



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**El desempeño de los congresos locales en la
transición y consolidación de la democracia.
Los casos de Aguascalientes y Zacatecas**

Trabajo Terminal de Grado

Que para obtener el grado de

DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta

Mtro. Alfredo Acosta Jiménez

TUTOR ACADÉMICO

Dr. José Benjamín Bernal Suárez

TUTORES ADJUNTOS

Dr. Roberto Emilio Alpízar González

Dra. Itzel Arriaga Hurtado

Toluca, Estado de México, 25 de febrero de 2026.

Dedicatorias y agradecimientos

Índice

Resumen	10
Introducción.....	11
Protocolo de Investigación.....	13
Título.....	13
Modalidad	13
Área de Evaluación	13
Palabras Clave.....	13
Antecedentes (Estado de Conocimiento)	13
Originalidad y Relevancia.....	18
Planteamiento del Problema.....	19
Preguntas de Investigación.....	21
Justificación del Problema.....	22
Delimitación del Problema	23
Orientación Teórico Metodológica	23
Objetivo General.....	26
Objetivos Específicos.....	26
Método de Investigación.....	26
Técnicas de Investigación.....	28
Capítulo 1. Sistema Jurídico Parlamentario Mexicano de los	29
Congresos Locales	29
Marco Jurídico Internacional de los Congresos en México	29
Marco Jurídico Nacional de los Congresos Locales	31
Capítulo 2. La Institucionalización Legislativa en los Congresos Locales	34
Qué es una Institución	34
El Nuevo Institucionalismo y los Congresos como parte del Régimen Democrático	35
<i>Enfoque Histórico en el Nuevo Institucionalismo.....</i>	<i>37</i>
<i>Enfoque del cambio institucional.....</i>	<i>38</i>
<i>Enfoque de la Agencia (Principal-Agente).....</i>	<i>38</i>
Institucionalización de los Congresos en México.....	39
<i>Institucionalización de los Congresos Locales.....</i>	<i>44</i>

<i>Institucionalización de las Comisiones Legislativas en los Congresos Locales..</i>	45
Capítulo 3. Los Congresos en la Transición y Consolidación.....	55
de la Democracia en México	55
Perspectiva Teórica de la Transición a la Democracia.....	55
La Transición Política.....	57
Liberalización Política y Democratización.....	58
La Transición Democrática en México	59
Gobiernos Unificados y Gobiernos Divididos.....	61
La Democracia Participativa como Política de Estado en México.....	62
Nuevas Atribuciones Legales en la Implementación y Control de.....	64
Políticas Públicas.....	64
Cambios Desde la Perspectiva Principal-Agente.....	65
Reelección y Profesionalización en los Congresos	66
La Ideología Político-Partidista en la Producción Legislativa	70
Capítulo 4. Los Congresos Locales en México	72
Los congresos locales en la transición y consolidación de la democracia.....	74
participativa en México	74
La Función de los Congresos Locales en la Elaboración de Políticas Públicas	77
Las Comisiones Legislativas en la Estructura de los Congresos Locales.....	82
La Agenda Legislativa en el Proceso de las Políticas Públicas	84
Capítulo 5. Los Congresos Locales en la Transición y Consolidación de la Democracia: los Casos de Aguascalientes y Zacatecas	86
La Transición a la Democracia en Aguascalientes y Zacatecas.....	86
De los Gobiernos Unificados a los Gobiernos Divididos	89
El Punto de Partida Histórico.....	92
El Marco Jurídico y su Composición	94
El Cambio Institucional en los Congresos de Aguascalientes y Zacatecas	98
Las Legislaturas en los Congresos Locales: Aguascalientes y Zacatecas.....	100
<i>La Legislatura LVI del Congreso de Aguascalientes.....</i>	101
<i>Legislatura LVII del Congreso de Aguascalientes.....</i>	102
<i>La legislatura LVI del Congreso de Zacatecas.....</i>	104
Las Comisiones y su Estructura.....	107

Nuevas Atribuciones Legales en la Implementación y Control de Políticas Públicas	113
Cambios Desde la Perspectiva de Principal-Agente	115
Profesionalización y Reelección en los Congresos de Aguascalientes y Zacatecas	116
La Ideología Partidista en la Producción Legislativa.....	117
Conclusiones.....	119
Fuentes.....	122

Resumen

A partir del contexto histórico que surgió de la transición a la democracia en México, se aborda el cambio institucional de los congresos locales de Aguascalientes y Zacatecas durante sus propios procesos de transición a la democracia, lo cual propició las condiciones de alternancia y pluralidad política que impulsaron dicho cambio. En este sentido, la investigación se centra en analizar el papel que han desempeñado las legislaturas locales en la institucionalización de los congresos a estudiar para transformarlos en órganos autónomos, independientes de otros poderes u organismos. Bajo estas circunstancias, la implementación de la agenda legislativa, el surgimiento de un sistema de comisiones y la creación de políticas públicas emanadas del Parlamento, se convirtieron en las herramientas propicias para instaurar una relación más cercana entre los congresos locales y la sociedad, con lo cual los legisladores se han convertido gradualmente en auténticos representantes del pueblo.

Introducción

Durante las últimas décadas se ha escrito abundante literatura sobre la Transición a la democracia en México, sobre sus causas y efectos. Diversos estudios se han enfocado en el cúmulo de reformas electorales que se presentaron a través del tiempo, y el efecto que éstas tuvieron en el sistema electoral y de partidos, así como, por añadidura, en el sistema político mexicano en su conjunto. Derivado de esto, surgieron diversas propuestas de investigación dedicadas al estudio de los congresos, en un primer momento en la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados en el ámbito federal, en temas tales como la no reelección, la producción legislativa, el sistema de comisiones, la representación parlamentaria y los gobiernos divididos (Lujambio, 2013, págs. 60-66).

No obstante, en el ámbito subnacional, los congresos locales han sido menos estudiados, las investigaciones en la mayoría de los casos se han limitado a temas como la conformación de las legislaturas y los gobiernos unificados o divididos, así como a los mecanismos de aprobación del presupuesto estatal por parte de dichos congresos locales. Así las cosas, solo un puñado de investigaciones se han ocupado de los cambios institucionales derivados de las transformaciones que trajeron consigo las transiciones a la democracia en las entidades federativas, cada uno con sus matices, acorde a su contexto político y social en particular (Mirón, 2017, págs. 9-16).

Es en este punto, bajo el contexto de la transición a la democracia en México, que el presente trabajo se plantea, en primera instancia, abordar los procesos de transición a la democracia y la alternancia política en los casos a estudiar, esto es, en Aguascalientes y Zacatecas, para, posteriormente, analizar la forma de sistema de gobierno dividido que se presentó en cada entidad. Bajo este contexto de transformaciones políticas se generaron numerosos cambios institucionales en los órganos parlamentarios, donde la producción legislativa dejó de responder al sistema de partido hegemónico, para convertirse en una producción más autónoma, acorde a las facultades propias del Poder Legislativo, es decir, se pasó de un trabajo legislativo que respondía a la agenda del gobierno estatal en turno (Sánchez S. , 2019, pág. 80), a una agenda legislativa propia emanada de cada legislatura parlamentaria. Esta institucionalización de los congresos locales trajo consigo una nueva normatividad, un

renovado sistema de comisiones y la creación de una agenda legislativa propia (Bárcena, 2011), lo cual se tradujo en que estos congresos consiguieran delimitar su ámbito de acción, sus funciones y facultades como órganos legislativos en el ámbito local, lo que correspondió a la nueva realidad política y social en cada entidad federativa, conforme a sus correspondientes transiciones políticas.

Protocolo de Investigación

Título

El desempeño de los congresos locales en la transición y consolidación de la democracia. Los casos de Aguascalientes y Zacatecas.

Modalidad

Investigación documental y estudio de caso.

Área de Evaluación

- a) Cuerpo Académico: Derecho Público y Acción Gubernamental.
- b) Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: Gobierno, Políticas Públicas y Justicia Social.

Palabras Clave

Transición a la democracia, congreso local, cambio institucional, comisión legislativa, agenda legislativa, política pública.

Antecedentes (Estado de Conocimiento)

Los estudios parlamentarios en el ámbito local han sido poco estudiados en comparación del Congreso en el ámbito nacional, no obstante, el Poder Legislativo en el ámbito local comenzó a estudiarse en México a partir de los años noventa, al principio el interés se centró en el marco legal y en las reformas que comenzaron a darse en el contexto de la transición democrática, incluido el estudio de los gobiernos divididos, posteriormente, se abordaron temas como las élites, las coaliciones políticas y las comisiones legislativas (Reveles, 2011). A esto deben considerarse un cúmulo de temas que se agregaron recientemente, como el cambio institucional, las comisiones legislativas y la hechura de políticas públicas desde los congresos locales, entre otros.

Para delimitar la naturaleza jurídica de los congresos locales desde la perspectiva institucional, se utilizará el concepto de derecho parlamentario propuesto por Chávez (2013), quien lo concibe “como la rama derivada del derecho constitucional

encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes” (pág. 31). Es a partir de este concepto que se pueden ir desmenuzando los distintos temas de estudio que se han propuesto respecto a los congresos locales, esto es, el cambio institucional y la generación de políticas públicas a través de las comisiones, así como la relación que sostienen con el poder ejecutivo estatal.

A partir del concepto de derecho parlamentario expuesto anteriormente, el estudio para el caso de esta investigación se han abordado fuentes relacionadas con el papel que desempeñan los congresos locales y las comisiones legislativas en el proceso de formulación de políticas públicas. En este sentido, para el caso de América Latina, se tienen los siguientes temas.

El primero de ellos es la *Producción legislativa*, a este respecto Reveles (2011), lleva a cabo una evaluación general de los estudios sobre los congresos locales en México, por lo que este autor hace énfasis en los temas más relevantes, así como los enfoques teóricos y las metodologías utilizadas, no obstante, este autor señala que los estudios se han dedicado principalmente al tema de la producción legislativa, lo cual ha dejado de lado otros temas, como el cumplimiento de las funciones sustantivas del Poder Legislativo. Por otro lado, los estudios de Patrón y Pérez (2012) encuentran que la composición plural en las legislaturas ha provocado el aumento de la producción legislativa, a la vez que disminuye la aprobación de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

A continuación se tiene el tema de las *Políticas Públicas*, a este respecto Valencia (2014) expone que las acciones del Poder Legislativo son parte integrante de la hechura de las políticas públicas, dado que, de entrada, se encargan de aprobar los presupuestos para implementarlas, para, posteriormente, monitorearlas, en una suerte de control de dichas políticas, por lo que, insiste la autora, el legislativo se convierte en parte integral del ciclo de las políticas públicas. Asimismo, Valencia (2012) también observa que durante el proceso de hechura de las políticas públicas el legislativo está en todo momento participando, ya que puede influir, modificar, alterar, transformar,

regular o hasta construir dichas políticas, por lo que el papel que desempeñan los Congresos a este respecto es tan activo como en el caso del Poder Ejecutivo.

Otro tema abordado por la academia es el relativo al *Parlamento abierto*, el cual, según López (2017), se trata de un mecanismo integral que busca generar las condiciones necesarias para que los congresos publiquen información sobre los asuntos legislativos que tratan, para que estos se encuentren disponibles a la ciudadanía y, asimismo, puedan ser accesibles a los diferentes actores sociales que estén interesados en incidir en la toma de decisiones del Poder Legislativo, por lo que, para conocer si un Congreso cuenta con algún grado de parlamento abierto se pueden utilizar diversos indicadores como la transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías y la responsabilidad parlamentaria.

El siguiente tema abordado por los estudiosos de los temas parlamentarios tiene que ver con el *Cambio institucional*, en este sentido, Khemvirg Puente y Erika García (2021) conciben las relaciones Ejecutivo-Legislativo subnacionales como procesos de negociación parlamentaria que producen el cambio político, en el marco de las alternancias políticas que se han producido en la mayoría de las entidades del país. En este sentido, Arrieta y Ramírez A. (Arrieta L. y., 2016) también abordan las negociaciones al interior al Congreso, las cuales permiten comprender las dimensiones del cambio institucional en los años más recientes. Otra propuesta de cambio institucional se puede encontrar en Gómez, Macedonio y Godínez (2021), quienes establecen que el limitado margen de maniobra de los congresos locales en México, en referencia al ámbito federal donde prevalece un estado federal pantalla, configura un diseño institucional con un sistema unitario de facto, el cual impide que los estados cuenten con una fuerza suficiente para proponer acciones de fondo que les otorguen márgenes de maniobra suficientes. Sin embargo, Esteban Macedonio y Mónica Montaña (2018) consideran que los sistemas electorales en el ámbito local mantienen una lógica propia que deriva en la existencia de arreglos institucionales propios que abonan en su conjunto elementos para el estudio de la representación política de los estados. Por su parte, Abel Rivera (2004) se enfoca en los cambios institucionales de los congresos locales y el desempeño de las legislaturas por medio de la evaluación de la producción legislativa y los controles que los ciudadanos tienen a su alcance para

que representen sus intereses, además, analiza el desplazamiento de la producción legislativa desde una perspectiva de la creación de políticas públicas. Por último, Natal y Millán (2006) asumen el cambio institucional orientado hacia el votante como el nuevo centro alrededor el cual gravita el fenómeno representativo, tomando la teoría de principal-agente como marco de referencia. A partir de los trabajos de estos autores es posible abordar tres aspectos centrales en la investigación: el cambio institucional en los congresos locales, la hechura de políticas públicas desde el poder legislativo y la relación del órgano representativo con sus votantes, lo que remite al enfoque del principal-agente. Asimismo, es preciso mencionar el planteamiento de Khemvirg Puente (2018), ya que aborda los distintos grados de institucionalización legislativa de los congresos locales de México desde una perspectiva comparada, este autor se enfoca en el desempeño institucional en las legislaturas locales y explica ampliamente cómo el proceso de democratización en su conjunto puede llegar a afectar la configuración institucional en el ámbito legislativo.

A continuación, se tiene el tema de la *Reelección*, en el cual Omar Delgado (2019) presenta un marco histórico de la figura de la reelección en México, la cual, señala el autor, ha sido concebida como una ruta novedosa para profesionalizar la actividad de la administración pública municipal y legislativa para vincular al representante con sus electores. Los autores Cornelio Martínez, Rosa María Mirón y Pedro Zepeda (2020) abordan el impacto de la reelección legislativa por medio del estudio de los arreglos institucionales que cada entidad tiene a este respecto, con lo cual se facilitan o inhiben las conductas de acuerdo a diversos acomodos de intereses, dado que se establecen nuevos procedimientos y patrones que permiten diversas configuraciones relacionadas con los reclamos o demandas públicas dentro de las asambleas legislativas locales.

Otro tema abordado en los estudios parlamentarios es el de las *Comisiones legislativas*, a este respecto Villagómez (2020) expone que se debe considerar a las comisiones legislativas como un recurso organizacional con el que cuentan los congresos, ya que se trata de entes que se especializan en temas concretos que son discutidos internamente en la comisión y llevados al pleno para el mejor análisis de las iniciativas. Por otra parte, Ramírez (2013) ha hecho énfasis en la necesidad de un

sistema fuerte de comisiones en los congresos, institucionalizado, que cuente con un alto grado de especialización en los temas legislativos, que se traduzca en una influencia parlamentaria efectiva en el proceso de elaboración de políticas públicas.

En cuanto al tema del *Presupuesto*, Bárcena y Sánchez (2017) observan en su estudio que cuando los gobernadores cuentan con la mayoría de su partido en el Congreso, los legisladores tienen pocos incentivos para realizar modificaciones importantes a los presupuestos de egresos que presenta el Ejecutivo, y, contrariamente, cuando los gobernadores no cuentan con un apoyo partidista mayoritario, los legisladores suelen realizar cambios profundos a los montos asignados por el Ejecutivo a diversas partidas del gasto del gobierno. No obstante, Sánchez (2017) realiza una revisión de las facultades constitucionales en el ámbito local, y llega a la conclusión que no existe una superioridad de un poder sobre el otro, ambos, Ejecutivo y Legislativo, tienen la misma capacidad legal de influir en el contenido del gasto. Ahora bien, esta revisión lleva al autor a observar que en las entidades federativas se presentan diversos mecanismos institucionales para resolver los casos en los que el gobernador no presenta una iniciativa de presupuesto, y llega, por último, a la conclusión de que los congresos locales están participando activamente en el diseño de la política de gasto público en los diferentes estados.

Otros temas que es posible incluir en este análisis se desprenden de la propuesta realizada por Balkin (2004), la cual plantea un compendio estadístico para estudiar los congresos locales con los siguientes temas y datos que Reveles (2011, pág. 14) sintetiza de la siguiente forma:

1. Composición de los congresos locales (actualizado a 2003).
2. Periodos constitucionales legislativos (y ejecutivos) por entidad.
3. Composición de los congresos por género, edad y escolaridad de los legisladores.
4. Experiencia parlamentaria de los diputados locales.
5. Número de comisiones.
6. Número de integrantes de comisiones.
7. Atribuciones legales de control de políticas públicas.
8. Presupuestos de los congresos locales.

9. Marco jurídico de los congresos (fechas de emisión y última reforma de leyes orgánicas y reglamentos internos del congreso, y de las leyes orgánicas de los órganos de fiscalización superior) (Reveles, 2011, pág. 14).

Este listado se complementa si se agrega el tema de la reelección consecutiva que surgió a partir de la reforma al marco jurídico en los congresos locales, lo cual implica, como se había señalado antes, el fortalecimiento de la responsabilidad del representante de cara a su electorado, para abordarlo desde la perspectiva teórica del *principal-agente*, en el marco del nuevo institucionalismo.

Se debe hacer mención de que algunos estos temas se abordarán desde los enfoques teóricos del nuevo institucionalismo, en este sentido, se debe concebir a los parlamentos como “instituciones que institucionalizan la democracia [por lo que] un parlamento altamente institucionalizado exhibe autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad organizacional” (Sánchez de Dios, 2015, pág. 11). Dichos enfoques ponen especial énfasis en las instituciones como reglas del juego, así como en el comportamiento de los actores políticos que están condicionados por las instituciones (Sánchez de Dios, 2015, pág. 12). Esto quiere decir que los temas como políticas públicas, la agenda legislativa o las comisiones en el seno de los congresos se configuran institucionalmente como reglas que regulan el accionar de los diferentes actores, como los legisladores o el gobernador, entre otros.

Originalidad y Relevancia

Dado que la mayoría de los estudios parlamentarios en México se han centrado en la esfera nacional, la relevancia de la presente investigación reside precisamente en que se realiza en el ámbito local, esto es, en los congresos de Aguascalientes y Zacatecas, además, la originalidad radica en que se enfoca en el cambio institucional que se presentó en dichos congresos, en tópicos como el sistema de comisiones y la creación de una agenda legislativa propia.

Asimismo, se debe destacar que con esta investigación se indaga acerca del papel que desempeñan las legislaturas locales en la creación de políticas públicas en un contexto de alternancia política en el gobierno y la pluralidad legislativa en los casos a abordar, con lo cual los congresos se fueron convirtiendo en órganos propositivos

que legislan acorde a las demandas sociales y no en función de la agenda del gobernador en turno. Luego entonces, se puede afirmar que el tema de la institucionalización de los congresos locales durante la transición ha sido poco abordado, por lo cual, con el desarrollo de la presente investigación, se propone llenar algunos de los vacíos respecto a estos temas de estudio, esto es, el sistema de comisiones y la agenda legislativa en el ámbito subnacional.

Planteamiento del Problema

Esta investigación parte del contexto que surgió del proceso de la transición a la democracia en México, que generó las condiciones para que se presentara la alternancia política en Aguascalientes y Zacatecas. A partir de este proceso histórico, se plantea estudiar la institucionalización legislativa que influyó en el papel que están desempeñando las legislaturas en cuanto a la creación de una agenda legislativa independiente y la estructuración de un sistema de comisiones que les permitan hacer de políticas públicas en cada uno de estos casos. En Aguascalientes la alternancia política llevó a la gubernatura el Partido Acción Nacional (PAN) y en Zacatecas al Partido de la Revolución Democrática (PRD), dejando atrás el largo periodo de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dicha alternancia fue el resultado de la transición a la democracia en el ámbito local, caracterizada principalmente por una serie de reformas electorales que generaron las condiciones propicias para que se celebraran elecciones locales competitivas (Cansino, 2000, pág. 137).

Con el arribo de la democracia, el pluralismo y la alternancia política, cabe esperar una institucionalización en los congresos de Aguascalientes y Zacatecas que permita, en primera instancia, favorecer y consolidar la democratización interna de estos órganos legislativos, pero, a su vez, generara una agenda legislativa propia tendiente a resolver los problemas sociales de sus entidades, como se mencionó anteriormente. Es decir, un régimen democrático no se limita al sufragio y a la asignación de curules, la democracia suele generar expectativas en la sociedad para mejorar, por ejemplo, su situación económica, resolver problemas de inseguridad o corrupción, entre otros (Morlino, 2019, pág. 52). Es en esta dimensión precisamente

donde deben surgir los congresos locales como impulsores de políticas que lleven a resolver este tipo de problemas. No obstante, para llegar a este punto, es necesario que primero dichos congresos cambien institucionalmente hablando, es decir, que su estructura y reglas estén concebidas para responder a esta realidad política y social emergente.

Asimismo, en un esfuerzo de análisis de la consolidación de la democracia en el ámbito local es necesario abordar la reintroducción de la reelección de diputados locales en la normatividad de las entidades a estudiar (Báez & Bárcena, 2021, pág. 81 y 82), como una forma institucionalizada de que los legisladores respondan a las demandas de sus electores, en detrimento de favorecer a los partidos políticos que los respaldan o las iniciativas del poder ejecutivo en turno, es decir, la reelección debe tender a reforzar la figura de la representación de los diputados respecto a sus electores en particular y a la sociedad en general.

Por último, la alternancia política en el ejecutivo estatal y la pluralidad política de los congresos locales, puede traer consigo una nueva forma de relación entre los diputados y la sociedad para impulsar una lógica institucional en la creación de una agenda legislativa propia, esta investigación indagará en si dicha agenda se ha traducido en etiquetas de derecha o izquierda (Zechmeister, 2006, pág. 52). En el periodo que se aborda, en el caso de Aguascalientes ha dominado el PAN por lo que se espera una etiqueta orientada hacia la derecha, mientras que, para Zacatecas, donde llegó el PRD, a la izquierda, lo cual trae consigo matices en los gobiernos correspondientes, en el primer caso más cercano al ámbito empresarial y de mercado, mientras que, en el segundo, hacia las políticas sociales, lo cual se desarrolla más adelante.

Recapitulando, se pretende partir de una revisión de la transición a la democracia en México, dado que por medio de esta se generaron las condiciones que permitieron la alternancia política en los gobiernos estatales y el pluralismo en los congresos locales. Bajo este contexto se analiza entonces cómo dicha pluralidad trajo cambios institucionales al interior de las legislaturas a estudiar, primero, para hacer más democráticos a estos órganos legislativos, y, segundo, para generar una agenda legislativa que atendiera los problemas sociales o económicos de sus estados a través

de la estructura de comisiones, es decir, la respuesta que dieron directamente a sus electores, más allá de las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo (Puente & García, 2021, págs. 9-16).

Preguntas de Investigación

a) ¿La alternancia en el gobierno y la pluralidad política en los congresos de Aguascalientes y Zacatecas propició un cambio para que estos órganos locales se institucionalizaran? La llegada de la alternancia y el pluralismo político a las entidades de estudio hace suponer que se modificaron las estructuras y normas propios del partido hegemónico, por lo que se esperarían cambios que institucionalizaron la vida interna de los congresos locales de Aguascalientes y Zacatecas.

b) ¿La pluralidad política en los congresos de Aguascalientes y Zacatecas tuvo como resultado que estos órganos generen su propia agenda legislativa para ejercer su función de hacedores de políticas públicas para atender los problemas sociales, o, por el contrario, siguen respondiendo a la agenda del gobernador en turno o a los intereses partidistas? La lógica de partido hegemónico era que los congresos locales aprobaran sistemáticamente las iniciativas que enviaba el gobernador del estado sin discutirlos, por lo que la capacidad de estos órganos representativos para generar iniciativas propias que se tradujeran en políticas de atención a los problemas sociales no existía. Con la alternancia política y la pluralidad partidista en los congresos, gradualmente estos órganos han ido respondiendo a las demandas de sus electores y menos al gobernador en turno o, en su defecto, a los intereses partidistas, generando con ello iniciativas que responden a una agenda legislativa propia.

c) ¿Con la reelección de diputados los congresos de Aguascalientes y Zacatecas los congresos locales de Aguascalientes y Zacatecas se generó una agenda legislativa que responde a las demandas de los electores? Con la introducción de la reelección en los congresos locales surgió una agenda legislativa orientada a atender la problemática que presentan los electores, debido a que los diputados buscan ser nuevamente favorecidos con el voto en las siguientes elecciones.

d) Si se generó una agenda legislativa: ¿los congresos de Aguascalientes y Zacatecas la orientaron con base en el espectro político derecha izquierda de acuerdo

a la mayoría partidista de la legislatura? Si los congresos locales se convirtieron en creadores de su propia agenda legislativa, estas pudieron responder a la ideología política de los partidos que en su momento fueron mayoritarios y que, además, contaban con gobiernos unificados. En los casos que se están abordando, en 1998, el PAN contaba con un gobierno unificado en Aguascalientes, por lo que se esperan iniciativas más inclinadas hacia la derecha; mientras que el PRD gobernaba en Zacatecas, por lo que se espera una agenda legislativa orientada hacia la izquierda.

Justificación del Problema

La relevancia de la presente investigación radica en que se llevará a cabo en el ámbito local, esto es, en los congresos de Aguascalientes y Zacatecas, y se enfocará en el cambio institucional de estos órganos parlamentarios, lo cual, determina aspectos como la creación de la agenda legislativa, la conformación y funcionamiento de las comisiones, que generen las condiciones institucionales necesarias para hechura de políticas acorde a las facultades propias de un órgano parlamentario en el contexto de la transición a la democracia (Puente, Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización, 2018, pág. 66).

En otras palabras, la importancia de esta investigación se centra en conocer el cambio institucional en el marco estructural y reglamentario que modificó el papel que han desempeñado las legislaturas locales en los casos a estudiar en cuanto a la creación de la agenda legislativa y las comisiones necesarias para la hechura de políticas públicas, que se produjo una vez que se presentó la alternancia política en los casos a estudiar, por lo que es posible observar si el parlamento local es un poder dedicado a aprobar las iniciativas enviadas por el ejecutivo o, por el contrario, se convirtieron en órganos propositivos que legislan para resolver los problemas sociales de la entidad de una agenda legislativa independiente (Valencia, 2012, pág. 18 y 22).

El estudio del cambio institucional en los congresos locales durante la transición ha sido poco abordado, los análisis se centran casi exclusivamente en la división de poderes y la pluralidad política que han alcanzado, esto se debe a que la mayoría de los estudiosos de las democracias locales toman como principal indicador la alternancia política en el poder ejecutivo local (Lujambio, 2000, pág. 101), con lo cual

quedaron al margen los estudios de los congresos locales, con temas tales como el rediseño institucional y el funcionamiento interno que generó el arribo de la pluralidad a estos órganos legislativos, es decir, todo lo relativo a las figuras de gobierno interno, su estructura y reglamentación, de ahí la importancia de abordarlos desde una perspectiva académica.

Cabe destacar, asimismo, que la alternancia en el ejecutivo estatal y la pluralidad política de los congresos locales, trajo consigo una nueva forma de relación entre los diputados y la sociedad para impulsar una renovada lógica para solucionar los problemas sociales por medio de la acción legislativa (Salazar-Elena, 2010, pág. 105), que ya no responde única y exclusivamente a las iniciativas propuestas por el ejecutivo en turno, lo cual no ha sido estudiado en el ámbito local. Ahora bien, parte de esta investigación se dedica a revisar si dichas acciones legislativas corresponden a la etiqueta política de derecha o izquierda, con la finalidad de indagar acerca del arreglo institucional que se configuró en cada Congreso a estudiar (Sánchez & Sánchez, 2021, pág. 380).

Delimitación del Problema

- a) Delimitación temporal. La investigación se desarrolla en el periodo que va de 1995 con la llegada de la pluralidad en el Congreso de Aguascalientes, hasta 2014 con la reforma político-electoral que permitió la reelección de diputados.
- b) Delimitación espacial. La investigación se centra en los congresos de los estados de Aguascalientes y Zacatecas.
- c) Delimitación humana. La investigación se centra en las acciones legislativas de los actores parlamentarios en las legislaturas LVI y LVII del Congreso de Aguascalientes y la Legislatura LVI de Zacatecas.

Orientación Teórico Metodológica

La primera perspectiva teórica que se utiliza es la referente al sistema político elaborada por Easton (1969), quien propone abordar el sistema político como un sistema abierto dado que se presentan intercambios entre el medio ambiente (*intrasocietal* o *extrasocietal*) y el sistema político propiamente dicho, por lo que aquel

puede regular como se conduce, transformar su estructura interna o remodelar sus metas fundamentales. Así, el sistema político recibe del ambiente insumos categorizados por las demandas y apoyos (*inputs*), y el sistema, a su vez, responde con productos, esto es, con decisiones y acciones (*outputs*), generando así las condiciones para la retroalimentación del sistema político con el medio ambiente.

Ahora bien, esta dinámica puede propiciar un estado de equilibrio, o, por el contrario, la influencia ambiental puede trastocar la estabilidad de las relaciones de poder del sistema, lo que puede provocar tensiones potenciales —que representan una grave amenaza para el sistema—, ya sean internas —que surgen de las interrelaciones de los elementos que conforman el sistema— o externas —que provienen del ambiente *intrasocietal* y del *extrasocietal*, en todo caso el sistema tiende a buscar la persistencia, lo cual se refiere a la forma en que el sistema cambia o se adapta para autorreproducirse (Easton, 1969, pág. 112 y 113).

Ahora bien, en cuanto al estudio de los congresos locales revisado con el esquema del análisis del sistema político de Easton (1969), este enfoque teórico puede arrojar luz sobre las categorías a las que se debe poner atención para explicar los cambios institucionales de los congresos locales como parte del sistema político mexicano en su conjunto. Se puede afirmar que el ambiente (*intrasocietal* y *extrasocietal*) influyeron por medio de diversas demandas para que el sistema político se reformara y transitara de un régimen autoritario a otro democrático, los gobernantes en turno procesaron estas demandas y como respuesta impulsaron acciones, es decir, productos¹ que modificaron el sistema gradualmente. En un ambiente con tensiones se produjo una retroalimentación que generó apoyo al sistema para las primeras reformas políticas, pero también nuevas demandas, dado que las primeras resultaron insuficientes para transitar a una democracia más competitiva, lo que se convirtió en nuevos productos, y así sucesivamente, con varios ciclos de reformas electorales a través del tiempo (Cansino, 2000, pág. 137). En cuanto a los congresos locales en las entidades a estudiar, surgieron diversas demandas desde el ambiente, las cuales

¹ De acuerdo con Easton (1969), los productos pueden ser “los status de un orden jurídico, resoluciones y acciones administrativas, decretos, reglamentos, así como otras medidas políticas formuladas por las autoridades públicas” (pág. 174).

fueron procesadas por las autoridades dentro del sistema a través de productos en forma de diferentes ciclos de reformas político-electorales que cambiaron el sistema político en su conjunto, con lo cual se fue consolidando el régimen democrático.

La investigación, asimismo, se abordará desde la teoría del nuevo institucionalismo. En este sentido, Sánchez de Dios (2015) concibe la esencia de los parlamentos como “instituciones que institucionalizan la democracia [por lo que] un parlamento altamente institucionalizado exhibe autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad organizacional” (pág. 11). En este caso, el nuevo institucionalismo “implica poner especial atención en las reglas institucionales y en el comportamiento de los actores políticos [los cuales] están condicionados por las [propias] instituciones” (pág. 12). Es decir, el nuevo institucionalismo aplicado a los estudios parlamentarios implica observar las reglas institucionales y el comportamiento de los actores políticos, como los diputados o senadores, que están determinados por el entramado de normas y reglas en las cuales se desenvuelven.

Para fines de esta investigación, de acuerdo con Sánchez de Dios (2015, págs. 13-29), se pueden destacar, entre otros, tres enfoques sobre este planteamiento teórico, a saber:

- a) Teoría del cambio institucional. Cuando los parlamentos entran en acción después de unas elecciones, producen nuevas instituciones o leyes, por lo que todo parlamento refleja un nuevo equilibrio, en este sentido, este enfoque es pertinente para explicar el cambio legislativo (Sánchez de Dios, 2015, pág. 13).
- b) Teoría de la agencia (principal-agente). Es una perspectiva útil para explicar la disonancia que puede existir entre la ciudadanía y sus representantes en el congreso, en este enfoque el ciudadano es el principal y el representante parlamentario el agente (Sánchez de Dios, 2015, pág. 21).
- c) Nuevo institucionalismo histórico. Su tema principal se centra en el desarrollo histórico de las instituciones, tales como sus orígenes, su desarrollo, así como la relación entre las políticas y el comportamiento de los actores (Sánchez de Dios, 2015, pág. 29).

Este último enfoque se puede complementar con el llamado *sistema híbrido* planteado por Morlino (2019, pág. 99), quien señala que se trata del periodo

comprendido entre el régimen autoritario y la democracia donde existen elementos de uno y otro. A esto no escapan los congresos locales, a pesar de la alternancia y la rotación de mayorías parlamentarias, es puede suponer que el cambio institucional no se concretó en un solo momento, sino que fue gradual, lo importante en todo caso es observar cómo se presentaron los cambios institucionales en el tiempo, considerando, en todo momento, que estaban presentes reglas del régimen anterior.

Objetivo General

Analizar como la transición a la democracia generó el cambio institucional de los congresos locales de Aguascalientes y Zacatecas, con lo cual surgieron los dispositivos legales y estructurales para el surgimiento de un sistema de comisiones que propició la implementación de una agenda legislativa independiente para atender los problemas sociales por medio de políticas públicas.

Objetivos Específicos

- Describir las fuentes de donde emanan las reglas que componen el sistema jurídico que rige a los congresos locales.
- Analizar la Institucionalización Legislativa en los congresos locales, desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo.
- Exponer el desarrollo de los congresos en el contexto de la transición a la democracia en México.
- Analizar la situación de los congresos locales en México a partir de su desempeño como generadores de políticas públicas a través del sistema de comisiones y la agenda legislativa.
- Comparar los casos de Aguascalientes y Zacatecas a partir de la transición a la democracia y su grado de institucionalización legislativa.

Método de Investigación

La investigación es de corte cualitativo, ya que busca comprender diversas coyunturas que configuraron institucionalmente a los dos casos de congresos locales

a estudiar en un contexto social y político determinados, por lo que no es factible, ni se pretende, generar leyes generales o universales.

No obstante, el proceso que guía esta investigación está basado en el método científico, dado que se genera un conocimiento sistemático sobre los temas abordados, además, como lo señala Ponce de León (1996), esta investigación “permite en su instrumentación la concurrencia ilimitada de [...] métodos y técnicas” (pág. 70), con lo cual, se pretende precisamente, que este método sirva de guía, pero a la vez se auxilie de otros métodos complementarios que sean pertinentes para responder a los objetivos de investigación.

Así, desde esta perspectiva, como punto de partida se plantean algunas preguntas de investigación iniciales que permiten establecer relaciones de causa y efecto entre diversas variables. A partir de esto, se utiliza el método deductivo para confrontar teorías que explican el problema planteado en cuanto a la relación de dichas variables contenidas en las preguntas de investigación en los casos a estudiar en Aguascalientes y Zacatecas.

En este orden de ideas, Ponce de León (1996, pág. 68) plantea el método de investigación *sistemático*, el cual se utiliza para determinar la relación que existe entre todos los componentes que conforman la transición a la democracia en relación con los congresos locales a estudiar, donde unos modifican a los otros, por ejemplo, las sucesivas reformas electorales fueron modificando la pluralidad en los congresos locales, lo que propició un reflejo de la diversidad política que existe en la sociedad de estas entidades.

Otro método es el *deductivo* (Ponce de León, 1996, pág. 69), el cual parte de algunos conocimientos generales para llegar a conclusiones particulares, lo cual remite al planteamiento sociológico del método científico conocido como hipotético-deductivo. También se propone utilizar el método *histórico* (Ponce de León, 1996, pág. 69), para observar la configuración institucional de los congresos locales que existía históricamente y a partir del cual se comenzaron a generar cambios institucionales conforme avanzó la transición a la democracia, esto permitirá observar, además, qué mecanismos o prácticas —políticas o legislativas— siguen utilizándose como resabios del pasado y cuales se abandonaron definitivamente, dando paso a otros.

Por último, el método comparativo de casos se utiliza para establecer las semejanzas y diferencias entre fenómenos de los dos casos a estudiar en el contexto de la transición a la democracia (Ponce de León, 1996, pág. 69). Aunque, en algunos temas, se llevará a cabo un ejercicio de complementación entre los casos a estudiar, con la finalidad de cumplir con los objetivos propuestos, tanto el general como los específicos, así como responder a las preguntas de investigación.

Asimismo, en la presente investigación se utiliza el *estudio de caso*, que es un método de investigación dirigido a la observación de evidencia de un único caso o de pocos casos, con la finalidad de controlar ciertas variables de interés para confrontarlas con la teoría o las preguntas de investigación, así como para comparar las variables entre dos o más casos a estudiar (Van Evera, 2002, págs. 61-93), es decir, a través de este método se observan las mismas variables para luego comprarlas. Luego entonces, en primera instancia se analizan las características de cada caso, para, posteriormente, compararlos. En este sentido, se utiliza la propuesta de Dogan (2002, pág. 64) quien propone dos estrategias, a saber: la *comparación entre casos similares* y la *comparación entre casos contrastantes*, ambas se utilizan en esta investigación. Los casos de Aguascalientes y Zacatecas se seleccionaron porque son similares en cuanto a que se presentó la alternancia política en la misma época, además, en ambos casos se ha permitido la reelección de diputados; pero son contrastantes en cuanto que en Aguascalientes llegó un partido orientado a la derecha, el PAN, mientras que en Zacatecas ganó uno de izquierda, el PRD, lo cual marca algunas diferencias en cuanto a la orientación de la agenda legislativa y la posterior hechura de políticas públicas.

Técnicas de Investigación

En concordancia con la modalidad de investigación documental, las técnicas a utilizar son de índole cualitativa, debido a que esta investigación se sustenta en la revisión de fuentes documentales, ya sean bibliográficas, de documentos oficiales, así como en archivos digitales.

Capítulo 1. Sistema Jurídico Parlamentario Mexicano de los Congresos Locales

El presente capítulo tiene como objetivo observar dónde se inserta el tema de los congresos locales con el sistema jurídico parlamentario en nuestro país. Para ello, se analizan algunos conceptos de derecho parlamentario para revisar el lugar que ocupa dentro del derecho en general, es decir, de dónde procede y cuál es su alcance jurídico. Posteriormente se hace una revisión del marco jurídico internacional del cual deriva el derecho parlamentario que moldea a los congresos de México, ya sea en el ámbito federal o local. Por último, el capítulo aborda el tema del marco jurídico nacional en relación con los congresos locales, lo cual permite observar la forma en que estas asambleas se rigen de acuerdo al derecho.

Para fines de esta investigación se considera que el derecho parlamentario es “la rama derivada del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes” (Chávez, 2013, pág. 31), lo cual se puede aplicar al caso mexicano, es decir, todo aquel derecho que rige a los congresos deriva del derecho constitucional, el cual determina la forma en que se organiza, cómo funciona, su integración, y establece, asimismo, cómo los congresos se relacionan con los demás poderes u organizaciones del Estado.

Marco Jurídico Internacional de los Congresos en México

De acuerdo a los estudiosos en la materia, el origen del derecho parlamentario en cuanto al marco internacional se puede encontrar en los Estados Unidos, dado que fue en este país donde en 1827 se elaboró y publicó el llamado *Manual del derecho parlamentario, o resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios*. Esta obra, compilada por Jefferson, tenía como objetivo dar a conocer a los senadores y representantes los elementos teórico-prácticos para resolver los casos dudosos o difíciles en el Congreso estadounidense (Pedroza, 2012, pág. 171 y 172).

Ahora bien, a partir de la discusión académica en el ámbito internacional, se han propuesto diversos conceptos de derecho parlamentario, lo cual permite observar el consenso internacional respecto a la delimitación y alcance del derecho parlamentario, lo cual se presentan a continuación:

Tabla 1

Conceptos de derecho parlamentario

Silvano Tosi	“parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”
Fernando Santaolalla	“conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las <i>Cámaras</i> parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”
Efrén Chávez	“como la rama derivada del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes”

Fuente: Elaboración propia con base en Pedroza (2012, pág. 172) y Chávez (2013, pág. 31).

De estos conceptos se deduce que el derecho parlamentario se desprende, como se advertía anteriormente, del derecho constitucional, a partir del cual se regula la organización y funcionamiento de los parlamentos. Luego entonces, existe el acuerdo a nivel internacional de que el marco jurídico de los congresos se desprende de la constitución de cada Estado en particular.

En este sentido, si se considera el marco jurídico internacional desde una perspectiva de los tratados internacionales, donde “se hace evidente cada día más la participación de los Parlamentos, Congresos, Asambleas, etcétera; se habla así de una diplomacia parlamentaria que surge por la necesidad de promover relaciones entre las naciones a diferentes niveles” (Pedroza, 2012, pág. 181), con lo cual se ha construido un marco jurídico internacional en dos vertientes, hacia el interior de cada Estado con referencia a lo establecido en cada constitución; y hacia el exterior, donde rige la relación entre los diferentes Estados, tomando como referencia el propio marco jurídico internacional.

En lo referente a la vertiente hacia el interior, en México se cuenta con los tratados internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo y aprobados por la Cámara de Senadores, los cuales se pueden considerar como una fuente del derecho parlamentario, a este respecto se tiene como ejemplo el *Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano* celebrado en 1987, el cual se integra por diferentes parlamentarios nacionales de la región (Pedroza, 2012, pág. 181). Este tipo de tratados delimitan los compromisos que el país tiene en el ámbito internacional respecto a las características y funcionamiento de los congresos a nivel nacional y subnacional.

Marco Jurídico Nacional de los Congresos Locales

Como se observó anteriormente, las fuentes del derecho parlamentario en México son la Constitución y los tratados internacionales, por lo que a partir de esto se puede ir descendiendo en la jerarquía jurídica hasta las constituciones locales y sus respectivos reglamentos. En este sentido, las legislaturas estatales ejercen facultades que derivan en forma expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como en las normas dispuestas en los artículos 5, 17, 115 y 121 (González, 2002, pág. 4), las cuales se describen a continuación.

Tabla 2

Marco jurídico nacional

Artículo CPEUM	Contenido
5	“La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”
17	“Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones” “La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores”
115	“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones...” “Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones” “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”
121	“Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él” “Las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta...” “Los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrán validez en las otras” “Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, serán respetados en las otras”

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, los congresos locales ejercen funciones de legislador ordinario de acuerdo a lo establecido de forma expresa o tácita en cada una de las constituciones locales. En el ejercicio de las facultades que derivan de sus constituciones las legislaturas estatales pueden emitir leyes y decretos de tres clases: orgánicas, reglamentarias y ordinarias (González, 2002, pág. 4). En este sentido, son las leyes orgánicas de los congresos estatales las que regulan la organización y funcionamiento de las legislaturas.

A partir del concepto de derecho parlamentario, se estableció el marco jurídico internacional y nacional en el que se desenvuelven los congresos locales con la finalidad de observar sus alcances jurídicos. En el plano internacional se rigen especialmente por los tratados internacionales; mientras que a nivel nacional la Constitución general es el dispositivo legal por excelencia a partir del cual se rigen los

congresos locales, pasando, desde luego, por las constituciones estatales y su normatividad secundaria. Lo importante es destacar que desde el plano conceptual el sistema jurídico en su conjunto establece la organización y funcionamiento de los congresos, lo cual se observan de forma empírica las reglas que se desprenden de los tratados internacionales y la Constitución Política de México.

Capítulo 2. La Institucionalización Legislativa en los Congresos Locales

En este capítulo se revisará la literatura relacionada con el tema de la institucionalización parlamentaria desde la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo, por lo que se van a abordar temas como el cambio institucional en los congresos locales, en especial lo relativo a las comisiones legislativas como una forma de observar operativamente como se institucionaliza una parte significativa dentro del sistema de derecho parlamentario para el caso particular de los congresos locales en México.

Antes de entrar al tema de la institucionalización legislativa en los congresos locales, es necesario exponer que se entiende por institución, como se mencionó anteriormente, a través del tamiz del nuevo institucionalismo, para determinar cómo se aplica al tema de los congresos locales.

Qué es una Institución

Antes de abordar el tema de los congresos locales como institución, es indispensable dejar claro lo que se entiende por una institución propiamente dicho, para, a partir de ahí, observar la forma en que se institucionalizan los congresos. De acuerdo con North (1993), las instituciones pueden entenderse como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (pág. 13). Dichas limitaciones pueden ser formales o informales, las formales se pueden entender como *normas*, las cuales son ideadas por sujetos, y las informales se refieren a los *acuerdos y códigos* de conducta. En el tema de la institucionalización legislativa de los congresos locales, la atención se centrará en las instituciones formales.

En este sentido, las instituciones formales son limitaciones que se relacionan con las reglas políticas, judiciales o económicas, que pueden ser generales o específicas, las cuales tienen la función de establecer el intercambio político o económico, son precisamente las reglas del juego con base en las cuales los diferentes agentes están interactuando y que determinan la forma en la que el juego se desarrollará (North, 1993, pág. 67). Se puede hablar entonces que las reglas formales

son todas aquellas normas, leyes o reglamentos que se relacionan con el tema de los congresos locales.

Por otro lado, en lo que respecta a las instituciones o limitaciones informales, estas se relacionan con cuestiones culturales que se transmiten de generación en generación a través de la imitación y la enseñanza de valores, conocimientos, así como de otros aspectos que pueden llegar a influir en la conducta (North, 1993, pág. 55). Si bien no se va a tocar el tema de las instituciones informales, se puede mencionar que estas afectan la conducta de los agentes en diversos planos, por ejemplo, a pesar de que pueden llegar a cambiar una institución formal, por decir la constitución de un estado, los legisladores en algunas ocasiones se resisten al cambio, por costumbre siguen actuando determinados culturalmente de forma contraria a lo que establece el marco legal, esto hay que tenerlo en cuenta al momento de tocar el tema del nuevo institucionalismo histórico.

El Nuevo Institucionalismo y los Congresos como parte del Régimen

Democrático

Una vez revisado lo que se entiende por institución, se expone lo que es el Nuevo Institucionalismo, se trata de una aproximación teórica que resulta “útil para captar las complejas y múltiples relaciones de los espacios públicos y privados de la creación de instituciones formales o reglas jurídicas que restringen y definen en cierta medida el modelo de desarrollo social, económico y político” (Rodríguez, 2000, pág. 80), lo cual es aplicable a todo el sistema político mexicano que cuenta, entre otras cosas, con diversos órganos públicos regidos por instituciones formales e informales.

Se puede ir más allá, si se aplica la teoría del nuevo institucionalismo, por ejemplo, a un régimen democrático, es posible observar cómo opera en un escenario apegado a la realidad política, bajo esta lógica Morlino (2019) afirma que un régimen de este tipo “se centra en las instituciones que caracterizan a la democracia [tales como las] elecciones [y los] partidos en competencia” (pág. 94), en donde están presentes instituciones formales e informales a las que se ha hecho referencia en los párrafos precedentes, es decir, están, por así decirlo, definidas institucionalmente las reglas del juego democrático.

En este sentido, en un régimen democrático se establecen las reglas a seguir, es decir, se prevén las guías a seguir por parte de los actores políticos, lo que determina las formas de comportamiento compatibles con los fines del propio régimen (Serrano, 1998, pág. 17), lo cual incluye, desde luego, las reglas relativas al poder legislativo en general y de los congresos locales en particular, como partes integrantes del régimen democrático en su conjunto.

Como se ha mencionado anteriormente, utilizar el nuevo institucionalismo como herramienta teórica, “implica poner especial atención en las reglas institucionales y en el comportamiento de los actores políticos [los cuales] están condicionados por las [propias] instituciones” (Sánchez de Dios, 2015, pág. 11 y 12). Al aplicar esto al ámbito del estudio parlamentario, se puede decir que los congresos son órganos que *institucionalizan la democracia*, donde, para lograr esto, los congresos altamente institucionalizados deben contar con autonomía, formalidad, uniformidad, así como complejidad organizacional (Sánchez de Dios, 2015, pág. 11 y 12). Así, cabe esperar que, si los congresos locales logran poseer estas características, luego entonces se podría hablar de que están institucionalizados.

Otros autores amplían este concepto de congresos institucionalizados, por ejemplo, Valencia (2014, pág. 242) agrega que estos congresos se caracterizan por contar con una estructura organizativa, sistemas de información y apoyo técnico, además de una organización del trabajo en comisiones, por lo que en estos órganos se establecen las normas que determinan el papel que cada uno de los agentes debe cumplir dentro de los procesos y procedimientos parlamentarios. Aquí cabe destacar, más allá de todo el aparato burocrático, la consideración del trabajo en comisiones como un requisito de institucionalización de los congresos locales, ya que, como se verá más adelante, es pieza fundamental del trabajo parlamentario.

Con lo expuesto hasta aquí, se tiene que los congresos han sido abordados por medio de la aproximación teórica del nuevo institucionalismo, por lo que se pueden considerar como una institución, dado que entraña las reglas del juego, formales e informales, y los agentes que en este participan. Bajo estas premisas, el estudio de los congresos locales en México se puede abordar, asimismo, por medio de tres

perspectivas del nuevo institucionalismo, a saber: el enfoque histórico, el cambio institucional y el enfoque de la agencia.

Enfoque Histórico en el Nuevo Institucionalismo

El primer enfoque que se abordará es el histórico, de acuerdo con la explicación que da Peters (1999), se basa en que “las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante [y si bien, el] rumbo puede ser alterado [...] se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio” (pág. 99). Lo que quiere decir que, con el surgimiento de nuevas instituciones, estas pueden tener indicios de las anteriores si no se hace lo suficiente para cambiarlas tajantemente.

Es por ello que en este enfoque se presenta el concepto de *dependencia del rumbo*, con la cual se explica cómo las organizaciones públicas convierten sus “actividades en rutina y al crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante en el gobierno” (Peters, 1999, pág. 101). En este sentido, regresando al ejemplo del régimen democrático, en el periodo que va del régimen autoritario a una democracia, existe un *sistema híbrido* que contiene elementos de uno y otro, es decir, donde persiste la inercia de las anteriores instituciones del régimen autoritario, pero ya están surgiendo las nuevas reglas del juego democrático (Morlino, 2019, pág. 87). Lo mismo se puede decir para los congresos en México, ya que sus instituciones transitaron de una lógica de partido hegemónico, a otro con presencia de pluralismo político, en el intervalo, coexisten instituciones de ambos estadios.

Con esto se puede decir entonces que, en una transición a la democracia, a pesar de que el entramado institucional ya se puede considerar democrático, aún “siguieron vigentes prácticas no democráticas” (Solano, 2020, pág. 23), esto quiere decir que las reglas anteriores se encuentran presentes, combinadas con las nuevas reglas, a pesar de que en el régimen se haya presentado una alternancia política o el pluralismo en los congresos.

Se puede decir que en el enfoque histórico del nuevo institucionalismo “determinadas características de la institución continúan iguales [por la dependencia del rumbo, mientras] otras pueden ser intercambiadas” (Offe, 1996, pág. 263). Esto es

lo que precisamente pasa en las transiciones a la democracia, en donde algunas instituciones ya no correspondían a la realidad política, ya no cumplían con la función para lo cual fueron creadas, y hubo que ir las modificando, aunque muchos de sus rasgos no han desaparecido del todo. Lo mismo sucede con los congresos, si bien la democratización y por ende la pluralidad política empujaron a algunos cambios, algunas reglas del juego tardaron en modificarse, o de plano han persistido en el tiempo.

Enfoque del cambio institucional

Desde la teoría del nuevo institucionalismo en su vertiente de la elección racional, el cambio ocurre “cuando la institución ha fracasado en el intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó” (Peters, 1999, pág. 89), es decir, las reglas ya no son propicias para atender los objetivos para la que fue creada la institución. Si esto se traslada al caso de los congresos, resulta útil observar la forma en que funcionaban durante un régimen autoritario, a la manera en cómo funcionan durante una democracia.

Es evidente entonces que las instituciones no son inmutables, es decir, no son para siempre, se pueden ir modificando, bajo esta lógica, para el caso de los congresos, Offe (1996) establece que: “las instituciones definidas por leyes pueden ser alteradas de acuerdo con normas constitucionales que rigen los procesos legislativos” (pág. 263), ya que no son las mismas leyes constitucionales las que rigen al legislativo en el contexto de un régimen autoritario que en una democracia plena.

Enfoque de la Agencia (Principal-Agente)

El último enfoque que se va a tratar es el de la agencia o principal-agente, el cual también se aplicará a la lógica del funcionamiento de los congresos. Este modelo teórico aborda las *relaciones contractuales* entre un individuo que compra un servicio: el principal, y otro individuo que vende un servicio: el agente; en donde el agente realiza una tarea que el principal desea, pero si el agente no puede cumplir con las expectativas del principal, éste puede inclinarse por un agente alternativo, o bien, si el principal no recompensa al agente por su esfuerzo, éste puede dejar de realizar la

tarea (Rivas & Diez Marina, 2017, pág. 288). En otras palabras, si se aplica la teoría del principal-agente a la democracia representativa, resulta que “el principal es el ciudadano, en tanto que el agente son los legisladores que deben actuar a favor de sus representados” (Rivas & Diez Marina, 2017, pág. 289). Por lo que este enfoque se traslada a la relación representantes y representados, es decir, los legisladores en el Congreso son el agente, y la ciudadanía es el principal, desde la lógica que los legisladores se deben a sus electores.

Institucionalización de los Congresos en México

El tema de la institucionalización legislativa en México ha sido abordado principalmente en el caso del Congreso a nivel federal, para después ser trasladado a los congresos locales. De entrada, se debe considerar que históricamente los congresos tanto en el ámbito federal como local “funcionaban más como herramientas de ratificación legal de los Ejecutivos en turno” (Valencia, 2020, pág. 34) como auténticos representantes de la sociedad, no obstante, en la actualidad, los congresos han alcanzado cierta independencia para atender la problemática social por medio de una agenda legislativa propia. Además, han surgido algunos mecanismos legislativos que están consolidando la relación principal-agente, como el Parlamento Abierto o la reelección.

Por ejemplo, el Parlamento Abierto busca generar las condiciones propicias para que los congresos publiquen información sobre los temas de su competencia, con el objetivo de que estén disponibles para que la ciudadanía los conozca, pero también para que diferentes actores interesados puedan incidir en las decisiones del Legislativo. De acuerdo con Rivas y Diez Marina (2017, pág. 289), este tipo de mecanismos tratan de empujar a los agentes a cumplir con su función de representatividad, a través de la difusión de la información —transparencia— y la rendición de cuentas, por lo que, estos mecanismos, además de hacer cumplir con la función de representatividad a los agentes, sirven para resolver la distorsión que se presenta entre las expectativas ciudadanas y el sistema representativo en su conjunto. Bajo esta lógica, se espera que la ciudadanía pueda influir en la elaboración de las políticas que llevan a cabo los congresos locales institucionalizados.

Ahora bien, a partir del tamiz de los tres enfoques del Nuevo Institucionalismo antes expuestos, Puente (2018) concibe la institucionalización legislativa como un proceso por medio del cual “una asamblea representativa adquiere autonomía política, capacidad técnica y estabilidad procedimental, que le permiten influir eficazmente en el proceso de elaboración” (pág. 66 y 69) de la agenda pública o de gobierno. La institucionalización se traduce entonces en que el poder legislativo está completamente diferenciado de los otros poderes, es decir, cuenta con un entramado institucional propio que lo diferencia de los demás órganos del Estado, donde, además, cuenta con los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para llevar a cabo su función.

Más aún, una legislatura adquiere capacidades institucionales a lo largo del tiempo cuando cuenta con estas tres dimensiones, a saber: a) el establecimiento de *fronteras institucionales*, esto con respecto a otras organizaciones de tipo político externas a la legislatura; b) la *complejidad organizacional*, entendida como la especialización a través de la división en subunidades de las tareas encomendadas a la legislatura como un todo, y c) la *formalidad y universalidad de procedimientos*, lo cual se refiere a la creación y aplicación general de normas y reglas procedimentales y de comportamiento que regulan las actividades ordinarias de la organización (Puente, 2018, pág. 69). Lo cual refuerza lo expuesto anteriormente en cuanto a la autonomía con referencia a los otros poderes, al tiempo de que cuenta con una burocracia suficiente para llevar a cabo la actividad parlamentaria.

La delimitación de las fronteras institucionales que otorgan la autonomía legislativa puede parecer un tema obvio, pero cabe recordar que los congresos locales no siempre contaron con una autonomía plena, al respecto Puente (2018, pág. 69) señala que antes del arribo de la pluralidad partidista, el poder político estaba *centralizado* en el Ejecutivo, y el papel que desempeñaban los legisladores no era de carácter legislativo y menos aún representativo, su función era más bien de carácter político, ya que eran los gobernadores los responsables de presentar proyectos de ley, mientras que los diputados locales se encargaban de legitimar sus decisiones, en este caso, era desde las oficinas del gobierno donde se diseñaban dichos proyectos para ser, posteriormente, aprobados por el Legislativo local como una mera formalidad. Solo

a partir del arribo de la democracia y la pluralidad política, la autonomía legislativa de los congresos locales se fue abriendo camino.

En los congresos locales, al igual que sucedía en el Congreso en el ámbito federal, estaban diseñados en función del partido hegemónico que controlaba todos los órganos de dirección y de gobierno interno. Hasta antes de 1999 existía la Gran Comisión en la Cámara de Diputados federal, la cual se replicaba en todos los congresos locales. Esta Comisión se integraba en su mayoría por legisladores del partido hegemónico y era el órgano de gobierno interno desde donde se ejercían las principales actividades, tales como: a) el control del presupuesto del Congreso; b) el procedimiento legislativo y, c) la agenda legislativa (Puente, 2018, pág. 70). A pesar de que se trataba de un arreglo institucional, este respondía al régimen de partido hegemónico, por lo que sus decisiones estaban encausadas a la aprobación de las iniciativas que enviaba el ejecutivo, en detrimento de la autonomía del congreso.

Lo mismo sucedía con el sistema de comisiones dentro de los congresos locales, la Gran Comisión designaba a los integrantes de las comisiones ordinarias de la Cámara, por lo que, a su vez, controlaba las actividades que llevaban a cabo cada una de estas (Puente, 2018, pág. 70), con lo cual se favorecía a los programas provenientes de los organismos del gobierno estatal. En este sentido, se puede reafirmar que la autonomía legislativa y la delimitación de fronteras de los congresos locales no era efectiva, por lo que, bajo estas circunstancias, no se podía hablar de poderes legislativos institucionalizados.

Por el contrario, una vez que llegó el pluralismo político a los congresos, los partidos políticos de oposición incrementaron su número de asientos, lo cual les otorgó la fuerza suficiente para desplazar al PRI del monopolio de los órganos de gobierno al interior del órgano legislativo, para, en su lugar, construir órganos multipartidistas, como, por ejemplo: la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados (1991-1994), la cual, años más tarde, se transformaría en la Junta de Coordinación Política (1999) (Valencia, 2014, pág. 243). En términos generales, este tipo de órganos surgieron en la totalidad de los congresos, e incluían a los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios representados en las

legislaturas, para impulsar las agendas legislativas de cada uno de los partidos políticos.

Ahora bien, a partir de que el PRI perdió la mayoría de la Cámara de Diputados en 1997 y del establecimiento de los órganos antes señalados, Valencia (2014, pág. 243) describe las novedades organizativas que contribuyeron a la institucionalización del Congreso en el plano federal, por ejemplo, se abrió la agenda legislativa a la oposición y a los grupos de presión, a través de la figura de la Junta de Coordinación Política. Con lo cual se fue dejando de lado el canal exclusivo que históricamente había tenido el ejecutivo federal con el Congreso, dando paso así a la pluralidad de propuestas tanto al interior como al exterior del poder legislativo. En la medida en que los congresos locales consolidaron la pluralidad política, fueron surgiendo dispositivos de este tipo, que incluía a la oposición en la toma de decisiones y, por ende, en la agenda legislativa.

Por otro lado, con el proceso de institucionalización se reforzó la facultad de control del Poder Legislativo, dado que se crearon diversas instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Poder Ejecutivo, en este sentido, por ejemplo, en 1997 se instauró que un partido político diferente al del titular del Poder Ejecutivo presidiera la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda (Valencia, 2014, pág. 244). Con esto se puede apreciar un cambio fundamental en el Poder Legislativo, dado que se transitó de un Congreso que aprobaba sistemáticamente las iniciativas del Ejecutivo, a otro que se erigía como un órgano de fiscalización, supervisión y control de este ámbito de gobierno, circunstancia que se fue replicando en los congresos locales conforme se fueron institucionalizando.

También se deben resaltar diversas normas que se introdujeron en el Poder Legislativo relativo a temas como la transparencia y acceso a la información, los cuales ampliaron su autonomía e independencia frente a los otros poderes públicos. En este sentido, la *Ley orgánica del Congreso General* de 1999 establecía los procedimientos en materia de transparencia e información a los que se sujetarían la función parlamentaria, incluyendo a los legisladores (Valencia, 2014, pág. 244). Estos fueron los inicios de lo que se conoció posteriormente como el Parlamento Abierto, que, como

se señaló, refuerza el vínculo entre representantes y representados, de igual forma, estos mecanismos se fueron implementando gradualmente en los congresos locales.

Otro aspecto que presentó modificaciones tiene que ver con la estructura interna del Congreso, si bien en el pasado con la presencia de la Gran Comisión, las comisiones legislativas estaban encabezadas por integrantes de un solo partido, con el transcurso del tiempo su composición se tornó más plural, esto debido a que en la Cámara baja se configuró un escenario de pluralidad en 1997 con la LVII Legislatura, mientras que en el año 2000, en la LVIII Legislatura, el Senado dio un paso adelante con los primeros rasgos de pluralidad política (Valencia, 2014, pág. 245 y 246). Gradualmente este fenómeno se fue replicando a nivel subnacional, conforme fue avanzando el proceso de democratización y la pluralidad en los congresos locales, en esa misma medida también las comisiones fueron repartidas entre las diferentes fuerzas políticas.

En cuanto a la participación ciudadana también surgieron mecanismos que se sumaron a la institucionalización legislativa por medio de dos organismo, en 2009 se creó el Comité de Información, Gestoría y Quejas para canalizar informadamente las peticiones que formularan los ciudadanos a la Cámara, el cual se tradujo en un mecanismo de consulta ciudadana; así como el *Reglamento de la Cámara de Diputados* de 2010, el cual preveía la posibilidad de acceso directo de la ciudadanía, cabilderos y grupos de interés a las actividades legislativas (Valencia, 2014, pág. 246). Estos mecanismos generaron las condiciones para la participación ciudadana en el proceso legislativo, con lo cual avanzó la institucionalización de los congresos en México.

Asimismo, bajo esta dinámica de reformas a las instituciones formales, Valencia (2014, pág. 244) destaca el papel que desempeñó la refundación del *Reglamento para el gobierno interior del Congreso general* en 2011, el cual contribuyó, a su vez, a la creación de dos reglamentos independientes, a saber: un reglamento para la Cámara de Diputados y otro para el Senado de la República, los cuales, de suyo, respondieron a dos procedimientos independientes, uno por cada cámara. El surgimiento de estos nuevos instrumentos parlamentarios, demuestran los cambios institucionales que se estaban presentando en el Congreso de la Unión, lo cual se fue replicando en cada

uno de los congresos locales, en claro camino hacia la institucionalización parlamentaria en México.

Posteriormente, se llevó a cabo la construcción de un modelo de Parlamento Abierto propiamente dicho durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados en el año 2016, se utilizaron para ello indicadores tales como: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías e integridad, así como la responsabilidad parlamentaria (Romero, 2019). Esto probablemente es la culminación del proceso de institucionalización de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que se fueron consolidando con el tiempo. Cabe hacer mención que, de acuerdo con López (2017), el Parlamento Abierto:

busca generar condiciones para que las entidades legislativas publiquen información sobre distintos rubros, con el objetivo no únicamente de que esté disponible para que la ciudadanía la conozca, sino que sirva para aquellos actores que buscan incidir en las decisiones del propio Legislativo, reduciendo así la asimetría de información frente a otros actores que busquen lograr que sus intereses estén incluidos en la decisión (pág. 49 y 50).

Institucionalización de los Congresos Locales

En lo referente a los congresos locales es posible observar que los cambios institucionales derivados del proceso de democratización en el contexto de las entidades federativas se presentaron a partir de la incorporación del principio de representación proporcional implementada en 1974 (Puente, 2018, pág. 70), por lo que se puede considerar este evento histórico como el punto de partida de la institucionalización de los congresos a nivel subnacional, sin embargo, la consolidación de este proceso tendría que esperar algún tiempo.

De hecho, Puente (2018) observa que los diputados de representación proporcional, si bien en un inicio lograron una mayor pluralidad, no necesariamente se consiguió “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” (pág. 70), de ahí que se deba reiterar que la representación proporcional fue el primer paso para

la institucionalización de los congresos locales, pero de ninguna manera se presentaba la característica de la autonomía legislativa en los congresos locales.

Sin embargo, el mismo Puente (2018) afirma que con la llegada de la representación proporcional a los congresos surgió cierta actividad política en las legislaturas locales que se tradujo en 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” (pág. 70), con lo cual queda claro institucionalización legislativa fue un proceso gradual que se fue fortaleciendo conforme avanzaba la pluralidad política en los congresos de los estados.

El mecanismo más emblemático de este largo proceso fue el implementación de las leyes orgánica en los congresos locales, los cuales replicaron de la *Ley Orgánica del Congreso* en el ámbito federal de 1999, que surgió debido a la presión que ejercieron los partidos políticos de oposición para rediseñar las reglas internas, los órganos, procedimientos y funciones legislativas, con la finalidad de que se incorporaran todas las fuerzas políticas que hasta entonces se encontraban subrepresentadas en los órganos de gobierno y dirección (Puente, 2018, pág. 71), como se ha descrito líneas arriba. Luego entonces, se pueden observar dos tópicos que abonaron a la institucionalización de los congresos locales, a saber, la pluralidad política en las legislaturas y las leyes orgánicas de los congresos, las cuales generaron las condiciones para reformas posteriores, como el sistema de comisiones legislativas.

Institucionalización de las Comisiones Legislativas en los Congresos Locales

El sistema de comisiones legislativas es uno de los elementos organizacionales que han cobrado mayor relevancia con la institucionalización de los congresos locales, de ahí la importancia de abordarlos estructuralmente. Generalmente las comisiones se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda la legislatura, se integran, en la mayoría de los casos, con tres diputados, uno de ellos será el presidente y dos secretarios (Flores, 2009, pág. 826), su carácter definitivo las convierte en una parte fundamental de la estructura formal dentro del Congreso, por lo que su institucionalización las convierte en la herramienta fundamental para la creación de

una agenda legislativa propia que genere políticas para canalizar las demandas sociales de los electores.

Así, las comisiones tienen la función de recibir las iniciativas relacionadas con las temáticas que tienen a su cargo, al interior de cada comisión, sus integrantes revisan, dictaminan y deciden si pasan a votación al pleno (Magdaleno, 2021, pág. 504), es decir, se trata de “órganos internos de la Legislatura, que tienen como facultades el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas, acuerdos y demás asuntos” (Flores, 2009, pág. 826). De ahí que se afirme que el sistema de comisiones legislativas es el mecanismo por medio del cual se pueden construir políticas respecto a los temas que son de interés público, en consonancia con la agenda legislativa.

Para la discusión de las iniciativas, las comisiones trabajan en reuniones, las cuales, generalmente, pueden ser de carácter público, aunque también podrán ser de carácter privado si así lo determinan sus integrantes, asimismo, las comisiones podrán celebrar reuniones de información o audiencia (Flores, 2009, pág. 826), con la finalidad de contar con un contacto directo con la sociedad.

Además de recibir, analizar, estudiar, discutir y dictaminar los asuntos que se les turne, las comisiones llevan a cabo las siguientes actividades:

1. Elaborar su programa de trabajo y entregarlo a la asamblea (Flores, 2009, pág. 826).
2. Presentar a la Comisión de Régimen Interno y Concertación política un informe escrito anual de actividades (Flores, 2009, pág. 826).
3. Emitir sus dictámenes agotando todos los pasos de conformidad al asunto de que se trate (Flores, 2009, pág. 826).
4. Presentar a la asamblea los dictámenes de las iniciativas o asuntos turnados a su estudio, en un plazo no mayor a cuarenta días naturales (Flores, 2009, pág. 826).
5. Organizar foros, conferencias, consultas, encuestas e investigaciones que tengan por objeto ampliar la información necesaria para la elaboración de un dictamen (Flores, 2009, pág. 826).

6. Realizar reuniones con otras comisiones y citar a los titulares de las distintas dependencias o entidades de la administración pública estatal o municipal a reuniones de trabajo (Flores, 2009, pág. 826).

Bajo esta lógica, la importancia de abordar la figura de las comisiones y su estructura radica en que es precisamente en estas donde se trabajan los temas que se convertirán en políticas concretas. Si bien en el pasado, como indica Magdaleno (2021, págs. 514, 517 y 529), las normas que regulaban el proceso de asignación de comisiones se basaban en un proceso puramente partidista, centralizado, excluyente, discrecional y poco profesional, con el arribo de la pluralidad política en los congresos, las comisiones, como partes integrantes de estos órganos parlamentarios, se sometieron a un proceso de institucionalización que les otorgó un papel preponderante en la estructura parlamentaria para abordar los diferentes temas de la agenda legislativa.

Prueba del avance del sistema de comisiones es que, en el ámbito federal, el número de comisiones se incrementó en ambas cámaras, por ejemplo, en la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados había 40 comisiones ordinarias, las cuales aumentaron a 52 durante la LXII Legislatura. En lo que respecta a la Cámara de Senadores se tenían 59 en la Cámara de Senadores en la LXI Legislatura y aumentaron a 62 comisiones en la LXII Legislatura (Valencia, 2014, pág. 246). Durante el proceso de institucionalización de los congresos locales, también se presentaron cambios importantes en el sistema de comisiones a nivel subnacional, lo cual se aborda en el Capítulo 4.

Antes de continuar con el tema de las comisiones, es indispensable conocer que son, para una mejor comprensión de su naturaleza y estructura. Se trata de “órganos internos de la Legislatura, que tienen como facultades el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas, acuerdos y demás asuntos” (Flores, 2009, pág. 826). Las comisiones tienen la función de recibir las iniciativas relacionadas con las temáticas que tienen a su cargo, en el seno de cada comisión sus integrantes revisan y dictaminan y, en su caso, deciden si pasan a votación al pleno (Magdaleno, 2021, pág. 504). Las incitativas son presentadas al Pleno del Congreso y luego turnadas por el presidente de la Mesa Directiva y/o secretario general secretarios

(Flores, 2009, pág. 826). Cabe hacer mención que el conocimiento, estudio y análisis versa sobre algún tema en particular, los cuales regularmente están en sintonía con la agenda de gobierno en su conjunto.

En cuanto a la conformación de las comisiones, al inicio de cada periodo legislativo se da un proceso en los congresos subnacionales en México para determinar cada una de las comisiones funcionarán durante la legislatura y de que materias se van a ocupar, asimismo, por medio de “una serie de decisiones colectivas, se reparten los espacios de las comisiones entre las y los legisladores de las diferentes fuerzas políticas” (Magdaleno, 2021, pág. 504). Las comisiones se crean con carácter definitivo y funcionan para toda la Legislatura. Además, se integran regularmente con tres diputados, de los cuales uno de ellos será el presidente y dos secretarios (Flores, 2009, pág. 826). Muchas de estas características ya se venían presentando desde que existía la Gran Comisión, no obstante, se conservaron con la institucionalización de los congresos.

Asimismo, las reuniones de trabajo al interior de cada comisión son de carácter público, aunque también se contemplan las de carácter privado. Asimismo, las comisiones podrán celebrar reuniones de información y audiencia cuando así se acuerde (Flores, 2009, pág. 826), lo cual abona a la transparencia y rendición de cuentas relacionada con los parlamentos abiertos, y por ende la institucionalización del sistema de comisiones.

Las comisiones, además de recibir, analizar, estudiar, discutir y dictaminar los asuntos que les turne la Mesa Directiva, de acuerdo con Flores (2009), llevan a cabo las siguientes actividades:

- elaborar su programa de trabajo y entregarlo a la asamblea; presentar a la Comisión de Régimen Interno y Concertación política un informe escrito anual de actividades; emitir sus dictámenes agotando todos los pasos de conformidad al asunto de que se trate; presentar a la asamblea los dictámenes de las iniciativas o asuntos turnados a su estudio, en un plazo no mayor a cuarenta días naturales; organizar foros, conferencias, consultas, encuestas e investigaciones que tengan por objeto ampliar la información necesaria para la elaboración de un dictamen; realizar reuniones con otras comisiones y citar a

los titulares de las distintas dependencias o entidades de la administración pública estatal o municipal a reuniones de trabajo (pág. 826).

Como se describió anteriormente, en el periodo de la Gran Comisión las legislaturas solo tenían un papel contestatario, estas actividades muestran la relevancia que cobraron los congresos locales una vez que han logrado institucionalizarse.

Ahora bien, se debe aclarar que la existencia de un congreso institucionalizado cuenta a su vez con un sistema de comisiones en la misma lógica, es decir, se encuentra institucionalizado, en este sentido, Puente (2018, pág. 72) señala que un sistema de comisiones dentro de los congresos debe estar bien estructurado y cumplir con los objetivos para lo que fue creado, lo cual se puede observar a través de una serie de características o variables que correspondan a una institucionalización del sistema de comisiones, de acuerdo a lo expuesto en la siguiente Tabla.

Tabla 3

Institucionalización del sistema de comisiones

Dimensión	Variable	Descripción
<i>Fronteras institucionales</i>	<i>Permanencia/ estabilidad</i>	Se refiere a la invariabilidad de los órganos de trabajo legislativo en comisiones a través del tiempo, esto es, una legislatura y la que le sigue.
	<i>Simetría burocrática</i>	Se trata de la correspondencia entre el sistema de comisiones legislativas y la estructura burocrática del Poder Ejecutivo.
	<i>Jurisdicción exclusiva</i>	Las comisiones legislativas tienen claramente delimitadas sus responsabilidades, en este caso es el órgano legislativo el que define sus facultades y ámbito de acción.
	<i>Poderes extensivos</i>	Es cuando el marco jurídico permite a las comisiones legislativas convocar a servidores públicos a comparecer para analizar los temas de su competencia.
<i>Complejidad organizacional</i>	<i>Tamaño</i>	Las comisiones legislativas deben contar con una capacidad deliberativa, pero sin tener un número ilimitado de integrantes que les impida llegar a acuerdos.
	<i>Especialización</i>	La legislatura debe seleccionar liderazgos con base en la experiencia, perfil y capacidad, con la finalidad de integrar las comisiones y los órganos de gobierno.
	<i>Periodicidad de reuniones</i>	Se refiere a las reuniones periódicas programadas mediante calendarios anuales de trabajo que les permiten a los integrantes de las comisiones planear la ejecución de sus tareas.
<i>Formalidad y universalidad de procedimientos</i>	<i>Proceso legislativo</i>	A través del régimen jurídico, se debe establecer de manera puntual las atribuciones de las comisiones legislativas y el estatus que reciben los dictámenes que generan en su interior.
	<i>Recursos</i>	Un sistema de comisiones requiere contar con suficientes recursos económicos para desempeñar sus funciones con eficacia.

Fuente: Elaboración propia con base en Puente (2018).

Como puede observarse, la institucionalización de los congresos se corresponde con la institucionalización del sistema de comisiones, dado que las tres dimensiones: fronteras institucionales, complejidad organizacional y formalidad y universalidad de procedimientos, son similares a lo que se expuso respecto al tema de la institucionalización de los congresos.

Cabe añadir que estas dimensiones se pueden operacionalizar por medio de las variables expuestas, por lo cual se debe esperar que, a mayor coincidencia de cada uno de éstos, mayor será la institucionalización y la capacidad de influir en las

decisiones del Pleno del Congreso, con plena autonomía de las líneas de los diversos actores externos (Puente, Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización, 2018), como el Poder Ejecutivo estatal.

En los congresos locales institucionalizados, las comisiones representan el mecanismo más visible por medio del cual estos órganos parlamentarios traducen la agenda legislativa en políticas públicas, de ahí la importancia de su adecuado funcionamiento, que pasa por su institucionalización. En lo que respecta a las comisiones, Puente (2018) afirma que el grado de institucionalización se explica a partir de distintos factores, tales como:

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 (pág. 72).

Se puede afirmar entonces, que en la medida que se presenten estos factores, mayor será la institucionalización de las comisiones, por lo que crece su capacidad de generar una agenda legislativa propia para implementar políticas públicas desde el seno de los congresos locales.

Cabe destacar, además, un rasgo distintivo de la institucionalización legislativa que se presenta cuando los partidos políticos obtienen un porcentaje de espacios en comisiones igual o similar al porcentaje de curules que tienen en la Cámara, lo cual permite que las comisiones se conviertan en *microlegislaturas* para el proceso de toma de decisiones, donde pueden participar la mayoría o todas las fuerzas partidistas con presencia en el congreso (Magdaleno, 2021, pág. 505). Es decir, se presenta una correspondencia entre el número de integrantes de las comisiones y la conformación partidista de la legislatura, con este mecanismo se dejó en el pasado el dominio de un solo partido en cada una de las comisiones.

En este sentido, la repartición proporcional de los integrantes los partidos políticos en el sistema de comisiones, contribuye al fortalecimiento de la autonomía legislativa y a su capacidad de control parlamentario, con lo cual es menos probable que una comisión legislativa esté controlada por un solo partido político, con el fin de

manipular la toma de decisiones dentro de la comisión (Magdaleno, 2021, pág. 505). De ahí que se deba insistir que este mecanismo de proporcionalidad es un factor importante que fortalece la institucionalización de las comisiones.

A pesar de lo expuesto hasta aquí, es posible encontrar algunos problemas en el proceso de institucionalización, ya que durante el régimen de partido hegemónico, el PRI contaba con la mayoría en las legislaturas de los estados, por lo que llegó a tener un papel *preponderante*, no obstante, con la llegada de la pluralidad política, en algunas las legislaturas el partido mayoritario sigue siendo *determinante*, lo cual sucede principalmente cuando en la normatividad se establece que el partido que tiene la mayoría en el gobierno es también el partido “con mayoría absoluta o con primera minoría” (Magdaleno, 2021, pág. 529) en la legislatura. Es decir, a pesar de que una legislatura llega a ser plural en su composición, el partido político con mayoría es el que seguirá teniendo más peso en las decisiones de la legislatura, y si también cuenta con el control del Poder Ejecutivo, entonces se puede volver a la dinámica de aprobación de las iniciativas del gobierno, en detrimento de una agenda legislativa que emane directamente del Congreso, por lo que su autonomía se pone en entredicho.

Otro problema que se presenta en las legislaturas tiene que ver con los casos en los cuales se presentan demasiadas comisiones en relación con el número de diputados. Magdaleno (2021) señala que “en casi todas las legislaturas un diputado o diputada sólo debería pertenecer a una comisión, incluso a menos de una. Pero, en la práctica están en más de cuatro comisiones. Lo cual hace al trabajo legislativo impráctico” (pág. 533). A pesar de esto, es preferible que surja este tipo inconvenientes en el diseño institucional, a que un solo partido domine gran número de comisiones.

Las comisiones más proporcionales tienden a ser aquellas con mayor relevancia política, pero las que no son consideradas relevantes tienden a ser desproporcionales, lo que arroja otro problema de diseño, ya que algún partido político puede estar sobre o subrepresentado en algunas comisiones, o peor aún, no todas las fuerzas partidistas que constituyen la Cámara estarán presentes en alguna de las comisiones legislativas (Magdaleno, 2021, pág. 506). Se debe insistir que se trata de un problema diseño institucional, que se debe a que en los congresos locales suelen haber una cantidad insuficiente de legisladores para un número muy amplio de comisiones.

Ahora bien, estos problemas tienen que ver con la persistencia de las instituciones de la época de partido mayoritario que dominaba la Gran Comisión, es decir, se trata de instituciones que no acaban de irse para dar paso a la institucionalización de los congresos locales, lo cual se explicaba de acuerdo al enfoque del nuevo institucionalismo histórico, ya que la estructura institucional no está diseñada para incluir en comisiones a las diversas fuerzas políticas que están representadas en la Cámara (Magdaleno, 2021, pág. 530). Sin embargo, si se retoma planteamiento del cambio institucional, se puede afirmar que las instituciones son dinámicas y pueden adaptarse a los contextos políticos y sociales, hasta que se consolidan para cumplir los fines para lo que fueron creadas, es decir, las instituciones formales, traducidas en las reglas y estructuras legislativas, tienden a seguir evolucionando hasta alcanzar las características propias de los congresos institucionalizados.

A lo largo de este capítulo se puso especial atención al tema de los congresos locales como una institución, a partir de esto se propuso el nuevo institucionalismo con sus enfoques histórico, del cambio institucional y de la agencia como una forma de abordar teóricamente este tema, en especial, lo relativo a la institucionalización legislativa en el congreso propiamente dicho, pero también en las comisiones legislativas, como una forma en que los parlamentos en México ejercen sus funciones consagradas en cada una de las constituciones, ya sea en el ámbito federal o local.

Luego entonces, abordar los congresos locales a partir de la institucionalización legislativa, confiere al Poder Legislativo de autonomía ante los otros poderes y demás actores o entes que se encuentran en el medio ambiente. Asimismo, este proceso institucional fortalece organizacionalmente a los congresos subnacionales, sobre todo en el renglón relacionado con el sistema de comisiones y su funcionamiento. También, la institucionalización acrecienta el vínculo entre estos órganos parlamentarios y la sociedad por medio de mecanismos como el Parlamento Abierto, que entraña temas como la rendición de cuentas y la transparencia.

Cabe enfatizar, por último, que la institucionalización de las comisiones legislativas es un tema central del presente trabajo, dado que su funcionamiento y su estructura organizacional en los congresos locales determina la configuración de la

agenda legislativa, lo cual se traduce en políticas concretas para atender los problemas sociales planteados por la ciudadanía.

Capítulo 3. Los Congresos en la Transición y Consolidación de la Democracia en México

El objetivo de este apartado es describir el proceso histórico conocido como la *transición a la democracia*, descrito este como el periodo que va de un régimen autoritario a otro democrático. Lo importante en todo caso es observar las consecuencias que este tránsito trajo consigo en el plano institucional, dado que se reformaron diversas instituciones formales, algunas desaparecieron, surgieron algunas nuevas y otras persisten en el tiempo. Es así como en el presente capítulo se aborda de manera general la perspectiva teórica de la transición a la democracia con miras a comprender su impacto en las instituciones en el caso mexicano, hasta llegar a la institucionalización de los congresos locales en particular.

Perspectiva Teórica de la Transición a la Democracia

Si se habla de la transición a la democracia, es oportuno en este punto conocer lo que se entiende conceptualmente por democracia para observar qué variables explican de mejor manera hacia donde transitó el régimen político mexicano y, por ende, de donde partió. La democracia, según Schumpeter (1950), es un *método* que se caracteriza por el “arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder para decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo” (pág. 269), luego entonces, con este primer acercamiento al concepto de democracia, se puede observar que se trata de un método, es decir, una serie de pasos o procedimientos interconectados que llevan a una contienda electoral competitiva entre diferentes opciones para elegir a las personas que se harán cargo del gobierno.

En este mismo orden de ideas, Sartori (2009) señala que entendida así la democracia tiene una orientación procedimental, “necesaria pero no suficiente” (pág. 52) para explicar todos los aspectos que se suelen considerar en un régimen de gobierno de este tipo, por lo que se trata de una concepto mínimo, o *minimalista* como lo llama Morlino (2019, pág. 63 y 67), en contraposición de una concepción *máxima* que conlleva elementos de tipo sustantivo, además de los ya mencionados procedimentales. Es decir, este concepto de democracia puede explicar los procedimientos legales por medio de los cuales se llevan a cabo elecciones para elegir

a los gobernantes, esto es, se trata de las instituciones formales; en contraparte deja de lado otros aspectos como la cultura política, lo cual remite a las instituciones informales.

Ahora bien, por su carácter ideal la democracia sustantiva es más difícil de medir al contrastarla con la realidad, mientras que la procedimental contiene elementos que permiten acercarnos empíricamente a esa realidad. De hecho, Morlino (2019, pág. 63) la llama *definición empírica minimalista*, y la concibe como la forma de “conducir un análisis empírico del establecimiento de las democracias y las transiciones dentro de ellas” (pág. 63). Por lo que, precisamente, se elige para fines de esta investigación por la postura procedimental, relacionada con las instituciones formales de la democracia.

En este sentido, Dahl (1989) elaboró una propuesta comparativa para contrastar distintos casos, basada en la “amplitud con la que facilitan la oposición, el debate político o la lucha política” (pág. 14 y 15). Dicha propuesta contempla ocho criterios o *garantías* para medir la democracia, a saber: a) libertad de asociación; b) libertad de expresión; c) libertad de voto; d) elegibilidad para el servicio público; e) derecho de los líderes políticos a luchar por los votos; f) diversidad de fuentes de información; g) elecciones libres e imparciales, y h) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1989). Lo cual quiere decir, que, si un régimen se presume democrático, debe cumplir con estos ocho criterios, que, como puede observarse, son de índole formal.

Por otra parte, Nohlen (2006) retoma el concepto propuesto por Dahl, y fundamenta su propuesta de democracia en dos componentes básicos: a) *la participación*, esto es, la elección, y b) *la oposición*, que tiene que ver con el pluralismo, por lo que la democracia “supone una competencia libre y pluralista de partidos políticos y la celebración de elecciones universales y libres para ocupar mandatos y funciones públicas” (pág. 79). Es decir, utiliza los indicadores de participación y oposición para estudiar la democracia, lo que se traduce en una observación empírica de las elecciones y las fuerzas políticas que participan en estas.

En este mismo tenor, y en un esfuerzo de síntesis basado en el planteamiento de Dahl, Morlino (2019, pág. 64) hace una propuesta de democracia procedimental y

minimalista para estudiar un régimen democrático, al plantear los siguientes requisitos: a) sufragio universal masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas y justas; c) más de un partido político, y d) fuentes de información diversas y alternativas. Es decir, con estos cuatro componentes o indicadores se podría hablar que existe una democracia de índole procedimental, la cual es posible medir empíricamente al contrastarla con la realidad.

Lo que se debe destacar de estos planteamientos de democracia procedimental, es la búsqueda de “definiciones empíricas, descriptivas, institucionales y de procedimientos [que proporcionan] la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen que el concepto sea útil [y contribuyen a] comprender la naturaleza de las instituciones democráticas [y] cómo [estas] funcionan” en oposición a la realidad (Huntington, 1994, pág. 20). En este sentido, las tres propuestas pueden complementarse para observar los principales requisitos que conforman una democracia en la realidad. Para el caso de la transición a la democracia en México, estos indicadores pueden explicar si verdaderamente se llegó a un régimen democrático por medio de la observación de las instituciones formales que se construyeron durante dicha transición.

Ahora bien, si en la transición a la democracia se parte de un régimen autoritario para llegar a uno democrático, cabe preguntarse cuáles son las características de un régimen autoritario para conocer el punto de partida. De acuerdo con Morlino (2019, pág. 96 y 97), los regímenes autoritarios se caracterizan por contener cinco dimensiones, a saber: a) pluralismo limitado; b) valores distintivos, como patria, nación, orden, jerarquía o autoridad; c) movilización política escasa; d) un grupo reducido a la cabeza, y e) límites a los derechos ciudadanos, es decir, ausencia de garantías. Se puede decir que en México estas características estaban presentes durante el régimen de partido hegemónico, durante la transición fueron cambiando hasta que desaparecieron, dando cabida a las instituciones de la democracia.

La Transición Política

Luego que ya se conocen las características de un régimen autoritario como punto de partida y las características de un régimen democrático como punto de

llegada, es posible establecer lo que es una transición. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter (1986), la transición política es el periodo que va de un determinado régimen político a otro, lo cual se puede acotar para enfocarlo a la transición a la democracia, dado que estas "transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia"² (pág. 19). Para el caso mexicano, el punto de partida es un régimen autoritario de partido hegemónico; el intervalo se encuentra en todo ese cúmulo de cambios institucionales formales, esto es, las reglas del juego; y el punto de llegada es el régimen democrático, donde se presentan elecciones competitivas y la participación de diversas opciones partidistas.

Liberalización Política y Democratización

La liberalización política y la democratización son las dos formas de transición a la democracia. De acuerdo con Cansino (Cansino, 2000), la liberalización política es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, instrumentado por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia de factores de diversa índole que han puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen (pág. 60).

En este caso, las reglas democráticas van surgiendo conforme el régimen autoritario se ve amenazado por las demandas provenientes del medio ambiente y otorga algunas concesiones democráticas o productos, de ahí que sea gradual y puede tardar algún tiempo en consolidarse la democracia.

Por otra parte, la democratización es "un proceso de efectiva ampliación de los derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos" (Cansino, 2000, pág. 60 y 61). Se trata de un pacto entre la mayoría de las fuerzas políticas, con el cual todos los participantes aceptan las nuevas reglas

² También es posible "el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria" (O'Donnell y Schmitter, 1986, pág. 19).

democráticas a partir de ese momento, por lo que cabe esperar que se trata de un proceso más acelerado de transición a la democracia.

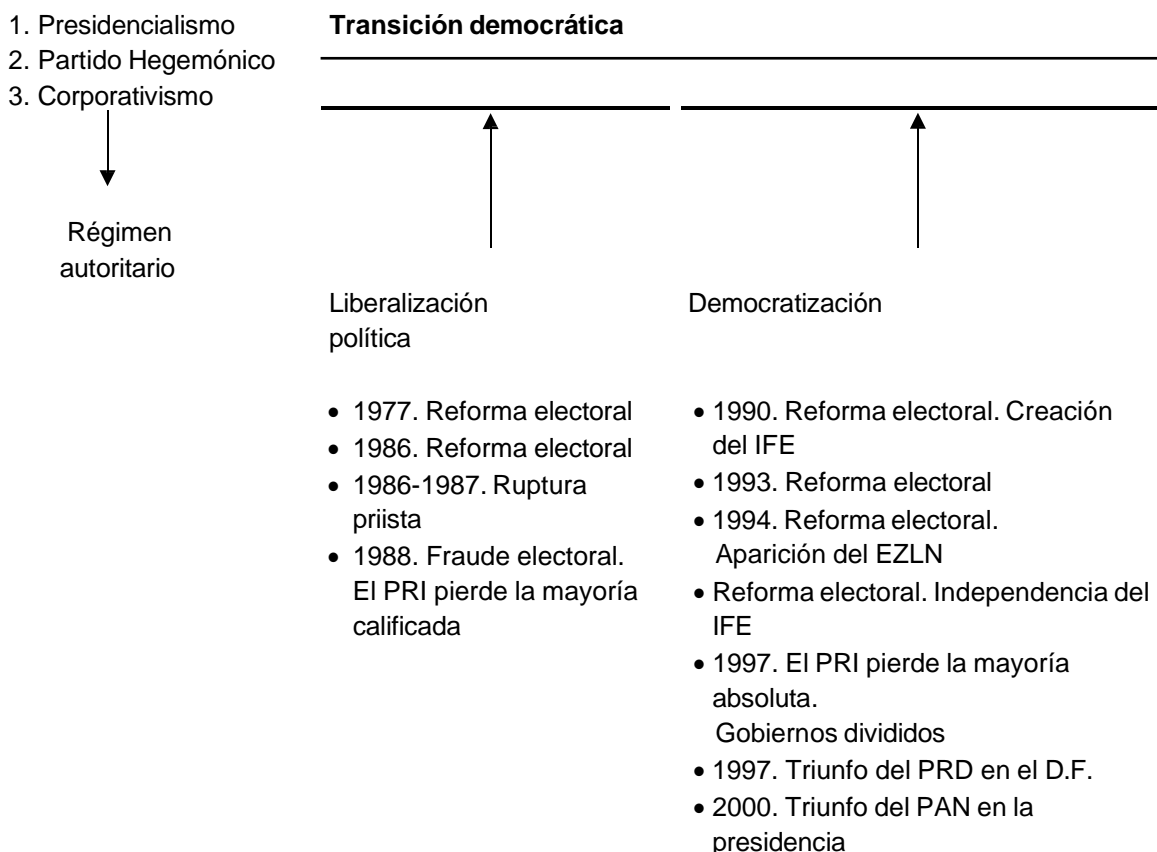
La Transición Democrática en México

Se puede señalar que la transición democrática en México inició con un proceso de liberalización política, dado que fue gradual, y avanzó conforme se realizaban reformas electorales y el surgimiento de nuevas instituciones; aunque en cierto momento de la historia los actores políticos del régimen y la oposición pactaron el resto de la transición, en una suerte de democratización. De acuerdo con Morlino (2019), la transición en México es de carácter “evolutivo [con] fuertes características de continuidad [por lo que la] democracia es medida sumando el grado de competencia y el de participación” (pág. 28 y 31), es decir, se puede pensar más en un proceso de liberalización política que fue evolucionando hacia un régimen cada vez más competitivo gracias a la presencia de diversas fuerzas emergentes que surgieron en el contexto de las reglas del juego democrático.

En este sentido, Cansino (2000, pág. 137) afirma que México inició un proceso de liberalización política a partir de la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) en 1977. A partir de ahí se fueron sumando diversas reformas político-electorales en el marco legal que fueron consolidando el régimen democrático, hasta en algunos estados se presentó una alternancia política en el gobierno, al igual que en la presidencia de México en el año 2000. Bajo esta perspectiva, Rocha propone para la transición a la democracia en México un periodo inicial de liberalización y, posteriormente, un proceso de democratización por medio del cual se consolidó la democracia, dicha perspectiva se presenta en la siguiente figura que muestra las características más relevantes de la transición a la democracia en México.

Figura 1

El proceso evolutivo de la transición a la democracia en México



Fuente: Rocha (2016, pág. 40).

En la Figura 1 se puede observar el proceso completo de la transición a la democracia en México, dividido en dos etapas, a saber: a) liberalización política, la cual fue controlada desde el propio régimen autoritario con algunas contrarreformas como la de 1986, y b) la democratización, donde se acuerdan las reformas entre las élites políticas de los partidos políticos, sobre todo entre el PRI y el PAN, y en menor medida el PRD. Con la democratización se pueden observar los rasgos de la llamada democracia minimalista, al grado que fue posible la pluralidad partidista en la Cámara de Diputados y la alternancia política en la presidencia de la República.

Bajo este contexto, es posible afirmar entonces que el régimen de partido hegemónico presente en los congresos a lo largo del siglo pasado, se fueron

transformando gradualmente con la transición a la democracia, hasta generar, en el nuevo siglo, un sistema multipartidista de tres partidos: PRI, PAN y PRD, lo cual perduró por lo menos hasta el 2018 con la incursión del Partido Político Morena en la arena política (Reynoso, 2021, pág. 37). Por lo tanto, uno de los resultados del proceso de transición a la democracia es que se comenzaron a surgir gobiernos divididos en el ámbito federal y en algunas entidades, aunque en otras continuaron los gobiernos unificados, es decir, donde el congreso y el ejecutivo pertenecen al mismo partido, como se verá a continuación.

Gobiernos Unificados y Gobiernos Divididos

A este respecto, Colomer (2001) señala que los gobiernos unificados se presentan “cuando un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos” (pág. 164), en este caso se presentan tres esquemas institucionales diferentes, a saber: a) un solo partido reúne una mayoría en la asamblea y se forma el gabinete con un solo partido, esto en el caso de los regímenes parlamentarios; b) el partido del Presidente tiene una mayoría en la asamblea, tratándose de regímenes presidenciales o semipresidenciales, y c) el partido del gobierno central controla todos los gobiernos regionales (Colomer, 2001, pág. 164). En los casos a analizar en esta investigación, se toma en cuenta la segunda opción, donde el partido político del gobernador del estado cuenta con la mayoría en el congreso local.

De acuerdo con el mismo Colomer (2001), se está en la presencia de un “gobierno dividido cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes [lo cual, a su vez] puede producirse en diferentes esquemas constitucionales” (pág. 179). Los gobiernos divididos aparecen en tres casos concretos: a) cuando ningún partido tiene mayoría en la asamblea, sobre todo en el caso de los regímenes parlamentarios; b) si el partido del Presidente no tiene mayoría en la asamblea, máxime si las elecciones no son concurrentes, este caso se presenta en los regímenes presidenciales o semipresidenciales, o c) cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos locales (Colomer, 2001, pág. 179). Para los congresos locales que se abordan en el presente trabajo, se

considerará la segunda opción, esto es, cuando el gobernador no tiene la mayoría en el congreso de que se trate.³

La Democracia Participativa como Política de Estado en México

Como se ha indicado anteriormente, el arribo de la democracia va más allá de la alternancia partidista exclusivamente. La democracia va más allá de un método para acceder al gobierno, como un régimen, debe atender además con las expectativas de la ciudadanía. En este sentido, los congresos no podrían actuar en solitario para resolver todos los problemas sociales, es por ello que se hace necesario que los mecanismos democráticos incluyan la participación social con la finalidad de impulsar verdaderas políticas públicas, diseñadas conjuntamente por los legisladores y la sociedad, es decir, se hace necesaria una democracia participativa, como lo propone Rabasa (2020, pág. 358).

Este autor, comienza por señalar que la democracia representativa se desprende del modelo liberal que establece el principio de la soberanía popular, donde los gobernados manifiestan su consentimiento a través de elecciones competitivas y periódicas. Bajo estas condiciones, la ciudadanía puede aceptar, rechazar y, hasta cierto punto, controlar a sus gobernantes. Para lograr esto, se hace necesaria la democracia que plantee el involucramiento directo de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas mediante tres tipos de democracia, a saber:

Tabla 4

Democracia con participación ciudadana

Tipo de democracia	Concepto
Directa	Se ejerce por medio de figuras como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa popular o la revocación de mandato.
Deliberativa	Se refiere a los espacios de deliberación pública, tales como el parlamento, los tribunales, la prensa o la opinión pública en redes sociales.
Participativa	Tiene como objetivo que la ciudadanía participe en la formulación, planeación y gestión de políticas públicas, como, por ejemplo, el presupuesto participativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Rabasa (2020, págs. 362-365).

³ Cabe destacar que los gobiernos divididos se han presentado en el 97 por ciento de los congresos del país, con la única excepción del Congreso de Tamaulipas (Solano, 2020).

Rabasa (2020, pág. 363) argumenta a favor de estos tres tipos de democracia debido a que es la ciudadanía quien conoce de mejor manera sus propios problemas, por lo que serán más eficaces en la toma de decisiones que los *técnicos del gobierno*; sin mencionar que la ciudadanía desarrolla el sentido de comunidad, el interés en la cosa pública y la confianza en las instituciones a través de alguna de estas formas de democracia participativa. Se puede decir que la democracia participativa está un peldaño más arriba que la democracia representativa, ya que ésta a veces se remite exclusivamente al voto ciudadano, y de lo que se trata es de resolver los problemas sociales por medio de una democracia participativa.

Ahora bien, es posible hablar de la inserción de la democracia participativa como una continuación del proceso de reformas político electorales que se han llevado a cabo en México. En este sentido, Rabasa (2020, pág. 373) propone la integración de la democracia representativa, que remite a los parlamentos, con la democracia participativa, incluyendo las figuras de la consulta e iniciativa popular, el referéndum, plebiscito y la revocación de mandato. Es decir, la democracia representativa no es suficiente per se para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, por lo que hace falta una democracia representativa como un mecanismo idóneo complementario que defina el rumbo de las políticas públicas donde se involucre la ciudadanía.

Rebasa (2020, pág. 374) reconoce que la integración de estos dos tipos de democracia, representativa y participativa, requiere de mucha ingeniería constitucional para propiciar el acercamiento entre los representantes o legisladores y la ciudadanía. Aun así, señala, es posible incorporar las tres figuras de la democracia expuestas en la Tabla 4 en el texto constitucional, insertándolas armónicamente con lo ya estipulado respecto a la democracia representativa. Solo de esta forma se encontrarán legalmente establecidos estos mecanismos de participación ciudadana, que contribuirán a la hechura de las políticas públicas en consonancia con las demandas sociales planteadas por los electores.

Para el contexto mexicano, en las últimas décadas se han incorporado diversos mecanismos de democracia directa en marco legal vigente, tales como las candidaturas independientes, la iniciativa popular o ciudadana, el referéndum, el

plebiscito y la revocación de mandato (Rabasa, 2020, pág. 362). Lo cual tiene que ser complementario a los dispositivos implementados en los congresos en México, concretamente en el sistema de comisiones, para captar las demandas sociales que se agregarán a la agenda legislativa para convertirlas en políticas públicas.

Nuevas Atribuciones Legales en la Implementación y Control de Políticas Públicas

Como se había mencionado en apartados precedentes, durante el régimen de partido hegemónico las presidencias de las comisiones estaban concentradas en legisladores pertenecientes al partido mayoritario, esto es el PRI, por medio de la Gran Comisión, pero con la llegada de la primera legislatura plural en la Cámara de Diputados en 1997, los derechos y recursos parlamentarios se distribuyeron entre los diferentes partidos políticos con presencia en la asamblea (Magdaleno, 2021, pág. 529). Para llegar a este punto, se presentaron diversas reformas a la normatividad que regulaba el funcionamiento de la Cámara en general y del sistema de comisiones en particular.

La pluralidad política y la democracia participativa se tradujeron en mayores exigencias para los órganos legislativos al momento de procesar las demandas sociales; lo cual exigió que los legisladores desarrollaran mejores capacidades de negociación para conseguir los acuerdos para transformar la normatividad que permitiera atender las prioridades legislativas de en las diferentes regiones del país, ya sean de carácter social, económico, de seguridad, medioambiental o político (Bárcena, 2019, pág. 410 y 412). Este escenario favoreció que las comisiones en los congresos ya no respondieran exclusivamente a la agenda del ejecutivo o a intereses partidistas, sino que se crearan las condiciones para que las legislaturas, a través de las comisiones, comenzaran a funcionar como contrapeso a las políticas del gobierno estatal, ya sea aprobando o supervisando los recursos públicos empleados o el funcionamiento y efectividad del gobierno en turno.

Más aún, las legislaturas tendieron a involucrarse directamente en la hechura de políticas públicas por medio de los mecanismos recién creados. De esta forma, las reformas modificaron la organización del régimen político en cuanto a las obligaciones

del Estado con respecto a los gobernados, se trató de un cambio profundo que se tradujo en el fortalecimiento de la relación entre los poderes públicos y la ciudadanía (Bárcena, 2019, pág. 416). Precisamente las reformas que surgieron a partir de la pluralidad política en los congresos de México, resultaron en cambios profundos que abonaron al vínculo entre representantes y representados que a la larga configuraron las condiciones para que surgieran los mecanismos necesarios para el control e implementación de políticas públicas.

Este proceso es parte de la institucionalización legislativa en los congresos locales y en el sistema de comisiones de los que se ha hablado anteriormente. En este sentido, Puente (2018) afirma que la institucionalización legislativa es de vital importancia, ya que “legislatura desarrolla capacidades para desempeñar sus funciones con mayor efectividad, entonces será capaz de influir en la agenda pública [de lo contrario] tenderá a tener una participación marginal en los asuntos públicos” (pág. 66). Se debe considerar entonces que el proceso de institucionalización es la agregación de reformas que han permitido a los congresos apropiarse de una agenda legislativa que se traduzca en políticas públicas concretas.

Luego entonces, las reformas que permitieron por un lado el control de las políticas emanadas del Poder Ejecutivo y por el otro que el propio Poder Legislativo se erigiera como hacedor de políticas públicas propias, se deben a la institucionalización legislativa entendida como “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” (Puente, 2018, pág. 66), por lo que, de esta forma, las nuevas atribuciones de los congresos locales consolidaron sus funciones respecto al control e implementación de las políticas de Estado.

Cambios Desde la Perspectiva Principal-Agente

En el apartado donde se tocó el tema del nuevo institucionalismo se abordó el enfoque de principal-agente desde el plano teórico. En este punto se aborda esta perspectiva aplicada a las políticas públicas. De acuerdo con Salazar-Elena (2010), esta perspectiva es válida para explicar las relaciones entre los gobernantes y los

governados a través de dispositivos como la rendición de cuentas, es decir, este *marco analítico* da cuenta de “los mecanismos institucionales por los que los gobernantes generan obligaciones hacia los electores” (pág. 98 y 99). A partir de este planteamiento, se puede decir que los legisladores tienen la obligación hacia sus electores, esta obligación tiene que llevar a configurar un entramado institucional eficaz para dar respuesta a las demandas sociales, las cuales se deben solventar por medio de la implementación de políticas públicas.

Los congresos institucionalizados que llevan a la práctica la perspectiva de principal-agente dejan de ser congresos marginales para convertirse en órganos activos de decisión pública, bajo estas condiciones, tanto ciudadanos como parlamentarios llegan a reconocer las siguientes condiciones: a) sensibilidad de los órganos legislativos para escuchar y tramitar las demandas sociales más sentidas, y b) eficiencia de las asambleas para generar marcos normativos que fortalezcan el compromiso con procedimientos democráticos (Bárcena, 2019, pág. 397). Estos marcos normativos son precisamente los que tienen que llevar a la implementación de políticas tendentes a resolver los problemas sociales con la sensibilidad suficiente para tramitar institucionalmente las demandas planteadas por la sociedad.

Reelección y Profesionalización en los Congresos

Otro de los aspectos importantes de la institucionalización de los congresos tiene que ver con el tema de profesionalización de los legisladores, ya que con esto puede mejorar el trabajo en comisiones. En algunas ocasiones la profesionalización va acompañada de la reelección de los legisladores, dado que se cuenta con la expectativa de permanecer durante varias legislaturas, lo cual contribuye a la experiencia y conocimiento sobre los temas legislativos. De acuerdo con Nohlen (2007), se puede entender por reelección como el

derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario); o la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado

algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio (pág. 287).

En este sentido, como se mencionó, uno de los beneficios de la reelección legislativa es la profesionalización de las carreras políticas de los legisladores, por lo que estas dos variables están conectadas. La reelección es el mejor incentivo para un buen desempeño de los legisladores dentro de cada congreso, asimismo, permanecer en el cargo por varios periodos consecutivos motiva a los legisladores a informarse y aprender sobre diversas materias, a mejorar su técnica legislativa y a trabajar con mayor eficacia y disciplina (Delgado, 2019, pág. 169), es decir, la reelección puede incidir en la profesionalización de los parlamentarios en el desempeño de sus actividades legislativas.

Un poder Legislativo fuerte, es decir, institucionalizado, no puede entenderse sin legisladores profesionales, expertos en los diversos temas que se discuten en las comisiones legislativas (Delgado, 2019, pág. 167). Solo a partir de la profesionalización de los legisladores se puede construir de mejor forma una agenda legislativa que incida en el proceso de hechura de las políticas públicas, lo cual suele requerir de un trabajo especializado.

A pesar de lo anterior, históricamente el rasgo distintivo del diseño institucional de las legislaturas en México ha sido la prohibición de la reelección inmediata, la cual fue prohibida en 1934 con el propósito construir un dispositivo disciplinario al interior del partido hegemónico basado en un sistema de estímulos y sanciones (Puente, 2018, pág. 71). Bajo este contexto, en el cual los congresos solían acompañar casi exclusivamente las decisiones de gobierno del poder ejecutivo, la reelección en realidad podía resultar intrascendente, no por ello sus efectos negativos se dejaron sentir en la vida política de este país.

Así, la no reelección además de impedir la carrera parlamentaria, limitó el vínculo de los legisladores con sus electores y los subordinaba a su partido o al ejecutivo en funciones (Reynoso, 2021, pág. 19). Con lo cual, la representación política era limitada y el trabajo parlamentario en realidad no era necesario, por lo que resultaba intrascendente crear una carrera parlamentaria para los legisladores.

Con el arribo del pluralismo político y los gobiernos divididos en México las circunstancias políticas cambiaron. En 2014 con la reforma político-electoral se reanudó la reelección consecutiva de los legisladores tanto a nivel federal como de los estados. De acuerdo con Báez y Bárcena (2021, pág. 82), la reforma constitucional de 2014 estableció dos lineamientos principales para la reelección consecutiva en las entidades federativas, a saber: a) las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos⁴, y b) la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Ahora bien, lo importante de esta reforma fue su aportación al proceso de institucionalización de los congresos locales ya que abrió las puertas a la profesionalización de los legisladores, así como a la rendición de cuentas.

El aporte de la reelección a la institucionalización legislativa, en primera instancia, se generó al momento de instaurar un mecanismo de rendición de cuentas, donde el ciudadano castiga o reelige al legislador (Báez & Bárcena, 2021, pág. 89). Asimismo, aportó una mayor autonomía a los congresos (Reynoso, 2021, pág. 19). Se debe insistir que estos dos elementos, esto es la rendición de cuentas y la autonomía legislativa, ya que son parte de la institucionalización de dichos congresos, con lo cual se puede decir que la reelección como tal abonó al proceso en su conjunto.

Se puede agregar además que al implementar la reelección, se esperaban revertir aquellos vicios institucionales que se venían arrastrado del pasado con la aparición de tres mecanismo que aportaron a la institucionalización de los congresos, a saber: a) consolidar el profesionalismo de la función legislativa; b) que los tengan la posibilidad de adquirir mayor experiencia en el cargo, y c) crear un vínculo más fuerte con la ciudadanía que votó por ellos (Sánchez J. , 2018, pág. 100), lo cual ha tenido como resultado una mejor atención a los problemas sociales desde los órganos

⁴ En este sentido, 24 estados permiten a sus legisladores ser electos hasta por cuatro ocasiones consecutivas, es decir, hasta 12 años, mientras que solo ocho permiten hacerlo una sola vez, por un total de seis años (Báez & Bárcena, 2021, pág. 85).

legislativos, con una agenda legislativa propia para la implementación de políticas efectivas.

Como se hizo notar anteriormente, con la reelección en los congresos se inició con una nueva conformación organizacional que se fue consolidando a la par de la democracia, primero en el ámbito federal y posteriormente en el local, lo cual propició la incorporación de cuerpos técnicos profesionales y permanentes que fueron mejorando los procesos de la función pública, esto es, la agenda legislativa y la formulación de políticas públicas (Valencia, 2020, pág. 34) desde los propios congresos.

Delgado (2019) expone una síntesis de la reforma política de 2014, que incluyó la reelección para los cargos de diputados tanto federales como locales, senadores y otros cargos públicos como los presidentes municipales, con lo cual se esperaban los siguientes resultados:

- a) Profesionaliza las carreras políticas [...].
- b) Inyecta estabilidad política y legislativa.
- c) Fortalece el carácter representativo de la democracia, so pena de ser castigados en las urnas.
- d) Incentiva la elaboración de proyectos de largo plazo.
- e) Propicia una relación armónica entre funcionarios electos y cúpulas partidistas.
- f) Incrementa la eficacia.
- g) Favorece la independencia del Congreso frente al Ejecutivo.
- h) Permite la profesionalización de los legisladores.
- i) Exige la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.
- j) Responsabilidad de los cuadros políticos, la profesionalización de los cuadros públicos y capacidad institucional.
- k) Continuidad en la planeación y los programas de gobierno (pág. 169).

Estos puntos muestran la importancia que en su conjunto tuvo esta reforma político-electoral, al contribuir al fortalecimiento de los congresos locales con la figura de la reelección, para llevarlos a ser organismos autónomos y eficaces para atender los problemas sociales de a través del control e implementación de políticas públicas.

La Ideología Político-Partidista en la Producción Legislativa

En términos generales, se puede afirmar que la distinción entre una ideología de izquierda o derecha, remite a una forma determinada de gobernar, en este sentido, de acuerdo con Zechmeister (2006), “las etiquetas ideológicas están conectadas a opciones políticas” (pág. 53), es decir, a la realización concreta de algún tipo de políticas públicas, en otras palabras, “las etiquetas ideológicas permiten predecir la posición de una persona sobre una política pública o sobre un grupo de ellas” (Zechmeister, 2006, pág. 54), por lo que se puede esperar que se presenten distinciones entre las opciones partidistas de izquierda o derecha que corresponden a las propuestas de políticas ante la sociedad.

Bajo esta lógica, la producción legislativa, puede estar impregnada con la ideología o principios de los partidos políticos, lo cual es determinante para definir el contenido, así como las características de las políticas que se formulan en las legislaturas. Se puede afirmar que izquierda y derecha no indican solamente ideologías, señala Bobbio (2001) que: “Reducirlas a la pura expresión de pensamiento ideológico sería una injusta simplificación [más bien] indican programas contrapuestos respecto a los problemas cuya solución pertenece habitualmente a la acción política” (pág. 151), que se puede, en todo caso, traducir en políticas públicas concretas.

La dicotomía entre las posturas ideológicas de izquierda y derecha se observa en las decisiones políticas que toman los legisladores en los temas políticos, económicos y sociales. Bajo esta lógica, los congresos con partidos de izquierda tienen preferencia por el pleno empleo, la distribución equitativa del ingreso o la expansión económica; mientras que los partidos de derecha prefieren la estabilidad de precios y el equilibrio presupuestal (Sánchez & Sánchez, 2021, pág. 380). Por lo que, aquí entra en juego si los gobiernos son unificados o divididos, ya que, si son unificados su postura ideológica inclinaría la balanza hacia una postura u otra; mientras que, si se trata de gobiernos divididos, se esperaría algún tipo de equilibrio en la implementación de políticas públicas.

En el presente capítulo se abordó el tema de la transición política en México, como la forma de explicar los cambios institucionales que se produjeron en los

congresos, tanto a nivel federal como local, a partir del arribo de la consolidación de la democracia en el país. Para analizar este tema se expuso el concepto mínimo de democracia, para, a partir de ahí, ubicar de donde se partió, es decir, el régimen autoritario, y adónde se llegó, esto es, a un régimen democrático, caracterizado, entre otras cosas por el pluralismo político en los congresos y la alternancia política en los gobiernos, tanto en el ámbito federal como en el local.

Un fenómeno político que resultó de la transición a la democracia fue el de los llamados gobiernos divididos, lo que quiere decir que el actor que encabeza el gobierno del estado ha surgido de una fuerza política distinta a la fuerza que tiene la mayoría en el congreso de que se trate. Bajo estas condiciones, se abrió un conjunto de nuevas realidades políticas en el entorno de los congresos locales, como una inclusión de figuras de democracia participativa, un renovado marco legal para la implementación y control de políticas públicas, así como la reelección legislativa. Lo que en su conjunto abonó a la institucionalización de los parlamentos subnacionales.

Capítulo 4. Los Congresos Locales en México

Este capítulo tiene como finalidad exponer las características de los congresos locales en el ámbito subnacional, para ello, se analizan los tópicos relativos a la instrumentación de políticas públicas desde el parlamento, las comisiones y la agenda legislativa desde una perspectiva de institucionalización de los congresos locales. Así también, se aborda la forma en que la transición a la democracia en México influyó a los congresos locales para que precisamente se hayan convertido en hacedores de políticas por medio de su agenda legislativa.

Como se ha expresado, históricamente el estudio de los congresos locales ha sido poco abordados en México, solo recientemente se han desarrollado investigaciones que incluyen temas parlamentarios en el plano subnacional, a este respecto Squire (2017) sostiene “que las legislaturas locales no han sido por completo ignoradas por los investigadores de países con sistemas federales, éstas tradicionalmente obtienen menos atención que las asambleas nacionales” (pág. 9), por lo que, agrega este mismo autor, se conoce muy poco del funcionamiento de estos órganos legislativos. En este sentido, el estudio de los cambios institucionales en los congresos locales durante la transición contribuye a ampliar el conocimiento del papel que desempeñan los congresos locales como entes que tienen entre sus facultades la de resolver problemas sociales para contribuir con ello a la gobernabilidad democrática en su conjunto, de ahí la importancia de abordarlos desde la academia.

Respecto al estudio de los congresos locales, Magdaleno y Navarro (2017) señalan que se debe profundizar en el “análisis desde una perspectiva más dinámica y ampliada, que permita observar los cambios institucionales y políticos más allá de la acumulación de indicadores estáticos” (pág. 118), como la pluralidad política en las legislaturas subnacionales, que se ha caracterizado por estudiar si se trata de entes unificados o divididos en distintas etapas de la transición a la democracia.

En el ámbito de los estados, la transición a la democracia en México propició fenómenos como la alternancia política en los gobiernos locales, los congresos plurales y los gobiernos divididos. Dicha alternancia fue el resultado de un cúmulo de reformas electorales que generaron las condiciones propicias para que se celebraran elecciones competitivas en el ámbito local (Caldera, 2006, pág. 52), con lo cual

contribuyó a la consolidación de la democracia en el plano subnacional, con la llegada de nuevas fuerzas políticas en el ejecutivo estatal, pero también en los congresos locales.

En los casos a estudiar, se presentó este fenómeno político, dado que en 1998 se presentó la alternancia política en Aguascalientes y Zacatecas. En Aguascalientes llegó a la gubernatura el Partido Acción Nacional (PAN) (Bravo, 2014, pág. 65) y, en Zacatecas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Ávila, 2010, págs. 99-112), dejando atrás el largo periodo del régimen hegemónico dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Bajo estas circunstancias fue posible la inclusión de otras fuerzas políticas que impulsaron cambios en los órganos parlamentarios, sobre todo en lo referente a la relación con el ejecutivo estatal con la sociedad en su conjunto.

En este sentido, el arribo de la pluralidad política propició que los congresos locales se transformaran gradualmente, ya que pasaron de ser receptores de las iniciativas planteadas por el ejecutivo estatal para su aprobación, al convertirse en generadores de su propia agenda legislativa para impulsar políticas públicas, las cuales surgen en el seno de los propios congresos, por lo que se convirtieron en parte activa de la solución de los problemas de la sociedad (Bárcena, 2019, pág. 395 y 396).

Para ello, se reformaron diversas normas para dar cabida a esta nueva realidad, es decir, una mejor atención de los intereses de la ciudadanía por parte de sus representantes en el congreso local.

Esta visión de los congresos locales es importante, dado que se deben considerar una parte integral del régimen democrático en su conjunto, desde la perspectiva de la democracia planteada por Diamond, como se citó en Morlino (2019), a saber:

las democracias [...] deben demostrar que pueden resolver los problemas de gobernabilidad y cumplir las expectativas de los ciudadanos sobre libertad, justicia, una mejor vida y una sociedad más justa. Si las democracias no trabajan mejor para contener el crimen y la corrupción, generar crecimiento económico y asegurar la justicia y las libertades, tarde o temprano la gente perderá la fe y adoptará (o tolerará) otras alternativas no democráticas (pág. 52).

Con esta perspectiva es posible observar que el régimen democrático de gobierno va más allá de un método para acceder al poder político mediante elecciones, ya que propone que las democracias deben estar orientadas a resolver problemas sobre libertad, justicia, economía o corrupción, así como sobre una mejor vida y una sociedad más justa, todo lo cual propicia una mayor gobernabilidad dado que se atienden los problemas sociales (Morlino, 2019, pág. 52), es ahí precisamente donde pueden colaborar los congresos locales desde su ámbito de acción, con una agenda legislativa que les permita impulsar políticas que resuelvan estas problemáticas.

Bajo estas circunstancias, se puede establecer que, con el arribo de la democracia y la alternancia política, se han presentado diversos cambios institucionales en los congresos locales que llevan a cumplir las tres funciones básicas de los parlamentos democráticos planteados por Bailleres (2006, pág. 102 y 103), a saber: a) representación y capacidad de respuesta), b) hechura de políticas públicas, y c) rendición de cuentas, de ahí la importancia de abordar las políticas públicas desde el ámbito de los congresos estatales como una adaptación institucional más acorde a las expectativas sociales y económicas de la ciudadanía, en el marco de la consolidación democrática en México.

Los congresos locales en la transición y consolidación de la democracia participativa en México

Como se expuso en el capítulo anterior, la transición y consolidación de la democracia sentó las bases para la transformación institucional de los congresos locales, en este sentido, Reynoso (2021, pág. 16) afirma que la transición a la democracia en México transformó de forma profunda a todas las instituciones políticas mexicanas, lo cual incluye, desde luego, los congresos locales, ya que, señala este autor, estos órganos deliberativos aumentaron el número de diputados, sus funciones, su presupuesto, así como su presencia en el ámbito político local y nacional, gracias a que, en primera instancia creció la pluralidad del Congreso de la Unión, así como de los congresos locales.

Probablemente el principal logro de la transición a la democracia fue convertir a los congresos en entes donde diversas políticas se incorporaron, lo cual modificó la

fisonomía de estos órganos legislativos. Así, los congresos locales en su conjunto pasaron de “expresar un sistema de partido hegemónico —o único en algunos estados— a la pluralidad partidaria” (Reynoso, 2021, pág. 16 y 18), prueba de ello es que en 1974 el 97.8 por ciento de los diputados locales en el país pertenecían al PRI, pero ya para 1999 este porcentaje se redujo al 49.6 por ciento en el ámbito nacional (Reynoso, 2021, pág. 16 y 18), con lo cual queda de manifiesto el avance de diversas fuerzas políticas en los congresos locales y la gradual pérdida de dominio del PRI en los congresos de los estados.

En este mismo orden de ideas, respecto del avance de la pluralidad en los congresos locales, Lujambio (2000, págs. 55-57) reitera que el avance de las distintas fuerzas políticas en los congresos locales comenzó a partir de 1974, con el surgimiento de la figura de *diputados de partido* incluida en algunas constituciones locales, y se aceleró posteriormente con la reforma electoral de 1977, donde a los partidos políticos nacionales se les otorgó el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, a la vez que se derogaban las “leyes locales [que] imponían diversos obstáculos para la participación de los entonces partidos minoritarios” (Puente, 2018, pág. 70), con lo cual la oposición comenzó gradualmente a ganar posiciones, así, conforme avanzaron diversas reformas electorales se fue consolidando la alternancia partidista en el gobierno hasta alcanzar gobiernos divididos en algunas entidades federativas.

Bajo este contexto, la pluralidad política se abrió paso y propició una renovada actividad política en las legislaturas locales, con lo cual se inauguró el “rediseño de la organización interna y de los procedimientos mediante los cuales se definían los asuntos de la agenda legislativa” (pág. 70). Es decir, este avance de la pluralidad en los congresos locales se puede atribuir directamente a la transición a la democracia en el país, con lo cual se conformaron las condiciones institucionales dentro de los congresos para ser entes activos en la solución de problemas sociales a través de políticas públicas.

Ahora bien, lo que en principio fue un gradual reconocimiento de los derechos políticos de la oposición para acceder al poder en los congresos locales, a la larga se convirtió, como se ha mencionado, en una alternancia política en los gobiernos

estatales. De acuerdo con Aguilar (2021, pág. 263), la alternancia se puede comprender a través de los siguientes puntos, a saber: a) se trata de un proceso de cambio que fue posible debido a la apertura política del régimen, y b) implicó negociaciones tanto para la modificación normativa de la competencia electoral, como de los arreglos informales para garantizar la alternancia. En estos dos puntos se sintetizan los procesos principales para llegar a consolidar la alternancia política, es decir, el proceso político, por un lado, y el cambio institucional por el otro.

En términos generales, se puede decir que, con la consolidación de la democracia, los poderes legislativos en México han conseguido llegar a un alto grado de institucionalización, a la vez que “se ha redefinido en su relación con los otros dos poderes a fin de contribuir a otorgar mayores equilibrios” (Valencia, 2020, pág. 24), es decir, se puede encontrar una correlación entre la consolidación de la transición a la democracia y la institucionalización de los congresos locales en el país.

En este sentido, Valencia (2020) propone algunas características propias de los congresos institucionalizados, tales como:

el reforzamiento de la autonomía parlamentaria (respecto al Ejecutivo y al Judicial u otros poderes fácticos, como el ejército, las empresas, etcétera); a la institucionalización de la organización legislativa (reforzamiento estructural y racional de la organización); a la incorporación del poder legislativo en los procesos de la función pública (gestión, agenda, y formulación de políticas públicas). A la dinámica de transformación respecto a la nueva relación con la sociedad civil a través de la participación ciudadana y sus mecanismos institucionales (referéndum, plebiscito, iniciativa popular); así como a la intervención y control directo de los ciudadanos en las decisiones públicas, mediante los procesos de democratización de la función pública (acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, consultas públicas, y apertura de comisiones legislativas a la participación ciudadana) (pág. 24 y 25).

Como puede observarse, estas características bien pueden ser una síntesis de lo expuesto hasta este punto, dado que la institucionalización legislativa, que pasa por la autonomía de los congresos respecto a los otros poderes, le otorgó la facultad de involucrarse en la agenda de gobierno por medio de su intervención en las políticas

públicas, no solo para fines de control sino también para proponer sus propias políticas con la participación, además, de la sociedad civil. También se pueden incluir temas como la transparencia y la rendición de cuentas, que, si bien no se desarrollan en estas líneas, son parte de la literatura concerniente a los congresos locales.

La Función de los Congresos Locales en la Elaboración de Políticas Públicas

Conceptualmente, como ya se estableció anteriormente, los parlamentos democráticos llevan a cabo tres funciones básicas, a saber: a) *responsiveness*, esto es, la representación y capacidad de respuesta; b) *policy-making*, es decir, la hechura de políticas, y c) *accountability*, relativo a la rendición de cuentas (Bailleres, 2006, pág. 102 y 103). Si se considera este planteamiento, cobra relevancia el presente estudio, ya que este apartado se enfoca en la institucionalización a partir de la cual los congresos locales se involucran directamente en la hechura de políticas públicas acorde a las expectativas sociales de sus representados.

A partir de esta idea de la hechura de políticas públicas, se pretende desarrollar tres temas que se han dedicado a estudiar la relación que existe entre la gestión del poder legislativo por medio de sus facultades particulares y el proceso de hechura de políticas públicas desde el congreso. Para fines ilustrativos, cabe en primera instancia discernir lo que se entiende por políticas públicas, de acuerdo con Valencia (2012) “son los mecanismos de acción del Estado desarrollados por el gobierno, a través de procesos por los cuáles *la sociedad se organiza*” (pág. 13), lo que representa un primer acercamiento general de lo que se entiende por las políticas públicas desde el Estado en su conjunto, pero, a partir de aquí, se irá aplicando este concepto al funcionamiento de los congresos locales en particular.

En este punto se puede asegurar, de acuerdo con Ramírez (2013), que las políticas públicas se entienden como decisiones gubernamentales que incorporan, por un lado, la participación del gobierno, en sus distintas ramas, y, por el otro, como se había mencionado, a los ciudadanos a través de sus representantes populares, como un mecanismo abierto de diseño y gestión de dichas políticas, luego entonces, se presentan “numerosos puntos de contacto que pueden establecerse entre los legisladores y la alta dirección pública [lo cual puede llegar a constituirse como] un

espacio clave para la dinámica de codirección” (pág. 114) entre el Legislativo y el Ejecutivo, sin dejar de lado otros actores, como el Poder Judicial.

Es de esperarse que el Estado mexicano implemente políticas públicas que cuenten con una “orientación hacia objetivos de interés o beneficio público [así como] su idoneidad para realizarlos [que incluya] la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política” (Aguilar L. F., 2012, pág. 29). Bajo esta perspectiva cabe destacar el papel que desempeña la sociedad en la creación de las políticas públicas a las que va dirigida, es decir, la sociedad es partícipe del todo el proceso hasta llegar a la evaluación, en una suerte de rendición de cuentas de la eficacia y eficiencia de la política que se puso en marcha, lo que deja suponer la existencia de la relación del *principal-agente* que se ha planteado anteriormente.

El poder legislativo como parte integrante del Estado mexicano, es parte integral del ciclo de las políticas públicas, por lo que se puede afirmar que “la tarea parlamentaria en los últimos tiempos ya no se centra solamente en la elaboración de leyes o en la mera vigilancia de su ejecución, ni tampoco tiene por exclusivo interés ejercer la representación política [sino más bien en] establecer y determinar los objetivos de las políticas públicas, el funcionamiento de las mismas y su organización” (Ramírez, 2013, pág. 113), es decir, los congresos han evolucionado del cumplimiento formal de sus facultades legales, a ser actores fundamentales en la solución de problemas sociales por medio de su desempeño en la generación de las políticas públicas.

Se puede afirmar entonces que el papel que desempeñan los congresos federal y locales en el ciclo de las políticas públicas se encuentra establecidas tanto por un marco institucional formal como en el informal, lo cual los lleva a conocer las demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, así como a aprobar el presupuesto y monitorear la implementación de las políticas públicas (Valencia, 2012, pág. 14), lo cual en primera instancia es posible observar de forma palpable en el marco legal a nivel federal, pero que se ha trasladado gradualmente al ámbito local.

Un ejemplo concreto del marco legal mencionado en el párrafo anterior, en lo que toca al ámbito federal, lo presenta Valencia (2012, pág. 16) por medio de las siguientes facultades constitucionales de los poderes del Estado, a saber: fiscalizadoras y presupuestarias: artículos 72, 73, 74, 75 y 79; legislativas: artículo 73; políticas: artículos 93, 110 y 111; administrativas: artículos 73, 76 y 80; y relaciones internacionales: artículos 89 y 76. Cabe hacer mención que esta descripción de las facultades a nivel federal es útil dado que suelen replicarse en las constituciones estatales.

Ahora bien, este tipo de marcos legales establecidos constitucionalmente, lo cual incluye desde luego el poder Legislativo, se convierten en “piezas clave para el sano equilibrio entre poderes, la rendición de cuentas horizontal, y las políticas públicas gubernamentales” (Valencia, 2012, pág. 16), este equilibrio permite a los congresos cumplir con su papel de aprobación del presupuesto y el control de las políticas públicas, pero también participar activamente en la implementación de dichas políticas acordes con la agenda de gobierno en su ámbito de influencia.

En este sentido, el papel que desempeñan los congresos en el ciclo de las políticas públicas es evidente, Valencia (2014) considera que “el proceso de políticas públicas está siempre impregnado de decisiones legislativas con capacidad para modificar el régimen político y/o administrativo, la jurisdicción gubernamental, los derechos ciudadanos, así como las opciones de acción privada o pública” (pág. 228), por lo que resulta innegable el involucramiento activo de los congresos en la formulación de políticas para resolver diversos problemas sociales a través de su involucramiento en la agenda de gobierno.

En este sentido se puede concebir a los congresos como entes institucionalizados que ayudan “a reducir la volatilidad de las políticas y a representar mejor las preferencias de la población [por lo que, dichos congresos] pueden tener consecuencias importantes en cómo se deciden e implementan las políticas y en la posibilidad de obtener compromisos de cooperación intertemporal” (Scartascini, 2011, pág. 43), debido principalmente en que los congresos intervienen en la aprobación de los presupuestos y controlan la implementación de políticas públicas, y, cuando van más allá, son hacedores de estas políticas.

En el contexto actual, es innegable que los congresos tienen un “impacto sobre la formulación de políticas” (Scartascini, 2011, pág. 55), lo cual puede ser observado por medio de algunas variables que lo muestran, tales como:

la distribución del poder y los recursos, las reglas del voto, los poderes para el establecimiento de la agenda, las reglas para la introducción de proyectos de ley, el orden de la votación, la presencia o ausencia de votación nominal, la relevancia de las comisiones y la antigüedad de los legisladores para acceder a las mismas (Scartascini, 2011, pág. 55).

Por lo tanto, con lo expuesto por este autor, queda de manifiesto la participación de los congresos locales en la implementación de políticas públicas, dado que cuentan con todos los recursos, el respaldo legal y la estructura administrativa para ello.

Se puede decir, además, que estas variables son útiles para determinar cuáles políticas públicas son propuestas directamente por los legisladores, o, en su defecto, por medio de la intervención de otros actores relevantes que de alguna u otra forma influyen en el proceso legislativo, dado que en muchas ocasiones las legislaturas deben de superar su carácter reactivo para convertirse en proactivas, ya que “están a menudo involucradas en la negociación sobre los asuntos de las políticas tras bambalinas y vetando o modificando iniciativas del ejecutivo” (Scartascini, 2011, pág. 59), en lugar de estar centrados en la generación de una agenda legislativa propia que se traduzca en políticas concretas, es ahí donde se considera que deben ser entes proactivos, máxime que cuentan con las condiciones necesarias para hacerlo, como se expuso anteriormente.

En ese mismo tenor, Valencia (2012) hace una distinción entre congresos pasivos y congresos activos, en cuanto a los congresos pasivos, la actividad legislativa recae casi exclusivamente en el Poder Ejecutivo, aquí los congresistas cumplen con el papel de *ratificadores* de las propuestas del ejecutivo, “desincentivando la iniciativa de los miembros del Congreso para generar sus propias decisiones y, obstaculizando su tarea de supervisión de la conducta gubernamental” (pág. 22), mientras que los congresos activos, que en muchos casos carecen de mayorías o están divididos, “tienen la capacidad de intervenir, influir e incluso participar en la formulación de políticas públicas” (pág. 22). Si bien cada caso es particular y responden a las

condiciones políticas de cada estado, es deseable que los congresos sean más bien activos, dado que se debe reiterar que las condiciones políticas, o, mejor dicho, las condiciones institucionales están dadas para que los congresos locales sean activos.

En México, por ejemplo, si se relaciona la producción legislativa con los congresos pasivos o activos, se tiene que, de acuerdo con Valencia (2012, pág. 23), antes de 1997, las reformas llevadas a cabo por el Congreso de la Unión favorecieron al Poder Ejecutivo con el 90 por ciento de aprobación, es decir, se está en presencia de un Congreso pasivo. Por otra parte, la evidencia muestra que, a partir de 1997, en la LVII legislatura, se presentó una mayor producción legislativa en lo que se refiere a la cantidad de iniciativas presentadas, lo que “muestra que a medida que la legislatura se volvió más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción” (Valencia, 2012, pág. 23), independientemente de si estas iniciativas tuvieron éxito al momento de ser aprobadas. Con esto se debe reiterar una vez más que en la actualidad se cuenta con las condiciones propicias para que los congresos sean activos en cuanto a la discusión y puesta en marcha de políticas públicas.

Ahora bien, en el ciclo de las políticas públicas no solo participan los poderes ejecutivo y legislativo, Scartascini (2011) expone que el impacto de los congresos en la formulación de políticas no es independiente del rol del poder judicial [por lo que todo parece] indicar que las capacidades del Congreso afectan principalmente a las políticas públicas en el caso de que exista al mismo tiempo independencia judicial; de otra manera no habría aplicación efectiva de los actos del Congreso (pág. 59).

Con lo cual se confirma que el marco institucional genera un equilibrio entre los poderes del Estado, lo cual se refleja en la implementación de las políticas públicas.

Pero, más allá de los tres poderes del Estado antes mencionados, en esta red de actores es posible encontrar los llamados *grupos de interés*, que de alguna manera pueden influir en el diseño y elaboración de las políticas públicas que se discuten en el seno del poder legislativo, dichos grupos se pueden definir como “aquellas agrupaciones, constituidas por organizaciones o individuos, que tienen como objetivo influir en las decisiones de los poderes públicos, con la finalidad de satisfacer sus intereses y agregar sus demandas en las políticas estatales” (Arrieta, 2007, pág. 70),

donde, para lograrlo, tratan de influir por medio de una *política de la persuasión*, o, en su defecto, por medio de la *presión*, con lo cual se pueden convertir de grupos de interés o en grupos de presión.

Todos estos actores, en su conjunto, influyen en la denominada agenda legislativa al interior de los congresos, aunque para fines de este estudio se debe destacar el papel que desempeñan los congresos locales, dado que intervienen activamente en el ciclo de las políticas públicas y en la aprobación del marco institucional en que se desenvuelven, asimismo, aprueban los presupuestos para llevarlas a cabo, y, por si fuera poco, interviene en el control en la implementación de estas políticas (Valencia, 2014, pág. 228 y 229), con lo cual, como se ha explicado, queda de manifiesto el papel activo de los congresos locales.

Las Comisiones Legislativas en la Estructura de los Congresos Locales

La implementación de políticas públicas desde los congresos locales parte de un marco institucional que genera las condiciones propicias para llevarlas a cabo, donde las comisiones legislativas son parte integral de este marco. Para Rivera (1998) “las comisiones se crean para permitir a las legislaturas realizar mejor sus funciones” (pág. 531) en el plano legislativo, y para Villagómez (2020) “constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas; son paneles especializados para la discusión y el análisis de las iniciativas” (pág. 69). Se puede afirmar entonces que las comisiones legislativas se erigen como un recurso organizacional que contribuye a cumplir las funciones de los congresos de acuerdo a las facultades propias de estos entes legislativos.

En este sentido, las comisiones legislativas, como parte integral del congreso, deben estar institucionalizadas, lo cual se debe ver plasmado en los reglamentos y las estructuras administrativas, en este sentido cabe destacar el planteamiento respecto a las comisiones institucionalizadas que hacen Eulau y McCluggage (1984), como se citó en Villagómez (2020), de acuerdo a lo siguiente:

Las comisiones [legislativas] son unidades de acción colectivas institucionalizadas, especializadas, interactivas, intersticiales y estructuralmente similares que intervienen entre el miembro individual, el

legislador en comisión, y la legislatura en su conjunto, de la cual tanto el miembro individual como la comisión forman parte (pág. 69).

Cabe destacar entonces el carácter institucionalizado de las comisiones, pero también es importante hacer notar cómo los legisladores pueden estar condicionados por las reglas del juego, ya sea como miembro de una comisión y de la legislatura en su conjunto, aspecto que se resalta en la teoría neoinstitucional, solo faltaría agregar un elemento importante, a saber, las demandas sociales, ya que “el sistema de comisiones ha sido visto como una plataforma para expresar demandas” (Ramírez L. , 2013, pág. 55) provenientes de la sociedad, dado que son parte integral del proceso de elaboración de las políticas públicas.

Un sistema institucionalizado de comisiones como el que se describe es sinónimo de un *sistema de comisiones fuerte* que cuenta “con un alto grado de especialización en temas concretos [que] es, al menos, una condición necesaria para la influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas” (Ramírez L. , 2013, pág. 54). En este caso un sistema de comisiones fuerte debe estar institucionalizado a tal grado que permita generar políticas públicas tendentes a resolver los problemas sociales a través de la estructura parlamentaria.

Ahora bien, a partir de lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que, para fines operativos, las comisiones legislativas son “un subgrupo de legisladores normalmente encargados de tareas organizacionales específicas; su principal responsabilidad se encuentra en la esfera decisional” (Villagómez, 2020, pág. 69), con lo cual se debe hacer énfasis en el plano institucional de las comisiones, por lo que es posible destacar cuatro aspectos de dichas comisiones, esto es: tienen un carácter organizacional, reúnen a un grupo de legisladores, son especializadas y sirven, en última instancia, para cumplir los objetivos parlamentarios.

De manera complementaria, Villagómez (2020, pág. 70) propone otras características de las comisiones legislativas, a saber: a) son un instrumento operador de la actividad política y legislativa de los parlamentos, y b) son creadas con la finalidad de ser un espacio deliberativo del trabajo legislativo; y a través de éstas, los legisladores construyen acuerdos para presentarse en los plenos de los congresos. En sintonía con lo antes expuesto, Ramírez (2013) afirma que “las comisiones tienen un

papel decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones de las asambleas legislativas” (pág. 54). Con lo anterior se puede observar la presencia de instituciones formales, caracterizadas por reglas y estructuras, pero también de otras informales, como los aspectos políticos y deliberativos para llegar a acuerdos entre los actores o legisladores, para llegar a concesos respecto a la agenda legislativa y a la aprobación de iniciativas en el pleno del Congreso.

La Agenda Legislativa en el Proceso de las Políticas Públicas

La agenda legislativa es uno de los componentes más importantes del proceso de elaboración de políticas públicas, ya que a través de este mecanismo es posible generar respuestas gubernamentales a la creciente demanda para mejorar las condiciones de vida de la sociedad (Bárcena, 2011), lo que ha provocado que el proceso de creación de la agenda legislativa y la formulación de políticas públicas desde las legislaturas, se lleven a cabo a través de la organización y estructura interna del Congreso, lo cual les permite desarrollar sus funciones respecto a la atención y procesamiento de las demandas sociales.

Con la creación de la agenda legislativa es posible “reconocer la existencia de objetivos, intereses o, por lo menos, una serie de temas entre los cuales se priorizan unos u otros en tanto se pondera los niveles de importancia estructural o coyuntural de cada uno en su contexto social y político” (Ramírez J. , 2011, pág. 71), lo que representa el punto de partida de la creación de políticas públicas, es decir, primero se definen temas, objetivos e intereses en la agenda, para, posteriormente, dar paso a la creación de las políticas públicas.

De manera concreta, se puede decir, de acuerdo con Ramírez (2011, pág. 71), que la agenda legislativa es un *instrumento organizativo* que comprende dos partes: a) el diseño programático-político, y b) la gestión público-política, donde este último punto es la “fase crucial en el diseño de políticas (producto de la legislación) desde el Poder Legislativo y de control de gestión del propio congreso, pues es la agenda la que orienta” (Ramírez J. , 2011, pág. 71) las acciones que se llevan a cabo por la legislatura. En este sentido, la importancia de la agenda legislativa radica en que da la pauta para la elaboración de las políticas públicas de manera programática.

La agenda legislativa se constituye entonces “como un dispositivo para emprender una acción colectiva con un propósito social en la medida en que traduce en proyectos legislativos” (Ramírez J. , 2011, pág. 71) con base en las aspiraciones de la sociedad a través de sus representantes en el Congreso. Ahora bien, en la agenda legislativa se determinan los temas concretos y especializados dentro de los congresos locales los cuales se atienden por medio de las comisiones para impulsar distintas políticas desde el Poder Legislativo.

A lo largo del presente capítulo se ha abordado el tema de los congresos locales en lo particular en el contexto de la transición a la democracia, es decir, la forma en que este proceso político influyó en los estados como receptores de los cambios que ocurrían en el ámbito nacional. La transición y consolidación a la democracia propiciaron las condiciones para la institucionalización de los órganos parlamentarios en el plano subnacional. Debido a esto, los congresos locales consolidaron sus reglas institucionales que les permitió fortalecer los mecanismos para la elaboración de políticas públicas, lo cual pasa por tener una estructura eficaz que sustente el sistema de comisiones legislativas, donde, en última instancia, se discuten los temas propios de la agenda legislativa local.

Capítulo 5. Los Congresos Locales en la Transición y Consolidación de la Democracia: los Casos de Aguascalientes y Zacatecas

Acorde a los objetivos del presente estudio, en este capítulo se aborda el tema de la transición a la democracia que propició el cambio institucional de los congresos locales en los casos a estudiar, a partir de lo cual surgieron las instituciones formales e informales que sentaron las condiciones propicias para que surgiera el sistema de comisiones en cada uno de estos congresos, a partir de lo cual se posibilita la implementación de políticas públicas para atender las demandas sociales de sus electores. Es decir, se trata de una doble ecuación de causa y efecto, donde la transición a la democracia llevó al cambio institucional de los congresos, y este propició un sistema de comisiones legislativas institucionalizado en la estructura de los congresos locales.

Ahora bien, para detectar esta doble ecuación se utiliza la comparación de los procesos en cada caso, con lo cual se pretende dar cuenta de la transición a la democracia tanto en Aguascalientes como en Zacatecas. Durante este proceso, se revisa la forma en que se reformaron los congresos locales para consolidar el sistema de comisiones que hacen posible la generación de políticas públicas. Asimismo, la comparación sirve para examinar la figura de la reelección en el funcionamiento de los congresos a estudiar, así como la postura legislativa relativa al espectro político izquierda-derecha en los congresos que se abordan en este capítulo.

La Transición a la Democracia en Aguascalientes y Zacatecas

Para los casos de Aguascalientes y Zacatecas, el proceso de alternancia política está ligado a la transición democrática del país, la cual se fincó en sucesivas reformas electorales que se inauguraron a partir de 1977 y que continuaron en las dos décadas posteriores, por lo que la transformación del marco institucional electoral impulsado nacionalmente, se reprodujo en las diferentes entidades (Caldera, 2006, pág. 52), aunque con los matices propios de cada contexto subnacional en lo particular.

Bajo esta dinámica, las sucesivas reformas electorales en Aguascalientes propiciaron el surgimiento de un marco institucional que condujeron a la apertura del

régimen político y sirvió de base para el proceso de democratización que llevó a celebrar elecciones competitivas en los ámbitos estatal y municipal (Bravo, 2014, pág. 65), hasta conseguir la alternancia política en el gobierno Aguascalientes, lo cual, se puede adelantar, se logró en 1998, como se verá más adelante.

El proceso de transición a la democracia en Aguascalientes pasó por una serie de etapas electorales, Bravo (2014, pág. 65) plantea la existencia de tres, a saber:

1. Fuerte predominio electoral del PRI sobre el resto de las fuerzas partidistas, hasta los comicios locales de 1992.
2. A partir de las elecciones de 1995 y hasta el año 2007 se presenta un marcado predominio del PAN.
3. Bajo un contexto de fragmentación y pluralidad de fuerzas políticas, se experimentó una segunda transición con el retorno del PRI a la mayoría de los cargos públicos en las elecciones de 2010.

A lo anterior podría agregarse una cuarta etapa con el regreso del PAN a la gubernatura de Aguascalientes en las elecciones de 2016 y su continuidad en los comicios de 2022, esta última en coalición con el PRI. Vistas así, estas cuatro etapas muestran electoralmente cómo fue consolidándose la transición a la democracia con la alternancia política. En primera instancia se puede observar que el dominio del PRI se sostuvo hasta las elecciones de 1992, y fue para las elecciones de 1995 que el hasta entonces partido hegemónico perdió las elecciones en el municipio más importante, el de la capital, y la mayoría en el Congreso, con lo cual se generó el primer gobierno dividido en Aguascalientes, donde el gobierno del estado lo encabezaba el PRI, y la mayoría relativa en el Congreso lo consiguió el PAN.

En este mismo orden de ideas, Baca (2006, pág. 112) señala que en las elecciones de 1992 en Aguascalientes el PRI vivió su última experiencia como partido hegemónico, dado que, como se indicó anteriormente, en las elecciones de 1995 el PAN triunfó en cuatro de los 11 municipios, incluyendo el de la capital, y consiguió, asimismo, la mayoría relativa en el Congreso local (Caldera, 2006, pág. 82), con lo cual se presentó la alternancia en cuatro municipio y la pluralidad política en el legislativo, circunstancias que allanaron el camino para la alternancia en el gobierno del Estado.

Así, en las elecciones de 1998 el PAN logró el triunfo en la elección para gobernador, así como en la mayoría de los Ayuntamientos. También obtuvo la mayoría en el Congreso local, con doce diputados de mayoría relativa y cuatro por el principio de representación proporcional, es decir, 16 diputados de un total de 27 (Caldera, 2006, pág. 71 y 72). Se trató de una elección que volvería a tener como resultado un gobierno unificado, con una mayoría relativa del PAN en el Congreso local.

Como puede observarse, en 1998 ocurrió la primera alternancia en el gobierno estatal, donde el PAN resultó la fuerza política beneficiada por el cambio en las preferencias de los votantes (Bravo, 2014, pág. 65), en un entorno de instituciones democráticas que se configuró gracias al cúmulo de reformas electorales en el Estado.

En lo que respecta al caso de Zacatecas, al igual que en Aguascalientes, el proceso de alternancia política está ligado a la transición democrática del país, bajo estas condiciones se propició el surgimiento de un marco institucional que facilitó la apertura del régimen político y sirvió de base para el proceso de democratización que arrojó como resultado la celebración de elecciones en condiciones de competitividad electoral a nivel estatal y municipal, lo cual trajo consigo la alternancia política en el gobierno de estado en 1998.

Bajo esta lógica, en lo referente a la alternancia política en Zacatecas, Ávila (2010, págs. 99-112) plantea la existencia de cuatro etapas electorales, esto es:

1. La hegemonía absoluta del PRI (1970-1977).
2. La incipiente competencia (1978-1985).
3. La aceleración de la competencia (1986-1998).
4. La precipitación del cambio (1998).

A lo anterior podría agregarse otra etapa, una segunda alternancia, con el regreso del PRI a la gubernatura de Zacatecas en las elecciones de 2010 (Sánchez S. , 2014, pág. 75) y la continuidad de este partido al ganar las elecciones a la gubernatura en 2016. En 2022, se presentó una tercera alternancia con la llegada al Poder Ejecutivo del Partido Político Morena.

Aunque en este punto cabe hacer la aclaración que, a diferencia de lo que sucedió en Aguascalientes, donde se aprecia un avance sólido de la oposición antes de la alternancia, en Zacatecas, la oposición política no representaba un aparente

peligro para la hegemonía del PRI debido a su presencia marginal, por lo que la primera alternancia “se produjo como resultado de la ausencia de mecanismos de selección de candidatos [al interior del PRI] que respondieran a las preferencias del electorado potencial” (Ávila, 2006, pág. 129), no obstante, se produjo la alternancia política en el estado, con lo cual se puede asegurar que el entramado institucional generaron las condiciones propicias para que se produjera este cambio político en el estado de Zacatecas.

Ahora bien, en las elecciones de 1998 el PRD ganó la gubernatura del estado, aunque, cabe hacer mención, la mayoría relativa en el Congreso del estado quedó en manos del PRI (Ávila, 2010, pág. 152), por lo que las elecciones de ese año generaron un gobierno dividido, al igual que en el caso de Aguascalientes años antes.

De lo expuesto hasta aquí, se puede deducir que el proceso de alternancia política en estos estados fue el resultado de la transición democrática del país, la cual se fincó en sucesivas reformas que propiciaron la apertura del régimen político para su democratización, por medio de elecciones competitivas a nivel estatal.

En los dos estados el punto de partida es el fuerte predominio electoral del PRI a través del sistema de partido hegemónico, lo cual en Aguascalientes se revierte a partir a partir de las elecciones de 1992. Y a partir de las elecciones de 1995 surge un marcado predominio del PAN, lo cual lo lleva a ganar las elecciones para gobernador en 1998, con lo cual se llega a la alternancia partidista. En el caso de Zacatecas, después de un periodo de creciente competencia entre 1986 y 1998, llega la alternancia cuando el PRD gana la gubernatura de este Estado.

De los Gobiernos Unificados a los Gobiernos Divididos

Como se adelantaba en el apartado anterior, el entramado institucional que surgió del proceso de transición a la democracia arrojó un nuevo fenómeno político en México: los gobiernos divididos, entendido como la “situación en la que el partido en el poder ejecutivo no tiene mayoría en el poder legislativo” (Reynoso, 2021, pág. 18), lo cual, como se mencionó, sucedió en los casos de Aguascalientes y Zacatecas.

En los dos casos, el punto de partida fue el régimen de partido hegemónico en el cual tanto el ejecutivo como el legislativo se encontraban en manos del PRI, es decir,

se trataba de gobiernos unificados. Cabe destacar que en los gobiernos unificados regularmente se privilegia el papel preponderante del Ejecutivo sobre el Legislativo, lo cual en algunos casos se traduce, en términos generales, como a una “menor pluralidad, mayor control del Ejecutivo sobre el Legislativo y viceversa” (Aguilar B. , 2021, pág. 275), con lo cual la autonomía del Congreso se ve comprometida, y, por ende, la institucionalización legislativa.

Una vez que se celebraron elecciones competitivas se pasó de los gobiernos unificados a gobiernos divididos, donde los poderes Legislativo y Ejecutivo se encuentran encabezados por partidos políticos diferentes, es decir, el Ejecutivo pertenece a un partido político, mientras que la mayoría en el Congreso recae en una o varias fuerzas políticas diferentes (Sánchez & Sánchez, 2021, pág. 378), lo cual impulsa el desarrollo institucional de los congresos locales, en especial lo relativo al sistema de comisiones legislativas.

Para distinguir las características de gobierno dividido de cada uno de los casos que se están abordando en este capítulo, Lujambio (2002) propone cuatro tipos de gobiernos divididos:

Tipo A: el partido del gobernador cuenta específicamente con 50 por ciento de los escaños.

Tipo B: el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños (es la minoría más grande en el Congreso).

Tipo C: el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias.

Tipo D: el partido del gobernador no sólo es una de las fracciones minoritarias, sino que además enfrenta a una mayoría absoluta opositora de un solo partido.

Con estas características, se puede afirmar que, en un escenario con gobiernos divididos, el Congreso puede llegar a mostrar más independencia ante el Ejecutivo que en un gobierno unificado. En todo caso, lo que interesa destacar es cómo la llegada de los gobiernos divididos en los dos casos generó cambios en la organización del Congreso local, por lo que la pluralidad política produjo un equilibrio de poderes frente al Ejecutivo al ejercer sus facultades de manera independiente (Sánchez S. , 2019, pág. 80 y 83), es decir, se trata de observar cómo en un contexto político de gobierno

dividido se modificó el proceso legislativo⁵ en su conjunto, lo cual incluye el sistema de comisiones legislativas.

De acuerdo a la tipología de gobiernos divididos antes expuesta, en Aguascalientes el primer gobierno dividido se generó a partir de las elecciones locales intermedias de 1995, donde el Ejecutivo estaba en manos del PRI y en el Legislativo del PAN dado que consiguió la mayoría relativa en el Congreso tras dichas elecciones, por lo que se puede enmarcar en el Tipo C de los gobiernos divididos, es decir, el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias.

En el caso de Zacatecas, el primer gobierno dividido se presentó en 1998 con la LVI Legislatura (1998-2001), es decir, a la par de la primera alternancia en el Ejecutivo estatal. En las elecciones de ese año, el PRD ganó el Poder Ejecutivo, no obstante, en la Legislatura antes mencionada solo obtuvo alrededor 33 por ciento de los escaños, esto es 10 de 30 diputaciones, por lo que no contó con la mayoría en la Cámara de Diputados (Sánchez S. , 2014, pág. 75). En este sentido, de acuerdo con la tipología descrita anteriormente, este gobierno dividido es, también, de Tipo C, ya que el partido del gobernador resultó ser una de las fracciones parlamentarias minoritarias.

En un escenario de gobierno dividido es previsible la llamada *división de propósitos*, ya que el Ejecutivo puede llegar a tener dificultades para lograr que el Legislativo apruebe sus iniciativas en automático, más bien, por el contrario: “hay más probabilidades de que el Congreso active sus funciones de control sobre el Ejecutivo” (Sánchez & Sánchez, 2021, pág. 378), con lo cual el Congreso local fortalece su autonomía ante el gobierno del Ejecutivo.

Bajo estas circunstancias, con un gobierno dividido, el Ejecutivo puede enfrentar dificultades para coordinarse con la mayoría opositora que domina el Congreso, ya que las preferencias partidistas son las que dirigen cada uno de estos poderes

⁵ De acuerdo con Rendón (2021), “el proceso legislativo responde a la composición de las legislaturas y la fuerza que tiene el Ejecutivo para proponer y/o vetar legislación” (pág. 476). En este sentido, el proceso legislativo se entiende como “el conjunto de actos y procedimientos legislativos concatenados cronológicamente para la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias” (Rendón, 2021, pág. 476 y 477), de acuerdo al glosario del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

(Sánchez S. , 2019, pág. 82), sin embargo, se debe insistir que bajo un escenario de gobierno dividido es como los congresos locales suelen institucionalizarse para funcionar de manera autónoma.

Se puede concluir entonces que, de acuerdo a la tipología de gobiernos divididos, ambos casos son Tipo C, donde el partido del gobernador resultó ser una de las fracciones parlamentarias minoritarias en el Congreso. En Aguascalientes el primer gobierno dividido se generó a partir de las elecciones locales intermedias de 1995, donde el Ejecutivo estaba en manos del PRI y en el Legislativo del PAN ya que consiguió la mayoría relativa en el Congreso tras dichas elecciones. Mientras que en el caso del estado Zacatecas, el primer gobierno dividido se presentó en 1998 con la LVI Legislatura (1998-2001), es decir, a la par de la primera alternancia en el Ejecutivo estatal.

Este contexto de gobiernos divididos resultó favorable para los primeros cambios institucionales, ya que el Ejecutivo estatal ya no contaba con la mayoría en el Congreso, es decir, se hacía complicado que se aprobara las iniciativas provenientes del gobernador sin ser discutidas o modificadas durante el proceso legislativo, de ahí que se hayan propiciado las primeras reformas a las leyes orgánicas de los congresos.

El Punto de Partida Histórico

Con lo descrito hasta aquí, es de esperar que hubo un punto de partida institucional, histórico, a través del cual se comenzaron a dar los primeros cambios. El planteamiento de Puente (2018, pág. 69), respecto a los congresos locales, bien se puede aplicar a los casos de Aguascalientes y Zacatecas, ya que durante el periodo de gobierno unificado, el poder político se encontraba centralizado en el Poder Ejecutivo, por lo que el papel desempeñado por los legisladores era de carácter político, pero no propiamente legislativo o representativo, ya que la responsabilidad de presentar proyectos de leyes recaía casi exclusivamente en los gobernadores, mientras que la función de los diputados locales se restringía a legitimar las decisiones que desde las oficinas del gobierno diseñaban para ser aprobadas por el Legislativo local, como una mera formalidad. Este entramado institucional es el punto de partida histórico.

La estructura de los congresos locales estaba diseñada a partir de la presencia del PRI en su carácter de partido hegemónico, controlaba a los órganos de dirección y de gobierno interno por medio de la Gran Comisión, órgano que se replicó en los congresos de los dos casos abordados en este capítulo. A través del control de esta Comisión, la dirigencia parlamentaria supervisaba a los legisladores del PRI en comisiones, controlaba los tiempos y los dictámenes, no se discutía, no analizaban o modificaban iniciativas, solo fungían como órganos de revisión y legitimización de las iniciativas presentadas por el ejecutivo (Magdaleno, 2021, pág. 515). Por ejemplo, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes del 11 de junio de 1981, la Gran Comisión tenía a su cargo dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes a los Distritos Electorales, así como proponer a la Cámara la elección del Oficial Mayor y del Tesorero, además de apoyar la realización de las funciones tanto de las comisiones como de los comités.

Ahora bien, las instituciones que prevalecieron durante el régimen de partido hegemónico y de la Gran Comisión dejaron como herencia inercias que fueron difíciles de superar aún con el arribo de la institucionalización de los congresos. Por ejemplo, Sánchez (2014, pág. 76) estudia la actividad en el Congreso de Zacatecas bajo gobiernos divididos y encuentra que este caso va en contra de lo esperado por la teoría, al menos en el tema presupuestal, ya que este autor, al analizar si las comisiones realizaron modificaciones al monto propuesto por el gobernador, observó que dichas modificaciones fueron mínimas o de plano inexistentes, lo cual significa que la preminencia del Poder Ejecutivo estatal sigue pesando sobre el Legislativo, sin embargo, esto se puede atenuar como se verá en los apartados siguientes, dado que la institucionalización de un Congreso no solo pasa por los temas presupuestarios.

Se puede afirmar que en los casos de Aguascalientes y Zacatecas se presentan dos aspectos históricos a considerar como puntos de partida, uno de índole político y otro en el plano organizacional. El primero se dio durante el periodo de partido hegemónico y de gobierno unificado, donde el poder político se encontraba centralizado en el Poder Ejecutivo, y el papel que desempeñaban los legisladores era de carácter meramente político, ya que los proyectos de ley los presentaba el gobierno del estado, y la función de los diputados locales era, como ya se había establecido,

legitimar las decisiones del Ejecutivo por medio de la aprobación de las iniciativas de ley elaboradas por la burocracia estatal, como una mera formalidad.

En el segundo, como ya se adelantaba, se encontraba la presencia de Gran Comisión en los congresos de Aguascalientes y Zacatecas, como un órgano de gobierno interno conformado mayoritariamente por integrantes del PRI, que ejercía el control del presupuesto, llevaba a cabo todo el procedimiento legislativo, definía la agenda legislativa y designaba a los integrantes de las comisiones ordinarias en dichos congresos.

Para el caso de Aguascalientes, las elecciones de 1995 trajeron consigo dos cambios de gran envergadura, a saber: a) el final del sistema de partido hegemónico que dio paso a una serie de reformas para adaptar el marco normativo a las nuevas circunstancias, y b) la nueva correlación de fuerzas en el Congreso del Estado condujo a diversas reformas sobre todo de la ley orgánica del Congreso estatal, que introdujo reglas acordes a la nueva pluralidad.

En el caso de Zacatecas, con las elecciones de 1998, se puede considerar, además del fin del sistema de partido hegemónico, el cambio en la organización interna del Congreso, con la eliminación de la Gran Comisión y la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, así como la de Planeación, Patrimonio y Finanzas, las cuales propiciaron la participación equitativa de todas las diferentes fuerzas políticas.

El Marco Jurídico y su Composición

El punto de partido del marco jurídico se tiene con la creación de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes, que se aprobó el 11 de junio de 1981 (1981) , es decir, en el contexto del sistema de partido hegemónico, por lo cual, la Sección Segunda está dedicada a normar lo relativo a la Gran Comisión del Congreso.

El artículo 51 de esta Ley Orgánica establece que:

Cunado al inicio de una Legislatura se hubiere conformado una mayoría absoluta de Diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de los Distritos Electorales Locales, el grupo

legislativo que ostente esa mayoría deberá de organizarse de acuerdo con las siguientes normas [...] (pág. 7).

En este caso, por aquel entonces el PRI era el partido hegemónico, por lo que se esperaba que obtuviera la mayoría absoluta, por tal motivo organizaba la conformación de la Gran Comisión.

El artículo 52, por su parte, establece lo siguiente:

La Gran Comisión tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- a).- Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes a los Distritos Electorales [...]
- b).- Proponer a la Cámara la elección del Oficial Mayor y del Tesorero.
- c).- Coadyuvar en la realización de las funciones de las Comisiones y de los Comités. (pág. 7 y 8).

Como se puede observar, la Gran Comisión tenía la facultad de proponer las iniciativas de ley, determinar a las figuras que dirigían la Comisión, así como apoyar los trabajos de las comisiones ordinarias.

En la Ley Orgánica del Congreso de 1999 (1999), una vez pasadas las elecciones de 1995 que originaron un gobierno dividido y las elecciones de 1998 donde se presenta el fenómeno político de la alternancia en el poder ejecutivo, se observa que la Gran Comisión fue sustituida por la Comisión de Gobierno, de la siguiente forma:

Artículo 51.- La Comisión de Gobierno se integrará por seis Diputados, quienes serán Presidente, Secretario y cuatro Vocales, pertenecientes a las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, de conformidad con la votación obtenida.

La misma se integrará con tres representantes designados por la primera fuerza política del Congreso, quienes nombrarán al Presidente; dos representantes designados por la segunda fuerza política, quienes nombrarán al Secretario y un representante designado por la tercera fuerza política. Entendiéndose por fuerza política la mayor votación obtenida por cada partido político.

Artículo 52.- La Comisión de Gobierno tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- a).- Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a los Distritos Electorales, sin perjuicio de lo dispuesto por el Artículo 30, fracción I de la Constitución Política del Estado.
- b).- El Presidente de la Comisión de Gobierno propondrá a la Cámara la elección del Tesorero. El Secretario de la Comisión de Gobierno propondrá a la Cámara la elección del Oficial Mayor.
- c).- Coadyuvar en la realización de las funciones de las Comisiones y de los Comités.
- d).- Las demás que le confieran esta Ley y las disposiciones reglamentarias.
- e).- Proponer al pleno la integración de las comisiones y comités a que se refiere el
- f).- Expedir la Ley y su Reglamento que regulen la estructura y funcionamiento interno del Poder Legislativo. (Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes , 1999).

En cuanto a los artículos 51 y 52 es importante señalar la forma en que se repartían los cargos de gobierno del Congreso, dado que ya es posible observar la pluralidad en la Cámara de Diputados, dado que los líderes de la Comisión de Gobierno son nombrados por los distintos partidos con base en el número de legisladores que tienen en la Cámara, es decir, acorde a la presencia política que se les ha otorgado a los legisladores en las urnas.

Se puede llegar a la conclusión de que, en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes vigente en 1999, la Gran Comisión fue sustituida por la Comisión de Gobierno, la cual se integraba por seis diputados: Presidente, Secretario y cuatro vocales, pertenecientes a las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, de conformidad con la votación obtenida. Una vez más puede observarse la pluralidad con la que se conformaba la Cámara de Diputados, dado que los líderes de la Comisión de Gobierno eran nombrados de los distintos partidos con base en el número de legisladores que tienen en la Cámara.

Para el caso de Zacatecas se considera la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (1998), respecto a la estructura y facultades de sus comisiones, esta Ley establece lo siguiente:

ARTICULO 22.- La Legislatura a efecto de iniciar su actividad legislativa en los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, procederá a elegir la Mesa Directiva.

ARTICULO 23.- La Mesa Directiva de la Legislatura se integrará por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios.

La elección se realizará conforme al procedimiento señalado por el Reglamento Interior. [...]

ARTICULO 29.- El Presidente de la Mesa Directiva tendrá la representatividad de la Legislatura así como la responsabilidad de conducir bajo su mandato, el desarrollo del proceso legislativo. Hará respetar la inmunidad constitucional de sus miembros y velará por la inviolabilidad del Recinto Parlamentario. [...]

ARTICULO 30.- El Vicepresidente ejercerá en las ausencias del Presidente, todas las facultades y obligaciones de éste. [...]

ARTICULO 31.- Son obligaciones de los Secretarios:

I. Auxiliar al Presidente en el desempeño de sus funciones; [...]

ARTICULO 49.- La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es el órgano de gobierno y dirección general de la Legislatura del Estado. Se integrará con los diputados coordinadores y sub coordinadores de cada una de las fracciones legislativas, y sesionará por lo menos una vez por semana. [...]

ARTICULO 52.- La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tendrá de entre los que la integran un Presidente y el número de Secretarios que conformen dicha Comisión. [...]

ARTICULO 53.- La Presidencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política será rotativa. Se renovará cada seis meses conforme al calendario y en el orden que por acuerdo determine el Pleno. [...]

ARTICULO 55.- La Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas se integrará con dos Diputados de cada fracción parlamentaria. La Presidencia de la Comisión será rotativa. Se renovará cada seis meses conforme al calendario y en el orden que por acuerdo determine el Pleno. [...] (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 1998).

Como puede observarse para el caso de Zacatecas, la Gran Comisión ha sido sustituida por diferentes órganos de gobierno interno en el Congreso del Estado. En este sentido, surgieron figuras como la Mesa Directiva, que tenía la representatividad de la Legislatura, así como la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que preveía su integración derivada de las diferentes fracciones legislativas, con lo cual queda de manifiesto la presencia de todas las fuerzas políticas en el Congreso, con lo cual quedó en el pasado la representación de un solo partido que caracterizaba a la extinta Gran Comisión.

Por otra parte, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se puede destacar la Mesa Directiva, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas, como órganos de gobierno de la Legislatura, todo lo cual sustituyó a la Gran Comisión. La Mesa Directiva se erigía al inicio de cada Legislatura y se integraba por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios, cabe destacar que el Presidente representaba a la Legislatura, por lo que conducía el desarrollo del proceso legislativo. Por su parte la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política era el órgano de gobierno y dirección general de cada Legislatura, la cual se integraba con los diputados coordinadores y sub coordinadores de cada una de las fracciones legislativas. Por último, la Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas se integraba por dos diputados de cada fracción parlamentaria.

El Cambio Institucional en los Congresos de Aguascalientes y Zacatecas

Como se describe líneas arriba, a partir de 1999 el control que ejercía el PRI como partido hegemónico empezó a cambiar cuando se aprobó una nueva Ley Orgánica en el Congreso a nivel federal que a su vez replicaron los congresos locales, con esto se rediseñaron las reglas internas, así como los órganos, procedimientos y funciones, con el fin de incorporar a todas las fuerzas partidistas que “hasta entonces se encontraban subrepresentadas en los órganos de gobierno y dirección” (Puente, 2018, pág. 70) al interior de los congresos locales, esto desde luego modificó las reglas formales, con lo cual, se propició el cambio institucional en estos órganos parlamentarios.

El tránsito del régimen de partido hegemónico a un régimen democrático competitivo y plural, permitió que en los congresos locales se presentaran cambios institucionales. Para el caso de Aguascalientes, las elecciones de 1995 trajeron consigo una novedosa correlación de fuerzas en el Congreso del Estado, lo cual, de entrada, condujo a una reforma de la ley orgánica del Congreso estatal para que se pudieran iniciar los trabajos legislativos, dado que el esquema legal vigente en ese momento, no permitía la instalación de la legislatura entrante (Baca, 2006, pág. 112). Esto por sí solo muestra como el desmoronamiento del sistema de partido hegemónico dio paso a una reforma para adaptar el marco normativo a las nuevas circunstancias de pluralidad política.

En el otro caso, el de Zacatecas, durante la Legislatura LVI (1998-2001) se puede destacar el cambio en la organización interna del Congreso con la eliminación de prebendas y elementos concentradores de poder con la desaparición de la Gran Comisión y la creación de las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, así como la de Planeación, Patrimonio y Finanzas que contribuyeron a enriquecer la participación equitativa de todas las fuerzas políticas, con lo cual esta Legislatura fortaleció su imagen hacia el exterior como un poder independiente del Ejecutivo (Sánchez S. , 2017, pág. 224 y 225). Lo cual quiere decir que, con la llegada del gobierno dividido y el pluralismo político en el Congreso zacatecano, se propiciaron cambios institucionales importantes para cambiar la percepción que se tenía del poder legislativo durante el régimen de partido hegemónico.

Se debe señalar que, en ambos casos, el contexto político que propició el cambio de un gobierno unificado a otro dividido, generó las condiciones para el proceso de institucionalización en los Congresos locales, lo cual se puede observar con las reformas que se impulsaron en los órganos de dirección interna y las comisiones legislativas basada en las modificaciones a la ley orgánica de cada entidad. En este sentido, cabe considerar el planteamiento de Puente (2018, págs. 68, 69 y 74), donde cabe esperar que con el cambio institucional estos congresos adquirieron una mayor autonomía, complejidad organizacional y capacidad técnica, así como el surgimiento de reglas procedimentales, con lo cual incrementaron su

institucionalización como auténticos órganos legislativos, tema que se tocará en los apartados siguientes.

Bajo el contexto político caracterizado por la transición a la democracia se presentó la alternancia política que propició el cambio a un gobierno dividido en sustitución del unificado tanto en Aguascalientes como en Zacatecas, con lo cual comenzó el proceso de institucionalización de sus Congresos locales, prueba de ellos son las reformas a las leyes orgánicas de cada estado. Así, gradualmente, fueron adquiriendo cada vez más autonomía y mayor especialización en los temas que les atañe, es decir, con las nuevas reglas se establecieron claramente las fronteras institucionales con respecto a los otros poderes del estado, por ejemplo, al desaparecer la Gran Comisión. Bajo unas condiciones de mayor pluralidad política, además se incrementó la complejidad organizacional con el surgimiento de nuevas comisiones sustentadas en reglas procedimentales al interior de los estos Congresos locales.

Las Legislaturas en los Congresos Locales: Aguascalientes y Zacatecas

En este apartado se abordan algunas legislaturas de estos dos casos, con la finalidad de observar los cambios llevados a cabo en lo relativo a las comisiones legislativas, que ocurrieron cuando en los dos estados se encontraba presente el fenómeno político de gobierno dividido por primera ocasión. Al igual que en el resto de los estados, en Aguascalientes y Zacatecas el mandato de una legislatura dura un periodo de tres años, desde su instalación hasta el término propiamente del mandato que determina la Constitución de cada uno de estos estados.

Es preciso establecer para qué sirven las legislaturas locales, a este respecto Patiño (2013) establece que:

La función más importante de las legislaturas locales es la discusión y aprobación de las adiciones, modificaciones, derogaciones y creación de leyes o decretos que regulen la conducta externa de los habitantes de su entidad federativa, así como normar el funcionamiento y la operatividad de los órganos gubernamentales, tanto estatales como municipales (pág. 1).

Con lo cual queda claro que estas legislaturas, tanto en Aguascalientes como en Zacatecas, podían modificar las reglas formales, en especial las que tienen que ver con su propio funcionamiento interno, para adaptarlas al nuevo contexto político de gobierno dividido.

La Legislatura LVI del Congreso de Aguascalientes

Para el caso de Aguascalientes, se pueden contextualizar las características que a principios de la década de 1990 tenía el Congreso de Aguascalientes. De acuerdo con Caldera (2006, pág. 80 y 81), a partir de 1991 el Poder Legislativo se modificó al conformarse con 16 diputados electos por el principio de mayoría relativa a través de distritos electorales uninominales, de los cuales ocho correspondieron a la capital del estado y los restantes ocho a cada uno de los municipios existentes en ese entonces, asimismo, la legislación electoral contemplaba siete diputados de representación proporcional, votadas en una sola circunscripción plurinominal delimitada por todo el estado. Posteriormente, en 1992, se crearon dos nuevos municipios, por lo cual al Congreso se le adicionaron dos diputados más de mayoría relativa. Es así como a partir de la LV legislatura el Congreso se integró por veinticinco diputados, con lo cual se daba cabida a diversas fuerzas políticas por medio de las diputaciones plurinominales.

Como se adelantaba, las elecciones de 1995 en el estado de Aguascalientes implicaron para el PRI la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso, en este sentido, la LVI Legislatura quedó integrada por 13 diputados del PAN, 11 diputados del PRI, así como un diputado del PRD, uno del PT y otro del Partido Cardenista, dado que con la reforma electoral de 1995 se incrementaron los diputados de mayoría relativa de 16 a 18 curules (Caldera, 2006, pág. 71). Se presentó entonces lo que se denomina como *gobierno dividido*, en donde el poder ejecutivo no cuenta con una mayoría de su partido en el Congreso del estado (Baca, 2006, pág. 112), con lo cual la normatividad vigente hasta entonces no respondía a la nueva pluralidad que se presentó en esta Legislatura.

En cuanto a los cambios que se pueden observar en esta legislatura que fueron configurando las nuevas circunstancias de pluralidad se tiene lo referente a la

Comisión de Gobierno, que emana de la reforma a la Ley Orgánica del 27 de noviembre de 1995 (1995), la cual establece lo siguiente:

ARTICULO 51.- La Comisión de Gobierno se integrará por seis Diputados, quienes serán Presidente, Secretario y cuatro Vocales, pertenecientes a las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, de conformidad con la votación obtenida.

La misma se integrará con tres representantes designados por la primera fuerza política del Congreso, quienes nombrarán al Presidente; dos representantes designados por la segunda fuerza política, quienes nombrarán al Secretario y un representante designado por la tercera fuerza política. Entendiéndose por fuerza política la mayor votación obtenida por cada partido político. (pág. 2).

Lo que se puede observar en esta parte es precisamente la forma en que se reparten las posiciones directivas entre las fuerzas políticas de esta Comisión de Gobierno, lo cual refleja, una vez más, la pluralidad que se presentaba en esta Legislatura.

Legislatura LVII del Congreso de Aguascalientes

Como se mencionó anteriormente, las elecciones de 1998 arrojaron como resultado la primera alternancia política en el estado con el triunfo del PAN en la gubernatura. En la Legislatura que surgió en esas mismas elecciones, el PAN obtuvo la mayoría en el Congreso local con 12 diputados de mayoría relativa y cuatro por el principio de representación proporcional para un total de dieciséis, por su parte el PRI obtuvo seis diputados de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional, es decir, diez diputados, por su parte el PRD obtuvo un escaño por el principio de representación proporcional (Caldera, 2006, pág. 87 y 88). Como se puede observar, en el estado de Aguascalientes se regresaba a un sistema de gobierno unificado, ya que el ejecutivo y la mayoría de los diputados del congreso habían emanado del PAN. Es en este punto donde se esperaría una consolidación institucional orientada a consolidar las funciones y facultades del Congreso.

Durante esta Legislatura el 19 de marzo de 2001 se aprobó una nueva legislación, la denominada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes (2001), la cual presentaba las siguientes características en cuanto a la Comisión de Gobierno y las comisiones ordinarias:

ARTICULO 65.- La Comisión de Gobierno se integra por seis Diputados, quienes serán Presidente, Secretario y cuatro Vocales pertenecientes a las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado, de conformidad con la votación obtenida.

La misma se integrará con tres representantes designados por la primera fuerza política del Congreso del Estado, dos representantes designados por la segunda fuerza política y un representante designado por la tercera fuerza política. (pág. 11)

Este artículo refleja una vez más el pluralismo que se tenía en el Congreso de Aguascalientes, donde se repartían las posiciones de dirección con base en la fuerza política que habían tenido los partidos políticos en las urnas.

En cuanto a las comisiones ordinarias se presenta lo siguiente:

ARTICULO 74.- Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones, evaluaciones y propuestas de resolución, contribuyen a que el Congreso del Estado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

ARTICULO 75.- El Congreso del Estado cuenta con comisiones ordinarias y especiales. Las comisiones ordinarias son las que se mantienen de Legislatura a Legislatura, y son las siguientes:

- I.- De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- II.- De Gobernación y Puntos Constitucionales;
- III.- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV.- De Justicia;
- V.- De Desarrollo Social;
- VI.- Del Medio Ambiente;
- VII.- De Desarrollo Económico;

- VIII.- De Asuntos Electorales;
- IX.- De Educación y Cultura;
- X.- De Recreación y Deporte;
- XI.- De Desarrollo Agropecuario;
- XII.- De Obras Públicas;
- XIII.- De Salud Pública y Asistencia Social;
- XIV.- De Seguridad Pública;
- XV.- De Derechos Humanos;
- XVI.- De los Servidores Públicos;
- XVII.- De la Familia;
- XVIII.- De Fortalecimiento Municipal;
- XIX.- De Equidad entre Hombres y Mujeres;
- XXI.- De Información; y
- XXII.- De Redacción y Estilo. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes , 2001).

Como puede observarse, esta Ley, además de considerar una definición explícita de lo que se entiende por *Comisiones*, en el cuerpo de esta misma Ley se incluye un amplio abanico de rubros en comparación de leyes anteriores, abarca con ello más temas de interés social que enriquecían la agenda legislativa, dirigida a atender un mayor número de problemas sociales que se presentaban por entonces.

La legislatura LVI del Congreso de Zacatecas

Como se adelantaba, derivado de las elecciones de 1998 en el estado de Zacatecas, por primera vez se dieron dos fenómenos políticos, por una parte la alternancia partidista, dado que para el Poder Ejecutivo resultó ganador el PRD en los comicios de ese año; y, por el otro, se produjo un gobierno dividido, ya que este partido no obtuvo la mayoría en el Congreso del Estado, con lo cual, se comenzó a modificar la estructura y facultades del Poder Legislativo por medio de reformas a las normas que lo regulan.

Así, en el marco de las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Legislativo (1998), en la Exposición de Motivos de las reformas aprobadas por la Cámara de Diputados, se establecían, entre otras cosas, los siguientes puntos:

1. Se suprimió la Gran Comisión como órgano de gobierno y sus atribuciones se les asignaron a otros órganos internos como la Mesa Directiva, la Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas, y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 1998).
2. Las dos Comisiones antes referidas estarían encabezadas por un presidente y por el número de secretarios que corresponda a las fracciones legislativas representadas en la Legislatura. Las Presidencias de estas Comisiones serían rotativas, y se renovarían conforme al calendario y en el orden que se determinara en el Pleno. En el caso de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se contaría con Subcoordinadores para suplir las ausencias de los comisionados propietarios (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 1998).
3. Se actualizaría el catálogo de Comisiones Legislativas: derogando algunas, modificando otras e incorporando algunas de nueva creación (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 1998).
4. En lo referente a la división del trabajo interno, se mejoraría la estructura de la ley al asignarle numerales específicos para cada una de las Comisiones Legislativas. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 1998).

Estas reformas a la Ley Orgánica son ilustrativas, establecen explícitamente la desaparición de la Gran Comisión, cuyas facultades se trasladaron a otros órganos de gobierno, a saber: la Mesa Directiva; la Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas, y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, de las cuales se señala la forma en que eran dirigidas. Asimismo, se creó un nuevo catálogo de comisiones, más acorde a los nuevos tiempos políticos, como se verá en el siguiente apartado.

A manera de recapitulación, la Legislatura LVI del Congreso de Aguascalientes, se derivó de las elecciones de diputados y ayuntamientos de 1995 en el estado de Aguascalientes, lo que implicó para el PRI la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso, a pesar de gobernar el Estado. En cuanto a los cambios que se pueden observar en esta legislatura que fueron configurando las nuevas circunstancias de pluralidad se tiene lo siguiente en lo referente a la Comisión de Gobierno, derivado de la reforma a la Ley Orgánica del 27 de noviembre de 1995, cuya principal característica es el reparto equitativo de las posiciones directivas de la Comisión de Gobierno, dada la pluralidad que se presentaba en esa Legislatura.

En lo referente a la Legislatura LVII del Congreso de Aguascalientes, las elecciones de 1998 dieron como resultado la primera alternancia política en el estado, con el triunfo del PAN en la gubernatura y en la mayoría en el Congreso, por lo que se regresaba a un sistema de gobierno unificado, ya que el ejecutivo y la mayoría de los diputados del Congreso eran del mismo partido político. Es en este punto donde se esperaba una consolidación institucional orientada a fortalecer las funciones y facultades del Congreso. Durante esta legislatura se aprobó el 19 de marzo de 2001 una nueva legislación, la llamada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, que reflejaba una vez más el pluralismo que se tenía en el Congreso de Aguascalientes, ya que se repartían las posiciones de dirección con base en la fuerza política que habían tenido los partidos políticos en las urnas. Además, esta Ley definía explícitamente lo que son las comisiones y amplió el número de estas, abarcando más temas de interés social en la agenda legislativa de ese entonces.

En la legislatura LVI del Congreso de Zacatecas, derivada de las elecciones de 1998, por primera vez se presentaron dos fenómenos políticos en esta entidad, por un lado la alternancia partidista, dado que en el Poder Ejecutivo resultó ganador el PRD; y, por el otro, se produjo un gobierno dividido, dado que este partido no obtuvo la mayoría en el Congreso del Estado, con lo cual, se comenzó a modificar la estructura y facultades del Poder Legislativo por medio de reformas a las normas que lo regulan. Así, en la Ley Orgánica Poder Legislativo aprobada el 19 de noviembre de 1998, se suprimió la Gran Comisión como órgano de gobierno y sus atribuciones se les asignaron a otros órganos internos como la Mesa Directiva, así como a dos

comisiones, a saber: la Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas, y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Además, estas Comisiones estaban encabezadas por un presidente rotativo y por el número de secretarios que corresponda a las fracciones legislativas. Asimismo, se actualizó el catálogo de Comisiones Legislativas: derogando algunas, modificando otras e incorporando otras de nueva creación.

Del análisis de estas legislaturas se pueden desprender varios aspectos a destacar:

- a) La desaparición de la Gran Comisión.
- b) El surgimiento de nuevas comisiones.
- c) El reparto equitativo y plural de los cargos en los órganos de dirección y en las comisiones legislativas.

Las Comisiones y su Estructura

En el apartado dedicado a los Congreso locales en México, se expuso que un sistema de comisiones bien estructurado debe contar con un alto grado de institucionalización para influir en las decisiones del Pleno del Congreso, de acuerdo a las siguientes características:

Tabla 5

Institucionalización del sistema de comisiones

Dimensión	Variable
<i>Fronteras institucionales</i>	<i>Permanencia/estabilidad</i>
	<i>Simetría burocrática</i>
	<i>Jurisdicción exclusiva</i>
	<i>Poderes extensivos</i>
<i>Complejidad organizacional</i>	<i>Tamaño</i>
	<i>Especialización</i>
	<i>Periodicidad de reuniones</i>
<i>Formalidad y universalidad de procedimientos</i>	<i>Proceso legislativo</i>
	<i>Recursos</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta de Puente (2018).

Se espera que los congresos de Aguascalientes y Zacatecas hayan evolucionado de un sistema de comisiones poco institucionalizado con la presencia de la Gran Comisión, a otro institucionalizado más acorde a la pluralidad política que alcanzaron los congresos de estas dos entidades.

Para el primer caso, derivado de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes de 1981 (1981), en cuanto a las comisiones se tiene lo siguiente:

ARTÍCULO 54.- El Congreso del Estado contará con el número y tipo de comisiones que requiere para el cumplimiento de sus atribuciones.

Las comisiones podrán ser:

- 1.- De Dictamen Legislativo.
- 2.- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
- 3.- De investigación.
4. Jurisdiccionales.

ARTÍCULO 55.- Las Comisiones de Dictamen Legislativo y la de Hacienda, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una Legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominan "Ordinarias".

ARTÍCULO 56.- Las Comisiones de Investigación y las Jurisdiccionales se constituyen con carácter transitorio, funcionan en los términos constitucionales y legales y cuando así lo acuerde la Cámara de Diputados, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración [...]

ARTÍCULO 58.- Las Comisiones ordinarias serán las siguientes:

Comisión de Gobernación.

Comisión Legislativa y de Puntos Constitucionales.

Comisión de Justicia.

Comisión de Planeación y Presupuesto.

Comisión de Agricultura y Ganadería.

Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Legislativas.

Comisión de Peticiones y Estilo.

Comisión de Gestoría.

ARTÍCULO 59.- Las Comisiones ordinarias se integran por cuatro Diputados electos por el pleno del Congreso a propuesta de la Gran Comisión. Los Diputados podrán formar parte de un máximo de tres Comisiones ordinarias.

ARTÍCULO 60.- La competencia de las Comisiones ordinarias, es la que se deriva de su denominación y del Reglamento Interior, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Estatal. (pág. 8).

En cuanto a las Comisiones, esta Ley puede ser comparada con la de 1999, para observar los cambios que se dieron con motivo del primer gobierno dividido en 1995 y la alternancia política de 1998 en Aguascalientes. Dicha Ley Orgánica establece:

Artículo 58.- Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:

Comisión de Gobernación.

Comisión Legislativa y Puntos Constitucionales.

Comisión de Justicia.

Comisión de Planeación y Presupuesto.

Comisión de Desarrollo Agropecuario.

Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Legislativas.

Comisión de Peticiones y Estilo.

Comisión de Gestoría.

Comisión de Asuntos Electorales.

Comisión de Desarrollo Social.

Comisión de Salud.

Comisión de Educación y Cultura.

Comisión de Ecología.

Comisión de Fomento Económico y Comercio Exterior.

Comisión de Deporte y Recreación.

Comisión de Concertación Política.

Comisión de Derechos Humanos.

Comisión de Descentralización Administrativa.

Artículo 59.- Las Comisiones ordinarias se integran por cuatro Diputados electos por el pleno del Congreso a propuesta de la Comisión de Gobierno.

Artículo 60.- La competencia de las comisiones ordinarias, es la que se deriva de su denominación y del Reglamento Interior, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Estatal. (Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes , 1999).

Como puede observarse, en la Ley Orgánica de 1999 han aumentado el número de comisiones, abarcando un mayor espectro de temas sociales, lo cual denota una dinámica a través del tiempo de aspectos que son de interés tanto para los legisladores como para la Administración Pública Estatal, como puede apreciarse en el artículo 60.

Para el otro caso, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, “la Legislatura del Estado tiene la capacidad de instalar comisiones dependiendo las características de las funciones por desarrollar. Estas pueden ser comisiones de gobierno, de administración, legislativas o especiales” (Flores, 2009, pág. 824), con lo cual es posible observar la variedad de ámbitos donde se insertan las comisiones legislativas. Estas comisiones legislativas contempladas en esta Ley:

- Puntos Constitucionales (Artículo 58)
- Gobernación (Artículo 59)
- Vigilancia (Artículo 60)
- Justicia (Artículo 61)
- Hacienda (Artículo 62)
- Educación y Cultura (Artículo 63)
- Obras Públicas y Desarrollo Urbano (Artículo 64)
- Desarrollo Agropecuario (Artículo 65)
- Salud y Asistencia Social (Artículo 66)
- Industria, Comercio y Servicios (Artículo 67)
- Turismo (Artículo 68)
- Seguridad Pública (Artículo 69)
- Prevención y Readaptación Social (Artículo 70)
- Deporte (Artículo 71)
- Asuntos de la Juventud (Artículo 72)

- Derechos Humanos (Artículo 73)
- Desarrollo Social (Artículo 74)
- Participación Ciudadana (Artículo 75)
- Asuntos Electorales (Artículo 76)
- Fortalecimiento Municipal (Artículo 77)
- Ciencia y Tecnología (Artículo 78)
- Equidad entre los Géneros (Artículo 79)
- Atención a Menores (Artículo 80)
- Discapacitados y Tercera Edad (Artículo 81)
- Asuntos Migratorios y Tratados Internacionales (Artículo 82)
- Ecología y Medio Ambiente (Artículo 83)
- Biblioteca y Archivo (Artículo 84)
- Editorial (Artículo 85)
- Asuntos Diversos (Artículo 86) (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 1998)

Por su parte, el Artículo 87 se refiere a las Comisiones Estatales, las cuales resolverán específicamente de los asuntos que hayan motivado su integración. Además, de acuerdo al Artículo 88, podrán ser:

- I. De Investigación cuando por disposición de la Legislatura se integren para conocer de hechos o situaciones que por su gravedad requieran de la acción de las autoridades competentes o de la resolución de la Legislatura; y
- II. Jurisdiccionales las que se integren en los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los Servidores Públicos; por acuerdo del Pleno.

Como puede observarse la cantidad de comisiones y los temas que abarcan son bastos, máxime que las legislaturas en Zacatecas se componen por 30 diputados, por lo que se puede caer en una subrepresentación en algunas de éstas, o, como se exponía líneas arriba, el partido mayoritario puede acaparar las más importantes y deja el resto a los diputados con menor presencia en la legislatura.

Así las cosas, se puede decir que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes de 1981, contaba con un sistema limitado de comisiones legislativas, a saber: Comisión de Gobernación; Comisión Legislativa y de Puntos Constitucionales;

Comisión de Justicia; Comisión de Planeación y Presupuesto; Comisión de Agricultura y Ganadería; Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Legislativas; Comisión de Peticiones y Estilo; y Comisión de Gestoría, es decir, temas muy generales. Estas comisiones se integraban por cuatro diputados electos por el pleno del Congreso a propuesta de la Gran Comisión y su competencia se correspondían a las respectivas áreas de la administración pública estatal.

En cuanto a las Comisiones, esta Ley puede ser comparada con la de 1999, esto es la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes, para observar los cambios que se dieron con motivo del primer gobierno dividido en 1995 y la alternancia política de 1998 en Aguascalientes. En dicha Ley Orgánica de 1999 se establecía que las comisiones eran las siguientes: Comisión de Gobernación; Comisión Legislativa y Puntos Constitucionales; Comisión de Justicia; Comisión de Planeación y Presupuesto; Comisión de Desarrollo Agropecuario; Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Legislativas; Comisión de Peticiones y Estilo; Comisión de Gestoría; Comisión de Asuntos Electorales; Comisión de Desarrollo Social; Comisión de Salud; Comisión de Educación y Cultura; Comisión de Ecología; Comisión de Fomento Económico y Comercio Exterior; Comisión de Deporte y Recreación; Comisión de Concertación Política; Comisión de Derechos Humanos; y Comisión de Descentralización Administrativa, es decir, atendían temas concretos y más especializados. Estas comisiones se integraban por cuatro diputados electos por el pleno del Congreso a propuesta de la Comisión de Gobierno. La competencia de las comisiones derivaba de su denominación y del Reglamento Interior, y también estaban en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública estatal.

Como puede observarse, en esta Ley Orgánica de 1999 aumentaron el número de comisiones, aquí abarcan un mayor espectro de temas sociales, lo cual indica una dinámica a través del tiempo de aspectos que fueron de interés tanto para los legisladores como de la Administración Pública Estatal.

Para el otro caso que se está estudiando, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, el sistema de comisiones se integraba de la siguiente forma: Puntos Constitucionales; Gobernación; Vigilancia; Justicia; Hacienda; Educación y Cultura; Obras Públicas y Desarrollo Urbano; Desarrollo

Agropecuario; Salud y Asistencia Social; Industria, Comercio y Servicios; Turismo; Seguridad Pública; Prevención y Readaptación Social; Deporte; Asuntos de la Juventud; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Participación Ciudadana; Asuntos Electorales; Fortalecimiento Municipal; Ciencia y Tecnología; Equidad entre los Géneros; Atención a Menores; Discapacitados y Tercera Edad; Asuntos Migratorios y Tratados Internacionales; Ecología y Medio Ambiente; y Biblioteca y Archivo Editorial. Como puede observarse la cantidad de comisiones y los temas que abarcan son muy variados y rebasa con creces la Ley Orgánica de Aguascalientes de 1999.

Nuevas Atribuciones Legales en la Implementación y Control de Políticas Públicas

De acuerdo al planteamiento de Magdaleno (2021, pág. 529) expuesto más arriba, con la primera legislatura plural en la Cámara de Diputados local para ambos casos, los recursos y derechos parlamentarios se distribuyeron entre varios partidos políticos, no obstante, para lograrlo fue necesario llevar a cabo diversas modificaciones a la normatividad que regulaba el funcionamiento del sistema de comisiones en el seno de la propia Cámara. Este escenario favoreció gradualmente que las comisiones ya no respondieran exclusivamente a la agenda política del Ejecutivo o de los intereses meramente partidistas, en cambio se crearon las condiciones normativas necesarias para que las legislaturas, a través de las comisiones, comenzaran a funcionar de acuerdo a las características propias de la institucionalización expuestas en la Tabla 5.

A este respecto, es más ilustrativo el caso de Zacatecas, dado que en la reforma legislativa que llevó a la creación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (1998), se incluyó de manera explícita una gran variedad de temas sociales y económicos para ser abordados en de las comisiones, lo cual implica destinar recursos de todo tipo para que se lleven a cabo. Surge así la necesidad de coordinación con los otros órdenes de gobierno, principalmente el Ejecutivo y los ayuntamientos, así como con la sociedad civil, para que se establezca una agenda legislativa que se traduzca en políticas públicas desde el Congreso, para atender los problemas que de la sociedad zacatecana.

Algunas de esas comisiones son las siguientes: Educación y Cultura; Obras Públicas y Desarrollo Urbano; Desarrollo Agropecuario; Salud y Asistencia Social; Industria, Comercio y Servicios; Turismo; Seguridad Pública; Prevención y Readaptación Social; Deporte; Asuntos de la Juventud; Desarrollo Social; Fortalecimiento Municipal; Ciencia y Tecnología; Equidad entre los Géneros; Atención a Menores; Discapacitados y Tercera Edad; Asuntos Migratorios y Tratados Internacionales, y Ecología y Medio Ambiente (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 1998).

En lo que respecta al caso de Aguascalientes, solo fue hasta finales de 1997 y principios de 1998 que el Congreso del Estado propuso iniciativas orientadas socialmente, estas fueron la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social (1998), así como la Ley Estatal del Deporte (1998), ambas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes el 8 de febrero de 1998. Con lo cual se configuraron los primeros cambios institucionales por medio del Congreso que podrían traducirse en la implementación de políticas públicas.

Luego entonces, con la primera legislatura plural en el Congreso local para ambos casos, los recursos y derechos parlamentarios se distribuyeron entre varios partidos políticos como se observó más arriba, para lograr esto, fue necesario llevar a cabo diversas modificaciones a la normatividad que regula el funcionamiento del sistema de comisiones en el seno de las propias cámaras. Este escenario favoreció gradualmente que las comisiones ya no respondieran exclusivamente a la agenda legislativa del ejecutivo estatal o a los intereses meramente partidistas, como en los tiempos de la Gran Comisión, sino que se fueron creando las condiciones normativas y reglamentarias necesarias para que las legislaturas, por medio de sus propias comisiones, comenzaran a funcionar de acuerdo a las características propias de la institucionalización.

Si bien en el caso de Aguascalientes, el número de comisiones parece limitado, finalmente abordaban temas sociales que no eran considerados en la primera Ley Orgánica, lo cual representa una evidente evolución. Ahora bien, la gradual institucionalización del Congreso y el aumento de las comisiones permitieron generar una agenda legislativa que se tradujera en acciones concretas, en verdaderas políticas

que incidieran en la solución de los problemas sociales de manera conjunta con diversos actores sociales.

Para el caso de Zacatecas, en la reforma legislativa que condujo a la creación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se incluyó de manera explícita una gran variedad de temas sociales y económicos para atender problemas sociales en las comisiones, lo cual implicó destinar recursos de todo tipo para que se tradujeran en acciones concretas en coordinación con los otros órdenes de gobierno y la sociedad civil, para llevar a cabo políticas públicas desde el Congreso para atender los problemas sociales de Zacatecas.

Cambios Desde la Perspectiva de Principal-Agente

El Congreso de Zacatecas se transformó en un órgano más activo de participación social al generar un marco normativo para fortalecer los procedimientos propios de una democracia, lo cual queda reflejado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (1998), con la creación de la Comisión de Participación Ciudadana, donde se contemplan figuras como el plebiscito y el referéndum, así como los foros de consulta a los ciudadanos, el derecho de iniciativa popular y, en general, la atención a las organizaciones no gubernamentales en los planteamientos que formulen durante la Legislatura.

Para el caso del Congreso del estado de Aguascalientes, si bien se creó un órgano activo de decisión pública por sí mismo, más autónomo respecto a los otros poderes, con mayores facultades para proponer reformas de corte social, como la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social (1998) y la Ley Estatal del Deporte (1998), poco se avanzó en proponer mecanismos más directos de participación ciudadana desde una normatividad parlamentaria, con lo cual no se aprecia un dispositivo legal que garantice una mayor cercanía entre el agente y su principal.

Se puede señalar que el Congreso de Aguascalientes se convirtió gradualmente en un órgano con una agenda social, con la suficiente sensibilidad para tramitar las demandas de corte social, así como contar con una mayor disponibilidad para generar marcos normativos en temas como el deporte y la asistencia social, pero nada cercano a una ley especializada en materia de participación social.

Por su parte, en el segundo caso se dio un paso importante, rápido y directo al incluir la comisión de Participación Ciudadana, donde se contemplan figuras como el plebiscito y el referéndum, así como a foros de consulta a los ciudadanos el derecho de iniciativa popular y, en general, atender a las organizaciones no gubernamentales en los planteamientos que formulen a la Legislatura.

Profesionalización y Reelección en los Congresos de Aguascalientes y Zacatecas

Como se mencionó anteriormente, la reelección de los diputados locales tiene dos objetivos principales, a saber: permitir la carrera parlamentaria y generar el vínculo de los legisladores con sus electores. Adicionalmente, la reelección puede llegar a funcionar como un mecanismo de rendición de cuentas, por medio del cual el ciudadano castiga o reelige al legislador (Sánchez J. , 2018, pág. 99 y 100). Estos mismos objetivos se esperan para los casos de los congresos locales que se están abordando en el presente capítulo.

En este sentido, derivado de la reforma constitucional de 2014, en el caso de Aguascalientes se optó por permitir solo un periodo de reelección inmediata, y la primera elección donde se aplicó la reforma fue en 2016. Adicionalmente, el Congreso de Aguascalientes ha presentado “avances significativos como la implementación de un servicio civil de carrera parlamentario” (Patiño, 2013, pág. 25) dirigida al personal de apoyo legislativo, lo cual abona a la profesionalización de las tareas parlamentarias en su conjunto.

Por otro lado, a partir de la reforma constitucional de 2014, para el caso de Zacatecas se optó por permitir solo un periodo de reelección inmediata (Báez & Bárcena, 2021, pág. 84 y 85), y, de igual manera, la primera elección donde se aplicó la reforma fue en 2016 (Sánchez J. , 2018, pág. 105). Tanto en el caso de Zacatecas como en el de Aguascalientes, es de llamar la atención que solo se permita un periodo de reelección, lo cual podría truncar de alguna manera la carrera parlamentaria de los legisladores.

Como puede observarse, derivado de la reforma constitucional de 2014, para ambos casos se optó por permitir solo un periodo de reelección inmediata, y la primera

elección donde se aplicó la reforma fue en 2016, tanto para Aguascalientes como en Zacatecas. Ahora bien, por ejemplo, para el caso de Aguascalientes, en el proceso electoral por medio del cual se pasó de la LXIII a LXIV Legislatura en 2018, se presentaron tres legisladores reelectos, mientras que de la LXIV Legislatura a la LXV, en el año 2021, solo se presentó una reelección por mayoría relativa (Campos, 2023, pág. 141). Bajo este escenario es complicado que se logre consolidar una carrera parlamentaria o generar un vínculo de los legisladores con sus electores.

La Ideología Partidista en la Producción Legislativa

Como se advierte en el Capítulo 3, la ideología de los partidos permea la producción legislativa en cuanto al contenido y las características de las políticas que implementan los gobiernos y las legislaturas (Bobbio, 2001, pág. 51). En este sentido, como se ha señalado, la bifurcación entre una ideología de izquierda o de derecha se basa en las posturas que tienen los integrantes de los partidos en los temas económicos y sociales, como establecen Sánchez y Sánchez (2021, pág. 380). En el caso de Zacatecas, con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (1998), se incluyeron una serie de comisiones progresistas, tales como: Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Equidad entre los Géneros, Discapacitados y Tercera Edad, Asuntos Migratorios y Tratados Internacionales y Ecología y Medio Ambiente, lo cual le da al Congreso los rasgos de un gobierno progresista e inclusivo. Todos estos temas, por su propia naturaleza, se pueden inscribir en una postura más bien de izquierda, dado que, como establece Navas (2014, pág. 164), la izquierda suele abordar, entre otros tópicos, el tema de los derechos humanos.

En el caso de Aguascalientes, las reformas durante la LXI Legislatura de carácter social fueron más pausadas en el tiempo, como se pudo observar con las leyes de asistencia social y del deporte, dando continuidad más bien a las políticas de corte empresarial que ya se venían implementando desde la etapa del gobierno unificado, donde el PRI tenía la gobernatura y la mayoría en el Congreso de Aguascalientes. Prueba de ello es el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de Aguascalientes (1997), presentado por el ejecutivo estatal y aprobado por la LXI Legislatura, la cual se publicó el 12 de enero de 1997 en el

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes, es decir, se trata más bien de medidas de corte empresarial que social, por lo que domina más una postura de derecha, en este sentido, señala Navas (2014, pág. 165), la derecha se inclina más por el mercado y la iniciativa privada.

Se puede deducir que la ideología de los partidos influye en la producción legislativa en cuanto al contenido y las características de las políticas que implementan los gobiernos y las legislaturas. En el caso de Zacatecas, con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se incluyeron una serie de comisiones de avanzada, tales como: Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Equidad entre los Géneros, Discapacitados y Tercera Edad, Asuntos Migratorios y Tratados Internacionales y Ecología y Medio Ambiente, lo cual le da al Congreso los rasgos de un gobierno progresista e inclusivo. Temas que se pueden inscribir en una ideología más bien de izquierda. Por lo que respecta a Aguascalientes, no se presentó una reforma de gran calado como la de Zacatecas, a pesar de ello, el Congreso comenzó a trabajar en temas de índole social, no obstante, se legislaron iniciativas de índole empresarial enviadas por el Ejecutivo, lo cual se podría considerar un poco más apegado a una ideología de derecha.

Conclusiones

La transición a la democracia en México propició que, al igual que en el ámbito nacional, en el plano subnacional avanzara la pluralidad política en los estados. En muchos casos esto propició la alternancia en el poder ejecutivo, así como la presencia de diversos partidos en los congresos locales. En los casos a estudiar se presentaron ambos fenómenos. En Aguascalientes y Zacatecas, por un lado, se presentó la alternancia en el Ejecutivo, y, por el otro, también avanzó la pluralidad partidaria en los congresos locales, con lo cual, es posible afirmar que se consolidó un sistema democrático desde la perspectiva de democracia minimalista.

Prueba de lo anterior es que, en gran número de estados, incluyendo los casos abordados en la presente investigación, se pudo observar el paso de los llamados gobiernos unificados a los gobiernos divididos. Es decir, en Aguascalientes y Zacatecas se presentó este fenómeno político en el cual el Poder Ejecutivo contaba con un gobernador emanado de un partido político, mientras que en el Legislativo tenía una mayoría de un partido diferente. Lo cual se mostró en las legislaturas que se abordaron en dichos casos, donde la presencia de un partido diferente al del gobernador contaba con la mayoría legislativa.

Ahora bien, la presencia de un gobierno unificado durante el régimen de partido hegemónico, propició que los congresos locales estuvieran dominados por un solo partido, lo que se manifestó por medio de la Gran Comisión, en la cual una sola fuerza política tomaba las decisiones en los órganos de gobierno y en la mayoría de las comisiones ordinarias. Además, bajo el esquema de gobierno unificado, las legislaturas se caracterizaban por avalar casi de manera exclusiva las propuestas e iniciativas enviadas por el ejecutivo, por lo que el papel de los congresos era contestatario en lugar de propositivo.

Con la llegada de la alternancia política, los gobiernos divididos y la pluralidad política en los congresos locales, el arreglo institucional dentro de las cámaras de diputados locales cambió, de entrada, desapareció la Gran Comisión, con lo cual surgieron diferentes órganos internos de gobierno en los cuales se distribuyó equitativamente la toma de decisiones entre las diferentes fuerzas políticas que tenían presencia en la legislatura. Asimismo, el reparto de las comisiones contaba con la

presencia de los diferentes integrantes de los diferentes partidos políticos. Es decir, la pluralidad política en los congresos locales trajo consigo una serie de modificaciones a la composición del marco jurídico, lo cual propició una nueva institucionalización en los congresos locales de nuestro país, lo cual incluye los dos casos abordados.

En los congresos locales de Aguascalientes y Zacatecas se encontró un diseño institucional débil en los tiempos de la Gran Comisión, que alejaba a estos órganos legislativos de su esencia, esto es, legislar a favor de sus electores y funcionar como contrapeso al poder ejecutivo, dado que en las primeras leyes orgánicas se encontró que las legislaturas eran utilizadas por los ejecutivos locales para aprobar sin discusión o modificaciones las iniciativas que le eran enviadas. Esto fue cambiando en la medida en que se consolidó el pluralismo en cada Congreso, con ello, las leyes orgánicas posteriores dieron otra configuración institucional, como la desaparición de la Gran Comisión, y la sustitución en su lugar de otros órganos de gobierno interno, así como un sistema de comisiones equitativo, más amplio y mejor organizado. Posteriormente, se introdujo la figura de la reelección lo cual trajo consigo la posibilidad de una gradual profesionalización de los legisladores para responder a la especialización de los trabajos en comisiones. Con todo lo anterior, se puede observar una continuidad de cambio institucional en los congresos locales que llega hasta nuestros días, lo que ha fortalecido una agenda legislativa propia y el quehacer legislativo en comisiones, respecto al tema de la hechura de políticas públicas.

En los casos de Aguascalientes y Zacatecas se fue construyendo una autonomía parlamentaria con respecto, sobre todo, al Poder Ejecutivo, aun así, la influencia de este actor político sigue siendo importante. No obstante, se puede observar una mayor participación del Poder Legislativo en los procesos de gestión y elaboración de la agenda legislativa, así como en formulación e implementación de políticas públicas, lo cual ha sido posible observar a través de los cambios institucionales en las comisiones de los congresos estudiados.

Otras materias que se pudieron observar en la estructura de los órganos legislativos, son la relación de los legisladores con la sociedad a través de diversos mecanismos institucionales implementados al interior, tales como la reelección, así como la implementación de diversas figuras de democracia participativa lo cual se ve

reflejado en la apertura de comisiones legislativas para abordar problemas sociales incluyendo el proceso de participación ciudadana.

Fuentes

- Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de Aguascalientes, 2901 (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes 12 de enero de 1997).
- Aguilar, B. (2021). Las relaciones Ejecutivo-Legislativo subnacionales: procesos de negociación parlamentaria en el marco de cambio político. En K. P. coords., *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (págs. 257-281). México: UNAM-Instituto Nacional Electoral.
- Aguilar, L. F. (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Arrieta, L. y. (2007). La nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés. En R. E. coords., *Para qué sirve el Poder Legislativo* (págs. 65-84). México: Cámara de Diputados, UAM, Universidad de Colima y M. A. Porrúa.
- Arrieta, L. y. (2016). 1. Arrieta CenicLa negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México. *Estudios Políticos vol. 9, núm. 39*, 121-147.
- Ávila, L. (2006). Zacatecas 1998: la selección del candidato del PRI a la gubernatura del Estado. En V. M. coord., *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000* (págs. 129-142). México : Siglo XXI.
- Ávila, L. (2010). *Zacatecas, la sorpresiva alternancia política (1998)*. [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]: Repositorio Institucional de la UNAM.
- Baca, A. (2006). El PRI en Aguascalientes en los años 90. División interna y fin de la hegemonía. En V. M. coord., *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000* (págs. 111-128). México : Siglo XXI.
- Báez, A., & Bárcena, S. (2021). El retorno a la reelección inmediata en los congresos estatales. En K. P. coords., *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (págs. 81-119). México: UNAM-Instituto Nacional Electoral.
- Báez, A., & Bárcena, S. (2021). El retorno a la reelección inmediata en los congresos estatales. En K. P. coords., *Los congresos locales en México. Un estudio*

- comparado sobre la representación política* (págs. 81-119). México: UNAM-Instituto Nacional Electoral.
- Bailleres, E. (2006). El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano . En G. C. coord., *Los poderes federales en la consolidación democrática de México* (págs. 89-120). México: UNAM-Gernika.
- Balkin, R. (. (2004). *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. Nueva York: Universidad Estatal de Nueva York.
- Bárcena, S. (2011). El proceso de formulación de políticas públicas en el Congreso. Una propuesta metodológica para la medición de la eficiencia en las comisiones legislativas. *IV Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales* (págs. 1-27). México: SOMEE.
- Bárcena, S. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Nueva Época, Año XIV, Núm. 235 (enero-abril)*, 395-426.
- Bárcena, S., & Sánchez, S. (2017). La negociación del presupuesto local. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en los congresos subnacionales de México. En R. M. Mirón, *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales* (págs. 17-42). México: Instituto Belisario Domínguez y Ediciones La Biblioteca.
- Bobbio, N. (2001). *Derecha e Izquierda*. Barcelona : Punto de Lectura .
- Bravo, M. y. (2014). *Política, partidos políticos y elecciones en México. Historias regionales 1980-2013*. México : UNAM.
- Caldera, A. (2006). *Instituciones y reforma electoral: Un repaso a las bases institucionales del cambio político en Aguascalientes. 1947-2004*. Aguascalientes : Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.
- Campos, B. (2023). Reelección de los diputados en el Congreso local de Aguascalientes. En T. M. coord., *Gobernabilidad y desarrollo democrático en México. Un análisis desde la perspectiva institucional y del ejercicio de gobierno* (págs. 119-149). Guadalajara : Universidad de Guadalajara .

- Cansino, C. (2000). *La transición mexicana 1977-2000*. México : Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- Chávez, E. (2013). *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chávez, E. (2013). *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México : UNAM.
- Cohen, J. L. (2001). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones Políticas*. Barcelona : Ariel .
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos .
- Delgado, O. (2019). Reelección en México: breviarío histórico. *Revista Derecho Electoral Núm. 27, primer semestre*, 163-175.
- Delgado, O. (2019). Reelección en México: breviarío histórico, en *Revista Derecho Electoral. Revista Derecho Electoral núm. 27, primer semestre*, 163-175.
- Dogan, M. (2002). Strategies in Comparative Sociology. *Comparative Sociology Vol. 1, Issue 1 (January)*, 63-92.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires : Amorrortu.
- Flores, A. (2009). El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. *Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado del Repositorio de la UNAM*, 817-843.
- Gómez, M. M. (2021). Soberanía, federalismo y legislación en México: un análisis de la incidencia de los congresos estatales en la legislación federal (2009-2015). *Estudios de la Ciénega Año 01, Núm. 02, julio-diciembre*, 15-26.
- Gómez, M. O. (2021). Soberanía, federalismo y legislación en México: un análisis de la incidencia de los congresos estatales en la legislación federal (2009-2015). *Estudios de la Ciénega año 01, núm 02*, 15-26.
- González, J. (2002). *Congresos Estatales* . México : Cámara de Diputados .
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós .
- Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social, 2801 (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes 8 de febrero de 1998).

- Ley Estatal del Deporte, 2801 (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes 8 de febrero de 1998).
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes . (6 de agosto de 1999). *Congreso del Estado de Aguascalientes*. Obtenido de Congreso del Estado de Aguascalientes:
https://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/LEY_ORG/leyaguas.htm
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes , 3167 (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes 27 de noviembre de 1995).
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes, 7550 (Periódico Oficial del Gobierno del Estado 14 de junio de 1981).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes , 1596 (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes 26 de marzo de 2001).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. (6 de noviembre de 1998). *Cámara de Diputados del Estado de Zacatecas* . Obtenido de Cámara de Diputados del Estado de Zacatecas:
https://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/LEY_ORG/leyzac.htm
- López, Á. G. (2017). El Parlamento Abierto en los congresos estatales en México. En Á. G. Rosa María Mirón, *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales* (págs. 43-56). México: Instituto Belisario Domínguez y Ediciones La Biblioteca.
- Lujambio, A. (2000). *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Oceano.
- Lujambio, A. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997. En M. A. Casar, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (págs. 319-348). México : CIDE-Taurus.
- Lujambio, A. (2013). *Estudios Congresionales*. México: Cámara de Diputados.
- Macedonio, E. y. (2018). *Aritmética de la representación política: análisis de 31 estados*. México : Instituto Electoral del Estado de México.
- Magdaleno, G. (2021). Proceso de conformación de comisiones: análisis de la proporcionalidad en las comisiones legislativas en los congresos locales en

- México (2010-2013). En K. P. coords., *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (págs. 504-543). México: UNAM-Instituto Nacional Electoral.
- Magdaleno, G., & Navarro, F. (2017). ¿El regreso del PRI? ¿Cuándo se fue? Reflexiones sobre la presencia legislativa estatal del PRI, 1992-2016. En R. M. Mirón, *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales* (págs. 103-122). México: Instituto Belisario Domínguez y Senado de la República.
- Martínez, C. R. (2020). *Transición y cambio en el Congreso mexicano*. México : Instituto Belisario Domínguez/Ediciones La Biblioteca.
- Mirón, R. M. (2017). *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales*. México : Instituto Belisario Domínguez y Ediciones La Biblioteca.
- Morlino, L. (2019). *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. México : Siglo Veintiuno Editores, Universidad Autónoma de Querétaro y Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro.
- Natal, A. y. (2006). *La rendición de cuentas a la luz de la teoría principal-agente: un análisis de la democracia en México*. México : El Colegio Mexiquense .
- Navas, A. (2014). Izquierda y derecha: ¿una tipología válida para un mundo globalizado? *Revista de Comunicación* 13, 163-176.
- Noheln, D. (2007). *Tratado de derecho electoral comprado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Nohlen, D. (2006). Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina. *Quid Iuris*, v. 3, 75-90.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* . México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. y. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario/4*. Barcelona: Paidós.
- Offe, C. (1996). El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. En R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional* (págs. 251-282). Barcelona: Gedisa.

- Patiño, A. (2013). *El Poder Legislativo del estado de Aguascalientes*. México : Repositorio de la UNAM.
- Patrón, F. y. (2012). Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* vol. 5, núm. 9, 7-38.
- Pedroza, S. (2012). Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* Núm. 26, 169-220.
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional y ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Ponce de León, L. (1996). La Metodología de la Investigación Científica en Derecho. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 61-83.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puente, K. (2018). Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización. *Estudios Políticos, novena época, Núm. 44 (mayo-agosto)*, 65-91.
- Puente, K., & García, E. (2021). *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*. México. México: UNAM-INE.
- Rabasa, E. (2020). La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Revista mexicana de derecho constitucional* núm. 43, 351-376.
- Rabasa, E. (2020). La democracia participativa, respuesta a la democracia representativa. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 351-376.
- Ramírez, J. (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 4, Núm. 7, 63-102.
- Ramírez, L. (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

- Ramírez, L. (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México : Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Rendón, I. (2021). El proceso legislativo en los congresos locales de México. En K. P. coords., *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (págs. 475-503). México : UNAM-Instituto Nacional Electoral.
- Reveles, F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas. *Estudios Políticos* núm. 23, mayo-agosto, 11-30.
- Reynoso, V. (2021). ¿El fin de un periodo? Los congresos locales en México de 2000 a 2020. *Revista Mexicana de Estudios Electorales volumen 5, número 25, primer semestre (enero-junio)*, 15-45.
- Reynoso, V. (2021). ¿El fin de un periodo? Los congresos locales en México de 2000 a 2020. *Revista Mexicana de Estudios Electorales volumen 5, número 25, primer semestre (enero-junio)*, 15-45.
- Rivas, F., & Diez Marina, F. (2017). Congreso de Querétaro: competencia política, diseño electoral y desempeño político. En Á. G. Rosa María Mirón, *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales* (págs. 287-307). México: Instituto Belisario Domínguez y Ediciones La Biblioteca.
- Rivera, A. (2004). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México. *Política y Gobierno* vol. 21, núm. 22, 263-313.
- Rivera, J. A. (1998). Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas. *Política y Gobierno, vol. V, núm. 2, segundo semestre*, 531-569.
- Rocha, R. (2016). *Análisis político. Perspectivas teórico-metodológicas*. México : Trillas.
- Rodríguez, R. (2000). El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional. En M. C. coords., *Elementos de técnica legislativa* (págs. 79-92). México : UNAM.

- Romero, A. (2019). *Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México*. México : INAP.
- Salazar-Elena, R. (2010). Modelos de principal-agente aplicados a problemas políticos. Una introducción . *Revista de Integración Social* año VII, núm. 10, verano, 97-111.
- Sánchez de Dios, M. (13 de julio de 2015). El estudio del parlamento desde la ciencia política. Viscaya, País Vasco , España.
- Sánchez, E., & Sánchez, S. (2021). Congresos subnacionales, gobiernos divididos y control de la deuda pública. En K. P. coords., *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (págs. 366-396). México: UNAM-Instituto Nacional Electoral.
- Sánchez, J. (2018). La reelección legislativa y de Ayuntamientos en México. En *Reelección. Temas de análisis en materia electoral* (págs. 89-110). Tribunal Electoral de Quintana Roo.
- Sánchez, S. (2014). Zacatecas: gobiernos divididos y función presupuestaria. *Observatorio del Desarrollo. Investigación, reflexión y análisis volumen 3, número 10, abril-junio, 73-78*.
- Sánchez, S. (2017). *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México: el ejercicio de la función presupuestaria*. México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral.
- Sánchez, S. (2019). ¿Realmente importa el gobierno dividido? Un balance de los estudios subnacionales en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, vol. VIII núm. 1, enero-junio, 77-86*.
- Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México : Taurus .
- Scartascini, C. P. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schmupeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Serrano, M. (1998). El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas. En M. S. Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas* (págs. 13-43). México: Fondo de Cultura Económica.

- Solano, G. y. (2020). Capturando la diversidad. Treinta años de pluralidad política subnacional en México. En K. P. coords., *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (págs. 21-56). México: UNAM-Instituto Nacional Electoral .
- Squire, P. (2017). Introducción: Reflexiones en torno a las legislaturas desde una perspectiva comparada. En Á. G. Rosa María Mirón, *Los congresos en México: la representación en el contexto de la reformas electorales* (págs. 21-56). México: La Biblioteca e Instituto Belisario Domínguez .
- Valencia, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *CO fines Núm. 8, agosto-diciembre*, 11-37.
- Valencia, L. (2014). Democracia representativa y democratización de las políticas públicas. En D. G. Monsiváis, *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democrática en México* (págs. 227-265). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte .
- Valencia, L. (2020). Institucionalización en el Congreso Federal. Transición y Cambio. En R. M. Cornelio Martínez, *Transición y Cambio en el Congreso Mexicano* (págs. 23-52). México: Instituto Belisario Domínguez y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. España: Gedisa.
- Villagómez, J. (2020). Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México. En K. P. coords., *El poder legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de Méx* (págs. 67-89). México: UNAM y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
- Villagómez, J. (2020). Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México. En K. P. coords., *El poder legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de Méx* (págs. 67-89). México: UNAM y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Zechmeister, E. (2006). Qué es la izquierda y quién está a la derecha en la política mexicana. Un enfoque con el método Q al estudio de las etiquetas ideológicas. *Política y Gobierno vol. XIII, núm. 1*, 51-98.