

Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas

Francisco Reveles Vázquez*

Resumen

Se realiza una evaluación general de los estudios sobre los congresos locales en México, señalando los temas tratados, así como los enfoques teóricos y metodologías utilizados. A partir de los materiales existentes, es posible señalar que los estudiosos se han centrado más en la producción legislativa y menos en el cumplimiento de las funciones sustantivas de un Poder Legislativo. Se pretende plantear los asuntos sustantivos a analizar en el caso de los congresos locales, considerando las herramientas heurísticas conocidas, y haciendo énfasis en factores que a menudo se dejan de lado en los análisis.

Palabras clave: Poder Legislativo, Congresos locales, Metodología, Enfoques teóricos, Estudios legislativos.

Abstract

This article is a general review of studies on local congress in México, one can assert that specialists study more the legislative production and less in the functions substantives of the local legislature. The studies try novel approaches and methodologies. The author presents the substantive issues that must be analyzed considering the known heuristic tools, and emphasizing factors that are often neglected.

Keywords: Legislature, congresses, methodology, theoretical approaches, legislative studies.

Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar una evaluación general sobre los estudios de los congresos locales en México, señalando los temas tratados, así como los enfoques teóricos y metodologías utilizados. A partir de la reducida cantidad de materiales existente, es posible señalar que los estudiosos se han centrado más en la producción legislativa y en las

* Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Responsable del proyecto de investigación: "Partidos políticos en el DF: vida interna, gestión gubernamental y trabajo parlamentario".

carreras de los legisladores y menos en el cumplimiento de las funciones sustantivas del Poder Legislativo. A menudo suele estar ausente el nivel de impacto (de corto, mediano o largo plazo) del trabajo de quienes formulan las leyes. Y si bien se utilizan enfoques y metodologías actualizadas, la mayoría son importados y es raro encontrar una evaluación crítica de ellos. Ciertamente comienza a haber propuestas originales para hacer estudios comparados más allá de una entidad de la República, aunque su aplicación sigue siendo limitada. Con base en estos elementos (y en estudios de caso elaborados por el autor, principalmente respecto del Congreso del Estado de México), se pretende plantear los temas sustantivos a analizar de los congresos locales, haciendo énfasis en factores que a menudo se dejan de lado. Un ejemplo claro es la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, en la cual los diversos mecanismos de negociación quedan en la invisibilidad, pues son difíciles de analizar cuantitativamente. Nuestra intención es recuperar las propuestas aplicadas por los expertos (nacionales o extranjeros) y poner a debate una serie de temas cuyo análisis pondere más lo cualitativo y menos lo cuantitativo, que nos permita acumular conocimiento y hacer estudios de largo alcance.

Los estudios sobre el Congreso

En una revisión de publicaciones académicas del periodo 1988-2010 se detectaron 38 títulos sobre el tema en cuestión.¹ La cifra es francamente reducida si se toma en cuenta el elevado número de trabajos que se han dedicado al Poder Legislativo en el plano federal.

Desde los años noventa, el Poder Legislativo comienza a estudiarse en el plano subnacional. La temática de interés inicial se centró en el marco legal y en su reforma. Luego los gobiernos divididos llamaron la atención. Los procesos que experimentaron algunas entidades de la República en los años noventa fueron sugerentes para los especialistas. Más adelante, las temáticas se diversificaron en los primeros años de este siglo: hubo preocupación por las élites, las coaliciones, las comisiones y los servicios de asesoría. Aun así, son contados los trabajos que hay sobre cada uno de estos expedientes.

¹ Se tomaron en cuenta revistas científicas (principalmente nacionales), capítulos de libros y libros especializados. Se requiere hacer una revisión exhaustiva de tesis y publicaciones estatales y extranjeras.

Los congresos locales llamaron la atención con la irrupción del pluralismo en su composición y en la titularidad de los poderes ejecutivos locales. De hecho, los primeros trabajos al respecto se centraban en lo que inicialmente se denominó como “gobiernos divididos”: cuando el partido del Ejecutivo carecía de mayoría en el Legislativo (aun cuando tuviera más legisladores que el resto). Tiempo después a este esquema simplemente le reconoció como gobierno sin mayoría.

Algo que muchos olvidamos evaluar fue si el pluralismo había provocado una vida activa y dinámica del aletargado Poder Legislativo. Aziz puso el acento en los empeños de los gobiernos divididos o unificados para aprobar reformas legales integrales, es decir, que abarcaran una nueva constitución, nuevas leyes e instituciones de trascendencia. Para 2002, esto solamente había ocurrido con gobiernos unificados en Chihuahua, Jalisco y San Luis Potosí (dos del PAN y uno del PRI, respectivamente). Las reformas más importantes fueron la introducción de mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular); nuevos pesos y contrapesos entre poderes; reformas en materia de competencia municipal; y normas para el fortalecimiento del Poder Legislativo. Sin muchos datos, Aziz señalaba que en los gobiernos divididos había paralización y se detectaban bajos niveles de calidad o de profundidad de las reformas (Aziz, 2002:298). Las preocupaciones de este autor deberían ser recuperadas: tanto la existencia o no de reformas integrales y de largo alcance, como la calidad del trabajo legislativo.

A principios de 2002, Lujambio estudió los once casos de “gobierno dividido” existentes en esa época. Desde entonces la realidad demostró que en ellos no había parálisis ni inestabilidad política. Explicaba su funcionalidad debido a varios factores: las coaliciones formadas debido a viejas y nuevas reglas de organización interna de los congresos y de los sistemas de comisiones, los calendarios electorales locales y federales, los intereses de los partidos nacionales y de los poderes federales y la capacidad de negociación de los actores involucrados (Lujambio, 2002:324). El autor no se introducía en el trabajo específico de los congresos, por lo que el calado de reformas o conflictos era difícil de apreciar. La formación de coaliciones para modificar la regulación del congreso requería también de incentivos, que no eran precisamente nacionales sino locales.

Hoy podemos ver que la lógica de funcionamiento de los congresos tiene mucho más que ver con elementos locales (no necesariamente coyunturales) que con cuestiones nacionales. La interpretación de Lujambio era aceptable para comprender las primeras experiencias de este tipo de configuración de relaciones entre poderes locales. Empero, el trayecto seguido

hasta ahora permite poner atención en otros elementos de carácter local, tales como la estructuración de las élites políticas, la distribución y manejo de los recursos, así como la participación de actores políticos y sociales no partidistas.

Los estudios sobre congresos locales no han tenido continuidad. Tampoco los existentes permiten la acumulación de datos. Un esfuerzo que merecería continuar es el que fue coordinado por Balkin, publicado en 2004. Los estudios y datos que aporta debieran ser una base para nuevas investigaciones, complementándolas y actualizándolas de manera regular. El compendio estadístico de dicho texto comprende los siguientes datos:

1. Composición de los congresos locales (actualizado a 2003).
2. Periodos constitucionales legislativos (y ejecutivos) por entidad.
3. Composición de los congresos por género, edad y escolaridad de los legisladores.
4. Experiencia parlamentaria de los diputados locales.
5. Número de comisiones.
6. Número de integrantes de comisiones.
7. Atribuciones legales de control de políticas públicas.
8. Presupuestos de los congresos locales.
9. Marco jurídico de los congresos (fechas de emisión y última reforma de leyes orgánicas y reglamentos internos del congreso, y de las leyes orgánicas de los órganos de fiscalización superior) (Balkin, 2004:191-206).

Balkin planteó que el fortalecimiento del Congreso de la Unión tuvo réplicas en los poderes legislativos locales, aun cuando sus avances fueron diferenciados (Balkin, 2004:8). De hecho, Orta aclara que de 1999 a 2004 solamente siete entidades expidieron una nueva ley orgánica; 22 sólo la modificaron y cinco no habían hecho modificación alguna (Orta, 2004:25).

Nava, en el mismo libro coordinado por Balkin, abordó el tema de los servicios de apoyo parlamentario. Lo que descubrió fue lo siguiente: únicamente en 17 entidades había institutos de investigaciones legislativas (aunque 20 estaban plasmados en la ley). De ellos, algunos eran integrados por una o dos personas (eran los casos de Michoacán y Sinaloa, respectivamente). Respecto de las bibliotecas (indispensables para el trabajo parlamentario), Nava indicaba que había en 24 estados, pero servicios de información solamente en 21, y sistemas de archivo en 20. Por otro lado, un dato alarmante era que el servicio civil de carrera existía en tan sólo 15 entidades (Nava, 2004:64). Esto abría la puerta a la discrecionalidad,

parcialidad y carencia de profesionalismo de los trabajos de asesoría o de apoyo a los legisladores.

Córdova González reveló datos de sumo interés para conocer el trabajo en comisiones en los congresos locales. En el 2004, el número de comisiones era diferenciado e iba de 33 en Chiapas y Jalisco, a tan sólo nueve en Hidalgo. Por temas, las comisiones en todos los congresos eran cuatro: Gobernación y puntos constitucionales; administración o procuración de justicia; finanzas, hacienda, cuenta pública, fiscalización o vigilancia; educación, cultura, ciencia y tecnología. Trece se repetían en por lo menos 20 congresos: ecología; derechos humanos; salud; desarrollo agropecuario, forestal, ganadero; trabajo; seguridad pública; equidad y género; desarrollo o fortalecimiento municipal; juventud y deporte; comunicaciones y transportes; asuntos indígenas; turismo; atención a grupos vulnerables; asuntos pesqueros.

El número de integrantes de comisiones era diverso, pero la mayoría se ubicaba entre tres y cinco. La composición plural estaba reglamentada en 18 entidades nada más.

Pardinas hacía un balance sobre las instancias de fiscalización de los congresos locales: los órganos de fiscalización superior, que revisan las cuentas de los tres poderes locales y de los ayuntamientos. En principio, llamaba la atención sobre el presupuesto destinado a dichos órganos, como elemento necesario para el buen cumplimiento de sus tareas. En el 2002, el más alto fue el del órgano de Veracruz (con 144 millones de pesos), mientras el más pequeño le correspondió a Yucatán (que recibió 6 millones).

La falta de transparencia es un problema esencial de los gobiernos locales, que sin duda dificulta y limita el trabajo de los órganos de fiscalización. En este tema no había datos duros en la obra señalada. Sin embargo, otros indicadores reflejan la complejidad del trabajo de estos órganos: salvo Sinaloa y Morelos, sus titulares eran designados por las cámaras respectivas (aunque el autor no señala los porcentajes requeridos). Y el tiempo de su encargo es diverso, aunque en nueve tan sólo duraban tres años (la duración de una legislatura) y en seis más estaba indefinido.

Molina Zepeda se abocó a revisar el estado que guardaban los órganos de dirección parlamentarios. Destacaba una tendencia de duración corta de los titulares, lo que implicaba la rotación y participación plural, pero al mismo tiempo impedía la especialización (y yo diría, la responsabilidad) (Molina, 2004:142). Si bien los datos no aluden a la composición, se infiere que el pluralismo es la regla, convendría hacer el recuento cuantitativo correspondiente.

La obra de Balkin no ha sido recuperada por los especialistas, salvo excepciones. Es el caso de Pérez Vega, quien llama la atención sobre la debilidad institucional de los congresos locales. Principalmente señala cuatro factores que la determinan:

- a) La no reelección inmediata.
- b) Centralización en la toma de decisiones por parte de los líderes parlamentarios.
- c) Debilidad del trabajo del sistema de comisiones.
- d) Carencia o debilidad de los órganos de asesoría y apoyo legislativo.

Todos están interrelacionados: la no reelección provoca dependencia de los legisladores hacia sus partidos, por lo que la centralización de la toma de decisiones en los coordinadores es hasta cierto punto natural. Si a ello se le agrega el componente de la representación proporcional, se hace más evidente, pues —como se sabe— los diputados plurinominales por lo general son nombrados por las dirigencias partidistas.

La no reelección, de acuerdo con Pérez Vega, provoca falta de especialización, lo que a su vez incide en el trabajo en comisiones. Adicionalmente la carencia de elementos de los diputados para cumplir cabalmente sus funciones no se resuelve con la asesoría o los servicios oficiales de apoyo, debido a que o bien no existen o no están institucionalizados y regulados. Esto significa que aun cuando los legisladores tienen recursos para ello, el empleo de asesorías se rige no siempre por criterios de pertinencia o de profesionalismo, sino por compadrazgos, amiguismos o intereses de grupo. Por otro lado, los servicios de apoyo (bibliotecas, centros de información, centros de investigación, asesorías) padecen muchas veces los mismos problemas o bien sufren carencia de recursos y falta de interés de los cuerpos legislativos.

Sobre las comisiones, Pérez Vega llama la atención sobre varios puntos que conviene reiterar: el trabajo en comisiones se ve afectado desde la definición de comisiones y comités, así como en su reparto. Como una comisión significa recursos y prestigio, en no pocas ocasiones su creación depende más de estos factores que del trabajo parlamentario.

También es significativo que los asuntos a tratar dependan de los líderes parlamentarios que de la relevancia de los contenidos de las iniciativas. La agenda legislativa y la aprobación o rechazo de las más relevantes “se resuelven en los órganos de gobierno” y no en las comisiones (Pérez Vega, 2009:268). De cualquier forma, el trabajo en comisiones en los congresos locales debería estudiarse más a fondo.

El primer caso de gobierno dividido (verificado en Baja California) fue muy estudiado. No ocurrió lo mismo con el resto de estados que finalmente tuvieron nuevas configuraciones de sus respectivos congresos. Aparte del DF, sólo siete estados han llamado la atención: principalmente Baja California, Estado de México, Guerrero y Sinaloa; en segundo término, Colima, Guanajuato y Nuevo León. Paradójicamente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que no es un congreso local en sentido estricto, es la más examinada: de los 38 títulos, 14 están dedicados a ella.

La asamblea de la capital del país fue muy analizada en sus primeros años. El primer el tema fue la reforma que dio lugar a su integración; después, en segundo lugar, su funcionamiento, principalmente en dos de sus tres legislaturas. Después las tramas han sido diversas: la “cláusula de gobernabilidad”, la representación proporcional, las élites y los casos concretos de la II y IV legislaturas.

En total, de los textos encontrados, 14 son estudios de casos y 15 son comparados (donde se contrastan más de dos congresos locales). Seis se refieren a la normatividad vigente o a la necesidad de su reforma y cuatro asumen una perspectiva general.

En trabajos más recientes se ha estudiado a los congresos locales en específico o desde un enfoque comparativo, utilizando recursos teóricos actualizados y pertinentes. López Lara, por ejemplo, revisa el desempeño de los gobiernos sin mayoría en tres entidades: Morelos, Estado de México y DF, a partir de lo que llama la “tasa de éxito legislativo” y la “tasa de contribución” de cada agente parlamentario. Para ambas utiliza los datos de cantidad de iniciativas y su destino (aprobadas, desechadas, devueltas o pendientes) y su tipo. Asimismo toma en cuenta la calidad de las iniciativas atendiendo a la agenda de las comisiones. Todo ello considerando una legislatura por entidad. Uno de los hallazgos del autor es que “los legisladores fueron más reactivos en la aprobación de proyectos de reforma y adición a leyes ya existentes que en la aprobación de nuevas leyes” (López Lara, 2007:491).

El autor concluye que en los gobiernos sin mayoría analizados no hubo parálisis ni estancamiento en los trabajos parlamentarios. Los titulares de los Poderes Ejecutivos recibieron una atención semejante, si bien el menos exitoso fue el Jefe de Gobierno del DF. La clave para evitar problemas fue la formación de coaliciones con más de tres partidos. Llama la atención la tendencia hacia la unanimidad en las tres asambleas (90% en el Estado de México, 63.4 en la ALDF y 42.3 en Morelos). Para ello fue necesario un alto grado de cohesión en las bancadas (lo que comprueba mediante el índice de Rice).

Mirón señala, sin embargo, que el éxito del Jefe de Gobierno del DF es relativo debido al fuerte fraccionalismo de sus legisladores (Mirón, 2007). Pese a que alude a conflictos concretos (el reparto de cargos en el grupo parlamentario y en las comisiones, la integración del gabinete y el presupuesto) no evalúa el desempeño legislativo propiamente dicho. Algo parecido sucede con el trabajo sobre el Congreso de Colima elaborado por De la Vega y Hernández. Los autores revisan dos legislaturas en las cuales prevalece la influencia del llamado “Grupo Universidad” (una corriente política del priísmo local dominada por políticos vinculados a la universidad local). Las disputas entre las corrientes dificultan el quehacer parlamentario, pero los autores solamente mencionan a unos cuantos conflictos (el principal, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado) y no el debate o los acuerdos y desacuerdos entre los legisladores (De la Vega y Hernández, 2007:467). Quizá por lo contrario se podría cuestionar a López Lara, quien no se detiene a revisar las iniciativas más polémicas o los conflictos en el seno de los grupos parlamentarios. El asunto merece más estudios cuantitativos y cualitativos, con el fin de hacer una evaluación objetiva.

Los congresos locales a examen

Se propone ordenar los temas a analizar considerando tres funciones sustantivas del Poder Legislativo en general: de representación, legislativa y de control. El objetivo es tenerlas presentes con el fin de que los análisis busquen explicar la dinámica del Poder Legislativo y no temas colaterales que, si bien son importantes por sí mismos, carecen de significado para comprender a los parlamentos locales.

En cuanto la representación política, el trabajo se concentraría, primero, en analizar el marco legal del Legislativo, tomando en cuenta la normatividad vigente. En paralelo se revisarían las prácticas cotidianas, comunes y corrientes en su funcionamiento, pues a menudo éstas explican mejor (o aclaran) ciertos procesos claves. A menudo reglas formales e informales coinciden, pues ya se ha hecho costumbre que los legisladores confeccionen sus normas de acuerdo con sus necesidades. Pese a ello, no habría que dejar de lado las prácticas informales para la comprensión de los principales acontecimientos del Legislativo.

Los órganos directivos son un elemento sustancial a considerar para el análisis. Como se conoce, las normas para la forma de trabajo y la toma de decisiones se modificaron con la irrupción del pluralismo en la mayoría

de las asambleas. Sin embargo, la heterogeneidad en el ámbito subnacional sigue prevaleciendo. Una comparación al respecto es indispensable, en aras de determinar los órganos mejor integrados y los más democráticos.

Grupos parlamentarios y comisiones constituyen trascendentales espacios de acción de los legisladores. En los grupos es posible identificar fácilmente los liderazgos y las corrientes políticas. Las pautas generales de funcionamiento permiten confirmar el peso de las dirigencias partidistas en el comportamiento de los legisladores. Y ayudarían a distinguir las corrientes de mayor peso. Así, son relevantes los datos sobre la forma de selección del dirigente del grupo, regularidad de sus reuniones, mecanismos de toma de decisiones, existencia de personal de asesoría e influencia de los grupos de interés y de los militantes (afiliados o simpatizantes del partido).

Esto, naturalmente, tiene un impacto en la distribución de las comisiones o comités legislativos. Pero además de estudiar las negociaciones para su reparto, conviene revisar a fondo su trabajo en específico. Es sabido que muchas decisiones cardinales se toman en su seno, por lo que es obligatorio revisar sus procesos internos y ver las coincidencias en el comportamiento de los legisladores (sea por partido o por asamblea). Asimismo, se requiere saber el alcance de sus decisiones, su número, las materias que tratan, si son permanentes o no y los criterios para su integración. En este último caso, la intervención de las dirigencias nacional y local del partido son indicadores vitales. En un contexto de gobierno dividido, el Ejecutivo tiene menos dificultades para avanzar sus iniciativas o sus políticas si encuentra dirigencias robustas, que controlan a sus líderes parlamentarios. Estos líderes suelen garantizar la disciplina de los legisladores, tanto en el voto del grupo en el pleno, como en las comisiones.

La conformación de la cámara es un dato siempre necesario. Debido a que es relativamente fácil contar con información cuantitativa de varias décadas atrás, el tema no demanda demasiado esfuerzo ni mucha atención. Sin embargo, un elemento que no ha sido explotado es el arraigo regional de los legisladores. Debido a que una parte de su trabajo se centra en la distribución de recursos del erario en el ámbito municipal, esta característica cobra gran relevancia.

Tal vez esto último sea mejor considerarlo como parte del estudio de las carreras políticas de los legisladores. En este tema se ha avanzado significativamente. Sin embargo, a menudo las cuantificaciones dejan fuera la influencia del titular del Poder Ejecutivo en las trayectorias de los legisladores y de los principales miembros de los grupos parlamentarios. Lo mismo sucede con la influencia de las dirigencias partidistas en dichas carreras. Estos dos actores (el Ejecutivo y los líderes del partido, nacionales o loca-

les) son actores cuya intervención tiene derivaciones en las diversas facetas de la carrera parlamentaria: primero en la integración de las candidaturas y, después del filtro del voto ciudadano, en la conformación de la asamblea; luego, en su nivel de profesionalización, en su especialización en la producción de leyes y en la disciplina parlamentaria.

Una función tradicional del Legislativo, de acuerdo con varios especialistas, es la de ofrecer información a la sociedad sobre los asuntos que trata.² Su función tribunicia da voz a todos los sectores y, al mismo tiempo, brinda la posibilidad de que sean conocidas y reconocidas por todos.³ Por otro lado, la transparencia de los procesos de la asamblea, de sus negociaciones y sus emolumentos constituye una forma de rendir cuentas a la sociedad. En este terreno, como sabemos, el avance es incipiente. Y la rendición de cuentas está lejos de ser completa y plenamente satisfactoria. En todo caso, debe estudiarse cuáles son los diferentes niveles de transparencia y acceso a la información en los congresos locales mexicanos.

1. Función de representación política

1.1. Estructura del congreso

1.1.1. Reglas formales

1.1.2. Reglas informales

1.2. Órganos directivos

1.2.1. Formas de trabajo

1.2.2. Toma de decisiones

1.3. Grupos parlamentarios

1.3.1. Liderazgos

1.3.2. Corrientes

1.3.3. Estructura interna

1.3.4. Agenda

1.3.5. Relación de líderes parlamentarios con dirigencias partidistas

1.3.6. Mecanismos de negociación y cabildeo

² Así lo consignan Mastropaolo, Alfio y Luca Verzichelli, *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2006, p. 20.

³ De hecho, algunos autores consideran que el congreso cumple con una función de socialización y educación política. En nuestro caso consideramos que ya no es tan relevante como antaño, y mucho menos en el caso de los congresos locales. Laura Valencia Escamilla, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, México, UAM-PLM-M.A./Porrúa, 2007, pp. 189-193.

1.4. Comisiones

1.4.1. Distribución

1.4.2. Funcionamiento

1.5. Integración de la cámara

1.5.1. Por principio de representación

1.5.2. Por regiones

1.6. Carreras políticas

1.6.1. Vínculos de los legisladores con el Ejecutivo

1.6.2. Influencia de las dirigencias partidistas en la carrera legislativa

1.7. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

En cuanto a la función legislativa, en primer término, es menester estudiar la magnitud de las atribuciones de las asambleas locales. Esto es evidente en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero con vendría investigar si hay otras disparidades entre las entidades federativas.

Más allá de esta cuestión inicial, el desempeño de los legisladores ha sido escasamente estudiado a partir del recuento de iniciativas por autor (Poder Ejecutivo, partidos y otros actores). Así, para la gran mayoría de los especialistas, la producción legislativa aún no es el tema principal.

Los congresos locales muestran variaciones en cuanto quiénes tienen derecho de iniciar leyes. Este es un tema a estudiar a fondo, pues sus consecuencias en la construcción de leyes e instituciones podrían ser sustanciales. Entes como los organismos electorales, de derechos humanos o de transparencia, o incluso los ciudadanos mismos, disponen del derecho de iniciativa; sin embargo, habría que estudiar cuáles propuestas han merecido la aprobación de los congresos y cuál ha sido su trascendencia en el corto, mediano o largo plazo.

Es cada vez más claro que lo más conveniente en el estudio de las iniciativas es tomar en cuenta tanto su rango como las materias que tratan de afectar. El rango se refiere a si son reformas constitucionales, nuevas leyes o reformas a leyes o reglamentos ya existentes. Sería sumamente interesante analizar los procesos de refundación legislativa que han concretado algunas legislaturas desde el fin del predominio de un solo partido. En caso de que no se hayan experimentado procesos de esta naturaleza, sí podrían identificarse las nuevas leyes e instituciones confeccionadas por los legisladores en cada una de las entidades de la República. Para ello

serviría clasificar las iniciativas de acuerdo con el tema al que hacen referencia. En este rubro, la diversidad tendría que delimitarse a los asuntos de mayor jerarquía. Por ejemplo: régimen político, forma de gobierno, políticas públicas, finanzas gubernamentales, procuración de justicia, espacios de participación política y organismos de rendición de cuentas (aunque la definición de temas relevantes requiere una discusión más rigurosa, imposible de realizar en estas líneas).⁴

La disciplina partidista es un tema donde también hay avances, como ya se dijo. Un elemento a introducir (o a repensar) en los análisis es el de la influencia del Poder Ejecutivo y de las dirigencias partidistas en la disciplina, sobre todo en los asuntos sobresalientes y en los momentos álgidos del debate parlamentario. Lo mismo puede decirse en el caso de la conformación de coaliciones. A menudo se hace la cuantificación de las alianzas, pero no se explica su origen (en el Ejecutivo, en la dirigencias locales o nacionales de los partidos) ni su trascendencia. En este aspecto conviene determinar la perdurabilidad de las alianzas legislativas, los temas que son motivo de su integración o de su interés y el alcance de sus acuerdos.

Al final, lo más sugerente es evaluar el alcance de los acuerdos. Sus consecuencias en la división de poderes, en el régimen político, en el sistema de partidos y en el sistema político (todo ello en el plano local). A veces, aun cuando no se haya convocado a un proceso refundacional, las asambleas llegan a tomar decisiones de largo plazo. No siempre son fáciles de reconocer, pues el grado de especialización en ocasiones llega a ser alto (por ejemplo, los efectos de una legislación en materia judicial pueden ser visibles únicamente para los especialistas). Hay estudios de este tipo sobre elementos parciales (por ejemplo, en el tema electoral), pero las lagunas son profundas. Seguimos necesitando de una evaluación global y comparada.

2. Función legislativa

2.1. Iniciativas de ley

2.1.1. Presentadas

2.1.2. Aprobadas

2.1.3. Rechazadas

⁴ López Lara ha establecido diez materias del trabajo en comisiones como las de mayor envergadura. Por su lado, Espinoza y Miguel han planteado que debe tomarse en cuenta la trascendencia de las leyes como el impacto en la opinión pública y en la sociedad al momento de ser discutidas y/o aprobadas.

2.2. Iniciativas por rango de importancia

2.2.1. En materia constitucional

2.2.2. Nuevas leyes

2.2.3. Reformas a leyes y reglamentos

2.2.4. Otras

2.3. Iniciativas por tema

2.4. Disciplina partidista

2.5. Coaliciones parlamentarias

2.6. Consecuencias de largo plazo del trabajo legislativo.

Respecto del control del Legislativo hacia el Ejecutivo, hay asuntos que no han despertado la curiosidad de los investigadores. A ciencia cierta desconocemos el grado de influencia del Congreso en la integración del gabinete del Ejecutivo estatal. Suponemos que es reducido, pero habría que ver las diferencias existentes en las entidades de la República. Al mismo tiempo conviene revisar las iniciativas legislativas sobre el tema y su destino en las diversas legislaturas.

Es más clara la influencia de los legislativos en el nombramiento de los titulares de los órganos electorales, de derechos humanos, contra la discriminación, de transparencia y acceso a la información. En algunos casos, en los nombramientos de la rama judicial. Por lo general, muchas de las propuestas de los Ejecutivos son motivo de candentes polémicas, aun cuando la mayoría de las veces culminan en acuerdos. En este caso es interesante comparar la normatividad vigente, los litigios entre los legisladores y —lo más importante— los mecanismos de negociación y los intercambios entre las fuerzas políticas intervinientes. Con frecuencia las transacciones resuelven los conflictos, pero al respecto en muchas ocasiones carecemos de fuentes fidedignas. Es innegable el predominio de las versiones periodísticas sobre la realidad. Quizás el enfoque comparado resulte complicado de utilizar en este tema; no obstante —sin duda— es una cuestión que merece nuestra atención pues podría explicar el comportamiento de los legisladores, de su voto o de coaliciones parlamentarias aparentemente incomprensibles (a los ojos de la opinión pública o de los expertos).

La creación y funcionamiento de los organismo autónomos ha sido producto del trabajo de los legisladores. Hay progresos en el estudio compa-

rado, aunque pesa sobremanera el caso de las autoridades electorales (institutos y tribunales). Probablemente porque en estos órganos es donde se aprecia más la influencia del Legislativo en su integración, articulación y actividad cotidiana. Hace falta ampliar el objeto de estudio abordando los diversos entes, y valorando la influencia de los poderes en cada uno de ellos.

La autorización de viajes del Ejecutivo es un mecanismo de control anacrónico, que ha entrado en desuso, aunque no deja de ser motivo de polémica. Vale la pena detenerse en estos conflictos, ya que a menudo no está de por medio el permiso, sino otros intercambios que se generan por debajo de la mesa (la aprobación se concede a cambio de que el partido del gobernador consienta alguna otra iniciativa u otro asunto en manos del congreso).

Los dispositivos de rendición de cuentas del Legislativo no han sido suficientemente analizados. Desconocemos cuáles son los mecanismos de cuestionamiento al Ejecutivo: el formato de presentación de sus informes anuales, la posibilidad de preguntas y el derecho a interpelaciones; la capacidad de enmendar sus iniciativas o sus presupuestos; la manera de operación de las comparecencias de los secretarios del gobierno local, o incluso si las asambleas (o sus comisiones) tienen la oportunidad de supervisar o fiscalizar la actividad del gobierno después de la aprobación de determinadas iniciativas.

Es importante evaluar la atribución de los congresos locales de iniciar juicio político: a qué funcionarios públicos, en qué condiciones y a partir de cuáles criterios se pueden concretar. Es necesario hacer un recuento de los juicios políticos llevados a cabo por los congresos locales. Han sido pocos en realidad, pero al menos convendría conocer su marco regulatorio y sus modificaciones, así como las dificultades y conflictos suscitados cuando se han llevado a cabo. Quizá son más los intentos que los consumados, pero incluso los primeros tienen gran atractivo, pues exponen el equilibrio de poderes en diferentes niveles de gobierno. En esta materia, la participación del Senado y de otros actores políticos federales (el presidente de la República, en primer lugar) no debe olvidarse nunca.

Las comisiones especiales de investigación sobre temas que atañen al desempeño del gobierno o de algún gobernante en particular no han sido eficaces. Con frecuencia la intervención del Ejecutivo o la ausencia de mayorías parlamentarias impiden el cumplimiento de los objetivos de investigación. La negociación se impone, sin la rendición de cuentas correspondiente. Por ende, este tipo de comisiones dejan mucho qué desear. Pese a todo, convendría saber su modo de operación en las distintas legislaturas,

principalmente para averiguar los asuntos que se tratan, los actores afectados y el alcance de sus decisiones.

El trabajo parlamentario es notorio en la discusión de las finanzas públicas. En el plano local, los congresos influyen en los recursos del Poder Ejecutivo, así como también en los de los municipios. A menudo las negociaciones en materia legislativa están condicionadas a la distribución de una parte del erario. Por otro lado, el margen de maniobra para la fiscalización generalmente está supeditado a otros asuntos, lo que demerita el desempeño del Legislativo como institución. Las funciones representativa y legislativa dejan de operar: en el caso de la primera, porque los legisladores no representan a la sociedad o a sus electores, sino a sus gobiernos municipales o al estatal; además, porque las dirigencias partidistas adquieren un papel sustantivo, tanto, como el del titular del Poder Ejecutivo o de alguno o algunos de sus integrantes. En el caso de la función legislativa, debido a que los recursos se colocan en la mesa de debate con un valor mayor a cualquier iniciativa de ley, de modo que la tarea de legislar pierde sentido. En este caso (como también cuando se discute un juicio político o la conformación de una comisión de investigación) las acciones de los actores políticos alrededor de las iniciativas o de la revisión de las cuentas públicas suelen ilustrar mejor lo que sucede en la asamblea.

3. Función de control

3.1. Nombramiento de funcionarios

3.2. Autorización de viajes al Ejecutivo

3.3. Creación y funcionamiento de órganos autónomos

3.3.1. Autoridades electorales

3.3.2. Derechos humanos

3.3.3. Transparencia y acceso a la información

3.3.4. Fiscalización

3.3.5. Otros

3.4. Rendición de cuentas

3.4.1. Comparecencias

3.4.2. Destitución de funcionarios

3.4.3. Comisiones especiales de investigación

3.5. Participación en finanzas públicas

3.5.1. Presupuestos anuales

3.5.2. Distribución de recursos para gobiernos municipales

3.5.3. Fiscalización del erario estatal y municipal

Nota final

En el estudio de los congresos locales casi todo está por hacer. Hay temas en los cuales se ha avanzado (como en cuanto al marco legal, gobiernos sin mayoría, élites parlamentarias y cuestiones electorales). Sin embargo, hay otros asuntos tan o más importantes cuya investigación es incipiente, como por ejemplo sobre las coaliciones legislativas o la conformación y funcionamiento de las comisiones. Asimismo es urgente analizar a fondo las funciones legislativa y de control: las reformas integrales, la producción de leyes, la influencia del Legislativo en el nombramiento de gobernantes y en la elaboración o enmienda de políticas públicas, así como en la distribución y fiscalización de los recursos públicos.

También es necesario llevar a cabo el análisis con base en herramientas heurísticas que permitan la generalización y, al mismo tiempo, tomen en cuenta elementos no siempre fáciles de cuantificar. Es probable que debido a nuestro exiguo conocimiento sobre el tema, primero se requieran los datos. Pero de ninguna manera podemos quedarnos ahí, sin arriesgar nuevas interpretaciones para tratar de explicar la realidad.

Fuentes de estudio sobre congresos locales en México

1. Ascencio Bonfil, Sergio, Daniel Hernández Méndez y Álvaro López Lara, "Mecanismos partidistas de delegación en las comisiones de los congresos estatales", en Béjar Algazi, Luisa (coordinadora), *Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-FCPyS/Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 281-320.

2. Aziz Nassif, Alberto, "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coordinadores), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, CIDE/Taurus, 2002, pp. 295-318.

3. Bassols, Mario y Rocío Corona, "La Asamblea de Representantes en el DF. ¿Una reforma que nadie quería?", en Bassols, Mario y Gloria Gon-

zález (coord.), *Zona metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socio-económico y político*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/DDF, 1993.

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

5. Benavides, Artemio, *El PAN: la oposición constitucional y las quimeras del éxito. (Política y transición democrática en la LXV Legislatura del Estado de Nuevo León, 1988-1991)*, Monterrey, Editorial Cargo, 1992, 289 p.

6. Brasdefer, Gloria, "Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, Monterrey, Nuevo León, México, vol. IV, núms. 14-15-16, abril-diciembre, 1990.

7. Cisneros Basurto, Irma Leticia, "Gobernabilidad democrática. Reseña y análisis de la integración de las LIII y LIV Legislaturas del Estado de México", en *Apuntes Electorales*, núm. 7, Toluca, IEEM, 2ª época, enero-marzo de 2002, pp. 319-346.

8. De La Vega M., Josué N. y Hernández Chacón, Gerardo, "El Congreso de Colima: un espacio en disputa (1997-2000)", en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa/Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 445-472.

9. Emmerich, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina, "La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto, pp. 689-734.

10. Emmerich, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina, "Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXVI, núm. 109, enero-abril.

11. Espinoza, Víctor, "El congreso del Estado en Baja California. Del partido hegemónico al partido dominante: 1980-1997", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, IIS, 1998, pp. 265-286.

12. Fernández Santillán, José *et al.*, *Análisis y perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.

13. Guillén López, Tonatiuh, "Gobierno dividido en Baja California: integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995", en Lujambio, Alonso (ed.), *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, CNCP, 1996, pp. 35-68.

14. Hernández Norzagaray, Ernesto, "Rendimiento electoral y carrera parlamentaria de los diputados sinaloenses de la LVIII Legislatura. ¿La cali-

dad importa?”, en Badillo Jiménez, Margarita (coordinadora), *Comportamiento electoral y parlamentario en México y España. Una experiencia estadual*, México, IEEM/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

15. Jiménez Badillo Margarita, Solano Ramírez Gabino, “Desempeño de las elites legislativas: una descripción gráfica”, en Badillo Jiménez Margarita (coordinadora), *Comportamiento electoral y parlamentario en México y España. Una experiencia estadual*, México, IEEM/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

16. Larrosa, Manuel y Yanelly Guerra, “Composición partidaria de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal y agenda legislativa en un escenario de gobierno unificado: 2003-2006”, en Larrosa, Manuel y Pablo Javier Becerra (coordinadores), *Elecciones y partidos políticos en México*, 2003, México, UAM-Iztapalapa, 2005, pp. 157-178.

17. Larrosa, Manuel, “La agenda que quedó pendiente para el Distrito Federal: del consenso legislativo a la controversia constitucional”, en Larrosa, Manuel y Pablo Javier Becerra (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, UAM-Iztapalapa, 2005, pp. 205-217.

18. López Guzmán, Cuauhtémoc, “Configuración Parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California”, en *Estudios Fronterizos*, México, Universidad Autónoma de Baja California, año/vol. 3, núm. 006, julio-diciembre, 2002, pp. 66-88.

19. López Lara, Álvaro y Nicolás Loza Otero, “Viejos actores, nuevo poder, los diputados locales en México”, en *Polis*, México, UAM-Iztapalapa, año/vol. I, 2003, pp. 49-84.

20. López Lara, Álvaro, “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa/Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 473-506.

21. López Montiel, Gustavo (coordinador), *Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal*, México, IEDF, Colección Sinergia, núm. 9, 2009, 142 pp.

22. Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, 191 pp.

23. Lujambio, Alonso, “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coordinadores), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE/Taurus, 2002, pp. 319-345.

24. Lujambio, Alonso, “Los congresos locales: la precaria instituciona-

lidad”, en Balkin, Robert (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 169-187.

25. Mirón Lince, Rosa María, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa”, en Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coordinadoras), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 243-274.

26. Mirón Lince, Rosa María, “La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad”, en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa/Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 507-530.

27. Molina Zepeda, M. T., “Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales”, en Balkin, Robert (coordinador), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 123-151.

28. Nava Gomar, S., “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en Balkin, Robert (coordinador), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 41-75.

29. Orta Flores, S., “El Poder Legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Balkin, Robert (coordinador), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 13-40.

30. Pérez Vega, Moisés, “La debilidad Institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en *Andamios*, México, UACM, vol. 5, núm., 10, abril, 2009, pp. 253-258.

31. Peschard, Jacqueline, “1994: Voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en Alvarado, Arturo, Germán Pérez Fernández y Arturo Sánchez (coordinadores), *La voz de los votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 307-324.

32. Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, UNAM/Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 2008, 683 p.

33. Rionda, Luis Miguel, “Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación partidista, 1991-1996”, en Lujambio, Alonso (ed.), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, UAM/IFE/CNCPyAP, 1996, pp. 69-97.

34. Solt, F., “Electoral Competition. Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico’s States”, en *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, 2004, pp. 155-167.

35. Trejo, Raciél *et al.*, *Perfil y semblanza de los miembros de la I Asamblea de Representantes del DF*, México, I Asamblea de Representantes del DF, 1992.

36. Vázquez Valencia, Luis Daniel, “Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal”, México, IEDF, 2003, 261 pp.

37. Vivero Ávila, Igor, Javier Arzuaga y Mariana González Espinoza, “La especialización ideológica de la elite parlamentaria mexiquense: un ejercicio comparado”, en Badillo Jiménez, Margarita (coordinadora), *Comportamiento electoral y parlamentario en México y España. Una experiencia estadual*, México, IEEM/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

38. Wirth, Clifford J., *Democracy in Mexico's capital: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, 1992, 42 pp.