

Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Puente Martínez, Khemvirg  
Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización  
Estudios Políticos, núm. 44, 2018, pp. 65-91  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426468295003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización

## *Local Congresses in Mexico. A Model to Assess their Degree of Institutionalization*

**Khemvirg Puente Martínez\***

### **Resumen**

En este trabajo se identifican los distintos grados de institucionalización legislativa y transparencia en congresos locales de México, desde la perspectiva comparada. El objetivo general es contribuir al estado de conocimiento de la Ciencia Política sobre el desempeño institucional de las legislaturas subnacionales y explicar cómo el proceso de democratización afecta el rendimiento en materia de institucionalización y transparencia en ese nivel.

**Palabras clave:** México, congresos locales, transparencia, democracia, rendición de cuentas.

### **Abstract**

This paper identifies the different degrees of legislative institutionalization and transparency in local congresses in Mexico, from a comparative perspective. The general objective is to contribute to the state of knowledge of political science on the institutional performance of subnational legislatures and to explain how the process of democratization affects performance in terms of institutionalization and transparency at that level.

**Keywords:** Mexico, local congresses, transparency, democracy, accountability.

### **Introducción**

**E**l difícil conocer con precisión cuál es el nivel de institucionalización de una legislatura. La escasez de estudios en la materia y la fragilidad teórica del problema no han permitido un desarrollo satisfactorio de mediciones en torno a la evolución institucional de los congresos. Este texto busca contribuir al estudio de la institucionalización de los congresos locales de México, de tal forma que los especialistas puedan identificar las áreas de mayor fragilidad institucional, principalmente en los sistemas de comisiones en México.

*Recibido:* 30 de enero, 2018. *Aceptado:* 5 de marzo, 2018.

\* Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la unam, en donde se desempeña como Coordinador del Centro de Estudios Políticos. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

## La institucionalización y transparencia legislativas

El estudio de la institucionalización y la transparencia legislativas han tenido una diferencia sustantiva en los años recientes. Mientras que el primer tema ha sido estudiado por parte de los politólogos desde los años setenta y hasta la actualidad, el segundo es considerado un tema novedoso e incluso innovador en el contexto del paradigma de la rendición de cuentas de países democráticos.

La institucionalización legislativa puede ser considerada por algunos un indicador relevante de la calidad de las democracias y de la efectividad del modelo de representación democrática, ya que si una legislatura desarrolla capacidades para desempeñar sus funciones con mayor efectividad, entonces será capaz de influir en la agenda pública. Del mismo modo, una legislatura poco institucionalizada tenderá a tener una participación marginal en los asuntos públicos. Al tiempo que una legislatura define sus alcances institucionales, sus poderes legales, su ámbito de influencia y su estructura organizacional, también se precisa el tipo de políticas sobre el cual podrá influir tanto el legislador como los partidos políticos desde el ámbito legislativo. Algunos ámbitos pueden ser la definición de políticas desde la creación de leyes, establecer prioridades en materia económica y presupuestal o fiscalizar el actuar del gobierno. Entonces, la institucionalización legislativa es un proceso de largo plazo que permite a algunos órganos parlamentarios desarrollar capacidades organizacionales y adquirir influencia en las decisiones públicas. Así, por institucionalización legislativa se entiende una serie de etapas mediante las cuales una asamblea representativa adquiere autonomía política, capacidad técnica y estabilidad procedimental, que le permiten influir eficazmente en el proceso de elaboración de políticas.

Toda teoría debe tener capacidad explicativa sobre ciertos fenómenos, pero también debe contener atributos como la justificación de su relevancia, aplicabilidad, estructura y contrastabilidad empírica. Aunque dichas teorías como leyes explicativas son menos comunes, en la Ciencia Política moderna es preferible buscar los mecanismos, entendidos como los “patrones causales de aparición frecuente y fáciles de reconocer que se ponen en funcionamiento en condiciones generalmente desconocidas o con consecuencias indeterminadas” (Elster, 2010: 52); es decir, resulta más útil reconocer la “cadena causal” que sólo identificar una sola variable explicativa. En ese sentido, la teoría de la institucionalización legislativa tiene una tradición que se remonta al institucionalismo tradicional con autores como Huntington (1972), para quien este concepto permite observar cómo las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad, de tal forma que “el nivel de institucionalización de cualquier sistema político (se mide) por la adaptabilidad,

complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos” (Huntington, 1972: 22-23). Para algunos otros autores como Keohane (1969) y Sisson (1973), el diseño institucional desde las reglas internas de las organizaciones es el que va determinando el desempeño de las mismas.

Con algunos elementos de lo que posteriormente reconoce el neoinstitucionalismo,<sup>1</sup> Polsby define a una organización institucionalizada a través de tres características principales: primero, tiene fronteras bien delimitadas, es decir, se diferencia de otras organizaciones y sus miembros son claramente identificables, su membresía es restringida y sus liderazgos son definidos al interior de la propia organización. Segundo, es “compleja”, porque sus funciones son desempeñadas por las distintas partes o subunidades que integran a la organización; sus tareas son cumplidas de forma separada, aunque cada unidad interna es interdependiente del resto; así, la organización permanece unida a través de la división del trabajo interno. Tercero, la organización tiende al universalismo más que a criterios particularistas o métodos discrecionales; se le otorga un lugar privilegiado a los precedentes y se cumple con las reglas internas, el mérito se ubica por encima del favoritismo y el nepotismo; de igual modo, los códigos impersonales suplantán las preferencias individuales (Polsby, 1968: 145).

La operacionalización del concepto elaborada por Polsby ha sido sujeta de críticas por parte de quienes han intentado emplearla en legislaturas fuera de Estados Unidos o, incluso, en los congresos locales de ese país (ver Squire, 1992; Rosenthal, 2009; y Judge, 2003). En cualquier caso, todos reconocen que ha sido un punto de partida para la medición de dicho proceso. Las principales “debilidades” de las variables del concepto giran en torno a la universalidad de procedimiento y al *seniority system*, el cual supuestamente privilegia el mérito por encima de procedimientos discrecionales. Este dato resulta inoperante para legislaturas locales altamente institucionalizadas, como la de California o Nueva York, pues en ninguna de ellas existe ese procedimiento de selección de liderazgos o presidencias de comisiones y, sin embargo, sus capacidades institucionales son muy superiores incluso a las del Congreso federal. Por ello, Copeland y Patterson (1994) parten de la idea de que prácticamente todos los parlamentos del mundo tienen algún nivel de institucionalización y que sus capacidades dependen de su propio sistema político y del papel que se les asigna en ese contexto espacial y temporal particular.

La disciplina debe, por tanto, según estos autores, enfocarse no sólo en cómo se han institucionalizado las legislaturas, sino que una vez que se ad-

<sup>1</sup> Sobre el papel que ha tenido el enfoque institucional en los estudios legislativos, se recomienda el “estado del arte” elaborado por David Judge (2008: 115-151).

vierte que ya lo han hecho, debe dedicarse un esfuerzo analítico disciplinar para explicar cómo cambian y evolucionan a lo largo del tiempo y se adaptan a nuevas circunstancias, pues de eso depende cómo se desempeñan en diversas materias y si efectivamente cumplen sus funciones. Se parte de la idea generalizada de que las legislaturas y parlamentos se *convierten* en instituciones a lo largo del tiempo cuando exhiben *autonomía* (respecto de otras organizaciones), *formalidad* (mediante reglas de procedimientos escritas y respetadas), *uniformidad* en las funciones que desempeñan, como crear leyes y supervisar el funcionamiento del gobierno, que son dos funciones básicas que toda legislatura debería ejercer, y *complejidad*, que se refiere a que las funciones son desempeñadas por un sistema complejo de comisiones especializadas y grupos parlamentarios perfectamente organizados que dividen su labor asignando tareas a legisladores, quienes por ese motivo se especializan en diversas actividades parlamentarias y temáticas de la agenda pública (ver Copeland y Patterson, 1994: 1-11).

Otras de las críticas de cómo se ha operacionalizado el concepto de institucionalización legislativa en perspectiva comparada, es que el modelo empleado fue diseñado básicamente para evaluar el cambio y evolución institucional del Congreso de Estados Unidos; en consecuencia, el resto de los parlamentos del mundo han evolucionado en formas tan diversas y alcanzado niveles de institucionalización óptimos para su desempeño. Estas críticas han sido compiladas por Power y Rae (2006); y como lo señala Morgenstern para el caso de las legislaturas latinoamericanas, se debe partir del principio de que las decisiones que toman los legisladores para organizarse internamente “están en función de los contextos institucionales en los cuales operan [...] las legislaturas latinoamericanas han comprado sólo algunas partes del modelo organizacional del Congreso norteamericano que encajan con sus necesidades y esas necesidades varían significativamente en cada país ” (2006: 84).

Pese a estas críticas que son atendibles y deben ser tomadas en consideración en la delimitación conceptual tanto de *institucionalización* como *transparencia*, un concepto “corresponde casi siempre a un conjunto complejo de fenómenos y no a un fenómeno simple y directamente observable” (Lazarsfeld: 1958: 37), por muy relevante que sea el caso observado, así que la propuesta de operacionalización del concepto que aquí se presenta es congruente con la idea de que “la complejidad de los conceptos utilizados en las ciencias sociales es tal, que su traducción operativa exige una pluralidad de dimensiones” (Lazarsfeld, 1958: 38); por tal motivo, se seleccionan distintas dimensiones sobre un mismo concepto. El estudio de Beer (2003) es de las escasas investigaciones de la aplicación de este fenómeno en legislaturas

subnacionales mexicanas y asocia el cambio institucional a la competencia electoral a nivel local, que se derivó de las reformas electorales de los años noventa. Aquí se demostrará que este supuesto no se corresponde con la evidencia empírica en los años recientes.

La institucionalización legislativa será entendida aquí como el proceso mediante el cual una legislatura adquiere capacidades institucionales a lo largo del tiempo a través de tres dimensiones: el establecimiento de *fronteras institucionales* con respecto a otras organizaciones de tipo político externas a la legislatura; *complejidad organizacional*, entendida como la especialización a través de la división en subunidades de las tareas encomendadas a la legislatura como un todo; y *formalidad e universalidad de procedimientos* que se refiere a la creación y aplicación general de normas y reglas procedimentales y de comportamiento que regulan las actividades ordinarias de la organización. A través de estas dimensiones se puede observar cómo una legislatura o algunos de sus órganos van adquiriendo o desarrollando estas capacidades que les permitan incidir en la agenda pública y así desempeñarse con eficacia en su actividad parlamentaria.

## El contexto legislativo subnacional mexicano

El caso de México es propicio para un análisis de este tipo por diversos motivos. La mayoría de los estudios legislativos en el país se ha concentrado en el análisis y observación de diversos aspectos del Congreso federal (principalmente la Cámara de Diputados) por una razón fundamental: hasta antes de la pluralidad política, el poder político estaba centralizado en el Ejecutivo y en la lógica de las sucesiones presidenciales que daban la pauta a los ciclos de poder, mientras el análisis político también incorporaba el estudio del Partido Revolucionario Institucional.<sup>2</sup> Las legislaturas locales habían sido poco estudiadas. Hasta antes de 1974, cuando el entonces partido hegemónico tenía la membresía de todos los espacios de representación política en las legislaturas locales, la vida parlamentaria subnacional era marginal. El papel de los legisladores era de carácter político pero no propiamente legislativo o representativo, pues la responsabilidad de presentar proyectos de leyes recaía en los gobernadores; mientras, los diputados locales se caracterizaban por legitimar las decisiones que desde las oficinas gubernamentales se diseñaban para ser autorizados sólo formalmente por el Legislativo local.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ver los textos clásicos contemporáneos de González Casanova (1965), Cosío Villegas (1972), Carpizo (1976), Garrido (1982), por mencionar algunos de los más representativos.

<sup>3</sup> Esto ya se ha demostrado con suficiente evidencia empírica en otro lugar (ver Puente y Villagómez, 2011).

Como lo observó Lujambio (2000), la historia de la pluralización partidista en los congresos locales de México inició en 1974, pues una decisión política tomada desde el centro del país obligó a las legislaturas a modificar sus leyes electorales para permitir la competencia electoral, ya que en un acuerdo con el Partido Acción Nacional se incluyó la figura de diputados de partido en algunas constituciones locales; posteriormente con la reforma de 1977, se reformó la Constitución para incluir el párrafo V, que a partir de entonces establecería que “los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”, debido a que hasta ese momento las leyes locales imponían diversos obstáculos para la participación de los entonces partidos minoritarios.

México es un buen caso para observar los cambios institucionales derivados de procesos de democratización en las últimas décadas. La incorporación del principio de elección de representación proporcional dio lugar a que mientras en 1974 sólo el 0.5% de los diputados locales del país era electo por ese principio, para 1987 eran 230 de 767 diputados locales en el país y para 1999 ya eran 438 de 1 108; es decir un 40%. Igualmente, este cambio significó que del 100% de los diputados locales del país que pertenecían al PRI en 1974, hacia finales de la década de los años noventa pasó al 49.64% (Lujambio, 2000: 55-57), y con ello dio inicio una era de mayor pluralidad aunque no necesariamente de un cambio sustantivo en el poder que ejercían esos diputados, pues su desempeño era de tipo testimonial y no efectivo o como equilibrio de poder. La pluralidad reactivó la actividad política de las legislaturas locales y representó el inicio de la transformación hacia el rediseño de la organización interna y de los procedimientos mediante los cuales se definían los asuntos de la agenda legislativa.

Al igual que sucedía en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales estaban diseñadas para la existencia de un partido mayoritario que controlara todos los órganos de dirección y de gobierno interno. La llamada “Gran Comisión” que existía hasta 1999 en la Cámara de Diputados federal se replicaba en todas las legislaturas locales. Esta comisión debía integrarse mayoritariamente por miembros de un partido político y era el órgano de gobierno interno, desde donde se ejercía el control del presupuesto interno, del procedimiento legislativo y ahí se definía la agenda de asuntos que se incorporaban al orden del día de las sesiones ordinarias. La Gran Comisión tenía también, entre sus responsabilidades, designar a los integrantes de las comisiones ordinarias de la Cámara. Así, mediante el control de esa comisión en todos los congresos, a pesar de la pluralidad partidista naciente, el PRI pudo mantener la hegemonía en los mismos y controlar incluso las actividades de sus comisiones legislativas. Este mecanismo empleado para controlar la actividad parlamentaria local

empezó a cambiar en 1999 cuando se aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso y, en consecuencia, los congresos locales se vieron presionados por los partidos políticos de oposición para rediseñar sus reglas internas, órganos, procedimientos y funciones para incorporar a todas las fuerzas políticas que hasta entonces se encontraban subrepresentadas en los órganos de gobierno y dirección. Incluso, hasta 2013, todavía trece entidades conservaban la figura de “Gran Comisión” (Baja California Sur, Coahuila, Durango, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán) para dotarse de gobierno interno en la legislatura.

Un rasgo definitivo del diseño institucional de las legislaturas en México, locales y federales, ha sido la prohibición para la reelección inmediata a través de una importante reforma constitucional aprobada en 1934. Dicha reforma tuvo como propósito principal construir un dispositivo disciplinario al interior del partido y crear un sistema de estímulos y sanciones. Así, los aspirantes a ocupar algún cargo de elección en el Congreso federal debían registrarse (formal e informalmente) a través del Comité Nacional del partido y así garantizar la lealtad hacia los liderazgos del partido que controlaban los mecanismos de postulación de candidatos. Ese modelo se reprodujo a nivel subnacional y aunque los equilibrios entonces existentes eran al interior del partido, los gobernadores se fueron convirtiendo en administradores del poder local. Este régimen político interior no formal conservó las mismas características del sistema político mexicano presidencialista: un orden constitucional de carácter presidencial (división de poderes y funciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), una mayoría legislativa en el Congreso que no era desafiada por los partidos minoritarios, un liderazgo moral del titular del Ejecutivo sobre el partido político y que los legisladores del partido tuvieran alta cohesión o disciplina (Weldon, 2002). Mediante esos rasgos institucionales formales e informales, los titulares del Ejecutivo lograban mantener bajo control no sólo a las cúpulas del partido, sino a los legisladores que dependían de la disciplina partidaria para dar continuidad a sus carreras políticas. Por ello, Lujambio afirmó que “el hiperpresidencialismo mexicano nace en realidad no en 1917, sino en 1935-1936, con Lázaro Cárdenas” (1995: 166), ya que se refería a las nuevas reglas de acceso al poder y a la centralización del mismo a través de la corporativización del partido.

El tránsito a la democracia a nivel subnacional ha sido desigual en los niveles federal y local. Esto puede observarse a través de los cambios institucionales arrojados por la pluralidad partidista en los espacios de representación formal y cómo éstos se tradujeron en una nueva correlación de fuerza al interior de los congresos. Por un lado, se puede observar que la Cámara de Diputados sufrió un rediseño institucional importante a partir de 1997,

cuando el PRI perdió la mayoría legislativa en esa Cámara, con la creación de instrumentos como un órgano de gobierno plural; en donde estuviesen representados todos los partidos políticos; mayor estabilidad en las mesas directivas, que pasaron de ser electas mensualmente a un año de duración con integración plural, la creación de una gaceta parlamentaria que permitiera a los legisladores conocer con anticipación los asuntos que resolvería el Pleno; un canal de televisión del Congreso encargado de la transmisión de las sesiones plenarias y de comisiones; un rediseño del número de comisiones y del mecanismo de elección de miembros de las mismas.

Por su parte, el Senado no realizó modificaciones en su operación, aunque sí adaptó sus órganos de dirección y gobierno a la realidad de pluralidad política y competencia que cada día se volvía más evidente en el ámbito parlamentario. Sin embargo, los congresos locales no pasaron por ese mismo camino de reformas a su organización interna de forma inmediata. Por el contrario, incluso en entidades con alta competencia electoral, las mayorías entonces dominantes resistieron todo tipo de cambios a la forma en que se organizaba y distribuía el poder en las propias legislaturas. Por ello, en este trabajo se propone medir justamente el nivel de institucionalización a través de la unidad de observación más relevante de cualquier Congreso o Legislatura: su sistema de comisiones legislativas.

El grado de institucionalización de los sistemas de comisiones se explica: a partir de su permanencia a lo largo del tiempo, tamaño que permita tomar decisiones en tiempos óptimos, simetría con la estructura del gobierno, jurisdicción exclusiva, especialización de sus integrantes, facultad de contar con poderes extensivos, proceso legislativo, número de reuniones y disponibilidad de recursos anuales. A mayor coincidencia de estos factores mayor será la institucionalización y la capacidad de influir en las decisiones del Pleno con autonomía de las líneas de actores externos, diferentes a los partidos políticos.

Con objeto de conocer el grado de institucionalización legislativa de los sistemas de comisiones en los congresos locales de México, se evalúan 32 entidades federativas mediante los nueve factores mencionados. Los resultados permitirán responder en alguna investigación posterior cuestiones sobre ¿qué factores determinan la fragilidad institucional? y ¿ayuda en algo la alternancia y / o la existencia de gobiernos divididos en el comportamiento o desempeño institucional?

## Una medición

La institucionalización, vista desde las comisiones legislativas, permite analizar el comportamiento y desempeño de las legislaturas en un escenario

escasamente estudiado. Mattson y Strom (1996) señalan que el “escenario de comisión” se ha convertido en una etapa clave del proceso político de la actualidad. Prácticamente todos los parlamentos del mundo cuentan con un sistema de comisiones encargado de emitir opiniones y tomar decisiones en materia legislativa y de supervisión en las tareas del gobierno. En un clásico, Woodrow Wilson afirmó que el Congreso norteamericano cuando sesionaba en Pleno era “un Congreso en exhibición, mientras que un congreso en sus salones de comisiones es un congreso trabajando” (Wilson, 1885 [2002]: 46). Y más de un siglo después así lo han confirmado Longley y Davidson, quienes después de un análisis comparado concluyen que no sólo en Estados Unidos sucede que cuando una Legislatura cuenta con capacidad de tomar decisiones políticas e influir en la agenda, suele tener un sistema de comisiones altamente desarrollado, especializado y competente (1998: 229).

Lo mismo sucede en otras legislaturas del mundo y en nuevas democracias, donde queda claro que “si queremos entender a los parlamentos como órganos de trabajo, debemos examinar las comisiones que es donde el trabajo parlamentario realmente se hace” (Olson y Crowther, 2002: xiii). El trabajo temático y en detalle que se desarrolla de manera permanente en las comisiones, otorga a sus miembros niveles de especialización distintos al del resto de los legisladores; el personal de apoyo goza de ese beneficio. A ello se agrega que en la mayoría de los parlamentos del mundo se otorga a sus comisiones ordinarias, donde las hay, el privilegio de opinión o dictamen sobre los proyectos de ley que le son presentados, así como el papel que desempeñan las comisiones en la supervisión y fiscalización de políticas públicas. En ambas funciones, las comisiones pueden ser fundamentales y su capacidad depende del diseño del sistema de comisiones; es decir, el diseño, organización y operación del sistema de comisiones de una legislatura puede determinar la capacidad de tomar decisiones por dos motivos: el régimen jurídico señala cuál es el papel que desempeña una comisión como parte del procedimiento legislativo ordinario. Cuando el dictamen de una comisión es necesario para la aprobación de los proyectos por el Pleno, ésta debe contar con ciertas características que le permitan tomar las decisiones de manera informada y profesional. Lo mismo sucede en las actividades de control parlamentario. Esas son las principales razones por las cuales las comisiones sirven como unidades de análisis en el modelo que se aplica para observar el desempeño en el proceso de institucionalización y la política interna de transparencia, así como en la variable interviniente: pluralidad partidaria.

La teoría de la institucionalización legislativa explica la evolución a lo largo del tiempo de las legislaturas como organizaciones políticas; describe una

serie de etapas mediante las cuales una asamblea representativa adquiere estabilidad procedimental, autonomía y capacidad técnica y política para influir eficazmente en la elaboración de políticas. Se trata de un concepto no lineal-temporal, ya que una institución política puede sufrir tanto institucionalización como desinstitucionalización, dependiendo de los factores de riesgo asociados al desarrollo de capacidades institucionales.

Aquí se operacionaliza el concepto mediante nueve variables (descritas a continuación) agrupadas en tres dimensiones: *fronteras institucionales* (permanencia/estabilidad, simetría burocrática, jurisdicción exclusiva y poderes extensivos); *complejidad organizacional* (tamaño, especialización y periodicidad de reuniones); *formalidad y universalidad de procedimientos* (proceso legislativo).<sup>4</sup>

#### i) Variable *permanencia/estabilidad*

La permanencia de una organización legislativa a lo largo del tiempo permite evaluar si corresponde con la determinación legal (la renovación y duración de la misma debe ser establecida constitucionalmente), y si ésta no se enfrenta a presiones externas que impidan su trabajo ordinario o que las reuniones no tengan regularidad o calendario oficial. Se considera un bajo nivel de permanencia cuando las reuniones son tan escasas que, en los hechos, poco puede hacer el Congreso en la discusión de la agenda pública. Una legislatura con bajo nivel de permanencia es también aquella que está amenazada por actores externos, que se le bloquea para desempeñar su tarea, o bien cuando sus órganos internos –como las comisiones legislativas– desaparecen de una legislatura a otra, se modifica su integración o los asuntos y temáticas de las cuales son responsables. Así, una Legislatura con altos niveles de estabilidad en su sistema de comisiones es aquella que no sólo conserva el mismo número sino, además, la existencia de sus comisiones está garantizada independientemente de la correlación de fuerzas o de los liderazgos internos.

En este sentido, la permanencia-estabilidad se entiende como la invariabilidad de los órganos de trabajo legislativo (comisiones) a lo largo del tiempo, es decir, una legislatura y la consecutiva. De darse una interrupción a la temática o integración de las comisiones en legislaturas como las mexicanas,

<sup>4</sup> En febrero y marzo de 2016 se realizó una prueba piloto de aplicabilidad y un ejercicio de medición exclusivamente con la información disponible de los portales de internet de cada Legislatura local de México. En principio, rastreo la información en las propias páginas de internet de los Congresos, aunque se reconoce que puede existir información adicional en otros sitios. Por el limitado tiempo en el cual se realizó este primer ejercicio de monitoreo (del 14 de febrero al 15 de abril de 2016), no fue posible realizar un análisis exhaustivo de otras fuentes de información para la elaboración del proyecto, pero que sí serán útiles en el trabajo de campo.

donde no hay posibilidad de reelección inmediata, se afecta considerablemente la continuidad del trabajo, pues la continuidad del personal y de los procesos legislativos iniciados en una legislatura tienden a desaparecer en la siguiente legislatura. Por tanto, el índice de permanencia de las comisiones se mide a través de la variación del número de comisiones existentes en la más reciente legislatura con respecto a la legislatura anterior. Si la anterior legislatura no cambia en número y temas con respecto a la actual o base, el valor es de 1 y se le van restando el porcentaje que corresponda al número de comisiones que se crean o desaparecen de una legislatura a otra respecto al número total de la legislatura más reciente. Es decir, si una comisión obtiene el valor de 1, significa que no existe variación numérica y temática en el número y jurisdicción de las comisiones de una legislatura a otra. En un ejemplo donde la actual legislatura tiene 20 comisiones temáticas, de las cuales dos fueron creadas en esta legislatura y desaparecieron otras dos de la legislatura anterior, se considera que son cuatro comisiones las que no tienen permanencia y que representan un 20% del total de la actual. De ser así, el índice de permanencia para este caso sería de 0.8 en una escala de 0 a 1.

#### ii) Variable *simetría burocrática*

La simetría burocrática se refiere a la correspondencia entre la estructura del sistema de comisiones legislativas con la estructura de la burocracia que se encuentra bajo la responsabilidad del Ejecutivo. Una legislatura institucionalizada debe ser capaz de servir como contrapeso del Poder Ejecutivo, pero también tener puentes de comunicación permanente que normalicen la relación política interinstitucional entre Ejecutivo y Legislativo. Este tipo de arreglos institucionales, denominado “paralelismo burocrático” (Norton, 1998), facilita el escrutinio y la hechura de leyes por grupos especializados temáticamente en los asuntos que son prioritarios para alguna sociedad determinada. De esta manera, los legisladores miembros de una comisión temática pueden desarrollar capacidades de supervisión, seguimiento, evaluación e incluso de formulación de políticas de un sector específico y así lograr un mayor nivel de institucionalización e influencia. La construcción de este indicador se realiza mediante la medición que resulta de observar las comisiones existentes en el Congreso local y las dependencias gubernamentales con nivel de Secretaría reconocidas formalmente a través de las leyes orgánicas de la administración pública estatal.

De modo que el valor de la unidad corresponde a la simetría perfecta entre comisiones y dependencias gubernamentales. La simetría sirve como referente para deducir el porcentaje que resulte de la diferencia entre el número y temáticas de dependencias y comisiones. En el caso de los congresos

locales y de las cámaras del Congreso federal de México, éste ha sido uno de los obstáculos para la institucionalización de sus sistemas de comisiones, porque son vistas más como una plataforma de proyección político-electoral para quienes las presiden que como órganos técnico-políticos de apoyo a las tareas parlamentarias. Esto ha significado que en los últimos quince años exista una tendencia al incremento de comisiones como una medida de favorecimiento o mecanismo de compensaciones políticas para los legisladores al interior de sus grupos parlamentarios. Esto no ha reducido el trabajo parlamentario; por el contrario, este creciente número de comisiones no ha logrado abatir el rezago de dictaminación a proyectos legislativos ni ha sido más efectiva su actividad en la supervisión y fiscalización del gobierno.

iii) Variable *jurisdicción exclusiva*

Si una comisión legislativa tiene bien delimitadas las fronteras de sus responsabilidades, es decir, si el propio organismo legislativo le define cuál es su tarea y ámbito de acción, su actividad podrá ser más efectiva y menos dispersa. No basta con que las comisiones se nombren por temas, sino que los integrantes de la comisión, el resto de legisladores y el público, reconozcan cuáles son los asuntos que pueden y deben encargarse. Las leyes orgánicas y reglamentos de los congresos suelen establecer los nombres de las comisiones o comités, pero pocas veces se delimitan los asuntos que deben atender y queda a juicio de los órganos de gobierno la designación de los órganos técnicos responsables de dictaminación o seguimiento a políticas de sectores específicos. Cuando no están bien delimitadas las responsabilidades de las comisiones, se suele emplear un procedimiento de dictaminación conjunta o “comisiones unidas”, donde dos o más comisiones son responsables del dictamen o trámite legislativo correspondiente. Este tipo de procedimientos son contrarios a la institucionalización, porque dispersan la actividad legislativa y suelen provocar que las decisiones sean más lentas e incluso que se beneficie el *statu quo* al incorporar más actores o jugadores con veto al proceso decisorio. El cálculo de este índice se realiza de manera sencilla; cuando una legislatura local cuenta con un marco normativo que regula y delimita claramente los ámbitos de jurisdicción exclusiva de cada una de las comisiones legislativas, se le asigna la unidad. Si lo hace de manera ambigua o sólo para unas pocas comisiones, es 0.5, mientras que cuando no hay ninguna previsión normativa es de cero, pues el turno de asuntos depende discrecionalmente de los órganos de gobierno. El índice de jurisdicción exclusiva se calcula por medio de la desviación media entre el número de comisiones y aquellas que tengan reglamentación exclusiva para la materia de su competencia.

iv) Variable *poderes extensivos*

El concepto *poderes extensivos* alude al hecho de que las comisiones legislativas tengan la capacidad de ir más allá del dictamen de leyes o de la supervisión o seguimiento del gobierno, sino que permita, con un marco normativo vigente y respetado, convocar a servidores públicos a reunirse o comparecer ante ellos para analizar los asuntos de su competencia. Este indicador busca medir el nivel de autonomía y capacidad de influencia que tienen las comisiones legislativas, pues para desempeñarse con efectividad requieren de la posibilidad legal de citar a comparecer a funcionarios públicos. Incluso, aunque esa facultad no sea ejercida, los funcionarios públicos saben que pueden ser sometidos al escrutinio público de su desempeño en comisiones y estarán más dispuestos a atender solicitudes de información o colaborar más estrechamente que cuando las comisiones no tienen esa capacidad. El índice de poderes extensivos se calcula asignando el valor de 1 a las comisiones que pueden citar a comparecencia a funcionarios, sin necesidad de que exista mediación de algún otro órgano de gobierno; 0.5, si se requiere la intermediación, pero no la autorización de otro órgano; y es 0 si necesita la aprobación de otro órgano o simplemente no puede citar a comparecer.

v) Variable *tamaño*

El número de integrantes de cualquier órgano colegiado afecta el desempeño del mismo, pues a mayor número de integrantes menor es la posibilidad de deliberación y de que los asuntos sean analizados con cierto nivel de detalle que permita conocer a profundidad los proyectos que le son turnados. Por el otro lado, una comisión puede ser pequeña (en algunos congresos son tres miembros por cada comisión), pero esto impide la participación de los grupos parlamentarios minoritarios; y el efecto de que se impida la participación de este sector, es que las decisiones tienen un costo adicional cuando son deliberadas en sesión plenaria. Una comisión legislativa debe contar con capacidad deliberativa pero no tener un número ilimitado de miembros que impida alcanzar acuerdos. Debido al promedio de miembros de una legislatura local, se estima que un número adecuado, es decir, que permita la participación de las minorías pero que impida que el número de miembros sea tan alto que obstaculice la construcción de acuerdos, es de igual o menos que el 10% del Pleno como integrantes. La medición de este indicador se hace calculando el número de comisiones con igual o menos del 10% del Pleno como integrantes entre el total de comisiones de la legislatura.

#### vi) Variable *especialización*

Una legislatura institucionalizada selecciona a los liderazgos de los grupos parlamentarios, de las comisiones y de los órganos de gobierno, con base en su experiencia, perfil y capacidad. De la misma forma, cuando las comisiones suelen tener relativa autonomía o procedimientos claros para ocupar los cargos directivos de las mismas, se habla de que los niveles de institucionalización se han elevado. Uno de los criterios de selección de presidentes o secretarios de comisiones legislativas en un sistema institucionalizado descansa en la experiencia legislativa y temática de los propios legisladores. En la Cámara de Representantes de Estados Unidos, caracterizada por elevados niveles de especialización, la facultad de designación de los presidentes de comisiones está reservada formalmente para la mesa directiva, pero en realidad suele emplear un mecanismo informal (*Seniority system*) donde el legislador con mayor experiencia como miembro de la comisión suele ser designado presidente de la misma. Una legislatura donde la experiencia o la formación de los propios legisladores no es tomada en cuenta para la integración de comisiones sino por criterios o presiones externas, disminuye la especialización de la actividad interna y va en detrimento de la calidad del trabajo legislativo de estos órganos. Se considera un sistema de comisiones especializado cuando los miembros de las mismas tienen experiencia en los temas de la propia comisión de la cual forman parte. Cuando los *amateurs* de la política ocupan los cargos de mayor responsabilidad en las comisiones, el costo de la curva de aprendizaje corre a cargo de la propia comisión y de sus actividades. Para la medición necesaria de esta variable se utiliza un indicador de experiencia donde se rastrea la experiencia profesional, legislativa y/o temática del legislador o legisladora quien preside la comisión, así el valor de la unidad se otorga al sistema de comisiones donde sus presidentes cuentan con esta experiencia tanto profesional como legislativa, y se asigna 0.5 en los sistemas donde el presidente sólo tiene una de éstas y 0 donde no cuente con experiencia alguna. Para la prueba piloto realizada en febrero y marzo de 2016 se buscó la información de cuatro comisiones que son comunes en todas las legislaturas o sus equivalentes: Desarrollo Social, Hacienda o Finanzas, Justicia y Gobierno o Gobernación).

#### vii) Variable *periodicidad de reuniones*

La única forma de que las comisiones legislativas puedan desarrollar capacidades, es a través de reuniones periódicas programadas mediante calenda-

rios anuales de trabajo que les permitan planear la ejecución de sus tareas. Una comisión que cuenta con una larga lista de responsabilidades, personal especializado, una presidencia o membresías con experiencia y un número de integrantes adecuado para la deliberación y la cooperación, será inútil si la comisión no se reúne. Este indicador resulta clave para contrastar lo que un reglamento señala u obliga frente a lo que realmente sucede en el trabajo en comisiones. Así, se mide si existe alguna normatividad que obligue a cierto número de reuniones de las comisiones y el número de reuniones reportadas oficialmente por las comisiones. El índice de reuniones de las comisiones se mide dividiendo el número de comisiones con doce o más reuniones (en un año determinado) entre el total de comisiones del Congreso.

#### viii) Variable *proceso legislativo*

El diseño operativo de una legislatura determina en cierta medida su capacidad de tomar decisiones. Un régimen jurídico preciso debe indicar cuál es el papel que desempeñan las comisiones y qué estatus reciben los dictámenes que éstas generan; todo ello, dentro del procedimiento legislativo. Esta variable es observada mediante dos indicadores: que la asamblea considere a las comisiones como único órgano legítimo capaz de producir un dictamen válido para el resto de sus iguales, y que el dictamen u opinión de las comisiones sea una condición previa ineludible para la aprobación de los proyectos en el Pleno. Por ello, la variable proceso legislativo se refiere a la existencia de una normatividad del procedimiento de dictamen que realizan las comisiones y a la necesidad de que dicho dictamen exista antes de ser votado en el Pleno. Se calcula dicho índice asignando el valor de la unidad si la ley de la legislatura respectiva expone que es necesario que las comisiones emitan dictamen y ese proceso está reglamentado; se asigna un valor de 0.5 si la norma prevé la necesidad de un dictamen, pero no existe reglamentación o procedimientos específicos para realizarlo o darle trámite, y 0 (cero) si no se explicita un proceso ni dictaminación de las comisiones.

#### ix) Variable *recursos*

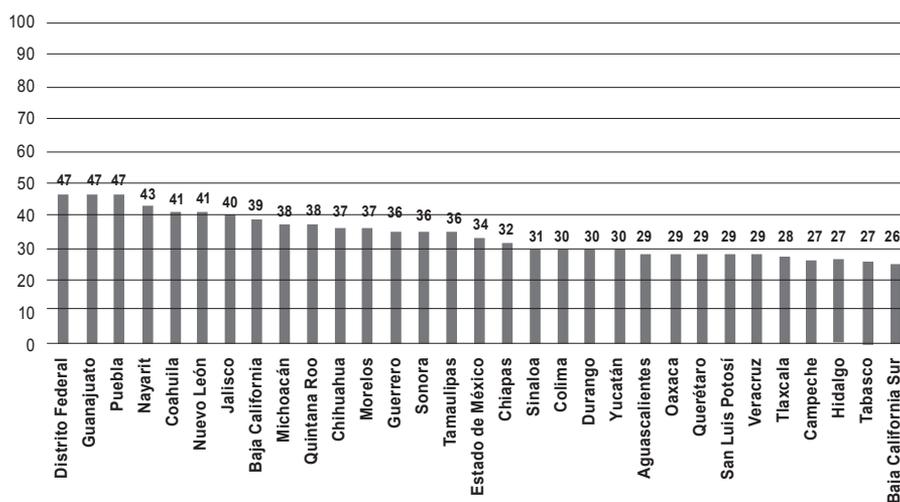
Una legislatura requiere contar con suficientes recursos económicos para desempeñar sus funciones con eficacia, de lo contrario no podrá contar con legisladores profesionales, servicios de apoyo y asesoría o condiciones de trabajo adecuadas. Esta variable es muy difícil de operacionalizar, porque deseablemente se debería medir si un sistema de comisiones cuenta con

recursos y cómo lo ejerce, así se podría evaluar si el destino de los recursos abona a su institucionalización. Sin embargo, los resultados de la observación de las pruebas piloto confirman que la ausencia de información legislativa y del uso de recursos económicos hacen prácticamente imposible saber cómo ejercen los recursos las legislaturas locales. Como resultado de la operacionalización del concepto, es el único indicador que no observa específicamente al sistema de comisiones, sino al presupuesto de la legislatura, por ser el único dato disponible vía remota. Se otorga el valor de la unidad cuando el presupuesto asignado al Poder Legislativo representa al menos el 2% del total del presupuesto estatal asignado en el año fiscal vigente. Quizá es la más frágil de las mediciones y observaciones, ya que se puede argumentar que el monto de recursos disponible no necesariamente significa que los mismos son ejercidos con precisión y efectos directos en la actividad legislativa de las comisiones, o que no se cometen desvíos. Sin embargo, es el único dato disponible que nos permite tener una idea cercana del monto de recursos que emplea una legislatura para su actividad interna, del que debemos suponer sólo una parte es dedicada al trabajo en comisiones. Se calcula sobre una base del 2% debido a que un porcentaje mayor del presupuesto pondría en entredicho el principio de separación de poderes, ya que otorgaría al Legislativo la posibilidad de influir mediante el gasto público en los programas gubernamentales más allá de su tarea de autorizar y supervisar el gasto. Se emplea dicho porcentaje de referencia, pues se encuentra en el rango promedio de las asignaciones presupuestarias a legislaturas democráticas.

La variable dependiente *transparencia*, como se aclaró previamente, se refiere al desempeño de los órganos públicos respecto del acceso y disponibilidad de la información que generan, administran o utilizan, como parte de sus responsabilidades públicas. En el caso de los sistemas de comisiones de legislaturas subnacionales, la observación de este tipo de variables tiene diversos obstáculos precisamente por la ausencia de información. En 2015, la Alianza para el Parlamento Abierto que agrupa a organizaciones de la sociedad civil que promueven una agenda en materia de acceso a la información, presentó un reporte donde se destacaba que ninguna legislatura local del país cumplía con al menos el 50% de los indicadores que midieron en su modelo, como se muestra en el siguiente gráfico. Solamente la Cámara de Senadores apenas superó con un 52% ese umbral.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El primer trabajo que se registra en México sobre transparencia legislativa subnacional es de Puente (2011), que evalúa la accesibilidad a la información legislativa mediante un modelo de contraste con 106 indicadores en las 32 legislaturas locales (Puente, 2011). Este estudio es reconocido por la Auditoría Superior de la Federación como un trabajo único en su tipo y es la referencia sobre el tema en el libro *Perfil de México* (ediciones 2012 y 2013) que publica ese órgano constitucional.

### Índice de Parlamento abierto en México, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de APA (2015).

Como resulta obvio, la medición de Parlamento Abierto no es equivalente a una medición sobre transparencia y tampoco lo es en sistemas de comisiones. Por ello, para la operacionalización de esta variable se crea un índice de transparencia legislativa de las comisiones, aplicable tanto a legislaturas locales como nacionales, aunque en este proyecto se aplicará exclusivamente a subnacionales. Se evalúa la disponibilidad de información de las actas de sesiones de comisiones en donde se detalle la actividad de asistencia, asuntos tratados, resoluciones, documentación recibida para elaborar dictámenes y los acuerdos aprobados y rechazados; además se evaluará si las sesiones de comisiones son de acceso libre ya sea por vía remota (transmisión en vivo vía internet por *streaming*) o bien mediante otros canales como aquellos en donde su infraestructura les permite transmitir mediante televisoras locales o incluso a través de canales de comunicación parlamentarios. La transparencia del trabajo en comisiones permite conocer si el proceso deliberativo permite la interlocución con la ciudadanía en general y si las opiniones externas a las comisiones son tomadas en cuenta o, al menos, consideradas para la emisión de los dictámenes o acuerdos de las comisiones. Sería deseable contar con información sobre los mecanismos de retroalimentación con que cuentan las comisiones legislativas locales,

pues de esa forma se verifica que existan períodos de consultas públicas respecto a lo que se legisla.<sup>6</sup>

## Resultados

Toda la información fue obtenida de fuentes primarias. los portales de internet de las respectivas legislaturas. En este trabajo, que sirvió como prueba piloto, se pudo observar lo siguiente en cada una de las variables:

En cuanto a permanencia, doce congresos están por debajo del promedio (0.757), el resto lo superan notablemente. Llama la atención el bajo desempeño de Baja California, Tlaxcala, Tabasco y Zacatecas. Es importante señalar que su bajo rendimiento no implica que no existan comisiones que permanecen, en todas las legislaturas hay organismos internos inalterables; no obstante, la integración o desaparición de muchas comisiones terminó por perjudicarles en su resultado.

Respecto del tamaño de comisiones, solamente 12 de 32 entidades se ubican por arriba del promedio (0.331); sin embargo, es claro el bajo desempeño que tienen los congresos locales en este indicador, pues sólo cerca de un tercio están por arriba de 0.5, mientras que 18 entidades obtuvieron menos de 0.3. Baja California Sur y Guerrero son ejemplos claros de sistemas de comisiones donde el tamaño no sólo es el adecuado para la deliberación y la integración de minorías políticas, sino que también se encuentra reglamentado e institucionalizado, pues entre legislaturas el número de participantes en comisiones es estable y no se modifica. No es posible argumentar que ésta sea siempre la mejor respuesta para legislaturas que, como las que obtuvieron más bajos resultados, guardan relaciones muy dispares entre comisiones con respecto a sus miembros.

La simetría burocrática, que se refiere a la similitud temática existente entre los órganos gubernamentales y la división del trabajo y organización del sistema de comisiones, se encontró que poco menos de la mitad de los congresos está por arriba del promedio (0.211). No obstante, ninguno sobrepasa el 0.5, lo cual indica que, en general, hay una baja capacidad para evaluar, modificar y proponer políticas al Ejecutivo, ya sea porque no se cuenta con comisiones que correspondan a las temáticas sustantivas de las Secretarías

<sup>6</sup> Con el afán de verificar la aplicabilidad del índice, se realizó un primer ejercicio entre el 17 y el 22 de febrero de 2016 para conocer la disponibilidad de información en este rubro. Se asignó el valor de la unidad cuando las comisiones de los congresos locales hacen públicas las actas de sesiones de las mismas con la información ya referida y las sesiones son transmitidas en vivo a través de medios remotos. Cuando solo una de las dos condiciones se cumplía, entonces se asignaba la mitad del valor de la unidad.

de Estado o porque hay un excedente que impide el buen desempeño del cuerpo legislativo en su conjunto. En el caso de Nayarit, aunque sería posible debatir la semántica de las comisiones y de las Secretarías, es claro que la duda persiste en cuanto a la correspondencia del sistema de comisiones; y si esto sucede a grandes rasgos (es decir, por la nominación de los órganos), no es difícil pensar las repercusiones cuando de dividir el trabajo se trata.

La jurisdicción exclusiva es evidente en veinticuatro entidades donde tienen dentro de sus reglamentos y leyes especificaciones, por comisión, claras las tareas, obligaciones y temas que le son propias a cada comisión que integra al Legislativo. Seis entidades sólo marcan de manera general las responsabilidades y dos no cuentan con alguna especificación. En el caso de Hidalgo, simplemente no existe norma que regule la exclusividad de las comisiones; Chihuahua, por otro lado, establece la función de la Comisión de Fiscalización (“como conducto de comunicación”), mas no brinda más información de los temas que le serán turnados a ésta o a las demás comisiones.

Respecto a la especialización, se evaluaron solamente cuatro comisiones en cada una de las legislaturas (Desarrollo Social, Hacienda o Finanzas, Justicia y Gobierno o Gobernación); con excepción de los siete congresos con más bajo resultado, el indicador es gradual, y no refleja una polarización tan clara como sí lo hacen algunos de los anteriores. La recolección de los datos reflejó no sólo la calidad de los representantes, sino también la transparencia e información disponible. En varias entidades el resultado fue bajo por la escasez de información respecto de los integrantes de las comisiones. En los casos donde fue posible encontrar el *curriculum* de los diputados, en ningún congreso se obtuvo la unidad pero hubo varios casos como Michoacán y Guanajuato en donde la principal experiencia de los presidentes de comisión era en cargos de elección y en la militancia partidista.

Como se señaló, el poder extensivo de una comisión es la posibilidad jurídica que tiene para influir en el actuar de otras organizaciones políticas fuera del propio organismo legislativo y se observó que en trece estados se permite que sus comisiones citen a comparecer con plena independencia; en siete requieren de un intermediador procedimental, mientras que el resto o no se contempla esta función o un actor externo dictamina en última instancia la decisión y se evidencia entonces que un tercio de los congresos presentan una seria debilidad ante el Ejecutivo. El resto de las legislaturas contemplan la posibilidad de que las comisiones citen a comparecer, pero en diecinueve casos requieren de la intermediación de algún otro actor, lo cual implica por sí mismo una limitante a la actividad de las comisiones, ya sea procedimental o por que dicho actor tenga posibilidad de veto.

Con respecto al proceso legislativo, en todas las legislaturas locales está previsto con un alto nivel de detalle cuáles son las etapas del procedimiento y, en todos los casos, se contempla la emisión de un dictamen para que una ley sea analizada por el Pleno. Por su parte, el número de reuniones permite evaluar si las comisiones son sólo creaciones de membrete para repartirse cargos, o bien sirven en realidad para otras funciones. Por ejemplo, Querétaro fue bien evaluado porque cumplió con el mínimo de reuniones en todas sus comisiones (una reunión mensual). En el resto de entidades, pese a tener información parcialmente disponible, su desempeño fue notablemente menor, al incumplir el mínimo de reuniones anuales.

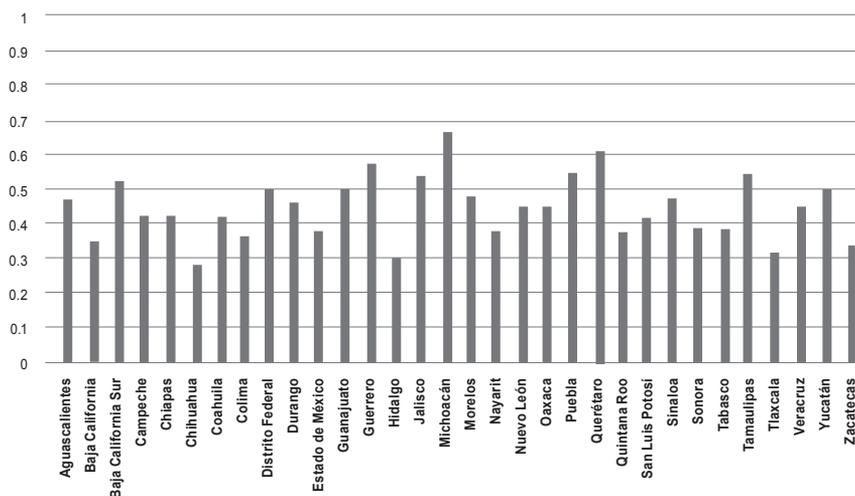
Para el debido desempeño de sus actividades, las comisiones de cualquier legislatura requieren de un mínimo de recursos disponibles para contar con personal especializado pero también personal operativo que se encargue de la actividad ordinaria de una legislatura. Esta es la única variable que no fue posible observar de forma directa en las comisiones legislativas debido a que la información presupuestal no se desglosa por el órgano que ejerce los recursos sino a quienes se les asigna. Por tal motivo, es una variable proxy ya que no mide exactamente el gasto en comisiones sino el gasto de la legislatura. En catorce congresos locales están por arriba del promedio de recursos asignados (0.054), lo cual en realidad no dice mucho ya que ninguna entidad está cerca de la unidad. Como ya se advirtió más arriba, la opacidad del ejercicio de recursos públicos en los congresos locales hace imposible saber cuánto de los porcentajes de éstos son usados por los sistemas de comisiones. Pese a ello, los resultados muestran los bajos recursos con los que cuentan los congresos locales. Lo que en sí mismo, y suponiendo que la cantidad ejercida por el sistema de comisiones es aún menor, muestra una deficiencia homogénea en los congresos locales.

La variable transparencia, por su parte, es la condición indispensable para la rendición de cuentas de una legislatura moderna. Conocer lo que sucede al interior de las comisiones, los argumentos y las posturas de los representantes y sus grupos parlamentarios durante la deliberación en comisiones, supone un mejoramiento continuo en la adopción de políticas. La transparencia permite evaluar si el proceso deliberativo se lleva a cabo con estándares de calidad y si existe interlocución con la ciudadanía. Se analizó la existencia de información (mediante actas, informes, televisando reuniones, etcétera) y la interacción pública (por redes sociales, correo electrónico, foros, consultas). El grado de transparencia en las comisiones se calculó categorizando a los congresos locales después de evaluar si transmitían sus sesiones de trabajo en comisiones, si estaban disponibles las actas de las mismas y si las reuniones eran públicas o cerradas. Se pudo conocer que

una mayoría de congresos locales otorga a los miembros de las comisiones la posibilidad de decidir si una sesión es pública o cerrada.

Sólo cuatro estados lograron obtener puntajes altos en este rubro (Nuevo León fue el único en conseguir todos los indicadores). El resto de los congresos locales están por debajo de la mitad de la unidad.

### Índice de institucionalización legislativa en legislaturas subnacionales en México



La gráfica anterior muestra el resultado del grado de institucionalización de los congresos locales en México, y de acuerdo con el modelo de evaluación, se puede observar que el nivel de institucionalidad de sus sistemas de comisiones es relativamente bajo, pues sólo unas pocas entidades logran rebasar el valor de 0.5 (Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro y Tamaulipas). Cuán determinante es el desarrollo de capacidades institucionales de las comisiones en el desempeño general de la legislatura en diversos ámbitos como la transparencia, es algo que deberá explorarse en estudios posteriores. Este trabajo ha propuesto una metodología y los primeros hallazgos de carácter comparado en la materia, y se espera ampliar la investigación para dotarle de capacidad explicativa a las variables que buscan identificar el problema estudiado.

## Bibliografía

- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1965), *The Civic Culture*, Nueva York, Little Brown.
- APA (2015), *Informe Diagnóstico de la Alianza para el Parlamento Abierto*. Disponible en [www.parlamentoabierto.mx](http://www.parlamentoabierto.mx) [Fecha de consulta: 22 de febrero, 2016].
- Armstrong, Elia (2005), "Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emergig Issues", United Nations, Department of Economic & Social Affairs, Documento de Trabajo, August, 2005.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competititon and Institutional Change in Mexico*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Berliner, Daniel (2014), "The Political Prigins of Transparency", *The Journal of Politics*, vol. 76, núm. 2, abril, 2014, pp. 479-491.
- Bryce, Lord (1921), *Modern Democracies*, London, Macmillan Company.
- Carpizo, Jorge (1976), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010), "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo", en López Ayllón, Sergio, M. Merino Huerta, y G. Cejudo (coords.), *La Estructura de Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM-CIDE.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Copeland, Gary W. y Samuel C. Patterson (eds.) (1994), *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Dahredorf, Ralf (2001), "Speech at the Institute for Human Sciences", Vienna Newsletter, 72, Spring, 2001. Tomado de Kenneth Newton y Jan W. Van Deth (2005), *Foundations of Comparative Politics*, New York, Cambridge University Press, p. 102.
- Dahl, Robert (2005), entrevista con Gerardo L. Munck y Richard Snyder, "El pasado, presente y futuro de la política comparada: un simposio", *Revista Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 1, primer semestre de 2005, pp. 127-156.
- Del Tronco, José (2010), "Las causas de la desconfianza política en México", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 40, julio-diciembre, 2012, pp. 227-251.
- Elster, Jon (2010), *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- Fox, Jonathan (2007), "The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability", en *Development in Practice*, núm. 4, vol. 17, pp. 663-671.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Era.

- Garrido, Luis Javier (1982), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado*, México, Siglo XXI.
- Hibbing, John R. y Elizabeth Theiss-Morse (1995). *Congress as Public Enemy. Public Attitudes Toward American Political Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.
- Inglehart, Ronald y Christopher Wezel (2005), *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Judge, David (2003), "Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?" *Government and Opposition*, vol. 38, núm. 4, pp. 497-516.
- Judge, David (2008), "Institutional Theory and Legislatures", en Pierre, J., B.G. Peters y G. Stoker (eds.), *Debating institutionalism*, Manchester, Manchester University Press, pp. 115-151.
- Keane, John (2009), *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon and Schuster.
- Keohane, Robert O. (1969), "Institutionalization in the United Nations General Assembly", *Internal Organization*, vol. 23, núm. 4, autum, pp. 859-896.
- King, Gary, R.O Keohane y S. Verba (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza editorial.
- Landman, Todd (2003), *Issues and Methods in Comparative Politics, an introduction*, Londres, Routledge, 2ª ed.
- Latinobarómetro (1996), *Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro
- Latinobarómetro (2015), *Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana*, Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Lazarsfeld, Paul (1958). "De los conceptos a los índices empíricos", en Boudon, R. y P. Lazarsfeld (comps.), *Metodología de las ciencias sociales 1. Conceptos e índices*, Barcelona, Editorial Laia, pp. 35-46.
- Loewenberg, Gerhard (1971), *Modern Parliaments: Change or Decline?* Chicago, Aldine-Atherton.
- Loewenberg, Gerhard (2011), *On Legislatures: The Puzzle of Representation*, Londres, Paradigm Publishers.
- Longley, Lawrence D. y R. H. Davidson (eds.) (1998), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Frank Cass.
- Loza, Nicolás (2008), *Legitimidad en disputa. Zedillo, Fox y Calderón*, México, FLACSO.
- Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, México, UNAM.

- Lujambio, Alonso (2000), *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano editorial (con la colaboración de Horacio Vives Segl).
- Magalhaes, Pedro (2006), "Confidence in Parliaments: Performance, Representation and Accountability", en Torcal, M. y J. R. Montero (coords.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies*, Londres, Routledge.
- Martin, Michael y Lee C. McIntyre (eds.) (1994), *Readings in the Philosophy of Social Science*, Londres, MIT Press.
- Mattson, I. y Karee Strom (1996), "Parliamentary Committees", en Döring, H. (coord.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 249-307.
- Merino, Mauricio (2008), "La transparencia como política pública", en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI, UNAM, pp. 240-262.
- Morgenstern, Scott (2006), "Limits on Exporting the U.S. Congress Model to Latin America", en Power, Timothy y Nicol C. Rae (eds.), *Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press, pp. 82-101.
- Norris, Pippa (1999), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2012), *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Norton, Philip (1990), "General Introduction", en Norton, P. ed. *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-16.
- Norton, Philip (1998), "Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament", en Longley, Lawrence D. y R. H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Frank Cass, pp. 143-162.
- Olson, David M. (1980), *The Legislative Process: A comparative Approach*, Nueva York, Harper and Row.
- Olson, David M. y William E. Crowther (eds.) (2002), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, Columbus, The Ohio State University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2007), "Accountability Horizontal", en O'Donnell, G., *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 85-112.
- Packenhams, Robert A. (1970), "Legislatures and Political Development", en Kornberg A. and L.D. Musolf (ed.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, pp. 521-37.
- Polsby, Nelson W. (1968), "Institutionalisation of the US House of Representatives", *The American Political Science Review*, 62 (1), March, 144-168.

- Philp, Mark (2009), "Delimiting Democratic Accountability", *Political Studies*, Political Studies Association, vol. 57(1), marzo de 2009, pp. 28-53.
- Power, Timothy y Nicol C. Rae (eds.) (2006), *Exporting Congress? The influence of the U.S. Congress on World Legislatures*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press.
- Puente, Khemvirg y Jacob Villagómez (2011), "Legislaturas subnacionales y partido único en México. El Congreso del Estado de México (1929-1975)", *Estudios Políticos*, núm. 23, México, UNAM-FCPYS, novena época, mayo-agosto, pp. 31-47.
- Puente, Khemvirg (2011), "La transparencia legislativa local en México", en Martí Capitanachi, Luz del Carmen (coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, Xalapa, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, pp. 159-190.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014), Índice de Transparencia Legislativa 2014, Disponible en: <http://www.transparencia-legislativa.org> [Fecha de consulta: abril, 2016].
- Rosenthal, Alan (1998), *The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures*, Washington, Congressional Quarterly.
- Rosenthal, Alan (2009), *Engines of Democracy: Politics and Policymaking in State Legislatures*, California, Congressional Quarterly Press.
- Santaolalla López, Fernando (1984), *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editora Nacional.
- Sartori, Giovanni (1999), "Comparación y método comparativo", en Sartori, G. y L. Morlino (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza editorial, pp. 29-50.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sisson, Richard (1973), "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration", en Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York, David McKay, pp. 17-38.
- Squire Peverill (1992), "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly", *The Journal of Politics*, vol. 54, pp 1026-1054.
- Snyder, Richard (2001), "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, Spring 2001, pp. 93-110
- Torcal, Mariano y José Ramón Montero (2013), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*, Londres, Routledge.

- Transparency International (2016), Portal.
- Uvalle, Ricardo (2011), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Van Evera, Stephen (2002), *Guía para estudiantes de Ciencia Política. Métodos y recursos*, Barcelona, Gedisa.
- Villanueva, Ernesto (2005), "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en Merino, Mauricio, (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, pp. 57-64.
- Weldon, Jeffrey A. (2002), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (coords.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-211.
- Wilson, Woodrow ([1885] 2002), *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Wittman, Donald A., (eds.) (2008), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 141-161.

**Anexo 1**  
**Número de comisiones legislativas ordinarias por entidad federativa**

Aguascalientes	26
Baja California	14
Baja California Sur	25
Campeche	13
Coahuila	21
Colima	25
Chiapas	41
Chihuahua	22
Distrito Federal	36
Durango	31
Guanajuato	21
Guerrero	28
Hidalgo	30
Jalisco	37
México	32
Michoacán	28
Morelos	24
Nayarit	23
Nuevo León	20
Oaxaca	36
Puebla	21
Querétaro	25
Quintana Roo	26
San Luis Potosí	21
Sinaloa	27
Sonora	23
Tabasco	32
Tamaulipas	22
Tlaxcala	26
Veracruz	30
Yucatán	17
Zacatecas	30

Fuente: Elaboración propia con base en los portales de Internet de los congresos locales (2016).