

¿HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA PROFESIONAL EN MÉXICO?

Fernando NIETO MORALES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Administración parlamentaria del Congreso mexicano*. III. *Institucionalización y profesionalización de la administración parlamentaria*. IV. *Hacia una administración parlamentaria profesional*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía y referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Mientras que la dimensión política acapara la atención de la bibliografía especializada en torno a los congresos, el conjunto de estructuras administrativas y de apoyo que los integran, es decir, la *administración parlamentaria*, suele quedar relegada a un plano muy secundario (Anaya y Nitti, 2015). Como afirman Christiansen y otros (2023), el congreso se piensa fundamentalmente como el dominio de políticos y partidos y, por ende, como un ámbito de representación de intereses, negociación y resolución del conflicto político, aunque también sea un lugar de administradores, analistas, técnicos y de resolución de problemas de organización y gestión pública.

Al interior de un congreso se desempeñan cotidianamente múltiples funciones administrativas: investigación y análisis, consultoría, planeación y logística, gestión de personal y de recursos materiales, gestión financiera, administración de inmuebles y preservación del patrimonio, gestión documental y archivo, transparencia parlamentaria, relaciones públicas y coordinación interparlamentaria, entre otras. Todas estas actividades son importantes para garantizar el buen funcionamiento de la legislatura y, en esa medida, influyen directa o indirectamente en la calidad del proceso legislativo (Puente, 2018; Herrero, 2016; Norris, 2012). Como afirman March y

* Profesor e investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Olsen (1984), la vigencia de las instituciones democráticas no sólo depende del contexto social y de las motivaciones de los actores, también se relaciona con aspectos organizacionales y, en particular, con el hecho de que instituciones como la legislatura son también conjuntos de procedimientos, reglas y estructuras organizacionales que definen y aseguran intereses. En un contexto de autocratización, una administración parlamentaria profesional y sólida adquiere una relevancia aún mayor, ya que puede actuar como un contrapeso clave y fortalecer la capacidad del congreso para defender la autonomía y resistir posibles abusos de poder (*cf.* Geddes, 1999). En consecuencia, el análisis de la administración parlamentaria, en general, y de su profesionalización, en particular, resultan ser temas centrales desde el mirador de la gobernanza democrática.

Con todo, como ya advertía, la dimensión administrativa de los congresos es un aspecto muy poco estudiado (Christiansen *et al.*, 2021). Los análisis disponibles tienden a concentrarse en países europeos con regímenes parlamentarios (por ejemplo, De Feo y Jacobs, 2021; Griglio y Lupo, 2021; Högenauer y Neuhold, 2015; Hix y Hoyland, 2013). Hay escasos estudios específicamente enfocados en los congresos de regímenes presidencialistas (Christiansen *et al.*, 2023; Fasone, 2023) y menos aún en casos latinoamericanos (Gutiérrez, 2009). En México, en particular, la administración parlamentaria se mantiene como un tema muy poco explorado en la literatura sobre estudios parlamentarios o de administración pública (Nieto, 2023).

Este capítulo tiene un doble objetivo. Por un lado, pretende ofrecer un esquema mínimo para entender qué es la administración parlamentaria y cuál es su rol en la legislatura mexicana. Por otro lado, ofrezco argumentos sobre la importancia de la administración parlamentaria y delinear algunos retos y pendientes en el caso concreto de México, particularmente en un contexto de regresión democrática y amenaza de autocratización. En términos generales, este texto parte de la premisa de que, conforme la legislatura ha ganado estabilidad y relevancia dentro del sistema político mexicano, el proceso de desarrollo y profesionalización de la administración parlamentaria se ha vuelto cada vez más significativo. Como explico más adelante, lo anterior se afina en dos ideas. Primero, que el desarrollo de la administración parlamentaria es una condición de institucionalización y es instrumental para mantener la autonomía del Poder Legislativo, particularmente frente al Ejecutivo. Segundo, que el desarrollo organizacional y administrativo de las cámaras del Congreso de la Unión es, al menos en parte, producto de cambios en el sistema político derivados de la transición democrática del país que otorgaron al Congreso un papel más relevante en las últimas décadas (Ugalde, 2000; Casar *et al.*, 2010).

El resto de este capítulo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección describe la administración parlamentaria del Congreso de la Unión. La tercera sección discute la trayectoria de cambios y expansión de la administración parlamentaria del Congreso federal mexicano y analiza cómo se relaciona con procesos de institucionalización y profesionalización. Después, presento algunas preguntas abiertas y discuto retos de cara al futuro. La última sección concluye con una recapitulación del argumento principal.

II. ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA DEL CONGRESO MEXICANO

El Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos se compone de la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Ambas cuentan con facultades comunes y exclusivas en materia legislativa, de representación política, temas político-administrativos, control parlamentario y facultades jurisdiccionales (Casar *et al.*, 2010; Nacif, 2007). El diseño y funcionamiento actuales del Congreso mexicano son resultado de un largo proceso de institucionalización legislativa que ha acompañado al desarrollo del sistema político del país (Puentes, 2006) y al que haré referencia más adelante.

Por ahora, basta notar de entrada que ambas cámaras del Congreso de la Unión cuentan con administraciones parlamentarias relativamente grandes y desarrolladas (Nieto, 2023). De hecho, en términos de su estructura, con poco más de 4,000 y casi 1,300 plazas, entre puestos de confianza y de base, en la Cámara de Diputados y en el Senado, respectivamente, las administraciones parlamentarias federales son las más extensas del país. La Cámara de Diputados tiene la administración más grande todas y la del Senado sólo es superada en tamaño por la administración del Congreso de la Ciudad de México (*cf.* INEGI, 2021).

Para tener un marco común de referencia, la administración parlamentaria se puede caracterizar a partir de cuatro dimensiones (véase la tabla 1). La primera se refiere a la *estructura de gobernanza y control*. En general, las administraciones parlamentarias suelen organizarse en una estructura piramidal con uno o varios secretarios a la cabeza. Además, la administración rinde cuentas típicamente al presidente de la cámara, a la mesa directiva, a algún comité parlamentario o una combinación de los anteriores. Segundo, parte importante de la administración parlamentaria se refiere a la *estructura de apoyo* a los parlamentarios y a las diferentes tareas legislativas. En general, este segundo aspecto involucra áreas de investigación y análisis, soporte jurídico, documentación, unidades de protocolo y apoyo a comisiones y

otros órganos parlamentarios. La tercera dimensión se refiere a la “tecnoc-estructura” (Mintzberg, 1983) de *gestión de recursos y servicios* de la cámara, que incluye áreas de recursos humanos y financieros, seguridad, infraestructura y tecnología. Finalmente, las administraciones parlamentarias también desempeñan actividades y cuentan con áreas de *vinculación* como, por ejemplo, oficinas de comunicación social, relaciones públicas, unidades de coordinación interparlamentaria, etcétera.

TABLA 1. DIMENSIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

	<i>Propósito</i>	<i>Ejemplos de áreas</i>
<i>Gobernanza y control</i>	Organizar y controlar las tareas de la administración parlamentaria.	Secretariado, contraloría interna.
<i>Estructura de apoyo</i>	Asistir a los miembros de la cámara y al proceso legislativo.	Unidades de investigación, apoyo al Pleno y comisiones.
<i>Gestión de recursos y servicios</i>	Gestionar los recursos y servicios necesarios para el funcionamiento de la cámara.	Administración de recursos humanos, administración de inmuebles y patrimonio, resguardo parlamentario.
<i>Vinculación</i>	Establecer y mantener relaciones con la otra cámara (en sistemas bicamerales), otras organizaciones públicas y la sociedad en general.	Unidad de transparencia, televisión parlamentaria.

FUENTE: elaboración propia.

Respecto a la primera dimensión, en el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano interno de gobierno con facultades para formular la organización técnica y administrativa de la Cámara, así como para proponer el nombramiento del secretario general y dar seguimiento a los diferentes servicios parlamentarios y tareas administrativas (esto según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 2022). La Conferencia se compone por el presidente de la mesa directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política. En el caso del Senado, la administración parlamentaria responde directamente a la mesa directiva, aunque existe una comisión de administración integrada por hasta quince

senadores con facultades para determinar sueldos del personal, proponer el presupuesto del Senado y supervisar el ejercicio del gasto (según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 2022). En ambos casos, la administración parlamentaria está encabezada por un secretariado; sin embargo, en la Cámara de Diputados existe un secretario general al que reportan un secretario de servicios parlamentarios y otro de servicios administrativos y financieros. En cambio, en el Senado hay dos secretarías generales independientes, una de servicios parlamentarios y otra de servicios administrativos, que reportan al presidente de la mesa directiva.

En general, la estructura organizacional de la administración parlamentaria del Congreso se divide en áreas de apoyo (servicios parlamentarios) y de gestión de recursos y servicios (servicios administrativos). Por lo que toca a la primera, en la Cámara de Diputados se agrupan unidades de investigación (como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas o el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias) y áreas de asistencia al proceso legislativo, apoyo a parlamentarios y el sistema de documentación y archivos. En el Senado, en cambio, las unidades de investigación (el Instituto Belisario Domínguez y el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques) no son parte de una secretaría general, sino que dependen directamente de la mesa directiva o tienen comités directivos independientes. El resto de las unidades de apoyo en el Senado incluyen áreas dedicadas a apoyar el proceso legislativo, archivo, biblioteca y la consultoría jurídica interna.

TABLA 2. UNIDADES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, 2024

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado de la República</i>
—Centro de Estudios de las Finanzas Públicas —Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias —Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública —Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria —Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género	—Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques —Instituto Belisario Domínguez

FUENTE: elaboración propia.

Por lo que se refiere a la gestión de recursos y servicios, ambas cámaras tienen una estructura similar que incluye la gestión de recursos humanos, recursos materiales y servicios generales, informática y tecnología, áreas de gestión financiera, asuntos jurídicos y resguardo parlamentario —aunque estas dos últimas dependen directamente de la Secretaría General, en el caso de la Cámara de Diputados—. Además, en ambas cámaras hay unidades especiales en temas de profesionalización e igualdad de género: la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, la Unidad para la Igualdad de Género en la Cámara de Diputados, el Centro de Capacitación y Formación Permanente, y la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado. Estas unidades cumplen funciones transversales, en el caso de la Cámara de Diputados dependen del secretario general y, en el Senado, de la mesa directiva. Además, el Senado cuenta con una unidad de modernización administrativa que depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos.

Por último, en ambas cámaras del Congreso existen varias unidades de vinculación que desempeñan funciones de comunicación social, transparencia, relaciones internacionales y relaciones parlamentarias. No obstante, mientras que estas son en su mayoría adscritas a la Secretaría General en la Cámara de Diputados, en el Senado, en cambio, dependen directamente de la mesa directiva.

Como se puede observar, las administraciones parlamentarias de ambas cámaras presentan estructuras relativamente complejas que cubren las diferentes dimensiones de la administración parlamentaria. Ambas administraciones comparten muchas similitudes entre sí, pero también tienen especificidades organizacionales, particularmente en lo que respecta a su estructura. Por ejemplo, mientras que la administración parlamentaria de la Cámara de Diputados tiende a ser más centralizada y vertical, la del Senado es más compartimentada. En este sentido, ambas cámaras del Congreso han logrado desarrollar estructuras administrativas y de apoyo que, aunque similares en muchos aspectos, también reflejan las necesidades y rasgos de cada una de las cámaras.

En términos funcionales, las administraciones del Congreso mexicano cumplen con tres roles principales (Nieto, 2023). En primer lugar, coordinan y proporcionan servicios parlamentarios para las sesiones y los principales procesos legislativos. Esto abarca la asistencia a la mesa directiva, al Pleno, a los órganos de gobierno como la Junta de Coordinación Política, y a las diversas comisiones y comités. Las funciones específicas incluyen desde la preparación de documentos hasta la gestión de información parlamentaria y la publicación de decisiones legislativas. En segundo lugar, las ad-

ministraciones ofrecen asesoramiento legal y técnico a lo largo del proceso legislativo y en el cumplimiento de las responsabilidades de cada cámara, lo cual comprende análisis especializados, estudios de impacto legislativo, consultoría jurídica y apoyo técnico constante a grupos parlamentarios y comisiones. Esta función destaca particularmente por su cercanía a los procesos de profesionalización que se detallan más adelante y que, históricamente, se relacionan con la creación y sostenimiento de sistemas de carrera en diversas unidades de investigación. Por último, las administraciones gestionan la estructura y el personal de cada cámara, abarcando la administración de recursos, la provisión de servicios esenciales para el funcionamiento cotidiano del Congreso, así como la actualización y modernización de su infraestructura organizativa.

A pesar de estos roles comunes, es interesante observar que las administraciones de ambas cámaras también tienen especificidades organizacionales. Estas se expresan en cómo cada una aborda su gestión y operación. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados, podemos observar un enfoque más marcado hacia la centralización de la toma de decisiones, lo cual facilita mayor coordinación de una estructura administrativa comparativamente más grande. En contraste, el Senado, con su estructura más compartimentada, tiende a promover una mayor especialización y autonomía de sus diferentes subunidades. Evidentemente, las diferencias reflejan también las funciones y responsabilidades que cada cámara posee dentro del marco legislativo mexicano. Por ejemplo, mientras que la Cámara de Diputados se enfoca más en aspectos presupuestarios y de fiscalización, el Senado tiene un papel central en la política exterior y en designaciones clave que inciden en el equilibrio entre poderes. Lo anterior se expresa en unidades y estructuras de apoyo especializadas (como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas o el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques).

III. INSTITUCIONALIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

La teoría de la institucionalización sugiere que las organizaciones, conforme ganan estabilidad, comienzan a desarrollar una identidad propia y distintiva (Scott, 2008; Ragsdale y Theis, 1997). Como afirma Selznick (1957), la estabilidad de una organización deriva no sólo de los atributos y decisiones de sus líderes, también de la asignación gradual de valor a la organización en sí misma. En este sentido, una organización “institucionalizada” alcanza, por un lado, la autosuficiencia y, por el otro, puede distinguirse y actuar autóno-

mamente respecto del entorno. La institucionalización, según Huntington (2006), se relaciona con mayor adaptabilidad, independencia, complejidad y coherencia interna en comparación con aquellas organizaciones que no están institucionalizadas.

En el campo de los estudios legislativos, la teoría de la institucionalización se ha empleado para analizar la evolución de las legislaturas, de entidades relativamente simples e inestables, hacia instituciones robustas con notable autonomía política, estabilidad e influencia pública, particularmente en relación con el Poder Ejecutivo (Judge, 2003). Este enfoque proporciona una herramienta valiosa para examinar el crecimiento y la consolidación de las estructuras legislativas, situándolas dentro del contexto más amplio del sistema político y su evolución histórica. Sin embargo, muchos estudios en este sentido tienden a centrarse fundamentalmente en los aspectos políticos y parlamentarios como marcadores de institucionalización, tales como la composición de la cámara, los roles de legisladores y comités, o el peso del liderazgo de la legislatura (véase, por ejemplo, Polsby, 1968; Norton, 1998). Investigaciones más recientes han introducido variables adicionales como la asignación de competencias exclusivas, la formalización de los procesos de selección de presidentes de comisiones o la apertura parlamentaria (Bárceña, 2020; Puente, 2018). En otras palabras, los estudios sobre institucionalización ponen el énfasis en los miembros de la legislatura y el proceso legislativo en sí. En cambio, la dimensión de la administración parlamentaria tiende a considerarse, si acaso, de manera tangencial.

Lo anterior resulta problemático por varias razones. Primero, la presencia y desarrollo de estructuras administrativas, de soporte y vinculación constituyen en sí mismos indicadores de institucionalización, ya que estas estructuras promueven la adaptabilidad, diferenciación y autonomía de la legislatura frente a su entorno. La autonomía sugiere que la propia infraestructura, capacidades y recursos de la organización inciden directamente en su comportamiento y resultados, lo que disminuye la dependencia de influencias externas (Pfeffer y Salancik, 1978). Además, el desarrollo de sistemas administrativos y capacidades operativas mejora la adaptabilidad, posibilitando una respuesta más oportuna a amenazas y contingencias externas (Mintzberg, 1983), y promueve la singularidad de la organización al adoptar y desarrollar atributos, funciones y procesos distintivos (Baum y Singh, 1994).

Segundo, un incremento en la complejidad de la legislatura se manifiesta no sólo en la especialización y profesionalización de los legisladores y comités parlamentarios, sino en el desarrollo de estructuras de apoyo, como institutos, unidades de investigación y consultoría interna, y en la gestión

estable y profesional de los recursos, infraestructura y servicios necesarios para el funcionamiento cotidiano de la legislatura. En ese sentido, la creación y consolidación de estas estructuras profesionales resulta fundamental para comprender los esfuerzos institucionales orientados a incrementar la complejidad organizacional y, con ello, mejorar la capacidad operativa y técnica del Congreso.

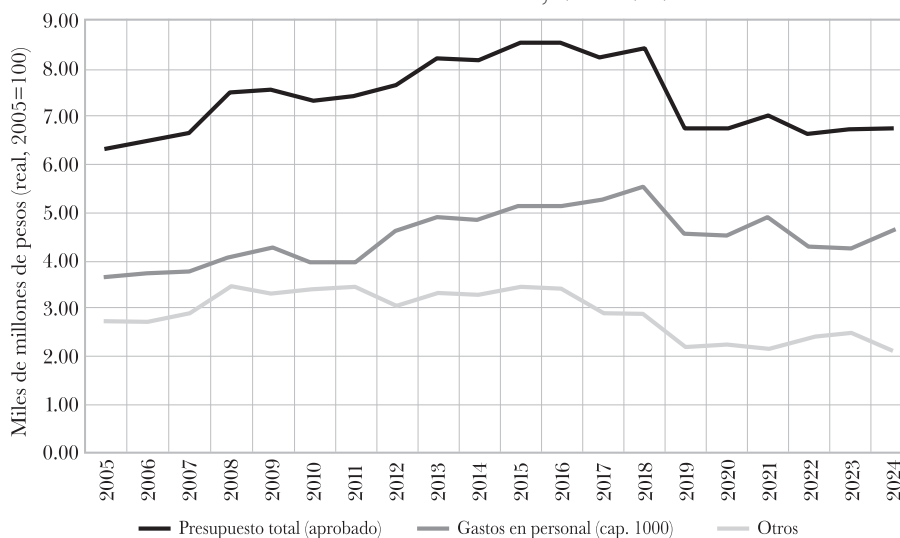
Finalmente, la administración parlamentaria desempeña un papel crucial en fomentar la coherencia interna, por ejemplo, mediante la estandarización de procesos y rutinas de gestión. También contribuye a la resiliencia y estabilidad organizacional, asegurando la conservación y transmisión de reglas, normas no escritas y conocimiento institucional a pesar de cambios en la composición de la cámara (*cf.* Scott, 2008, pp. 47-70).

En el caso de México ya se ha discutido ampliamente cómo el desarrollo del sistema político mexicano a lo largo de los siglos XIX y XX, desencadenó un largo proceso de construcción de la autonomía legislativa (Hernández, 2010) y del bicameralismo mexicano (Puente, 2006). A pesar de que la Constitución de 1917 suscribe formalmente la división de poderes, en la práctica y durante la mayor parte del siglo XX, el Congreso se mantuvo sometido a la lógica del presidencialismo autoritario y del partido hegemónico. Como anotó Cosío Villegas (1974, p. 29), la subordinación del Poder Legislativo y, por ende, la falta de diferenciación y autonomía del mismo se explica por la existencia de reglas especiales (como la prohibición de la reelección) y de un aparato político que suponía que el futuro de los integrantes de la legislatura no dependía de la rendición de cuentas democrática, sino “del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial”.

Durante la democratización del país, la legislatura mexicana se convirtió en una actriz con peso propio en el sistema político (Ugalde, 2000). Este resultado se relaciona con el proceso de institucionalización de ésta (*cf.* Judge, 2003). La transición hacia la democracia y, en particular, la creciente competencia partidista aceleraron la diferenciación del Legislativo (frente al Ejecutivo) y, crucialmente, promovieron el desarrollo de capacidades que permitieran ejercer una serie de atribuciones legales preexistentes, pero que no siempre eran ejercidas en el sistema autoritario, al tiempo que se adquirían nuevos poderes y ámbitos de acción producto de la revitalización del sistema de pesos y contrapesos (Lujambio, 2000; Klesner, 2005). Esto, a su vez, se tradujo en mayor especialización y profesionalización y en la construcción progresiva de procesos y estructuras parlamentarias más autónomas y cada vez más complejas (Puente, 2018), lo que influyó en el desarrollo de las diferentes dimensiones de la administración parlamentaria (Nieto, 2023).

Hay al menos tres expresiones de esto último. Primero, la evolución del presupuesto de la legislatura federal mexicana refleja su proceso de consolidación y expansión organizacional a lo largo de todo el periodo de democratización y hasta el año 2018. El gráfico 1 ilustra cómo, desde 2005, el Congreso experimentó un crecimiento sostenido. Concretamente, el presupuesto legislativo registró un aumento promedio anual de 16% en términos reales entre 2005 y 2018. Al analizar el presupuesto desglosado, se observa un incremento particularmente significativo en los gastos en personal, lo que sugiere una inversión creciente en el capital humano de la legislatura.

GRÁFICO. EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL
DEL PODER LEGISLATIVO, 2005-2024



FUENTE: elaboración propia, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presupuesto de egresos de la federación, ejercicio fiscal 2025, disponible en: www.pef.hacienda.gob.mx

Segundo, la evolución de la administración parlamentaria en el Congreso de la Unión también se manifiesta en la mejora y expansión de sus estructuras de gestión de recursos y servicios y, sobre todo, de las áreas de apoyo parlamentario, centros e institutos de investigación. Un hito significativo fue la reforma a la Ley Orgánica del Congreso en agosto de 1999, que formalizó el rol de los centros e institutos de investigación en ambas cámaras. En el Senado, esto llevó a una redefinición del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, establecido en 1995, en

un órgano especializado en investigación y análisis en los campos de estudios legislativos, gobierno, administración pública y asuntos sociales. Las reorganizaciones de 2008 y 2013 culminaron en la formación del Instituto Belisario Domínguez, dotándolo de una nueva estructura de gobierno y de mayores facultades y recursos para elaborar investigaciones estratégicas y ofrecer análisis de coyuntura que apoyen las labores del Senado. Un desarrollo paralelo se observó con la creación del Centro Gilberto Bosques en 2011, destinado a enriquecer y apoyar la toma de decisiones en el ámbito de la diplomacia, el protocolo internacional y en política exterior y relaciones internacionales.

Un proceso de desarrollo similar tuvo lugar en la Cámara de Diputados, con la formación y expansión de unidades especializadas. Inicialmente, en 1998 se estableció la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, que al año siguiente (1999) evolucionó al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. En ese mismo año, se fundaron el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Posteriormente, en 2005, se incorporaron el Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria, junto con el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Es decir, en menos de una década se establecieron cinco centros especializados que proveen servicios de información, documentación y análisis a los diputados, comisiones y grupos parlamentarios. Cabe destacar que estos centros fueron concebidos, al menos en teoría, como burocracias especializadas apartidistas, aunque en los hechos no siempre ha sido así.

Tercero, la adopción de sistemas de profesionalización del personal en las cámaras del Congreso de la Unión ha sido otro factor en la institucionalización de las administraciones parlamentarias. La reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1999 introdujo el servicio parlamentario, lo que llevó a la creación del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados en 2000 y del Servicio Civil de Carrera en el Senado en 2002. Estos sistemas tienen como objetivo primordial el reclutamiento, la formación y el desarrollo de personal altamente calificado para asegurar la eficacia de las funciones parlamentarias y mantener el talento humano a pesar de los cambios en la composición de las cámaras.

Aunque ambos servicios comparten metas, procesos y estructuras similares, también presentan diferencias notables, como la dependencia administrativa y la estructura de gobierno interno (*cf.* Cámara de Diputados, 2000; Senado de la República, 2002). Mientras que el servicio de la Cámara de Diputados depende de la Secretaría General y cuenta con un consejo directivo independiente en el que no participan legisladores, el del Senado

está subordinado directamente a la Mesa Directiva. Además, sus enfoques y eficacia han variado, por ejemplo, el sistema de profesionalización en el Senado ha tenido un desarrollo muy limitado, enfocándose más en la capacitación que en la profesionalización plena, mientras que en la Cámara de Diputados el sistema estuvo prácticamente inactivo durante casi dos décadas hasta su revitalización en 2019 (Secretaría General, 2024).

En principio, la adopción de estos sistemas de profesionalización refleja un esfuerzo por alinear las prácticas administrativas parlamentarias con otras iniciativas de profesionalización del Estado mexicano durante la década de 2000 (Pardo, 2005). Sin embargo, la efectividad de estos sistemas ha sido desigual y su operación efectiva es un fenómeno relativamente reciente y que aún hoy enfrenta el gran desafío de la continuidad. La profesionalización del personal parlamentario es fundamental para mejorar la capacidad institucional y la calidad del apoyo legislativo, lo que contribuye al fortalecimiento de la legislatura y su autonomía. En ese sentido, aunque ciertamente hay algunos avances, queda camino por recorrer para asegurar que estos sistemas cumplan plenamente con su propósito y se consoliden como pilares de una administración parlamentaria genuinamente profesional.

IV. HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA PROFESIONAL

Como ya se ha dicho, a medida que la legislatura mexicana fue adquiriendo prominencia en el sistema político, producto de la democratización del país y de la pluralidad política, se desencadenó un proceso de institucionalización que también ha tenido su reflejo en el desarrollo de la administración parlamentaria. Este proceso se ha manifestado principalmente en tres áreas, aunque con variaciones: primero, se observa un incremento sostenido de los recursos, reflejo de un crecimiento organizacional continuo de la legislatura federal hasta el año 2018; segundo, desde la reforma orgánica de 1999, se ha expandido notablemente el número de subunidades especializadas, principalmente en lo referente a apoyo y servicios parlamentarios; y tercero, se ha intentado implementar sistemas de profesionalización y carrera para el personal parlamentario, aunque estos esfuerzos inicialmente se vieron frustrados.

A pesar de estos avances, la administración parlamentaria aún enfrenta varios desafíos significativos en su camino hacia una mayor efectividad. Uno de los más significativos es la necesidad de balancear la creciente complejidad de las demandas legislativas con los recursos y estructuras actuales

(Christiansen *et al.*, 2023). En un contexto donde las sociedades y sus problemáticas se tornan cada vez más intrincadas e impredecibles (Horst y Webb, 1973), es imperativo contar con una administración parlamentaria que gestione eficazmente los recursos disponibles y se adapte ágilmente a las nuevas exigencias. Esto no sólo implica una distribución eficiente del presupuesto y la modernización de los procesos, sino también la integración eficaz de tecnologías digitales para optimizar el proceso legislativo, la administración interna y la interacción con la ciudadanía, como se demostró durante la pandemia de 2020 (Nieto, 2023). Asimismo, se requiere fortalecer la capacidad de análisis y procesamiento de información para facilitar la toma de decisiones legislativas. En este contexto, se puede esperar que el rol de las unidades de apoyo e investigación dentro de la administración parlamentaria adquiera mayor relevancia.

No obstante, este panorama se avizora complicado ante los recientes cambios políticos. La victoria del presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido en las elecciones de 2018 y luego de Claudia Sheinbaum en 2024, obteniendo en ambos casos la mayoría en ambas cámaras, ha repercutido directamente en la administración parlamentaria, especialmente en términos de recursos. Como se evidencia en la gráfica 1, la implementación de políticas de austeridad resultó en una reducción muy significativa del presupuesto, con una disminución cercana a 20% en términos reales de 2018 a 2019. Los recortes afectaron principalmente los gastos en servicios generales e infraestructura, con una caída aproximada de 24% en el mismo período. Esta reducción presupuestaria probablemente intensificará los desafíos que ya enfrentaba la administración parlamentaria del Congreso mexicano.

Por otra parte, la profesionalización del personal en las cámaras legislativas, especialmente en la Cámara de Diputados, logró algunos avances, aunque todavía enfrenta desafíos considerables. La implementación de servicios de carrera y políticas de profesionalización marca un avance crucial hacia el establecimiento de un equipo más cualificado y comprometido con el servicio parlamentario. Desde su revitalización en 2019, el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados ha lanzado varias convocatorias, resultando en la incorporación de más de 50 personas por medio de concursos de oposición. Este servicio ha experimentado una expansión sostenida y contaba hacia finales de 2023 con personal de carrera en más de trece áreas administrativas, incluidos todos los centros de estudios y diversas direcciones clave (Secretaría General, 2024).

No obstante, la presencia de personal de carrera sigue siendo muy minoritaria (especialmente si se considera el personal de base) y la efectividad de

los programas y sistemas de profesionalización ha variado. El Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, por ejemplo, sólo recientemente comenzó a funcionar tras un período muy prolongado de inactividad, y el correspondiente sistema en el Senado sigue siendo relativamente marginal. Más aún, los despidos de personal de carrera volvieron a suceder tras el cambio de legislatura en 2024. La evolución hacia un nivel de profesionalización más robusto exige más que la mera adopción de reglamentos y procedimientos; implica un cambio en la cultura organizacional que priorice la meritocracia, la formación continua y la independencia de los cuadros de la administración parlamentaria de las dinámicas políticas. Tal como se ha observado en otros sistemas de servicio civil en México, no existe garantía de que los pocos logros alcanzados se mantengan y profundicen sin el desarrollo de prácticas estables y, fundamentalmente, sin que los liderazgos legislativos se comprometan creíblemente con la profesionalización como un objetivo estratégico de largo plazo (*cfr.* Nieto y Pardo, 2019).

Mirando hacia el futuro, el desarrollo e institucionalización de la administración parlamentaria exige una estrategia que aborde los desafíos presentes en múltiples frentes. Esto implica no solamente perseverar en la profesionalización del personal y en la mejora de los procesos administrativos, sino en impulsar una mayor transparencia y responsabilidad en las diferentes actividades parlamentarias, así como en incentivar la participación y la innovación. En particular, la integración de nuevas prácticas y la adopción de tecnologías son cruciales para modernizar la gestión parlamentaria. Las tecnologías pueden mejorar la accesibilidad de la información sobre las tareas administrativas y de apoyo, permitiendo a la ciudadanía un seguimiento más efectivo y fomentando un mejor conocimiento del funcionamiento de la legislatura.

Además, es importante que las reformas y políticas implementadas para fortalecer la administración parlamentaria sean objeto de una evaluación y revisión constantes. Este proceso de mejora continua permite que las medidas adoptadas permanezcan alineadas con las necesidades de la legislatura y respondan eficazmente a las expectativas de la sociedad. En ese sentido, se debe priorizar el establecimiento de mecanismos de retroalimentación que permitan captar las percepciones y sugerencias de todos los actores involucrados, incluyendo los propios legisladores y, sobre todo, del personal administrativo de carrera y de otro tipo.

No menos importante, para alcanzar una administración parlamentaria más eficaz, ágil y capacitada, es esencial reactivar un compromiso con la profesionalización. Esto garantiza que el personal parlamentario esté adecuadamente preparado con las competencias y conocimientos requeridos

para navegar en un ambiente legislativo que evoluciona rápidamente. Una administración parlamentaria profesional no sólo es fundamental para el fortalecimiento y la adaptabilidad de la legislatura mexicana, sino que constituye un pilar crucial para cerrar brechas respecto a otros parlamentos a nivel global (*cf.* Christiansen *et al.*, 2023).

V. CONCLUSIONES

La progresiva institucionalización del Poder Legislativo, paralela al proceso de democratización del país, ha sido evidente no sólo por las transformaciones en su ámbito político-institucional, también por la expansión y fortalecimiento de su estructura administrativa. Sin embargo, en un contexto de creciente autocratización y regresión democrática, los avances en términos de crecimiento organizativo, especialización y profesionalización están en riesgo. En particular, la nueva realidad de una supermayoría legislativa, sumada a restricciones presupuestarias y políticas de austeridad, genera incertidumbre sobre las condiciones e incentivos necesarios para mantener o profundizar los esfuerzos de institucionalización de la administración parlamentaria en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Las reflexiones presentadas aquí constituyen apenas un acercamiento inicial a un tema que ha sido escasamente explorado hasta ahora en México. Esta situación se debe en parte a la reciente consolidación de la administración parlamentaria, pero también señala la importancia de profundizar en la investigación y la recopilación de evidencia sobre aspectos cruciales como las dinámicas de cambio y construcción organizacional. Investigaciones futuras podrían explorar más a fondo los patrones identificados en este estudio, como el impacto del cambio organizacional en las capacidades internas del Legislativo o las consecuencias de las políticas de recorte presupuestario. Asimismo, resultaría enriquecedor realizar análisis comparativos entre la administración parlamentaria en México y otros contextos, así como estudios a nivel subnacional que permitan comprender las particularidades en la organización y evolución de las administraciones parlamentarias estatales.

En definitiva, la administración parlamentaria mexicana se encuentra en un momento crucial, en el que los avances logrados a lo largo de más de dos décadas de institucionalización corren el riesgo de estancarse o incluso revertirse. El futuro de esta administración depende de la adopción e implementación efectiva de medidas que impulsen la profesionalización, la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación y la mejora continua, con

el objetivo de responder tanto a las demandas legislativas emergentes como a las expectativas de una sociedad que todavía percibe al Poder Legislativo y a sus representantes con un marcado escepticismo (Monsiváis, 2019; Woldenberg, 2012). La superación de estos desafíos resulta fundamental para consolidar la capacidad del Congreso de servir de manera eficaz a la ciudadanía y fortalecer así la confianza y legitimidad de una institución central para el sistema democrático. Sin embargo, es preciso advertir que, sin estos esfuerzos, lo poco que se ha ganado podría perderse, lo cual debilitaría (aún más) un pilar esencial del régimen democrático mexicano.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- ANAYA, M. y NITTI, M. R. (2015). La gestión administrativa y financiera del poder legislativo: ámbito, particularidades y especificidades propias. *Mimeo*.
- BÁRCENA JUÁREZ, S. (2020). Reinterpreting theories of legislative organization. Committee chair selection in the non-majoritarian stage of the Mexican Cámara de Diputados (1997-2018). *Acta Politológica*, 12, pp. 51-74.
- BARRETT, V. (2019). *Parliamentary administration: What does it mean to manage a parliament effectively?* Tesis. Universidad Nacional de Australia.
- BAUM, J. y SINGH, J. (1994). *Evolutionary Dynamics of Organization*, Oxford University Press.
- BECKER, S., y BAUER, M. W. (2021). Two of a kind? On the influence of parliamentary and governmental administrations. *Journal of Legislative Studies*, 27, pp. 494-512.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2000). Estatuto de la organización técnica y administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
- CASAR, M. A.; MARVÁN, I. y PUENTE MARTÍNEZ, K. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, CIDE.
- CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (2021). Making representative democracy work: The role of parliamentary administrations in the European Union. *The Journal of Legislative Studies*, 27, 2021, pp. 477-493.
- CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (2023). Introduction: A global perspective on the role of parliamentary administrations. En CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (eds.). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. Routledge.
- COPELAND, G. y PATTERSON, S. C. (1994). *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, University of Michigan Press-Ann Arbor.

- COSÍO VILLEGAS, D. (1974). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Joaquín Mortiz.
- DE FEO, A. y JACOBS, F. (2021). The European experience of parliamentary administrations in comparative perspective. *Journal of Legislative Studies*, 27, pp. 554-576.
- FASONE, C. (2023). A distinct role for parliamentary administrations in presidential and parliamentary systems? En CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (eds.). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. Routledge.
- GEDDES, B. (1999). What do we know about democratization after twenty years? *Annual Review of Political Science*, 2(1), pp. 115-144.
- GRIGLIO, E. y LUPO, N. (2021). Parliamentary administrations in the bicameral systems of Europe: Joint or divided? *The Journal of Legislative Studies*, 27, pp. 513-534.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2009). La modernización de los parlamentos. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, 5, pp. 10-14.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, R. (2010). Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes. En LOAEZA, S. y PRUD'HOMME, J. F. (coords.), *Los grandes problemas de México, XIV "Instituciones y procesos políticos"*, El Colegio de México.
- HERRERO, M. A. (2016, 8-11 de noviembre). La administración: su aporte a la tarea legislativa y repercusión en la ciudadanía. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9B6AEFBEBF1CB1F05258106007A5024/\\$FILE/herremar.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9B6AEFBEBF1CB1F05258106007A5024/$FILE/herremar.pdf).
- HIX, S. y HOYLAND, B. (2013). Empowerment of the European Parliament. *Annual Review of Political Science*, 16, pp. 171-189.
- HÖGENAUER, A. y NEUHOLD, C. (2015). National parliaments after Lisbon: Administrations on the rise? *West European Politics*, 38, pp. 335-354.
- HORST, W. J. R. y WEBBER, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, pp. 155-169.
- HUNTINGTON, S. (2006). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.
- INEGI. (2021). Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463903703.pdf.
- JUDGE, D. (2003). Legislative institutionalization: A bent analytical arrow? *Government and Opposition*, 38, pp. 497-516.

- KLESNER, J. L. (2005). Electoral competition and the new party system in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 47, pp. 103-142.
- LUJAMBIO, A. (2000). *El poder compartido*. Océano.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- MINTZBERG, H. (1983). *Power in and around Organizations*, Prentice-Hall.
- MONSIVÁIS CARRILLO, A. (2019). La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México. *Región y Sociedad*, 31.
- NACIF, B. (2007). *Para entender las instituciones políticas del México democrático*. CIDE. <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1388>.
- NIETO MORALES, F. (2023). Mexico's parliamentary administration. En CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (eds.). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. Routledge.
- NIETO MORALES, F. y PARDO, M. C. (2019). Implementación del Servicio Profesional de Carrera, 2003-2012. En CEJUDO, G.; DUSSAUGE, M. y PARDO, M. C. (eds.). *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*, CIDE.
- NORRIS, P. (2012). *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*, Cambridge University Press.
- NORTON, P. (1998). Nascent institutionalism: committees in the British Parliament. *Journal of Legislative Studies*, 4, pp. 143-162.
- PARDO, M. C. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, Auditoría Superior de la Federación.
- PFEFFER, J. y SALANCIK, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper and Row.
- POLSBY, N. W. (1968). The institutionalization of the U.S. House. *American Political Science Review*, 62, pp. 144-168.
- PUENTE MARTÍNEZ, K. (2006). Institucionalización legislativa del bicameralismo en México. En TÉLLEZ, M. (comp.). *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, UAM-ITESM.
- PUENTE MARTÍNEZ, K. (2018). Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización. *Estudios Políticos*, 9, pp. 65-91.
- RAGSDALE, L. y THEIS, J. J. (1997). The institutionalization of the American presidency, 1924-92. *American Journal of Political Science*, 41, pp. 1280-1318.
- SCOTT, W. R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*, Sage.
- SECRETARÍA GENERAL. (2024). Avances del servicio de carrera de la Cámara de Diputados. *Mimeo*.

- SELZNICK, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*, Harper.
- SENADO DE LA REPÚBLICA. (2002). Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.
- UGALDE, L. C. (2000). *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Center for Strategic and International Studies.
- WOLDENBERG, J. (2012). Los déficits de la transición democrática. En COSÍO DÍAZ, J. R. y FLORESCANO, E. (coords.). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. Conaculta-Fondo de Cultura Económica.