

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

Robert Balkin (coord.) (2004),
*El Poder Legislativo estatal en México:
análisis y diagnóstico*,
Nueva York, Universidad Estatal
de Nueva York,
206 pp.

El contrapeso sin peso de los congresos estatales

Como ciudadano y como académico estudioso de los asuntos públicos, especialmente interesado en la consolidación del proceso de democratización de México, me da gusto encontrarme con *El Poder Legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*, coordinado por Robert Balkin y publicado, en marzo de 2004, bajo los auspicios de la Universidad Estatal de Nueva York, así como con el apoyo de once instituciones, entre las que están tres académicas: el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Anáhuac del Sur; seis legislaturas estatales: Querétaro, Guanajuato, Estado de México, San Luis Potosí, Sonora y Morelos; así como la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas y la Conferencia Mexicana de Legisladores y Congresos Estatales (COMCE).

Se trata de una obra que contiene una introducción del coordinador, más siete estudios de diferentes autores, en un total de 206 páginas; incluye numerosos cuadros comparativos, así como un compendio estadístico sobre diferentes aspectos de las legislaturas estatales.

El coordinador del libro, Robert Balkin, es abogado de la Georgetown University y director de la representación en México de la Universidad Estatal de Nueva York. Balkin presidió durante un año el equipo de trabajo denominado "Grupo Valle de Bravo", que recopiló y sistematizó los datos que alimentan este texto. En la introducción, señala que los estudios presentados se llevaron a cabo de octubre de 2002 a octubre de 2003 y tuvieron el objetivo de "ofrecer elementos sólidos que coadyuvaran a tomar las mejores decisiones políticas y jurídicas a favor del Poder Legislativo mexicano". La obra presenta una visión de la evolución que las asambleas legislativas de las entidades federativas han experimentado durante el periodo de transición democrática en el país.

La pregunta que se plantea es: ¿son los congresos estatales verdaderos poderes, contrapesos efectivos e instancias deliberativas en las que se encauza la representación política? Es una interrogante ambiciosa cuya respuesta, basándome en la información del libro, infiero al final de esta reseña.

Hay que señalar que esta obra es pionera en el tema, ya que, a juzgar por la revisión de las bibliografías que aparecen al final de la mayoría de los trabajos, no existe otra publicación similar. Dicho de otro modo, no ha habido en las últimas décadas un estudio comparativo que describa los poderes legislativos estatales del México posrevolucionario. Me atrevo a insinuar incluso que el análisis comparativo de los gobiernos estatales en general es aún insuficiente. Uno de los pocos antecedentes del estudio de las legislaturas estatales es la publicación de la Escuela Libre de Derecho titulada *Legislación pública estatal. Leyes, códigos y decretos de las entidades federativas*, que editó el Instituto Mexicano del Seguro Social (1983, 31 tomos). Esta obra, sin embargo, se limita a reproducir las constituciones políticas u otras leyes de los estados y no se adentra en la descripción del funcionamiento concreto de los gobiernos locales. Otro antecedente es *La administración estatal en México* (Instituto Nacional de Administración Pública, 1982), de Carlos F. Almada, que analiza las relaciones entre los tres poderes gubernamentales con base en cuatro estudios de caso y es uno de los pocos textos que aborda el tema de los subsistemas políticos estatales. Un antecedente más son las monografías históricas o administrativas que existen sobre go-

biernos estatales. En el caso de Sonora, está la monografía sobre el Congreso estatal titulada *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora 1825-2000*, escrita por Ignacio Almada Bay y José Marcos Medina Bustos (Cal y Arena, 2001). Este trabajo, sin embargo, representa la perspectiva opuesta de la obra que aquí reseño, ya que mientras que la publicación de Almada Bay y Medina Bustos tiene una visión diacrónica de la evolución y desarrollo de una legislatura estatal durante casi dos siglos, el libro publicado por Balkin constituye en cambio una visión sincrónica de las 31 legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el año 2003. La obra coordinada por Balkin es entonces un estudio pionero sobre las legislaturas estatales.

El primer texto que aparece después de la introducción es el titulado "El Poder Legislativo local, elementos para registrar su evolución", de Sara Berenice Orta Flores, consultora de la SUNY y coordinadora de esta investigación. Este estudio traza el surgimiento de los gobiernos divididos en México como marco de referencia de la transformación de los poderes legislativos estatales. Este trabajo compara los cambios en los poderes legislativos estatales con el parámetro de los cambios en el Poder Legislativo federal y particularmente se destaca la aprobación de nuevas leyes orgánicas de los congresos. Orta Flores señala que 22 de las 32 entidades federativas emprendieron reformas a su Ley Orgánica Legislativa después de la reforma de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en septiembre de 1999. Pero además otros cinco estados, entre ellos Sonora, hicieron reformas a su Ley Orgánica antes que el Legislativo federal. O sea que 27 legislaturas estatales expidieron nuevas leyes orgánicas durante la década de los noventa, a fin de hacer adecuaciones a la nueva circunstancia de la pluralidad política y de gobiernos divididos. Por otra parte, en cuanto al reglamento de dicha ley, el Legislativo federal continúa con un reglamento de la Ley Orgánica de 1934. En cambio, la mayoría de las legislaturas estatales ha expedido nuevos reglamentos poco después de su nueva ley orgánica. Se aprecia así que son los estados los que han llevado la delantera en esta materia, lo cual pudiera ser un atisbo de autonomía estatal frente a la federación, contrario a la idea de que responden por mimetismo replicando las reformas federales.

Otro tema que aborda Orta Flores es el de la participación femenina en los congresos estatales. En el año 2003, el porcentaje de legisladoras estatales fue de 15%. Los índices más altos se registraron en la Asamblea del D. F., con 35%; le siguen Campeche y Nuevo León, con 31%. En el otro extremo, la legislatura con menor participación femenina fue la de Chihuahua, con sólo dos mujeres que correspondieron al 6%. Con esto queda claro que la participación de mujeres en la actividad legislativa estatal está todavía muy lejos de la equidad y tiene mucho camino por delante. En Sonora, la participación femenina en la legislatura que concluyó en 2003 fue de cuatro, es decir, 12%, pero en la nueva legislatura que inició sus funciones ese mismo año, al incluir a sólo dos mujeres, la proporción se redujo al nivel de Chihuahua, es decir, a los niveles más bajos en el país. Esto lleva a pensar que los avances no son lineales, sino que se dan avances y retrocesos y el Congreso de Sonora se encuentra especialmente rezagado en este rubro.

El tercer capítulo es de Salvador O. Nava Gomar, académico de la Universidad Anáhuac, y se titula "Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos". El autor analiza, como síntoma del fortalecimiento de los congresos, la presencia de organismos de apoyo como los institutos de investigaciones legislativas, la biblioteca, los sistemas de información y el archivo del Congreso, así como el servicio parlamentario de carrera y las secretarías técnicas de las comisiones legislativas. La precariedad y la falta de profesionalización en la mayoría de estos servicios de apoyo muestra que la función legislativa se desarrolla de manera improvisada, carente de técnica legislativa y con poco conocimiento de las materias sobre las que legisla. Lo que no menciona este trabajo es que estos servicios se suplían por órganos del Poder Ejecutivo, que eran quienes preparaban todo lo concerniente a las iniciativas de ley del Ejecutivo, que eran la inmensa mayoría, y que, podemos decir, le hacían el trabajo al Legislativo. Ése ha sido al menos el caso de Sonora. Pero precisamente estas prácticas son las que debilitaron al Poder Legislativo. Afortunadamente, en la actualidad se aprecia una tendencia a proporcionar mayor poder técnico al Legislativo de modo que se valga por sí solo, realice su trabajo y tome sus decisiones.

Otro capítulo es de Juan Carlos Córdova González, del Instituto de Investigaciones Legislativas del Estado de México, y se titula "Comisiones legislativas". Córdova González hace una revisión del sistema de comisiones legislativas en Inglaterra, Estados Unidos, Francia y España para examinar el número, la materia y composición de las comisiones legislativas estatales. En esta revisión se aprecia que existe variedad en el número de comisiones dentro de los congresos, que va de 33 en Jalisco hasta nueve en Hidalgo. En cuanto a la materia, sólo hay cuatro que son comunes a todos los congresos, y son las de gobernación, justicia, finanzas y educación, mientras que las restantes atienden diversos asuntos y materias. Asimismo, el número de miembros que integran las comisiones es muy variable y va de dos a 30 en el caso del Congreso de la Unión. Es en las comisiones, donde se desarrolla la mayor parte del trabajo legislativo y donde más hacen falta estudios que muestren qué tan efectiva es la labor de las comisiones o si, como frecuentemente se piensa, muchas de ellas no realizan trabajo efectivo.

En otro capítulo, María Trinidad Molina Zepeda, del Instituto de Investigaciones Legislativas de Sonora, hace una revisión de la denominación, funciones, composición y periodicidad de los órganos rectores o mesas directivas que presiden y organizan las sesiones del pleno en los congresos estatales. Molina Zepeda muestra que es necesario impulsar una mayor profesionalización en esta área para elevar la calidad del trabajo parlamentario, mejorar la técnica de las sesiones del pleno y poder contar con una agenda de trabajo. Sin embargo, debido a la actual pluralidad política de los congresos, la tendencia es establecer periodos cortos que propicien una mayor rotación y den más juego a las diferentes fracciones partidistas.

El último trabajo es el de Alonso Lujambio, del Instituto Tecnológico Autónomo de México, titulado "Los congresos locales: la precaria institucionalidad", que comenta las estadísticas del compendio que aparece al final de la obra. Al referirse a la experiencia legislativa de los diputados, Lujambio encuentra que 85% de ellos no tiene experiencia previa como legisladores y que la mayoría aplastante son *amateurs*. Señala que la idea de que los legisladores mexicanos hacen carrera legislativa brincando del ámbito local al federal y viceversa es un mito. Al no haber reelección, el electorado no puede calificar la

actuación de los diputados y "la prohibición de la reelección inmediata opera en los hechos casi como una prohibición absoluta" (p. 179). Por ello, Lujambio afirma que la prohibición de la reelección atenta contra la institucionalidad de los congresos locales, la profesionalización de sus miembros, la calidad de las leyes, la posibilidad de darle continuidad a los trabajos de control y evaluación de las políticas públicas, la responsabilidad política de los legisladores ante el electorado, y el poder ciudadano para controlar a sus representantes (p. 178).

Esta obra sugiere que la respuesta a la pregunta de si los congresos estatales son verdaderos poderes y constituyen contrapesos efectivos e instancias deliberativas en las que se encauza la representación popular, es negativa. O puede ser matizada, ya que dicho poder es aún pálido y débil, y difícilmente constituye un contrapeso para la carga de poder acumulada durante décadas en el Ejecutivo y sus mecanismos de deliberación de las políticas públicas son incipientes. A lo sumo podemos hablar de que se rompió la vieja inercia del poder sumiso, y comienza a introducir cambios que en el futuro podrán constituirlo como un poder efectivo y como contrapeso del Ejecutivo. Actualmente, ya no son los congresos dependencias crasas del Ejecutivo, pero sería exagerado considerarlos en un mismo plano. La imagen que queda es que no son suficientes los perfiles adecuados de los legisladores, ni la voluntad de cambiar; hace falta crear instituciones con base en nuevas reglas y procedimientos que posibiliten y den rigor y profesionalismo a la función legislativa. Entre otros elementos, para construir esta institucionalidad es imprescindible la posibilidad de la reelección que permita la acumulación de experiencia y la sanción ciudadana de su desempeño. Hacen falta también servicios de apoyo más permanentes, profesionales y fortalecedores de este poder gubernamental.

En general, el libro ofrece un cúmulo de información valiosa y oportuna de la situación que guardan actualmente los congresos estatales, pero como lector requiero de más investigación en este campo. Considero que este trabajo de investigación pudiera continuar con aspectos más dinámicos de las tareas parlamentarias de legislar, controlar el presupuesto, vigilar al Ejecutivo y hacer gestión. Entre las líneas futuras de investigación está el estudio de las inicia-

tivas que maneja el Congreso: ¿Quiénes las presentan? ¿Cuáles proceden y cuáles no? ¿Es todavía el Ejecutivo el que presenta la mayoría de las iniciativas? Hay que trabajar y abundar más en el control del presupuesto y las cuentas públicas: ¿Qué tanto modifican los congresos los presupuestos que les envía el Ejecutivo? ¿Permiten los formatos de los avances e informes financieros un control operativo del ejercicio del gasto? ¿Puede rechazarse la cuenta pública? ¿Se ha dado el caso? ¿Qué consecuencias tienen las observaciones a la cuenta pública? Otro tema que hay que revisar es el papel que desempeña la gestoría para los diputados locales. Teniendo en mente el caso de Sonora, me atrevo a afirmar que mientras mayor juego e importancia se da a la gestoría, menor es el trabajo de legislación y de vigilancia del Ejecutivo que se realiza. En la época del partido hegemónico, la gestoría de los diputados desempeñó un papel legitimador y clientelar frente a algunos grupos ciudadanos. ¿Sigue vigente ese papel en la actualidad? En suma, la información y descripción que presenta este trabajo muestra que la creciente pluralidad de los diputados ha incrementado la centralidad y visibilidad política de las legislaturas estatales. Pero su institucionalidad, su profesionalismo, su capacidad para darle seguimiento a la agenda legislativa local y para evaluar el efecto real de las leyes vigentes y su responsabilidad ante el electorado se mantienen en una situación precaria.

Nicolás Pineda Pablos*

* Profesor-Investigador del Programa de Estudios Políticos y Gestión Pública de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx