

◆ La institución legislativa como una organización. Consecuencias para su estudio

Julio C. Contreras M.¹
Eleazar Rodríguez Orta²

1. Resumen

En este trabajo se expone la pertinencia y consecuencias de estudiar al Congreso desde una perspectiva organizacional. Para ello, se identifican las características que lo asemejan con aquellas que definen a una organización. Se postula que puede ser considerada como una organización en sí y estudiada como tal. Como muestra de ello se analiza la estructura organizacional de un caso representativo de esta institución (el Congreso de San Luis Potosí) utilizando la herramienta del diseño organizacional. Se concluye que su inserción en el *zoo organizacional* trae como consecuencia ubicarlo entre la ciencia política y el estudio de las organizaciones, como un objeto de estudio compartido por ambos campos que puede fructificar en una relación interdisciplinar.

2. Introducción

Desde hace un poco más de la última década el Poder Legislativo ha venido ganando cada vez mayor atención por parte de los estudiosos de la política nacional, sus trabajos se han incrementado tanto en número como en la diversidad de intereses de investigación. Los motivos de esta atención son varios

- ¹ Es miembro del SNI (Nivel 1), doctor en Estudios Organizacionales por la UAM-I y profesor/investigador en El Colegio de San Luis, A.C. (Programa de Estudios Políticos e Internacionales). Su línea de investigación comprende el estudio organizacional de las instituciones políticas, actualmente relacionada con las políticas públicas. Ha publicado diversos artículos sobre partidos políticos, desarrollo económico local y gestión pública. Es autor de los siguientes libros: *La Influencia de las emociones en la toma de decisiones conjuntas: Una aproximación modélica*, y en coautoría y aprobado y en proceso de edición: *Organizaciones de partido político. Estructura y acción concreta en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)*.
- ² Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Tangamanga (UTAN). Ha sido asesor de varios partidos políticos en San Luis Potosí y Michoacán; ayudante de investigador en el Colegio de San Luis (Colsan); actualmente trabaja en el proyecto *Organizaciones Legislativas y la Política Pública en la misma Institución*; es miembro del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de San Luis Potosí. Contacto: eleazar_jigo@yahoo.com.mx

y van desde las dificultades observadas en el titular del Poder Ejecutivo para realizar sus proyectos de cambios normativos necesarios para la implementación de sus diseños de políticas hasta la evidente pluralidad de las Cámaras del Congreso general y de los Congresos locales, pasando por el incremento del cabildeo en su espacio institucional.

Esos motivos, vistos de cara al Congreso, tienen en común que son manifestaciones de un cambio institucional que se refleja en los esfuerzos de adaptación de las prácticas, procesos y estructuras de las personas, grupos, organizaciones y actores que cohabitan en su interior y que se relacionan de manera dinámica y compleja con otras tantas situadas en su contexto. Pero también pueden ser vistos por el lado contrario, esto es como manifestaciones de resistencia al cambio y que, contrapuestos con los esfuerzos positivos de adaptación, pueden entrar en un conflicto capaz de llegar hasta inhabilitar a la institución para el cumplimiento de sus funciones y, en el mejor de los casos llegará a disminuir la efectividad y eficacia de su desempeño.³

Por ello, el cambio en el Poder Legislativo, como todo fenómeno social, no se ve con certeza sobre su final, no es controlable en la totalidad de sus fases y actores de acción contingente. En una palabra, no es predecible. Pero se puede gestionar con ciertas herramientas y el conocimiento empírico de casos de cambio con ciertos niveles de éxito.

El conocimiento de la gestión del cambio en entidades sociales de rango medio, es decir en organizaciones, se ha producido en el campo de lo organizacional⁴ y puede aprovecharse para aproximarse al actual proceso de cambio en los Congresos del país.⁵ Pero el cambio es solo un tópico/problema de estudio en las organizaciones. Sobre ellas, también existen cúmulos de conocimiento sobre sus configuraciones estructurales, procesos de certificación de calidad, producción de desechos ambientales y actividad en el proceso de las políticas públicas entre muchos más. Todo lo cual puede ser aprovechado en aras de incrementar el conocimiento de los Congresos.

En tal sentido, en este trabajo sometemos a escrutinio las bondades del conocimiento producido en el campo de las organizaciones para cerciorarnos de que su aplicación al estudio de los Congresos es pertinente y que puede ser fructífero en nuestro contexto nacional.⁶ Para tal propósito, en el primer

3 El cambio, además de bien visto y anhelado por quienes han demandado durante mucho tiempo un efectivo equilibrio de poderes, el fin del partido hegemónico, el reposicionamiento del Congreso en la vida política nacional y local, etc., también es bien calculado como un problema para los actores defensores del *status quo*; y puede ser utilizado por ambas partes.

4 En este campo de estudio se han construido diversas teorías al respecto, tipologías del cambio, modelos para entenderlo y herramientas para gestionarlo dentro de los límites de las organizaciones y de algunas relaciones significativas con su medio.

5 Para quienes sienten el resquemor por lo *managerial* y están en contra del control y dirección de los procesos sociales, se puede utilizar para aproximarse a las diferentes maneras en que se vive el cambio en las diferentes legislaturas de la nación, generar explicaciones sobre sus catalizadores y resistencias así como sobre las estrategias en pro o en contra asumidas por las personas y grupos que le integran.

6 Según Hedlund, el enfoque comportamentalista en la ciencia política ha afectado profundamente el análisis de los parlamentos ó congresos, por centrarse en los datos de un nivel que excluye los factores de la organización; y la investigación reciente ha reconocido y documentado la influencia de las

apartado se presenta una apretada revisión de los trabajos nacionales y locales sobre el Poder Legislativo en México señalando la ausencia de una perspectiva organizacional que aborde la problemática propia de las organizaciones que los académicos norteamericanos denominan como legislativas.

En el segundo apartado se aborda la pertinencia de considerar al Congreso como una organización, se identifican aquéllas características con las que se le puede identificar como tal de acuerdo con los elementos de una definición estándar y se establece que sí es una organización, que como tal, puede ser trabajada con las herramientas y paradigmas generadas en el campo de estudio de las organizaciones y que es una especie más del zoológico de las organizaciones.

De esta manera, ya en el cuarto apartado se presenta el análisis de la estructura organizacional del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí (HCESLP) utilizando la herramienta del diseño organizacional cuyo resultado es la identificación de sus principales tendencias estructurales en cuanto a complejidad, formalización, coordinación y control, y centralización-descentralización.

En el apartado de conclusiones se discute, a partir del caso de análisis estructural y de los reportes de los trabajos consultados sobre el cambio organizacional en la institución legislativa y la consecuente implicación de pertinencia de estudiarla en una perspectiva organizacional, que esta institución/organización queda entre dos disciplinas, lo que seguramente traerá mayores posibilidades de incrementar su conocimiento. Con ello se considera que se cumplen los objetivos de este trabajo, es decir, generar un interés en las comunidades de politólogos y estudiosos de las organizaciones para el estudio organizacional del Congreso; y señalar la interdisciplinariedad que requiere su estudio así como su pertinencia.

3. Estudios legislativos sin estudios organizacionales

En las últimas décadas del siglo pasado y principios de éste, el Poder Legislativo en México ha manifestado cambios muy significativos los cuales han pasado por las fases de una hegemonía partidista y de una transición democrática *prolongada*,⁷ marcadas por reformas y cambios políticos. Durante la fase de la hegemonía del PRI el andamiaje de las instituciones legislativas⁸ estaba diseñando y estructurado para soportar las decisiones del Ejecutivo y de su partido. Ya en la fase de transición, el Poder Legislativo recuperó el espacio de sus funciones no ejercidas durante la fase de hegemonía partidista lo que dio espacio

variables organizacionales (1984, p. 51) en los campos de estudio de la ciencia política y, en especial, la importancia que han cobrado en el estudio de los congresos ó parlamentos. En contraparte de esta tendencia mundial, en nuestro país el estudio organizacional del Congreso es prácticamente nula, y ya ni que decir sobre los Congresos de los Estados.

7 Labastida y López, 2004, p. 749.

8 Hay que ser claros en este sentido, puesto que así como sucedía a nivel federal con el Ejecutivo y Legislativo, del mismo modo los ejecutivos estatales mantenían y reproducían el monopolio del poder subyugando la soberanía y autonomía de los legislativos locales y los contrapesos, el control y la división de poderes estaban ausentes.

para la emergencia de ciertos cambios en su relación con el Ejecutivo, en su composición interna a manera de dar cabida a la pluralidad y terminando en los llamados gobiernos divididos, en la puesta en marcha de unidades nuevas como la Junta de Coordinación Política, entre otros tantos que le han venido transformando desde entonces.

A partir de esa renovada importancia del Congreso, la mirada de los diversos actores nacionales y locales se ha enfocado cada vez más sobre él y los académicos no han quedado fuera del atractivo que ha generado con su activo papel de los últimos años. Muestra de ello es que los estudios sobre el Poder Legislativo federal han aumentado y se han dedicado a tratar cuestiones sobre este objeto de estudio tan variadas como la eficacia en el proceso legislativo;⁹ la representación democrática;¹⁰ el actuar de las mayorías, las minorías y el trabajo en comisiones;¹¹ la relación entre representación parlamentaria y disciplina partidista;¹² la actuación partidista;¹³ los efectos de la alternancia;¹⁴ el desempeño legislativo;¹⁵ el estado de la separación de poderes;¹⁶ el diseño institucional y las prácticas formales del proceso legislativo;¹⁷ los cambios institucionales;¹⁸ las relaciones Legislativo-Ejecutivo,¹⁹ las relaciones Legislativo-Judicial,²⁰ negociación y cabildeo;²¹ reelección de diputados.²²

Sin embargo, y es de llamar la atención dentro de esta significativa y amplia gama de intereses de estudio sobre el Congreso federal, que aún no se haya producido algún trabajo de análisis sobre su estructura y/o que lo tome, en sí mismo, como organización. En términos disciplinares, esos trabajos dejan ver que aún no se manifiesta la conjunción de la ciencia política con otras disciplinas o campos de estudio de lo social que también toman al Congreso, de alguna manera, como objeto de estudio. Este es el caso del campo de estudio de las organizaciones el cual, desde hace tiempo ya ha quedado asimilado por los estudiosos norteamericanos para sus trabajos sobre el Poder Legislativo.

En cuanto al Poder Legislativo de los estados, que durante la fase del partido hegemónico replicaban lo que acontecía antes de 1997 en el federal, es decir, su nulo protagonismo institucional y ausencia de una toma de decisiones plural, colegiada y autónoma, en algunos casos sigue manteniéndose igual aunque sin la mayoría calificada de un partido, debido a que no existe un

9 Mora, 2006.

10 Hurtado, 1999 y 2001.

11 Nacif, 2000, 2000a, 2002, 2003; Béjar, 2006; Valencia, 2007; Mora, 2007.

12 Béjar, 2003; Jiménez-Ottalengo y Solórzano, 2007 Gimate-Welsh y Rodríguez, 2007.

13 Meyenberg, 2003.

14 Casar, 1999; Huber, 2003.

15 Bejar y Ugalde, 2003, Nacif y Sada, 2006; Díaz, 2006; Díaz, *et al* 2008.

16 Lujambio, 2003, Casar 1998.

17 Heller y Weldon, 2003; Sirvent, 2003; Loira 2007; Heller, 2007.

18 Bátiz, 1999; Rossell, 2002; Elizondo y Nacif 2003; Riva Palacio, 2007.

19 Casar, 2002; Romero, 2007; Varela, 2007; Espinoza y Cárdenas, 2007.

20 López, 2007.

21 Arrieta y González, 2007; Muñoz, 2007; Dworak, 2011.

22 Lujambio, 1993 y 1996; Weldon, Campos, Carega y Mejía, en Dworak 2003.

posicionamiento de los diversos partidos políticos que pudiesen generar un contrapeso con los demás poderes del Estado.

La pérdida de la hegemonía de los ejecutivos locales fue presentándose hacia 1989 y para 1997 había 11 estados sin gobiernos unificados.²³ Hacia finales de 2004 las experiencias de este tipo, reproducidas en 23 entidades del país, ya suman 48. Con estas cifras es posible formarse una idea de la diversidad de las fuerzas políticas que a partir de esas fechas cohabitan al interior de los legislativos locales y que, por ende le han restado, casi por completo la representatividad hegemónica al partido político del Ejecutivo.

Ante tal panorama, los estudios sobre estas entidades legislativas locales no se han hecho esperar con cuestiones que giran en torno a los cambios institucionales y su fortalecimiento,²⁴ fiscalización y rendición de cuentas,²⁵ materia presupuestal,²⁶ agendas y reformas legislativas,²⁷ análisis entre las instituciones legislativas o derecho comparado,²⁸ equidad de género y Servicio Civil de Carrera,²⁹ elites parlamentarias en los estados,³⁰ relaciones Legislativo-Ejecutivo,³¹ gobiernos sin mayoría y coaliciones,³² relaciones entre el jefe del Ejecutivo y su partido en el Legislativo,³³ sistema de comisiones.³⁴ Sin embargo y dentro de la misma tónica que en el Legislativo Federal, aún no hay algún trabajo que exponga la perspectiva organizacional para su estudio.

Ahora bien, por lo que concierne a los estudios realizados sobre el H. Congreso del Estado de San Luis Potosí (HCESLP) que es nuestro caso en este espacio, se enfocan principalmente en cuatro cuestiones: 1) estudios histórico-políticos, 2) estudios comparativos con otros Congresos locales, 3) estudios normativos o jurídicos y, 4) desempeño.

En la parte histórica encontramos los trabajos de Calvillo y Cañedo (1999)³⁵ y Cañedo *et al* (2000)³⁶ los cuales, con su detallada interpretación de los hechos históricos, nos dan una interesante percepción del Congreso local en el

23 Baja California, Guanajuato, Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Coima, Querétaro y Sonora (Lujambio, 2002; 323).

24 Molina, 2004; Raigosa, 2004; Ortiz, 2005; Vega, 2009.

25 Guerrero, 2001; Pardini, 2004; Pérez y Cejudo, 2005.

26 Aziz, 2002.

27 Escobedo, 2005.

28 Valadez, 2005.

29 Orta y Nava, 2004.

30 Jiménez *et al*, 2007.

31 Vega y Hernández, 2007.

32 López, 2007.

33 Mirón, 2007.

34 Córdova, 2004.

35 En este texto, los autores analizan una colección de diversos documentos, decretos y leyes de la época comprendida de 1824 a 1924 que, según los mismos autores, muestran la importancia del trabajo legislativo y el crecimiento que tendría el Estado potosino. Dan una breve percepción histórico-política de los problemas que se tienen y la postura que adopta el HCESLP ante ellos, de manera que muestran un panorama general de las diversas gestiones legislativas y el impacto que éstas han tenido a lo largo de la historia regional y nacional (Calvillo y Cañedo, 22-23:1999).

36 Por su parte, Cañedo *et al* detallan más los hechos que marcaron la vida legislativa en sus primeros 100 años y su activa influencia en el desarrollo del estado potosino con el establecimiento de las bases de la política hacendaría, la de educación, la de comunicaciones y transportes y la regulación de moneda solo pro enunciar algunas. El texto se divide en cuatro temas: 1) la organización político-administrativa;

siglo XIX y los primeros años del XX. En tanto que el trabajo de García (2001) se centra más en un punto de vista jurídico respecto de su estructura, funcionamiento y organización; y los de Reyna (2005) y de Arista y Lara (2003) recopilan y analizan la evolución de su marco jurídico. Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el trabajo de Beer (1999) sobre el cambio institucional y análisis comparado de tres estados, entre ellos San Luis Potosí; así como el trabajo de productividad legislativa de Acosta (2009).³⁷

La breve revisión de la literatura presentada en los párrafos precedentes nos permite dar cuenta de que en México y, mucho menos en San Luis Potosí, se ha tocado al Legislativo con el análisis organizacional; siendo el caso contrario en Estados Unidos donde su Congreso general y el de sus estados son estudiados con herramientas del campo de estudio de las organizaciones.³⁸ Por ello parece pertinente la pretensión de este trabajo por exponer sobre la viabilidad del estudio organizacional para las legislaturas en nuestro contexto estatal y para el Poder Legislativo en general.

Superado este punto sobre la pertinencia del trabajo, su importancia radica en que es el inicio de la empresa por identificar una nueva estructura o tendencia estructural en la organizacional legislativa. Esta es una premisa fundamental en nuestro estudio de largo plazo y que proviene del siguiente cuestionamiento: si los cambios en el sistema político y en la vida interna de las asambleas legislativas han sido tan profundos como se cree, debieron traer consigo o al menos catalizar la formación de los mecanismos, engranajes, reglas y elementos institucionales para cambiar y, en un momento dado, cristalizar en reconfiguraciones organizacionales. De esta manera y, a sabiendas de que tal premisa de investigación excede con mucho el alcance de este trabajo, en lo que resta de él analizamos la manera en que se estructura y configura el Poder Legislativo local –para nuestro caso, el HCESLP– sin más pretensión que mostrar la utilidad de la perspectiva organizacional para su estudio.

4. El Congreso como una organización

Para adentrarse en el Congreso con los lentes de lo organizacional se requiere conocer la naturaleza de esa entidad denominada organización y tiene que ver con aspectos tan fundamentales como la manera en que se le *define*, es decir, con la finalidad para la cual es construida;³⁹ con su *realidad*, o sea, con

2) las tres Constituciones que se han escrito; 3) la política hacendaría, y; 4) la política educativa (Cañedo *et al.*, 18: 2000).

37 Queremos hacer mención que en este trabajo, a parte de la producción legislativa, nos da un panorama de la composición orgánica, su contextualización histórica y su evolución, es decir, vuelve a tocar fibras del análisis jurídico.

38 Hedlund, 1984.

39 Las organizaciones son creadas para atender la necesidad de los seres humanos de cooperar entre ellos y dividir el trabajo complejo, que obviamente no puede realizar un sólo individuo por razón de sus limitaciones físicas, biológicas, psicológicas y sociales. Por lo tanto los hombres se ven obligados a cooperar para obtener sus fines personales, desarrollando una división del trabajo con la finalidad de facilitar la

la formalidad e informalidad de su vida cotidiana, y, con su *diferenciación* respecto de otras organizaciones, es decir, con las características y elementos que la diferencian de aquéllas que se encuentran en el ambiente y que, al mismo tiempo, le dan identidad. De ahí que todas las organizaciones tengan características o rasgos esenciales que permiten que se les identifique con un tipo de fenómeno social,⁴⁰ además de contener los factores y conceptos que posee una organización en abstracto. En consecuencia, hay que tomar en cuenta que el Congreso, si se le considera como organización, se debe diferenciar del resto de los tipos de organizaciones debido a sus especificidades y, por lo tanto, en un momento dado no puede llenar todas las características de la organización definida de manera abstracta.

Ahora bien, para ver a la institución del Poder Legislativo como una organización, primero debemos conocer la definición de esta entidad social. En lo que va de este apartado ya se ha referido el término en diferentes ocasiones sin definirlo, sobre todo cuando intentamos ver al Congreso como tal. Pero en tanto que existen diversas definiciones para enunciarla como entidad social y que todas ellas implican posiciones ideológicas y teóricas, resultaría aventurado dar una sola definición. Sin embargo y, aunque adicionalmente se considere que una definición de organización resulta restrictiva para cualquier intento de aproximación hacia el objeto de estudio,⁴¹ debemos tomar una sola de ellas en aras de iniciar el acercamiento organizacional del Congreso.

La definición de organización que tomamos aquí es de Hall⁴² y se aplica a nuestro caso, el HCESLP, sin más mérito que ser una definición estándar y suficientemente desarrollada por su autor:

“Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen unos resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”.

Esta definición se aplica sobre el HCESLP como un caso que representa a la institución del Congreso fuera de sus peculiaridades intrínsecas y porque el

realización de los procesos en que participan con diferentes roles laborales o de supervivencia. Visto así, la organización es consecuencia de que “el individuo como tal no puede vivir aislado, sino en continua interacción con sus semejantes y también es consecuencia de que los individuos tienen que cooperar unos con otros, por sus restricciones personales, y deben constituir organizaciones que les permitan lograr algunos objetivos que el trabajo individual no alcanzaría a realizar.” (Mayntz, 1967, p. 8).

40 Hall, 1996, p. 29.

41 Aunque para algunos académicos las definiciones o conceptos que pudiera tener la organización no son tan convincentes y necesarias debido a que la definición no tiene mucha utilidad, sino más bien el enfoque que se le pudiera dar es la base para la comprensión de lo que se está estudiando (March y Simon, 1969, p. 12).

42 1996, p. 33. También es tomada por De la Rosa y Contreras (2007, p. 89) para un propósito similar al que nos ocupa aquí, pero aplicada a los partidos políticos.

acercamiento de esta institución al campo de lo organizacional no se puede hacer en el vacío, requiere de un referente empírico que de sustento a su apreciación como organización.

Así que, antes de identificar los elementos abstractos que constituyen una organización y de analizar si el HCESLP los contiene en sí para dar cuenta si es o no una organización, es menester presentar al Congreso, en una concepción mínima y general, como una institución que forma parte del Estado, la cual representa al Poder Legislativo nacional o local y que tiene la finalidad de intervenir en los asuntos públicos que le competen así como la elaboración y aprobación de leyes. En lo particular lo podemos considerar como uno de los órganos en que se divide el poder del Estado sobre el cual recae la responsabilidad legislativa de los asuntos públicos -políticos de gobierno o de administración- que lleva, y que está constitucionalmente regulado y establecido en sus funciones y encomiendas.⁴³

Con estas nociones normalizadas de organización y de Congreso, estamos en condiciones de identificar y entretrejer los elementos conceptuales de aquélla con los observados en éste último. De esta manera, y siguiendo el trabajo de De la Rosa y Contreras,⁴⁴ tenemos que una organización es...

...una *colectividad*, esto debido a que es un "conjunto humano"⁴⁵ que a través de las personas que forman parte del Congreso, "comparten objetivos primariamente comunes",⁴⁶ lo cual nos arroja que, al igual que todas las organizaciones, el Congreso tiene la peculiaridad de haber sido edificada y remodelada, por los seres humanos que tienen un interés general y común, con bloques de construcción que pueden ir desde el cargo público -diputado-, la representación partidista de grupo o ideológica, pasando por la burocracia y llegando a la promoción de ciertos intereses de grupos externos -empresariales, de comercio, servicios etc.-. Los objetivos institucionales, esto es, formalmente establecidos para todos los individuos que lo integran, idealmente se asumen como afines a todos ellos para actuar como *colectividad* a partir de su

43 De acuerdo con el marco jurídico del HCESLP y con base al conocimiento adquirido en un previo trabajo de campo, tenemos que el Congreso se compone de una Asamblea de Diputados electos democráticamente a través del sufragio universal, los cuales son renovados en su totalidad cada tres años y tienen como objetivo llevar la representación de los diferentes sectores de la sociedad. Tiene, dentro de sus distintos objetivos, la elaboración y aprobación de leyes, la elección de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como la designación de altos funcionarios de las diferentes instituciones autónomas del Estado o al menos la fiscalización de su acción, la orientación de la política pública y de las líneas de actuación del Estado, la creación e integración de otros órganos constitucionales y la intervención dentro de los asuntos públicos, así como el posicionamiento político respecto de los mismos, la fiscalización de los recursos económicos -la aprobación o el rechazo del presupuesto de egresos e ingresos del Estado, la aprobación de nuevos impuestos, la aprobación de las cuentas públicas de los ayuntamientos-, así como sancionar a los servidores públicos que hayan incumplido alguna norma siempre y cuando este facultado para hacerlo. Estos objetivos tienen que ser discutidos públicamente en sesión o en algunos casos por la representación pública del Congreso, en este caso por su Presidente -el Presidente de la Directiva o el de la Junta de Coordinación Política- el cual para su funcionamiento necesita y cuenta con una estructura ó *staff* (Rodríguez, 2010, pp. 43-73).

44 2007, pp. 27-33.

45 Lapassade, 1977, pp. 249-250.

46 Scott, 2003, p. 28.

directriz institucional/normativa conformada por su Ley Orgánica, su Reglamento Interno y demás reglamentos que norman el funcionamiento y composición de sus unidades de vigilancia e investigación legislativa.⁴⁷

...*con una frontera relativamente identificable*, es decir, que no podemos pasar por alto el hecho de que esta organización legislativa también marca y delimita sus fronteras con otras organizaciones con las que mantiene contacto. Tal es el caso cuando existe una relación con el Poder Ejecutivo, a través de alguna secretaría o dependencia, al respecto de que facilite información, entonces el vínculo de trabajo se da momentáneamente y aunque la finalidad del trabajo sea compartida, cada cual asume su postura y marca su distancia de acuerdo a los objetivos comunes a los miembros de cada comunidad. Estos objetivos son, precisamente lo que diferencian al Congreso de las organizaciones que se encuentran en su ambiente, los que le marcan límites que no puede transgredir sin que se tome como una intromisión en las funciones de alguna otra institución o de que se deslegitime su comportamiento.

...*un orden normativo*, porque toda colectividad estructurada con miras a la consecución de metas, objetivos e ideales preestablecidos requiere de un mínimo de normas que permitan dirigir, coordinar y controlar la acción y los recursos de sus integrantes, con lo que se da certidumbre a la consecución de dichas metas, objetivos e ideales,⁴⁸ es decir, un marco regulatorio,⁴⁹ que en este caso del HCESLP sería el marco jurídico conformado por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado así como las que derivan de ella y de donde se desprenden sus funciones. Aunque por otro lado, también existen las llamadas *reglas no escritas* en el comportamiento y funcionamiento del HCESLP, las cuales pueden ser de corte partidista, ideológico y de trabajo.⁵⁰

...*niveles de autoridad* en perspectiva de asegurar el cumplimiento de todos los objetivos planteados en la organización, o sea que se requiere de un mínimo de control en los grados y niveles de la participación y coordinación entre los miembros que le conforman. Ya que el trabajo que se hace en el Congreso es complejo, creativo, muy variado e incluso muchas veces opuesto,

47 Esto debido a que las diferentes responsabilidades y objetivos que tiene que cumplir la organización a través de los resultados legislativos, tienen que darse primero en el marco del trabajo parlamentario de las distintas direcciones y departamentos que se encargan de auxiliar a las comisiones o diputados con el fin de presentar una buena iniciativa o reforma -por citar algunos ejemplos- para su exposición y votación ante el Pleno y posteriormente que haya un consenso o aplique la regla de la mayoría, para saber si se aprueba o se desecha.

48 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 29.

49 En toda organización, ya sea una empresa o comercio -en nuestro caso sería el HCESLP-, deben de existir lineamientos, reglas o estatutos que ayuden al entendimiento y faciliten el trabajo que realizan cada una de las partes que componen su estructura, así como alinear el comportamiento, los recursos, habilidades y perfiles del personal que forma parte de la organización, establecidas de manera formal, a través de un marco regulatorio.

50 Es cierto que la parte fundamental de la organización recae en la denominación legal-racional de la que hablaba Weber al referirse a la composición de las instituciones de "gobierno auténticamente burocrático que existe un sistema de motivos racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios" (Weber, 1992, p. 735) y que, el Congreso, al ser una institución donde reside el Poder Legislativo del Estado debe tener reglas formales para su desenvolvimiento y funcionamiento.

es necesario que exista un mando jerárquico superior encargado de vigilar y coordinar el cumplimiento de los objetivos comunes. De manera que estos mandos son dispuestos a través de los reglamentos o estatutos de la institución. En otras palabras, la estructura organizacional del HCESLP debe de ser acorde al establecimiento de diferentes rangos de autoridad que se requieran según las necesidades de las distintas áreas, coordinaciones o departamentos con los que cuente la misma.

... *sistemas de comunicación*, "porque el proceso de comunicación es inherente a toda acción social, incluida la que ocurre en las colectividades. En principio para que más de dos individuos logren convertirse en una colectividad y el desarrollo de ésta sea viable, es necesaria la existencia de *circuitos de comunicación* que permitan intercambiar y generar un mínimo de conocimiento y entendimiento mutuo sobre los objetivos y los valores."⁵¹ Los individuos o miembros de la organización (en este caso del Congreso) a través de los canales de comunicación propician el entendimiento y la realización de su trabajo. Esto hace que se torne más práctico el cumplimiento de las metas y objetivos y por consecuencia recibir o transmitir órdenes, intercambiar ideas para plantear y trabajar proyectos o planes dentro de una unidad administrativa, comisión, comité o fracción parlamentaria o entre dos o más de ellas.⁵² Sobre esta cuestión, Simon (1988) menciona que la comunicación es esencial en las formas más complejas de comportamiento cooperativo, y que se producen fallas de comunicación siempre que se olvida que el comportamiento de los individuos es el instrumento con el que la organización lleva a cabo sus propósitos. De donde se desprende que, si en el Congreso no existieran ciertos canales de comunicación, estaríamos frente a la manifestación, de hecho o potencial, de una disfuncionalidad aguda de la organización y por ende ésta podría ser un caos en el sentido de que la comunicación persiste como una de las herramientas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de toda colectividad. En cambio, si subsisten los *circuitos de comunicación* habrá una interpretación más común del conocimiento y este facilitaría el flujo de información a través de toda la organización legislativa.

...y *sistemas de coordinación y membresía*, porque el funcionamiento de toda colectividad depende de las actividades *parcializadas* que los miembros de la organización realizan, pero que además de contar con la autoridad, es necesario poseer un conjunto de mecanismos que se encargan de coordinar todas las actividades para que produzcan los resultados a los que se desea llegar.⁵³ Es decir, que para realizar de las actividades esenciales de la organización legislativa y dirigirlas hacia la consecución de las metas y objetivos comunes,⁵⁴

51 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 30.

52 Así, tenemos que, ya sea por petición expresa de algún diputado o funcionario de la burocracia del Congreso, se informe acerca de algún requerimiento del trabajo legislativo o de la gestión necesaria para su realización, se generan los mencionados *circuitos de comunicación* como parte indudable de los elementos de la organización.

53 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 30.

54 Contreras, p. 2006.

es necesario focalizar los esfuerzos de sus miembros mediante ciertos mecanismos de coordinación y control como la “adaptación mutua, la supervisión directa y la normalización de los procesos de trabajo, los resultados, las habilidades y las reglas.”⁵⁵ La responsabilidad de cumplir los objetivos entre las distintas coordinaciones, departamentos y áreas del HCESLP puedan quedar bien delimitadas en lo que les corresponde a cada una de ellas. Como ejemplo queda la coordinación entre los miembros del área de Servicios Parlamentarios y los legisladores; los primeros son parte de quienes auxilian a la directiva en la organización el día que hay sesión plenaria, con lo que existen los elementos de supervisión y una adaptación en los fines y objetivos por parte de los diputados con dicho departamento.

...*esta colectividad existe de manera continua*, esto es, que la mayoría de las organizaciones tienen el carácter de permanente debido a que trasciende a los personajes que la fundaron. Y es que al menos una organización tiene que preservarse y luchar por su desarrollo aun cuando los cambios de ambiente sean desfavorables, esto lógicamente a través de la capacidad que tenga para subsistir por periodos prolongados. No es gratuito que diversos estudios de las organizaciones consideren a la sociedad actual como una sociedad organizacional.⁵⁶ De acuerdo con lo anterior, debemos considerar al Poder Legislativo estatal como una organización, ya que se ha preservado por un largo tiempo que abarca un buen número de generaciones y se ha preservado desde su fundación en 1824, aunque su membresía ha estado en rotación periódica y constante, empezando por legisladores y extendiéndose hasta los miembros del *staff* y de la burocracia.

...*en un ambiente*, porque quienes conforman el Congreso a menudo tienen contacto o interactúan en su nombre con personas de algunas otras organizaciones gubernamentales, empresariales, civiles, educativas, etcétera y no pueden quedarse aislados, encerrados entre sus propios límites. Requieren intercambiar, ya sean productos y/o insumos, recursos materiales, de información y humanos necesarios para su funcionamiento y, en el extremo para su subsistencia.⁵⁷

... *y se involucra en actividades* para que los objetivos comunes sean materializados en resultados positivos y dejen de ser solamente ideales a alcanzar bien establecidos en los reglamentos. Es necesario que los miembros del Congreso se inmiscuyan activamente en los diferentes roles que les corresponden

55 Mintzberg, p. 1995.

56 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 31.

57 En el terreno, la relación de la organización legislativa con su ambiente se puede observar cuando el Congreso, en este caso el HCESLP, recibe como insumo las solicitudes y expedientes de aquéllos ciudadanos interesados en participar en el proceso de designación de los consejeros ciudadanos que habrán de integrar el Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana (CEEPAC) de SLP donde los elegidos serán el producto con el cual provee para su funcionamiento a otra organización que no es otra que el mismo CEEPAC. Lo mismo ocurre con las demandas de solución a los problemas públicos como insumos y con la legislación como producto para la sociedad en general y como insumo para el funcionamiento de las organizaciones afectadas por sus lineamientos.

en cada uno de los procesos de la producción, a manera de lograr interacciones exitosas cuyos resultados sean palpables, en última instancia, en la promulgación de una ley pasando por la elaboración de los dictámenes previos y las minutas de cada sesión de su discusión así como en el cabal funcionamiento de la sesión del Pleno en que se vote. En caso contrario, el de la inacción, conduce a que las iniciativas se “congelen”.

*... que se relacionan por lo general con un conjunto de metas, pues en toda organización existen los fines a los que se quieren llegar o que al menos son deseados por quienes la componen o que forman parte dentro de los estatutos, reglamentación o en su plan de trabajo.*⁵⁸ En el caso del Congreso, éste enuncia sus metas a través de su reglamentación, planes y programas de trabajo y de su Agenda Legislativa. En torno a ellas se integran, de manera colectiva, los miembros que lo conforman pero, sobre todo para este punto, se implementan series de acciones estratégicas. Este es el caso de la agenda del Congreso, donde se programan las metas a alcanzar durante el periodo de sesiones de una legislatura y en torno a ella se definen las acciones de sus integrantes. Los líderes de las fracciones parlamentarias implementan estrategias de dominio para tratar de que sus intereses partidistas se vean reflejados en la realización de dicha agenda, en tanto que los diputados también implementan sus estrategias para sacar el mayor provecho de la misma. Lo mismo hacen los asesores y el resto de las personas que le integran.

... las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma, y la sociedad tal y como se espera en cada uno de esos niveles, es decir, en relación con las expectativas de beneficios mantenidas por los individuos y grupos que integran la organización, de ésta como un todo y de la sociedad en la cual está inmersa. Esto no es otra cosa que el establecimiento de relaciones de mutuo beneficio entre los diputados, empleados, asistentes, secretarías, etc. que, como individuos, buscan un beneficio de su estancia en la organización legislativa. Tal es el caso de un salario o dieta o de la mera satisfacción personal por iniciar y asegurarse que se promulgue una ley que beneficie a uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad. En estas relaciones, la organización legislativa también demanda de sus integrantes y de la sociedad un resultado para sí y que bien puede ser, para el primer caso, un cierto nivel de desempeño materializado en un determinado número de iniciativas aprobadas que, viéndolas en términos de la relación organización/sociedad, el

58 El Congreso enuncia sus metas a través de los estatutos y en torno a ellos se integran, de manera colectiva, los miembros que lo conforman. Esto es así porque, si se desea que la mayoría de las metas u objetivos sean cumplidos, tienen que participar directa o indirectamente todas las coordinaciones, departamentos, áreas y unidades de la organización en general.

En la Agenda del Congreso se programan las metas a alcanzar durante el periodo de sesiones de una legislatura y en torno a ella se definen las acciones de sus integrantes. Los líderes de las fracciones parlamentarias implementan estrategias de dominio para tratar de que sus intereses partidistas se vean reflejados en la realización de dicha agenda. En tanto que los diputados también implementan sus estrategias para sacar el mayor provecho de la misma agenda. Lo mismo hacen los asesores y el resto de las personas que le integran.

resultado sería observable en unas leyes que promueven la redistribución de recursos y de otras que regulan prácticas nocivas para amplios sectores de la sociedad, como en el caso de los contaminantes. En sentido contrario, es decir, entre los resultados que una organización legislativa esperaría obtener de sus actividades en relación del ambiente social en el que se encuentra, bien puede estar el reconocimiento social a su labor pro ambientalista por realizar “compras verdes” y promover el ahorro de energía en sus instalaciones.

Después de analizar la definición de Hall y aplicar cada uno de sus elementos al Congreso, hemos obtenido evidencia suficiente de que esta institución puede ser considerada en sí misma como una organización. En consecuencia, puede o, mejor dicho, debe ser tratada como tal. De esta manera, se le puede introducir al llamado *zoo organizacional*.⁵⁹

5. Análisis estructural de una organización legislativa. El caso del HCESLP

En este punto aplicamos, sobre todo, los trabajos de Mintzberg (1991; 1995), Hall (1996) y Robbins (1987) ya que el conjunto de sus propuestas facilitan visualizar de manera integral la construcción del diseño organizacional de esta organización legislativa concreta representado en su estructura⁶⁰ formal.⁶¹

Entrando en materia, el análisis de la estructura formal del HCESLP a través de las herramientas del diseño organizacional nos dice, como es evidente, que es una organización racionalmente diseñada pues gran parte de sus elementos, relaciones, procesos, funciones y actividades son descritas de manera explícita en la normatividad aplicable.⁶² En las siguientes líneas describimos el resultado del análisis estructural de acuerdo con cada una de las dimensiones estructurales identificadas en dicha normatividad.

59 Es una metáfora utilizada por Perrow para explicar la manera en que veía una diversidad de organizaciones en la sociedad, planteando la existencia de un *Zoologico de las Organizaciones* para referir que la sociedad está llena de especímenes organizacionales que se encuentran sin control (Perrow, 1980, p. 259) y susceptibles de *domesticar* por parte de los estudiosos de las organizaciones.

60 En este trabajo entenderemos por estructura a las formas de relación que se dan entre los elementos de la organización para coordinar sus acciones encaminadas al logro de objetivos y metas, de donde se desprende que la estructura formal comprende todas aquellas formas de relación que se han establecido de manera explícita para coordinar las acciones de los elementos de la organización hacia el logro de los objetivos y metas planteados, también explícitamente, por la organización (Hall, 1996).

61 Esta conjunción de diversos autores del diseño organizacional proporciona herramientas para el análisis de la estructura de la organización legislativa a partir de tres de los componentes más aceptados en la teoría de la organización: complejidad, formalización y centralización. En complemento, también consideramos las formas de coordinación propuestas por Mintzberg (1991; 1995) como la esencia de la organización, es decir, como los factores en torno a los cuales las organizaciones se estructuran y se amalgaman.

62 Constitución del Estado de San Luis Potosí (Art. 40-60): CESLP; Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí: LOPLER Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí: REGICE; Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas RIL.

5.1 Complejidad⁶³

En cuanto a complejidad tenemos que la estructura del HCESLP no es simple ya que la diferenciación horizontal y vertical es medianamente amplia (tomando en cuenta otro tipo de organizaciones, como las empresas de negocios que tienen una gran cantidad de unidades de trabajo y una sofisticada división de éste), según se explica en los siguientes puntos.

5.1.1 Diferenciación horizontal⁶⁴

La mayor intensidad en la diferenciación horizontal se ubica en el tercer nivel jerárquico, donde se localizan los Órganos de Apoyo al trabajo legislativo del HCESLP, pues ahí existen dos consejos ciudadanos, cuatro unidades de control, 5 unidades o coordinaciones técnicas, y 9 unidades especializadas. Mientras que en los otros niveles varía en mucho menor grado hablando en cuanto a número de unidades no repetitivas.⁶⁵

En cambio la especialización de funciones tiene su mayor grado en los puestos repetidos del nivel dos, con 21 puestos repetidos⁶⁶ de 29 unidades de trabajo. El caso de las comisiones de trabajo parlamentario, que son las más repetidas en ese nivel, tenemos un alto grado de especialización por el hecho de las funciones que describe la LOPLE en los Art. 98-118.

5.1.2 Diferenciación vertical⁶⁷

Verticalmente la diferenciación estructural del HCESLP aparece como relativamente baja, ya que son 4 niveles de diferenciación para toda la organización y solo tres subniveles en el tercer nivel.

63 La cuestión de la complejidad estructural se refiere al grado de diferenciación que existe dentro de una organización (Robbins, 1987, pp. 5, 54, 56) en torno a tres ejes: el vertical, el horizontal y el espacial.

64 La diferenciación horizontal se estima a través de: 1) La división del trabajo o especialización de las tareas, en donde la diferenciación horizontal es estimada por el mayor número de puestos no repetitivos en un mismo nivel; 2) El número de puestos repetidos por nivel, en donde éstos indican tanto la necesidad de dividir el trabajo como la especialización y; 3) las habilidades, entrenamiento y capacitación requeridos para el desempeño de las tareas y realización de las funciones de los puestos.

65 En este nivel se encuentran los Órganos Ciudadanos (Consejo Ciudadano de Transparencia, Consejo Ciudadano de Apoyo Legislativo), los de control (Auditoría Superior del Estado, Contraloría Interna, Oficialía Mayor y Comités), los especializados (Coordinación de Asuntos Jurídicos, Coordinación de Servicios Parlamentarios, Coordinación de Comunicación Social, Coordinación de Asesoría y Secretariado Técnico, Instituto de Investigaciones Legislativas), y los técnicos (Coordinación de Finanzas, Coordinación de Servicios Internos, Coordinación de Informática, Oficialía de Partes, Archivo General del Congreso, Unidad de Análisis Legislativo, Unidad de Informática Legislativa, Biblioteca y Módulo de Transparencia).

66 De estos son las comisiones permanentes o de dictamen (ver Art. 98 LOPLE).

67 La diferenciación vertical es analizada por medio de: 1) el número de niveles, que establecen los grados de diferenciación jerárquica; y 2) el número de subniveles en un mismo nivel, como indicador de los niveles de diferenciación jerárquica en cada nivel.

5.1.3 Dispersión espacial⁶⁸

En esta variable la complejidad estructural del HCESLP se ve envuelta en una dispersión espacial reducida ya que, para llevar a cabo sus trabajos, cuenta con dos sedes ubicadas en distintos espacios de la ciudad capital de SLP. Una se ubica en la calle de Vallejo No. 200 –conocido como Edificio Juárez– y la otra en el Jardín Hidalgo No. 19. En el caso particular de la Auditoría Superior del Estado (ASE) su ubicación es en Vallejo No. 100.

Cabe mencionar que hay unidades de trabajo que pueden desempeñar sus funciones en cualquiera de las 2 sedes. El caso del trabajo en comisiones es un buen ejemplo de lo anterior ya que en la sede de Jardín Hidalgo No. 19, donde ha quedado emplazado el recinto legislativo⁶⁹ para las sesiones del Pleno, también adecua algunas de sus salas para el trabajo de las comisiones.

5.2 Coordinación y control⁷⁰

Al considerar las formas de coordinación y control en el análisis estructural del HCESLP, la variación de la complejidad se incrementa pues la normalización supone procesos muy formalizados, debido a que existe en la organización legislativa por estar en *continuum* de la formalidad ya que se tienen, en su ordenamiento jurídico, reglas muy mecanizadas para seguir su procesos en la generación del producto legislativo en sus diferentes etapas, dado que todos los elementos de coordinación y control tiene sus diferentes intervenciones u obligadamente por la norma se invocan o aparecen.

Por otro lado la adaptación mutua a la que refiere Mintzberg⁷¹ es sólo complementaria ya que los individuos que intervienen en los procesos tienen que alinear las percepciones en el proceso legislativo y aunque el ápice estratégico (los Órganos de Dirección de la Directiva y la Junta de Coordinación Política) pretendan también coordinar y controlar todas las acciones de los demás miembros ubicados tanto en su línea media como en su núcleo de

68 Se refiere a las unidades o elementos de la organización ubicados en diferentes espacios territoriales de acción, alternos a los de la organización. Se calcula contando el número de unidades de la organización dispersas en el territorio correspondiente a cada nivel y/o función.

69 Tomamos en cuenta esta última alusión porque casi siempre se llevan a cabo las sesiones de Pleno en dicho lugar, aunque la LOPLE en su Art. 5, segundo párrafo enuncia que “El Congreso podrá sesionar en la capital del Estado en otro distinto al habitual, cuando así lo requiera la celebración de sesiones solemnes o cuando de se den circunstancias extraordinarias; para lo cual, el lugar seleccionado será declarado recinto oficial, por el voto de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes” (LOPLE, 2006).

70 Las formas de coordinación y control se pueden dividir en programadas o no programadas (Hall, 1996: 66). Ante los límites de esa división, hemos preferido la de Mintzberg (1991, pp.116-117; 1995, pp. 27-33) que, más desarrollada, considera tres formas de coordinación: 1) adaptación mutua; 2) supervisión directa, y; 3) la normalización, la cual ocurre de tres maneras: a) normalización de los procesos de trabajo; b) normalización de los resultados del trabajo, y; c) normalización de las habilidades del trabajador. La normalización es tratada aquí como una forma de coordinación y control tanto de tareas y funciones como de procesos y resultados que se dan en la organización a través de la acción de sus integrantes como consecuencia de las características estructurales de la organización, o sea, de las variaciones de complejidad, formalización y centralización.

71 1995, p. 31.

operaciones,⁷² sólo por medio de la adaptación mutua y/o de la supervisión directa.

En el caso de la normalización de los procesos de trabajo, el HCESLP se identifica en la interrelación de los Órganos de Trabajo Parlamentario y Órganos de Apoyo al Trabajo Legislativo y en particular de éste último (que sería la coordinación de secretariado técnico de comisiones), con dos de los tres órganos que lo componen, los cuales son los especializados y técnicos en coordinación normalizada con las comisiones y grupos parlamentarios perteneciente al primer órgano. Dicha Coordinación de Asesoría y Secretariado Técnico de las comisiones le corresponde el apoyo exclusivamente de dictamen, además de la organización de las reuniones de comisiones y la elaboración de las actas y ordenes del día,⁷³ pero le toca generar la agenda de cada una de las comisiones conforme a las reuniones que obligadamente se tienen que dar desde que los asuntos son turnados de Coordinación de Servicios Parlamentarios y el tiempo que existe para desahogarlos. Al Instituto de Investigaciones Legislativas y en particular a la Unidad de Análisis Legislativo le corresponde el trabajo en comisiones así como la investigación jurídica, documental o de campo⁷⁴ acerca de temas, en específico de la comisión para la cual esté asignado. Esto nos da una muestra de la coordinación específica de los procesos de trabajo de las personas o unidades de trabajo que desempeñan tareas interrelacionadas a lo que Mintzberg⁷⁵ ubica generalmente en el *staff* para su cumplimiento en el núcleo operativo lo que en su caso vendría a ser la línea de producción legislativa llamados: comités, comisiones y Pleno/Diputación Permanente; es decir, las seis partes básicas de la organización, según Mintzberg.⁷⁶

Con lo que respecta a la normalización de los resultados de trabajo legislativo se pueden ubicar nítidamente en las normas⁷⁷ que definen la forma en como debe presentarse un dictamen de una iniciativa a la Coordinación de Servicios Parlamentarios para que pueda ser llevado al Pleno del Congreso.

5.3 Formalización⁷⁸ de la estructura organizacional del HCESLP

En cuanto a la formalización de la estructura organizacional del HCESLP podemos mencionar y dar cuenta que tiene un alto grado, ello se ve ejemplificado de manera concreta en el núcleo de operaciones (por sólo mencionar una), es decir, que a través del trabajo legislativo de comisiones la formalización es

72 Mintzberg, 1995, p. 45.

73 Rodríguez, 2010, p. 57.

74 Rodríguez, 2010, p. 56.

75 1991, p. 116.

76 1991, p. 114.

77 Regice, Art. 85-90.

78 Se puede definir como el grado de control que tienen las normas escritas en el comportamiento de los miembros de la organización legislativa, haciéndolo regular y previsible (Hall, 1996, p. 70; Robbins 1987, 64-66). Su estimación es posible hacerla utilizando tanto la codificación de funciones generales como la de las tareas de los puestos y de los puestos mismos.

máxima en sus procedimientos⁷⁹ debido a que el ordenamiento jurídico vigente⁸⁰ sienta las bases en cuanto al tiempo en que se tiene que presentar una iniciativa de ley, punto de acuerdo, etc.

Cuando desde el principio de este apartado calificamos la formalización de la estructura organizacional del HCESLP de un alto grado no nos equivocamos, al contrario lo reafirmamos con los puestos que conforman las unidades de trabajo pero sobre todo en el análisis de sus procesos. De tal manera que la formalización llega al grado de contar con varios reglamentos para los procedimientos de operación de tareas detalladas.

Lo extensivo y concentrado de esta formalización, aunada a la complejidad de la organización –principalmente por lo que hace a la especialización, a la normalización como forma de coordinación y control, y a las habilidades, entrenamiento y capacitación en cuanto a los espacios dentro de la unidades de trabajo, del tercer nivel–, da como resultado que la formalización sea vista como alta. Verticalmente, la estructura del HCESLP aparece como poco compleja, pero en el eje horizontal –con la especialización, la normalización de las principales funciones y las cualidades específicas para el puesto–, la unidad se percibe íntimamente formalizada. La identificación de formalización detallada de algunos procesos⁸¹ hace sino reforzar este calificativo.

5.4 Centralización/descentralización⁸² de la estructura organizacional del HCESLP

Considerando la diferenciación vertical, tenemos que la forma estructural del HCESLP tiende a la centralización entre los Órganos de Dirección del primer nivel, es decir, de su ápice estratégico. Estos órganos dirigen, asignan y supervisan las actividades de 6 de los 8 puestos del tercer nivel –la línea media: la Directiva con 3 Coordinaciones de corte más técnico y la Junta de Coordinación Política con una unidad técnica (Coordinación de Asesoría y Secretariado Técnico) y dos que son más de apoyo administrativo (Oficialía Mayor y Contraloría Interna). A su vez estas unidades de trabajo del tercer nivel tienen una extensión mayor en niveles jerárquicos verticales inferiores. Lo interesante de esto es que la descentralización aparece en el segundo nivel, donde se localiza el núcleo de operaciones, el cual normalmente aparece en los niveles

79 Hall, 1996, pp. 70 y 71.

80 Lople, Regice.

81 El proceso de dictaminar y aprobar de una ley (Art. 92, 94, 95 y 96 de la LOPL y el Art. 61-66 y de 75-120 del REGICE.

82 La centralización es entendida en este espacio como el grado en que la toma de decisiones se concentra en una persona, puesto, unidad, o nivel de la organización a partir de la autoridad formalmente establecida. La descentralización es el grado en que la toma de decisiones se da a través de diferentes puntos dispersos en la organización en los cuales se ha depositado, como acto de delegación, la facultad de decidir sobre cuestiones que afectan no sólo las tareas y funciones del puesto sino que de alguna manera impactan en otros puestos, niveles o ámbitos de la organización.

inferiores de cualquier organización, al menos tomando en cuenta el modelo de Mintzberg.⁸³ Pero este modelo *mintzbergeriano* de la partes de la organización queda rebasado desde el momento en que las partes de la estructura del HCESLP no embonan por completo en su concepción y la descentralización es evidente en las decisiones sobre el trabajo que es prioridad para las comisiones y comités. Es cierto que éstos le presentan el trabajo a la directiva y que ésta les asigna a su vez, en una sesión del Pleno, el trabajo a una o varias comisiones o comités, pero la directiva no obliga a dar prioridad en el trabajo o tomar decisiones al interior de esos Órganos de Trabajo Parlamentario aunque exista una relación jerárquica mayor por parte de aquélla de manera que quedan en libertad de plantear su propia agenda de trabajo y de desarrollar su propio proceso de toma de decisiones sobre lo que consideren como prioridad en el trabajo legislativo.

Entonces, lo que parecía centralización deviene en descentralización. Cada unidad tiene asignada un área de acción delimitada funcionalmente: Dirección, Trabajo Parlamentario, Trabajo al Apoyo Legislativo y Operación y Mantenimiento de la organización. Este diseño de la autoridad supone una progresiva delegación vertical de las funciones del nivel más alto de dirección para hacer frente a cuestiones técnicas de cantidad de miembros, puestos, información, problemas, especialización, etcétera.

6. Conclusiones

El acoplamiento de una nueva convivencia entre las demandas del ambiente institucional y las relaciones cotidianas –formales e informales– del Poder Legislativo no ha quedado del todo claro, pues el primero está teñido por un desequilibrio entre poderes, la pluralidad ideológica, el conflicto permanente entre ellos y una acusada falta de consensos obligados para los grupos e individuos que interactúan con él y dentro de él; en tanto que la adaptación de las relaciones cotidianas de sus integrantes hacia las demandas institucionales del ambiente no se registran de inmediato por quedar sujetas a los intereses de los diputados, sus fracciones y grupos así como a las líneas de sus partidos y las presiones de aquéllos que cabildean con ellos.

Eso se puede apreciar en los Congresos locales a través del enfrentamiento de mayorías y minorías, una transparencia deficiente para resistir el control ciudadano, control partidista vía incentivos y sanciones para la carrera del legislador, ausencia de mecanismos formales de evaluación del desempeño, limitada –si no es que nula– rendición de cuentas y ausencia de profesionalización, entre otras tantas situaciones.

Estos enunciados, aunque reflejan la percepción de un proceso de cambio institucional en el Congreso y de ciertas prácticas que se oponen a él, no nos

83 1991, p. 114.

permiten profundizar en la dinámica del mismo cambio en un nivel más profundo, el de la organización y sus integrantes, grupos, coaliciones e individuos que desempeñan roles institucionales/organizacionales de fracciones o representaciones parlamentarias, diputados, burócratas, políticos, mujeres, técnicos, etc., los cuales han actuado y siguen desarrollando estrategias de acoplamiento y/o adecuación a los requerimientos del ambiente, propiciando la transformación de sus elementos estructurales en el día a día. Transformación incierta porque, como todo cambio en la sociedad, se desconocen sus resultados y consecuencias finales. No se diga de los problemas de dirección y control.

Siendo tal la incertidumbre del cambio organizacional/institucional observado en el Congreso de nuestros días, se requiere de referentes mínimos para hacer interpretaciones pertinentes sobre su estado actual y también para tratar de hacer estimaciones de posibles comportamientos en fases futuras. Las herramientas que permiten ese manejo de incertidumbre, control relativo, planeación y solución de problemas relativos al cambio y el comportamiento organizacional/institucional/de rango medio se han desarrollado, tanto en términos funcionalistas como críticos, en el campo de estudio de las organizaciones y cristalizado en modelos, teorías y reportes de investigación empírica.

Herramientas como el diseño organizacional -aquí utilizado para el análisis estructural- e incluso el desarrollo organizacional, provenientes del campo de las organizaciones, pueden ser utilizados no sólo para tratar de hacer más eficiente al Congreso en la realización de sus funciones en un contexto de cambio institucional, también son útiles para producir conocimiento básico que permita entender mejor a esta organización política con la construcción de explicaciones alternativas y/o complementarias y, por qué no, para rediseñarlo como una organización más humana que, así como exige un desempeño a sus integrantes, en retribución les proporcione satisfacciones de realización y emociones de bienestar.

Muestra del conocimiento básico que se puede producir con esas herramientas, como el diseño organizacional, es el mostrado en este texto con el análisis de la estructura del HCESLP. Es un conocimiento que permite relacionar los canales formales de comunicación, el recorrido de las fases de la producción legislativa por las diferentes unidades del Congreso, anticipar comportamientos tales como la presentación de informes y presupuestos a individuos o unidades de mayor jerarquía en los plazos establecidos en el reglamento que rige su funcionamiento. En pocas palabras, constituye un mapa cognitivo para que el actor o el investigador se sitúen lo mejor posible en la organización para iniciar el desarrollo de sus trabajos. Como es de todos conocido, los comportamientos esperados por los diseñadores de estructuras no siempre se registran a cabalidad en la vida cotidiana de la organización pero, cuando se dan situaciones de enorme interés para la mayoría de los actores -tal es el caso de la elección de los ciudadanos consejeros integrantes de los órganos electorales-, entonces sale a relucir la demanda de las partes para apearse a

los procedimientos establecidos formalmente y la exigencia de que se siga el reglamento. Es decir, que tarde o temprano se deben observar las determinaciones estructurales formales que normalizan el comportamiento entre los integrantes del Congreso y entre éstos y los actores de su medio.

Pero antes de aplicar las herramientas del trabajo organizacional al estudio del Congreso se le debe conceptualizar como una organización para validar su presencia en el campo de estudio de las organizaciones y para mostrar que es posible estudiarla como tal. Esta operación intelectual la desarrollamos aquí, modestamente, mostrando que nuestro objeto de estudio posee las características del objeto de estudio privilegiado de otro campo de estudio, el de las organizaciones, y que ello nos habilita a trabajarlo en los dos campos y en ambos sentidos. Aquí sólo privilegiamos el sentido de ida, de la institución política-objeto de estudio de un área de conocimiento sustantivo de la ciencia política- hacia la organización –objeto de estudio del campo de las organizaciones-.

Con el ejercicio de revisar los elementos de la definición de organización de Hall, para ver cuáles se podían identificar en el Congreso y así determinar si es o no una organización, encontramos que todos ellos son observables en él. Por lo tanto, se puede decir con toda propiedad que es una organización y, como tal, se le puede estudiar con las herramientas y paradigmas del campo de las organizaciones.

Sin embargo, y pese a que el análisis estructural del HCESLP -reportado aquí como nuestro caso- se puede ver como una evidencia válida de la pertinencia de utilizar el diseño organizacional como una herramienta para el estudio de la institución legislativa, debemos considerar que no hay que trasladarlas y aplicarlas automáticamente. Se debe tener cierto cuidado en ello ya que este tipo de organización política tiene diferencias esenciales con aquéllas del campo de los negocios en las cuales se originaron y se han venido aplicando ese tipo de herramientas. Es el caso de la configuración política de las organizaciones propuesta por Mintzberg⁸⁴ la cual, con todo y que nos pueda parecer aplicable a la organización legislativa –e incluso a la de partido político–, debemos tener cuidado en su apreciación pues sólo destaca a la política como una característica dominante en la organización de negocios durante alguna fase de su evolución y no la estructura o las variaciones estructurales de las organizaciones del campo de la política.

En el mismo sentido, el modelo teórico de Mintzberg sobre las partes básicas de las organizaciones,⁸⁵ utilizado aquí para identificar la ubicación de los órganos legislativos del HCESLP, no termina por ser aplicable del todo. Algunos de los elementos constitutivos del Congreso están entrelazados y los miembros de sus diversas unidades de trabajo pueden desempeñarse en unas y otras ó, algunas de éstas pueden dejar de funcionar por ciertos lapsos de tiempo. Tal es el caso de las comisiones de trabajo legislativo que dejan de

84 1991, pp. 289-292.

85 1979, p. 20.

funcionar mientras los diputados sesionan en el Pleno. A su vez, cuando éste deja de funcionar, los diputados sesionan en las comisiones.

Al margen de la discusión de adecuación y utilidad de las herramientas de estudio de las organizaciones para trabajar con el Congreso, en términos prácticos tal vez sea de mayor interés resaltar las consecuencias de hallar que teóricamente sí es una organización, que en tal calidad forma parte del *zoo organizacional*, de que en la práctica se le puede trabajar como una organización más y que tiene sentido su denominación de organización legislativa utilizada por los académicos norteamericanos. Adicionalmente, otra implicación es que el Congreso queda en un espacio de interacción disciplinar entre su área sustantiva de estudio de la ciencia política y el campo de estudio de las organizaciones, lo cual lo redimensiona como objeto de estudio.

Bibliografía

- ACOSTA Longoria, Laura E. (2009), *El Congreso Potosino Después de la Alternancia. Estudio Sobre los Niveles de Productividad Legislativa del Congreso del Estado de San Luis Potosí y su Incidencia en los niveles de Institucionalidad (2000-2006)*, Tesis de Maestría en Política Pública, El Colegio de San Luis (2009)
- ANDRADE Sánchez, Eduardo J. (2006) *Introducción a la ciencia política* Oxford, México (2005).
- _____ (2002), *Los partidos Políticos Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, Universidad Autónoma de México, México (2002).
- ARISTA Martínez, Ulises y Corpus Lara Ceteotl (2003), *Evolución del Marco Jurídico en San Luis Potosí 1826-2003*, Congreso del Estado de San Luis Potosí, México (2003)
- ARRIETA Ceniceros, Lorenzo y González Castillo, Edgar H. (2007), “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon *Para que sirva el poder legislativo*, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Porrúa, México (2007).
- AZIZ Nassif, Alberto (2002), “Gobiernos divididos: Entre la reforma y la polarización”, en María Amparo Casar e Iganacio Maravan (Coord.) *Gobernar sin mayoría México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México (2002).
- BALKIN, Robert (2004), *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- BATIZ Vázquez, Bernardo (1999), *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, México (1999)
- BEER, Caroline C. (1999), *Competition and Legislative Institutionalization*, University New Mexico, (1999)
- BEJAR Algazi, Luisa (2006), *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión La representación parlamentaria después de la alternancia*, UNAM/Gemika, México (2006)
- _____ (2003), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Senado de la República, México (2003).
- CAMACHO Vargas, José L. (2006), *El Congreso mexicano Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, Porrúa/Cámara de Diputados, México (2006).

- CALVILLO Unna, Tomas y Cañedo Gamboa, Sergio A. (1999), *El Congreso del Estado de San Luis Potosí y la nación. Selección de documentos 1824-1923*. El Colegio de San Luis/Congreso del Estado de San Luis Potosí, México, (1999).
- CANEDO Gamboa, Sergio A.; Gámez Rodríguez, Moises; Quezada Torres, María Teresa y Rivera Villanueva, José Antonio (2000), *Cien años de vida legislativa* El Colegio de San Luis, Congreso del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí (2000).
- CASAR, María Amparo (1998), *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, Documento de Trabajo núm. 77, División de Estudios políticos-CIDE, México, (1998).
- _____ (2002), "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar (Coord.) *Gobernar sin mayoría México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México (2002).
- CEJUDO Ramírez, G. M. (2005), "Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México", *Quinto certamen de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación; Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental; Instituto Politécnico Nacional; Cámara de Diputados, México (2005).
- COLMER, Josep (2001), *Instituciones políticas*, Ariel Barcelona (2001).
- _____ y Negroto Gabriel (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre. México.
- CONTRERAS Manrique, Julio C. (2006), *Estructura de acción concreta en organizaciones de partido Político. Un estudio de caso en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)*, Tesis doctoral en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, México (2006).
- CÓRDOVA González, Juan C. (2004), "Comisiones Legislativas", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- DÍAZ Gómez, Evereardo R. (2005), "Desempeño Legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003, Confines enero-mayo, México (2006).
- DE LA ROSA albuquerque, Ayuzabet y Contreas Manrique Julio C. (2004), "Un análisis neoinstitucional de la estructura organizacional del PNR. Neoinstitucionalismo y poser: una relación inpostergable", en Luis Montaña Hirose (Coordinador) *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Occidente, Miguel Angel Porrua, Cámara de Diputados, México (2004).
- _____ (2007), "El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales", en Polis Volumen 3, Número 2, Universidad Autónoma Metropolitana, México (2007).
- DUVERGER, Maurice (1975), *Sociología de la política*, Ariel, Barcelona (1980).
- _____ (1996), *Los partidos políticos* Fondo de Cultura Económica, México (1951).
- DWORAK, Fernando (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección en México*, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, México (2003)
- ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (2002), *Lecturas Sobre el Cambio Político*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2002).
- ESCOBEDO, Juan F. (2005), La Reforma Institucional del Poder Legislativo. Cordenadas y líneas de acción, en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).
- ESPINOZA Toledo, Ricardo y Miguel Cardenas, Monica (2007), "El Poder Ejecutivo y la producción Legislativa en México (1997-2006)", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- GARCÍA Rocha, Juan P. (2001), *Poder Legislativo de San Luis Potosí Organización y funciones*, Congreso del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí, (2001).
- GIMATE-Welsh, Adrián y Rodríguez Juan M. (2007), Votos y preferencias en un gobierno dividido ", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- Guerrero, E. (2001), "La reinvencción del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública en México, en *Primer certamen de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación; Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental; Instituto Politécnico Nacional; Cámara de Diputados, México (2005).
- HALL, Richard (1996), *Organizaciones, Estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall, México.
- Hedlund, Ronald D. (1984), "Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 1. (Feb., 1984), pp. 51-121.
- HELLER, William B, (2007) "Cómo entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México.
- HUBER Olea y Contro, (2003), "El Congreso Mexicano después de la Alternacia: Apuesta Legitimidad por Legitimación", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- JIMENEZ Badillo, Margarita; Hernández Nosagaray, Juan Ernesto y; Vivero Ávila, Arnulfo I. (2007), "Componentes analíticos para el estudio de las elites parlamentarias en México", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- JIMENÉZ Ottalengo, Regina y Solórzano Carmen (2007), "La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).

- LAPASSADE, Georges (1977), *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación de la burocracia*, Granica, Barcelona (1977).
- LOPEZ Lara, Álvaro F. (2007), "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- LOIRA, Valeria M. (2007), "La incorporación de mecanismos de control y participación ciudadana en el reglamento del Senado Argentino", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- LUJAMBIO, Alonso (1993), "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Estudios*, 32, México (1993)
- _____ (1996), "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quorum*, V, México (1996).
- _____ (2002), "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar (Coord.) *Gobernar sin mayoría México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México.
- _____ (2003), "Wodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- _____ (2004) "Los Congresos Locales: la precaria institucionalidad", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004)
- MARCH, James G. y Herbert A. Simon (1969) *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona (1969).
- MAYNTZ, Renate (1967), *Sociología de la organización* Alianza, Madrid (1963).
- MEYENBERG Leycegui (2003), "Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y la actuación de los Partidos en la Cámara de Diputados", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- MINTZBERG, Henry (1979), *The structuring of Organizations, A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- _____ (1991), *Mintzberg y la dirección*, Díaz de Santos, Barcelona (1989)
- _____ (1995), *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona. (1979)
- MOLINA Zepeda, María T. (2004), "Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- MORA Donato, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional El Congreso mexicano en su encrucijada*, Porrúa/Cámara de Diputados, México (2006).
- _____ (2007), "Pluralidad democrática y reforma del Congreso Mexicano" en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- MIRON Lince (2007), *La Asamblea legislativa del Distrito federal y el Gobierno de la Ciudad*, en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- MUÑOZ Armenta, Aldo (2007), "El SNTE y su influencia en el Poder Legislativo en el marco de la alternancia", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon *Para que sirva el poder legislativo*, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Porrúa, México (2007).
- NACIF Hernandez, Benito (1997), *La no Reelección Consecutiva y la Persistencia del Partido Hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (1997).
- _____ (1999), *El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (1999).
- _____ (2000), *La Lógica de la Parálisis y el Cambio Bajo Gobiernos Sin Mayoría*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2000).
- _____ (2000a), *El Sistema de Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2000a).
- _____ (2002), *El Congreso Propone y el Presidente Dispone: Las Nuevas Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2002).
- _____ (2003), *Instituciones Políticas y transición a la Democracia en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2003).
- _____ (2007), *Para entender las Instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra ediciones, México (2007).
- NAVA Gomar, Salvador O. (2004), *Servicio de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos*, en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- ORTA Flores; Berenice (2004), *El Poder Legislativo local, elementos para registrar su evolución*, en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- ORTIZ Lerux, Sergio (2005), "Federalismo y democracia: ¿Amigos o rivales?", en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).
- PALACIO López, Antonio Riva (2007), *La Reforma Política y la L. Legislatura del H. Congreso de la Unión*. Miguel Angel Porrúa, México (2007).
- PARDINAS, Juan (2004), "La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- PÉREZ Vega, Moises (2005), "Fortalecimiento de las Legislaturas Locales como agencias de rendición de cuentas", en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).

- _____ (2006), *Teorías de la Organización Legislativa: Contribuciones, Limitaciones y Desafíos de la Elección Racional*, en Acta Republicana Política y Sociedad, año 5, Número 5, México (2006).
- _____ (2009), *La debilidad Institucional de los Congresos Locales. Límites de la Democratización Mexicana y de la Transformaciones de las Relaciones Ejecutivo-Legislativo*, en Andamios vol 3, México (2009).
- PERROW, Charles (1980), "Zoo Story or Life in the Organizational Sandip" en Graeme Salaman y Kenneth Thompson (eds), *Control and ideology in organizations*, Stanford The Open University Press (1980).
- RAIGOSA Sotelo, Luis (2004), "Los órganos Legislativos de los Estados y la facultad de la solución de Conflictos políticos del Senado de la República, en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- ROBBINS, Stephen P. (1987), *Organization Theory: Structure, Design, and Application*, Prentice-Hall, New Jersey (1983)
- RODRÍGUEZ, Alfonso (2007) "Historia de México", Trillas, México (1994).
- RODRÍGUEZ Orta, Eleazar (2010) *El Congreso del Estado de San Luis Potosí: Un enfoque desde los Estudios Organizacionales*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Tangamanga.
- ROMERO, Vidal (2007), "¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del Presidente y su partido político," en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- SÁINEZ Araiza, Alfredo (2007) "Las funciones y organización del Congreso, en Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", en Ricardo Espinoza Toledo, y Jeffrey Weldon, *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U. de Colima/Porrúa, México (2007).
- SCOTT, Richard W. (2003) *Organizations: rational, natural and open systems*, New Jersey, Prentice Hall (2003).
- SHARKANSKY, Ira (1984), *Administración pública*, Edamex, México (1972).
- SIMON, Herbert A. (1988), *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de decisionarios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires (1988).
- SIRVENT Gutierrez, Carlos (2003) "Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- UGALDE, Luis Carlos (2003), "Desempeño Legislativo en México", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- VARELA Guinot, Helena (2007), "Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones, entre el Ejecutivo y el Legislativo", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon *Para que sirve el poder legislativo*, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Porrúa, México (2007).
- VALADÉS, Diego (2005). "El Poder Legislativo Federal y Local en el nuevo marco del federalismo", en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).
- VALENCIA Escamilla, Laura (2007) *La representación parlamentaria Un recorrido histórico por la teoría política*, UAM/ Porrúa/ Congreso del Estado de México, México, (2007).
- VEGA, Josue y Hernández Chacon, Gerardo (2007) "El Congreso de Colima un espacio en Disputa", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey (2007) *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México.
- WEBER, Max (1992) *Economía y Sociedad, esbozo de la sociología comprensiva*, FCE, México.

Diccionarios y enciclopedias

- BACA Olamendy, Laura (y otros) Léxico de la política, FLACSO/FCE México (2000).
- BEALEY, Frank (1999) Diccionario de ciencia política, Istmo, Madrid (2003).
- BOBIO, Norberto (1976) Diccionario de política, Siglo XXI, México (1983).

Consultas de Internet

- Nacif Hernández, Benito y Sada Hidi Evaluación del desempeño legislativo
Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006) http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/11198/Reporte%5B1%5DEvaluacionDesempenoLegislativo%5B1%5D__1_.pdf 10 de Febrero de 2011
- Indicadores de Desempeño Legislativo. Segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, Nacif Hernández Benito, Díaz Iturbe Diego y Egren Moreno Jorge, <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/5/9/8/files/archivos/sip-8209.pdf> 3 de febrero de 2011

Leyes y reglamentos

- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Junio de 2006
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí. 2007 (Reforma de 15-05-2010)
- Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado (Reforma de 15-05-2010)