

LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS CONGRESOS LOCALES.
LÍMITES DE LA DEMOCRATIZACIÓN MEXICANA Y DE LA
TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Moisés Pérez Vega*

RESUMEN. La democratización mexicana ha supuesto elecciones cada vez más limpias y poder crecientemente compartido entre partidos políticos, lo que ha impulsado a legislaturas más activas e independientes respecto del Ejecutivo. No obstante, no ha quedado del todo claro en qué medida este proceso de cambio político se ha traducido en mayores capacidades de las legislaturas para ejercer su función de contrapeso de forma más efectiva sobre la rama ejecutiva. En este sentido, el presente trabajo examina diversas disposiciones del régimen electoral y de partidos —en especial, la prohibición de reelección legislativa consecutiva— que han configurado una débil institucionalidad de los cuerpos legislativos. Desde esta perspectiva, se argumenta que se debe ir más allá de los planteamientos que sostienen que el incremento de la competencia partidaria y el pluralismo legislativo han fortalecido la función de fiscalización de los congresos.

PALABRAS CLAVE: Debilidad institucional, congresos locales, democratización, relaciones Ejecutivo-Legislativo, México.

INTRODUCCIÓN

Las legislaturas en México, durante gran parte del siglo xx, no ejercieron plenamente sus facultades constitucionales ni fungieron de contrapeso

* Profesor Investigador de Tiempo Completo en la Academia de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Correo electrónico: <moyvega@hotmail.com>. Agradezco los comentarios de los dictaminadores anónimos que ayudaron a mejorar la versión final del presente trabajo.

efectivo al poder Ejecutivo. La coexistencia de un sistema de partido hegemónico y el liderazgo de la institución presidencial sobre el partido gobernante —lógica que se reprodujo en los estados de la República— anuló la división de poderes prevista en los marcos constitucionales.

En el transcurso de las últimas dos décadas, a través de un proceso gradual de mayor competitividad electoral y pluralidad partidaria, que ha ocurrido en gran parte de los estados y a nivel federal, se ha modificado el accionar de los poderes legislativos. Sin embargo, todavía no está claro en qué medida este proceso de cambio político se ha traducido en mayores capacidades de las legislaturas para ejercer su función de contrapeso de forma más efectiva sobre la rama ejecutiva.

Existen varios estudios que sostienen que el incremento de la competencia partidaria y del pluralismo legislativo han promovido legislaturas más capaces de contrapesar y vigilar los abusos del ejecutivo (Beer 2003; Solt, 2004) y a su vez han fortalecido la función de fiscalización y rendición de cuentas de los congresos (Guerrero, 2001; Cejudo Ramírez, 2005). Asimismo, se ha argumentado que bajo gobiernos divididos, se evidencia un mayor interés de los legisladores por fiscalizar el gasto público, así como un ejercicio más activo de las facultades congresionales en materia presupuestal (Guillén, 1996; Rionda, 1996; Aziz Nassif, 2002).

En este ensayo, argumento que dichos planteamientos resultan insuficientes, ya que soslayan diversos factores que inciden en el diseño y en la capacidad de las legislaturas para ejercer más eficazmente sus funciones primordiales, en especial la de fiscalización. En otras palabras, el mayor pluralismo partidario de las instituciones parlamentarias que ha forjado el proceso de democratización no se ha traducido en el fortalecimiento institucional de los congresos que les permita ejercer más plenamente las funciones que les encomienda el marco legal.

El trabajo se divide en tres partes. La primera describe la manera en que el proceso de democratización en México ha promovido un mayor equilibrio en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tanto a nivel federal como a nivel subnacional. En específico, se argumenta que el surgimiento de gobiernos no unificados ha provocado dos principales cambios en las legislaturas locales. Primero, los

congresos estatales han adquirido mayor autonomía y han comenzado a fungir como instituciones de contrapeso a los gobernadores. Segundo, las viejas reglas de control unipartidario de los legislativos estatales dan paso a diseños pluripartidistas para la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones. Enseguida, se examinan los principales factores institucionales que influyen en el diseño, capacidad y funcionamiento de las legislaturas locales. En la última parte, se esbozan las reflexiones finales.

DEMOCRATIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MÉXICO

El sistema autoritario que funcionó en México durante décadas se sostuvo a base de la existencia de un sistema de partido hegemónico, en el cual las elecciones no eran libres ni competitivas. Por ello, resulta lógico que las elecciones y el sistema de partidos sean piezas clave del proceso de democratización mexicana tanto a nivel federal como estatal. Así, la democratización en México se ha originado por la vía electoral (Schedler, 2003) y su transición democrática ha sido encuadrada como un caso de *transición prolongada*, que se caracterizan por su temporalidad, gradualismo y énfasis en la dimensión electoral (Labastida, 2004: 751).

En pocas palabras, la democratización mexicana ha supuesto elecciones cada vez más limpias y poder crecientemente compartido entre partidos políticos, lo que ha significado el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas (Lujambio, 2000: 13 y 21).

La hegemonía unipartidaria y la enorme autoridad legal y política del presidente de la república (reproducida a nivel estatal en los gobernadores), hicieron inoperantes las facultades institucionales de las asambleas legislativas del país. Una vez que se resquebrajó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a nivel federal y estatal, los poderes legislativos adquirieron mayor autonomía y desempeñaron un papel más protagónico en la toma de decisiones políticas. En efecto, en las elecciones legislativas de 1997, después de

casi 70 años de control interrumpido de ambas cámaras del Congreso de la Unión, el PRI no logró mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que generó un formato de gobierno sin mayoría.¹ A partir de esa situación, se ha producido un mayor equilibrio en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Algunos estudios muestran que en la Cámara de Diputados ha existido un mayor protagonismo de los grupos parlamentarios y un descenso del ejecutivo en la producción legislativa bajo periodos de gobierno sin mayoría contra gobierno unificado (Nacif, 2004; Jiménez, 2006; Nava, 2000).

En suma, cuando se extinguió, en 1997, una de las condiciones políticas e institucionales del poder presidencial en México —el gobierno unificado—, la Cámara de Diputados adquirió mayor autonomía y se constituyó en un verdadero contrapeso del poder presidencial.

Por otro lado, a nivel estatal, en la década de 1980 la hegemonía priista estaba bien asentada. En 1988 —año en el cual se verifica a nivel nacional un gran descenso del apoyo electoral hacia al PRI y apenas logra la mayoría absoluta de asientos en la Cámara de Diputados, con 52%—, el PRI controlaba todas las gubernaturas y todos los congresos estatales² y gobernaba en casi la totalidad de los municipios.³ A partir

¹ Es necesario distinguir entre gobierno unificado, dividido y sin mayoría. En el marco de regímenes presidenciales a las situaciones en las que los ejecutivos no cuentan con el apoyo mayoritario de su partido en la asamblea, se les denomina comúnmente *gobierno dividido*. Sin embargo, esta conceptualización no permite distinguir distintas situaciones cuando el partido del Ejecutivo no dispone de mayoría en la asamblea legislativa. Así, en este trabajo se entiende por *gobierno unificado* a la situación en que el partido del Ejecutivo tiene al menos mayoría absoluta (50% +1) de asientos legislativos. Todos los casos que caen en la situación opuesta, se denominan *gobiernos no unificados*. Dentro de esta categoría, pueden distinguirse dos modalidades: 1) *gobierno dividido*, situación en que el titular del Ejecutivo enfrenta una mayoría opositora de un solo partido, es decir, cuando el poder ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría legislativa a otro; 2) *gobierno sin mayoría*, situación en que ningún partido tiene por sí solo mayoría absoluta de asientos legislativos.

² El control era abrumador: en 1988, el PRI no sólo tenía mayoría absoluta en los 31 congresos locales unicamerales y la asamblea del Distrito Federal, sino que en la totalidad contaba con mayoría calificada (al menos dos tercios de los diputados) (López y Loza, 2003: 51); hacia 1993 sumaban todavía 23 congresos en esta última situación y en 1999 quedaban sólo dos (Lujambio, 2000: 62-64). En la actualidad, no existen mayorías legislativas calificadas de un sólo partido.

³ En 1988, partidos distintos al PRI gobernaban solamente 39 municipios, que equivale al 1.63% del total de municipios, en donde vivía 1.84% de la población (Lujambio, 2000: 84).

de 1988, el escenario político estatal se ha ido pluralizando, lo que ha generado una mayor distribución del poder político. De esta manera, durante el periodo 1988-2000, partidos distintos al PRI han aumentado su representación parlamentaria en los congresos locales: en 1988 contaban con sólo el 27% de los escaños; en 1995 controlaban el 38% y para el año 2000 el 51% (López y Loza, 2003: 51). Hacia 2004, los datos muestran una repartición de asientos legislativos locales entre los tres partidos principales del país, no obstante, el PRI se mantenía a la cabeza con 45.6%, seguido del PAN con 26.1%; y del PRD con 18.7% (Consulta Mitofsky, 2004).

Asimismo, la mayor competitividad electoral ha provocado que sea más frecuente el surgimiento de *gobiernos no unificados*, esto es, situaciones en las que los ejecutivos estatales no cuentan con el apoyo mayoritario de su partido en la legislatura. Este fenómeno a nivel estatal se presenta por vez primera en el estado de Baja California en 1989, cuando el partido del primer gobernador panista, Ernesto Ruffo, no obtuvo la mayoría absoluta en el congreso local. A partir de esa fecha y hasta finales del año 2004, suman 48 experiencias de este tipo en 23 entidades de la República. Esto es, alrededor del 70% de las entidades ha experimentado, al menos durante un periodo legislativo, que el partido del gobernador no tenga mayoría absoluta en la legislatura estatal.

Este proceso gradual de mayor competitividad y pluralidad partidaria que ha ocurrido en gran parte de los estados durante las dos últimas décadas, ha modificado el accionar de los congresos locales. Primeramente, fue a nivel estatal, en el que se rompió el monopolio unipartidista de las ramas de gobierno. A raíz del surgimiento de *gobiernos no unificados*, las legislaturas adquieren autonomía e importancia que antes no tenían, cuestión que se verificaría años después a nivel federal. Allí donde se han presentado situaciones en las que los partidos de los gobernadores no disponen de mayoría legislativa, los congresos se convierten en actores relevantes en la toma de decisiones y se verifica una mayor división de poderes (Aziz Nassif, 2002; Lujambio, 2002). Asimismo, los congresos estatales han tenido que transformar su estructura interna como respuesta a las nuevas situaciones de pluralidad partidaria. En efecto, el esquema unipartidario de las legislaturas no

sólo canceló la división de poderes —debido a la falta de independencia de los legisladores priistas en relación con los ejecutivos estatales—, sino también implicó el control monopartidista de los cuerpos legislativos, desde los órganos de gobierno, pasando por las estructuras administrativas, hasta las comisiones legislativas. En legislaturas estatales en las cuales ningún partido ha tenido mayoría en el Congreso, se verifica una asignación e integración pluripartidista de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones, cuestión que ha venido a impulsar la autonomía de los legislativos para desempeñar sus funciones y atribuciones constitucionales.

En síntesis, el surgimiento de gobiernos no unificados, ha provocado dos principales cambios en las legislaturas locales. En primer lugar, los congresos estatales han adquirido mayor autonomía y han comenzado a fungir como instituciones de contrapeso a los gobernadores a consecuencia de la no coincidencia de mayorías en el ejecutivo y legislativo. En estas circunstancias, se rompe la vieja inercia de subordinación del legislativo hacia el ejecutivo y se activa la división de poderes que estipulan los marcos constitucionales. En segundo lugar, las legislaturas experimentan un cambio institucional interno como respuesta a las situaciones de creciente pluralidad partidaria. Las viejas reglas de control unipartidario de los legislativos estatales dan paso a diseños pluripartidistas para la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones.

SISTEMA ELECTORAL, RÉGIMEN DE PARTIDOS Y SU IMPACTO EN LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

Mencionamos que la democratización, a nivel subnacional, en México, ha significado la celebración de elecciones limpias y competitivas y poder crecientemente compartido entre partidos políticos en las instituciones de gobierno, lo cual ha promovido legislaturas más autónomas y activas respecto a los ejecutivos, así como una distribución partidista más plural de las estructuras de poder interno de los congresos. Sin embargo, el creciente pluralismo partidario en el interior

de los congresos, los procesos de alternancia y el surgimiento de gobiernos no unificados, han sido condiciones necesarias más no suficientes para convertir a las legislaturas en instituciones efectivas de control y supervisión horizontal. Debido a nuestra larga historia de hegemonía unipartidista, el creciente pluralismo legislativo y los gobiernos no unificados han acrecentado la centralidad política de los congresos e impulsado una mayor división de poderes, no obstante, adicionalmente se requiere analizar el contexto institucional en el que se desempeñan los congresos locales.

Es decir, sostenemos que se debe ir más allá de los argumentos que afirman que el pluralismo partidario ha fortalecido la función de fiscalización y rendición de cuentas de los congresos (Guerrero, 2001; Cejudo, 2005; entre otros), de los planteamientos que afirman que la competencia electoral y el pluralismo legislativo han promovido legislaturas más capaces de contrapesar y vigilar los abusos del ejecutivo (Beer, 2003; Solt, 2004) y de las afirmaciones que esgrimen que bajo gobiernos no unificados, se evidencia un mayor interés de los legisladores por fiscalizar el gasto público, así como un ejercicio más activo de las facultades del Congreso en materia presupuestal (Guillén, 1996; Rionda, 1996; Aziz Nassif, 2002). Si bien estos planteamientos, en parte ciertos, implícitamente asumen que sólo bastaba un mayor pluralismo partidario para que se activaran las atribuciones y mecanismos legales de la rama legislativa previstos en los marcos constitucionales. En otras palabras, si bien el pluralismo ha sido un elemento clave para entender el cambio de los poderes legislativos en México, se ha soslayado el análisis de otros factores que inciden en su capacidad para ejercer eficazmente sus facultades, en especial las de control y fiscalización. Así las cosas, se hace necesario examinar el contexto institucional que impacta el desempeño de los congresos locales. Por contexto institucional, nos referimos a diversas disposiciones legales del régimen político que tienen impacto en los incentivos de los legisladores, en las relaciones que se establecen entre los legisladores y sus partidos y en el diseño institucional de las legislaturas.

La no reelección legislativa consecutiva y la escasa experiencia de los congresistas

Sin duda, una de las disposiciones que incide en buena medida la naturaleza y características de los congresos en México es la disposición de la Constitución de la república que prohíbe la reelección inmediata de los legisladores federales y locales (artículos 59 y 116, fracción. II, respectivamente).

El resultado más palpable de la cláusula que prohíbe la reelección inmediata es la alta rotación de los congresistas, lo que genera que un gran porcentaje de ellos arribe al cargo sin experiencia legislativa previa. La no reelección consecutiva inhibe el desarrollo de carreras legislativas, pues los legisladores tienen que dejar pasar un periodo de tres años si desean regresar al poder Legislativo. La información disponible sobre 23 congresos locales,⁴ arroja que 84.6% de los diputados locales no contaban con experiencia legislativa; sólo 7.8 tenía experiencia como diputado local; 4.8 como legislador federal y 2.6 en ambos espacios (Lujambio, 2004); es decir, un aplastante 85% de los diputados locales no tiene experiencia legislativa, ya sea local o federal. En cuanto a la información sobre la experiencia legislativa de los diputados federales, durante el periodo 1934-1997, en promedio, solamente 14% de los diputados contaban con experiencia previa como diputados federales (Campos, 2003: 113).⁵ Datos para legislaturas más recientes muestran una tendencia similar: 15.2% para la Legislatura LVII (1997-2000) (López y Loza, 2003) y 16.2% para la LVIII (2000-2003) (Trejo Delarbre, 2002).

De las cifras anteriores, llama la atención que muy pocos legisladores locales cuenten con experiencia como legislador federal (como diputado o senador) o como legislador local y federal. En el primer caso, sólo

⁴ Los datos fueron recopilados entre febrero y mayo de 2003, y corresponden a las legislaturas que en ese periodo se encontraban en funcionamiento. La información es sobre 801 diputados que representan 71% de los diputados locales del país.

⁵ El estudio de Emma Campos, no sólo analiza el número de diputados que se reeligieron, sino el tiempo en que lo hicieron; además analiza, las tasas de reelección y de experiencia legislativa en el Senado. Para profundizar, véase Campos (2003).

39 diputados locales de 801 tenían experiencia legislativa federal (4.8%); en el segundo caso únicamente 21 de 801 poseían experiencia local y federal (2.6%). Esto rompe el mito de que los legisladores mexicanos “brincan” constantemente del ámbito local al federal y viceversa, y que ello posibilita la construcción de una “carrera parlamentaria”. Sólo un grupo muy reducido de políticos es el que realiza los “brincos” de una cámara a otra, aunque hay que puntualizar que es mayor el conjunto de legisladores que lo hace de manera ascendente, es decir, de las legislaturas locales a las cámaras legislativas federales. De acuerdo con Campos (2003: 138), en el periodo 1982-1994, las bancadas priistas en la Cámara de Diputados, en promedio, 25% de sus miembros tuvieron experiencia como diputado local; sin embargo, quienes volvieron a las legislaturas locales, después de haber estado en el Congreso federal son sólo 7% de los casos. Con datos más recientes del total de congresistas, López y Loza (2003: 61) señalan que el porcentaje de diputados federales con experiencia en los congresos locales fue de 20% en la LVI Legislatura (1994-1997) y de 27.2% en la LVII (1997-2000); a la inversa, el 14% los legisladores locales considerados en su estudio (12 congresos) contaban con experiencia legislativa federal. Así, encontramos que es más frecuente la movilidad ascendente de las asambleas locales a las federales que las pautas inversas de movilidad descendente.

En síntesis, la disposición que impide la reelección legislativa consecutiva influye en la falta de experiencia parlamentaria de una alta proporción de los legisladores locales y federales. Con esta limitación institucional, los congresistas se ven obligados a buscar alternativas políticas fuera de los cuerpos legislativos al finalizar su periodo. Debido a que en México los cargos de elección tienen una tasa de rotación de 100%, los de carácter ejecutivo⁶ (presidencias municipales, gubernaturas, presidencia de la república) y los legislativos (diputaciones locales, federales y senadurías), se estimula la “ambición progresiva”,

⁶ Conforme a la Constitución, las gubernaturas (art. 116) y la presidencia de la república (artículo 83) pueden ser ocupadas una sola vez por la misma persona; los presidentes municipales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato (artículo 115).

es decir, la aspiración a un cargo más alto del que se ocupa. Los datos disponibles sobre la experiencia legislativa de los diputados locales y federales, si bien muestran pautas de movilidad ascendente y descendente, un mayor porcentaje de legisladores locales ingresan al poder legislativo federal que a la inversa. De esta manera, como señalan Álvaro López y Nicolás Loza, “los diputados locales muestran un perfil de más baja experiencia, ya que por lo general su trayectoria política se circunscribe al desempeño de cargos públicos estatales y municipales” (2003: 62). Así, una de las debilidades más notorias de nuestros poderes legislativos es la escasa experiencia de sus miembros, y esto es más grave aún en las legislaturas locales.

Ahora bien, es preciso anotar que la sola eliminación de la regla que impide la reelección consecutiva no genera automáticamente experiencia y carreras legislativas, ya que no todos los que ocupan un cargo legislativo desean reelegirse y de aquellos que compiten por ella no todos la consiguen. La instauración de la reelección legislativa inmediata debe concebirse como una medida que *abre* la posibilidad de generar carreras legislativas, no obstante, por sí sola no las genera. Al respecto, adicionalmente, influyen otras disposiciones del marco electoral y partidista, como son las normas de financiamiento de campañas y los procesos partidistas de nominación de candidatos, entre otras. Respecto al vínculo entre las normas de financiamiento de campañas y las posibilidades de los candidatos de reelegirse, Morales apunta:

Dado que el financiamiento es el principal determinante del éxito en la campaña, quien logre controlar el dinero, controla la lealtad del candidato en funciones. Si el partido controla el financiamiento para la campaña, podrá controlar al candidato que desea reelegirse. Si el propio candidato controla su financiamiento, es más probable que responda a intereses distintos a los del partido que lo postula. (2002)

Esto implica que si se aprueba la reelección parlamentaria inmediata en nuestro país, sin modificar la ley electoral con relación al financiamiento de campañas, se estaría generando una reforma que fortalecería sustancialmente el papel de los partidos políticos, pero que haría muy

poco para incentivar que los legisladores respondiesen a intereses distintos a los del partido que los postulan. En síntesis, el que los legisladores puedan reelegirse, depende primero de que la ley lo permita; no obstante, hay otros filtros y condiciones institucionales que intervienen en las posibilidades de los legisladores de hacer carrera en los cuerpos legislativos.

La no reelección consecutiva y la gran dependencia de los legisladores hacia los partidos políticos

El marco institucional que establece las normas y las vías para la integración de la representación política afecta los vínculos entre legisladores y partidos políticos y entre legisladores y ciudadanos. El proceso de cambio político suscitado en México en el transcurso de las tres últimas décadas, ha situado a los partidos políticos como organizaciones centrales de la vida institucional democrática.⁷ En efecto, a través de la adecuación del marco constitucional y de la legislación electoral en el pasado reciente, los partidos políticos han conquistado una serie de derechos y prerrogativas (y también han adquirido un conjunto de obligaciones) que los erige en actores privilegiados en la integración de las instituciones representativas y en el proceso democrático, al grado que podemos hablar de un estado de partidos o una democracia de partidos.⁸

Una gran fuente de poder de los partidos políticos y que los convierte en organizaciones primordiales de promoción política, se deriva del monopolio que ejercen sobre la postulación de candidatos a puestos de elección popular.⁹ La legislación electoral federal, señala que

⁷ El punto de partida de las sucesivas disposiciones que han fortalecido al sistema mexicano de partidos en las últimas décadas se ubica en la reforma constitucional de 1977, por la cual se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público y adquieren diversos derechos, entre ellos el de participar en elecciones estatales y municipales (artículo 41). Asimismo, esta reforma otorga estatuto constitucional a la agrupación de los diputados según su afiliación de partido en la Cámara de Diputados (artículo 70).

⁸ Un Estado de partidos es aquel en el cual “los partidos políticos son los órganos últimos de creación de todos los órganos políticos del Estado” (Herrero, 1997: 46).

⁹ Existen varias interpretaciones del marco constitucional: unas reconocen el monopolio partidista sobre la postulación de candidatos, y otras argumentan lo contrario. Sobre este debate, véase Barragán (2006).

“corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección de popular” (Cofipe, artículo 218, numeral 1); es decir, toda aquella persona que aspire a obtener un cargo de elección popular tiene que ser postulado por un partido político, por lo que están expresamente prohibidas las candidaturas independientes. El poder que concentran las organizaciones partidarias se refuerza, con la existencia de listas partidarias cerradas y bloqueadas para los puestos que son asignados por el principio de representación proporcional. Bajo listas cerradas y bloqueadas, los partidos determinan los nombres de las listas y el orden de las fórmulas, las cuales no pueden ser alteradas por los electores, es decir, no hay competencia intrapartidaria, ya que los electores votan en bloque por la lista partidista. A nivel federal, 60% de los miembros de la Cámara de Diputados se eligen en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa y 40% se eligen a través de listas cerradas y bloqueadas bajo el principio de representación proporcional.

Igualmente, los miembros de las legislaturas locales se eligen mediante sistemas electorales mixtos.¹⁰ De un total de 1128 asientos legislativos existentes a nivel estatal, 60% surge de elecciones distritales de mayoría relativa y 40% se asignan bajo el principio de representación proporcional¹¹ (Lujambio, 2004: 174). A nivel estatal, también tiene vigencia el esquema de listas partidarias cerradas y bloqueadas.¹² En suma, los partidos políticos poseen el monopolio

¹⁰ Los sistemas electorales mixtos se derivan de la ley suprema del país, la cual establece que “las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes” (artículo 116, fracción ii).

¹¹ La mayoría de los estados se aproxima a sistemas electorales mixtos bajo la fórmula 60% de mayoría y 40% de representación proporcional, no obstante, hay algunas entidades que se alejan de la misma. Los estados que contemplan los porcentajes más altos de asientos legislativos de mayoría son Baja California Sur 71.4%, Aguascalientes y Chihuahua 66.7%; seguidos de Baja California y Colima con 64%. En el caso opuesto se encuentra Jalisco, cuyo sistema estipula un porcentaje similar entre escaños de mayoría y representación proporcional (50-50), seguido de Veracruz con 54.4% de curules de mayoría relativa.

¹² Si bien no contamos con un análisis puntual de la legislación electoral a nivel estatal, básicamente los partidos políticos controlan la integración de las listas de candidatos a diputados de representación proporcional.

de la postulación de candidatos y controlan la confección de las listas partidarias.

Esta situación, aunada a la vigencia de la no reelección, crea un vínculo de gran dependencia de los políticos hacia los partidos para conseguir puestos en la rama legislativa y para mantener su carrera política. El marco electoral opera en contra de la autonomía de los legisladores y a favor de las dirigencias partidistas. Por un lado, la prohibición de reelección legislativa inmediata, al generar la rotación total de los cargos legislativos cada tres años, otorga a las dirigencias partidistas un gran poder para la distribución de candidaturas.¹³ Por otra parte, dado que los congresistas no pueden reelegirse, no pueden ser responsables directamente ante sus votantes, sino que son responsables a través del partido; el partido como un todo es el que, a final de cuentas aparece como responsable ante el electorado (Nacif, 2002: 17). De esta forma, lo que prevalece es que los legisladores son más responsables ante sus partidos que ante sus electores.

Con el modelo de “conexión electoral”, que funciona en aquellos países donde hay altas tasas de reelección de los parlamentarios (el caso paradigmático es Estados Unidos y, en menor medida, Chile), existen fuertes incentivos para la búsqueda del voto personal, ya que los políticos dependen de los vínculos y apoyos de los electores de su distrito para mantener su carrera política. En México, por el contrario, la no reelección inmediata genera “desconexión electoral” de los legisladores y configura un modelo de “conexión partidista”, que se caracteriza por la gran dependencia de los legisladores hacia sus partidos para promocionar su carrera política y donde los partidos

¹³ Por si fuera poco, los partidos cuentan con la facultad de determinar en sus estatutos las normas para la postulación democrática de sus candidatos (Cofipe, artículo 27, inciso d). Una de sus obligaciones es precisamente “Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos” (artículo 38, inciso e). Valga mencionar que las dirigencias partidistas tienen un gran poder en la determinación de las candidaturas y que en los últimos años, cada vez han sido más frecuentes los conflictos internos sobre la selección de candidatos en los diferentes partidos. Para profundizar sobre la influencia de las dirigencias partidistas en los procesos de selección de candidatos a puestos legislativos, véase Pérez Vega (2006).

colectivamente —y no los legisladores en lo individual— aparecen como responsables ante el electorado.

Centralización del gobierno interno de los Congresos

Ahora bien, la autoridad de los partidos sobre los legisladores se refuerza en la arena parlamentaria. Al ser los partidos y no los diputados en lo individual los que figuran como entes responsables ante el electorado en las elecciones, los líderes partidistas en la arena parlamentaria tienen la encomienda de vigilar y controlar las decisiones legislativas que adopte su grupo parlamentario, pues finalmente afectarán (para bien o para mal) la reputación colectiva del partido; los líderes parlamentarios se convierten en los “guardianes” de los intereses del partido en la legislación. Ello ha dado como resultado que los líderes parlamentarios concentren una gran cantidad de facultades en el proceso de toma de decisiones en el congreso, lo cual opera en contra de la autonomía e influencia de los legisladores en lo individual y de las comisiones en los resultados legislativos.

Diversos estudios coinciden en las enormes facultades que concentran los líderes parlamentarios lo que da como resultado una gran centralización del gobierno interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Rossell, 2000; Loyola, 2000; Pérez, 2006). Entre las atribuciones clave en poder de los líderes parlamentarios —ejercidas a través de los órganos de gobierno de la cámara— se encuentran la asignación y remoción de los miembros de las comisiones, control sobre los recursos económicos y de asesoría y sobre la agenda legislativa. Esta centralización de facultades provoca que la capacidad de influencia de los diputados individuales sea escasa (Rossell, 2000: 254).

Los órganos de gobierno de los Congresos estatales, difieren en cuanto a su denominación y a la temporalidad de sus presidencias;¹⁴ no obstante, “parten del mismo principio: coadyuvar en el ejercicio de las funciones constitucionales de las asambleas a través de acuerdos

¹⁴ Para ahondar al respecto, véase Molina (2004).

legislativos y políticos, además de participar en la administración parlamentaria, así como de nombrar a los principales funcionarios de la cámara” (Molina, 2004: 138). Entre las principales facultades de los órganos de gobierno de las legislaturas locales se encuentran la de proponer a los integrantes de las comisiones; proponer y/o nombrar al secretario general y/u oficial mayor, y demás personal directivo, administrativo y de asesoría (Molina, 2004: 140); esto es, las facultades más importantes de gobierno de los cuerpos legislativos se encuentran centralizadas en manos de los líderes de los grupos parlamentarios.

Los parlamentos son por definición cuerpos policéntricos que están formados por diversos órganos y áreas que deben operar de manera independiente y cuya tarea es contribuir al cumplimiento de las funciones parlamentarias. Para lograr este cometido, resultan claves las comisiones legislativas y las estructuras técnicas de apoyo y asesoría parlamentaria. A continuación, se abordarán estos dos aspectos.

Debilidad de los sistemas de comisiones

Las comisiones parlamentarias son el ámbito por excelencia para la profundización del análisis de los temas que atañen a los parlamentos y, en consecuencia, son el ámbito organizacional nodal de toda asamblea legislativa. Los sistemas de comisiones de los congresos en México, enfrentan serias limitaciones para contribuir eficazmente en el cumplimiento de las facultades legales encomendadas a los cuerpos legislativos.

En primer término, la disposición institucional clave que afecta a los sistemas de comisiones es la no reelección legislativa consecutiva. Esta disposición impacta negativamente la estabilidad, especialización e independencia de los sistemas de comisiones. La rotación completa de los legisladores cada tres años, rompe la estabilidad de los miembros y ello causa una escasa especialización. De esta manera, “con comisiones que atraviesan regularmente por una purga cada tres años, para ser reconstituidas con legisladores nuevos e inexpertos, no existen oportunidades reales para la especialización y acumulación de experiencia legislativa” (Nacif, 2000: 58). En una palabra, la no reelección trunca

la continuidad institucional. Otra característica importante de las comisiones, producto de la no reelección es su falta de independencia respecto a los dirigentes parlamentarios. La renovación completa de los congresistas otorga la oportunidad a los líderes parlamentarios de definir la composición de las comisiones. Así las cosas, las comisiones están sujetas a una gran interferencia política, no solamente debido a que la designación de sus miembros recae en los dirigentes de las fracciones parlamentarias, sino a que la determinación de la agenda legislativa y las decisiones políticas acerca de las leyes más importantes y controvertidas se resuelven en los órganos de gobierno, compuestos por los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Otra dimensión relevante de los sistemas de comisiones atañe al número y tamaño (número de miembros) de las comisiones. La experiencia mexicana muestra que el número de comisiones ha tendido a ser alto respecto al tamaño de las legislaturas. En el caso de la Cámara de Diputados, el número de comisiones ha tendido a aumentar en las tres últimas décadas¹⁵ (Nacif, 2000; Rivera, 2004). La lógica de crecimiento del número y tamaño de las comisiones, se ha basado en la idea de considerar a las comisiones como prebendas para distribuir entre los diferentes partidos, es decir, se ha respondido más a una lógica de negociación y de presión partidaria (inter e intrapartidarias) (Rivera, 2004: 265) que a una lógica funcional de la institución parlamentaria.¹⁶ Asimismo, se ha dado la práctica de asignar a los diputados a varias comisiones. Cuando hay un elevado número de comisiones (en relación con el número de miembros de la asamblea) es más probable que los legisladores pertenezcan a múltiples comisiones lo cual limita la cohesión interna de estas, al dispersar las áreas de interés de los miembros y, sobre todo, disminuye la motivación de los

¹⁵ La Cámara de Diputados ha tenido un número muy elevado de comisiones en comparación con otros países de América Latina. Al respecto véase Casar (1997).

¹⁶ Para tener una explicación más completa al respecto, consultar los textos de Rivera (2004) y Nacif (2000). Para profundizar sobre la importancia y efectos del número y tamaño de las comisiones en las legislaturas, así como otros aspectos de los sistemas de comisiones, véase Rivera (1998).

legisladores para proteger la jurisdicción y autoridad de las comisiones (Nacif, 2000: 39).

En el plano estatal, de acuerdo con la información disponible sobre los sistemas de comisiones (Lujambio, 2004: 182-183), sobresale el hecho de que muchos congresos locales tengan un número elevado de comisiones.¹⁷ En varios congresos hay más comisiones que diputados. El caso más extremo y grave se encuentra en Durango, que cuenta con ¡30 comisiones y 25 legisladores! También, el número de comisiones supera al número de diputados que integran la legislatura en los estados de Querétaro (27 comisiones, 25 diputados); Baja California (26 comisiones, 25 diputados) y Tamaulipas (33 comisiones, 32 diputados). El alto número de comisiones dispersa la atención de los diputados, al pertenecer a varias de ellas; además puede multiplicar inútilmente gastos administrativos y burocráticos (Lujambio, 2004: 182-183).

De esta forma, la realidad sugiere que muchas comisiones sólo existen en el papel y prácticamente nunca sesionan y que un puñado de comisiones concentran el grueso de la actividad parlamentaria. Lo cierto es que, como apunta Alonso Lujambio, “el sistema de comisiones en varios casos parece responder a una lógica de reparto de posiciones y, eventualmente, de prebendas, que a una lógica funcional atenta a la calidad de los productos legislativos y al tiempo con que cuentan los legisladores” (2004: 183).

Debilidad de los órganos de asesoría y apoyo parlamentario

Los órganos de asesoría y apoyo parlamentario tienen como finalidad servir como soporte para la realización de las facultades y obligaciones

¹⁷ Obviamente, este análisis se requiere complementar con información sobre el número de integrantes que conforman las comisiones y a cuántas de éstas pueden pertenecer los diputados para tener una idea de la dispersión de las áreas de interés de los legisladores. Incluso para contar con un análisis más profundo de los sistemas de comisiones se requeriría examinar si existe reglamentación sobre el funcionamiento de las mismas, la cual establezca la periodicidad de las sesiones, la obligación de establecer un programa de trabajo, obligaciones y sanciones a la que están sujetos los miembros, etcétera. En varios congresos no existen tales reglamentaciones, y donde existen, es frecuente su violación. Excede los objetivos de este trabajo profundizar al respecto.

legales que tienen encomendadas los legisladores. Sin información adecuada y oportuna, los legisladores difícilmente podrían cumplir de manera eficiente con sus responsabilidades. La información a disposición de los parlamentarios es determinante para sustentar sus argumentos en el debate parlamentario, aportar insumos en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes del Estado y suministrar elementos para la emisión de juicios de valor en el control de los actos del Ejecutivo (Díaz, 2000: 180). De esta manera, es de suma importancia que los poderes legislativos cuenten con áreas y órganos técnicos de información y asesoría que garanticen el adecuado cumplimiento de sus funciones.

El diseño de los congresos locales ha sido escasamente estudiado y, en particular, se sabe muy poco de las estructuras técnicas de apoyo parlamentario a disposición de las legislaturas estatales. El estudio de Nava Gomar (2004) identifica la existencia de las diversas estructuras de apoyo parlamentario y a la vez evalúa las condiciones en que se desarrollan; es decir, la cuestión no se limita a la mera existencia de las estructuras técnicas, sino que resulta fundamental que cumplan ciertos requerimientos básicos para constituirse en instancias especializadas que contribuyan al desempeño eficiente del trabajo parlamentario.

Veamos algunas tendencias generales y algunos rasgos que caracterizan a las estructuras de asesoría en los congresos locales, tomando como referencia el trabajo de Nava¹⁸ (2004). A partir del análisis del marco legal, destaca que no todos los congresos cuentan con estas áreas. Los datos son los siguientes: sólo 17 congresos cuentan con Instituto de Investigaciones Legislativas o área dedicada a la investigación parlamentaria; 24 cámaras locales disponen de biblioteca; 21 estados prevén en sus leyes orgánicas sistemas de información; 20 legislaturas contemplan en sus leyes orgánicas sistemas de archivo; en 9 estados se detectó regulación expresa sobre secretarías técnicas de comisiones, en 9 opera en la práctica esta figura y 8 cuentan con otra

¹⁸ Para el lector que desee tener una perspectiva más amplia al respecto, véase el texto de Nava; en estas líneas sólo rescatamos los aspectos que consideramos más relevantes. Para el tema de los servicios de asesoría en el Congreso de la Unión, puede consultarse el trabajo de Díaz (2000).

forma de servicio a las comisiones, lo que da un total de 26 estados con secretarías técnicas u otra forma de servicio a comisiones. Por sí solas, estas cifras pintan un paisaje preocupante.

Sin embargo, los números por sí mismos, no bastan para tener una idea del funcionamiento de los servicios de asesoría parlamentaria. Algunos datos ilustran la grave situación que prevalece en nuestros congresos. En varios estados donde existen Institutos de Investigaciones Legislativas (IIL), se advierte su debilidad. Así, por ejemplo, el IIL de Michoacán cuenta únicamente con un funcionario; el de Sinaloa tiene dos, el más grande es el del Estado de México, con 33 personas. En relación con la permanencia de los titulares de estas áreas, no es poco frecuente su sustitución, como ha sucedido en varios estados (Guerrero, San Luis Potosí, Morelos, Querétaro y Guanajuato) (Nava, 2004: 51). Por otro lado, la biblioteca de un parlamento es una herramienta imprescindible para el apoyo del trabajo parlamentario, siempre y cuando esté diseñada para tal fin. En 24 cámaras de diputados, se dispone de biblioteca; no obstante, “en la mayoría de los congresos no cuentan con una biblioteca entendida en el sentido de elemento indispensable para el trabajo parlamentario responsable” (Nava, 2004: 57). Respecto a las estructuras de apoyo de las comisiones en los congresos, se ha establecido la figura del secretario técnico, cuya encomienda es dar seguimiento a la agenda, así como preparar y asesorar los trabajos de los miembros de una comisión. Pero la realidad muestra, como apunta Nava Gomar, que los secretarios técnicos “no son funcionarios permanentes (es decir, que trasciendan de legislatura en legislatura) y que su acceso al cargo, que debiera ser por oposición, responde a la consideración de una plaza que designa el presidente de la comisión como espacio de poder” (Nava, 2004: 68). Esta situación desvirtúa la labor de los secretarios técnicos, quienes frecuentemente acaban fungiendo como “secretarios particulares” del presidente de comisión, en lugar de desempeñar una labor técnica, profesional, enfocada a los temas parlamentarios que atañen a la comisión.

El breve panorama descrito muestra, primeramente, que no todos los congresos cuentan con áreas básicas para el apoyo de las actividades parlamentarias —situación de suyo preocupante—; sin embargo, lo más desalentador es que donde se contemplan los órganos de asesoría

exhiben diversas limitaciones, como insuficiencia de recursos económicos y personal, diseño inadecuado para servir realmente como órganos técnicos de apoyo al trabajo de los diputados y/o las comisiones, así como inestabilidad y perfil inadecuado del personal, derivados de los criterios predominantemente políticos para su acceso y permanencia.

Este estado de cosas se resume y se agrava en un aspecto nodal que aqueja a nuestros congresos locales: la falta de un servicio parlamentario de carrera. En efecto, los funcionarios que desempeñan labores de asesoría y apoyo parlamentario, en su gran mayoría, son “aves de paso”, transitorios, poco profesionales, al igual que los congresistas. Toda la experiencia y conocimientos que acumulan los funcionarios sobre los complejos temas de la vida parlamentaria son echados por la borda; constantemente, personal va y viene. Tómese como ejemplo a los secretarios técnicos de las comisiones, que después de familiarizarse con la agenda, las resoluciones y expedientes de su respectiva comisión, se ven forzados a emigrar de los cuerpos legislativos. La ausencia de un servicio parlamentario de carrera es la constante en las legislaturas locales. Los datos al respecto son más alarmantes. Solamente 15 congresos reconocen legalmente la existencia de un servicio civil de carrera de sus funcionarios. Éstos son Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Sin embargo, pese a su existencia en el marco normativo, solamente en los estados de Sinaloa, Sonora, Jalisco, y Guerrero se está concretando su implementación¹⁹ (Orta, 2004; Lujambio, 2004; Nava, 2004). De esta manera, tenemos que en casi la totalidad de los congresos del país (28), no se han dado a sí mismos las estructuras, insumos y herramientas necesarias para dar cumplimiento satisfactorio a sus responsabilidades y para hacer frente a las complejas temáticas que envuelven la vida parlamentaria.

¹⁹ Para mayores referencias sobre el establecimiento del servicio civil de carrera en estas cuatro entidades, véase Orta (2004).

CONSIDERACIONES FINALES

Durante décadas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en México abdicaron de sus funciones de contrapeso y vigilancia del Ejecutivo. El proceso de democratización ha producido congresos más plurales, activos y autónomos; sin embargo, diversos aspectos del marco institucional inhiben el fortalecimiento de los poderes legislativos. Un factor para entender la precaria situación que aqueja a las legislaturas en México es la prohibición de la reelección legislativa consecutiva. Esta disposición obstaculiza las oportunidades de los congresistas para permanecer en su cargo y así fomentar el desarrollo de carreras parlamentarias; además, la no reelección inmediata no genera incentivos en los legisladores para que lleven a cabo una labor parlamentaria autónoma, especializada, de largo plazo y comprometida con demandas ciudadanas, ya que no responden directamente por sus acciones ante los electores. Eliminar la cláusula de la no reelección consecutiva de legisladores locales y federales sería una medida clave para mejorar la rendición de cuentas vertical (de los legisladores hacia los ciudadanos) y horizontal (de la rama ejecutiva hacia la legislatura). No es la única, obviamente, pero es la que ataca de raíz el problema de la debilidad crónica de nuestras legislaturas.

Lo que ha venido ocurriendo en los últimos años en el ámbito legislativo en México, a nivel local y federal, es el gran fortalecimiento de los partidos en detrimento del fortalecimiento institucional de los cuerpos legislativos. No ha existido la voluntad política por parte de los legisladores para fortalecer la estructura orgánica y funcional de las legislaturas y con ello generar condiciones más óptimas para ejercer plena y responsablemente todas las obligaciones y facultades parlamentarias. Sin embargo, la falta de voluntad se explica, en gran medida, por el marco institucional y las motivaciones que produce en los legisladores: ¿por qué estarían motivados los congresistas en fortalecer a una institución, a sabiendas de que su estancia será transitoria, bajo la certeza de que su futuro y carrera política se encuentra fuera de ella? Dado el carácter transitorio de los legisladores y al no tener que rendir cuentas directamente a los ciudadanos, al diseño y la dinámica de las legislaturas responde a una lógica predominantemente partidista,

en que los líderes parlamentarios mantienen una posición clave para la distribución de los órganos de poder interno que les permite vigilar y controlar las principales etapas del proceso de toma de decisiones. Este arreglo institucional ha sido producto de la aquiescencia de líderes parlamentarios y legisladores, debido a los intereses que configura y a los beneficios que concede a ambos actores. En última instancia, los rasgos primordiales del arreglo prevaleciente operan en contra del fortalecimiento institucional de la rama legislativa, especialmente sobre las comisiones y los órganos técnicos de asesoría parlamentaria.

FUENTES CONSULTADAS

- AZIZ NASSIF, A. (2002), “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores), *Gobernar sin mayoría*. México: Taurus / Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 295-317.
- BARRAGÁN, J. (2006), “El debate jurídico sobre las candidaturas independientes”, en *Folios*, año 1, núm. 1. Guadalajara, México: Instituto Electoral del estado de Jalisco, pp. 38-46.
- BEER, C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- CAMPOS, E. (2003), “Un congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997”, en Fernando Dworak (coordinador), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados, pp. 98-151.
- CASAR, M. A. (1997), *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, Documento de Trabajo, núm. 83, División de Estudios Políticos. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CEJUDO RAMÍREZ, G. M. (2005), “Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México”, en *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior

- de la Federación / Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental/ Instituto Politécnico Nacional / Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pp. 45-73.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Cuarta sección. México, 14 de enero de 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Documento consultado y disponible en <www.diputados.gob.mx> [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2007].
- CONSULTA MITOFSKY (2004), “Los congresos estatales”. Artículo en línea disponible en <www.consulta.com.mx> [Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2007].
- DÍAZ SANTANA, H. (2000), “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*. México: Cámara de Diputados / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Miguel Ángel Porrúa, pp. 179-217.
- GUERRERO, E. (2001), “La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México”, en *Primer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación / Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental / Instituto Politécnico Nacional / Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pp. 11-38.
- GUILLÉN LÓPEZ, T. (1996), “Gobierno dividido en Baja California: integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995”, en Alonso Lujambio (editor), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Instituto Federal Electoral / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 33-68.
- HERRERO, M. (1997), “El estado de partidos y la vida parlamentaria”, en Manuel Ramírez (editor), *El parlamento a debate*. Madrid: Trotta, pp. 45-55.

- JIMÉNEZ BADILLO, M. (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, J. y LÓPEZ LEYVA M. A. (2004), “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 749-806.
- LÓPEZ LARA, A. y LOZA OTERO N. (2003), “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, en *Polis*, vol. 1. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 49-84.
- LOYOLA DÍAZ, R. y MARTÍNEZ A. (2000), “Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*. México: Cámara de Diputados / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Miguel Ángel Porrúa, pp. 61-83.
- LUJAMBIO, A. (con la colaboración de Horacio Vives Segl) (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- _____ (2002), “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores), *Gobernar sin mayoría*. México: Taurus / Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 319-348.
- _____ (2004), “Los congresos locales: la precaria institucionalidad”, en Robert Balkin (coordinador), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York, pp. 169-187.
- MOLINA ZEPEDA, M. T. (2004), “Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales”, en Robert Balkin (coordinador), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York, pp. 123-151.
- MORALES, Marco A. (2002), “¿Reelección Legislativa?”, en *Milenio Diario*. México, 17 de noviembre, p.21.
- NACIF, B. (2000), “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, en Germán Pérez y Antonia Martínez

- (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, pp. 33-59.
- (2002), “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado”, en *Foro internacional*, vol. XLII, núm. 167, enero-marzo. México: El Colegio de México, pp. 5-38.
- (2004): “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 9-41.
- NAVA GOMAR, S. (2004), “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en Robert Balkin (coordinador), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York, pp. 41-75.
- NAVA POLINA, M., WELDON J. y YAÑEZ LÓPEZ J. (2000), “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*. México: Cámara de Diputados/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Miguel Ángel Porrúa, pp. 85-103.
- ORTA FLORES, S. (2004): “El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Robert Balkin (coordinador), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York, pp. 13-40.
- PÉREZ VEGA, M. (2006), *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2000-2003*. Guadalajara, México: Instituto Electoral del estado de Jalisco.
- RIONDA, L. M. (1996), “Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación partidista, 1991-1996”, en Alonso Lujambio (editor), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Instituto Federal Electoral / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 69-97.

- RIVERA SÁNCHEZ, J. A. (1998), “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas”, en *Política y gobierno*, vol. v, núm. 2, segundo semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 531-569.
- _____ (2004), “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México”, en *Política y gobierno*, vol. xi, núm. 2, segundo semestre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 263-313.
- ROSSELL, M. (2000), *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- SCHEDLER, A. (2003), “Democratización por la vía electoral”, en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 174, octubre-diciembre. México: El Colegio de México, pp. 822-851.
- SOLT, F. (2004), “Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico’s States”, en *Latin American Research Review*, vol. 39, núm.1, pp.155-167.
- TREJO DELARBRE, B. (coordinador) (2002), *Quién es quién en el Congreso: diputados y senadores de la LVIII Legislatura*. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Fecha de recepción: 3/10/2007
Fecha de aceptación: 14/07/2008