tres ocasiones, intercalando la posición con su hijo, Jorge Alejandro Vera Noyola.

Federal con 56, Chiapas con 49 y Jalisco con 45. En el caso contrario, los estados con el menor número de comisiones y comités fueron Veracruz con 23, Yucatán con 21 y Zacatecas con 13.

En concordancia con la distribución de las diputaciones femeninas subnacionales, la mayor parte de las presidencias femeninas de las comisiones las tuvo el PRI, seguido por el PAN, el PRD y el PVEM. Los partidos políticos que cuentan con el menor número de presidencias de comisiones fueron el Panal, el PT, MC, los partidos locales y los diputados independientes. Del 32 por ciento de las mujeres que ocuparon una diputación local en 2014, 30 por ciento presidió alguna comisión⁶⁶, lo que indica que las mujeres en los congresos locales efectivamente tienen oportunidad de presidir esos órganos legislativos.

2.4. Transparencia y acceso a la información en México

Durante el periodo de partido hegemónico y buena parte de la etapa de transición, los congresos del país funcionaron bajo esquemas de opacidad en casi todas las áreas del quehacer legislativo, desde los procesos deliberativos hasta el trabajo en comisiones, en los órganos de decisión y, particularmente, en asuntos de asignación y ejercicio presupuestario. Al no haber una oposición al interior de los congresos, se tuvo el control monopartidista de los cuerpos legislativos y de sus estructuras internas (Pérez, 2009: 257-258). Poco se conocía, tanto de los procesos como de los resultados del trabajo legislativo.

⁶⁶ La tendencia cambió después de los procesos electorales de 2015. Si bien el porcentaje de mujeres aumentó, el número de mujeres que se insertaron como presidentas de comisiones disminuyó. El 75.2 por ciento de las legisladoras presidían alguna comisión ordinaria. Seis de ellas, inclusive, fueron presidentas de una segunda comisión: tres casos pertenecen al Congreso de Baja California Sur, el resto tiene lugar en los congresos de Durango, Sonora y Baja California (IP, 2015).

Como consecuencia del proceso de democratización, hubo un cambio en el funcionamiento del Poder Legislativo estatal, la pluralidad incrementó los niveles de institucionalización legislativa, lo que derivó en mejores niveles de rendición de cuentas (Beer, 2001: 423). Aunado a esto, gracias a las nuevas regulaciones internacionales sobre derecho de la información, se creó un régimen jurídico que obligó a las instituciones legislativas a implementar mecanismos para fortalecer los esquemas de transparencia.

El Derecho de Acceso a la Información⁶⁷ surgió de las reformas al artículo 6º constitucional, que se promulgaron en 1977 y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó casi cuatro lustros después, a fin de que los mexicanos ejercieran su derecho de conocer la información producida y controlada por los actores públicos (Merino, 2006). A partir de un seminario convocado en la ciudad de Oaxaca, donde medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y académicos abordaron la exigencia de contar con una ley de acceso a la información, se generó la llamada Declaración de Oaxaca⁶⁸ y el impulso del tema en la agenda pública (Fierro, 2002), lo que eventualmente derivó en la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFT) en el año 2002.

⁶⁷ El derecho de acceso a la información pública consiste en un conjunto de garantías jurídicas que afirman la igualdad de los ciudadanos ante la ley, para conocer las acciones y decisiones de sus representantes y eventualmente, sancionarlos por mal desempeño o recompensarlos. Es un derecho fundamental, es universal y esto implica que protege un bien con el que debe contar toda persona, independientemente de raza, sexo o cualquier otra condición (GEDAI, 2009).

⁶⁸ La Declaración Oaxaca (DO) se sustenta en diez principios fundamentales: 1) El acceso a la información como derecho humano universal; 2) La información pública le pertenece a las personas; 3) Máxima apertura de los poderes del Estado; 4) Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado; 5) Procedimientos sencillos, ágiles y a costos mínimos; 6) Mínimas excepciones; 7) Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias; 8) Tras la pista del dinero público; 9) Consistencia jurídica; 10) Promoción del federalismo (Fierro, 2002).

La promulgación de la LFT fue fundamental para la construcción de marcos normativos y arreglos institucionales que garantizaran la apertura y el acceso a la información pública, para reducir la opacidad y la corrupción en los asuntos públicos. Este instrumento normativo se logró gracias a procesos de negociación entre varias fuerzas políticas en un periodo de cambios constantes (López-Ayllón, 2009) y tuvo dos componentes fundamentales: el reconocimiento de que los ciudadanos pueden solicitar información al gobierno y que ésta debe ser entregada, y el segundo componente, que fue la obligatoriedad de construir un complejo entramado de instituciones⁶⁹ para hacer efectivo este derecho⁷⁰ (DM, 2014). La adopción de estos principios tuvo un proceso paulatino.

Posteriormente, los estados comenzaron a modificar sus marcos normativos y a publicar sus leyes estatales en la materia. Algunos estados incluso precedieron a la Ley Federal, otros tardaron más de seis años en adaptar sus marcos normativos para reconocer el derecho de acceso a la información y crear los instrumentos y prácticas necesarias para garantizarlo. Las primeras entidades en reconocer el derecho a la información fueron Jalisco y Sinaloa en el año 2002; en el periodo de 2003 a 2006 veintisiete estados promulgaron sus leyes en materia de transparencia;

⁶⁹ Un suceso importante derivado de la promulgación de la LFT fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI, ahora INAI) en el año 2003, como “un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, y optimizar el uso y manejo de los archivos en poder de éstas, fomentando así la transparencia en la gestión pública” (IFAI, 2004).

⁷⁰ Los principios rectores de la ley fueron: 1) Sencillez y rapidez en los trámites; 2) Transparencia de la gestión pública; 3) Protección de la información pública; 4) Favorecer la rendición de cuentas; 5) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; 6) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho; 7) Generalidad de observancia obligatoria para los servidores públicos federales; 8) Preeminencia del principio de publicidad.; 9) Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; 10) Preeminencia de las garantías individuales sobre el interés público (Fierro, 2002).

y en 2008 Nuevo León, Coahuila y Michoacán⁷¹ concluyeron con el proceso (DM, 2014).

Posterior a la promulgación de la LFT en 2002, dentro del Primer Congreso Nacional de Transparencia Local de 2005, los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas firmaron la Declaración de Guadalajara, en la que promovieron una reforma constitucional en materia de transparencia. Un año después entregaron al Legislativo Federal una iniciativa de reforma constitucional presentada ante el pleno por los coordinadores de los ocho partidos políticos allí representados. Tras el proceso legislativo de rigor, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (Cejudo, 2009) y se reformó el artículo 6º constitucional⁷². Esta reforma consistió en hacer modificaciones para establecer el

⁷¹ Aguascalientes con la Ley de Transparencia e Información Pública del 15 de enero de 2003; Baja California con la Ley de Acceso a la Información Pública del 25 de julio de 2005; Baja California Sur con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del 25 de febrero de 2005; Campeche con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 30 de junio de 2005; Chiapas con la Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública del 12 de octubre de 2006; Chihuahua con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del 10 de octubre de 2005; Coahuila con la Ley de Acceso a la Información del 4 de noviembre de 2003; Colima con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información a la Información Pública del 28 de febrero de 2003; Distrito Federal con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 24 de abril de 2003; Durango con la Ley de Acceso a la Información Pública del 25 de febrero de 2003; Guanajuato con la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de 29 de julio de 2003; Guerrero con la Ley de Acceso a la Información Pública del 29 de septiembre de 2005; Hidalgo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 15 de diciembre de 2006; Jalisco con la Ley de Transparencia e Información Pública del 20 de diciembre de 2002; Estado de México con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Michoacán con la Ley de Acceso a la Información del 2 de agosto de 2002; Morelos con la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del 27 de agosto de 2003; Nayarit con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 16 de junio de 2004; Nuevo León Ley con la de Acceso a la Información Pública del 21 de febrero de 2003; Oaxaca con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 16 de septiembre de 2006; Puebla con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 22 de julio de 2004; Querétaro con la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del 26 de septiembre de 2002; Quintana Roo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 31 de mayo de 2004; San Luis Potosí con la Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del 20 de marzo de 2003; Sinaloa con la Ley de Acceso a la Información Pública del 23 de abril de 2001; Sonora con la Ley de Acceso a la Información Pública del 25 de febrero de 2005; Tabasco con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 28 de diciembre de 2006; Tamaulipas con la Ley de Información Pública del 25 de noviembre de 2004; Tlaxcala con la Ley de Información Pública del 5 de agosto de 2006; Veracruz con la Ley de Acceso a la Información del 8 de junio de 2004; Yucatán con la Ley de Acceso a la Información del 31 de mayo de 2004 y Zacatecas con la Ley de Acceso a la Información del 14 de julio de 2004 (Uvalle, 2007: 110).

⁷² Esta reforma incluyó los siguientes elementos: 1) el acceso a la información como un derecho fundamental en México; 2) la información gubernamental como bien público; 3) el principio de máxima publicidad de la información gubernamental; 4) las restricciones al principio de máxima publicidad de la información gubernamental; 5) el establecimiento de información confidencial –datos personales, secretos comercial,

derecho a la información como un derecho fundamental de todos los ciudadanos, además, incluyó el criterio de “máxima publicidad” y la obligación de publicar la información a través de los medios electrónicos, dotando de un contenido activo a la obligación que tiene el Estado de informar (López- Ayllón, 2009: 30-35). La aplicación del nuevo contenido del artículo permitiría solventar algunos de los principales pendientes que dejó la primera ley federal, que consistían en restricciones al ejercicio del derecho, criterios de reserva de la información sin fundamento, interpretaciones restrictivas y la falta de organismos autónomos.

Para 2006, los resultados en materia de transparencia legislativa del Congreso Federal eran insuficientes. Las únicas variables que lograron consolidarse fueron con respecto a la información sobre la función administrativa en ambas Cámaras, que incluía cuestiones generales como marcos normativos, directorios, tabuladores de ingresos, facultades de las cámaras e informes de los sujetos obligados; la información sobre la función legislativa en el caso de la Cámara de Diputados y la información de los archivos históricos y bibliotecas. Los principales rezagos eran en materia de finanzas públicas, contrataciones y sobre el trabajo en comisiones, ya que el desempeño era mínimo y no se cumplía ninguno de los principios para publicar la información completa y de forma periódica (Nacif, Díaz y Egren, 2007).

industrial, bancario, fiduciario, fiscal y profesional, e información protegida por derechos de autor y propiedad intelectual; 6) el replanteamiento de la forma en que los organismos del gobierno compilan, administran, organizan, usan, conservan o destruyen la información gubernamental; 7) la especificación de los sujetos del derecho de acceso a la información; 8) la definición del sujeto activo: todas las personas que solicitan información al gobierno mexicano, sin importar nacionalidad, género o edad; 9) la definición del sujeto pasivo u obligado a cumplir: cualquier autoridad, entidad, organismo federal, estatal o municipal; 10) la preservación de los documentos en archivos administrativos actualizados; 11) la publicación de la información completa y actualizada, en Internet, del ejercicio de los recursos públicos y de los indicadores de gestión de los sujetos obligados, y 12) las sanciones a la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública (López-Ayllón, 2009).

Sin embargo, aun con la reforma de 2007, la realidad continuó con prácticas deficientes, ya que la adecuación de las legislaciones estatales no se llevó a cabo en los plazos establecidos; en el año 2009 aún se detectaban grandes retos para respetar la autonomía de los órganos garantes, ya sea por la vía de los nombramientos, los sueldos, la permanencia o el presupuesto, así como también para restringir sus capacidades con poco personal, recursos escasos y sujetos a la amenaza anual de recortes, y la falta de instrumentos para hacer valer sus decisiones (Cejudo, 2009: 42). Además, el marco normativo en cada estado era muy distinto, lo que derivó en una enorme heterogeneidad en las normas y en la efectividad de su aplicación (DM, 2014). Sólo algunos casos como Durango, Chihuahua, Nuevo León y el Distrito Federal incluyeron además de la información de oficio —denominada como obligatoria para todos los sujetos obligados sin excepción—, obligaciones particulares, atendiendo a las funciones y características de cada una de las instituciones (López-Ayllón, 2009: 34).

Para el año 2010, si bien, ya todos los congresos contaban con un sitio web, la calidad, cantidad y la forma de desplegar la información se encontraba por debajo de los estándares internacionales; solamente las legislaturas del Estado de México, Guanajuato y la Asamblea del Distrito Federal contaban con una calificación dentro del rango más alto del índice de accesibilidad; ocho legislaturas se posicionaban en un grado muy bajo y en un nivel medio se encontraban la mayoría, un total de 21 instituciones representativas (Puente, 2011).

Para 2011, los resultados en materia de transparencia legislativa federal en México aún eran incipientes, según el Índice Latinoamericano de Transparencia

Legislativa⁷³. Existía un marco normativo exhaustivo con deficiencias importantes en los criterios de publicidad de la información, particularmente en el Senado. Las páginas electrónicas de ambas cámaras presentaban la información de manera inoportuna, no existía apertura de información del trabajo en las comisiones legislativas y tampoco de los órganos de gobierno, había grandes rezagos en materia de información presupuestaria y deficiencias en la atención a las solicitudes ciudadanas (ILTL, 2012).

En septiembre de 2011 se constituyó el Open Government Partnership, iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza (AGA, 2013). México se unió a esta red con la finalidad de consolidar los esfuerzos que se realizaron en los últimos años en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción. En el Plan de Acción 2013-2015 se formularon cinco líneas de acción para promover la transparencia y rendición de cuentas y consolidar un México Abierto: 1) gobierno centrado en la ciudadanía; 2) presupuesto abierto y participativo; 3) datos abiertos para el desarrollo; 4) empoderamiento y participación ciudadana, y; 5) gobernanza

⁷³ El Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa “tiene como objetivo sistematizar y analizar información relevante sobre los Poderes Legislativos y monitorear las tareas que desempeñan desde la perspectiva de la transparencia y el acceso que la ciudadanía tiene a dichos órganos” y se construye a partir de cuatro dimensiones: 1) Normatividad, que evalúa el establecimiento de un conjunto de normas jurídicas como son las leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, bases, lineamientos y criterios; 2) Labor legislativa: que evalúa el trabajo individual de los legisladores hasta su comportamiento en bancadas, comisiones publicidad en todos los protocolos y manejos políticos celebrados, dentro y fuera del Congreso; 3) Presupuesto y Gestión Administrativa, que evalúa la forma en la que se ejercen los recursos dentro del Congreso y los controles internos para su correcta aplicación, y 4) Atención y Participación Ciudadana, que evalúa los medios de atención, vinculación y participación con la ciudadanía (ITL, 2012).

de recursos naturales (AGA, 2013). Sin embargo, este hecho no tuvo efectos inmediatos en las legislaturas estatales.

Posteriormente, en 2012 se instaló la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), que tuvo como finalidad incrementar el desempeño de los estándares de transparencia en los poderes legislativos de la región, promoviendo buenas prácticas para forjar congresos más representativos, transparentes y accesibles. La APA desarrolló un esquema de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, el IFAI, la Cámara de Diputados y el Senado. El objetivo central de la APA fue “transformar la relación entre representantes y representados para mejorar la rendición de cuentas, acceso a la información, la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información de las instituciones legislativas en México”⁷⁴.

En 2013 se hicieron reformas al artículo 6º constitucional, las cuales garantizaron, en correspondencia con lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia, el derecho de toda persona al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El 7 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación otra reforma al artículo 6º constitucional para renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de la implementación de un sistema integral en la materia que garantizara, homogéneamente, los alcances de dichos derechos en México (PLGTAIF, 2015).

⁷⁴ Los objetivos específicos son: “definir los principios que deben cumplir las instituciones legislativas en México para ser Parlamentos Abiertos; impulsar la adhesión de las instituciones legislativas mexicanas a la Alianza para el Parlamento Abierto; articular los trabajos de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las instituciones legislativas mexicanas y los órganos garantes de acceso a la información, en el marco de la Alianza para el Parlamento Abierto; promover la elaboración de programas de trabajo que guíen la transformación de las instituciones legislativas mexicanas en Parlamentos Abiertos, y dar seguimiento al cumplimiento de los programas de trabajo comprometidos por las instituciones legislativas mexicanas que se adhirieron a APA” (APA, 2015).

En este periodo México ocupaba una de las posiciones más bajas en la evaluación de transparencia legislativa federal en la región latinoamericana. En materia de presupuesto y gestión administrativa presentaba un nivel mínimo, tal como los años previos, con niveles más bajos que Perú, Guatemala y Colombia. En materia de mecanismos de participación y atención ciudadana el desempeño fue deficiente, con la tercera calificación más baja en la evaluación de los 10 países de la región. Las calificaciones con desempeño medianamente satisfactorio fueron en materia de normatividad y de trabajo legislativo (ILTL, 2014).

En mayo de 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT). La finalidad de este instrumento jurídico fue ampliar y fortalecer los mecanismos de acceso a la información para que el Estado mexicano adoptara el nuevo paradigma de un gobierno abierto. La LGT amplió el número de sujetos obligados, incluyendo a particulares que ejercieran recursos públicos; homologó las facultades de los órganos garantes de la transparencia en todo el país con una misma norma regulatoria; amplió la garantía de la información; incluyó el principio de máxima transparencia al disminuir las causas de reserva de la información e incluyó la creación de consejos consultivos en los que participan ciudadanos para garantizar la difusión de la información. También se transformó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos al otorgársele autonomía constitucional, se aumentó el número de comisionados, pasando de cinco a siete, y se amplió de manera importante su ámbito competencial, ya que a partir de la reforma se podía conocer de los asuntos relacionados con los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que formara parte de los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que recibiera y ejerciera recursos públicos o realizara actos de autoridad (PLGTAIF, 2015). Entre otras cuestiones, derivado de dicha modificación se amplió considerablemente el catálogo de sujetos obligados en la materia, quedando comprendidos toda autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Legislativo.

No obstante, el camino recorrido en la construcción e implementación de marcos normativos, estructuras institucionales y políticas de transparencia de los últimos 15 años en el país, los últimos resultados en las mediciones de transparencia legislativa en los congresos subnacionales en México son deficientes. Para el año 2014, el Derecho a la información fue la única dimensión que había logrado un avance importante, seguido por los criterios de accesibilidad y difusión, de información parlamentaria e información histórica. En contraste, la información presupuestal y administrativa, la información sobre conflictos de interés y los datos abiertos presentaban un avance insignificante (DPA, 2014). Los estados aún se encuentran en el periodo de adecuación de sus marcos normativos para implementar los nuevos requerimientos en materia de transparencia.

Conclusiones

Tal como se estableció al inicio de este capítulo, el objetivo fue mostrar los efectos de los procesos de democratización sobre las instituciones legislativas subnacionales en México a partir de dos dimensiones: la pluralidad y la transparencia como ejes centrales de análisis. La información proporcionada deja ver que los congresos estatales mexicanos se han fortalecido, en el transcurso de

las tres últimas décadas, a través de un proceso de mayor competitividad electoral y pluralidad partidaria.

La competencia y la representación de fuerzas políticas y otros grupos sociales en el Poder Legislativo subnacional ha incrementado notablemente. Para el año 2000, los legisladores de partidos diferentes al PRI contaron con 49 por ciento de las 1099 diputaciones locales (López y Loza, 2003: 51) y en 2014 los partidos opositores aglutinaron 59.25 por ciento de las mismas. Aunque existen variaciones importantes entre los estados, en 2014 el promedio de partidos políticos representados en los congresos estatales fue de 6.7, lo que trajo consigo esquemas de cooperación y un nuevo modelo de debate y negociación.

Se observa la misma tendencia respecto a la participación de las mujeres en las arenas legislativas subnacionales. Entre 1991 y 1993, el promedio de curules femeninas fue nueve por ciento; en 2015 alcanzó el 36 por ciento. Los partidos políticos mayoritarios (PAN, PRI, PRD) presentan niveles más altos de participación femenina. Las minorías aún presentan rezagos importantes. En la mayor parte de los casos en los que los partidos cuentan con un solo escaño en los congresos (representaciones legislativas), los cargos son ocupados por hombres. Además del acceso a las legislaturas, se han abierto más espacios de participación de la mujer y han logrado insertarse en espacios de decisión. Del 32 por ciento de las mujeres que ocuparon una diputación local en 2014, 30 por ciento presidió alguna comisión.

La segunda variable de análisis desarrollada en este capítulo fue la transparencia legislativa. Durante el periodo de partido hegemónico, los congresos del país funcionaron bajo esquemas de opacidad en casi todas las áreas del quehacer legislativo. Como consecuencia del proceso de democratización, hubo un

cambio en el funcionamiento del Poder Legislativo estatal y un incremento en los niveles de institucionalización legislativa (Beer, 2001: 423).

Posteriormente a la promulgación de la LFT en 2002, los estados comenzaron a modificar sus marcos normativos y a publicar sus leyes estatales en la materia. Algunos estados incluso precedieron a la Ley Federal, otros tardaron más de seis años en adaptar sus marcos normativos para reconocer el derecho de acceso a la información y crear los instrumentos y prácticas necesarias para garantizarlo.

Para el año 2010, si bien ya todos los congresos contaban con un sitio web, la calidad, cantidad y la forma de desplegar la información se encontraba por debajo de los estándares internacionales. Solamente tres legislaturas obtuvieron una calificación dentro del rango más alto del índice de accesibilidad (Puente, 2011). En 2014, la información presupuestal y administrativa, la información sobre conflictos de interés y los datos abiertos en los congresos locales presentaron un avance insignificante (DPA, 2014). La información presentada muestra que a pesar de la amplia gama de modificaciones que dieron lugar a la transición democrática, los congresos subnacionales mexicanos presentan un gran déficit en el nivel de información que proporcionan a la ciudadanía, lo que tiene consecuencias importantes en rendición de cuentas y las relaciones de los representantes con los ciudadanos.

Con la finalidad de conocer si existe una relación entre los crecientes niveles de pluralidad de los congresos estatales mexicanos, con un mejor rendimiento en materia de transparencia legislativa, en el siguiente capítulo se presenta un modelo de medición para las 32 instituciones representativas estatales en México.

Capítulo 3. Pluralidad y transparencia: un modelo de medición de la actividad en los congresos locales

Introducción

Una vez que se ha presentado el impacto que tuvieron los procesos de democratización en el incremento de los niveles de competencia en los distintos ámbitos de gobierno en México y, en particular, el incremento de las fuerzas políticas y los niveles de participación de las mujeres, así como los cambios en la distribución del poder en los congresos subnacionales, es necesario entender si estos cambios han incidido en otros aspectos del fortalecimiento de estas instituciones.

La literatura de nuestra área señala que la pluralidad legislativa tiene como consecuencia un mejor rendimiento democrático, por lo que es posible suponer que, entre otros factores, la transparencia legislativa, como un instrumento de rendición de cuentas, será mayor cuando un partido no mantenga el control del congreso, el uso de los recursos y los procesos legislativos sean equitativos para todas las fuerzas políticas y la oposición parlamentaria busque mayores niveles de fiscalización y rendición de cuentas del partido en el poder. Por lo tanto, este capítulo pone a prueba la hipótesis de que el incremento en los niveles de pluralidad legislativa deriva en un mejor rendimiento institucional, visto desde la transparencia legislativa.

Además, a partir de la revisión teórica desarrollada en el primer capítulo de este trabajo de investigación y la experiencia en el caso mexicano, considerando que los procesos de democratización en México han sido desiguales en el nivel

nacional y subnacional, así como entre los estados, es necesario entender si la pluralidad legislativa presenta el mismo patrón de desempeño en los 32 casos de estudio y si incide en los niveles de transparencia legislativa en todos los casos.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero se presentan los indicadores de la variable independiente, que mide la pluralidad en los congresos subnacionales, y posteriormente, muestra los resultados de aplicación de la prueba en las 32 legislaturas subnacionales mexicanas. En el segundo apartado se presentan los indicadores de la variable dependiente, que evalúa la transparencia legislativa, y los resultados de la aplicación de la prueba. En el tercer apartado se presentan los resultados de la prueba empírica, para poner a prueba la hipótesis de este trabajo de investigación. Finalmente, se presentan algunas notas a manera de conclusión.

3.1. Pluralidad legislativa

Tal como se estableció en el primer apartado del texto, en este trabajo se utiliza una metodología mixta de investigación. La finalidad de las investigaciones científicas es establecer propiedades de su objeto de estudio (aspectos, dimensiones o variables) y establecer relaciones entre éstas, lo que requiere expresar los conceptos en términos empíricos a través de “la construcción de métricas precisas” (Boudon y Lazarsfeld, 1985). Por lo tanto, en este capítulo se desarrolla un análisis cuantitativo⁷⁵ mediante un estudio comparado de 32 casos.

⁷⁵ La investigación cuantitativa se sirve de números y métodos estadísticos. Suele basarse en medidas numéricas de ciertos aspectos de los fenómenos, parte de casos concretos para llegar a una descripción general o comprobar hipótesis causales y busca medidas y análisis que otros investigadores pueden reproducir fácilmente (King, Keohane y Verba; 2009: 14).

De la exploración teórica presentada en el primer capítulo, se establece que los procesos de transición democrática derivan en nuevos esquemas de competitividad, que se traducen en un incremento de fuerzas políticas y de otros grupos sociales en las arenas legislativas. Por ende, la finalidad de este apartado del capítulo es elaborar una propuesta para medir la pluralidad legislativa y posteriormente, aplicarla a los 31 congresos subnacionales mexicanos y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.1.1. Cómo medir la pluralidad legislativa

Tal como establecen Boudon y Lazarsfeld (1985), los conceptos generalmente corresponden a un conjunto de fenómenos y no a un fenómeno simple o directamente observable, lo que exige la elección de un conjunto de indicadores. En este sentido y debido al interés, objetivos y complejidad en el análisis particular de cada investigación, algunos estudiosos del tema han considerado más de un aspecto para evaluar la pluralidad legislativa⁷⁶.

Para fines de esta investigación, la pluralidad legislativa se entiende como la capacidad del parlamento de reflejar la diversidad política, a partir de la existencia de una multiplicidad de fuerzas políticas, y de reflejar la diversidad social y de género, con igualdad de oportunidades para todos sus miembros de influir en los

⁷⁶ A fin de analizar el poder presupuestal de los gobernadores en México, Sleman (2014) consideró la composición partidaria de un Congreso a partir del número efectivo de partidos legislativos (Laakso y Taagepera, 1979), y la posibilidad de que estos actores pudieran influir de manera efectiva en el resultado del proceso presupuestario, conforme al número de legisladores necesarios para conformar mayorías absolutas y mayorías calificadas en cada caso. En el trabajo *Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México*, Campos González (2012) utilizó el margen de victoria y porcentaje de curules del partido del gobernador. Recientemente, Sánchez Martínez (2017) desarrollo un estudio sobre variables partidistas y deuda pública subnacional en México, para el que consideró dos variables, una variable categórica, que distingue gobiernos unificados, gobiernos con mayoría y gobiernos sin mayoría, y una segunda variable que considera el número efectivo de partidos legislativos (Laakso y Taagepera, 1979).

procedimientos y decisiones al interior de las legislaturas (UIP, 2006). Por ende, la pluralidad legislativa se mide a partir del número efectivo de partidos legislativos y la representación de mujeres en las legislaturas subnacionales.

En México, a partir de que se lograron procesos electorales justos, libres y competitivos, el fortalecimiento de las instituciones se vio beneficiado por un grado creciente de pluralidad, con la inclusión de un mayor número de fuerzas políticas en los diversos ámbitos institucionales. Así, la diversidad de fuerzas partidistas en las arenas legislativas se considera un referente importante.

En el periodo de partido hegemónico, donde la opacidad fue una característica del régimen de partido único, la transparencia y el acceso a la información era prácticamente inexistente. Con la influencia de los nuevos lineamientos democráticos a nivel mundial, los procesos de cambio en el país y, en particular, el incremento en la pluralidad por la competencia de un mayor número de fuerzas políticas, estos instrumentos han comenzado a desarrollarse como una respuesta a los cambios institucionales y estructurales que las nuevas dinámicas políticas, económicas y sociales han impuesto.

Tal como se desarrolló en el marco conceptual de esta investigación, para evaluar el impacto de la pluralidad sobre la transparencia legislativa, la existencia de diversas fuerzas políticas en las arenas legislativas se considera fundamental, pues en un sistema de gobierno dividido, los partidos tienen que divulgar información, tomar posiciones e informar al electorado, tanto para obtener ventajas como para evitar pérdidas electorales cuando están negociando cambios legislativos (Cárdenas, 2002: 59).

Adicionalmente, en un contexto político con altos niveles de competencia existe incertidumbre sobre el control político en el futuro, por lo que las reformas en materia de transparencia sirven como un mecanismo que garantiza el futuro acceso a la información a los grupos en el poder, así como la posibilidad de conocer las acciones de los nuevos liderazgos (Berliner y Erlich, 2014: 2). Ello aunado a la presencia de mujeres en las legislaturas como posible factor en los niveles de transparencia legislativa, como un instrumento fundamental para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Por lo tanto, para operacionalizar la variable “pluralidad legislativa”, se usaron cinco indicadores agrupados en dos dimensiones: la primera corresponde a la “pluralidad partidaria” y evalúa el número efectivo de partidos legislativos; y la segunda corresponde a la “representación del sexo femenino” y evalúa el porcentaje de mujeres legisladoras, de diputadas que presiden comisiones legislativas, de legisladoras que presiden órganos de gobierno y de diputadas líderes de grupos parlamentarios (cuadro 2).

Cuadro 2. Pluralidad legislativa

| Variable | Dimensión | Indicadores |
|------------------------|----------------------------------|--|
| Pluralidad legislativa | Pluralidad partidaria | 1. Número efectivo de partidos legislativos |
| | Representación del sexo femenino | 2. Porcentaje de mujeres legisladoras 3. Porcentaje de mujeres que presiden comisiones legislativas 4. Porcentaje de mujeres que presiden órganos de gobierno 5. Porcentaje de mujeres líderes de grupos parlamentarios |

Fuente: Elaboración propia con base en Beetham (2006).

La medición se aplicó a los 32 congresos subnacionales en México, con información de los sitios web de las legislaturas entre mayo de 2014 y marzo de 2015. En el cuadro 3 se muestran las legislaturas correspondientes.

Cuadro 3. Legislaturas analizadas

| Estado | Inicio de la legislatura | Término de la legislatura | Número de Legislatura |
|---------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Aguascalientes | noviembre 2013 | noviembre 2016 | LXII |
| Baja California | octubre 2013 | septiembre 2016 | XXI |
| Baja California Sur | marzo 2011 | septiembre 2014 | XIII |
| Campeche | octubre 2012 | septiembre 2015 | LXII |
| Chiapas | Octubre 2012 | septiembre 2015 | LXV |
| Chihuahua | Octubre 2013 | septiembre 2016 | LXIV |
| Coahuila | enero 2013 | diciembre 2016 | LIX |
| Colima | octubre 2012 | septiembre 2015 | LVII |
| Distrito Federal | septiembre 2012 | septiembre 2015 | VI |
| Durango | septiembre 2013 | agosto 2016 | LXVI |
| Guanajuato | septiembre 2012 | agosto 2015 | LXII |
| Guerrero | noviembre 2012 | octubre 2015 | LX |
| Hidalgo | septiembre 2013 | septiembre 2016 | LXII |
| Jalisco | noviembre 2012 | octubre 2015 | LX |
| México | septiembre 2012 | septiembre 2015 | LVIII |
| Michoacán | enero 2012 | agosto 2015 | LXII |
| Morelos | septiembre 2012 | agosto 2015 | LII |
| Nayarit | agosto 2011 | agosto 2014 | XXX |
| Nuevo León | septiembre 2012 | agosto 2015 | LXXIII |
| Oaxaca | noviembre 2013 | noviembre 2016 | LXII |
| Puebla | enero 2014 | septiembre 2018 | LIX |
| Querétaro | septiembre 2012 | septiembre 2015 | LVII |
| Quintana Roo | septiembre 2013 | septiembre 2016 | XIV |
| San Luis Potosí | septiembre 2012 | septiembre 2015 | LX |
| Sinaloa | diciembre 2013 | noviembre 2016 | LXI |
| Sonora | septiembre 2012 | septiembre 2015 | LX |
| Tabasco | enero 2013 | diciembre 2015 | LXI |
| Tamaulipas | septiembre 2012 | septiembre 2015 | LXII |
| Tlaxcala | diciembre 2013 | diciembre 2016 | LXI |
| Veracruz | noviembre 2013 | noviembre 2016 | LXIII |
| Yucatán | septiembre 2012 | agosto 2015 | LX |
| Zacatecas | septiembre 2013 | septiembre 2016 | LXI |

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presenta a detalle cada uno de los indicadores que evalúan la pluralidad legislativa y las fuentes de las que se obtuvo la información.

a) Dimensión “Pluralidad partidaria”

La dimensión “pluralidad partidaria” se mide a partir del número efectivo de partidos legislativos [NEPL] en los congresos estatales. Algunos de los índices más aceptados para medir el índice de fragmentación partidaria son el de Rae (1971) y Laakso y Taagepera (1979). Para este trabajo de investigación se utiliza el segundo⁷⁷, el cuál considera el peso de cada fuerza política en términos relativos. El NEPL se obtiene mediante la división de 1 entre la sumatoria de la proporción de escaños de cada partido al cuadrado. La información sobre los partidos políticos representados en los congresos y el número de miembros con los que cuenta cada uno se obtuvieron de los sitios web de las legislaturas.

b) Dimensión “representación del sexo femenino”

La dimensión “representación del sexo femenino” se compone de cuatro indicadores: 1) el porcentaje de mujeres legisladoras; 2) el porcentaje de mujeres que presiden comisiones legislativas; 2) el porcentaje de mujeres que presiden

⁷⁷ El problema del índice de Rae (1971) es que genera un sesgo cuando se aplica en los sistemas partidistas en los que existen muchos partidos pequeños, como los sistemas de representación proporcional, “como consecuencia del tipo de fórmula de reparto de escaños (de cociente) para la que fue concebido y que conduce a este indicador a incurrir en un buen número de ‘anomalías y paradojas” (Gallagher, 1991: 39, citado en Ocaña, 2004).

órganos de gobierno, y 3) el porcentaje de mujeres líderes de grupos parlamentarios.

i. Indicador “Porcentaje de mujeres legisladoras”

En concordancia con el marco conceptual presentado en el primer capítulo de esta investigación, la representación política de las mujeres en las arenas legislativas puede observarse desde dos perspectivas: la representación descriptiva y la representación sustantiva. El indicador “porcentaje de mujeres legisladoras” analiza la dimensión descriptiva de la representación y mide el porcentaje de diputadas en los 32 congresos estatales. Se obtiene mediante el producto de la división del total de legisladoras entre el total de curules en los congresos. La información se obtuvo de los sitios web de las legislaturas.

ii. Indicador “Porcentaje de comisiones presididas por legisladoras”

El indicador “porcentaje de comisiones presididas por legisladoras” analiza la representación sustantiva de las mujeres a partir de su inclusión en los órganos de trabajo legislativo, lo que les permite incidir de manera efectiva en los procesos políticos y las decisiones legislativas más relevantes. El indicador es objetivo y compuesto, está basado en estándares observables y considera dos aspectos.

El primero corresponde a presidencias femeninas de las comisiones legislativas en proporción a las curules femeninas de las legislaturas. El aspecto es relevante dado que, como ya se apuntó, a pesar del incremento constante en el número de mujeres que acceden a los parlamentos (representación descriptiva),

existen importantes sesgos de género en la distribución del poder al interior de las legislaturas (representación sustantiva) (D'Angelo, 2004; Pérez, 2014; Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Herrera, 2015; Martínez y Garrido, 2013; Schwindt-Bayer, 2006).

El segundo aspecto corresponde a presidencias femeninas de las comisiones legislativas relevantes (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005: 421), pues su presencia es mayor en comisiones de reproducción y en comisiones de preservación del sistema, y menor en comisiones de producción (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Martínez y Garrido, 2013; Schwindt-Bayer, 2006).

Existen diferentes propuestas para clasificar a las comisiones legislativas. Algunas tipologías han considerado criterios como las funciones que desempeñan, la naturaleza de su creación, la permanencia, el número de integrantes, el tipo de práctica o naturaleza y la materia o temáticas que abordan (García, 2002). Dado el interés de esta investigación por conocer las comisiones en las que participan las legisladoras, se hizo una clasificación con base en el criterio temático.

Algunos estudios sobre representación sustantiva de las mujeres en las arenas parlamentarias han desarrollado tipologías temáticas para clasificar a las comisiones en Congresos Nacionales en América Latina. Schwindt-Bayer (2006) utiliza siete categorías: 1) Asuntos de la mujer; 2) Niñez y familia; 3) Educación; 4) Salud; 5) Economía; 6) Agricultura; 7) Política Fiscal. Otra propuesta que destaca es la de Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005), quienes presentan una tipología con cuatro categorías: 1) Comisiones de temas de la mujer; 2) Comisiones de temas sociales; 3) Comisiones de temas económicos y de política exterior, y 4) Comisiones de poder.

Otras investigaciones hacen una distinción con base en los beneficios que otorgan a los legisladores y las temáticas que conforman los principales ejes de las agendas políticas. Tomando en cuenta criterios relativos a las facultades y atribuciones de las comisiones, y el número de asuntos turnados, Herrera (2015) clasifica las comisiones en tres categorías, de acuerdo a su nivel de importancia. El primer grupo corresponde a comisiones que abordan asuntos como Presupuesto, Hacienda, Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia, Vigilancia, Economía, Energía, Trabajo y Seguridad. El segundo grupo considera algunas comisiones como Medio Ambiente, Recursos Naturales, Relaciones Exteriores, Población e Infraestructura. El tercer grupo corresponde en su mayoría a temas de Política Social, Familia, Cultura, y Ciencia y Tecnología.

Así mismo, con base en una consulta a legisladores, Chasquetti y Pérez (2012) identifican dos grupos de comisiones. En primer lugar, aquellas que denominan “comisiones poderosas”, relacionadas con temas económicos y legislación (Comisión de Hacienda, Constitución y Legislación, Asuntos Internacionales y Presupuesto); y Comisiones sobre Asuntos Sociales (Educación y Cultura, Salud Pública, Vivienda, Asuntos Laborales y Seguridad Social, Desarrollo, Población y Exclusión, Derechos Humanos). Finalmente, con base en la capacidad del presidente de la comisión para suplir a la autoridad de la Cámara, un alto número de miembros y un mayor número de secretarios, Pérez (2014) hace una selección de dos grupos de comisiones de interés; 1) Comisiones Más Poderosas (Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores) y Comisiones Poderosas (Legislación, Educación, Acción Social y, Agricultura y Ganadería).

Un patrón que presentan estas clasificaciones es que —por los temas de las agendas políticas y el grado de influencia en los asuntos— comisiones como las de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Vigilancia, se posicionan como las de mayor demanda e influencia. Por lo tanto, para fines de esta investigación estas temáticas son consideradas para evaluar las “comisiones de poder” o “comisiones relevantes”, con la salvedad de las comisiones de asuntos municipales, dado que las legislaturas estatales no tienen jurisdicción sobre la política exterior.

Cada congreso cuenta con un número diferente de comisiones legislativas. El número total de órganos de las 32 asambleas representativas en el periodo analizado fue de 1044. El número total de comisiones relevantes fue de 146. El valor de presidencia de mujeres en comisiones se asigna en una escala del 1 al 10. La información se obtuvo de los sitios web, y en los casos en los que no se encontró se obtuvo mediante solicitudes de transparencia.

iii. Indicador “Porcentaje de “Mujeres líderes de grupos parlamentarios”

La presencia de las mujeres en los órganos de decisión es relevante por tres razones: 1) para garantizar la representación descriptiva, debido a la naturaleza representativa de los congresos, 2) para incluir los intereses de las mujeres en los procesos de decisión (Lovenduski y Norris, 2003) y, 3) porque en algunos casos se ha visto que abren mayores canales de comunicación y negociación al evitar conflictos y confrontaciones (UIP, 2000). Al ser la coordinación de las bancadas una de las posiciones de liderazgo y de decisión más importantes en las legislaturas, la

presencia de mujeres avanza sus intereses en las actividades, procesos y agendas legislativas (Lovenduski y Norris, 2003).

El indicador es objetivo e individual, está basado en estándares observables y analiza un solo aspecto. El valor se asigna en una escala del 1 al 10, y se obtiene mediante la proporción de mujeres coordinadoras de grupos parlamentarios y el total de partidos políticos en el congreso. La información se obtuvo de los sitios web de las legislaturas.

iv. Indicador “Porcentaje de presidencia en órganos de decisión”

Las legislaturas se conforman a través de diversos órganos que, en conjunto, tienen la finalidad de coadyuvar a las metas y objetivos de una manera eficiente, lo que implica la creación de ciertas posiciones de autoridad para ayudar a resolver los problemas de la acción colectiva y para manejar el trabajo del día a día a través de un reducido número de individuos (Aleman, 2006: 126). Dentro de estos órganos se encuentran los entes rectores, que en el caso de los congresos estatales en México se denominan Junta de Coordinación Política (Jucopo), y juegan un papel fundamental en el desempeño de los parlamentos, pues definen las agendas legislativas, controlan los recursos materiales y humanos, y toman las decisiones políticas más relevantes.

El “porcentaje de presidencia en órganos de decisión” mide la presencia de mujeres en el órgano de gobierno. El valor se obtiene con un valor de 0 cuando es hombre quien preside la Jucopo y 10 si es mujer. La información se obtuvo de los sitios web de las legislaturas o, en el caso de no haberse encontrado, mediante solicitud de información.

3.1.2. Resultados: pluralidad los congresos subnacionales en México

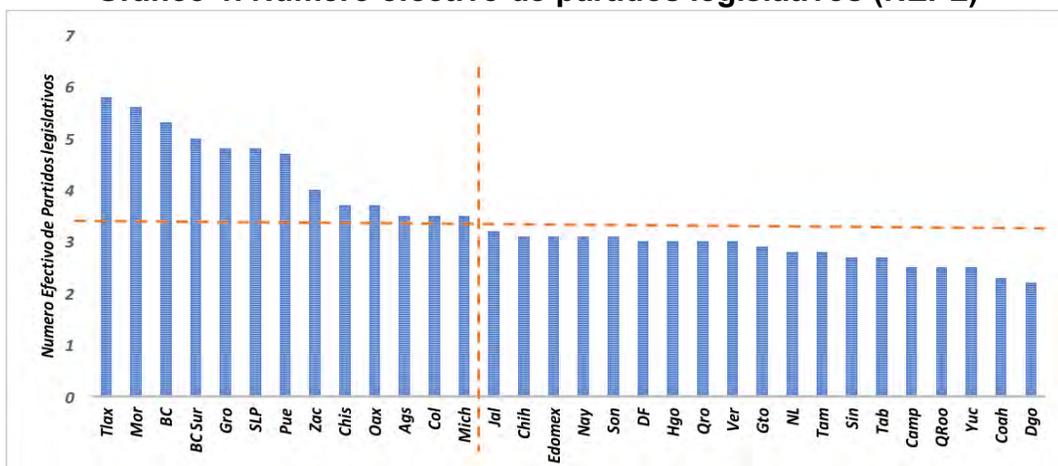
En este apartado se presentan los resultados de la medición de Pluralidad Legislativa, aplicada a las 32 instituciones legislativas subnacionales en México. Tal como se estableció en el apartado anterior, esta variable se mide a partir de dos dimensiones: la pluralidad partidista y la representación del sexo femenino. La información se desagrega por cada uno de los indicadores propuestos en el apartado anterior de este capítulo, en el mismo orden con el que se presentaron.

3.1.2.1. Pluralidad partidista en los congresos subnacionales en México

Aunque el número de partidos políticos representados es bastante amplio, existen dos o tres partidos que tienen el mayor peso, y son pocos los legislativos en los que existe un grado amplio de fragmentación.

Destacan siete estados con las primeras posiciones: Morelos, Baja California, Baja California Sur, Guerrero, San Luis Potosí, Puebla y Tlaxcala (gráfico 1). En Tlaxcala, Guerrero y Baja California Sur, la figura de “diputado de partido” se introdujo antes de la reforma federal de 1977 para incorporar sistemas electorales mixtos (Lujambio, 2010e: 420) y dotar de representación a las minorías, por lo que su trayectoria en materia de pluralismo es más amplia. Asimismo, en Tlaxcala, Morelos y Baja California Sur, entre 1989 y 1999, la competitividad electoral era tan alta que aun sin considerar los escaños por el principio de representación proporcional se hubieran producido gobiernos divididos (Lujambio, 2010d: 440).

Gráfico 1. Número efectivo de partidos legislativos (NEPL)



Fuente: elaboración propia con información de los sitios web de las legislaturas estatales (2014).

En el caso de San Luis Potosí también existe una trayectoria amplia en materia de alternancia política que inició a nivel municipal en 1958 y que se presentó en cinco ocasiones hasta 1995, tres identificadas con movimientos políticos locales (Gama, 2007: 145) y a nivel estatal en dos ocasiones, entre 2003 y 2015. Al contrario, Durango, Coahuila, Yucatán, Quintana Roo y Campeche son congresos con una tendencia bipartidista más marcada. En 2003, en los estados de Coahuila, Durango y Quintana Roo, el PRI seguía teniendo mayoría absoluta en el Congreso (Lujambio, 2010d: 458) y en 2015 no habían experimentado alternancia en el Ejecutivo estatal.

Un dato que resulta interesante en Quintana Roo —y que demuestra que a pesar del amplio número de partidos legislativos no existe pluralidad ni un esquema de distribución de poder diferente al periodo hegemónico en el congreso—, es que, aun con la presencia de fuerzas políticas, el órgano rector del Congreso está formado por cinco integrantes que en su totalidad pertenecen al PRI. En 2014, la ley orgánica aún no establecía criterios para la conformación y titularidad de este órgano, contrario a lo que sucedía en la mayoría de las asambleas estatales del

país, dónde se estipularon criterios para la inclusión de todas las fuerzas parlamentarias en los espacios de decisión política.

3.1.2.2. Representación política de las mujeres en los congresos subnacionales mexicanos

Como se estableció en secciones previas de este capítulo, la representación política de las mujeres en los congresos subnacionales en México se evalúa desde dos perspectivas: 1) la representación efectiva, a partir del acceso de las mujeres a los congresos, esto es, el porcentaje de curules femeninas y, 2) la representación sustantiva, vista a partir de su inclusión en los espacios de toma de decisiones y trabajo parlamentario. En los siguientes tres apartados se presentan los resultados de cada uno de los indicadores antes mencionados, así como el resultado sobre la evaluación de esta variable a partir del promedio de estas.

3.1.2.2.1. Curules femeninas en los congresos subnacionales en México

En 2014, las diputadas ocuparon el 30 por ciento de las 1137 curules de los 32 congresos estatales⁷⁸.

Los estados con el mayor porcentaje de curules femeninas⁷⁹ fueron Coahuila, Nayarit, Baja California Sur y Tabasco, con 48, 47, 43 y 43 por ciento, respectivamente (gráfico 2). En estas entidades, la representación de la mujer en el poder legislativo tiene una trayectoria amplia, aunque reducida en número. Antes

⁷⁸ Posterior a las elecciones de 2014, en las que tres congresos renovaron sus asambleas, y a 2015, en las que 16 congresos lo hicieron, el porcentaje de representación femenina ascendió a 38.3 % (IP, 2015).

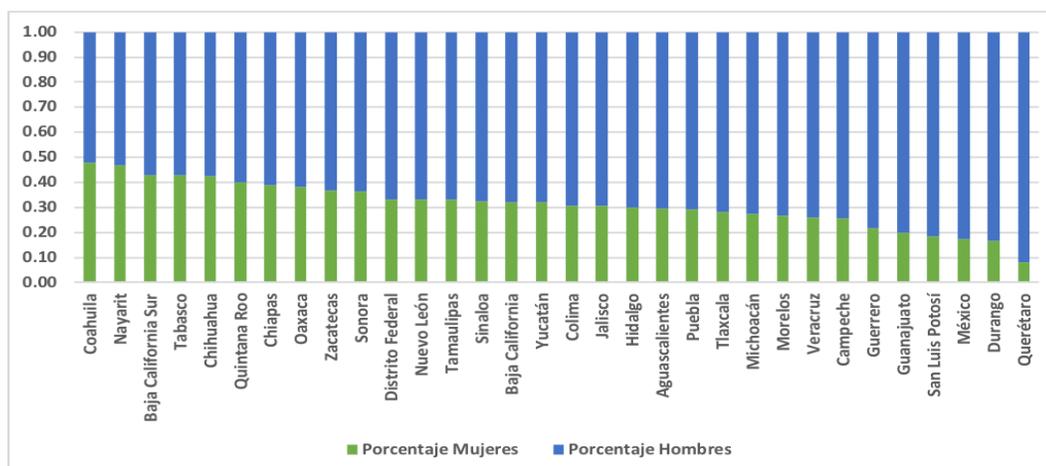
⁷⁹ Datos consultados en enero de 2014.

de las reformas políticas de 1977, en estas entidades hubo mujeres en calidad de diputadas federales, tanto propietarias como suplentes. Tabasco tuvo una diputada federal desde 1958 y en 1967, 1973, 1976 y 1979 hubo suplentes; Nayarit tuvo una diputada suplente en 1958 y diputadas propietarias en 1964 y 1976; Coahuila tuvo su primera diputada federal en 1964 y otras en 1967 y 1970 (González, Gilas y Báez, 2016). Aunque en estos estados se siguieron incrementando los niveles de representación femenina en los siguientes 20 años⁸⁰, no tuvieron el mismo crecimiento que mostraron otras entidades⁸¹, como el Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Nuevo León y Veracruz, que además de contar con un amplio número de suplentes, tenían 16, nueve, seis, cuatro y seis diputadas federales, respectivamente (González, Gilas y Báez, 2016).

⁸⁰ Como consecuencia de las reformas, la tendencia se incrementó en estas entidades. En 1982 hubo una suplente en Baja California Sur, tres en Coahuila, dos en Nayarit y una en Tabasco, además de una diputada propietaria⁸⁰. En 1985 hubo una suplente en Baja California Sur, dos en Coahuila, tres en Nayarit y dos en Tabasco. En 1988 hubo una propietaria en Nayarit, una propietaria y una suplente en Coahuila y una suplente en Tabasco. Para 1991 hubo una suplente en Baja California Sur, cuatro en Coahuila. En 1994 hubo una propietaria y cuatro suplentes en Coahuila, tres suplentes en Nayarit y dos propietarias y cuatro suplentes en Tabasco (González, Gilas y Báez, 2016).

⁸¹ Con excepción de Tabasco, que en 2003 contaba con la representación de tres diputadas en el pleno, Baja California Sur, Nayarit y Coahuila no vieron un incremento notable. Fue hasta 2003 que Coahuila y Tabasco aumentaron la representación femenina, con tres diputadas lo cual disminuyó en el siguiente periodo.

Gráfico 2. Legisladoras en los congresos estatales



Fuente: elaboración propia con información de los sitios web de los congresos locales (marzo 2014-marzo 2015).

En el caso de Coahuila la dinámica ha sido diferente. La primera vez que las mujeres obtuvieron espacios de representación fue en 1985 (L Legislatura, 1985-1988)⁸², manteniendo una tendencia incremental con resultados limitados. Fue en las elecciones de 2014 cuando los patrones cambiaron sustancialmente por dos razones: la primera fue el amplio número de candidatas por el principio de mayoría relativa, las cuales obtuvieron el triunfo en la mitad de los 16 distritos electorales; la segunda, a partir de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para que se respetara la paridad en las listas plurinominales⁸³.

⁸² Entre 1988 y 1999 la tendencia se mantuvo, el número máximo de diputadas en cada periodo legislativo fue de cuatro; en las LV y LVI Legislaturas (2000-2002, 2003-2005) el número se incrementó a seis y siete, respectivamente; en las siguientes tres legislaturas (LVII, LVIII y LIX) hubo un decremento notable con tres, seis y dos legisladoras, respectivamente (González, Gilas y Báez, 2016).

⁸³ Aunque los partidos querían continuar con la misma dinámica, el PAN interpuso un recurso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) solicitando que se respetara el principio de paridad para las diputaciones plurinominales.

En el caso de Nayarit, desde 1963 se integraron mujeres al pleno (XIV Legislatura, 1963-1966)⁸⁴. Sin embargo, tal como sucedió en el Congreso de Coahuila, hubo un incremento notable en los últimos comicios, el cual se dio como consecuencia de dos factores fundamentales. El primero fue la modificación constitucional estatal de 2013, para garantizar que los candidatos de un género por ambos principios de elección no excediesen el 60 por ciento; el segundo fue la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y del Instituto Estatal Electoral en pro de la equidad de género.

Por último, el caso de Tabasco presenta una coyuntura particular. Si bien las mujeres se integraron al pleno del congreso desde 1941 (XXXVII Legislatura), el porcentaje de legisladoras comenzó a presentar incrementos apenas en 2007 (LIX Legislatura, 2007-2009). En la LX Legislatura (2010-2012) el número de diputadas aumento a 10, nueve pertenecientes al PRI y una al PRD, situación que continuó en los siguientes comicios estatales (2012). En este periodo, las mujeres ocuparon 13 curules, de las cuáles ocho pertenecieron al PRD (LXI Legislatura, 2013-2015). El cambio puede deberse en gran parte a que por primera vez el estado vivió un proceso de alternancia en el Ejecutivo estatal después de 83 años de gobiernos del PRI, y este triunfo del PRD ocasionó un cambio notable en los patrones de distribución del poder.

Al contrario, los estados con los niveles de representación femenina más bajos fueron San Luis Potosí, Estado de México, Durango y Querétaro con 19, 17,

⁸⁴ Las mujeres mantuvieron una presencia constante de una a tres legisladoras por el PRI en cada periodo, hasta la XXV Legislatura (1996-1999), en la que se mantuvo el mismo porcentaje, pero se integró una legisladora por un partido opositor (PAN), entre 1999 y 2014 el número se incrementó hasta llegar a ocho diputadas (con excepción de la XXIX Legislatura, con tres diputadas) (González, Gilas y Báez, 2016).

17 y 8 por ciento, respectivamente. Destaca Querétaro por ser el congreso con los niveles de desigualdad más amplios, ya que solo contó con la presencia de dos mujeres (8%) (LVII Legislatura, 2012-2015)⁸⁵. Este fenómeno se dio como resultado del incumplimiento por parte de los partidos políticos para observar la norma y acatar los lineamientos para integrar las listas de candidatos por ambos principios de elección bajo estándares de igualdad, ya que ninguna mujer fue registrada como candidata propietaria por el PRI y el PAN, para contender por alguno de los 15 distritos electorales⁸⁶.

En el caso de Durango, históricamente ha habido un nivel muy bajo de pluralidad partidista y de representación legislativa femenina. Desde 1954 (XLV Legislatura) hubo una curul femenina en el congreso, pero durante las siguientes 12 legislaturas (1956-1989) no hubo incremento y en dos de esos periodos su presencia fue nula. En los siguientes ocho periodos legislativos (1989-2016) el porcentaje de representación reflejó un incremento modesto, el número máximo de curules femeninas fue de seis (LXVI Legislatura, 2010-2013). La poca participación de las mujeres se debe a la falta de apertura y competitividad en todos los ámbitos de representación política a nivel municipal y estatal. Durango es una de las pocas entidades del país que hasta 2015 no había experimentado alternancia en el Ejecutivo estatal, ni en el gobierno de la capital en los últimos 15 años. En los últimos tres periodos del Ejecutivo estatal (1998-2016), el PRI mantuvo un esquema de

⁸⁵ Cabe mencionar que, posterior a este estudio, la representación de las mujeres en el Congreso se incrementó notablemente, pasando de 8 % de diputadas (LVII Legislatura, 2012-2015), a 52% en el siguiente periodo (LXIII Legislatura, 2015-2018).

⁸⁶ Instituto Estatal Electoral del Estado de Querétaro, 2016.

http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2012/documentos/candidatos_Diputados_MR_2012.pdf.

gobierno unificado con mayorías absolutas (1998-2013) y mayoría calificada (2013-2016) en los periodos legislativos concurrentes.

Finalmente, cabe destacar que el nivel de representación femenina en las entidades federativas varía significativamente, el valor máximo y el valor mínimo para este periodo presentan una diferencia de 45 puntos porcentuales (Baja California Sur y Querétaro).

3.1.2.2. Comisiones presididas por mujeres en los congresos subnacionales en México

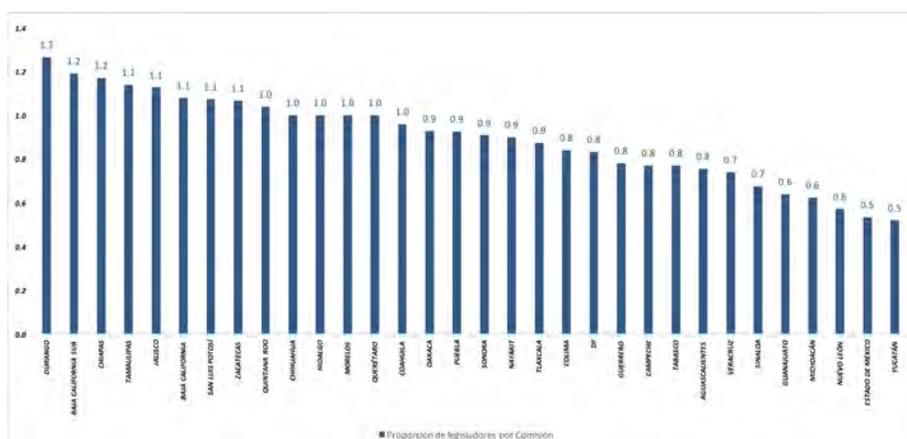
Los resultados de este indicador muestran que del 31 por ciento de las mujeres que ocuparon una diputación local en 2015, 30 por ciento presidió alguna comisión legislativa⁸⁷, lo que indica que las mujeres en los congresos locales presiden una minoría de estos órganos de trabajo parlamentario.

Debido a la autonomía de cada órgano legislativo, así como las necesidades y coyunturas locales, los poderes legislativos son libres para determinar la conformación de su sistema de comisiones, por lo que la realidad en se presentan variaciones importantes. Los estados con el mayor número de comisiones fueron el Distrito Federal con 56, Chiapas con 49 y Jalisco con 45. En el caso contrario, los estados con el menor número de comisiones y comités fueron Veracruz con 23, Yucatán con 21 y Zacatecas con 13.

⁸⁷ La tendencia cambió después de los procesos electorales de 2015. Si bien el porcentaje de mujeres aumentó, el número de mujeres presidentas de comisiones disminuyó. El 75.2 por ciento de las legisladoras presidían alguna comisión ordinaria. Seis de ellas, inclusive, fueron presidentas de una segunda comisión: tres casos pertenecen al Congreso de Baja California Sur, el resto tiene lugar en los congresos de Durango, Sonora y Baja California (IP, 2015).

En concordancia con la distribución de las diputaciones femeninas subnacionales, la mayor parte de las presidencias de mujeres en las comisiones las tuvo el PRI, seguido por el PAN, el PRD y el PVEM, en ese orden. Los partidos políticos que cuentan con el menor número de comisiones fueron el Panal, el PT, MC, los partidos locales y los diputados independientes.

Gráfico 3. Proporción de comisiones por legislador en los congresos estatales



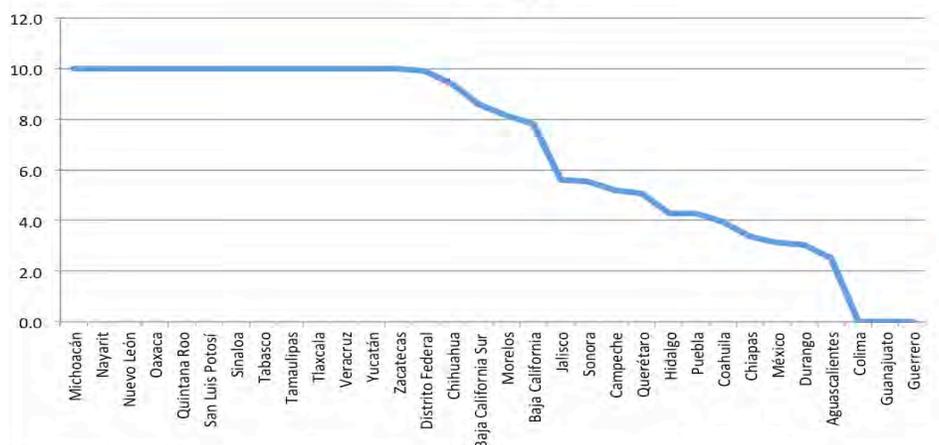
Fuente: elaboración propia con datos de los sitios web de las legislaturas estatales (2014).

Sin embargo, en los congresos locales la lógica bajo la cual se estructuran los sistemas de comisiones ha sido distorsionada. Las comisiones se han utilizado como prebendas por los partidos políticos, para tener acceso a ciertos beneficios: recursos humanos, materiales y económicos, relaciones con actores externos, vínculos con las élites políticas y económicas, exposición mediática y liderazgo al interior de las cámaras, lo que ha derivado en un incremento notable en el número de las mismas. En 2014 hubo 1137 legisladores estatales y 1044 comisiones y comités legislativos, distribuidos en los 32 congresos locales.

Por lo tanto, la presidencia de mujeres en comisiones ordinarias no se considera el único factor explicativo relevante para determinar en qué medida las mujeres, una vez que acceden a las arenas parlamentarias, tienen igualdad de oportunidades para ejercer plenamente su mandato. Como se planteó en el apartado anterior, una manera de observar las posibilidades reales de acceso de las mujeres a las presidencias de comisiones es a partir del tipo de comisiones que presiden. Aquellas que fueron seleccionadas tratan asuntos sobre régimen interno, puntos constitucionales, gobernación, fiscalización, presupuestos, cuenta pública y asuntos municipales.

Los resultados muestran que la participación de las mujeres en estas comisiones en 14 congresos estatales es equitativa, contrario a la realidad de 15 asambleas donde los resultados son bajos. En el caso extremo se encuentran tres estados (Colima, Guanajuato y Guerrero) en los que su presencia fue nula⁸⁸.

Gráfico 4. Mujeres presidentas de comisiones



⁸⁸ En la realidad mexicana, las mujeres aparecen relegadas, predominantemente, a comisiones de reproducción como política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente y cultura (Martínez y Garrido, 2013: 416; IP, 2015).

Fuente: elaboración propia con información de los sitios web de los congresos estatales (2014).

Los datos muestran que aunque las mujeres ocupan cada vez más presidencias de comisiones, tienden a presidir las que tratan sobre cuestiones “blandas”, como asuntos de género, justicia y derecho, empleo y educación. El acceso de las mujeres a las arenas legislativas está garantizado por las disposiciones normativas que se detallaron en el capítulo anterior, pero el proceso de nombrar mujeres para la composición de las comisiones legislativas está dominado por los partidos políticos y los mecanismos utilizados para promover a las mujeres tienden a ser “convenciones”, más que reglas explícitas (Palmieri; 2011; 30).

3.1.2.2.3. Mujeres en posiciones de liderazgo en los congresos subnacionales

Al ser la coordinación de las bancadas una de las posiciones de liderazgo y de decisión más importantes en las legislaturas, la presencia de mujeres puede abonar a sus actividades y agendas legislativas (Lovenduski y Norris, 2003). En el poder legislativo subnacional en México su presencia muy baja en comparación con el número de puestos que ocupan los hombres (2014).

El Panal es el partido que tiene la mayor proporción, seguido por el PAN, el PRD, el PVEM, los partidos locales, el PRI y MC. Cabe mencionar que, aunque el PRI es la fuerza política con el mayor número de escaños en las 32 asambleas representativas, cuenta con una presencia mínima de mujeres en dichos puestos de liderazgo.

Los estados con mayor presencia del sexo femenino en este aspecto fueron Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Campeche y Coahuila; al contrario, las

posiciones más bajas corresponden a casi a una tercera parte de los congresos estatales (Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo y Sonora), lo que denota una gran brecha en materia de equidad en posiciones de liderazgo dentro del Poder Legislativo estatal.

Otro espacio de decisión fundamental en las legislaturas estatales corresponde al ente rector, que en la mayoría de los casos se denomina Junta de Coordinación Política (Jucopo) o Gran Comisión. Si bien, cada órgano legislativo es autónomo y tiene matices normativos diferentes, se le otorga el control total sobre las decisiones internas de las cámaras en cuanto al funcionamiento, agendas, estructuras, manejo de presupuesto, contrataciones y demás procesos legislativos.

En muchos casos se define su integración en la ley con base en la proporción del número de curules con las que cuenta cada fuerza política. En la Jucopo confluyen los coordinadores de los grupos parlamentarios y las representaciones legislativas, en la mayoría de los casos cuentan con voto ponderado para lograr acuerdos.

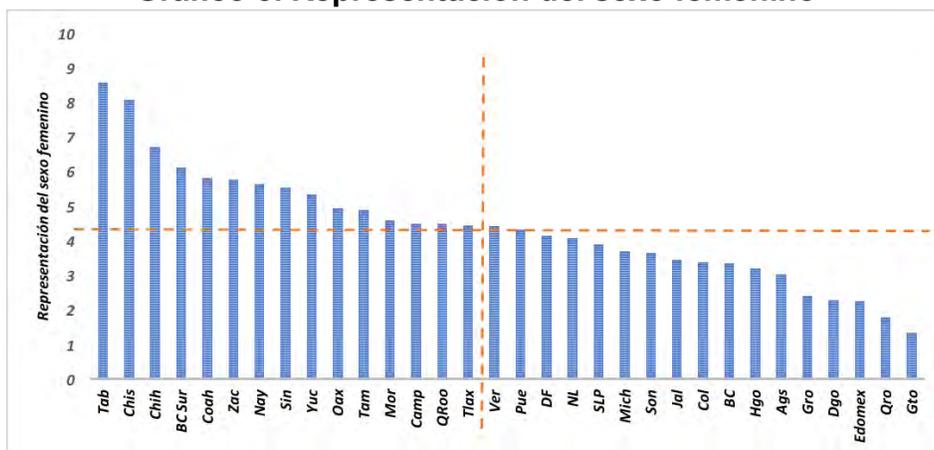
La calificación obtenida en este aspecto es la más baja en promedio. Sólo dos de las 32 asambleas representativas del país cuentan con mujeres encabezando el órgano de decisión parlamentario más importante (2014). Aunque las mujeres tienen el 32 por ciento de representación en el Poder Legislativo subnacional, sólo ocupan el seis por ciento de las presidencias de estos órganos. Los únicos estados que obtuvieron una calificación positiva en este aspecto fueron Chiapas y Tabasco.

3.1.2.2.4. Representación del sexo femenino

En suma, a partir del promedio de los indicadores que evaluaron la proporción de comisiones legislativas presididas por mujeres; el número de mujeres que presiden el órgano rector, y la proporción de mujeres coordinadoras de grupos parlamentarios, los estados de Tabasco, Chiapas, Chihuahua y Baja California Sur obtuvieron los promedios más altos de representación femenina. Al contrario, Durango, el Estado de México, Querétaro y Guanajuato obtuvieron las posiciones más bajas.

Los resultados de esta variable muestran que el acceso de las mujeres a las legislaturas subnacionales no es garante de la igualdad de oportunidades al interior de los cuerpos legislativos, pues las reformas que han impulsado la participación de las mujeres en la vida política han logrado resultados parciales. En algunas entidades los efectos de los procesos de democratización y de la implementación de las leyes de cuotas son mayores.

Gráfico 5. Representación del sexo femenino



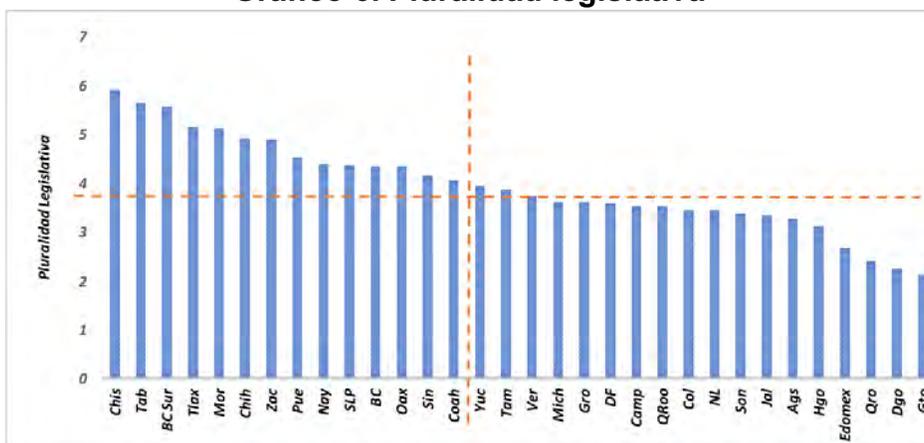
Fuente: elaboración propia con información de los sitios web de las legislaturas (2014).

Sin embargo, el aumento en el porcentaje de mujeres legisladoras se torna una cuestión secundaria cuando dichas modificaciones no generan un pleno ejercicio del poder al interior de las instituciones parlamentarias. En este aspecto, el cambio requeriría un método más transparente y adaptado a las capacidades, experiencia de trabajo y preferencias de los miembros (Palmieri, 2011: 30).

3.1.2.3. Resultados globales: Pluralidad legislativa subnacional en México

A partir de los resultados de las variables e indicadores previamente expuestos, los estados de Durango, Querétaro y Guanajuato se sitúan en las posiciones más bajas del ranking nacional de pluralidad legislativa. Como se vio a lo largo de este apartado, en Durango ha habido un partido predominante, lo que ha limitado el pluralismo, la representación femenina y la competitividad en todos los ámbitos de representación política a nivel municipal y estatal. Durango es una de las pocas entidades del país que nunca ha tenido alternancia en el Ejecutivo estatal, que ha mantenido un esquema de gobierno unificado con mayorías absolutas (1998-2013) y mayoría calificada (2013-2016) en los últimos seis periodos legislativos y no ha tenido alternancia en los últimos cinco periodos en la capital del estado.

Gráfico 6. Pluralidad legislativa



Fuente: elaboración propia con información de los sitios web de las legislaturas estatales (2015).

En el caso de Querétaro, los bajos niveles de pluralidad legislativa se deben, en gran medida, a los niveles de desigualdad en materia de género, ya que en el periodo analizado sólo contó con la presencia de dos mujeres en un total de 25 legisladores, como resultado del incumplimiento por parte de los partidos políticos para integrar las listas de candidatos por ambos principios de elección para los cargos legislativos estatales. Por último, el bajo desempeño en materia de pluralidad en caso de Guanajuato se debe principalmente a la poca fragmentación partidista y al poco acceso que existe de las mujeres a los órganos de decisión legislativos.

Al contrario, los congresos que ocuparon las posiciones más altas fueron Chiapas y Tabasco. En el congreso de Chiapas, el porcentaje de presencia de mujeres ha visto un incremento positivo en los últimos 24 años, con un incremento de 40 puntos en el periodo de 1991 a 2015 y aunque presenta grandes dificultades

en materia de desarrollo humano⁸⁹ y amplios patrones de desigualdad de género⁹⁰, cuenta con una de las agendas legislativas más ambiciosas para el adelanto de las mujeres (IP, 2015).

En el caso de Tabasco el cambio puede deberse en gran medida a que por primera vez el estado vivió un proceso de alternancia en el Ejecutivo estatal después de 83 años de gobiernos del PRI, lo que incentivó los esquemas de competencia, el número de fuerzas políticas y sociales con representación en el congreso y el incremento en los niveles de representación femenina. Otro fenómeno relevante respecto al nivel de pluralidad legislativa es que no existe una relación constante entre los valores de las dos variables que conforman el índice. Las únicas excepciones son Durango, Guanajuato y Querétaro, ya que en cada uno de los aspectos evaluados obtuvieron niveles muy bajos.

3.2. Transparencia legislativa

La finalidad de este apartado es elaborar una propuesta para medir la transparencia legislativa y posteriormente, aplicarla a los 31 congresos subnacionales mexicanos y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁸⁹ El Índice de desarrollo humano (IDH) por género refleja aspectos sociales y económicos básicos para el desarrollo mediante indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos (PNUD, 2014). En Chiapas, el IDH de mujeres y hombres para el 2012 fue de .679 y .685, respectivamente, posicionándose en el último lugar del *ranking*, con las peores calificaciones del país.

⁹⁰ El Índice de Desigualdad de Género (IDG) mide la desventaja que experimentan las mujeres respecto de los hombres en salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral (PNUD, 2014). Para Chiapas, el IDG de 2012 fue de .415, con el lugar número 20 a nivel nacional.

3.2.1. Cómo medir la transparencia legislativa

Para fines de esta investigación, la transparencia legislativa se entiende como la disponibilidad de información hacia los ciudadanos sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa para que el público pueda evaluar las implicaciones de las mismas (Carey, 2003; Heald, 2003).

Tal como se abordó en la propuesta conceptual de esta investigación, la transparencia legislativa se observa desde dos perspectivas: la transparencia pasiva y la transparencia activa. La primera denota la obligación a que deben someterse las instituciones y organismos públicos para conceder, a quienes lo requieran, el acceso oportuno a la información, mediante leyes y normas adecuadas; la segunda consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño (Ferreiro, 1999: 8). La transparencia activa se evalúa mediante los sitios web y los sistemas de solicitudes de información y la transparencia pasiva se evalúa a través de las obligaciones legales.

Los sitios web se consideran relevantes, debido a que las nuevas tendencias de la tecnología de la información han incrementado la demanda de portales accesibles en las legislaturas, con la finalidad de que brinden información actualizada y completa a los ciudadanos (UN, 2012: 119). Suelen ser el método más rápido y fiable para conseguir copias de proyectos de ley, recibir planificaciones, conseguir resúmenes de actuaciones de las comisiones y documentos de las comisiones, y para conocer el contenido de las intervenciones de otros diputados y

los votos que han emitido. Los sitios web se han convertido en un elemento esencial que permite a los dirigentes parlamentarios y a los propios diputados desempeñar su propio trabajo legislativo y de control (UIP, 2009: 8-9).

El marco legal se evalúa porque un adecuado diseño normativo impone obligaciones para estimular la rendición de cuentas, incrementar el control ciudadano, los niveles de vigilancia y monitorear el desempeño de los congresos. Cabe mencionar que en México, previo a la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), las obligaciones de los congresos en materia de transparencia eran muy laxas. Este estudio se llevó a cabo antes la entrada en vigor de las nuevas disposiciones normativas.

Finalmente, el proceso de usuario simulado se considera fundamental, en tanto permite obtener información cualitativa y cuantitativa sobre aspectos como tiempos de respuesta, calidad de la respuesta obtenida, el nivel de cumplimiento de las reglas de operación y los procesos de interacción entre instituciones y ciudadanos (Cejudo, 2009: 2).

Tal como se estableció en el capítulo 2, el derecho de acceso a la información está tutelado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 6^o⁹¹. Para dar cumplimiento a la norma, se han implementado dos

⁹¹ En él se establece que el derecho a la información está garantizado por el Estado y que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión". En el apartado A. del mismo artículo se establece que "toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial... que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información, por lo que el Poder Legislativo, sus actos y los recursos económicos que ejerce es sujeto obligados de transparencia en el país".

instrumentos. El primero consiste en una serie de obligaciones de transparencia que se denominan información de oficio y por norma se encuentran publicadas en los sitios web de los congresos locales. El segundo es el sistema Infomex, que consiste en una plataforma para hacer peticiones de información sobre asuntos específicos o cosas que no se encuentran en los portales, variable analizada en este apartado.

Por lo tanto, para operacionalizar esta variable se consideran tres indicadores: 1) sitio web, que analiza el tipo y la calidad de la información que despliegan los portales de internet; 2) normatividad, que analiza las obligaciones de transparencia contenidas en las leyes, y 3) usuario simulado, que observa un ejercicio de acceso a la información.

1) Indicador “Sitio web”

EL indicador “sitio web” evalúa la información que presentan las páginas electrónicas de los congresos. Es objetivo y compuesto, está basado en estándares observables y analiza varios aspectos. Para analizar los sitios web de las legislaturas subnacionales mexicanas se utilizó el modelo propuesto por Puente (2011) que integra 106 indicadores que se agrupan en 10 dimensiones (cuadro 4). Se evalúa en una escala del 1 al 10. La información se obtuvo de los sitios web de los Congresos Estatales entre enero y mayo de 2014.

Cuadro 4. Contenido de los sitios web

| | |
|--|---|
| <p>Acceso al parlamento Información práctica sobre el acceso a los edificios del parlamento, como centros de visitantes, visitas guiadas, acceso a sesiones plenarias y servicios de información Diagrama de la distribución de los escaños en la sesión plenaria y en otras salas de reunión oficiales. "Visita guiada" virtual Explicación de la organización del sitio web.</p> <p>Historia y papel del parlamento Breve descripción histórica del parlamento. Descripción del papel que desempeña el parlamento y de sus responsabilidades Extractos del texto de la Constitución y otros documentos fundacionales</p> <p>Funciones, composición y actividades Panorama de la composición y funciones del parlamento y sus órganos constitutivos, incluida una descripción general del papel que desempeñan los órganos no plenarios Presupuesto y dotación de personal. Calendario de actividades y eventos en curso y previstos para el futuro en el parlamento Informes anuales del parlamento, con inclusión de los órganos plenarios y no plenarios. Estadísticas sobre las actividades del parlamento en ejercicio y de los anteriores. Textos de los comunicados de prensa oficiales.</p> <p>Cargos directivos electos Datos biográficos y fotografía del Presidente del parlamento o de la cámara parlamentaria en ejercicio y de sus predecesores. Breve descripción de las facultades y prerrogativas del Presidente. Nombre de los suplentes y/o Vicepresidentes.</p> <p>Comisiones y comités parlamentarios y otros órganos no plenarios Lista de los órganos parlamentarios no plenarios, con enlaces hacia el sitio web. Descripción del mandato y los cometidos de cada órgano. Descripción de las actividades realizadas por el órgano desde el comienzo de su mandato. Integrantes y nombre de los Presidentes de cada órgano. Información de contacto de cada órgano. Selección de enlaces a sitios web y documentos relacionados con el campo de actividad del órgano no plenario.</p> | <p>Legisladores Lista actualizada de todos los legisladores con datos biográficos y fotografía de público acceso; información sobre el distrito electoral de cada uno, filiación política, participación en comisiones y/o comités parlamentarios, y enlaces con el sitio web personal. Descripción de las responsabilidades de representación y funciones de los legisladores. Información de contacto de cada legislador. Actividades de cada legislador, tales como propuestas legislativas, preguntas, interpelaciones, mociones, declaraciones políticas, registro de votaciones, etc. Información general relativa al estatus de un legislador, como la inmunidad parlamentaria, inviolabilidad, salario y prestaciones. Datos estadísticos y demográficos. Lista con datos biográficos de los ex legisladores, y fechas del ejercicio de sus funciones.</p> <p>Partidos políticos en el parlamento Lista de todos los partidos políticos con representación Enlace con el sitio web de cada partido.</p> <p>Elecciones y sistemas electorales Explicación del procedimiento electoral Enlace con el sitio web del comité electoral. Resultados de las elecciones anteriores. Composición de los grupos políticos y coaliciones. Resultados de las elecciones anteriores.</p> <p>Administración del parlamento Diagrama/organigrama y funciones de la Secretaría del Parlamento junto con el nombre, y otros datos pertinentes y otros jefes de oficina. Descripción general de los puestos de trabajo del parlamento, lista de vacantes e información sobre cómo postularse.</p> <p>Publicaciones, documentos y servicios de información Descripción de los tipos y el propósito de las publicaciones y los documentos parlamentarios. Información sobre cómo y dónde obtener publicaciones y documentos del parlamento. Información sobre la biblioteca, el archivo y los servicios de información del parlamento.</p> <p>Enlaces generales con otros sitios web Presidencia, Gobierno. Ministerios y otros organismos nacionales. Otros parlamentos estatales. Otras organizaciones parlamentarias regionales, subregionales e internacionales. Otros enlaces de interés del parlamento como órgano representativo del pueblo</p> |
|--|---|

Fuente: Puente, 2011.

2) Indicador "normatividad"

El indicador "normatividad" evalúa la calidad de la legislación en materia de transparencia. El indicador es objetivo y compuesto, está basado en estándares observables y analiza varios aspectos. El valor se asigna en una escala del 1 al 10, obteniendo el promedio de los siguientes indicadores: 1) legisladores (NL); 2)

comisiones (NC); 3) órganos de dirección (NOD); 4) transparencia administrativa (NTA); 5) recursos económicos (NRE).

La información se obtuvo del marco normativo que regula la transparencia y el acceso a la información en cada estado entre enero y mayo de 2014. Se revisaron las leyes orgánicas de los congresos estatales, los reglamentos de los congresos y las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública.

Cuadro 5. Indicador “normatividad”

| | | |
|------------------------------|----|--|
| Legisladores | 1 | Lista actualizada de los legisladores con datos biográficos y fotografía; trayectoria política; trayectoria académica; trayectoria administrativa y actividades en el sector privado; información sobre el método de elección. |
| | 2 | Participación en comisiones y/o comités parlamentarios. |
| | 3 | El informe de los recursos financieros recibidos por concepto de las percepciones de los legisladores en lo individual, en los que se incluyan sus dietas, bonos, apoyos extraordinarios, apoyos para informes legislativos, compensaciones y gastos de gestión, así como los gastos relacionados con los viajes, viáticos y gastos de representación. |
| | 4 | La declaración de no conflicto de interés, así como solicitud de exclusión en aquellas comisiones donde pueda existir dicho conflicto. |
| Comisiones | 5 | Las actas y asistencias de las sesiones. |
| | 6 | Programas de trabajo. |
| | 7 | Informe de actividades. |
| Órganos de dirección | 8 | Actas de sesión. |
| Transparencia administrativa | 9 | El tabulador de sueldos anual y los cuadros de integración de plazas por área administrativa, parlamentaria y legislativa, clasificadas por tipo de relación laboral. |
| | 10 | La información relativa al Servicio de Carrera, incluyendo los datos específicos del padrón de servidores públicos, capacitación, evaluación del desempeño, ascensos, promociones, bajas y licencias. |
| | 11 | Los programas anuales de obras y adquisiciones, los procesos de licitación y las contrataciones de servicios profesionales. |
| | 12 | El padrón de los proveedores. |
| Recursos económicos | 13 | Asignaciones a grupos parlamentarios. |
| | 14 | Asignaciones a comisiones. |

1) Indicador “usuario simulado”

Los objetivos de la prueba de usuario simulado fueron los siguientes: 1) observar la calidad del proceso de acceso a la información; 2) analizar el cumplimiento de los

plazos establecidos para el proceso, y 3) examinar la calidad de la información proporcionada.

El proceso de envío de solicitudes se hizo a través del sistema Infomex, en los congresos en los que no se contó con dicho sistema, o no se encontró habilitado para el Poder Legislativo la petición de información se hizo a una unidad de enlace o unidad de transparencia. El proceso de envío y recepción de las solicitudes de información se hizo entre enero y marzo de 2015. Se enviaron 481 solicitudes de información, que corresponden al total de grupos parlamentarios y fracciones parlamentarias de los 32 congresos estatales mexicanos.

El valor se obtuvo del promedio de los siguientes indicadores: 1) tiempo de entrega, 2) calidad de la respuesta y 3) forma de entrega. Para la variable “tiempo de entrega” se plantean dos escenarios: que se cumpla en el plazo o se incumpla. En el primer escenario se asigna una calificación de 10 y en el caso contrario una calificación de 0. En el indicador “calidad de la respuesta” se consideran tres opciones: que la información se entregue de manera completa, que sea incompleta o que no se entregue, las calificaciones asignadas son 10, 5 y 0, respectivamente. Para el indicador “forma de entrega” se consideraron dos situaciones: que la información se entregue por el medio solicitado o que se pida que el interesado se presente físicamente. Para el primer caso se asigna una calificación de 10 y para el segundo caso de 0.

3.2.2. Resultados: transparencia en los congresos subnacionales en México

En este apartado se presentan los resultados de la evaluación de la transparencia legislativa subnacional en México. Tal como se estableció en el apartado anterior,

la transparencia legislativa se evalúa a partir de tres indicadores: 1) sitio web, 2) usuario simulado y 3) normatividad. La información se desagrega por *cada una de las variables y sigue el orden propuesto en la construcción del índice.*

3.2.2.1. Transparencia desde los sitios web de las legislaturas

Como recordará el lector, una de las herramientas que se han implementado para dar cumplimiento a los principios de transparencia en el poder legislativo son los sitios web. A nivel mundial, algunos gobiernos comenzaron a utilizar este tipo de herramienta desde inicios de la última década del siglo pasado. En México, aunque en 2010 todos los congresos subnacionales tenían un portal electrónico y en 2014 se percibía un avance significativo (Puente, 2011), aún existen áreas de opacidad importantes.

Los resultados muestran grandes variaciones. La primera se refiere a la información general de la legislatura, observa cuestiones como su integración, historia, facultades, marco normativo, estructura interna, documentos del proceso legislativo e información disponible para el acceso al público a esta institución. Aunque hay una amplia gama de resultados, las debilidades más frecuentes se relacionan con la medición del trabajo y procedimientos legislativos, así como con información relativa al acceso de los ciudadanos a sus edificios, bibliotecas y visitas guiadas.

En la segunda variable se incluyó el análisis de información con respecto a los mecanismos de elección y resultados de la contienda previa e información de los grupos parlamentarios. Los resultados reflejan carencias importantes en información de los grupos parlamentarios. La mayoría de las legislaturas reflejan su

integración, pero algunas no definen las posiciones de liderazgo y casi ninguna presenta las actividades, agenda, trabajo e indicadores del desempeño bajo esta forma de agrupación.

La tercera variable se refiere al procedimiento legislativo e incluye información relativa a agendas, iniciativas, decretos, dictámenes, versiones estenográficas y archivos de estas. La información en la mayoría de los portales de los congresos es insuficiente. En los casos en los que sí se encuentra es muy complicado acceder a ella y son pocos los portales que disponen de buscadores e información detallada, lo que crea dificultades para que los ciudadanos realmente se involucren en los procesos legislativos y exijan cuentas a sus representantes.

La cuarta variable se refiere a la información de los órganos de dirección, que en el caso mexicano analiza la existencia de datos relativos a la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política o Gran Comisión. La información sobre su composición, datos del titular y forma de contacto existen, pero son pocos los que difunden las agendas y las minutas de reuniones, generando un espacio de opacidad importante, pues es en estos órganos donde se toman las decisiones legislativas más relevantes.

La quinta variable analiza información sobre los legisladores en lo individual. Se evalúa la existencia de datos generales, curriculares, de contacto, participaciones, sentido de las votaciones y salario. En las últimas tres variables la información es precaria o se presenta de manera parcial. Casi ningún congreso tiene un vínculo a las participaciones de los legisladores en el Pleno, pocos tienen fácil acceso a las votaciones y aunque los tabuladores sobre las dietas de los legisladores se encuentran disponibles, poco se sabe sobre la totalidad de los

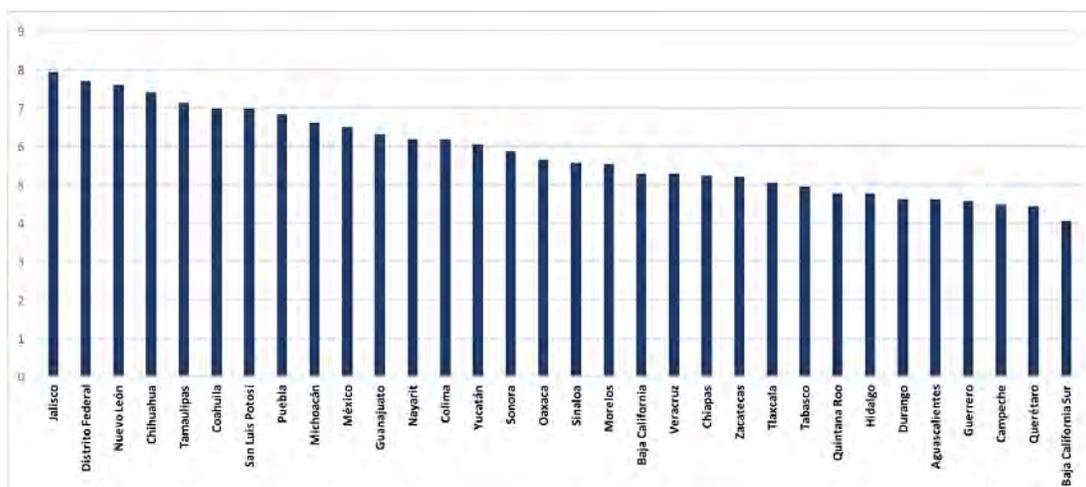
recursos que reciben por conceptos como bonos, compensaciones, viáticos, apoyos parlamentarios, subvenciones y otras prestaciones.

La sexta variable analiza los mismos aspectos de los órganos de dirección en las comisiones legislativas. Las variantes son el personal asignado a cada una de ellas, el presupuesto que ejercen y los informes de trabajo. Los resultados también fueron similares. Si bien la mayoría despliega datos sobre su integración y actividades generales, poco se sabe sobre sus sesiones, personal, techo presupuestario y deliberaciones.

La séptima variable corresponde a la transparencia administrativa, que contempla asuntos como ejercicio de recursos, comité de transparencia, estructuras, licitaciones, convenios y contratos. Debido a la norma que ha determinado esta información como obligatoria para todos los sujetos obligados en las leyes de transparencia, existe cumplimiento, aunque presenta niveles mínimos de desagregación. Lo que no se encuentra presente corresponde a los reportes de las auditorías internas, en muchos casos los congresos reportan no haberlas llevado a cabo.

La octava y décima variables corresponden a publicaciones y retroalimentación. Aun con la existencia de bibliotecas e institutos de investigaciones legislativas, la mayoría de los congresos no reportan publicaciones. Los foros de discusión abiertos, las encuestas de opinión y las facilidades de acceso para personas con capacidades diferentes son casi inexistentes.

Gráfico 7. Sitio web



Fuente: elaboración propia con información de los sitios web de las legislaturas estatales (2014).

El estado con un mayor nivel de transparencia legislativa a partir del análisis de los portales electrónicos de los congresos es Jalisco, seguido por el Distrito Federal, Nuevo León y Chihuahua. Por el contrario, los estados que tienen sitios web menos eficientes son Guerrero, Durango, Baja California Sur, Querétaro y Campeche. Las deficiencias más relevantes se relacionan con la asignación y el ejercicio de los recursos económicos, y con el trabajo y la toma de decisiones en las comisiones y entes rectores.

3.2.2.2. Prueba de usuario simulado

Como se estableció anteriormente, la transparencia activa se ejerce mediante la existencia de herramientas con las que cuenta la ciudadanía para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, en el caso mexicano, los sitios web y el sistema de solicitudes de información (Infomex).

Los resultados muestran que en la mayoría de los casos la información no fue proporcionada o se entregó de manera parcial. Este medio de acceso a la

información legislativa se considera deficiente en la mayoría de los congresos estatales. Esta situación refuerza el supuesto que se planteó anteriormente con respecto al alto grado de opacidad sobre la asignación y ejercicio de los recursos económicos de los congresos estatales, a los retos que enfrentan los ciudadanos para tener garantía plena sobre el derecho de acceso de información y a la falta de esquemas eficientes de rendición de cuentas.

Gráfico 8. Usuario simulado



Fuente: elaboración propia con información de solicitudes de información (2014).

Los estados con los niveles más altos son Guanajuato, México y Sonora, al haber entregado la información solicitada en tiempo y forma. Al contrario, los que obtuvieron una calificación de cero son Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Durango, Oaxaca y Tabasco, al no haber presentado información. El indicador que tuvo los mejores niveles de puntuación es con respecto a los plazos de entrega. El más bajo es el que evalúa el cumplimiento, ya que sólo cuatro de las 32 asambleas representativas entregaron la información en tiempo y forma.

3.2.2.3. Normatividad

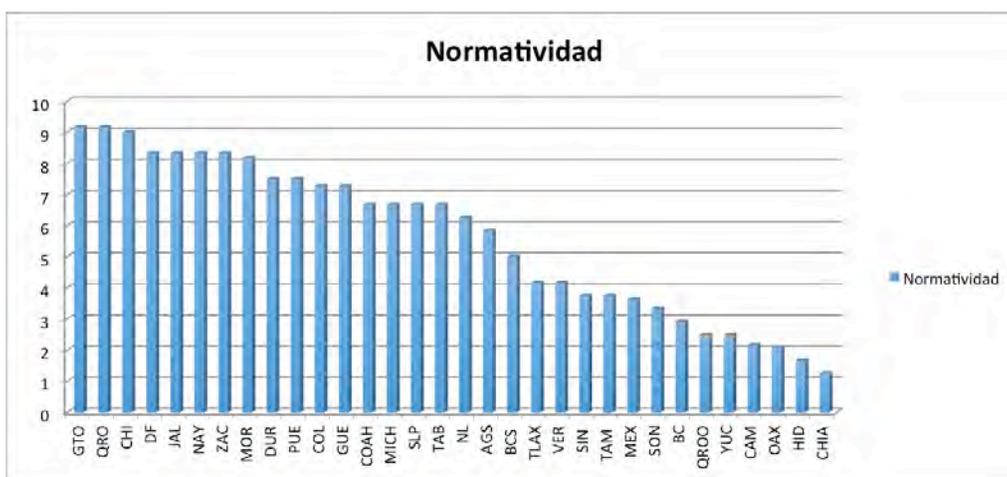
El marco normativo de transparencia y acceso a la información en México ha experimentado cambios notables desde la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFT) en el año 2002⁹². Los estados comenzaron a modificar sus marcos normativos y a publicar sus leyes estatales en la materia, algunos estados incluso precedieron a la Ley Federal, en tanto que otros tardaron más de seis años en adaptar sus constituciones y leyes: Nuevo León, Coahuila y Michoacán concluyeron con el proceso en 2008 (DM, 2014).

Los estados que ocupan las primeras posiciones del *ranking* son Guanajuato, Querétaro, Chihuahua y el Distrito Federal. Querétaro, Guanajuato y el Distrito Federal publicaron sus leyes entre 2002 y 2003, Querétaro con la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del 26 de septiembre de 2002, Guanajuato con la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios el 29

⁹² En julio de 2007 se reformó el artículo 6º constitucional. Esta reforma consistió en hacer modificaciones para establecer el derecho a la información como un derecho fundamental de todos los ciudadanos, además, incluyó el criterio de "máxima publicidad" y la obligación de publicar la información a través de los medios electrónico, dotando de un contenido activo a la obligación que tiene el Estado de informar (López- Ayllón, 2009: 30-35). En septiembre de 2011 se constituyó el Open Government Partnership, iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza (AGA, 2013). México se unió a esta red con la finalidad de consolidar los esfuerzos que se realizaron en los últimos años en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción. En el Plan de Acción 2013-2015 se formularon 5 líneas de acción para promover la transparencia y rendición de cuentas y consolidar un México Abierto: 1) gobierno centrado en la ciudadanía; 2) presupuesto abierto y participativo; 3) datos abiertos para el desarrollo; 4) empoderamiento y participación ciudadana, y; 5) gobernanza de recursos naturales (AGA; 2013). En 2013 se hicieron reformas al artículo 6º constitucional, las cuales garantizaron, en correspondencia con lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia, el derecho de toda persona al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El 7 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación otra reforma al artículo 6º constitucional para renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de la implementación de un sistema integral en la materia que garantizara, homogéneamente, los alcances de dichos derechos en México (PLGTAIF, 2015). En mayo de 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT). La finalidad de este instrumento jurídico fue ampliar y fortalecer los mecanismos de acceso a la información para que el Estado mexicano adoptara el nuevo paradigma de un gobierno abierto.

de julio de 2003, Coahuila con la Ley de Acceso a la Información del 4 de noviembre de 2003 y el Distrito Federal con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 24 de abril de 2003, precediendo a la mayor parte de las entidades del país.

Gráfico 9. Normatividad



Fuente: elaboración propia con base en las Leyes Orgánicas de los poderes legislativos estatales, Reglamentos que Regulan el Gobierno Interior de los Congresos, Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información (2014).

Este fenómeno tuvo un resultado favorable en el Distrito Federal y Guanajuato, que desde 2010 se posicionaron con los niveles más altos de transparencia legislativa, ocupando el primer y el segundo lugar, respectivamente; por el contrario, los efectos de las reformas no fueron favorables en Chihuahua, que se posicionaba en la media, y en Querétaro, que ocupó una de las cuatro posiciones más bajas (Puente, 2011).

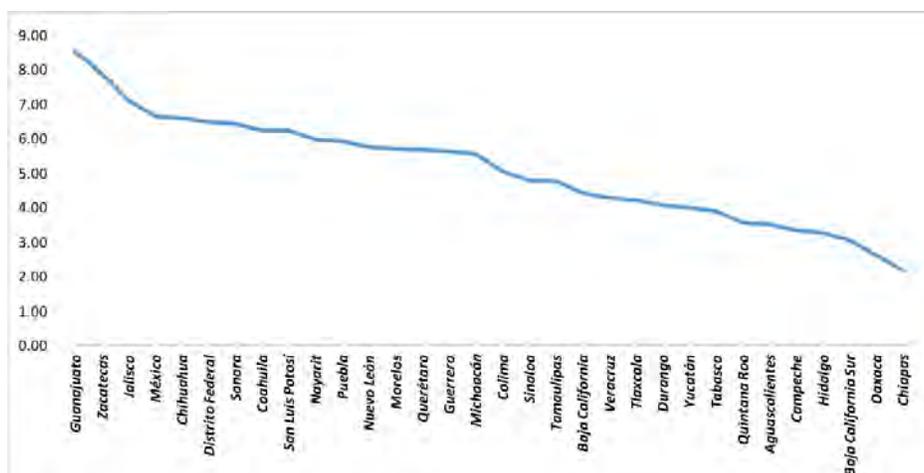
Al contrario, los que se encuentran en las últimas posiciones son Hidalgo, Oaxaca y Chiapas. Hidalgo ha presentado un rendimiento menor en la materia, y en 2010 se posicionó en un nivel por encima de la media; Oaxaca y Chiapas también han mostrado un rendimiento menor, en 2010 el Congreso de Oaxaca estaba en el

penúltimo lugar del ranking y ahora tomó la última posición (Puente, 2011). La calidad de la ley de acceso a la información de Hidalgo es la peor evaluada en el país y la ley de Chiapas se posiciona en el lugar número 26 del ranking nacional (Fundar, 2014).

1.1.2.4. Resultados globales: transparencia legislativa subnacional en México

En suma, los resultados a partir del promedio de las evaluaciones de los sitios web, la prueba de usuario simulado y la normatividad, presentan un patrón similar a la variable pluralidad en los congresos subnacionales, con variaciones fundamentales entre los congresos. Los estados con los niveles de transparencia más altos son Guanajuato, Zacatecas, Jalisco y el Estado de México. Guanajuato obtuvo el primer lugar en las evaluaciones de sitio web y normatividad, y el segundo lugar en sitio web.

Gráfico 10. Transparencia Legislativa (2014)



Fuente: elaboración propia con las Leyes Orgánicas de los Poderes Legislativos Estatales, Reglamentos que Regulan el Gobierno Interior de los Congresos, Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información, sitios web de las legislaturas y solicitudes de información (2014).

Al contrario, los que ocupan las posiciones más bajas son Hidalgo, Baja California Sur, Oaxaca y Chiapas. Baja California Sur obtuvo el último lugar en el ranking nacional que evaluó el sitio web, calificación reprobatoria en usuario simulado y ocupó uno de los últimos lugares en normatividad. Oaxaca y Chiapas estuvieron en las últimas posiciones en las evaluaciones de los tres indicadores.

3.3. Los efectos de la pluralidad en la transparencia legislativa en los congresos subnacionales en México

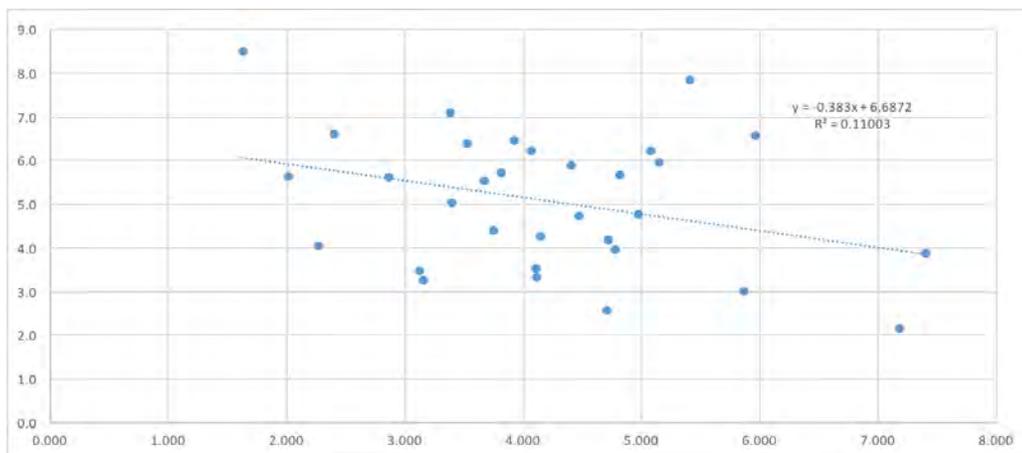
En este apartado se presentan los resultados de la prueba de la hipótesis de este trabajo de investigación, que establece que, de acuerdo con la literatura académica de la disciplina, a mayor grado de pluralidad parlamentaria, las legislaturas tendrán políticas de transparencia más efectivas y en consecuencia su desempeño en la materia será mejor.

Para comprobar este supuesto se pusieron a prueba dos variables: la pluralidad y la transparencia legislativa, que se evaluaron en las 32 legislaturas subnacionales en México, cuyos resultados se presentaron en apartados previos de este capítulo. Con la finalidad de conocer el grado de asociación lineal entre las dos dimensiones del estudio, se llevó a cabo una prueba de coeficiente de correlación de Pearson. La prueba de análisis se representa por la siguiente fórmula, donde X es el nivel de pluralidad legislativa y Y es el nivel de transparencia legislativa.

$$r_{xy} = \frac{\sum Z_x Z_y}{N}$$

El Gráfico 11 presenta los resultados de la prueba, muestra que no se encontró una relación lineal estadísticamente significativa (-.3317) entre las dos variables de estudio, existe una relación baja e inversamente proporcional entre la pluralidad legislativa y la transparencia legislativa (grafico 11). Aunque desde la teoría democrática se establece una relación directa entre pluralidad legislativa y transparencia legislativa, en la realidad mexicana el fenómeno no se manifiesta en la totalidad de los casos.

Gráfico 11. Relación entre pluralidad y transparencia legislativa



Fuente: elaboración propia.

Como podemos observar, existe una gran variación en el comportamiento de los congresos subnacionales. Con base en los resultados, se identifican cuatro combinaciones posibles entre ambas variables de estudio: altos niveles de pluralidad y altos niveles de transparencia legislativa, altos niveles de transparencia

y un pluralismo más limitado, un desempeño bajo en ambas variables y, alta pluralidad y bajos niveles de transparencia.

Cuadro 6. Clasificación de los congresos subnacionales con base en los niveles de transparencia y pluralidad

| | | Pluralidad | |
|---------------|------|--|---|
| | | Bajo | Alto |
| Transparencia | Alto | Guanajuato Guerrero Jalisco Estado de México Michoacán Nuevo León Querétaro San Luis Potosí Sonora | Chihuahua Coahuila Morelos Nayarit Puebla Zacatecas |
| | Bajo | Aguascalientes Baja California Campeche Colima Durango Hidalgo Quintana Roo Veracruz | Baja California Sur Chiapas Oaxaca Sinaloa Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Yucatán |

Fuente: elaboración propia.

Tal como indica el Cuadro 6, los congresos en los que la hipótesis de trabajo parece cumplirse son aquellos que presentan altos valores en ambas variables de estudio: Chihuahua, Coahuila, Morelos, Nayarit, Puebla y Zacatecas. También podemos identificar este patrón en aquellos que presentan bajos niveles en ambas variables de estudio, ya que al no haber pluralidad tampoco existen altos niveles de acceso a la información, los casos son Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz. Al contrario, la hipótesis de trabajo no se cumple en aquellos congresos que se posicionaron en los cuadrantes con altos

niveles de transparencia y bajos niveles de pluralidad, y altos niveles de pluralidad y bajos niveles de transparencia.

Conclusiones

En este capítulo se presentaron las propuestas de medición de pluralidad y transparencia legislativa y se mostraron los resultados de la aplicación de estas pruebas en los 31 congresos estatales mexicanos y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. También se puso a prueba la hipótesis de trabajo que establece que el incremento en los niveles de pluralidad legislativa deriva en un mejor rendimiento institucional de los congresos, visto desde la transparencia legislativa.

Los resultados con respecto a la pluralidad legislativa muestran que hay un incremento de partidos políticos representados en las legislaturas subnacionales mexicanas, aunque existen dos o tres partidos que tienen el mayor peso, son pocos los legislativos en los que existe un grado amplio de fragmentación. Con respecto a la participación de mujeres también se observa un incremento importante (representación descriptiva). Sin embargo, hay entidades en las que su presencia fue menor a 20 por ciento y en el caso extremo, un congreso que sólo tuvo 8 por ciento de mujeres legisladoras, lo que muestra que existen variaciones sustanciales entre las entidades.

La representación política de las mujeres, vista desde la dimensión sustantiva, enfrenta mayores retos. Los resultados muestran que más de 95 por ciento de las legisladoras presidió alguna comisión legislativa. Sin embargo, en los congresos locales el número de comisiones casi equipara al número de curules, por lo tanto, la presidencia de mujeres en comisiones ordinarias no se considera el único

factor explicativo relevante para determinar en qué medida las mujeres, una vez que acceden a las arenas parlamentarias, tienen igualdad de oportunidades para ejercer plenamente su mandato.

El análisis de las comisiones que se consideraron de mayor influencia y poder en los congresos estatales mexicanos muestra que la participación de las mujeres en estas comisiones es equitativa en 43 por ciento de los congresos estatales, contrario a la realidad del 46 por ciento de las asambleas en las que los resultados fueron bajos. En el caso extremo, en tres estados su presencia fue nula. La situación es parecida al acceso de las mujeres a las coordinaciones de los grupos parlamentarios y la presidencia del ente rector. La calificación obtenida en este último aspecto es la más baja en promedio. Aunque las mujeres tienen 32 por ciento de representación en el Poder Legislativo subnacional, sólo ocupan 6 por ciento de las presidencias de estos órganos.

Con respecto al análisis de la transparencia legislativa, los resultados de la evaluación de los sitios web legislativos muestran grandes variaciones, las deficiencias más relevantes se relacionan con la asignación y el ejercicio de los recursos económicos, y con el trabajo y la toma de decisiones en las comisiones y entes rectores. La información en la mayoría de los portales de los congresos es insuficiente. En los casos en los que se encuentra es muy complicado acceder a ella y son pocos los portales que disponen de buscadores e información detallada, lo que crea dificultades para que los ciudadanos realmente se involucren en los procesos legislativos.

Con respecto a la prueba de usuario simulado, los resultados muestran que, en la mayoría de los casos, la información no fue proporcionada o se entregó de

manera parcial. Este medio de acceso a la información legislativa se considera deficiente en la mayoría de los congresos estatales. Esta situación refuerza el supuesto planteado sobre el alto grado de opacidad sobre la asignación y ejercicio de los recursos económicos de los congresos estatales, a los retos que enfrentan los ciudadanos para tener garantía plena sobre el derecho de acceso de información y a la falta de esquemas eficientes de rendición de cuentas.

En suma, la finalidad de este capítulo fue poner a prueba la hipótesis de esta investigación, que establece que existe una relación directa entre pluralidad legislativa y transparencia legislativa. Sin embargo, en la realidad mexicana el fenómeno no se manifiesta en la totalidad de los casos. El incremento en el pluripartidismo legislativo y en la representación de mujeres en los congresos mexicanos no ha derivado en el fortalecimiento de otras áreas del desempeño democrático, como es la transparencia legislativa. Aun con el camino recorrido en la construcción e implementación de marcos normativos, estructuras institucionales y políticas de transparencia de los últimos 15 años en el país, los resultados en el desempeño de los congresos en esta dimensión son deficientes.

Las pruebas aplicadas muestran que el desempeño de los legislativos presenta variaciones importantes en ambas variables de estudio. A fin de conocer a detalle los factores que en algunos casos han incentivado políticas de transparencia más efectivas, y conocer los aspectos que en otros casos la han limitado, en el siguiente capítulo se presentan tres estudios de caso.

Capítulo 4. El impacto de la pluralidad en la transparencia legislativa:

Zacatecas, Durango y Chiapas

Introducción

El objetivo de este capítulo es mostrar los factores institucionales que incentivan un mejor desempeño en transparencia en algunos congresos subnacionales mexicanos e identificar otros factores por los que, en otros casos, esta premisa no se cumple. A través de tres estudios de caso se busca entender cómo la alternancia, los gobiernos divididos, la composición de fuerzas políticas en el congreso y la presencia de mujeres incentivan políticas de transparencia más efectivas y aumentan la disponibilidad de información.

Los congresos de Zacatecas, Durango y Chiapas se consideraron relevantes para ser analizados de manera detallada. La selección de los casos no sólo consideró aquellos en los que las variables de estudio se relacionaron con alta intensidad a partir de los resultados de la primera prueba de análisis, sino aquellos en los que las variables manifestaron un comportamiento opuesto. En el caso de Zacatecas, se presentaron altos niveles de pluralidad y de transparencia legislativa; Durango presentó un desempeño bajo en ambas variables, y Chiapas expuso altos niveles de pluralidad, acompañados de bajos niveles de transparencia legislativa.

Este capítulo se compone de cinco apartados. En el primero se presenta una breve introducción sobre la utilidad de la metodología de estudio de caso. En el segundo apartado se presentan los criterios de selección de los casos analizados. En el tercer apartado se analizan los congresos de Zacatecas, Durango y Chiapas desde la alternancia, el gobierno dividido y la pluralidad legislativa. En el cuarto

apartado se presenta el desempeño de los tres casos seleccionados, visto desde la transparencia legislativa. Por último, se presentan los hallazgos y algunas notas a manera de conclusión.

4.1. Análisis de tres casos

Si bien desde la teoría democrática se establece una relación directa entre pluralidad legislativa y transparencia legislativa, el capítulo previo permitió determinar que en la realidad mexicana no existe una relación significativa entre las dos variables de estudio en la totalidad de los casos. Los niveles de pluralidad y transparencia legislativa muestran matices importantes en los congresos subnacionales mexicanos.

Por lo anterior, en este capítulo se realiza un análisis cualitativo basado en estudios de caso. La investigación cualitativa abarca una gran cantidad de enfoques, pero no se basa en medidas numéricas, este tipo de análisis evalúa, de forma exhaustiva, un acontecimiento o unidad para obtener una gran cantidad de información (King, Keohane y Verba, 2009: 14). A partir de percepciones, experiencias y el conocimiento adquirido, genera esquemas descriptivos (Stake, 2005: 43). Algunos aspectos sobre el fenómeno analizado son de alto contenido subjetivo, susceptible de diferentes interpretaciones y difícil de medir, calcular o controlar experimentalmente, por lo que la metodología cualitativa parece casi natural para su abordaje.

En los últimos años, los estudios de caso se han reconocido como una herramienta útil desde la ciencia política, la sociología y la psicología (Yin; 2003: XV), para ampliar la comprensión de realidades multifacéticas y con una gran

cantidad de actores y variables involucrados. El estudio de caso consiste en el análisis de las particularidades y de la complejidad de una situación específica, entendiendo su actividad como prioridad en circunstancias primordiales; este puede ser a partir de un individuo, un grupo, una institución, un grupo de instituciones, un sistema o una organización, siempre que el caso esté delimitado (Stake; 2005: 1-2). Para este trabajo de investigación, los estudios de caso se consideran fundamentales, debido a que “los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes y contribuyen a entender una situación en la cual hay más variables de interés que datos observables” (Yin, 2003: 13-14).

Existen diferentes tipologías del estudio de caso; Stake identifica tres tipos de casos: el intrínseco, el instrumental y el colectivo; el primero se refiere a un fenómeno en particular que quiere ser analizado para conocerlo a profundidad, ya que el caso en sí mismo se considera interesante; el segundo se lleva a cabo para conocer más acerca de un tema o para probar una teoría, y el colectivo busca generalizar un fenómeno (Stake, 2005: 16-17). Yin propone tres tipos de casos; 1) el estudio de caso exploratorio, el cual busca definir las preguntas de investigación y la hipótesis de una investigación subsecuente; 2) el estudio de caso descriptivo, el cual presenta una descripción completa de un fenómeno y de su contexto, y 3) el estudio de caso causal, el cual presenta relaciones causa-efecto, determinando cómo suceden (2003: 5).

Para fines de este trabajo, se presenta un caso causal para entender un determinado comportamiento en una práctica social que no ha sido suficientemente explorada en ciertos contextos, por lo tanto, busca conocer más de un tema y, al mismo tiempo, probar un modelo teórico para explicar un fenómeno. Evaluar las

especificidades de 32 unidades de observación resulta una tarea que supera los límites temporales de la presente investigación, por lo tanto, la realización de tres estudios de caso tuvo como finalidad indagar, de una manera más amplia, la influencia del pluralismo legislativo en el desempeño de los congresos subnacionales, visto desde la transparencia legislativa.

El análisis de los casos se realiza a partir de procesos de alternancia, gobiernos divididos, la composición de fuerzas políticas en el congreso, la presencia de mujeres en los congresos, el proceso de negociación de la primera ley de transparencia estatal, la inserción de la transparencia como prioridad en las agendas públicas y el desempeño de los congresos en este aspecto. La información se obtuvo de fuentes primarias, se revisaron periódicos, diarios, documentos oficiales de los congresos y el marco normativo. También se consultaron fuentes de información secundarias, se revisaron otros trabajos y artículos de investigación.

4.2. Criterios de selección de casos

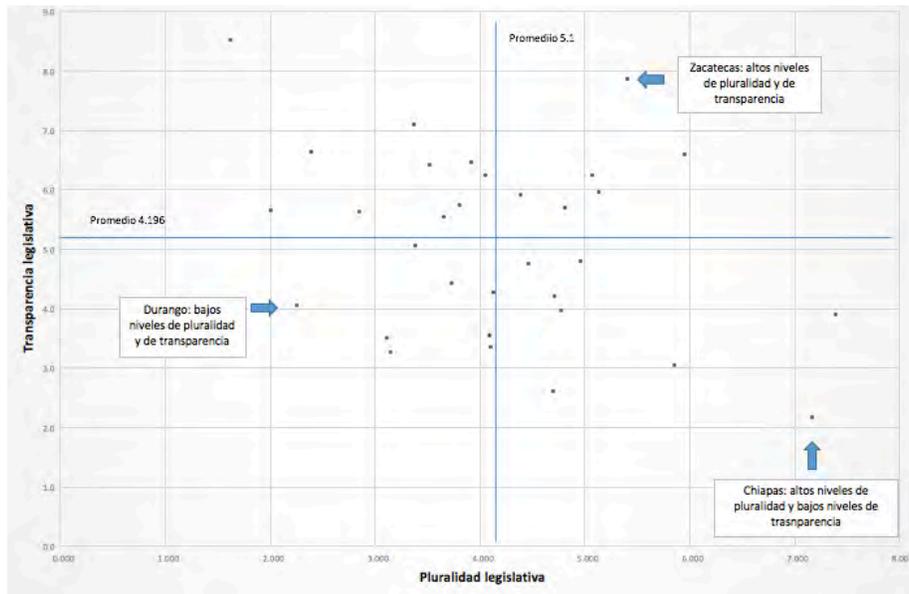
La selección de los casos no puede ser aleatoria porque la finalidad de la comparación de los tres casos es obtener mejores inferencias sobre los factores que determinan la relación entre la pluralidad y la transparencia legislativa. Si la hipótesis de este trabajo de investigación sostiene que, a mayor grado de pluralidad parlamentaria, las legislaturas tendrán políticas de transparencia más efectivas y en consecuencia su desempeño en la materia será mejor, no sólo hay que observar los casos en los que esas variables se relacionan con alta intensidad, sino aquellos casos en los que la relación entre las variables manifiesta un comportamiento

opuesto, pues de esa manera se confirmaría la hipótesis nula que sería que a mayor pluralidad legislativa, menor es el nivel de transparencia legislativa.

A partir de los resultados de la primera prueba de análisis, que se desarrolló en el capítulo previo, se infiere que no hay una relación lineal estadísticamente significativa entre las dos variables de estudio, existe una relación baja e inversamente proporcional entre la pluralidad legislativa y la transparencia legislativa. Con base en los resultados, se identificaron cuatro combinaciones posibles entre ambas variables de estudio: altos niveles de pluralidad y altos niveles de transparencia legislativa, altos niveles de transparencia y un pluralismo más limitado, un desempeño bajo en ambas variables y, alta pluralidad y bajos niveles de transparencia (véase cuadro 5 en el apartado previo).

De los cuatro grupos identificados, se eligieron tres casos. Como se puede observar en el siguiente gráfico, los estados de Zacatecas, Durango y Chiapas presentan patrones de comportamiento diferentes a las otras entidades, lo que los hace relevantes para ser analizados de manera detallada. En el caso de Zacatecas se presentaron altos niveles de pluralidad y de transparencia legislativa, por lo que la hipótesis de trabajo parece cumplirse. La misma situación se presenta en Durango, debido a su bajo desempeño en ambas variables, por lo que se intuye que, al no haber altos niveles de pluralismo, tampoco se han detonado mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Por último, se eligió el caso de Chiapas, que aparentemente refuta la hipótesis al presentar altos niveles de pluralidad, acompañados de bajos niveles de transparencia legislativa.

Gráfico 12. Relación entre pluralidad y transparencia legislativa: selección de tres casos



Fuente: elaboración propia.

Zacatecas es un caso paradigmático de estudio en las 32 entidades mexicanas que permite observar los efectos de los crecientes niveles de pluralidad en la transparencia legislativa. Hasta 2015, experimentó alternancia en el Ejecutivo estatal en dos ocasiones (1998 y 2010), situación que derivó en el incremento del número de jugadores en la arena legislativa y generó rupturas importantes en los liderazgos de los principales partidos políticos. En el Congreso del Estado se pasó de la representación de tres fuerzas políticas en 1989 a siete fuerzas políticas en 2016, y la representación de mujeres ha visto un incremento de 30 puntos porcentuales entre 1994 y 2015. EL NEPL fue de 4, lo que indica que la distribución del poder es amplia en este congreso. Aunque en la mayoría de los periodos se ha mantenido un esquema de gobierno unificado —con excepción del periodo de 2001-2007—, la pluralidad ha derivado en patrones de cooperación y una agenda en la que la apertura del sistema político estatal se ha mantenido como una constante.

Esta situación ha tenido un impacto positivo en el desempeño del Congreso del Estado visto desde la transparencia legislativa, el periodo de estudio presentó niveles por encima del promedio de las entidades.

El segundo caso de referencia es Durango. Presenta niveles muy bajos en ambas variables de estudio, lo que permite suponer que, al no existir altos grados de pluralismo en la arena legislativa y amplios márgenes de participación de mujeres, y de acuerdo con la hipótesis planteada, su desempeño en materia de transparencia es bajo. Durango fue una de las pocas entidades del país que en 2015 no había experimentado un proceso de alternancia en el Ejecutivo estatal, ni en el gobierno de la capital y que había mantenido gobiernos unificados con mayorías absolutas en los últimos 19 años. Desde que se introdujo la figura de representación proporcional a finales de la década de 1970, el congreso incorporó diputados de partidos diferentes al PRI, pero los niveles de fragmentación partidista y los patrones de concentración del poder no fueron sustancialmente modificados. Se infiere que el predominio del PRI en todos los espacios de representación política no permitió otras variables del fortalecimiento democrático, visto desde la transparencia legislativa.

Por último, el tercer caso de estudio corresponde a Chiapas. Históricamente, el estado ha enfrentado dificultades extremas en materia de pobreza, desarrollo humano, desigualdad y exclusión, lo que no se ha constituido como un impedimento para fortalecer la participación de un mayor número de grupos sociales y fuerzas partidistas. Entre 1998 y 2015 se celebraron 20 procesos electorales que derivaron en un acelerado proceso de cambio y en una mayor participación de fuerzas políticas en todos los ámbitos de gobierno. Hasta 2015, en el estado se

experimentaron procesos de alternancia en el Ejecutivo estatal en dos ocasiones. El Congreso del Estado pasó de la representación de cuatro partidos políticos en 1998 a la representación de siete fuerzas partidistas en 2012 y el porcentaje de mujeres en 2015 ascendió a 58.5 por ciento, lo que representa un incremento positivo de 41 puntos porcentuales en el periodo de 1991 a 2015 (IP, 2016). Sin embargo, este fenómeno no ha tenido efectos inmediatos en otros aspectos para fortalecer el sistema democrático. El pluralismo que ha caracterizado a la entidad en los últimos años no ha incentivado el fortalecimiento del sistema político, Chiapas se ha caracterizado por ser una entidad con altos niveles de corrupción, de inestabilidad política, de opacidad y de clientelismo. El Congreso figura entre las instituciones legislativas mexicanas cuyo desempeño en materia de transparencia es incipiente, colocándose como un caso paradigmático de estudio que permite observar los pocos efectos de la pluralidad sobre la transparencia legislativa.

4.3. Alternancia, gobiernos divididos y pluralidad legislativa en Zacatecas, Durango y Chiapas

Tal como se estableció en el capítulo 2, a partir de los procesos de alternancia y cambio político que se generaron en el país en las últimas décadas, los congresos subnacionales comenzaron a experimentar transformaciones fundamentales en las que la pluralidad tomó un papel preponderante, promoviendo nuevos esquemas de negociación en los procesos de toma de decisiones públicas, modificaciones en sus marcos normativos, el fortalecimiento de capacidades institucionales y los niveles de actividad legislativa.

Todos los legisladores son electos por mayoría relativa y representación proporcional en procesos electorales cada tres años; sin embargo, los calendarios en los estados difieren. Cabe recordar que las unidades subnacionales tienen autonomía y los congresos locales definen las normas bajo las que operan. En este apartado el periodo de análisis fue 1998 a 2015, se definió con respecto a la primera alternancia en el Ejecutivo estatal para el caso de Zacatecas y en los casos de Durango y Chiapas, a partir del primer periodo legislativo para el que se tuvo información. A continuación, se presentan las características generales y las dinámicas de cada Estado, que muestran aspectos relacionados con la alternancia, la existencia de gobiernos divididos y la pluralidad en los congresos locales.

4.2.1. Zacatecas: altos niveles de pluralidad legislativa

El estado de Zacatecas está ubicado en la región centro-norte del país y su población es de 1,576,068 habitantes (Conapo, 2015). Tiene bajos niveles de desarrollo, el PIB per cápita permite clasificarlo como un estado de ingreso bajo (INEGI, 2015); ocupa el lugar 20 del ranking nacional de desarrollo humano, tiene un nivel medio de desigualdad de género (PNUD, 2014) y según el Índice de Desarrollo Democrático, Zacatecas se califica como una entidad con un desempeño deficiente, en el lugar número 23 a nivel nacional (IDD, 2012).

En los últimos 20 años, Zacatecas ha experimentado alternancia en el Ejecutivo estatal, gobiernos divididos y altos grados de pluralidad. Los procesos electorales de 1995 marcaron el inicio del cambio político en el estado, con un

descenso importante del voto priista y perredista a favor del PAN⁹³, y una gran cantidad de conflictos e inconformidades⁹⁴ en un contexto de abstención electoral (50%), situación que posicionó al PRI como un partido poco receptor de las necesidades de los votantes, así como una falta de sensibilidad para articular intereses de pequeños y medianos propietarios (Cedeño del Olmo, 2005).

Esta situación tuvo un efecto en el incremento de fuerzas políticas en el Congreso del Estado. En el periodo 1992-1995 (LIV Legislatura), el PRI tuvo mayoría calificada con 75 % de las curules estatales, el PAN sólo obtuvo 10 %, el PT 5 % y los partidos locales 10 %. En el siguiente periodo legislativo (LV Legislatura, 1995-1998), aunque el PRI se mantuvo con mayoría calificada (66.6 %), el PAN duplicó su presencia al obtener 20 % y el PRD por primera vez obtuvo dos curules.

En 1998 hubo un cambio importante en la entidad. Se vivió por primera vez un proceso de alternancia, Ricardo Monreal Ávila, candidato del PRD a la gubernatura del estado, ganó la elección frente a José Marco Antonio Olvera, candidato del PRI. Se trataba de una alternancia *sui generis* porque Monreal había buscado ser el candidato del PRI —había sido militante de ese partido por 23 años⁹⁵— y, al no conseguir su cometido, viró políticamente, agrupó a los partidos de izquierda en una coalición y se postuló por el PRD. Con el triunfo de Monreal, la bancada perredista en el congreso pasó de 6.6 por ciento de representación (1995-

⁹³ El PRI perdió 14 ayuntamientos, 11 a favor del PAN, dos ante el PRD y uno ante el PT (Cedeño del Olmo, 2005).

⁹⁴ En 25 municipios hubo conflicto después de las elecciones (Cedeño del Olmo, 2005).

⁹⁵ Fue primer regidor y secretario del ayuntamiento de Fresnillo en el periodo de 1985 a 1987, posteriormente diputado federal (1988-1991), senador en el periodo de 1991 a 1997 y diputado federal de 1997 a 1998, año en el que se postuló como candidato a la gubernatura del Estado de Zacatecas por el PRD. Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados, 2016.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9217109.

1998), a 33.3 por ciento en la primera legislatura concurrente con su periodo de gobierno (1998-2001). El PAN mantuvo 20 por ciento y, por primera vez, aunque el PRI se mantuvo como el grupo parlamentario más amplio, no obtuvo mayoría en el congreso (40%). El segundo periodo legislativo concurrente fue bajo un esquema de gobierno unificado, el PRD ganó 43.3 por ciento de las curules estatales y, por primera vez, el PRI fue desplazado, quedando como la segunda mayoría legislativa (33.3%).

En el proceso electoral posterior triunfó Amalia García, primera gobernadora de la entidad (2004-2010)⁹⁶. Durante su gestión se mantuvo un esquema de gobierno unificado con mayoría de su partido en el congreso para el primer periodo legislativo concurrente. En el segundo periodo el panorama se modificó con el regreso del PRI como la fuerza política más grande en el Legislativo estatal y con la alternancia en el gobierno municipal de la capital (PAN).

Cuadro 7. Integración del Congreso del Estado de Zacatecas, partido de los presidentes municipales de Zacatecas y de los gobernadores del estado (1989-2016)

| Legislatura | Año | PRI | PAN | PRD | PT | PVEM | Panal | MC | Independiente | Partidos locales ⁹⁷ | Sin partido | Total | Partido del presidente municipal de la capital | Partido del gobernador |
|-------------|-----------|-----|-----|-----|----|------|-------|----|---------------|--------------------------------|-------------|-------|--|------------------------|
| LIII | 1989-1992 | 15 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 21 | PRI | PRI |
| LIV | 1992-1995 | 15 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 20 | PRI | PRI |
| LV | 1995-1998 | 20 | 6 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 30 | PRI | |
| LVI | 1998-2001 | 12 | 6 | 10 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 30 | PRD | PRD |
| LVII | 2001-2004 | 10 | 4 | 13 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 30 | PRD | |
| LVIII | 2004-2007 | 6 | 4 | 15 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 30 | PRD | PRD |

⁹⁶ Amalia García tenía una larga trayectoria como diputada local, diputada federal, senadora y presidenta del Consejo Político Nacional del PRD, con experiencia en asuntos de promoción de la mujer y de los derechos de los migrantes. Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9216886.

⁹⁷ Partido Frente Democrático Zacatecano y Partido Frente Popular de Zacatecas.

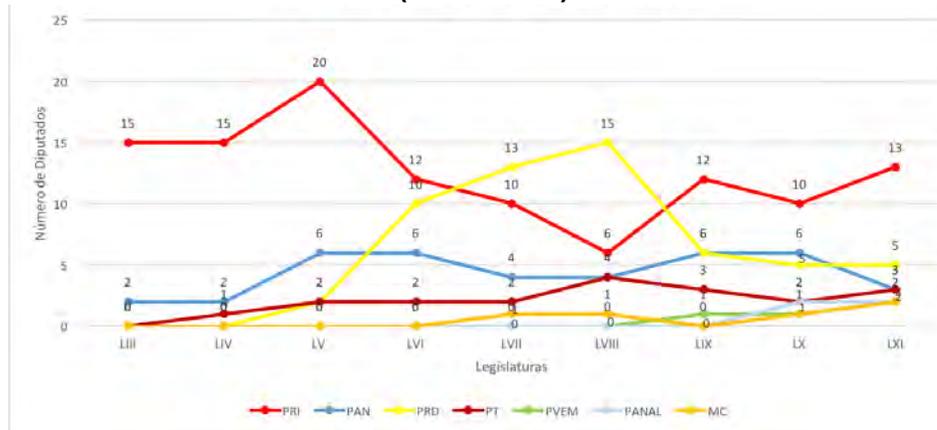
| | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|-----------|----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|-------------|-----|
| LIX | 2007-2010 | 12 | 6 | 6 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28 | PAN | |
| LX | 2010-2013 | 10 | 6 | 5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 30 | PRI-PVEM-NA | PRI |
| LXI | 2013-2016 | 13 | 3 | 5 | 3 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 30 | PRI | |

Fuente: elaboración propia con información del Congreso del Estado de Zacatecas, Cámara de Diputados, Sistema Nacional de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2016).

Posteriormente, como resultado de los procesos electorales de 2010, el estado vivió el segundo proceso de alternancia en el Ejecutivo estatal, con el triunfo de Miguel Alonso Reyes, candidato del PRI (2010-2016). De la misma forma que Monreal, Alonso había sido miembro activo del PRI, renunció a la militancia de partido para incorporarse como secretario de Ricardo Monreal y luego fue electo por el PRD como presidente municipal de Zacatecas (2001-2004). Fue secretario de Turismo (2005-2007) y durante el segundo periodo legislativo concurrente a la gestión de Amalia García (2004-2010), fungió como diputado por el mismo partido, aunque se declaró legislador independiente y en 2009 se separó del cargo. Posteriormente regresó a la militancia priista para ser postulado como gobernador por ese partido, obteniendo el triunfo.

Alonso se mantuvo bajo un esquema de gobierno unificado en los dos periodos legislativos concurrentes (2010-2013, 2013-2016) y con alcaldes de su partido en la capital del estado. En la LX Legislatura (2010-2013), la segunda mayoría la tuvo el PAN, con seis diputados y en la LXI Legislatura (2013-2016), hubo más fragmentación, el PRD fue la segunda mayoría con cinco curules, seguido por el PAN y el PRD con tres curules cada uno.

Gráfico 13. Composición del Congreso de Zacatecas por partido político (1989-2016)



Fuente: elaboración propia con información del Congreso del Estado de Zacatecas y de la Cámara de Diputados (2016).

Por último, la presencia de las mujeres en el Congreso del Estado ha visto un incremento notable en los últimos años, pasando de 4.8 por ciento en 1991 a 53.3 por ciento en 2016, lo que representa un aumento de más de 48 puntos porcentuales en este periodo. En la actualidad es una de las pocas legislaturas subnacionales en las que el número de mujeres es superior al de hombres.

4.2.2. Durango: bajos niveles de pluralidad legislativa

La población total del estado de Durango es de 1,632,934 habitantes (INEGI, 2015). El estado tiene un nivel de desarrollo medio y ocupa el lugar número 17 del ranking nacional; sin embargo, las brechas de desigualdad de género son amplias, ocupa el penúltimo lugar a nivel nacional (PNUD, 2014). Durango tiene un PIB per cápita que permite clasificarlo como un estado de ingreso medio (INEGI, 2014).

Durango fue de las pocas entidades en el país sin alternancia en el Ejecutivo estatal sino hasta 2016. Los gobernadores duranguenses gozaron de amplios poderes e influencia sobre el Legislativo, dejando a esta institución como un actor limitado en sus funciones de contrapeso y fiscalización, restringiendo así su autonomía. Desde 1998 el porcentaje más bajo de curules del PRI fue 54 por ciento y en el periodo 2004-2007 alcanzó 60 por ciento de representación. Pese a que en algunos periodos legislativos el PAN ha obtenido porcentajes de representación cercanos al 29 por ciento, otras fuerzas políticas no han superado el 10 por ciento de las curules estatales (cuadro 7).

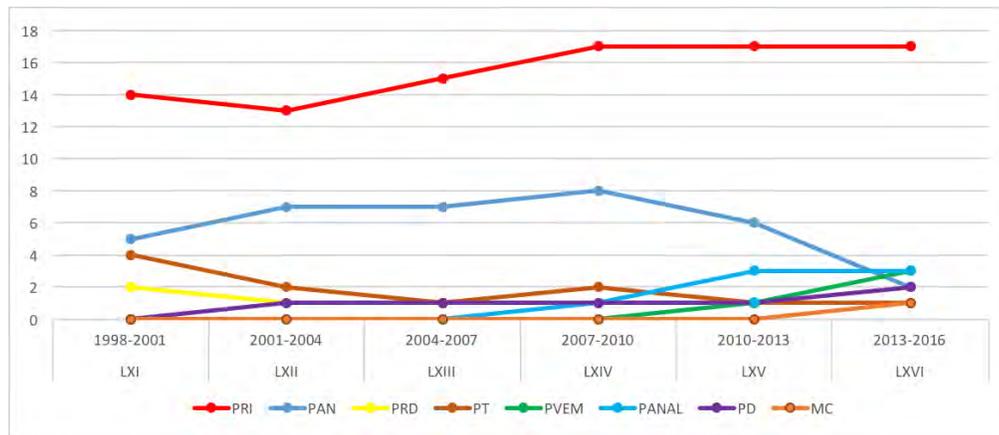
Cuadro 7. Integración del Congreso, gobernadores del estado de Durango y presidentes municipales del municipio de Durango (1998-2016)

| Congreso del Estado de Durango | | | | | | | | | | | Presidentes municipales de Durango | | Gobernadores | |
|--------------------------------|-----------|-----|-----|-----|----|------|-------|----|----|-------|---------------------------------------|---------|----------------------------|---------|
| Legislatura | Año | PRI | PAN | PRD | PT | PVEM | PANAL | PD | MC | Total | Nombre | Partido | Nombre | Partido |
| LXI | 1998-2001 | 14 | 5 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 | Ismael Hernández Deras | PRI | Ángel Sergio Guerrero Mier | PRI |
| LXII | 2001-2004 | 13 | 7 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 24 | José Rosas Aispuro Torres | PRI | | |
| LXIII | 2004-2007 | 15 | 7 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 25 | Jorge Herrera Delgado | PRI | Ismael Hernández Deras | PRI |
| LXIV | 2007-2010 | 17 | 8 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 30 | Jorge Herrera Caldera | PRI | | |
| LXV | 2010-2013 | 17 | 6 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 30 | Adán Soria Ramírez | PRI | Jorge Herrera Caldera | PRI |
| LXVI | 2013-2016 | 17 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 2 | 1 | 30 | Esteban Alejandro Villegas Villarreal | PRI | | |

Fuente: elaboración propia con información del Congreso del Estado de Durango, la Cámara de Diputados y el Sistema Nacional de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación (2016).

Aunque en la LXVI Legislatura (2013-2016) participaron ocho partidos en el Congreso del Estado, el PRI aglutinó 56.6 por ciento de las curules, el PVEM y el Panal alcanzaron el 10 por ciento de representación cada uno, lo que implicó que los siete partidos minoritarios participaran en conjunto con el 43.4 por ciento de las diputaciones locales (gráfico 14).

Gráfico 14. Composición del Congreso de Durango (1998-2016)



Fuente: elaboración propia con información del Congreso del Estado de Durango y Cámara de Diputados (2016).

Con respecto a la representación femenina, en el Congreso de Durango ha habido una presencia muy limitada. Desde 1954 (XLV Legislatura) hubo una curul femenina en el congreso, pero durante las siguientes 12 legislaturas (1956-1989) no hubo incrementos notables e incluso en dos de esos periodos su presencia fue nula. En los siguientes ocho periodos legislativos (1989-2016) el porcentaje de representación reflejó un incremento modesto, el número máximo de curules femeninas fue de seis (LXVI Legislatura, 2010-2013). En la LXVII Legislatura (2013-2016), el Congreso tuvo 16.6 por ciento de diputadas, lo que lo dejó en el penúltimo lugar del ranking nacional y con una diferencia muy marcada con el promedio nacional (32%).

Cabe mencionar que si bien el Congreso del Estado es la arena del país que tiene la proporción más alta de comisiones por legislador (1.26), con 38 órganos de

trabajo legislativo y 30 representantes, sólo tres diputadas presiden comisiones (cinco en total) y los órganos de gobierno son encabezados por hombres. El estado muestra fuertes tendencias a la falta de competitividad en todos los ámbitos de representación política a nivel municipal y estatal.

4.2.3. Chiapas: altos niveles de pluralidad legislativa

La población total estimada de Chiapas es de 5,252,808 habitantes (INEGI, 2015). Tiene un PIB per cápita y un nivel de desarrollo humano bajo, en ambas variables ocupa la última posición en el ranking nacional (PNUD, 2014). Según el Índice de Desarrollo Democrático, el estado se califica como una entidad de bajo desarrollo (IDD, 2012). Aunque Chiapas ha enfrentado dificultades extremas en materia de pobreza, desigualdad y de exclusión, se ha fortalecido la participación de un mayor número de grupos sociales y fuerzas partidistas en la vida política del Estado.

Durante buena parte del siglo pasado, el PRI controló todos los espacios de representación política a lo largo del territorio; Chiapas no fue la excepción, en 1988 el PRI aún mantenía un porcentaje de votación cercano al 90 por ciento (Sonnleitner, 2002: 282). Sin embargo, desde inicios de la década de 1990 comenzó a ver un declive en sus niveles de votación, en 1991 descendió a 76.2 por ciento y en 1994, procesos electorales en los que participaron 9 partidos políticos con registro, la votación descendió a 49.2 por ciento, beneficiando principalmente al PRD (33.29%), que se posicionó como la segunda fuerza política más importante en el estado (Rodríguez, 2002: 119).

En 1994, la aparición del Ejército Zapatista y de Liberación Nacional marcó un hito en la historia política de la región, tomó 4 cabeceras municipales con la

finalidad de deponer el gobierno del país y exigir cambios para fortalecer la democracia y mayores esquemas de igualdad; en este periodo el estado “se transformó en la entidad más rebelde e ingobernable del territorio nacional, escenario de un conflicto armado que le restó legitimidad a los comicios de 1994 y obligó a licenciar al gobernador recién electo en 1995” (Sonnleitner, 2012: 19), lo que marcó una nueva dinámica de pluralismo que el estado experimentaría años más tarde.

Chiapas se ha caracterizado por ser una entidad con altos niveles de abstencionismo y mucha inestabilidad política en todos los ámbitos de gobierno. En la década de 1990, con excepción de 1994, el abstencionismo superó el 50 por ciento, alcanzando el 65 por ciento en el proceso electoral de 1997, y “para obtener una idea de la inestabilidad política municipal, en el periodo 1992-1995 tuvieron que ser nombrados cuarenta y cinco consejos municipales”, figura que es nombrada por el congreso estatal cuando surgen conflictos graves y resulta necesario cambiar al presidente municipal o a otros miembros del cabildo (Sonnleitner, 2002: 282). Hasta 2012 se celebraron periodos electorales separados y no concurrentes, situación que fue manejable en el periodo de dominio del PRI, pero que debilitó la participación y fragmentó el sistema de partidos en un escenario de pluralismo político (López Lara y Reyes Ramos, 2008: 108), situación que siguió acompañada de un alto grado de marginación y pobreza.

En el año 2000 se vivió el primer proceso de alternancia en el Ejecutivo estatal, con el triunfo de Pablo Salazar Mendiguchía, candidato por la Alianza por

Chiapas (PRD, PAN, PVEM, PT, Convergencia, PAS, PSN y PCD⁹⁸), quién al no haber sido postulado por el PRI —partido en el que militó y por el que ocupó el cargo de senador—, contendió y obtuvo el triunfo como gobernador del estado para el periodo 2000-2006. Durante su gestión como senador (1994-1999), Pablo Salazar tuvo un papel muy relevante en las negociaciones para acabar con la crisis que se desató en 1994, lo que lo posicionó como uno de los actores clave para mediar el conflicto armado y le dio mucha visibilidad, especialmente en el periodo en el que la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) fue el único interlocutor con el grupo armado (Salazar-Elena, 2015:18-19).

Sin embargo, a partir de los primeros fracasos de las negociaciones, Salazar tuvo diferencias importantes con su partido, acusando al Ejecutivo federal de incumplir con los acuerdos establecidos y denunciando la falta de procedimientos democráticos al interior del partido (Salazar-Elena, 2015: 20), lo que lo llevó a renunciar y postularse como candidato a la gubernatura por la coalición antes mencionada.

Aunque la alternancia del año 2000 marcó el inicio de una nueva etapa en el estado en materia de pluralidad, el PRI siguió ejerciendo mucha influencia en todos los ámbitos de gobierno (López Lara y Reyes Ramos, 2008: 108), especialmente en el Poder Legislativo, debido a que se mantuvo como la primera mayoría en los periodos concurrentes de la gubernatura, con el 65 por ciento de las curules hasta 2001, con 60 por ciento entre 2001 y 2004 y con 44 por ciento entre 2004 y 2006.

⁹⁸ El Partido Centro Democrático (PCD) perdió su registro en el año 2000 al no haber alcanzado el umbral de votación requerido.

Cuadro 9. Presidentes municipales de Tuxtla Gutiérrez y gobernadores del estado de Chiapas (1995-2018)

| Presidentes municipales de Tuxtla Gutiérrez | | | Gobernadores | | |
|---|---------------------------------------|------------------------------|--------------|---------------------------------|------------------|
| Año | Nombre | Partido | Año | Nombre | Partido |
| 1995-1998 | Enoch Araujo Sánchez | PAN | 1995-1998 | Julio César Ruiz Fierro | PRI |
| 1998-2001 | Francisco Antonio Rojas Toledo | PAN | 1998-2000 | Roberto Armando Albores Guillén | PRI |
| 2001-2004 | Victoria Isabel Rincon Carrillo | PAN | 2000-2006 | Pablo Abner Salazar Mendiguchía | PRD |
| 2004-2006 | Juan José Sabines Guerrero | PRI | | | |
| 2008-2010 | Jaime Valls Esponda | PRD-PT-PVEM- Convergencia | 2006-2012 | Juan Sabines Guerrero | PRD |
| 2010 | Flor de María Coello Trejo | PVEM | | | |
| 2010-2012 | Seth Yassir Vázquez Hernández | PRD-PAN-PNA- Convergencia | | | |
| 2012 | Felipe de Jesús Granada Pastrana | PAN | | | |
| 2012-2015 | Samuel Toledo Córdoba | PRI-PVEM-PNA-POCH | 2012-2018 | Manuel Velasco Coello | PVEM-PRI- PNA |
| 2015-2018 | Luis Fernando Castellanos Cal y Mayor | PRI-PVEM-PNA-PCU | | | |

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación, la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México del instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (2016).

Aunque el PRD se había posicionado como la fuerza opositora más importante desde los procesos electorales de 1994, apenas alcanzó 15, 17.5 y 16.6 por ciento de representación en los periodos legislativos antes mencionados, respectivamente. Sin embargo, en conjunto, las curules ocupadas por la colación que llevó a Salazar al triunfo representaron en los periodos concurrentes 35 por ciento (2000-2001), 40 por ciento (2001-2004) y consiguieron 55 por ciento en el periodo de 2004-2006 (LXII Legislatura, 2004-2007).

Cuadro 10. Integración del Congreso del Estado de Chiapas (1998-2018)

| Legislatura | Año | PRI | PAN | PRD | PT | PVEM | PANAL | Conver- gencia | MC | PFC | Partido Alianza Social (PAS) | Partido Orgullo Chiapaneco (POCH) | Mover a Chipas | Chiapas Unido | morena | Total |
|-------------|-----------|-----|-----|-----|----|------|-------|-------------------|----|-----|------------------------------------|--|-------------------|------------------|--------|-------|
| LX | 1998-2001 | 26 | 5 | 6 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 |
| LXI | 2001-2004 | 24 | 5 | 7 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 |
| LXII | 2004-2007 | 16 | 8 | 6 | 2 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 |
| LXIII | 2007-2010 | 15 | 6 | 10 | 3 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 |
| LXIV | 2010-2013 | 12 | 8 | 8 | 3 | 6 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 |
| LXV | 2012-2015 | 16 | 4 | 2 | 1 | 13 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 41 |
| LXVI | 2015-2018 | 10 | 2 | 2 | 0 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 | 3 | 40 |

Fuente: elaboración propia con información del Congreso del Estado de Chiapas y la Cámara de Diputados (2016).

En siguiente periodo de gobierno (2006-2012), el PRD siguió a la cabeza del Ejecutivo estatal con el triunfo de Juan Sabines Guerrero. De la misma forma que su predecesor, Sabines había militado en el PRI, se desempeñó como Secretario General del PRI en el municipio de Tuxtla Gutiérrez y como presidente municipal de la misma localidad. Al no ser postulado por su partido, renunció a inicios de 2006 y fue abanderado de la Coalición por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia), obteniendo el triunfo con 43.30 por ciento de la votación y diez puntos porcentuales por encima del candidato postulado por la Alianza por México (PRI, PVEM).

Durante su gobierno se mantuvo un esquema de gobierno dividido, con el PRI como primera mayoría en los periodos legislativos concurrentes, aunque con una presencia más limitada si se compara con los niveles de representación que alcanzó en las dos legislaturas previas. Durante su gestión (2006-2012) hubo tres periodos legislativos concurrentes (LXII Legislatura, 2004-2007; LXIII Legislatura 2007-2010; LXIV Legislatura, 2010-2013), entre 2006 y 2007 el PRI tuvo 44 por ciento de las curules, en el periodo 2007- 2010 el 37.5 por ciento y en el periodo de 2010-2012 apenas alcanzó 30 por ciento de representación en la arena legislativa

estatal. Sin embargo, aun con la alternancia y el gobierno dividido, el gobernador siguió con un amplio apoyo en el Congreso del Estado⁹⁹, lo que no derivó en la formación de una oposición fuerte, ni en el interés de llevar a cabo sus tareas de vigilancia y contrapeso, en Chiapas los gobernadores gozan de amplios poderes, independientemente del partido al que representen¹⁰⁰.

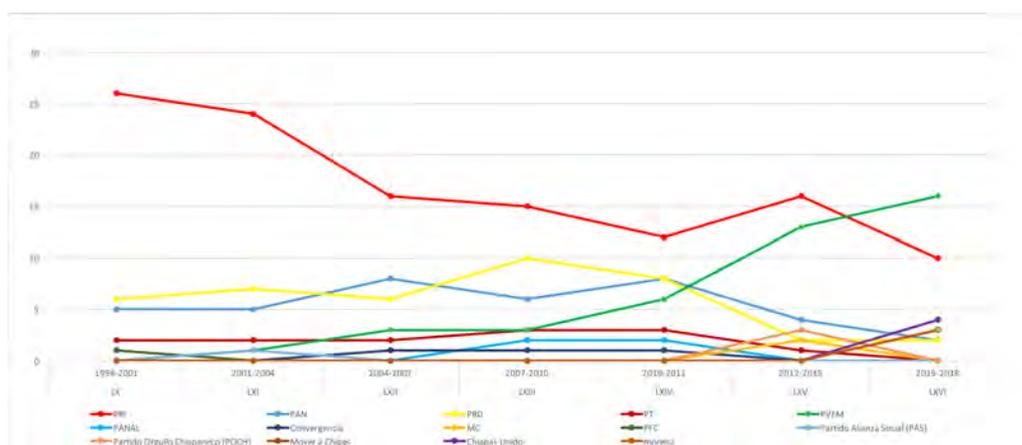
⁹⁹ Por ejemplo, en 2009 el gobernador presentó una iniciativa de ley que buscaba homologar los procesos electorales estatales con los federales, por lo que tendría que ampliarse por 18 meses el mandato de los legisladores en turno. Dicha iniciativa fue aprobada en sesión oculta el 10 de septiembre, por lo que un grupo de miembros del PRI presentaron ante el Congreso de la Unión una demanda de juicio político contra el gobernador y los 40 diputados locales (*Reforma*, 28/10/2009). Otros sectores de la sociedad también se manifestaron al respecto. El obispo Felipe Arizmendi declaró que "El Congreso debe informar realmente qué es lo que hizo y cuáles son los procesos que están todavía en puerta porque, cuando las cosas se ocultan, no da buena señal"; el abogado en materia electoral, Manuel Aguilar aseveró que "los diputados del Congreso del estado pueden ser sometidos a un juicio político, "La propuesta anticonstitucional es una verdadera reelección de facto, una burla a la población y un fraude a la ley porque están creando una medida, pero a sus intereses", subrayó" (Martín Morita, *Reforma*, 28/10/2009).

¹⁰⁰ Otro caso que ejemplifica esta dinámica se dio en septiembre de 2012, cuando Juan Sabines, aún gobernador en turno, presentó una iniciativa "con la que se beneficia a la empresa privada C.E. Arriaga, propiedad de Grupo Salinas, para vender energía eléctrica al estado y los municipios de la entidad" (Edgar Hernández, *Reforma*, 15/09/2012). Presuntamente, la campaña de Manuel Velasco para llegar a la gubernatura había tenido un costo muy alto y tuvo un apoyo muy amplio por parte de la televisora de Salinas, por lo que esta medida se percibió como una acción para beneficiarlo y a cambio, en el siguiente periodo legislativo, el Congreso aprobaría las Cuentas Públicas de Sabines. Los diputados Carlos Mario Estrada, del PT, y Enoc Hernández, diputado independiente, que fueron los únicos que votaron en contra a la propuesta, declararon lo siguiente: "El decreto con carácter de "irrevocable" aprobado [...] no sólo autoriza la compra-venta de energía eléctrica, sino que crea un fideicomiso para asegurar que el servicio sea pagado a la empresa de Ricardo Salinas Pliego. [...] Es decir, ata de manos a los municipios sobre el uso de las aportaciones federales y constituye una violación al artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que otorga autonomía a los municipios sobre el manejo de sus recursos [...] Ambos señalaron que no existió transparencia sobre los alcances del decreto, ya que durante la votación no se exhibió el Anexo A para conocer qué municipios serán afectados en sus participaciones federales" (Edgar Hernández, *Reforma*, 15/09/2012). Meses después, en un controvertido proceso, el Congreso le aprobó la cuenta pública a Sabines. La información no se les proporcionó a todos los diputados, "el presidente de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, José Ángel Córdova Toledo, se negó a hacer públicas las auditorías que el Órgano de Fiscalización Superior (OFS) practicó a la Administración del ex Gobernador, bajo el argumentó que no es de su competencia" (Edgar Martín Hernández, *Reforma*, 20/08/2013). Al respecto, la diputada Alejandra Soriano (PRD), declaró que "Como representante popular me asiste el derecho de contar con dicha información con el tiempo suficiente para efectuar el respectivo análisis [...] y evitar una votación de dicho documento con ligereza, de manera irresponsable o carente de razón" (Edgar Hernández, *Reforma*, 29/07/2013).

Otro caso que ejemplifica estas prácticas corresponde a los procesos bajo los que se han aprobado iniciativas con respecto al endeudamiento de la entidad. Por ejemplo, en 2012 se reportó que "El Congreso local autorizó hace una semana la contratación de un nuevo préstamo hasta por 5 mil millones de pesos para la reestructuración financiera del Gobierno estatal, reveló la diputada del PRD, Alejandra Soriano", de nueva cuenta, dicho proceso se había llevado a cabo "en una sesión a la que no fueron convocados legisladores de oposición y cuya orden del día no fue divulgada en la página del Congreso" (Edgar Hernández, *Reforma*, 29/12/2012). Este tipo de omisiones por parte del Congreso tuvieron consecuencias importantes, entre "las 5 entidades que más aumentaron sus deudas de 2012 a 2014" se encontraba Chiapas (Claudia Salazar y Mayolo López, *Reforma*, 6/02/2015).

Posteriormente, en los procesos electorales de 2012 triunfó Manuel Velasco Coello, candidato por el PVEM en alianza con el PRI y el PNA, con 68 por ciento de los votos. Por segunda vez, el estado experimentó alternancia en el Ejecutivo estatal, después de dos periodos de mandato del PRD (2000-2012). En el primer periodo legislativo concurrente (2012-2015), el PRI obtuvo la primera mayoría y en el segundo (2015-2018) se mantiene este esquema.

Gráfico 15. Integración del Congreso de Chiapas (1998-2018)



Fuente: elaboración propia con información del Congreso del Estado de Chiapas y la Cámara de Diputados (2016).

Esta nueva alternancia tampoco trajo beneficios a otros aspectos del desempeño democrático en la entidad¹⁰¹. La inconformidad ante este tipo de situaciones ha sido

¹⁰¹ Por ejemplo, recién iniciado el gobierno de Manuel Velasco, presentó el paquete fiscal del año siguiente, el cuál evidenciaba aumentos sin justificación alguna, “Velasco pidió para la oficina de la Gubernatura 214.7 mdp, 77 por ciento más de lo que solicitó Juan Sabines Guerrero para 2012. También destacan aumentos en la Coordinación de Transportes Aéreos, área vinculada al Ejecutivo, que registra un aumento del 143 por ciento al pasar de 50.6 millones de pesos a 123.1 millones. La Secretaría de Gobierno registra un aumento del 52 por ciento al pasar de 156.7 millones de pesos en 2012 a 238.4 millones para el próximo” (Edgar Hernández, *Reforma*, 31/12/2012). Si bien, el presidente de la Comisión de Hacienda, estipulaba el presupuesto se ajustaba a los gastos reales de las dependencias, la diputada de Oposición Alejandra Soriano (PRD), declaró que “Hay desmesurados incrementos presupuestales en la oficina del Gobernador y la Secretaría General de Gobierno,

manifestada desde los miembros de oposición del Congreso, que, en muchas ocasiones, han sido excluidos de los procesos decisorios más importantes.

Además del incremento de fuerzas políticas legislativas con representación nacional, entre 2009 y 2015 se constituyeron tres partidos políticos locales: el Partido Orgullo por Chiapas (POCH) en 2009, el Partido Chiapas Unido (PCU) en 2014 y el Partido Mover a Chiapas (PMC) en el mismo año. Sin embargo, la creación de estos partidos no representa un aumento real de la pluralidad. El POCH (2009) tuvo como presidenta a María Isabel Aguilera Aburto, esposa de Juan Sabines, ex gobernador del estado en el periodo 2006-2009, pero no obtuvo el porcentaje de votación necesaria para conservar su registro. Esta estructura fue financiada por el propio gobierno, a través del presupuesto participativo que sirvió para cooptar a las Asambleas de Barrio¹⁰² y generar el apoyo necesario para dar sustento a la estructura política en mención. En 2014 esta estructura partidista fue trasladada para formar el PCU bajo el mandato de Jesús Córdova, hijo de Miguel Ángel Córdova, quien fue presidente municipal de La Concordia por el PVEM y Secretario de Desarrollo y participación Social del estado en el actual mandato del gobernador Manuel Velasco (González, 2013).

Por su parte, el PMC fue formado en 2014 y actualmente (2015) es presidido por Enoc Hernández Cruz, quien fue presidente de la Fundación Manuel Velasco

que son de operación política, y son altamente injustificados en un presupuesto de austeridad como fue planteado" (Edgar Hernández, *Reforma*, 31/12/2012).

¹⁰² Las Asambleas de Barrios, son figuras organizativas ciudadanas que adoptan cada espacio territorial, con la finalidad de recepcionar, analizar, discutir y decidir las demandas solicitadas por la ciudadanía de manera plural, democrática, participativa y solidaria, mismas que se regirán conforme al Reglamento de la presente ley (Decreto no. 46, LX Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, 2009).

<http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/ley%20de%20participacion%20social%20para%20el%20estado%20de%20chiapas.pdf?v=Mw==>

Suárez y Leticia Coello, la madre del actual gobernador, participa activamente en él. Esto demuestra que existen redes de poder que trascienden a los partidos y que son en mayor o menor medida controladas por los gobernadores, independientemente de la fuerza política por la que fueron electos, lo que da amplios márgenes de control a estos actores políticos al poder estructurar grandes coaliciones debido a la falta de institucionalización y de autonomía de los partidos en el Estado.

Por último, de manera sistemática, las mujeres chiapanecas han sufrido altos índices de violencia y desigualdad, lo que ha comprometido el pleno ejercicio de sus derechos políticos, ninguna mujer ha encabezado al Ejecutivo estatal y a nivel local muy pocas mujeres han fungido como presidentas municipales. Según la Red Chiapas por la Paridad Efectiva (Repare)¹⁰³, en el periodo de 1971-2015, el número más alto de municipios gobernados por mujeres fue de seis, de un total de 122; entre 1996 y 1998 no hubo presidentas municipales, y entre 2012 y 2015, apenas había dos municipios con una mujer a la cabeza, situación que cambió en los procesos electorales de 2015, al haber obtenido 38 triunfos, lo que representó el nivel histórico más alto (Repare, 2016).

Sin embargo, la tendencia fue diferente en el Congreso. El porcentaje de mujeres en el periodo de 1991 a 2009 no superó 17 por ciento. En 2012 aumentó a 33 por ciento y en la LXVI Legislatura (2015-2018), el 58.5 por ciento de las curules son ocupadas por mujeres, obteniendo el primer lugar a nivel nacional, con 20.3 puntos porcentuales por encima de la media, lo que representa un incremento

¹⁰³ <http://www.redchiapasporlaparidadefectiva.com/419176141>.

positivo de 41 puntos porcentuales en el periodo de 1991 a 2015 (IP, 2016). El proceso electoral que arrojó estos resultados fue muy controvertido. Los partidos políticos, bajo un acuerdo unánime que violentaba los criterios normativos establecidos, decidieron presentar sus listas de candidatos sin considerar los principios de paridad de género. Faltando once días para la celebración de los procesos electorales, la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación emitió una resolución que obligó al Instituto Estatal Electoral ordenar a los partidos políticos que acataran el criterio de paridad en las candidaturas debido a la inequidad de la propuesta original¹⁰⁴.

La forma de solventar el asunto por parte de los partidos políticos fue postular a las esposas o familiares de los candidatos originalmente propuestos¹⁰⁵ y así, poder cumplir con el mandato que se les impuso, situación que, aunque dota de mayores espacios a las mujeres, vulnera los criterios de equidad al no ser un ejercicio democrático en el que se postulen ciudadanas con intenciones reales de contender. Posteriormente, la falta de apego a la legalidad por parte de los partidos políticos con respecto a las leyes electorales, y la omisión y falta de apego a la norma por parte de los consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, derivó en una sentencia de la Sala Superior del TEJEF emitida el 11 de

¹⁰⁴ PAN (63 hombres y 41 mujeres); PRI (102 hombres y 14 mujeres); PRD (73 hombres y 26 mujeres); PVEM (106 hombres y 14 mujeres); PT (63 hombres y cinco mujeres); MC (33 hombres y 19 mujeres); Partido Mover a Chiapas (90 hombres y 19 mujeres), y Partido Chiapas Unidos (86 hombres y 33 mujeres). *El Financiero*, 8 de julio de 2015. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tepjf-ordena-cumplir-paridad-de-genero-en-candidaturas-de-chiapas.html>.

¹⁰⁵ *Chiapas Paralelo*, 3 de agosto de 2015, <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2015/08/las-juanitas-de-chiapas-entre-la-ilegitimidad-y-la-misoginia/>.

mayo de 2016, para que se destituyera a tres consejeros electorales y se solicitara la remoción de los cuatro consejeros restantes¹⁰⁶.

4.4. Transparencia legislativa

Con la finalidad de observar el efecto de los aspectos abordados en el apartado previo —alternancia, los gobiernos divididos, el número de partidos legislativos y la presencia de mujeres en el congreso—, sobre el desempeño de estas mismas instituciones en transparencia legislativa, en la primera parte de este apartado se analizan los procesos de aprobación de las primeras leyes de transparencia estatales en los casos seleccionados, en la segunda parte se analiza el desempeño de los congresos en materia de transparencia. Cabe mencionar que los datos presentados no son homogéneos en los tres casos, debido a la disponibilidad de información para cada uno.

4.4.1. Proceso de aprobación de las primeras leyes de transparencia estatales

Como se estableció en el capítulo 2, en el año 2002 se promulgó la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Como resultado, los estados comenzaron a publicar sus leyes estatales en la materia, algunos estados incluso precedieron a la Ley Federal, otros tardaron más de 6 años en armonizar sus marcos normativos. En Zacatecas se promulgó el 14 de Julio de 2004¹⁰⁷; en Durango se promulgó el 28 de febrero de 2003, entró en vigencia el 28

¹⁰⁶ *Animal Político*, 11 de mayo de 2016. <http://www.animalpolitico.com/2016/05/tribunal-ordena-destituir-a-todos-los-consejeros-electorales-locales-en-chiapas/>.

¹⁰⁷ El 14 de julio de 2004, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el Decreto 540, que contiene la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.

de agosto de 2004 y en los municipios el 28 de febrero de 2005, y en Chiapas se promulgó el 12 de octubre de 2006.

En Zacatecas, el proceso de promulgación de la primera ley de transparencia se caracterizó por ser un proceso abierto e inclusivo, con el involucramiento de académicos, empresarios y actores de la sociedad civil, así como esquemas de cooperación de las diversas fuerzas políticas representadas en el congreso. El voto para la aprobación de la primera ley de transparencia en el estado fue unánime. El dato llamaba la atención, porque Zacatecas había sido un estado que, como el resto del país, había mostrado patrones históricos de opacidad en casi todas las esferas del quehacer público.

El proceso se logró con la ayuda de actores externos, un año antes de la promulgación de la ley, académicos, activistas y empresarios, con el apoyo de tres organismos de la sociedad civil —Libertad de Información-México (LIMAC), el Instituto de Estudios Superiores de la Comunicación y la Asociación Mexicana de Derecho a la Información—, llevaron a cabo conferencias y foros ciudadanos para promover la transparencia y culminar el proceso con la creación de una iniciativa de ley en la materia. Este proceso llevó a las fracciones parlamentarias del PRD, por medio del diputado Héctor Pastor Alvarado; del PAN, a través de la diputada Lorena Oropeza y del PRI, con representación de Francisco Flores Sandoval, a presentar el 6 de junio de 2003 el primer proyecto de iniciativa¹⁰⁸. En este caso, la participación de los ciudadanos sirvió como contrapeso a los poderes públicos e incentivó cambios para generar esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

¹⁰⁸ <http://www.direccioneszac.net/2014/07/15/una-decada-de-la-primer-ley-de-transparencia-en-zacatecas/>

Aunque no hubo resistencia, la ley no era considerada como un buen instrumento normativo en la materia. En comparación con otras leyes estatales, el número de sujetos obligados fue muy amplio (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos públicos autónomos, entre los que se encontraban el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, partidos políticos, ayuntamientos y otras instancias que ejerzan recursos públicos, entre otros)¹⁰⁹ y el número de obligaciones de transparencia no era tan extenso, aunque muy por encima del promedio, factores positivos en el proceso. Sin embargo, no tenía bien definidos los procedimientos y los requisitos para que los ciudadanos ejercieran este derecho, lo que lo posicionó con la segunda peor calificación del país, además, no incluyó mecanismos que aseguraran su cumplimiento (Guerrero y Ramírez, 2012).

El proceso de aprobación de la ley coincidió con el primer gobierno de alternancia; el año de la promulgación de la ley correspondió al último año de gestión de Ricardo Monreal (1998-2004). Aunque en el segundo periodo legislativo concurrente (2001-2004) con su periodo de gobierno el PRD se posicionó como la primera mayoría en el congreso, los grupos parlamentarios de las tres fuerzas políticas más importantes (PRI, PAN y PRD), mantuvieron una participación activa en la confección de la iniciativa y en la aprobación de misma. Durante la gestión de Monreal la transparencia, el combate a la corrupción y la perspectiva de género fueron líneas de acción prioritarias¹¹⁰.

¹⁰⁹ Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, <http://www.ieez.org.mx/Tr/>.

¹¹⁰ Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, promulgada en abril de 2003. <http://transparencia.zacatecas.gob.mx/files/LEY%20DE%20PLANEACION%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20DE%20ZACATECAS.pdf>.

El segundo caso de análisis es Durango. El proceso de aprobación de la primera ley de transparencia siguió una lógica muy diferente a la que mostró Zacatecas. Desde un inicio hubo falta de acuerdos, aunque fue uno de los primeros estados en armonizar su marco normativo —la ley se promulgó el 28 de febrero de 2003—, la ley entró en vigor en su totalidad dos años después. De esta forma, se fijó el plazo necesario para que la promulgación de la ley coincidiera con el término del gobierno en turno (Guerrero y Ramírez, 2012).

Además, la ley presentó grandes deficiencias. La cobertura fue insuficiente, las obligaciones de transparencia y el número de sujetos obligados mínimos, no había una estrategia clara para facilitar el acceso a la información y los mecanismos para asegurar su cumplimiento fueron someros, situación por la que fue evaluada como una de las cinco legislaciones más deficientes del país (Guerrero y Ramírez, 2012: 86). Uno de los aspectos que más desalentó a los ciudadanos correspondió a los amplios requisitos que debían presentar ante la autoridad competente, al tener que acompañar la solicitud de información con credenciales de acreditación. El propio Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IDAIP) reconoció que “imponer el requisito relativo a la identificación oficial inhibía a las personas en la presentación de solicitudes de información”¹¹¹.

Otro elemento central que limitaba el alcance de la norma fue el alto costo de reproducción de la información solicitada, ya que funcionaba como una barrera. La entonces comisionada presidente del IFAI, María Marván Laborde, señalaba que

¹¹¹ Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016 <http://www.idaip.org.mx/quees.html>.

“(aplicar altos cobros) es como decirle al ciudadano no me pidas información porque te va a costar muy caro. Es verdaderamente una de las preocupaciones centrales: el cómo hay leyes de verdadera simulación y formas sutiles o grotescas de hacer inútil el ejercicio de este derecho”¹¹².

Por último, en el caso de Chiapas el proceso de aprobación de la primera ley de transparencia presenta similitudes con el caso de Durango. Fue una de las últimas entidades en adecuar su marco normativo, aunque la primera iniciativa fue presentada por el grupo parlamentario del PAN el 5 de diciembre de 2002, pero no transitó por la falta de acuerdos, la bancada del PAN sólo contaba con cinco miembros, el PRD, partido del gobierno en turno, contaba con siete miembros y el PRI tenía la mayoría en el congreso (24 curules).

La primera ley de transparencia del Estado fue promulgada el 12 de octubre de 2006¹¹³, entró en vigor un día después de su aprobación y aunque los sujetos obligados de la misma estipularon un plazo de 180 días para que hicieran pública la información¹¹⁴; los municipios¹¹⁵ con menos habitantes tendrían como plazo el segundo semestre de 2007¹¹⁶. Chiapas (2006), junto con Nuevo León, Coahuila y Michoacán (2008), fue una de las últimas cuatro entidades del país en promulgar sus leyes de transparencia (DM, 2014) y la ley fue catalogada como una de las peores leyes del país.

¹¹² *El Siglo de Torreón*, 9 de abril de 2007.

<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/269083.ve-el-ifai-simulacion-de-transparencia-en-durango.html>

¹¹³ Publicada en el no. 388 del Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 12 de octubre de 2006.

¹¹⁴ Artículo séptimo transitorio.

¹¹⁵ “Aquellos municipios con una población mayor a cien mil habitantes; a partir del primer semestre del año 2007, se integrarán aquellos cuyo número de habitantes se ubique entre los cincuenta y los cien mil habitantes, y a partir del segundo semestre del año 2007, se incorporarán aquellos municipios de entre cinco y cincuenta mil habitantes” (Artículo 4º transitorio).

¹¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/8/294/>.

En la sesión del 11 de octubre de 2006 se votó en el Congreso el dictamen correspondiente para su aprobación; sin embargo, hubo opiniones encontradas. El dictamen fue aprobado por unanimidad en lo general, pero hubo reservas en la votación del documento en lo particular. En dicha sesión, el diputado panista Enoch Araujo declaró que algunos aspectos de dicho instrumento normativo no contribuían a garantizar plenamente la transparencia en el estado. El primer elemento que destacó fue la omisión de la propuesta para incluir a los partidos políticos, organismos, ciudadanos e instituciones públicas que recibían recursos del gobierno como sujetos obligados, consideraba que “todas las instancias reciban recursos públicos tienen que abrirse a la sociedad y decir que se hace [...], en nuestro estado tenemos un sinnúmero de organizaciones sociales que muchas de las cuales podría decir son de membrete han recibido dinero importante del gobierno y se necesitan que se abran para saber qué es lo que está pasando”¹¹⁷. Otro aspecto de la propuesta que destacaba, era con respecto a los requisitos solicitados a los ciudadanos para presentar solicitudes de información, así como el número, proceso de designación y periodo de los consejeros del instituto de transparencia¹¹⁸. La

¹¹⁷ Diario de los Debates del H. Congreso de Chiapas. Sesión del 11 de octubre de 2006.

<http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXII/II/2PP/15ago16nov06.pdf>

¹¹⁸ Al respecto los argumentos fueron los siguientes: "En el punto número dos del artículo 16 dicen nombre completo del solicitante y documento oficial de identificación, así mismo en el octavo, dicen firma del solicitante o su representante en caso de que no pueda o no sepa escribir el solicitante imprimirá su huella digital; al respecto cabe mencionar que si bien la propuesta de ley pretende garantizar el derecho a la información también intimida al solicitante dejándolo en desventaja con respecto al funcionario público [...] En la propuesta de ley para el estado de Chiapas en su artículo 61 respecto a la integración del instituto de transparencia e información pública habla de tres consejeros sin suplentes, y siete años de duración en el encargo sin prohibir la reelección, en este artículo deberá mencionarse que la reelección como consejero debe ser por una sola vez ya que de lo contrario se incurriría en una posible permanencia ilimitada en el encargo, la propuesta de ley podría quedar con cinco consejeros y cuatro años de duración con la posibilidad de ser electos por una sola ocasión, la propuesta de ley del estado de Chiapas también en su artículo 60 crea el Instituto como un organismo público descentralizado lo cual le resta autonomía en su actuación puesto de que dependería directamente del Poder Ejecutivo del Estado órgano que es sujeto de obligación en la presente propuesta de Ley lo cual no garantiza un verdadero acceso a la información por lo que se propone sea un organismo autónomo,[...] la propuesta también en su artículo 61 párrafo segundo especifica que los consejeros son nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso Local, en otras legislaciones los consejeros son nombrados por el Congreso si se

propuesta del diputado Araujo con las modificaciones antes mencionadas fue desechada y la votación del dictamen en lo particular fue aprobado por mayoría, por lo tanto, la iniciativa del 13 de diciembre de 2005 turnada por el gobernador fue aprobada.

4.2.2. La transparencia en la agenda pública y el desempeño del Congreso desde la transparencia legislativa

Tal como se estableció en el capítulo 2, durante el periodo de partido hegemónico y buena parte de la etapa de transición, los congresos del país funcionaron bajo esquemas de opacidad en casi todas las áreas del quehacer legislativo. Como resultado de la adecuación de los marcos normativos en materia de transparencia en los estados, el panorama se modificó, aunque con niveles de desempeño diferenciados.

En Zacatecas, posterior al primer gobierno de alternancia y a la promulgación de la primera ley de acceso a la información pública estatal, la transparencia siguió como uno de los ejes centrales en las agendas institucionales. Durante el periodo gubernamental de Amalia García (2004-2010), la transparencia fue una de las prioridades de la agenda, marcada por un gran impulso de estrategias de difusión y la implementación de acciones en materia de apertura y la promoción de instrumentos para hacer efectivo este derecho.

trata efectivamente de un organismo autónomo y se especifica el procedimiento que deberá seguirse para su nombramiento, el hecho de que los consejeros sean nombrados por el Congreso Local como lo menciono. De los requisitos para ser consejero la propuesta de legislación local no prohíbe haber sido funcionario de primer nivel municipal; en otras legislaciones está prohibido puesto que también el orden municipal está sujeto al escrutinio de la sociedad y podría en determinado momento tener intereses en su momento alguien que hubiera estado en un primer nivel del orden municipal", Diario de los Debates del H. Congreso de Chiapas. Sesión del 11 de octubre de 2006. <http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXII/II/2PP/15ago16nov06.pdf>.

La primera acción en pro de la transparencia, en la que la gobernadora participó activamente, fue el Congreso Nacional de Transparencia Local en el mes de noviembre de 2005, que tuvo como resultado la redacción de la “Declaración de Guadalajara”, un documento que propuso una reforma constitucional al artículo 6º para elevar al rango de derecho constitucional el acceso a la información pública. Días después, la propuesta de iniciativa de reforma constitucional signada por gobernadores de cinco estados del país fue presentada ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y fue aprobada por ambas cámaras del Congreso en abril de 2007 (Lujambio, 2007: 22- 23).

Además, Zacatecas tomó un papel central en la promoción e implementación de las herramientas mediante las que los ciudadanos podían ejercer este derecho. En marzo de 2006 se llevó a cabo el Encuentro Nacional para la Transparencia y la Apertura Gubernamental en Zacatecas, con la finalidad de promover el uso de herramientas electrónicas como Infomex (Lujambio, 2007: 22).

Según la Métrica de Transparencia de 2007, el Congreso de Zacatecas se encontraba por encima del promedio, ocupando el lugar número 14 del ranking nacional en la evaluación del portal legislativo y como uno de los primeros lugares con respecto a la evaluación sobre atención al usuario y calidad de la información a través de solicitudes de información, lo que lo posicionó como el tercer estado con el nivel de desempeño más alto considerando el promedio de las variables antes descritas. Durante los siguientes años el nivel de desempeño del Congreso en materia de transparencia legislativa siguió incrementando, en 2010 subió dos posiciones en el ranking nacional (López-Ayllón, 2010) y en 2014 alcanzó la octava posición a nivel nacional (CIDE, 2014).

En el caso de Durango, además de las deficiencias en el diseño de la ley referidas anteriormente, la implementación tampoco fue sencilla. En 2007, el porcentaje de cumplimiento de transparencia del portal del Ejecutivo no superó el 53 por ciento; en el Legislativo, aunque la evaluación fue de 72 por ciento de cumplimiento, no se daba respuesta a las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos (Díaz, 2007:81)¹¹⁹. A partir de la presión constante para mejorar el desempeño de transparencia en el estado, subsanar las deficiencias de la primera ley promulgada, así como de la necesidad de homologar la legislación local a partir de la reforma al artículo 6o. constitucional de 2007, que elevó al rango de derecho constitucional el acceso a la información pública, la LXIV Legislatura del Congreso del Estado aprobó Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango el 11 de julio de 2008 y en 2009 se implementó en el estado el Sistema Electrónico Infomex Durango.

La nueva ley incorporó “como sujetos obligados a los partidos políticos, y como sujetos obligados indirectos, cuando reciban y ejerzan recursos públicos, a los sindicatos, asociaciones religiosas, universidades privadas y personas físicas o morales que realicen funciones públicas”, además, estipuló obligaciones específicas de transparencia para cada uno de los sujetos obligados, redujo los requisitos para

¹¹⁹ Ante este fenómeno, Alberto Montes, presidente del Colegio Regional de Abogados, “criticó la opacidad del Gobierno del Estado que incumple con la Ley de Acceso a la Información Pública [...] Es incorrecto que no haya transparencia, es criticable que no publiquen la información que marca la Ley, pero es más grave que no le den información al ciudadano que la solicita [...], dijo” (*El Siglo de Torreón*, 26 de febrero de 2007). <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/261962.critican-abogados-opacidad-en-durango.html>
Ante los constantes reclamos, el titular de Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública (IDAIP), Mario Humberto Burciaga Sánchez, “reconoció que el Gobierno del Estado no cumple con la publicación de toda la información que marca la Ley de Acceso a la Información, pero dijo que no se le puede aplicar ninguna sanción porque la Ley no lo contempla” (*El Siglo de Torreón*, 2007). <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/261962.critican-abogados-opacidad-en-durango.html>

solicitar información y los plazos de respuesta e impuso multas económicas para los sujetos obligados que incumplieran con la ley (IDAIP, 2016).

Sin embargo, aun con la nueva ley, en 2010 Durango obtuvo una de las últimas posiciones del ranking nacional con respecto a la información desplegada en los portales de internet, al proceso de solicitudes de información y a las capacidades institucionales para hacer efectivo este derecho (Ayllón, 2010: 204). En los años siguientes esta situación prevaleció en el Poder Legislativo estatal. Un reclamo social continuo era lo poco que se sabía sobre los procesos y el trabajo legislativo. Si bien el Congreso señalaba la opacidad en otras esferas de gobierno, al interior del Legislativo se mantenían esquemas de opacidad importantes¹²⁰.

Posteriormente, el 29 de agosto de 2013 se promulgó una reforma a la Constitución Política del Estado, la cual estableció que toda la información gubernamental es pública y dotó de autonomía al órgano garante. También amplió el catálogo de sujetos obligados e incorporó nuevas obligaciones de transparencia (IDAIP, 2016). Sin embargo, un año después el desempeño de Durango en materia de transparencia seguía con faltas importantes, algunos partidos de oposición manifestaban una postura crítica ante los esquemas de opacidad bajo los que se operaba¹²¹.

¹²⁰ Por ejemplo, en mayo de 2013, María del Refugio Vázquez, diputada panista, hizo un reclamo a los municipios por los bajos niveles de transparencia, pero avalaba la opacidad bajo la que el trabajo legislativo se desahogaba, “*su discurso transparentista pronto se diluyó cuando se le cuestionó su participación en las sesiones secretas que el Congreso de Durango ha realizado para desechar 75 iniciativas*” (Fernando Madera, *Diario Contexto de Durango*, 15 de mayo de 2013).

<http://contextodedurango.com.mx/noticias/2013/05/15/diputada-exige-transparencia-pero-avala-la-opacidad-en-el-congreso/>.

Al respecto la diputada panista declaraba que “*en ese momento en que se está en sesión, entonces todos estamos trabajando y analizando lo que sea, entonces no sería conveniente que los medios de comunicación estuviesen ahí, insistiendo y actuando*” (Fernando Madera, *Contexto de Durango*, 15 de mayo de 2013). <http://contextodedurango.com.mx/noticias/2013/05/15/diputada-exige-transparencia-pero-avala-la-opacidad-en-el-congreso/>.

¹²¹ En marzo de 2014, el diputado Felipe de Jesús Enríquez Herrera, del partido Movimiento Ciudadano,

Aunque en 2014 y 2015 los resultados que arrojó la evaluación de las leyes estatales de transparencia posicionaron a Durango por encima del promedio, en la práctica la transparencia en el estado seguía siendo incipiente. Por ejemplo, el Índice de Información Presupuestal Estatal (2014) calificó a Durango como una entidad muy opaca, ocupando el lugar número 25 del ranking nacional y con un nivel de cumplimiento de apenas 56 por ciento; en 2015 si bien, había mejorado su desempeño, habiendo alcanzado 72 por ciento, seguía con un nivel por debajo del promedio nacional (IMCO, 2014).

El Congreso del Estado también fue evaluado como una institución altamente opaca. Según el índice de Parlamento Abierto en México (2015), el Legislativo no cumplió cinco de los 10 indicadores evaluados: transparencia de los recursos económicos que ejerce, información histórica, formatos de datos abiertos, mecanismos para evitar conflictos de interés y legislar sobre gobierno abierto; su desempeño fue muy insatisfactorio para generar condiciones de participación ciudadana y para brindar información de los legisladores; y, fue insatisfactorio en cuanto a la garantía del derecho de acceso a la información y para establecer mecanismos adecuados de accesibilidad y difusión (APA, 2015).

declaraba que “El Congreso de Durango es el más rápido del mundo, porque en cuestión de minutos se da entrada a una iniciativa, se dictamina la comisión y se termina la sesión aprobando la misma”, refiriéndose a una sesión extraordinaria en el Congreso del Estado en el que se iban a tratar dos “iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo sobre la firma de dos convenios, uno para mejorar la infraestructura educativa y otro para potencializar los recursos. Aseveró que el Congreso se ha distinguido porque en él prevalece la costumbre de que las iniciativas que son de conveniencia para el grupo de poder de los diputados, proceden de una forma apresurada, rápida y sin tiempo para valorarla... Existe opacidad dentro del Congreso local, dijo que no hubo entrega de los documentos sobre las iniciativas que presentó el día de ayer el Ejecutivo para la firma de dos convenios “los solicitó por escrito y no me hacen entrega, subsiste la opacidad, la falta de transparencia y un manejo muy opaco en este Congreso” (*Periódico Victoria*, 26 de marzo de 2014).
<http://periodicovictoria.mx/local/durango-tiene-el-congreso-mas-rapido-del-mundo-mc/>.

Por último, el caso de Chiapas presenta un desempeño similar al de Durango. Los meses siguientes a la promulgación de la primera ley de transparencia de la entidad, en 2006, los miembros del Congreso siguieron mostrando una gran resistencia para hacer pública la información¹²². Según la Métrica de Transparencia (2007), aunque en los congresos estatales el nivel de cumplimiento para despegar la información en los portales electrónicos mostró un promedio nacional de 75.8 por ciento, hubo amplias variaciones, que oscilaron entre 87.9 por ciento (Guanajuato) y 12 por ciento (Baja California Sur). El Congreso de Chiapas, junto con los congresos de Tlaxcala, Hidalgo, Oaxaca y Baja California Sur, presentó los niveles de desempeño más bajos.

En los años siguientes la ley no tuvo un impacto notable en el desempeño del Congreso. En 2010, ninguna de las legislaturas del país tuvo un desempeño satisfactorio en cuanto al cumplimiento de estándares mínimos de accesibilidad a la información, en el caso extremo, el Congreso de Chiapas obtuvo la última posición en el ranking, con las debilidades más fuertes en aspectos como el trabajo en las comisiones y órganos de decisión, asuntos administrativos, información sobre los legisladores y procesos legislativos (Puente, 2011).

Posteriormente, en 2012 y a 10 años de iniciado del proceso de promulgación de las leyes de transparencia estatales, se reportaba que algunas entidades no

¹²² Si bien, según lo estipulaba la ley recién promulgada contaron con un plazo de hasta 180 días para hacer efectivo el mandato (abril de 2007). A inicios de 2007, Roberto Domínguez, presidente del Congreso declaró que los legisladores “por el momento no tienen la obligación de dar a conocer información sobre su labor, ya que apenas en octubre se aprobó en esa entidad la Ley que Garantiza la Transparencia y el Acceso a la Información Pública” (Francisco Rivas, María Teresa del Riego, Manuel Appendini y Mirna Ramos, *Reforma*, 11/01/2007).

garantizaban la autonomía de los órganos garantes y no contaban con los recursos necesarios para poder operar efectivamente. Esta situación se había señalado desde que se dio la discusión para la aprobación de la ley de transparencia de Chiapas y en este periodo no se habían hecho modificaciones al respecto, “se trata de organismos descentralizados, los cuales se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo; [...] el presupuesto de los órganos garantes representa apenas el 0.6 por ciento del total de los respectivos presupuestos, aunque llega a niveles irrisorios en estados como Michoacán, Puebla, Chiapas y Guerrero (apenas un 0.02 por ciento de los presupuestos locales” (Miguel Carbonell, *Reforma*, 15/01/2012).

En 2014 seguían sin reformarse aspectos centrales de la ley, como el número de sujetos obligados y la autonomía del órgano garante. Según el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (2014), Chiapas se ubicó en el lugar 24 del ranking nacional, con una de las ocho leyes más deficientes del país. Entre otras cosas, los partidos políticos seguían sin ser sujetos obligados y los ciudadanos no podían hacer requerimientos de información a los mismos (Rolando Herrera, *Reforma*, 22/11/2014). Aunque en 2015 el congreso presentó un avance, habiendo alcanzado la posición número 20 en el Índice antes citado, las modificaciones a la legislación fueron modestas. La falta de criterios y obligaciones específicas para el Poder Legislativo en el Estado afectaban notablemente su desempeño en la materia. El Congreso de Chiapas seguía sin transparentar información presupuestal y administrativa. Además, presentaba un desempeño insatisfactorio en la implementación de mecanismos para garantizar el derecho de acceso a la información y no cumplía con acciones para incentivar la participación ciudadana y la rendición de cuentas, no publicaba información relacionada con los asuntos

presupuestarios y administrativos, no legislaba en materia de conflictos de interés y procedimientos de cabildeo, ni promovía acciones encaminadas a la adopción de los principios de gobierno abierto (APA, 2015).

En 2016 la mayoría de los congresos tienen sitios web que en menor o mayor medida cumplen con las obligaciones de transparencia, el Congreso de Chiapas, “dominado por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), no hace público su trabajo legislativo. Las órdenes del día, actas de sesiones, dictámenes, acuerdos e iniciativas no se difunden o no están actualizadas en su portal de internet, lo que dificulta a los ciudadanos conocer las acciones de los diputados chiapanecos” (Edgar Hernández, *Reforma*, 1/04/2016).

4.5. Hallazgos de los estudios de caso

El análisis de Zacatecas, Durango y Chiapas ha mostrado que los niveles de transparencia legislativa se modifican conforme las condiciones de competencia y pluralidad cambian. Sin embargo, a partir de los tres casos de estudio se pudo documentar que la pluralidad legislativa no es, en todos los casos, una variable que afecte el rendimiento del poder legislativo subnacional en México, visto desde la transparencia legislativa. Esto significa que la alternancia, la existencia de esquemas de gobierno dividido, y mayores niveles de representación de las mujeres y de fuerzas políticas en los legislativos no son las únicas variables que inciden en los niveles de desempeño legislativo subnacional, en este caso, en los niveles de transparencia legislativa.

Dado que en Zacatecas al incrementarse los niveles de pluralidad legislativa también hubo un mejor desempeño del congreso en transparencia, y en Durango, al no haber incrementos en la pluralidad legislativa no hubo un mejor rendimiento en transparencia legislativa, la hipótesis de este trabajo de investigación se comprueba. Al contrario, en Chiapas la hipótesis de este trabajo no se cumple, el aumento en los niveles de pluralidad, la alternancia y los gobiernos divididos no han derivado en mejores niveles de transparencia legislativa.

En Zacatecas, bajo un esquema de gobierno dividido, los cambios en las políticas públicas no dependieron exclusivamente de negociaciones entre los miembros de un partido, sino de la capacidad de llegar a acuerdos entre todas las fuerzas políticas, lo que implicó que, al existir mayores niveles de pluralidad, los equilibrios de poder se modificaron y se generaron incentivos para que la rendición de cuentas y la transparencia se incorporaran en las agendas públicas. Durante el periodo analizado, el Poder Legislativo se posicionó como un actor clave en los procesos para el diseño y la aprobación de las leyes y principales reformas de transparencia en el estado. Además, incluyó la participación de otros actores en los procesos de confección, discusión e implementación de las leyes y políticas de acceso a la información. Los cambios en la política de transparencia no dependieron exclusivamente de negociaciones entre los miembros de un partido, el partido del ejecutivo en el Congreso tuvo la capacidad de llegar a acuerdos con los partidos de oposición.

La transparencia funcionó, entre otras cosas, como un medio para dotar de legitimidad al congreso en el nuevo contexto democrático y como una herramienta de la oposición para establecer posturas ante ciertos asuntos impulsados por el

partido en el gobierno. Al mismo tiempo, el partido que en el periodo anterior gozó de total control, al verse amenazado por los nuevos esquemas de competencia política, utilizó la transparencia para adaptarse al cambio y evitar mayores costos electorales, al atender las nuevas demandas sociales.

En Durango, la hipótesis de trabajo también se verificó. El congreso incorporó diputados de partidos diferentes al PRI desde finales de la década de 1970, pero los niveles de fragmentación partidista y los patrones de concentración del poder no fueron sustancialmente modificados. El Poder Legislativo no ha sido un actor clave, lo que ha creado menos acceso hacia las minorías, resultando en decisiones en las que no existe mayor participación ni representación de intereses de otros grupos sociales. El Congreso no ha sido un contrapeso del ejecutivo, lo que ha limitado los canales de acceso y negociación. Al haber predominio por parte de un partido político, los liderazgos resistieron el impulso para desarrollar esquemas eficientes de publicidad de la información al tener un mayor control.

Por último, en Chiapas, aunque se hicieron reformas para abrir el sistema y dotar de mayores niveles de participación a otros actores, los efectos más importantes se manifiestan en una creciente ampliación de los espacios de participación. Aún con los procesos de alternancia en el ejecutivo estatal, las rupturas importantes en los liderazgos de los partidos políticos en el estado y el aumento de la pluralidad en el congreso, no hubo consenso para avanzar un marco regulatorio en materia de transparencia. Pese a que existen procesos electorales competitivos, partidos opositores y amplia representación de las mujeres, también hay mayor acceso a los medios de comunicación por parte de ciertos grupos, enormes diferencias en los recursos a los que acceden, altos niveles de opacidad,

poca autonomía de las instituciones, la presencia de partidos políticos centralistas y esquemas ineficientes de rendición de cuentas.

Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue mostrar los factores institucionales que incentivan o limitan un mejor desempeño en transparencia en algunos congresos subnacionales mexicanos a partir de tres estudios de caso: Zacatecas, Durango y Chiapas. En estos casos las variables de estudio se relacionaron con alta intensidad a partir de los resultados de la primera prueba de análisis, o manifestaron un comportamiento opuesto.

Con tendencias diferentes en cuanto a los procesos de alternancia, la presencia de gobiernos divididos y el número de fuerzas partidistas representadas en la arena legislativa, se detonan diferentes procesos de toma de decisiones que promueven en mayor o menor medida el debate, la distribución de los patrones de poder y los niveles de consenso en los procesos legislativos.

La información presentada muestra que el aumento de fuerzas partidistas en algunos congresos se traduce en esquemas donde la negociación y el consenso se convierten en instrumentos clave para alcanzar las decisiones políticas. Al ser el Legislativo un actor clave, se crean más puntos de acceso para las minorías y otros actores, lo que derivan en decisiones en las que hay mayor participación y representación de intereses (Beer, 2001: 424).

En otros casos, aun con la incorporación de algunos diputados de partidos opositores en los últimos años, los niveles de fragmentación partidista y los patrones

de concentración del poder no han sido sustancialmente modificados. De manera sistemática, los líderes parlamentarios con amplias mayorías, han resistido esquemas eficientes de transparencia, debido al amplio margen de control que tienen sobre el congreso.

Finalmente, en otros casos, aun con procesos de alternancia en todos los niveles de gobierno, un aumento notable de representación legislativa femenina y la presencia de siete o más fuerzas políticas en Congreso, el pluralismo no se ha acompañado de un rediseño institucional y se han conservado muchas de las dinámicas del periodo de partido hegemónico. Éstos no han sido factores suficientes para contrarrestar las lógicas de exclusión, los liderazgos autoritarios y la falta de transparencia y rendición de cuentas. Se observa un fenómeno de pluralismo simulado que no ha derivado en la formación de una oposición fuerte, el Congreso no ha desarrollado sus tareas de vigilancia y contrapeso. Los gobernadores gozan de amplios poderes, independientemente del partido al que representen. Sistemáticamente han podido controlar a la oposición para construir coaliciones más grades a la fuerza de su partido, como resultado de la debilidad y la falta de institucionalización de los partidos políticos, así como de las lógicas clientelistas que caracterizan las prácticas políticas.

5. Conclusiones generales: los efectos de la pluralidad legislativa en la transparencia legislativa

Este trabajo de investigación se inserta en una discusión académica sobre la calidad democrática en el nivel subnacional y la forma en la que distintos diseños institucionales pueden afectar el rendimiento democrático de las instituciones políticas. Es cierto que el funcionamiento de una democracia puede ser visto desde múltiples aristas, sin embargo, una de las instituciones centrales de una democracia de calidad es el órgano de representación parlamentaria.

A pesar de que los estudios sobre procesos de democratización, representación política e instituciones legislativas han sido ampliamente desarrollados, en México la mayoría son estudios de caso o estudios de casos comparados que abordan una sola variable de estudio y muestran una parte del panorama legislativo subnacional.

La finalidad de este trabajo de investigación fue contrastar empíricamente el grado de democratización en el nivel subnacional a partir de dos variables consideradas relevantes para la teoría contemporánea: la pluralidad y la transparencia legislativa, dónde poco se ha hecho (Beer, 2001; Campos, 2012; Cejudo, 2009; Fernández, 2011; Puente, 2011). La pregunta central de esta investigación fue conocer si existe alguna relación entre la creciente pluralidad a nivel subnacional en los congresos locales con el grado de transparencia legislativa de esas mismas instituciones. Por lo tanto, el objetivo central fue indagar cuáles son los aspectos institucionales determinantes del desempeño parlamentario en materia

de acceso a la información y averiguar si estos son afectados por la pluralidad legislativa en el nivel subnacional en México.

Con ello, se pensaba que la competitividad, el incremento de partidos legislativos y de otros grupos en las arenas legislativas se traduce en un incremento en los niveles de transparencia legislativa y en mejores procesos para garantizar el acceso a la información pública, debido a que los líderes legislativos tienen un menor control del parlamento; que el parlamento se posiciona como una institución confiable a través de la promoción de los valores democráticos y la publicidad de sus actos y decisiones; que la oposición busca que los procedimientos sean públicos, sus decisiones sean acorde a las demandas sociales y que hacen pública su postura ante temas impuestos por las mayorías para ganar legitimidad; para monitorear las acciones del partido en el gobierno y para promover mayores niveles de fiscalización y rendición de cuentas.

A partir del análisis realizado, se observa que no hay una relación significativa entre las dos variables de estudio: en la realidad mexicana el pluralismo no tiene un efecto determinante en el desempeño del Poder Legislativo subnacional en todos los casos. Existen otros factores en el nivel individual (legisladores) y colectivo (institución legislativa), que no han incentivado esquemas de responsabilidad y mejores niveles de rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

Desde hace 40 años México ha vivido un largo proceso de transición de un régimen autoritario, en el que un partido político mantuvo la hegemonía del poder y centralizó las decisiones en la figura presidencial, a un régimen con mayores niveles de participación política, que tuvo como resultado la construcción de instituciones más fuertes y de la implementación de procesos electorales más justos y

competitivos. El proceso de democratización en el país no ha sido sencillo y tampoco ha sido homogéneo. El avance democrático subnacional en México muestra una gran variedad de resultados en comparación con el nivel nacional y entre las entidades. Algunas muestran más resistencia y menores niveles de éxito en la adopción de los preceptos democráticos que caracterizan las nuevas formas de organización social y política. Algunas prácticas pre-democráticas del régimen previo sobreviven en el nuevo contexto y en algunas entidades los regímenes autoritarios subnacionales se han fortalecido.

Por mucho tiempo se pensó que el gran problema de la democracia mexicana fue la concentración excesiva del poder y la falta de participación de un mayor número de actores en el juego político. Como resultado, se hicieron reformas para abrir el sistema y dotar de mayores niveles de participación a otros actores, que, en el periodo anterior, estuvieron al margen de las decisiones. Sin embargo, los efectos más importantes de este proceso se manifiestan en una creciente ampliación de los espacios de participación y altos niveles de pluralidad partidista en las distintas esferas gubernamentales. A nivel subnacional, aunque existen elecciones mediante sufragio universal y secreto sin altos niveles de fraude, partidos opositores y amplia representación en las legislaturas, también contienen elementos pre democráticos, tales como mayor acceso a los medios de comunicación por parte de ciertos grupos, enormes diferencias en los recursos a los que acceden, altos niveles de opacidad, poca autonomía de las instituciones, la presencia de partidos políticos centralistas y esquemas ineficientes de rendición de cuentas.

Si bien, estas lógicas han permeado en todas las instituciones en todos los niveles de gobierno, sus efectos son notables en el poder legislativo. El Congreso

federal, desde las dos últimas décadas del siglo pasado, pasó de ser una institución dominada por un partido político, a una caracterizada por la presencia de un amplio número de fuerzas políticas, en la que las reformas más relevantes y todas las decisiones y procesos legislativos tuvieron que negociarse. Si bien, las legislaturas subnacionales experimentaron un proceso similar, su penetración fue desigual en comparación a la trayectoria nacional y entre las entidades.

Aún con estas diferencias, los congresos estatales en México presentan altos grados de pluralismo, principalmente, a partir de la representación de un número amplio de partidos legislativos, aunque existen dos o tres partidos que tienen el mayor peso, son pocos los legislativos en los que existe un grado amplio de fragmentación.

Con respecto a la participación de mujeres, desde la dimensión descriptiva de la representación, también se observa un incremento importante, aunque desigual. Aún se observan entidades en las que se advierte resistencia para adoptar la normatividad derivada de las recientes reformas en materia electoral. Al contrario, la representación política de las mujeres vista desde la dimensión sustantiva, enfrenta mayores retos. La inclusión de nuevas fuerzas políticas y de mujeres no ha derivado en cambios sustanciales en los patrones de distribución del poder. Los resultados muestran que las mujeres presiden órganos de trabajo parlamentario, pero en muchos casos no acceden a aquellas que se consideran con más influencia en las agendas políticas, la situación es parecida en las coordinaciones de los grupos parlamentarios y la presidencia del ente rector.

Sin embargo, la pluralidad es sólo una dimensión de la democracia que no cambia por si sola las prácticas tradicionales de la política. Si el pluralismo no se

acompaña de un rediseño institucional, el control absoluto y la autonomía que concede el sistema se convierte en la principal razón para la formación de nuevos liderazgos pre democráticos, conservando muchas de las dinámicas del periodo de partido hegemónico.

En México, tal como se mostró a partir de la información presentada para el caso de Chiapas, el sistema de partidos es un factor determinante que ha limitado la consolidación de la democracia, ya que el diseño institucional del mismo ocasiona un frágil Estado de Derecho y una naturaleza poco sólida de los derechos ciudadanos (Hernández, 2012: 782). Desde su formación, la figura del partido ocupó un lugar central en la concepción jurídica de la representación política, favoreciendo la centralización del poder en manos de las autoridades de las grandes formaciones políticas y un gran poder de las élites partidistas que favorecieron al PRI en el periodo de partido hegemónico, y al PRI, PAN y PRD con la apertura y competencia electoral de las últimas décadas (Prud'homme, 2010: 122-133). Más allá del incremento de la competitividad y del pluralismo del sistema de partidos, los tres partidos principales se han ocupado de mantener los beneficios que les otorga el sistema (Hernández, 2012: 757).

Si bien, cada una de estas organizaciones se constituyen bajo diferentes principios y agendas políticas, saben cerrar filas y mostrar altos niveles de cohesión en el momento de mantener las disposiciones legales que les aseguran condiciones de existencia privilegiadas (Prud'homme, 2010: 142). La actual política partidista, lejos de constituirse en una agenda de cambios, se centra en disputas en torno a los puestos y poca atención se da al debate ideológico, a la construcción de la ciudadanía y al reclutamiento de líderes capaces (Hernández, 2012: 782). En este

sentido, las principales fuerzas políticas se vuelven cómplices cuando se trata de modificaciones al sistema de partidos, la tendencia es mantener el control sobre la representación política y los amplios privilegios de los que gozan (Prud'homme, 2010: 156).

Un segundo factor que ha minado la consolidación de los legislativos son las amplias facultades de algunos gobernadores mexicanos. Los gobernadores adquirieron autonomía en lo local y un peso sin precedentes en la política federal, en este esquema la expectativa era que el control autoritario del centro se pasaría a un control democrático en cada estado y en lugar de rendir cuentas al presidente, los gobernadores rendirían cuentas a sus ciudadanos y representantes. Esta transformación habría requerido una modificación sustancial de la arquitectura institucional en los estados: fortalecer los pesos y contrapesos al ejecutivo, crear instituciones eficaces para vigilar el gasto, garantizar el acceso a la información y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas dentro de la administración pública estatal (Cejudo, 2009: 32).

Sin embargo, la capacidad de influencia de los gobernadores sobre el legislativo ha hecho que el incremento de la pluralidad y la yuxtaposición de gobiernos, lejos de incentivar la rendición de cuentas, provoquen mayores costos en las negociaciones. Como se mostró en el caso de Chiapas, algunos gobernadores de unidades subnacionales con prácticas pre-democráticas que reciben grandes montos externos por las transferencias federales subordinan al legislativo y desarrollan esquemas clientelares importantes en todos los ámbitos de gobierno.

Un tercer factor directamente relacionado con el diseño del sistema de partidos y con el poder de los gobernadores es la no reelección consecutiva. Tal y como se ha abordado exhaustivamente en la academia, la cláusula de no reelección en México es uno de los mecanismos del diseño institucional que más ha vulnerado el principio de responsabilidad. La imposibilidad de los legisladores para reelegirse es uno de los factores que sigue teniendo incidencia en los bajos niveles de transparencia en el Poder Legislativo subnacional en México. Este diseño institucional diluye la “conexión electoral” entre representantes y representados, creando una tensión entre la responsabilidad y la disciplina partidaria porque los electores, al no poder reelegir a sus legisladores no cuentan con instrumentos para premiarlos o castigarlos (Carey, 2003: 192). Bajo esta lógica, los legisladores cuentan con mayores incentivos para atender las necesidades de sus gobernadores y élites partidistas al tener el control directo sobre sus carreras políticas, que atender las necesidades inmediatas de los electores y rendirles cuentas, ya que en las urnas un ejercicio de tal naturaleza no tendrá sanciones ni recompensas.

Un cuarto factor que contribuye al deficiente desempeño de los Congresos en materia de transparencia y rendición de cuentas en México se debe a la falta de controles sobre los amplios montos económicos que ejercen. Una de las debilidades más importantes en la norma es la falta de obligaciones para dar a conocer los criterios de asignación y el ejercicio de los recursos económicos en las legislaturas, así como la falta de sanciones en caso de incumplimiento. Los vastos recursos financieros de los que disponen y el deficiente diseño institucional de transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de estos, genera grandes resquicios de

opacidad y en algunas ocasiones, el desvío de estos recursos para fines ajenos al trabajo parlamentario.

En suma, la democracia electoral mexicana no ha sido capaz de resolver otros problemas que han sido el principal obstáculo para su consolidación. Aunque en los últimos años se han diseñado nuevos instrumentos normativos para institucionalizar la transparencia y el acceso de la información, no se ha logrado diseñar e implementar un régimen coherente en el que cada parte incida en las demás para garantizar una efectiva rendición de cuentas. La garantía del derecho de acceso a la información en materia legislativa es asimétrica en todo el país, la mayor parte de la normatividad y los mecanismos locales no promueven altos niveles de transparencia; en algunos estados el acceso a la información es discrecional y las instituciones supervisoras son ineficientes (Nacif, Díaz y Egren; 2007: 24).

A nivel teórico, los resultados aquí obtenidos muestran que, en contextos como el mexicano, en el que las elecciones fueron el medio por el que comenzó el proceso de democratización, las instituciones se vieron beneficiadas por un creciente grado de pluralidad. El número de partidos políticos representados y la participación de las mujeres en los congresos subnacionales ha incrementado notablemente. Sin embargo, esto no ha tenido un impacto positivo en otras áreas del fortalecimiento democrático de estas instituciones. La pluralidad legislativa no ha sido un factor relevante para incentivar la autonomía e incrementar los niveles de transparencia legislativa y rendición de cuentas.

En este contexto, la democratización pone de relieve una serie de problemas en los distintos órdenes territoriales. Los estados mexicanos presentan diferentes

características y niveles de avance, algunas prácticas pre-democráticas del periodo previo sobrevivieron en el nuevo contexto, lo que genera un déficit en la consolidación de las instituciones. El fortalecimiento del poder legislativo subnacional en México ha encontrado resistencia, algunos congresos presentan altos niveles de opacidad, poca autonomía, la presencia de partidos políticos centralistas y esquemas ineficientes de rendición de cuentas.

Por ello, la agenda de investigación pendiente apunta a expandir el estudio de los siguientes temas: 1) los factores institucionales que inciden en los procesos de democratización en el nivel subnacional en México y su impacto en las diversas instituciones locales; 2) el desempeño del Poder Legislativo subnacional en México, como una institución fundamental en los sistemas democráticos contemporáneos; 3) el impacto de los nuevos marcos regulatorios de transparencia en el desempeño de los congresos subnacionales, así como los diseños institucionales que favorecen su ejercicio y aquellos que lo entorpecen; 4) las funciones de monitoreo y fiscalización desde los legislativos subnacionales, y 5) la forma en la operan los sistemas de pesos y contrapesos en los estados mexicanos.

Por otro lado, es necesario tomar en cuenta que los resultados obtenidos a partir de este trabajo de investigación pueden estar afectados por el número reducido de casos y variables de observación, así como por el corto periodo utilizado como referente para el análisis. El aumento en estos aspectos puede consolidar los hallazgos. Además, la comparación con otros congresos subnacionales de la región puede ampliar los alcances y el conocimiento de las dinámicas subnacionales más allá del caso mexicano. Finalmente, esta investigación provee amplios

conocimientos metodológicos, teóricos y empíricos a la autora, así como el interés de aplicarlos para establecer una línea de investigación de largo plazo.

Bibliografía

- Adamski, D. (2014). Access to documents, Accountability and the Rule of Law –Do Private Watchdog Matter?, *European Law Journal*, Vol. 20, No. 4, pp. 520 - 543.
- Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (2013). *¿Parlamentos Abiertos?, Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*, México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Al-Khaldi, F. (2014). Good Governance and Gender Quality, A thesis submitted to Johns Hopkins University in conformity with the requirements for the degree of Master of Arts in Government, Baltimore, Maryland.
- Ascencio Bonfil, S., Hernández Méndez, D. y López Lara, Á. (2009). Mecanismos partidistas de delegación en las comisiones de los congresos estatales, en Béjar Algazi, L. (ed.), *¿Qué hacen los legisladores en México?*, México: FCPyS-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa.
- Baena Olabe, P. y Cruz Vieyra, J. (2011). *Acceso a la información y Políticas de Transparencia Focalizada*, México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baldez, L. (2004). Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 29: 231–258. doi:10.3162/036298004X201168.
- Bassiouni, Charles (1998). Hacia una declaración universal sobre los principios básicos de la democracia: de los principios a la realización, en *Democracia: Principios y Realización*, Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria, URL: http://www.ipu.org/PDF/publications/DEMOCRACY_PR_s.pdf.
- Beer, C. (2001). Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*, Julio, Vol. 33, No. 4, pp. 421-440.
- _____, (2003). *Electoral Competition and Institutional Change in México*. University of Notre Dame Press.
- Bernal Olarte, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*, Vol. 74, pp. 89-118.
- Beer, C. y Ai Camp, R. (2015). Democracy, gender quotes, and political recruitment in Mexico. *Politics, Groups, and Identities*, 4(2), 179-195. DOI: 10.1080/21565503.2015.1120223.
- Beetham, D. (1998). *Democracia: Principios primordiales, instituciones y problemas*, en *Democracia: Principios y Realización*, Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria.

- _____ (2006) *El Parlamento y la Democracia en el Siglo XXI, Una Guía de Buenas Prácticas*, Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria.
- Béjar Algazi, L. (1998). Democracia y Representación Parlamentaria en México (notas de un proyecto de investigación), *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 2 (Abril – Junio), pp. 289-305.
- Berliner, D., y Erlich, A. (2015). Competing for transparency: political competition and institutional reform in Mexican states. *American Political Science Review*, 109 (1), 110–128.
- Bobbio, N. (2001) *El Futuro de la Democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, tercera Edición, México: FCE.
- Boudon, R. y Lazarsfeld, P. (1985). *Metodología de las ciencias sociales*. Barcelona: Laila.
- Campos González, S. A. (2012). Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México. *Estudios Políticos*, Vol. 9, núm. 27, septiembre-diciembre, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21-45.
- Cancino, C.; Alarcón Olguín, V. (1993). La relación gobierno-partido en un régimen semi - competitivo. El caso de México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 38, No. 151, pp. 9-33.
- Cao, H. A. (2005). El Sistema Político Regional de las Provincias Periféricas durante los '90", *Revista Realidad Económica* No. 216.
- Cárdenas García, J. (2002). *El papel del Congreso Mexicano en la Reforma del Estado, El Poder Legislativo en las democracias contemporáneas*, Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios, Senado de la República / LVIII Legislatura Congreso del Estado de México / LIV Legislatura Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.
- Carey, J. M. (1994). Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al Ejecutivo. *Estudios Públicos* 5 (55): 305 - 13.
- _____ (2003). Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America, *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 2 (jan., 2003), pp. 191-211.
- _____ (2012). *Transparency and Legislative Behavior*, Documento de trabajo, Instituto Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España.
- Casar, M. A. (1999). *Las Relaciones Entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El Caso de México*, Política y Gobierno, Vol. VI, No. 1, (primer semestre); pp: 83 – 128.

- _____, Marván, I., y Puente, K. (2010). *La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Cedeño del Olmo, M. (2005). Las elecciones locales en Zacatecas en 1995. Hacia una transición participativa, en Larrosa, M. y Valdés, L. (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, México: UAM-Iztapalapa / Plaza y Valdés.
- Cejudo, G. M. (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las Entidades Federativas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México: Auditoría Superior de la Federación.
- Cerna Villagra, S.P. (2015). La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, Vol. 2, Núm. 4, agosto-diciembre 2016, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), recuperada el 23 de enero de 2018 de: <http://revpoliticas.uanl.mx/RPGyC/index.php/RPGyC/article/view/3/11>.
- Chasquetti, D. Y Pérez, V. (2012). ¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo. *Revista de ciencia política* (Santiago), 32 (2), 383-409. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200003>.
- Conaghan, C. (2004). Deepening Civil and Social Rights, en O'Donnell, G., Vargas Cullerell, J. y Lazetta, O. (eds.). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana University, Notre Dame Press.
- Crespo, J. A. (2012). Elecciones y transición democrática en México (1976-2012), *Estudios*, Núm. 103, Vol. X, invierno, pp. 84-112.
- Crisp, B. F. y Driscoll, A. (2012). The Strategic Use of Legislative Voting Procedures, *Legislative Studies Quarterly*, XXXVII, pp. 67-97.
- Dahl, R. A. (2005). What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require?, *Political Science Quarterly*, 120 (2), pp. 187-197.
- D'Ángelo, N. (2004). *Cuotas de género y representación en la provincia de Buenos Aires en perspectiva comparada*, Tesis de Licenciada en Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Recuperada el 23 de enero de 2018, de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/>.
- Diamond, L. (1997). ¿Terminó la Tercera Ola?, *Este país*, No. 73, pp. 13.
- _____ (2003). ¿Puede el Mundo Entero ser Democrático?, Democracia, Desarrollo y Factores Internacionales, en *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 9, (octubre), pp. 9-38.

- Diamond, L.; Morlino, L. (2004). *The Quality of Democracy, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law*, Stanford Institute on International Studies, No. 20 (septiembre).
- Díaz Iturbe, D. E. (2007). *Métrica de la Transparencia en México*. México: IFAI.
- Dollar, D., Fishman, R., y Gatti, R. (2001). Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, No. 46
- Durazo Hermann, J. (2010). Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in México. The case of Oaxaca, *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, No. 2, pp. 85-112.
- Espinoza Toledo, R. (2006). La representación política y el Congreso mexicano, en R. Espinoza Toledo y R. Jiménez-Ottalengo (coords.), *Cuadernos de Investigación no. 35*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Fernández Poncela, A. M. (2011). Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina, *Argumentos*, Vol. 24, No. 66, pp. 247-274.
- Ferreiro, A. (1999). Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción, Novena Conferencia Anti-corrupción (IACC), 10 al 15 de octubre, Durban, Sudáfrica.
- Fierro Alvidrez, F. de J. (2002). La Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Naturaleza y su impacto en el futuro democrático de México, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 52, México. URL: http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002fierrooctubre5204.htm#_ftn5.
- Freidenberg, F. y Caminotti, M. (2014). *Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México*. XXXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, 21-24 de mayo. URL: http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/80/.
- Gama Ramírez, J. de J. (2007). San Luis Potosí: una alternancia política conflictiva, en Emmerich, G. y Alarcón, V. (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, Rubí (Barcelona): Anthropos / UAM Iztapalapa. División Ciencias Sociales y Humanidades.
- García, E. (2001). Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos* 111: 215-226.
- Garcíadiego, J. (2012). *La Revolución*, en *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, (9ª reimpresión), México, pp. 225-261.
- Gervasoni, C. (2005). *Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales*, Colección, No. 16, pp. 83-122.

- (2009). ¿Cuán democráticas son las provincias argentinas?, Estrategias objetivas y subjetivas de inferencia descriptiva, *Boletín de Política Comparada*, edición No. 1, enero-abril, pp. 25-40.
- (2011). Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales, *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3.
- Gibson, Edward, L. (2005). *Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales*, Colección, No. 16, pp. 83-122.
- _____ (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos, *Desafíos*, Vol. 14, No. 1, Bogotá, Colombia, pp. 204-237.
- _____ (2007). Autoritarismo subnacional en países democráticos, *Desarrollo Económico*, Vol. 47, No. 186 (Jul.-Sep., 2007), pp. 163-191.
- _____ (2010). Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America, *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, No. 2, pp. 3-12.
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional, *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3 (Julio) pp. 42-57.
- González Padilla, R. (2013). El lugar de los partidos políticos locales en el Sistema Político Mexicano: tiempos fundacionales, XXIV Congreso Nacional de Estudios Electorales, Federalismo Electoral: experiencias Locales, noviembre.
- Griffith, J. C. (2006). *Beyond Transparency: New Standards for Legislative Information Systems*, Bélgica: European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD).
- Grimmelikhuijsen, S.; Porumbescu, G. (2013). The effect on Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment, *Public Administration Review*, pp. 575-586.
- Guerrero, E., y Ramírez, L. (2006). La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales. Democracia, *transparencia y Constitución*. Propuestas para un debate necesario, López-Ayllón, S. (coord.), México: UNAM/ IFAI.
- Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice, *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, pp. 723-759.

- Heath, R., Schwindt-Bayer, L. A. y Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures, *American Journal of Political Science*, 49: 420-436. doi: 10.1111/j.0092-5853.2005.00132.x.
- Hernández Chávez, A. (2012). *La vida Política*, España: Fundación MAPFRE y Santillana.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México: El Colegio de México.
- Herrera, M.T. (2015). *Obstáculos para la representación sustantiva de las mujeres: el caso de las diputadas del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura (2009-2012)*, Tesis presentada para la obtención del grado de Maestra en Políticas Públicas y Género, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México, Recuperada el 23 de enero de 2018 de:http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/5648/Herrera_MT.pdf?sequence=1.
- Huntington, S. (1989). El Sobrio significado de la democracia, *Estudios Políticos* No. 33, Chile: Centro de Estudios Políticos.
- _____ (1991). How Countries Democratize, *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 4, pp. 579-616, The Academy of Political Science.
- IP (2015). *Género y Poder Legislativo en México*, México: Integralia Pública.
- Johnson, N. (2014). La bancada femenina en Uruguay: un "actor crítico" para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento, *América Latina Hoy*, (66), 145-165.
- Jungja Lee, R. (1997). Democratization, Electoral Systems, and Women's Representation: A Comparative Study of Women's Legislative Participation in South Korea and Taiwan, *Pacific Focus*, Vol. XII, No. 1, pp. 67-89, Center for International Studies, Inha University.
- Kader Boye, A. (1998). Algunos problemas y aspectos importantes de la democracia en el contexto de los estados de África Negra, en *Democracia: Principios y Realización*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- King, G., Keohane, R. y Verba, S. (2009). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid: Alianza Editorial.
- King, E.M. y Mason, A.D. (2001). *Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Estados Unidos: World Bank / Oxford University Press.
- Kinyondo, A. y Pelizzo, R. (2013). Strengthening Legislatures: Some Lessons from the Pacific Region, *Politics and Policy*, Vol. 41, No. 3, pp. 420-446.

- Krook, M. L. y Norris, P. (2014). Beyond Quotas: Strategies to promote Gender Equity in Elected Office, *Political Studies*, Vol. 62, 2-20, Political Studies Association. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.12116/abstract>.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The “effective” number of parties. A measure with application to West Europe, *Comparative Political Studies*, 12.1 (Abril).
- Lane, J. E. (2009). Political Representation from the Principal–Agent Perspective, *Representation*, 45: 4, pp. 369-378.
- Levine, D. H. y Molina, J. E. (2007). La Calidad de la Democracia en América Latina: Una visión Comparada, *América Latina Hoy*, Vol. 45.
- Linz, J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios, *Revista Sociológica*, No. 8.
- _____ (1997). “Democracy, Multinationalism and Federalism”, Working Paper, 103.
- Loaeza, S. (2002). El tripartidismo mexicano: El largo camino hacia la democracia, El asedio a la política. Disponible en URL: <http://politicalatinoamericana sociales.uba.ar/files/2011/05/loaeza.pdf>.
- Lois, M. y Diz, I. (2006). ¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis. *Política*, (otoño) : [Fecha de consulta: 24 de enero de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504602>> ISSN 0716-1077.
- López Lara, Á. y Loza Otero, N. (2003). Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 3, pp. 49-84.
- López-Ayllón, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, No. 17.
- Lovenduski, J. y Norris, P. (2003). Westminster Women: The Politics of Presence. *Political Studies*, 51: 84–102. doi: 10.1111/1467-9248.00414.
- Lujambio, A. (1993). Presidentes y Congresos. Estados Unidos, la experiencia Latinoamericana y el futuro mexicano, *Foro Internacional*, Vol. 33, No. 3 (Jul – Sep.), pp. 517 – 560.
- _____ (2002). *Consolidación democrática*, en El Poder Legislativo en las democracias contemporáneas, Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios, Senado de la República, LVIII Legislatura / Congreso del

Estado de México, LIV Legislatura / Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.

_____ (2007). El Derecho a la Información en la Constitución: reforma al artículo 6° constitucional, en Bruno L. Constantini García, *Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia, memorias*, México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

_____ (2010a). Entre el pasado y el futuro: La ciencia política y el Poder Legislativo en México, en *Alonso Lujambio, Estudios Congressionales, Edición Homenaje*, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 47-67.

_____ (2010b). Una clave constitucional: el artículo 59, en *Alonso Lujambio. Estudios Congressionales, Edición Homenaje*, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 71-103.

_____ (2010c). La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión de México (1964-1997), en *Alonso Lujambio. Estudios Congressionales, Edición Homenaje*, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 105-118.

_____ (2010d). 25 años de pluralización de los Congresos locales en México (1974-1999), en *Alonso Lujambio. Estudios Congressionales, Edición Homenaje*, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 417-446.

_____ (2010e). Los Congresos locales: La precaria institucionalidad, en *Alonso Lujambio. Estudios Congressionales, Edición Homenaje*, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 447-479.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.

_____, Stein, E. y Mansbridge, J. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation, *Political Theory*, Vol. 15, No. 3 (Aug.), pp. 338-368.

_____, Przeworski, A. y Stokes, S. (1999). Introduction, en A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (comps.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation, *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4 (November).

Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75, No. 3, (julio-septiembre), pp. 407-438.

- Massolo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW),
- Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina, *Araucaria* (primer semestre), Vol. 4, No. 7.
- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho, en *Democracia, Transparencia y Construcción: Propuestas para un debate necesario*, López-Ayllón, S. (coord.), México: UNAM / IFAI.
- Meyer, L. (1991). La prolongada transición mexicana: ¿Del autoritarismo hacia dónde?, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 74, octubre-diciembre, pp. 363-387.
- Mezey, M. (1990). *Classifying legislatures*, en P. Norton, *Legislatures*, Oxford University Press, pp.149-176.
- Michener, G. (2014). How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws, *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*.
- Molinar, J., & Weldon, J. (1990). Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (4), 229-262. <http://doi.org/10.2307/3540608>.
- Morlino, L. (2008). *Calidad democrática entre líderes y partidos, Partidos políticos y calidad de la democracia*, México: IFE, pp. 11-56.
- _____ (2012). Observando las diferentes calidades de la democracia, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 1, No. 1 (enero-junio), pp. 9-48.
- Morlino, L. y Ruíz de Azúa, M. (1986). Consolidación Democrática. Definición, Modelos, Hipótesis, *Reis*, No. 35 (Jul-Sep.), pp. 7-61.
- Munk, G. (2002). Una revisión sobre los estudios de la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos, *Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 164 (enero-marzo), pp. 579 -609.
- Nacif, B. (1997). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México, *Política y Gobierno*, Vol. IV, núm. 1, primer semestre, pp. 115-145.
- _____ (2002). El papel de las legislaturas en la transición democrática, en *El Poder Legislativo en las Democracias Contemporáneas*, México: Senado de la República, LVIII Legislatura.

- _____ (2004). Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México, *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 1, pp. 9-41.
- Nacif, B., Díaz, D. E. y Egren Moreno, J. (2007). *Transparencia de los Órganos Legislativos de las Entidades Federativas de México*, Documento electrónico.
- Nohlen, D. (1984). El cambio de régimen político en América Latina: En torno a la democratización de los regímenes autoritarios, *Estudios Internacionales*, Año 17, No. 68 (oct-dic), pp. 548-575.
- Norris, P. y Lovenduski, J. (1989). Candidates for Parliaments: Transforming the Agenda?, *British Journal of Political Science*, Vol. 19, No. 1, pp. 106-115, Cambridge University Press.
- _____ (1993). If Only More Candidates Came Forward: Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain, *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 3 (Jul.), pp. 373-408.
- Norton, P. (1994). The legislative powers of parliament, en *The evolving role of parliaments in Europe*, Flinterman, A., Heringa, A.W. y Waddington, L., pp.15-32. Maklu.
- Nowak, M. (2005). *Derechos Humanos: Manual para los Parlamentarios*, Unión Interparlamentaria, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Ocaña, F. (2004). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 86, pp. 223-245.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, *Nueva Sociedad*, Núm. 152, pp. 143-167
- _____ (1999). *Teoría Democrática y Política Comparada*, Documento de trabajo.
- _____ (2004). Notas sobre la democracia en América Latina, para PRODDAL, en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: Alfaguara.
- _____ (2009). Democracia delegativa, *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1 (julio), pp. 7-23.
- Oleszek, W. (21013). *Congressional Procedures and the Policy Process*, UK: SAGE.
- Palma, E. y Chimal, A. (2012), Partidos y cuotas de género: El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 11, pp. 53-77.

- Palmieri, S. (2011). *Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, Parlamentos Sensibles al Género.
- Pérez Vega, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, *Andamios*, Vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278.
- Pérez, V. (2014). Asignación Partidaria y Especialización: Las Legisladoras en el Sistema de Comisiones de la Cámara De Diputados de Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (spe), pp. 165-184. Recuperado en 24 de enero de 2018, de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200008&lng=es&tlng=es.
- Peschard, J. (2003). Después de la transición: trayectos institucionales en materia electoral, *Sociológica*, Año 18, Núm. 52, mayo-agosto, pp. 11-36.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*, University of California Press.
- Polsby, N. (1990). Legislatures, en *Legislatures*, Norton, P., pp.129-148. UK: Oxford University Press.
- _____ y Schickler, E. (2002). Landmarks in the study of Congress since 1945, *Annual Review of Political Science*, vol. 5, pp. 333-367.
- Popper, K. (1994). El milagro de Atenas y el origen de la democracia ateniense, *Política Exterior*, vol. 8, núm. 41, oct.-nov., pp. 183-188.
- Power, G. (2012). *Informe Parlamentario Mundial, La naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria*, Unión Interparlamentaria en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática.
- PNUD (2011). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender mainstreaming, ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual*. Panamá: Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Disponible en http://www.americalinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=922.
- _____ (2013). *Parlamentos e igualdad: Ruta de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género en los poderes legislativos*, Panamá.
- Prud'homme, J. F. (2010). El sistema de partidos, en S. Loaeza y J. F. Prud'homme (coords.), *Procesos e instituciones políticas*. Vol. XIV Los grandes problemas de México, México: El Colegio de México.

- Przeworski, A., Ortega, J. M. y Gordon Rapoport, S. (1997). Una defensa de la concepción minimalista de la democracia, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 3 (jul.-sep.), pp. 3-36.
- _____ (1998). El Estado y el ciudadano, *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2.
- Puente Martínez, K. (2011). La Transparencia Legislativa Local en México, en L. C. Martí Capitanachi (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Rae, D. W. (1971). *The political consequences of electoral laws*, New Heaven: Yale University Press.
- Reynoso, D. (2002). Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 64, No. 1, pp. 3-30.
- _____ y D'Angelo, N. (2004). *Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México: ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?*, XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Torreón, Coahuila. Noviembre 18-19.
- Ríos, J. (2010). Justicia Constitucional y Derechos Humanos en América Latina, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 3, pp. 53-68.
- Rodríguez Castillo, L. (2002). *En los márgenes de la "zona de conflicto". Un acercamiento a los procesos electorales recientes en la región selva-fronteriza de Chiapas*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2011). *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. RSCLAC-PNUD.
- _____ y Madera, N. (2016). Más allá del recinto legislativo, estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe, *Sociologías*, 18 (42), 356-382.
- Sánchez Martínez, J. S. (2017). Variables Partidistas y Deuda Pública Subnacional en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26 (2), pp. 127-146. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.26851/rucp.v26n2.6>.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus.
- _____ (2005). En defensa de la representación política, en Miguel Carbonell (comp.), *Democracia y representación: un debate comparado*, México: Tribunal Electoral de la Federación, pp. 21-35.
- Schedler, A. (2000). Common Sense Without Common Ground: The Concept of Democratic Transition in Mexican Politics, *Estudios Mexicanos*, Vol. 16, No. 2, pp. 325-345.

- Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Taylor and Francis e-Library, London and New York.
- Schwindt-Bayer, L. (2006). Still Supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science*, 50(3), 570–585. doi: 10.1111/j.1540- 5907.2006.00202.x
- _____ (2014). Women’s representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and new directions, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (julio-diciembre) <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297338131002>> ISSN 0797-9789.
- Sleman Valdés, F. (2014). *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): La Influencia de las reglas presupuestales y el pluralismo legislativo*, Tesis Doctoral, FLACSO, México.
- Sonnleitner, W. (2002). *Indianidad, violencia revolucionaria y democratización electoral entre los tzotziles y tzeltales de Los Altos de Chiapas*, México. Crisis y Conflicto en el Capitalismo Latinoamericano. Buenos Aires: CLACSO.
- Sonnleitner, W. (2012). *Elecciones chiapanecas: Del régimen posrevolucionario al desorden democrático*. México: El Colegio de México.
- Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: ONU Mujeres.
- Stake, R.; (2005) . *Investigación con estudio de casos*, España: Morata.
- Stockemer, D y Byrne, M. (2011). Women’s Representation around the World: The Importance of Women’s Participation in the Workforce, *Parliamentary Affairs*, No. 65, pp. 802 – 821, December, Oxford University Press.
- Strom, K. (2000). Delegation, and accountability in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research*, Vol. 37, pp. 261-289.
- Swamy, A.; Knacks, S.; Lee, Y.; Azfar, O. (2001). *Gender and Corruption*, Journal of development Economics, 64, 25-55.
- Tremblay M. y Pelletier R. (2000). More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representation of Women in the 1997 Canadian Federal Election, *International Political Science Review* 21 (4): 381-405.
- Ugalde, L. C. (2002). Reflexiones para fortalecer al Congreso, en *El Poder Legislativo en las democracias contemporáneas*, Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios, Senado de la República, LVIII Legislatura / Congreso del Estado de México, LIV Legislatura / Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.

- UIP (1994). *Declaration on criteria for free and fair elections*, Ginebra, Suiza.
- _____ (1997). *Declaración Universal sobre la Democracia*, Ginebra, Suiza.
- _____ (2000) *Politics: Women's Insight*, Ginebra, Suiza.
- _____ (2006). *The challenge of broadcasting parliamentary proceedings*, Interparliamentary Union, European Broadcasting Union, Association of Secretaries General of Parliaments, Ginebra, Suiza.
- _____ (2008). *Evaluar un Parlamento, Conjunto de herramientas para la evaluación de un parlamento*, Ginebra, Suiza.
- _____ (2008). *Igualdad en la Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos*, Ginebra, Suiza, pp. 63.
- _____ (2008). *Informing Democracy, Building capacity to meet parliamentarian's information and knowledge needs*, Inter-Parliamentary Union Association of Secretaries General of Parliaments International Federation of Library Associations and Institutions, Ginebra, Suiza.
- _____ (2009). *Directrices para sitios web parlamentarios*, Documento preparado por la Unión Interparlamentaria y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas a través del Centro Global para TIC en los Parlamentos, Unión Interparlamentaria, Ginebra, Suiza.
- _____ (2011). *Parlamentos sensibles al género*, Ginebra, Suiza.
- _____ (2012). *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*, Ginebra, Suiza.
- Uvalle Berones, R. (2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado, *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 14, No. 45 (septiembre-diciembre), pp. 47-74.
- Valdés, J. L. (2010). *La Regla Ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*, Gedisa / FLACSO.
- Valenzuela, Georgette, J. (2007). Reección en la Cámara de Diputados federal de 1916 a 1924, en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura / Miguel Ángel Porrúa.
- Wängnerud, L. (2010). *Variation in Corruption Between Mexican States. Elaborating the Gender Perspective*, Conferencia Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, septiembre 2-5.
- Weldon, J. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, USA.

- Woldenberg, J. (2007). *El cambio Político en México*, Serie Cuadernos de Divulgación, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo / El Colegio del Estado de Hidalgo.
- Yamamoto, H. (2007). *Instrumentos de control parlamentario: Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Yin, R.; K. (2003). *Case study research, Design and methods; third edition*, EU: Sage Publications.
- Zaremborg, Gisela (2009). ¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna (eds.). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Páginas de Internet

- Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (2013)
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/pa_aga_2015%20%281%29.pdf
- Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA) (2015)
URL: <http://www.parlamentoabierto.mx/grupo-de-trabajo-de-apertura-legislativa-lowg/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/index.htm>
- Conferencia Nacional de Gobernadores
<http://www.conago.org.mx/Entidades-Federativas/Detalle.aspx?EF=Chiapas>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2015). Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- Diagnóstico de Parlamento Abierto en México (2015). Grupo de Organizaciones que Impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto en México.
URL:http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_México.pdf
- Diagnóstico de Parlamento Abierto en México (2015). Alianza Para el Parlamento Abierto en México (APA), México.
<http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico/>
- Diálogo México (DM) (2014). La agenda de transparencia tras la reforma constitucional, México.

Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México del instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07101a.html>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
URL: <http://www.aldf.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
URL: <http://congresoags.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
URL: <http://www.congresobc.gob.mx/2014/>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR
URL: <http://www.cbcs.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE
URL: <http://www.congresocam.gob.mx/LXI/>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS
URL: <http://www.congresochiapas.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
URL: <http://www.congresochihuahua.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA
URL: <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA
URL: <http://www.congresocol.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO
URL: <http://www.congresodurango.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
URL: <http://www.congresogto.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO
URL: <http://congresogro.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO
URL: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
URL: <http://congresojal.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO
URL: <http://www.cddiputados.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN
URL: <http://transparencia.congresomich.gob.mx>

H. CONGRSO DEL ESTADO DE MORELOS
URL: <http://www.congresomorelos.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT
URL: <http://www.congresonayarit.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
URL: <http://www.hcnl.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
URL: <http://www.congresooaxaca.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA
<http://www.congresopuebla.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO
URL: <http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
URL: <http://www.congresoqroo.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
URL: <http://50.28.102.175/LX/>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA
URL: <http://www.congresosinaloa.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA
URL: <http://www.congresoson.gob.mx/>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO
URL: <http://www.congresotabasco.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS
URL: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA
URL: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN
URL: <http://www.congresoyucatan.gob.mx>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS
URL: <http://www.congresozac.gob.mm>

IDAIM (2015). Índice del derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
URL: <http://idaim.org.mx>

IPE (2014). Índice de Información Presupuestal Estatal. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) México.
URL: <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>

IPE (2015). Índice de Información Presupuestal Estatal . Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), México.
URL: http://imco.org.mx/banner_es/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-iipe-2015/

ILTL (2012). Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México
URL: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/iltp2012.pdf>

ILTL (2014). Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.
URL: <http://www.transparencialegislativa.org/indice/indice-2011/>

INEGI, Cuentas Nacionales
URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserpadre=10200070#D10200070>

INEGI, 2014
URL:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/economia/pib.aspx?tema=me&e=10>

INEGI, 2015
URL:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/default.aspx?tema=me&e=10>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2863/11.pdf>

Métrica de transparencia 2010. CIDE.
URL: <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/metrica.html>

OGP (2015). Open Government Partnership .
URL: <http://www.opengovpartnership.org/es>

ONU Mujeres (2015). División para el adelanto de las mujeres, Departamento de Asuntos Económicos y Políticos. Organización de las Naciones Unidas.
URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/>

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2015). “Memorandum of Understanding”.
URL: <http://www.transparencialegislativa.org/nosotros-2/transparencia/>

Reporte Legislativo (2013). “Reporte Legislativo Número Cinco, Segundo año de la LXII Legislatura (septiembre 2013-abril 2014)”, Integralia Pública.
URL: <http://www.reportelegislativo.com.mx>

Sistema Nacional de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación.
URL: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Leyes consultadas

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reforma de 2002.
http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipe_comentado.pdf

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reforma de 2008.
http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86

Ley General de Partidos Políticos
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf