





*La nueva actividad legislativa en el  
Senado de la República: hacia un  
Parlamento Abierto*



# *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*

Cornelio Martínez López

Rosa María Mirón Lince

Pedro José Zepeda



Instituto  
Belisario Domínguez  
Senado de la República



**AMEP**  
Asociación Mexicana de  
Estudios Parlamentarios

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya  
SECRETARIO

**Secretaría Técnica**

Onel Ortiz Fragoso  
SECRETARIO TÉCNICO

**Junta Ejecutiva**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

**La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto**  
Cornelio Martínez López | Rosa María Mirón Lince | Pedro José Zepeda  
(coordinadores)

Primera edición: 14 de febrero de 2017

**ISBN: 978-607-8320-69-1**

Diseño de portada: Ediciones La Biblioteca | Rodrigo Mazza  
Diseño de interiores: Ediciones La Biblioteca | Fernando Bouzas Suarez

D.R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
06020, Ciudad de México.

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA**  
Impreso y encuadernado en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

# Índice

---

Presentación.....	9
Introducción.....	11
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>“Planteamientos conceptuales y metodológicos para el seguimiento del trabajo legislativo desde la perspectiva del parlamento abierto”</b> .....	25
Los sistemas de seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas a luz del Parlamento Abierto <i>Miguel Ángel Méndez Mandujano (UNAM)</i> .....	27
Acto parlamentario y órgano parlamentario. Elementos conceptuales para el conocimiento del trabajo del Congreso de la Unión y su control jurídico <i>Luis Rey Raigosa Sotelo (ITAM)</i> .....	45
Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos <i>Ricardo Espinoza Toledo (UAM)</i> <i>y Yolanda Meyenberg Leycegui (UNAM)</i> .....	65
Parlamento Abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo <i>Khemvirg Puente (UNAM)</i> .....	87
Parlamento Abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México <i>Tomislav Lendo (Director General de la Fundación Desarrollo Humano Sustentable A.C.) y Jorge Resina; (Universidad Complutense de Madrid)</i> .....	107
¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales <i>Fernando Dworak (ITAM)</i> .....	131
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>“El trabajo parlamentario en el Senado de la República”</b> .....	145
Algunas reformas necesarias al Reglamento del Senado de la República para la evaluación del desempeño legislativo de las comisiones ordinarias Abierto <i>José Guadalupe Rodríguez (UAM)</i> .....	147
¿Cómo se hacen las leyes? El proceso legislativo en el Senado de la República. <i>María Cristina Sánchez Ramírez (IBD)</i> .....	171

Retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII Legislatura del Senado de la República <i>Cornelio Martínez López y Lorena Vázquez Correa (IBD)</i> . . . . .	197
Propuestas y producción legislativa: un análisis del trabajo legislativo en la creación y evolución del marco jurídico para la transparencia y el acceso a la información en México <i>Atzimba Baltazar Macías (Probatío SC)</i> . . . . .	235
El trabajo de la Mesa Directiva en el Senado de la República <i>Lorena Vázquez Correa (IBD)</i> . . . . .	259
Incorporación de las mujeres al trabajo legislativo y su participación en las comisiones ordinarias de trabajo de la Cámara de Senadores <i>Irma R. Kánter Coronel (IBD)</i> . . . . .	287
<b>TERCERA PARTE</b> <b>“El trabajo parlamentario, retos y perspectivas”</b> . . . . .	305
Las votaciones nominales y la rendición de cuentas en los congresos estatales de México <i>Álvaro F. López Lara (UAM)</i> . . . . .	307
El Pacto por México; un intento de gobierno de coalición <i>Pedro José Zepeda (FLACSO)</i> . . . . .	337
¿Qué esperar de los gobiernos de coalición en México? <i>Víctor Alarcón Olguín (UAM)</i> . . . . .	365

## Presentación

---

En abril de 2013, el Pleno de la Cámara Alta aprobó la reforma al Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, con el propósito de fortalecer al Instituto Belisario Domínguez y facultarlo para realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de coyuntura, que apoyaran la deliberación y toma de decisiones que competen a los legisladores.

A partir de la reforma el instituto se ha dado a la tarea de aportar elementos técnicos objetivos para el debate parlamentario y la toma de decisiones en el Senado de la República. A tres años de distancia, los resultados son alentadores:

A través de la Dirección General de Análisis Legislativo (DGAL) se ha impulsado la realización y sistematización de información, de diversos estudios y análisis sobre temas de la agenda legislativa, atendiendo las solicitudes de los Órganos de Gobierno, las comisiones legislativas y los senadores.

También se han llevado a cabo y/o auspiciado eventos de carácter académico y de deliberación pública con la intención de propiciar la actualización permanente, con la participación de instituciones de educación superior, organizaciones de la sociedad civil, así como de especialistas y otros agentes sociales en el análisis de los temas competencia del Senado.

En ese espíritu, en septiembre de 2016 se llevó a cabo el Seminario “La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto”. Al mismo concurren senadores, investigadores de instituciones de educación superior, integrantes de organizaciones sociales, funcionarios del Senado y del Poder Ejecutivo Federal, de las entidades federativas.

Este libro que, con mucho gusto, ahora presentamos, es el producto de este esfuerzo de vinculación y acercamiento a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. La calidad de los participantes y las instituciones involucradas son la mejor garantía de que su difusión apoya el trabajo legislativo del Senado de la República.

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO



## Introducción

---

CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ

ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

PEDRO JOSÉ ZEPEDA

Las transformaciones experimentadas durante los últimos 20 años por el Congreso mexicano se expresan en su composición política, organización interna, y en las formas en que se desarrolla el proceso parlamentario.

A partir de la segunda mitad de los noventa, el Poder Legislativo Federal se caracteriza por una amplia pluralidad, una mayor incidencia en la vida política y en la cotidianidad pública. El fortalecimiento del Congreso Federal como espacio en el que se definen los alcances de las políticas públicas, aunado al creciente protagonismo y exigencia de la sociedad hacia sus representantes, se ha traducido, a su vez, en un cambio sustantivo en su relación con los otros órdenes y niveles de gobierno, así como con la sociedad. Hoy hay más refletores apuntando al Congreso; distintos actores económicos, sociales, políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía, siguen más de cerca el trabajo que realiza el Congreso; muchos de estos actores, acuden a sus representantes o a sus sedes a exponer sus demandas y propuestas, a cabildear la aprobación o no de diferentes iniciativas.

Paradójicamente, el aumento de tareas y la presencia pública e influencia del Poder Legislativo se ha visto acompañada, también, por un incremento en los cuestionamientos y exigencias a su desempeño. La sociedad exige, cada vez más, un congreso abierto, que no solo escuche, sino que incluya las propuestas ciudadanas en sus decisiones, que desarrolle mecanismos de participación efectiva, que ofrezca resultados, que informe y rinda cuentas de sus acciones, que genere y haga accesible la información, y que transparente los procesos y recursos presupuestales asignados a sus funciones y estructuras.

Por su velocidad, los cambios que ha vivido el Congreso han ido, en muchos aspectos, por delante de su sistematización y análisis, de tal forma que no existen los mecanismos para dar a conocer con la oportunidad y amplitud que la sociedad demanda la información legislativa: Los informes que se difunden son heterogéneos, (tanto metodológicamente como en contenidos) y no dan cuenta de la totalidad de las funciones, reuniones y actividades que se realizan. Estas insuficiencias, derivadas, al menos parcialmente, de amplios vacíos en el marco institucional, impiden una evaluación integral del trabajo parlamentario, y tampoco contribuyen a la plena transparencia y a la rendición de cuentas.

Para contribuir a sistematizar, discutir los principales retos que enfrenta el Congreso y, en particular el Senado de la República, hacia su consolidación como parlamento abierto, el Instituto Belisario Domínguez y la Asociación

Mexicana de Estudios Parlamentarios A. C. (AMEP) invitaron a un destacado grupo de investigadores y expertos en asuntos parlamentarios. Este libro que hoy tienes en tus manos, estimada lectora, estimado lector, es fruto de este esfuerzo. Con objetividad y sentido crítico, los trabajos incluidos en este volumen, reflejan el pluralismo que existe hoy en nuestro país y ofrecen, desde distintas perspectivas, diversos elementos que aportan al fortalecimiento del trabajo parlamentario y a la consolidación de la democracia en nuestro país.

El libro ha sido estructurado en tres partes. La primera, incluye seis ensayos orientados a la discusión conceptual y metodológica para el seguimiento del trabajo legislativo desde la perspectiva del parlamento abierto. En el texto de inicio, Miguel Ángel Méndez Mandujano analiza los sistemas de seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas desde la óptica del parlamento abierto. Desde su perspectiva, el trabajo de las comisiones legislativas del Senado de la República debe responder a las cada vez a vez mayores exigencias de la ciudadanía y garantizar mayor transparencia y rendición de cuentas. Por ello, es fundamental el rediseño del marco legal del Senado, aprovechando las nuevas tecnologías existentes y ampliando los espacios a la participación social. En esa dirección, el autor propone modificar el reglamento interno del Senado e incorporar sanciones a aquellos legisladores que omitan trámites legislativos, el envío o la elaboración de informes, o la comunicación de sus actividades como funcionarios; además, enfatiza la necesidad de profundizar la evaluación de las actividades de las comisiones legislativas y de difundir los resultados sistemática y ampliamente. Es necesario conocer, para cada iniciativa -nos dice Méndez Mandujano-, el número de integrantes o staff de cada comisión, las votaciones y, sobre todo, la asistencia de los senadores a las reuniones, la evaluación de las actividades que realizan las comisiones legislativas, así como sus resultados. Con ese propósito, el autor propone un manual de procedimientos sobre transparencia para las comisiones legislativas en el Senado de la República, que incluya formatos de reuniones, documentos, acuerdos, versiones estenográficas, transmisiones en vivo a través del Canal del Congreso, así como archivos videográficos disponibles en internet. En opinión de Méndez Mandujano, avanzar hacia un Parlamento Abierto implica una transformación cultural del servicio público a partir del compromiso de los propios órganos legislativos y de la sociedad.

En el segundo ensayo, Luis Raigosa Sotelo problematiza los conceptos de Acto parlamentario y Órgano parlamentario, como punto de partida para profundizar en el conocimiento del trabajo del Congreso de la Unión y su control jurídico. Para el autor, el control jurídico de los actos parlamentarios requiere ir más allá de la conceptualización del acto parlamentario desde la teoría del derecho, e incorporar un concepto de órgano parlamentario que empate con el de acto parlamentario mencionado. Pero, además, en la medida en que se apoya en el proceso de producción del derecho, el análisis de acto

parlamentario debe operar como una especie de visión “hacia adelante” de la normatividad del acto parlamentario. De esa manera, es posible sostener la calidad jurídica del Derecho Parlamentario. Debe tomarse en consideración, sin embargo, que existe otra óptica de dinámica normativa, una visión “hacia atrás” que se refiere a la juridicidad del Derecho Parlamentario en un sentido diverso, en cuanto los actos ya realizados por los órganos parlamentarios son revisables para calibrar si su juridicidad es correcta o adecuada. Sobre esas bases, señala Raigosa, la impugnabilidad de los actos parlamentarios atiende de manera importante al órgano que tiene competencia para conocer de las impugnaciones, el cual puede ser un órgano superior al que emitió el acto, el mismo órgano emisor del acto o algún órgano jurisdiccional. En particular, el autor hace referencia a las cuestiones de nulidad o anulabilidad de los actos parlamentarios y llama nuestra atención sobre la importancia y el significado de los análisis sobre los actos parlamentarios y los órganos parlamentarios pues, en su opinión, constituyen los engarces conceptuales necesarios para sostener o derribar la juridicidad de los actos parlamentarios.

Por su parte, en el tercer ensayo, Ricardo Espinoza Toledo y Yolanda Meyenberg Leycegui señalan que, a pesar de que con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) de 2002 inició en México una nueva etapa en la construcción de un sistema de rendición de cuentas en México, a 14 años de distancia estos cambios no han derivado en la inclusión las prácticas de parlamento abierto en el Congreso de la Unión. En opinión de los autores, el Congreso no ha hecho esfuerzos por abrirse y acercarse a la ciudadanía y la información que entrega es incompleta e insuficiente. ¿Por qué los Congresos no alcanzan el grado de transparencia que corresponde a los parlamentos abiertos? y ¿a qué grupos dentro de la sociedad les interesa fomentar una mayor transparencia? Para contribuir a responderlas, Espinoza y Meyenberg proponen un conjunto de puntos de observación que nos permitan registrar las tendencias del debate alrededor del concepto de transparencia y establecer un esquema para evaluar el desarrollo de las tareas del Congreso: como un valor público; como una tarea interna de instituciones y actores; como una ventana de información en línea; como una herramienta de inclusión social y como una acción de supervisión externa. Sobre esas bases, definen que la transparencia incluye las estructuras legales, políticas e institucionales que permiten que la información sobre las características internas del gobierno y la sociedad sea accesible a los actores internos y externos al sistema político; y que se incrementa a través de cualquier mecanismo que conduce a la exposición pública de la información objetiva acerca del gobierno, ya sea a través de la prensa libre, el gobierno abierto, las comparecencias o las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales. ¿Qué hace falta en términos legales para cumplir con la transparencia? se preguntan los autores; esencialmente, nada responden. Lo que ha ocurrido, para Espinoza y Meyen-

berg, es que la transparencia tiene que dar respuesta a problemas políticos más complejos que el de sólo cumplir con parámetros estandarizados o avanzar posiciones en escalas internacionales. Los legisladores tienen una agenda política propia que se combina con la de los partidos a los que pertenecen, por lo que su actividad legislativa va acompañada de funciones de gestión y atención a grupos de interés y, en el mejor de los casos, a los ciudadanos de su Distrito. En esas condiciones, la necesidad de asegurar sus carreras políticas se ha arropado de la secrecía, y la opacidad está diluyendo la ya disminuida legitimidad del Congreso. Por ello, a pesar de más y mejores leyes que la combatan, la falta de transparencia ha encontrado eficaces subterfugios, concluyen Espinoza y Meyenberg. Para avanzar, es preciso pasar de las leyes y del diseño de estrategias a los hechos, al ejercicio efectivo de la transparencia. Las previsiones registradas en la Constitución Política y en las leyes y decretos encargados de regular el derecho de los ciudadanos a conocer la gestión de los cuerpos legislativos y la obligación del Congreso de publicar, difundir y permitir un amplio acceso a los documentos que produce deben contribuir a consolidar la transparencia institucional. Vale la pena reiterar, para terminar, dicen Espinoza y Meyenberg, que la iniciativa de transparencia debe provenir de los propios cuerpos legislativos, quienes, tendrían que asumir que la mayor transparencia no sólo fortalece al gobierno, sino a la consolidación del Estado.

En el cuarto apartado, Khemvirg Puente propone avanzar hacia un Parlamento Abierto a través de una nueva ética y una nueva accesibilidad en el proceso legislativo. Para ello, explora dos instrumentos que, en el mediano y largo plazo, pueden contribuir a la reconstrucción de la relación entre representantes y representados: las comisiones de peticiones encargadas de atender las demandas enviadas por los ciudadanos a través de plataformas digitales, y las comisiones de ética y conducta parlamentaria. En opinión del autor, estas dos instancias podrían sentar las bases de un proceso de adaptación institucional a los nuevos tiempos, aunque, nos advierte, no constituyen, de ninguna forma, una solución integral al problema de la credibilidad. En México el ciudadano, nos dice Puente, continúa siendo un actor marginal del proceso legislativo a cargo del Congreso. Por ello, el autor recupera la propuesta de la llamada Representación 2.0, que se desmarca de la vieja idea de que los ciudadanos son incapaces de formular peticiones sofisticadas porque ese es un trabajo especializado que debe estar en manos de quienes fueron electos para desempeñar tal tarea. Propone que los representantes busquen alternativas para facilitar la incorporación de los ciudadanos en la agenda legislativa, a partir de un nuevo modelo de representación política que ponga en el centro a los ciudadanos, no solo de forma simbólica, sino al abrir las puertas de la agenda legislativa a las demandas que le son formuladas a través de múltiples plataformas. Un parlamento democrático moderno debe incorporar a los ciudadanos los de forma regular en sus actividades, en sus deliberaciones y en sus decisiones.

Para el autor, la accesibilidad es condición necesaria para la construcción de un Parlamento Abierto, aunque es insuficiente para recuperar una legitimidad que ya no solo proviene de que los legisladores son electos democráticamente, sino de un ejercicio del poder parlamentario apegado a elevados estándares de ética. Es necesario, concluye Khemvirg Puente, que los legisladores legitimen su actuación a partir de principios y valores como la honestidad, la integridad y responsabilidad, esenciales del comportamiento de legisladores en un Parlamento Abierto.

Por su parte, Tomislav Lendo y Jorge Resina presentan un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México desde la perspectiva del Parlamento Abierto. Para ello, desarrollan una metodología que establece qué tan abierto es un parlamento a partir de 100 indicadores agrupados en 6 campos: 1) Información sobre el Parlamento, 2) Información sobre los Parlamentarios, 3) Difusión del Trabajo Parlamentario, 4) Transparencia, 5) Acceso a la Información y 6) Participación y Comunicación. Las principales conclusiones del estudio que presentan son las siguientes: **1.** En los cuatro países estudiados, existe información suficiente para los 6 campos definidos, así como una difusión aceptable del trabajo que se realiza al interior de dichas instancias de representación. **2.** Hay un problema generalizado de transparencia y una ausencia de mecanismos de combate a la corrupción en los tres países iberoamericanos, en contraste con el Parlamento estadounidense donde sí se cuenta con mecanismos de transparencia y lucha contra la corrupción. **3.** Es destacable el esfuerzo realizado por el Parlamento chileno en acceso a la información, especialmente en apertura de datos, de fácil manejo y reutilización. Destaca también la minuciosa información que ofrece este Parlamento sobre sus representantes, incluida su biografía, actividad, rendición de cuentas y posición política al interior de la cámara. En el extremo opuesto, llama la atención la carencia de datos en España, sobre todo, en el Congreso de los Diputados. **4.** Puede afirmarse que aún queda mucho camino por recorrer, en los cuatro países analizados, en lo relativo a incluir más y mejores mecanismos de comunicación bidireccional y de participación de los ciudadanos.

Por último, en el sexto ensayo de esta primera parte, Fernando Dworak se pregunta si se puede evaluar un órgano legislativo. Para que la respuesta sea afirmativa, nos dice el autor, en democracia, es necesario que exista un entorno que propicie el debate y el intercambio de ideas, de tal forma que sea posible evaluar a las autoridades para premiarlas o castigarlas; es indispensable que fluya la información para que el ciudadano cuente con elementos suficientes al momento de elegir. Sin embargo, hay que tomar en cuenta, nos dice el autor, que en el caso de los congresos podría no ser una buena idea que sociedades plurales tengan una sola metodología de calificación para un órgano que, por su naturaleza y operación, se mueve bajo la lógica de la negociación. De la revisión de diversas metodologías de evaluación para los congresos de

los estados el autor identifica diversos retos y extrae cinco recomendaciones para quienes deseen desarrollar sus propias metodologías para vigilar y calificar las asambleas y las responsabilidades de los órganos legislativos, en particular, para quienes desean lanzar un observatorio a un órgano legislativo, así como para quienes sirven de enlace con éstos desde la asamblea. *Primera: la sociedad evalúa a los legisladores.* Como la sociedad es plural y el ciudadano juzga a sus representantes por criterios tanto medibles como subjetivo, no existe una metodología de evaluación que sea mejor. El sistema funciona mejor entre más observatorios haya con datos contrastantes o complementarios entre sí. *Segunda: todo puede ser usado con fines políticos.* Aunque es importante tener clara la diferencia entre indicadores de funcionamiento y de desempeño, la politización de la información que provean los observatorios es precisamente la gran virtud de los ejercicios de evaluación: el contraste genera interés sobre la política y permite que el ciudadano se forme un criterio propio y documentado. *Tercera: hay procesos y reglas que generan opacidad e ineficiencia,* cuando un órgano legislativo opera bajo criterios políticos antes que técnicos y el nivel de institucionalización fomenta o inhibe ciertas decisiones o actividades. Una aportación importante de los observatorios es ofrecer diagnósticos sobre el funcionamiento de los órganos y para su mejora. *Cuarta: los congresos deben ser aliados de los observatorios:* Es conveniente establecer dos responsabilidades de los órganos políticos frente a las instituciones que evalúan tanto a los legisladores como al órgano legislativo: la primera, crear instancias y mecanismos para que la institución pueda comentar y retroalimentar el trabajo de las instituciones que impulsan las evaluaciones y; la segunda, impulsar políticas de parlamento abierto que generen una relación directa con la ciudadanía y; *Quinta: abrir el debate sobre el impacto de la reelección,* pues nadie se transparente por voluntad propia; sólo cuando los tomadores de decisiones enfrentan costos por no hacerlo o beneficios mayores si lo llevan a cabo. En la medida que los electores influyan más en la continuación de las carreras, los políticos serán más sensibles a temas de interés en los distritos.

En la segunda parte del libro se revisan aspectos fundamentales del trabajo parlamentario en el Senado de la República. En el primero de los seis trabajos, José Guadalupe Rodríguez examina diversos conceptos, variables, indicadores y metodologías para el seguimiento del trabajo legislativo en el Senado de la República desde la perspectiva del parlamento abierto y, sobre esas bases, propone algunas reformas al Reglamento del Senado con el propósito de evaluar el desempeño legislativo de las comisiones ordinarias. Parte de la premisa de que la inquietud por la evaluación del desempeño de los cuerpos legislativos ha crecido de forma paralela a la relevancia que han cobrado en la consolidación de la democracia, el equilibrio de poderes, la gobernabilidad democrática y, en general, la hechura y orientación de las políticas públicas. Sin embargo,

en opinión del autor, en los más de tres lustros transcurridos desde la primera alternancia en el gobierno federal, no ha habido cambios significativos en la forma en la que realiza el trabajo parlamentario. El desempeño legislativo ha sido evaluado exclusivamente a partir de la información que dan a conocer las propias instancias legislativas, por lo general a través de los informes de actividades y actas de las reuniones, la cual ha sido insuficiente y conducido a conclusiones parciales o equivocadas. Sin embargo, los congresos democráticos elaboran leyes, exigen la rendición de cuentas al gobierno mediante comparecencias y exhortos, realizan un control financiero a través la fijación de contribuciones y gasto público, resuelven problemas particulares de electores mediante gestiones, adoptan las propuestas de organizaciones de la sociedad civil, promueven los intereses económicos de la región o gremio que representan e impulsan la agenda política y programática de sus partidos. Por ello, su desempeño no debería juzgarse únicamente bajo el criterio de productividad legislativa, sino por la eficiencia y eficacia con las que llevan a cabo un creciente número de acciones. Por ello, José Guadalupe Rodríguez hace una revisión de las principales funciones que realiza el Congreso en la actualidad, en particular el Senado de la República, y explora algunas propuestas metodológicas que han sido empleadas para su evaluación. Sobre esas bases, propone una reforma al Reglamento del Senado de la República y lineamientos específicos para establecer: 1) criterios uniformes para la elaboración y presentación de los informes de actividades 2) una tipología de reuniones (ordinarias, con organizaciones sociales, foros, entre otras) y; 3) mecanismos para diferenciar las iniciativas presentadas de las suscritas.

En el segundo texto, María Cristina Sánchez Ramírez describe de una manera clara, precisa y sencilla la función principal de los legisladores: la creación de leyes. Su punto de partida es el proceso legislativo a partir del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se prevén, de manera general, las cuatro hipótesis que se pueden dar durante el proceso de análisis y discusión de los proyectos de iniciativas de leyes o decretos en las Cámaras de Diputados y Senadores. Sobre esas bases, describe cómo el proceso legislativo que se realiza en el Senado de la República responde a lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el Reglamento del Senado, identificando las etapas de turno y dictamen por las comisiones ordinarias, así como las de debate y la votación que se realiza tanto en las comisiones como en el Pleno del Senado. Por último, establece los momentos en los que se realiza la publicación de los resultados del proceso legislativo en la Gaceta del Senado y en el Diario de los Debates para, posteriormente, ser inscritos en el libro de leyes.

En el tercero, Cornelio Martínez y Lorena Vázquez Correa analizan los principales retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII

Legislatura del Senado de la República (2012-2015), específicamente aquellos que derivan del ejercicio de una de sus funciones: el procesamiento de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo. Para ello, en la primera parte de su documento llevan a cabo una sistematización del trabajo parlamentario realizado durante dicha Legislatura y, sobre esas bases, en la segunda parte analizan el trabajo de seis comisiones: Para la Igualdad de Género, Hacienda y Crédito Público, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores y Gobernación. Con esos elementos, los autores identifican los asuntos que quedaron pendientes de dictamen en comisiones, con el propósito de contribuir a realizar un mejor seguimiento y sistematización del trabajo en comisiones del Senado de la República, paso fundamental hacia la construcción de un parlamento abierto, transparente y accesible para cualquier ciudadano.

Por su parte, Atzimba Baltazar Macías realiza un análisis comparativo de las propuestas y producción legislativa de tres legislaturas del Senado de la República, considerando la creación y evolución del marco jurídico para la transparencia y el acceso a la información en México. Parte de la premisa de que los congresos son, por definición, un contrapeso para la consolidación de una vida democrática de cualquier país. Por ello, por su propia naturaleza, los congresos tienen un rasgo eminentemente político que se debe tener siempre presente al evaluar su trabajo. La evaluación que realiza la autora se centra en la función más importante que realiza el Senado: la aprobación de leyes y el hecho de que se ha erigido como parte del Poder que diseña marcos legales que sirvan como contrapeso del sistema político e institucional. En su trabajo, Baltazar toma como ejemplo la aprobación y evolución del marco normativo para la transparencia y el acceso a la información en nuestro país, centrándose en los últimos 16 años, en los que las legislaturas LVIII, LX y LXII han sido, en su opinión, actores importantísimos en la creación y fortalecimiento del sistema de transparencia y acceso a la información en México. De acuerdo con la autora, la capacidad que ha tenido el Congreso para crear marcos jurídicos que combinen el pragmatismo con la necesidad de establecer criterios mínimos y suficientes para el ejercicio del derecho de acceso a la información, combinada con la madurez institucional para no hacer tabula rasa del pasado y actuar con visión estratégica ha permitido ir llenando paulatinamente vacíos y corrigiendo defectos detectados durante la implementación de los diferentes productos legislativos. En este proceso, ha sido el Senado el actor que lideró la consolidación de este sistema, a través de procesos de trabajo parlamentario innovador y hasta cierto punto arriesgado. En opinión de Baltazar, el trabajo y apertura de las Comisiones no sólo permitió mejorar la calidad de los productos legislativos, sino fortalecer sus propias capacidades técnicas. Además, esta nueva forma de trabajar demostró que la apertura no solo no vulnera y retrasa el trabajo político, sino que facilita las discusiones, promueve consensos y permite encontrar soluciones que no retrasen o nulifiquen la función

de representación política que tiene el Senado y tampoco disminuyan o resten importancia a sus funciones políticas. No obstante, estos avances, existen importantes áreas de oportunidad para avanzar hacia un parlamento abierto. Resulta contradictorio que siendo precisamente el Senado el actor que lideró la que es la reforma más avanzada en el ámbito internacional en materia de acceso a la información, no cuente todavía con plataformas de datos abiertos y buscadores que faciliten, sistematicen y documenten sus decisiones de forma fácil, clara y sencilla.

En quinto trabajo, Lorena Vázquez Correa revisa el trabajo de la Mesa Directiva en el Senado de la República, órgano del Senado de la República encargado de programar y conducir los trabajos del Pleno. En el primer apartado, aborda la normativa referente a la elección de sus integrantes, sus funciones y la evolución de su diseño institucional a través de los años. En el segundo, sistematiza el trabajo de la Mesa Directiva y las iniciativas que ha presentado durante la LXIII Legislatura. Finalmente, en la última parte aborda, desde una perspectiva comparada la organización de las mesas directivas en los congresos locales mexicanos y de las Cámaras Altas de los Congresos bicamerales de América Latina. El periodo de estudio es el primer año de ejercicio y el primer periodo ordinario del segundo año de la LXIII legislatura en el Senado de la República. De su análisis, Lorena Vázquez concluye que la evolución en el diseño institucional mexicano ha respondido a la necesidad de garantizar el respeto a la pluralidad política representada en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Finalmente, respecto a las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se identificó que un área de oportunidad en el entramado institucional y las prácticas parlamentarias es la inclusión de los legisladores independientes, así como de mujeres legisladoras en las mesas directivas del Congreso. En cuanto a los diseños institucionales para su integración, la autora muestra que éstos varían tanto a nivel local como en la Región Latinoamericana, no solo en cuanto al número de sus integrantes, sino en las funciones que realizan, el tiempo de duración en el cargo y los métodos de selección.

Por último, el texto de Irma del Rosario Kánter Coronel, revisa cuál ha sido la participación de la mujer en las comisiones ordinarias del Senado de la República. Después de identificar los principales avances, la autora concluye que: 1) La mayoría de las comisiones de trabajo han estado presididas por hombres, en tanto que las legisladoras han estado relegadas a los lugares de menor influencia; 2) los porcentajes de senadoras que han encabezado algunas comisiones además de ser relativamente bajos presentan importantes variaciones que van desde 2.2 por ciento en las LVIII-LIX Legislaturas hasta un máximo de 32.8 por ciento en la conformación de la actual Cámara de Senadores; 3) En la pasada Legislatura (LXII, 2012-2015) se registró un significativo avance en la inclusión de las senadoras como presidentas de las comisiones

ordinarias, puesto que encabezaron 20 de las 64 comisiones de trabajo, 31.3% del total, lo que significó un aumento de 14 comisiones más respecto a las 6 que presidieron en la LX-LXI Legislaturas; 4) Ante la falta de inclusión de las mujeres en algunas comisiones, senadoras de la actual legislatura han propuesto reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que en la integración de las comisiones legislativas se garantice la paridad de género en la elección de las presidencias de las comisiones, de sus secretarías y de su composición en general; 5) a pesar de los avances, hoy en día las mujeres representan únicamente 32.8% de la Cámara de Senadores, lo que muestra que aún queda un largo camino para lograr la paridad de género en la representación legislativa en México; 6) en cuanto al trabajo legislativo, las mujeres han estado ausentes o con una reducida participación de comisiones ordinarias de mayor relevancia pública y política.

En la tercera parte del libro, se presentan tres ensayos que reflexionan sobre algunos de los principales retos y perspectivas que enfrenta el trabajo parlamentario de cara al futuro inmediato. En el primero, Álvaro López Lara propone que las votaciones nominales pueden ser un mecanismo de rendición de cuentas en los Congresos estatales, específicamente los sistemas de registro de la votación nominal para el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas. Parte de la premisa de que la disponibilidad de registros confiables sobre la votación nominal puede permitir a la ciudadanía informarse acerca del sentido del voto de sus representantes, su récord de asistencia a las sesiones y el posicionamiento de los partidos ante distintos temas de la agenda. Apoyado en la literatura comparada existente, el autor afirma que la adopción de registros electrónicos de votación de calidad aumenta la eficiencia de las asambleas y reduce los costos de los servicios de apoyo legislativo. Para López Lara, durante el largo ciclo de partido hegemónico en México, en el cual la conexión entre la conducta legislativa, la transparencia y la rendición de cuentas carecían de todo significado e interés pues un solo partido detentaba el control de una mayoría cohesiva y disciplinada en ambas cámaras del Congreso, los registros de votación fueron precarios y poco transparentes. Esta situación se transformó sustancialmente con la formación del primer gobierno sin mayoría. El primer sistema de votación electrónica se adoptó en la Cámara de Diputados de México en el año de 1998, después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría absoluta y los dirigentes parlamentarios de la LVII Legislatura (1997-2000) acordaran instalar el tablero electrónico y hacer público el registro de la votación en la Gaceta Parlamentaria. Este sistema de votación electrónica ha facilitado, desde entonces, el acceso a la información sobre la asistencia, el sentido del voto de los legisladores y, a la vez, transparentar y modernizar la labor legislativa. Sin embargo, mientras en el Congreso Federal la modernización tecnológica y el registro público del voto nominal muestran avances significativos, en el ámbito de las legislaturas sub-

nacionales la adopción del principio de publicidad de las votaciones nominales ha sido tardío, desigual y discrecional. Actualmente, sólo dieciséis legislaturas estatales publican los registros de la votación nominal. Para el autor, es fundamental modernizar los registros de votación para hacer efectivo el principio de publicidad de las decisiones y la transparencia en los Congresos estatales: El autor propone que es imperativo contar con información pública y accesible sobre la votación nominal, que otorgue elementos a los ciudadanos para monitorear la labor de los representantes, para exigirles cuentas sobre el sentido de las decisiones políticas. Además, ante la inminente entrada en vigor de la reforma constitucional que permite la reelección legislativa consecutiva, será indispensable hacer visibles los votos para favorecer la conexión electoral entre los representantes y los electorados locales de los distritos. La disminución de las barreras tecnológicas y los procesos de reforma en los reglamentos internos han desatado una oleada de difusión de los sistemas de votación electrónica en los Congresos estatales de México que, si bien ha presentado ciertas discontinuidades y aún subsisten áreas de opacidad, ya son veinte las legislaturas estatales que cuentan con algún sistema de votación electrónica, y en seis más, las votaciones nominales se registran en algún medio impreso. Es posible que la publicación de votaciones electrónicas genere incentivos para fortalecer la rendición de cuentas individual y la rendición de cuentas colectiva en el ámbito de las Congresos estatales, especialmente, si la difusión de la votación electrónica logra permear en la esfera del trabajo de las comisiones legislativas, aunque también es claro que el influjo de los sistemas de votación electrónica no conducirá necesariamente a la transparencia y a la rendición de cuentas de los legisladores, pues como se ha mostrado a lo largo de este trabajo, aun contando con dicha tecnología, algunos Congresos no publican las votaciones en las páginas web y sólo son accesibles en redes internas a las que tienen acceso los legisladores y los líderes parlamentarios, además de que la transición del voto a mano alzada a la votación electrónica ha enfrentado tropiezos derivados de la obsolescencia de las tecnologías adoptadas y de la conducta oportunista de los legisladores. Para López Lara, la experiencia sugiere que no todas las tecnologías son inmunes a la manipulación del voto, y que por consiguiente si se quiere implantar una tecnología social, es preciso activar los candados electrónicos que garanticen la fiabilidad de las votaciones y, como complemento, se requiere endurecer las sanciones reglamentarias para este tipo de intercambios informales.

Por su parte, Pedro José Zepeda revisa la experiencia del Pacto por México, ubicándolo como un intento, limitado, aunque el más acabado realizado en nuestro país en las últimas décadas, para construir una agenda común entre las distintas fuerzas políticas que promueva un crecimiento económico sostenido, el fortalecimiento de las instituciones y la gobernabilidad democrática. Zepeda parte de la premisa de que la pluralidad política se ha expresado en tensiones

entre los poderes Legislativo y Ejecutivo que, más allá de la información cuantitativa, han frenado la eficiencia política de los gobiernos y mermado la gobernabilidad del país. En diferentes momentos, la oposición, parapetada en un Poder Legislativo más empoderado, ha bloqueado, aprovechando los vericuetos de un marco legal rezagado, la viabilidad del proyecto de gobierno propuesto por el presidente de la República en turno. De manera particular, el autor examina cómo la configuración legal e institucional ha propiciado que el debate entre las distintas fuerzas políticas se desplace del momento de la discusión de la agenda nacional al de la instrumentación del proyecto de gobierno. Al no tener suficientes atribuciones para modificar la agenda que promueve el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo ha utilizado las atribuciones con que cuenta para bloquear su instrumentación., fundamentalmente en el contexto de la aprobación, cada año, de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la no aprobación de las reformas a la Ley que han propuesto los jefes del Ejecutivo como elementos fundamentales para concretar su proyecto de gobierno. Y, aunque con el Pacto por México, por primera vez en los pasados 20 años, las principales fuerzas políticas del país participaron en la elaboración de una agenda común de gobierno, aprobando en menos de 18 meses reformas fundamentales para el desarrollo del país, su ruptura impidió concluir dicho proceso y, lo más grave, garantizar que su instrumentación se tradujera en mayor eficiencia y credibilidad en el gobierno y en beneficios concretos para la población. En opinión del autor, para hacer frente a los enormes retos que enfrentará el próximo gobierno tanto en el frente interno como en el externo, la revisión de los alcances y limitaciones del Pacto es de la mayor importancia. Por una parte, porque, tal como se ven hoy las cosas, es muy probable que en las elecciones del 2018 la fuerza política ganadora obtenga no mucho más de un tercio de los votos. Por otra, porque las potenciales transformaciones en el escenario internacional derivadas del cambio en el gobierno de los Estados Unidos requerirán de nuestro país, la instrumentación de respuestas oportunas y eficientes, basadas en amplios consensos. Por último, Zepeda esboza algunas ideas sobre cómo, a la luz de la experiencia del Pacto por México y de los retos que enfrentará México durante los próximos años, se podría avanzar hacia el establecimiento de reglas claras para integrar, de cara al 2018, un gobierno de coalición viable.

En el último ensayo del libro, Víctor Alarcón Olguín se pregunta ¿Qué esperar de Las coaliciones de gobierno y sus impactos legislativos en el caso mexicano, a partir de 2018? Para responder a esta pregunta, argumenta, como primer paso, que las reformas constitucionales del 2014 hacen posible la figura de “gobierno de coalición”. Sin embargo, nos dice, es mucho lo que falta para que esta alternativa pueda ser vista como una posibilidad real. El autor resume los retos que plantea avanzar en esa dirección en los siguientes términos: 1) es necesario concretar el mandato del Segundo Transitorio del Artículo 122

constitucional reformado que ordena al Congreso expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución; entre ellas, una Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, que contemple la posibilidad de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones; que establezca que el sistema de coaliciones deberá ser uniforme para los procesos electorales federales y locales; y que contemple la posibilidad de que las coaliciones se registren hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas. La ley deberá, además, diferenciar entre coaliciones totales, parciales y flexibles. 2) Con fundamento en la reforma aprobada, Artículos 74, 76 y 89 constitucionales, avanzar en la construcción de un tipo de acuerdo político-parlamentario que garantice mayores niveles de gobernabilidad, superando algunas de las limitaciones que la suspensión del Pacto por México hizo evidentes. Ante la posibilidad de que el Ejecutivo no tenga una mayoría simple en una o en ambas Cámaras legislativas, en opinión de Alarcón Olguín, es fundamental contar con mecanismos que hagan posible asegurarle un apoyo parlamentario e incluso armar un gabinete con individuos procedentes de más de un partido político. El gobierno de coalición que permite la Ley en nuestro país sería de naturaleza presidencial, constituyendo un nuevo mecanismo, adicional a los ya existentes, para poder ser más eficiente y, simultáneamente, supervisar y controlar el desempeño del Ejecutivo; 3) A diferencia de lo ocurrido con el Pacto por México, la disolución del gobierno de coalición sería resultado de una decisión política que el Ejecutivo debiera comunicar al Congreso. Retomando a Víctor Alarcón, a pesar de que la inclusión de la figura del gobierno de coalición en nuestra normatividad es un avance importante, existen todavía muchas interrogantes. 4) En la ruta de la formación de un gobierno de coalición habrá que resolver interrogantes importantes, tales como:

- Una vez aprobado, ¿cómo se coordinará al gobierno de coalición? ¿Bajo qué mecanismos y plazos se generará la negociación entre las fuerzas políticas que pretendan formar dicha coalición de gobierno y qué tan pública sería ésta? ¿Qué implicaciones tiene para la organización de la Administración Pública?
- Al formar un gobierno de coalición habría que establecer qué pasaría si se disuelve dicho gobierno, y precisar el proceso de disolución en el marco mismo de las agendas legislativas que sean generadas desde el gobierno de coalición, y para lo cual se solicitaría la aprobación del Congreso.
- Adicionalmente, con el propósito de fortalecer la gobernabilidad del país sería necesario contemplar otros mecanismos como la segunda vuelta electoral, para reforzar, de origen, la legitimidad presidencial; también introducir la moción de censura del Congreso al gobierno

de coalición, promovida por, al menos, 40% de los integrantes de ambas Cámaras, contemplando la comparecencia del Ejecutivo para defenderse.

- Por último, nos dice el autor, hay que señalar que un gobierno de coalición tiene sentido para alentar el ejercicio de la responsabilidad política, en el caso de que el electorado no la otorgue de manera directa avalando un partido mayoritario. Sin embargo, su establecimiento supone la existencia de élites parlamentarias y políticas con altas miras de mediano y largo plazo. De lo contrario, la figura sería inocua, poco provechosa o nacería muerta antes de ser puesta en práctica. Avanzar en esta dirección define una de las vetas fundamentales por las que debiera, en opinión de Alarcón Olguín, desarrollarse durante los próximos meses el trabajo parlamentario.

El conjunto de trabajos que integran este volumen cumple con el objetivo de identificar tanto los avances como los principales retos que el Congreso tiene por delante, como parte de propuestas metodológicas que contribuyan a un mejor desempeño legislativo en México.

Forma parte de las alianzas de trabajo que desde sus cambios sustanciales en 2014, el Instituto Belisario Domínguez -en alianza con la Asociación Mexicana de Estudios Políticos (AMEP A. C.)-, ha realizado para cumplir con los objetivos para los cuales fue refundado al inicio de la LXII Legislatura; específicamente para desarrollar la encomienda de sistematizar información sobre el trabajo parlamentario.

Evidencia de ello son una decena de publicaciones, a las cuales se suman dos libros; uno sobre congresos locales y este, que aborda el tema del parlamento abierto. Del libro que tiene en sus manos el lector debe advertirse que algunas versiones de los trabajos aquí presentados fueron previamente publicadas en la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez bajo el formato de Miradas Legislativas y Cuadernos de Investigación a lo largo de más de tres años.

Su discusión se enmarca en la preocupación por no dejar de lado cumplir con el objetivo de fortalecer elementos de métrica del trabajo legislativo, además de desarrollar instrumentos de seguimiento contextualizados en las discusiones de gobierno y parlamento abiertos que están ocurriendo en diferentes latitudes del mundo.

# PRIMERA PARTE

*Planteamientos conceptuales y metodológicos para el  
seguimiento del trabajo legislativo desde la perspectiva  
del parlamento abierto*



# Los sistemas de seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas a luz del Parlamento Abierto

---

MIGUEL ÁNGEL MÉNDEZ MANDUJANO<sup>1</sup>

*Conviene que cuando el hecho acuse, el resultado le excuse; y cuando el resultado es bueno, siempre se le absolverá.*

Maquiavelo

## Introducción

Las comisiones legislativas en el Senado de la República se han enmarcado dentro de nuevos mecanismos generados por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con miras a obtener un Poder Legislativo abierto, con base en la transparencia y la rendición de cuentas con el objetivo de contar con un poder del Estado vinculado con la sociedad.

En la actualidad, la nueva era digital facilita brindar más y mejores medios para acceder a la información y con ello fomentar la rendición de cuentas por parte de los legisladores, lo que permite al Congreso aprovechar el poder de las nuevas tecnologías con el fin de diseñar un marco más transparente y participativo en el Poder Legislativo.

El objetivo de este trabajo es resaltar algunos de los elementos más importantes para el trabajo legislativo, específicamente en la Cámara de Senadores, como son sus comisiones. Para ello reflexionaremos acerca de los elementos teóricos y jurídicos que las enmarcan, así como de los diagnósticos que han generado debate en torno a estos grupos de trabajo y que formarán parte del escrutinio público.

Las comisiones legislativas trabajan cotidianamente en los temas concretos de política pública. Introducirlos a la rendición de cuentas, al acceso a la información y a la transparencia es responder a cuestionamientos como: ¿Qué definen? ¿Qué criterio se utiliza? ¿Cuáles son los argumentos y motivos de sus acciones? Para ello, algunas organizaciones han emprendido trabajos en donde cuestionan la carencia de herramientas que permitan responder estas interrogantes.

El ejercicio de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, a través de la perspectiva del Parlamento Abierto, cobra relevancia en nuestro país en la medida en que el Congreso de la Unión ha alcanzado una pluralidad

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por el autor en el Instituto Belisario Domínguez.

creciente y la aspiración de contar con la participación social mediante un proceso de evaluación ciudadana.

## **El Parlamento Abierto: promoción de una cultura**

La democracia actual implica, entre algunos quehaceres, una constante fluidez de la información pública y de los asuntos trascendentales que afectan e influyen en la ciudadanía (Dworak, 2015). La transparencia y la rendición de cuentas se consideran elementos que ayudan a generar confianza en los representantes gubernamentales y permiten contar con instituciones confiables y fortalecidas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 6°, reconoce el acceso a la información pública y esta, a su vez, funciona como parte del fortalecimiento institucional. Hoy en México predomina la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, así como el aumento de apatía política en cuanto a la participación ciudadana. Por ello, en los últimos años se han impulsado políticas de transparencia y apertura de datos que han creado nuevos prototipos en lo que se refiere al gobierno para la rendición de cuentas.

Algunas apreciaciones respecto de la transparencia y la rendición de cuentas señalan, por un lado, que la transparencia, enfocada al sector público, permite contar con un sistema administrativo capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones (Castelazo 2011: 105).

De la misma forma, la presencia de un régimen de rendición de cuentas en un Estado democrático pretende lograr funcionarios públicos que puedan estar bajo un sistema en donde habrá sanciones contra quienes actúen con dolo durante su encargo.

María Amparo Casar (2009) asegura que tanto la rendición de cuentas como la transparencia ofrecen una apertura, en lo general, para evitar que los actores políticos se vean involucrados en los vicios que los alejan de la ley.

Bajo la misma percepción, Ricardo Uvalle (2011) considera que la relación entre el Estado y la sociedad, ya sea mediante la transparencia y la rendición de cuentas, se debe desarrollar sobre la base de actores, contextos, demandas, interacciones y resultados institucionales, con el objetivo de conducir al poder político a una serie de límites y responsabilidades. Uvalle opina que uno de los primeros pasos para alcanzar este fin es eliminar las prácticas institucionales en donde el uso de la información tiene fines políticos y de poder, y que posteriormente forme parte de una política pública de gran alcance social.

### ***¿Qué es el Parlamento Abierto?***

Las perspectivas expuestas nos permiten señalar que tanto la transparencia como la rendición de cuentas son el eje rector, por ejemplo, del impulso de

leyes sobre el derecho de acceso a la información pública con el fin de promover una mayor claridad de los asuntos abordados por los representantes. Asimismo, buscan la honradez en el ejercicio del encargo de los funcionarios o representantes y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, incluso con el uso de las nuevas tecnologías de la información.

En lo relativo al ejercicio y las actividades del Poder Legislativo, un Parlamento Abierto comprende el completo funcionamiento de las cámaras representativas. Esto quiere decir que el trabajo legislativo, que se conforma de acuerdos, minutas, dictámenes y documentos de investigación sean accesibles para los ciudadanos, con lo cual se cumplirá con el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas (Martínez, 2015).

Khemvirg Puente (2012: 165) afirma que la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de un proceso de difusión normativo cuyos orígenes parten de las organizaciones de carácter internacional, públicas y privadas, que promueven proyectos que fomenten la apertura de la información pública de las dependencias gubernamentales e instituciones gubernamentales.

Unos de los primeros trabajos emprendidos por organismos internacionales es la llamada *Declaración sobre la Transparencia Legislativa* (2012), elaborada por el Banco Mundial y el Instituto Nacional Demócrata (NDI). Este documento plantea que los parlamentos y sus órganos legislativos se encuentran trabajando mutuamente con organizaciones de la sociedad civil.

La declaración se compone de cuatro ejes rectores, que se enuncian en la tabla 1.

**Tabla 1. Ejes rectores de la Declaración sobre la Transparencia.**

Promover una cultura de la transparencia	Este apartado señala que la información parlamentaria es de dominio público para que la ciudadanía pueda conocer su funcionamiento. Asegura que la información proporcionada deberá ser completa, precisa y oportuna.
Transparentar la información parlamentaria	El objetivo es fomentar una cultura de publicación periódica de la información parlamentaria, en donde se incluya información general y de los procesos legislativos y su gestión administrativa.
Facilitar el acceso a la información parlamentaria	El acceso a la información parlamentaria deberá cumplir con la garantía de ser accesible y con una difusión mediante múltiples canales que comprendan la comunicación personal, prensa, radio, etcétera. Asimismo, el acceso a esta deberá ser de manera gratuita.
Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria	El último apartado señala que toda la información legislativa se publicará en internet, mediante formatos de fácil uso, con posibilidad de que sea utilizada por diferentes herramientas electrónicas.

Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido en la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*.

Los primeros pasos que conllevan a la transparencia y la rendición de cuentas en el Poder Legislativo mexicano fueron presentados a través de proyectos establecidos en organizaciones, algunas de carácter nacional<sup>2</sup>, que velan por mejores elementos para la relación Poder Legislativo-sociedad, estas organizaciones son: Transparencia Legislativa y la Alianza para el Parlamento Abierto.

Por un lado, y conociendo a las organizaciones, la llamada Alianza por el Parlamento Abierto en México se inicia con la iniciativa internacional *Open Government Partnership*, o en español, Alianza para el Gobierno Abierto, la cual fue organizada en 2011 y tuvo como resultado la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria. Su propósito es constituir mecanismos que ayuden a los gobiernos a rendir cuentas a través de la apertura de la información y de una reciprocidad de trato entre los gobernantes y el ciudadano.<sup>3</sup>

Paralelamente, en 2009 se creó la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa con apoyo de instituciones como el Banco Mundial y algunas organizaciones de la sociedad civil. La intención es impulsar un proyecto que promueva a las organizaciones de la sociedad civil como nuevos actores conductores en temas de transparencia y rendición de cuentas dentro de los congresos. Hasta 2015, la conformación de la red latinoamericana de asociados se encontraba en países como: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

### ***¿Cuáles han sido los mecanismos e indicadores que han utilizado Transparencia Legislativa y la Alianza para el Parlamento Abierto para evaluar al Poder Legislativo?***

Tanto Transparencia Legislativa como la Alianza por el Parlamento Abierto plantean en sus postulados la visión particular de promover valores que realcen el sentido de la democracia a través de un sistema que oriente a las instituciones representativas y a sus órganos internos a tener un sentido de la transparencia, datos abiertos y responsabilidad ante los ciudadanos.

Algunos de los análisis presentados por estas organizaciones se realizaron bajo un enfoque cuantitativo, mediante variables e indicadores para diagnosticar las actividades del Congreso de la Unión y para los órganos internos que los conforman.

---

<sup>2</sup> Las organizaciones mexicanas que participaron en estos proyectos son: Borde Político, Visión Legislativa, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación e Impacto Legislativo, que velan por mejores elementos para la relación Poder Legislativo-sociedad, estos son: Transparencia Legislativa y la Alianza para el Parlamento Abierto.

<sup>3</sup> Actualmente la Alianza por el Gobierno Abierto cuenta en promedio con aproximadamente 64 países miembros.

Por otro lado, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa publicó en 2012, y posteriormente en 2014, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. En este documento se aprecia, de manera sistematizada, un análisis acerca del desempeño parlamentario con base en cuatro dimensiones:

1. La normatividad;
2. La labor del Congreso;
3. El Presupuesto y Gestión Administrativa, y
4. La atención ciudadana, la participación y la rendición de cuentas (Red, 2014).

Por su parte, la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) también realizó un análisis llamado Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, en el que destaca, particularmente, que el Senado de la República ha sido la Cámara que ha legislado junto con el Congreso de Puebla y la Asamblea del desaparecido Distrito Federal en favor del Gobierno Abierto, aunque se mantiene bajo la conjetura de que no se puede asegurar que exista una tendencia para continuar analizando este tema.

La APA, a diferencia de la Red Latinoamérica, utilizó una metodología con diez principios, que arrojaron como resultado 95 variables para medir el cumplimiento de cada uno de estos. Los principios determinados son:

1. Derecho a la información;
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
3. Información parlamentaria;
4. Información presupuestal y administrativa;
5. Información sobre legisladores y servidores públicos;
6. Información histórica;
7. Datos abiertos y no propietarios;
8. Accesibilidad y difusión;
9. Conflictos de interés;
10. Legislan a favor del gobierno abierto.

El trabajo realizado por la Alianza para el Parlamento Abierto ha tenido como principal objetivo no sólo analizar a las cámaras del Congreso de la Unión, sino presentar los resultados que arroje cada uno de los congresos estatales. La metodología utilizada por la APA en su diagnóstico fue elaborada mediante organizaciones de la sociedad civil. Existen algunos elementos que rescatarse para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en algunos órganos internos de las cámaras, como las comisiones legislativas.

Es importante analizar los esquemas que componen a dichos grupos de trabajo, así como la normatividad que los rigen, bajo los pensamientos de transparencia y rendición de cuentas, además del aprovechamiento de las me-

todologías impulsadas por organizaciones de la sociedad civil para evaluar al Poder Legislativo.

## **Las comisiones en el Senado de la República y sus fuentes de información**

Cuando se hace referencia al término “comisión” se tiene por sentado que su significado es el encargo de una actividad o el desempeño de una labor única o exclusiva. En el Poder Legislativo, las comisiones componen el aparato de diligencia política y parlamentaria que ayudan a mantener el equilibrio de trabajo entre el Ejecutivo y el Legislativo.

A partir de esta concepción podemos señalar que los diversos asuntos presentados en el Congreso, desde lo individual hasta lo colectivo, son tratados por los grupos de trabajo.<sup>4</sup>

Una perspectiva histórica acerca de las comisiones legislativas fue presentada por Jeremy Bentham, quien apuntó que el propósito de las comisiones es desahogar los cuantiosos temas que, en muchas ocasiones, tienden a desviar los trabajos de las asambleas, las cuales tienen en su haber la obligación de obtener, generar y, en su caso, modificar los documentos que se consideren competentes. Bentham define el trabajo de estos cuerpos de apoyo como “indagaciones preparatorias”, ya que su labor está enfocada a escuchar a la gran mayoría de los individuos para rendir cuentas a los demás miembros de la asamblea.

De acuerdo con lo presentado por Bentham, dentro de la funcionalidad del Congreso no sólo existen las decisiones de algunos legisladores que determinan el cauce de algunas políticas públicas. Las comisiones, las cuales forman parte del Congreso, son unidades de articulación política. Manuel Alcántara (2005: 266) las conceptualiza como un brazo de trabajo:

Entendemos por *comisiones legislativas* a los grupos de trabajo, temporales, permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes del Parlamento, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias.

En América Latina existen diferentes sistemas de comisiones legislativas que han mostrado una tipología particular, cuyos orígenes nacen del esquema inglés, donde el Poder Legislativo está conformado por un sistema bicameral, con dos tipos básicos de comisiones: ordinarias o permanentes<sup>5</sup> y, por otro lado, las especiales, las cuales explicaremos más adelante.

<sup>4</sup> Lujambio (2013: 325) señala, mediante el pensamiento de Woodrow Wilson, que a través del Congreso y las comisiones legislativas se encuentra el poder que “domina y fiscaliza, y que es la fuente de toda potencia motriz y reguladora”.

<sup>5</sup> Se tiene que precisar que la connotación de Comisión Permanente en México se refiere a los trabajos que se realizan durante los recesos de cada periodo ordinario y

Como se puede apreciar, el sistema de comisiones tiene una fuerte injerencia en las deliberaciones del Poder Legislativo y mantiene un sistema de equilibrio entre pesos y contrapesos durante el desahogo de los asuntos tratados. Sin embargo, existen elementos que conducen a las comisiones, los cuales son explicados por Manuel Alcántara (2005: 260) de la siguiente forma:

Las comisiones son, junto con los grupos parlamentarios o los partidos políticos de bancada, el principal motor con el que cuenta el Congreso.

Debe mantener una disciplina de trabajo ordenada y donde la producción legislativa sea eficiente.

Mantienen el equilibrio dentro del procedimiento legislativo en una asamblea o congreso y evita que los legisladores que no pertenecen a determinadas comisiones puedan tener injerencia en la toma de decisiones.

Genera un control del gobierno en co-dirección con la administración pública mediante las atribuciones que le otorga la Constitución o los reglamentos.

La creación de comisiones responde en muchas ocasiones a factores políticos, más que a una necesidad técnica.

### ***El sistema de comisiones del Senado de la República y su marco normativo***

Con base en lo expresado anteriormente por diferentes autores, podemos considerar a las comisiones legislativas del Senado como un cuerpo constituido con el encargo de realizar el trabajo técnico y las deliberaciones de los asuntos que competen a la institución representativa; esto con el fin de mantener un equilibrio entre los debates y un análisis ecuánime.

Desde la perspectiva jurídica, las comisiones en la Cámara de Senadores cuentan con una estructura normativa y bajo lineamientos que regulan las facultades legales, la composición estructural, las características en los recursos humanos y técnicos, el orden y el número de integrantes que deben tener cada uno de estos grupos de trabajo, etcétera.

La tabla 2 desglosa el marco jurídico que regula las actividades del Congreso y en especial lo referente a las comisiones legislativas.

<entra tabla 2>

---

que tienen la facultad de funciones políticas, jurídicas, administrativas y de control; sin embargo, en América Latina el término de Comisión Permanente alude a los grupos de trabajo que se encuentran establecidos de manera fija en distintos parlamentos.

**Tabla 2. Comisiones legislativas en el Senado de la República.**

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Título Tercero, Capítulo II, se estipula la elección, instalación, y lineamientos de las iniciativas de ley que tiene el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras.</li> <li>• En la Sección III, se establece a partir del artículo 76 las facultades exclusivas del Senado de la República.</li> </ul>
<b>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Título Tercero establece la organización y las atribuciones con las que cuenta el Senado de la República.</li> <li>• En el capítulo quinto se definen la manera en que se organizaran e integraran las comisiones legislativas; estas se encuentran estipuladas en los artículos 85 al 105.</li> <li>• El artículo 86 señala que las comisiones ordinarias solo deliberan asuntos que sean de la misma naturaleza que la comisión.</li> <li>• El artículo 93 afirma que las reuniones que lleve a cabo las comisiones serán de carácter público, mientras así lo decidan los integrantes; asimismo podrán tener reuniones con miembros de interés o personaje que las comisiones consideren pertinentes para el desahogo de los asuntos.</li> </ul>
<b>Reglamento del Senado de la República</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este Reglamento comenzó a ser aplicable a partir de septiembre de 2010; su antecedente normativo se encontraba en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano.</li> <li>• El artículo 25 ratifica la conformación de los grupos parlamentarios como método de organización y que estos concurren en el funcionamiento de las comisiones legislativas.</li> <li>• La obligación de los senadores a cumplir con el trabajo en las comisiones, lo encontramos en el artículo 10 de presente reglamento.</li> <li>• En el Título Sexto, Capítulo I, Sección Primera, que están compuestas por los artículos 113-118, se encuentran las disposiciones que tiene el Senado para las comisiones y las ordinarias.</li> <li>• El Título Sexto conforma los artículos 113 al 159 señalan los requisitos que deben tener un secretario técnico en una comisión.</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo establecido en el Marco Jurídico del Senado de la República. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=7> el 20 de junio de 2016.

Con base en lo establecido en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos y en los artículos 119,120 y 121 del Reglamento del Senado se establecen los tipos de comisiones que existen en el Senado:

**Tabla 3. Comisiones del Senado.**

<b>Tipo de comisión</b>	<b>Función</b>
Ordinarias	Son los órganos que se encargarán de dictaminar los asuntos presentados por los senadores. Se encuentran divididas en temas específicos de política pública.
Especiales	La función de estos grupos de trabajo es realizar investigaciones o analizar temas específicos. Su creación es por acuerdos generados en la Junta de Coordinación Política con votación del Pleno.
Investigación	Dentro de la Ley Orgánica, estas son llamadas comisiones de carácter transitorio. Su labor se encuentra dirigida a un tema específico, para el cual haya sido creada. Su normatividad se encuentra en el artículo 93 de dicha ley.
Jurisdiccional	Esta comisión tiene la función de abordar asuntos que conlleven temas de procedimientos y responsabilidades a servidores públicos.

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> el 1 de septiembre de 2016.

A la fecha, la Cámara de Senadores, con base en lo establecido en su página electrónica, mantiene actividad con las siguientes comisiones *ordinarias*:

**Tabla 4. Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores (actualización LXIII Legislatura).**

1. Administración	33. Gobernación
2. Agricultura y Ganadería	34. Hacienda y Crédito Público,
3. Anticorrupción y Participación Ciudadana	35. Jurisdiccional
4. Asuntos Fronterizos Norte	36. Justicia
5. Asuntos Fronterizos Sur	37. Juventud y Deporte
6. Asuntos Indígenas	38. Marina
7. Asuntos Migratorios	39. Medalla Belisario Domínguez
8. Atención a Grupos Vulnerables	40. Medio Ambiente y Recursos Naturales
9. Autosuficiencia Alimentaria	41. Para la Igualdad de Género
10. Biblioteca y Asuntos Editoriales	42. Pesca y Acuicultura
11. Ciencia y Tecnología	43. Población y Desarrollo
12. Comercio y Fomento Industrial	44. Protección Civil
13. Comunicaciones y Transportes	45. Puntos Constitucionales
14. Contra la Trata de Personas	46. Radio, Televisión y Cinematografía
15. Cultura	47. Recursos Hidráulicos
16. Defensa Nacional	48. Reforma Agraria
17. Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	49. Reforma del Estado
18. Derechos Humanos	50. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
19. Desarrollo Municipal	51. Relaciones Exteriores
20. Desarrollo Regional	52. Relaciones Exteriores África
21. Desarrollo Rural	53. Relaciones Exteriores América del Norte
22. Desarrollo Social	54. Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe
23. Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	55. Relaciones Exteriores Asia-Pacífico
24. Distrito Federal	56. Relaciones Exteriores Europa
25. Educación	57. Relaciones Exteriores Organismos Internacionales
26. Energía	58. Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales
27. Estudios Legislativos	59. Salud
28. Estudios Legislativos Primera	60. Seguridad Pública
29. Estudios Legislativos Segunda	61. Seguridad Social
30. Familia y Desarrollo Humano	62. Trabajo y Previsión Social
31. Federalismo	63. Turismo
32. Fomento Económico	64. Vivienda

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo establecido en la página de la Cámara de Senadores. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=3&sm=1> el 21 de agosto de 2016.

La integración de cada de una de las comisiones ordinarias en el Senado se lleva a cabo mediante propuestas hechas por la Junta de Coordinación Política. Deben ser elaboradas con base en el principio de proporcionalidad y la pluralidad política. Cabe señalar que los grupos parlamentarios cuentan con la posibilidad de realizar planteamientos que consideren pertinentes para que los integrantes o los senadores propuestos para las comisiones sean respetados.

Cada comisión contará con una Junta Directiva que está conformada por un senador presidente y dos secretarios. Las restricciones normativas señalan que ninguna comisión puede tener menos de tres integrantes y no más de 15.

Asimismo, no podrá haber senadores que pertenezcan a más de cuatro comisiones. (Camacho 2013: 262)

Un hecho notable en todo régimen democrático es la centralización de las fuerzas partidistas en las comisiones. Un ejemplo claro son las contiendas por los grupos de trabajo más coyunturales, donde el cabildeo entre los mismos legisladores por estas comisiones se traduce en acuerdos políticos.

Lo anterior se demostró en la LX Legislatura (2006-2009), luego de que el mayor concentrado de asuntos legislativos se encontraba en las comisiones de Gobernación, Relaciones Exteriores, Puntos Constitucionales y Energía (Mirón 2010: 68). Dichas comisiones fueron negociadas por la Junta de Coordinación Política y la fuerza que tuvo más acceso a ellas fue el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (GPPRI).

Otro aspecto negociable se presenta durante el tiempo de trabajo de las comisiones en el Senado, ya que es notoria, en palabras de Benito Nacif (2000: 44), la poca capacidad con la que cuentan las comisiones legislativas para contratar a los cuerpos técnicos de apoyo o *staff*. Esto se debe a que muchos de sus integrantes tienen vínculos personales con la dirigencia de los grupos parlamentarios y no cuentan con una relación institucional con la comisión, así como con la experiencia legislativa o con la especialización en temas de política pública. En otras palabras, se puede hablar de un *dedazo* por parte del presidente de la comisión, ya que cuenta con la potestad de nombramiento.

### ***Los medios oficiales de difusión legislativa***

La estructura normativa es el hilo conductor que permitirá generar un camino para un correcto desempeño del ejercicio de los senadores dentro de las comisiones. Sin embargo, la labor que realizan los senadores dentro de estos grupos de trabajo se difunde a través de diferentes plataformas, como la televisión e internet.

Las actividades de las comisiones en el Senado de la República se registran en los medios que actualmente reflejan su labor, como la Gaceta Parlamentaria, el Diario de los Debates, la página oficial del Senado y, por supuesto, el Canal del Congreso.

La Gaceta Parlamentaria, como medio de difusión, tiene el propósito de informar a los legisladores sobre los asuntos a tratar en las sesiones respectivas y que se registran en las minutas, acuerdos e incluso informes por parte de los presidentes de las comisiones.<sup>6</sup> Por otro lado, el Diario de los Debates,

---

<sup>6</sup> En el Diario de los Debates, en su versión electrónica, el registro de las actividades de las comisiones legislativas como, por ejemplo, la remisión de los informes de labores es escaso e incluso inexistente. Los resultados obtenidos no muestran información antes del año 2000. En el caso de la Gaceta Parlamentaria, cuya información comienza a fluir, de manera sistematizada, desde el 1 de febrero de 2005; podemos encontrar no más de

definido por la Ley Orgánica del Congreso General como un órgano oficial que registra las sesiones del Senado, contiene información legislativa de las sesiones pasadas y en muchas ocasiones los informes que fueron presentados por las comisiones ante el Pleno de la Cámara.

La Gaceta y el Diario de los Debates tienen la finalidad de difundir los trabajos que se realizan en las sesiones del Senado o almacenar las versiones estenográficas de los posicionamientos de los legisladores, e incluso, adicionar informes de comisiones en su totalidad. Estos medios de difusión son considerados por las organizaciones como herramientas que proporcionan pocos elementos para considerarlos como fuentes para un Parlamento Abierto.

En los últimos años ha sido indudable la transición en el Senado, en lo que respecta a las nuevas tecnologías de información y de comunicación, con el objetivo de transparentar la función legislativa de la Cámara y de las comisiones. La página electrónica o sitio oficial es un instrumento que cuenta con los elementos básicos del trabajo parlamentario, como las sesiones mediante versiones estenográficas, los asuntos legislativos discutidos en las comisiones, así como las minutas y convocatorias a reuniones.

Otra de las fuentes de información con mayor consulta en el Senado, y que ofrece una sistematización de los asuntos turnados a las comisiones, así como de las minutas que se generan, es el Sistema de Información Legislativa (SIL).<sup>7</sup> Dicho sitio web pertenece a la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y es un medio que administra la información proveniente de las sesiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión. A través de su portal, el usuario puede acceder a información clasificada en asun-

---

30 resultados que hagan referencia a los informes de labores que emiten las comisiones legislativas. El registro más antiguo con el que cuenta esta base de datos data del año 2003, y no es periódica, lo que genera la duda acerca del cumplimiento de las comisiones con la responsabilidad de transparencia desde legislaturas pasadas.

<sup>7</sup> El Sistema de Información Legislativa (SIL) es una herramienta que tuvo su inicio como parte de la construcción de vínculos entre la administración pública del Poder Ejecutivo federal y la ciudadanía; la idea de implementación, de acuerdo con Herrera Medrano, es generar una cimentación de escenarios de pluralidad política y, al mismo tiempo, sean un enfoque de promoción en donde los acuerdos en las cámaras sin mayoría por parte de algún partido fueran una realidad; en otras palabras se pretendía aplicar la máxima que Vicente Fox pronunció el 1 de diciembre del año 2000: “El Ejecutivo propone y el Congreso dispone”. Desde 2002, y luego de un análisis del trabajo interno en la Secretaría de Gobernación, se formula la creación de un espacio entre la recién creada Subsecretaría de Enlace Legislativo y las cámaras del H. Congreso de la Unión. Luego de algunos consensos, el SIL se presenta el 19 de agosto de 2003 como una herramienta de trabajo para organizar y sistematizar la información que se genera del proceso legislativo y, con base en ello, apoyar la relación del gobierno federal con el Poder Legislativo.

tos, temas, diccionario de términos parlamentarios, iniciativas del Ejecutivo, así como consultar datos curriculares de los senadores. (Herrera, s.f.)

Hasta la actual legislatura, el SIL se ha convertido en una referencia que permite auxiliar a legisladores, cuerpos técnicos de apoyo e investigadores por ser uno de los primeros sitios en línea con rápida sistematización de la información.

Por último, el canal de televisión exclusivo del Congreso de la Unión también constituye uno de los elementos más importantes para la difusión, transparencia, rendición de cuentas y vinculación del Poder Legislativo federal con la sociedad.

El Canal del Congreso comenzó sus transmisiones en agosto de 1999. Sólo transmitía las sesiones en vivo de la Cámara de Diputados o Senadores. A la fecha, este canal ha ampliado sus transmisiones y ahora difunde las sesiones de las comisiones, los eventos que organizan ambas cámaras, noticieros y programas especializados sobre el acontecer parlamentario y la cultura democrática.

En agosto de 2015, el Canal del Congreso inició sus transmisiones a través de señal abierta en la zona del Valle de México. El entonces presidente del Senado, Miguel Barbosa, señaló que este medio “se ha encargado de reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria, permitiendo que el trabajo de los legisladores sea más transparente y comprensible para los ciudadanos mexicanos, quienes tienen el derecho de saber lo que pasa en su Parlamento.”<sup>8</sup>

Las fuentes de información mencionadas son, hasta el momento, las consultadas por algunos de los integrantes de las comisiones y cuerpos técnicos de apoyo. Cada uno de estos medios ha formado parte de los estudios hechos por organizaciones de la sociedad civil (OSC) y se han pretendido utilizar como herramienta de diagnóstico del Congreso mexicano.

## **Resultados del seguimiento de las OSC sobre el trabajo de las comisiones del Senado y las propuestas hacia un Parlamento Abierto**

Hablar de las comisiones y el seguimiento de sus actividades, en el caso del Senado de la República, es abordar un tema que pocas veces se ha visto reflejado, particularmente, en lo que respecta a datos abiertos e información pública.

Los resultados presentados por los diagnósticos hechos por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa y la Alianza para el Parlamento Abierto indican que las comisiones del Senado no cuentan con elementos suficientes para ofrecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y datos abiertos.

---

<sup>8</sup> Véase el documento *Discurso del presidente del Senado sobre el inicio de las transmisiones del Canal del Congreso*. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun\\_3258888\\_20150805\\_1438880415.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun_3258888_20150805_1438880415.pdf)

La Red Latinoamericana publicó en 2014 el último *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*, que realizó mediante una metodología que contenía un cuestionario de 477 preguntas en las que se abordan temas relacionados con las comisiones legislativas como: la asistencia a las sesiones de la comisión, las votaciones, las versiones estenográficas de las sesiones y los documentos que registre la memoria legislativa de las comisiones.

Sobre las comisiones en el Senado de la República, el Índice presentó las siguientes observaciones:

- No se cuenta con el acceso a los documentos que registran la asistencia y votación de los legisladores en las reuniones de su comisión.
- Existen pocas versiones estenográficas de las sesiones de comisión, ya que en diferentes ocasiones se graban o se transmiten por el Canal del Congreso.
- La Gaceta Parlamentaria y los micrositios web son utilizados como memoria legislativa, donde se registran las iniciativas o proyectos de ley, los dictámenes o resoluciones y las convocatorias a todo tipo de actividades de las comisiones.<sup>9</sup>

En lo general, y de acuerdo con lo señalado en el Índice y los cuestionamientos que se hacen al respecto, el Senado no tiene un marco normativo que establezca las obligaciones a las comisiones para generar versiones estenográficas, documentos sobre la votación de cada asunto tratado, mecanismo de deliberación, ni tampoco hay un formato digital o físico para la presentación de los documentos emitidos por las comisiones.

Asimismo, no se encontró una norma en la que se establezca la decisión de hacer públicos los asuntos a discutir en las comisiones; por ejemplo, un exhorto al Canal del Congreso para realizar la transmisión constante o la programación del día de las reuniones de la comisión.

Por otro lado, la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), en su diagnóstico para México, señala que las sesiones de las comisiones tienen excepciones en su accesibilidad y difusión de la información que se genera. Además, apuntan que la información difundida no funciona para evaluar y controlar el desempeño de las comisiones ordinarias.

El Senado, particularmente en su página electrónica, cuenta con información pública de los legisladores que conforman las comisiones, como la Junta Directiva, los integrantes de la comisión y en algunos casos los temas de especialidad de trabajo. No obstante, un camino a la evaluación y al cumplimiento de los aspectos que contiene el Parlamento Abierto es proporcionar, como

---

<sup>9</sup> Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, *Cuestionario para México*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B5DWbOhrOprMETseHNhQmdHVVRrUIRnd1pScEV0bzR0ODQw/edit> el 29 de julio de 2016.

señala María del Carmen Nava (2015), información relativa al funcionamiento de las comisiones, las votaciones, los mecanismos utilizados para la toma de decisiones, como son las investigaciones, todo con el propósito de robustecer la relación Poder Legislativo-sociedad.

Por otro lado, en los últimos años la Cámara de Senadores ha dado pasos encauzados a instituir nuevos elementos hacia la transparencia y la rendición de cuentas, así como para cumplir con los postulados del Parlamento Abierto. Uno de los primeros avances tuvo lugar en 2002, a través del foro El Senado de la República y la Sociedad Civil: Hacia una nueva relación<sup>10</sup>.

Dicho foro dio como resultado el llamado Consenso de Xicoténcatl: Compromiso entre Organizaciones Sociales y Senadores (Castillo, Cueva y Yllescas, 2005) en el que se establecieron los primeros acuerdos para implantar una relación entre la sociedad civil y su participación en políticas públicas, toma de decisiones y especialmente en las actividades del Poder Legislativo.

En abril de 2003, el Senado firmó el acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>11</sup>, que tenía como finalidad garantizar el acceso de todo ciudadano a la información que tienen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y de cualquier otra entidad.

Asimismo, el 22 de septiembre de 2014 el Senado ratificó su compromiso con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con la firma de la Declaración del Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México en el que se comprometió a impulsar diversos acuerdos que parten de la mejor comunicación y la integración de una metodología.

Algo que no podemos omitir es que el Senado aún se encuentra en un proceso de reestructura en el que las reformas necesarias para tener una Cámara con órganos administrativos y de trabajo fuertes, con apego a los ele-

---

<sup>10</sup> Los actores involucrados en la creación del Foro fueron la Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales y organizaciones de la sociedad civil como: Alianza Cívica, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Consejo de la Sociedad Civil, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A. C. y Oxfam Internacional, por mencionar algunas.

<sup>11</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de junio de 2002; sin embargo, el Senado de la República aprobó su aplicación hasta el 30 de abril de 2003. Entre los sujetos obligados a proporcionar información se encuentran: órganos de gobierno, comisiones y comités, los institutos de investigaciones legislativas, secretarías generales, tesorería y contraloría interna. [Cámara de Senadores, *Acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores*. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/APA\\_LFTAIPG.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/APA_LFTAIPG.pdf) el 16 de junio de 2015.

mentos de la transparencia y de la rendición de cuentas son piezas que siguen pendientes.

El diagnóstico presentado por la APA señala que, además del Senado y las otras instituciones representativas locales, el estado de Sonora es el único que registra versiones estenográficas de las reuniones de las comisiones ordinarias. Esto significa un paulatino proceso de reformas en algunos congresos y en donde el Senado puede tener una oportunidad de reformar.

### **Consideraciones finales. El reto de evaluar a las comisiones**

El Senado de la República, como parte del Poder Legislativo mexicano, cuenta con un sistema de comisiones bajo cánones instituidos a través de un marco jurídico comprendido por la Ley Orgánica del Congreso General y su respectivo reglamento. Las actividades desarrolladas por estos cuerpos de apoyo, integrados por legisladores de diferentes grupos parlamentarios, son trabajos preparatorios que el Pleno necesitará para legislar y controlar las actividades de la administración (Nacif, 2000).

El Senado, bajo su delimitación institucional, mantiene a los legisladores bajo un esquema jurídico donde las sanciones por omitir trámites legislativos, envío o elaboración de informes, e incluso comunicar acerca de sus actividades como funcionarios, son menores. Por otro lado, cuando existen elementos para el análisis de alguna comisión, se vuelve inaccesible al público y casi siempre se mantienen en el mayor sigilo posible.

Actualmente, los rubros que se han utilizado para generar un juicio acerca de las actividades que realizan las comisiones legislativas se fundamentan en información documental, como la lista de asistencia a las sesiones de comisión, las votaciones de los integrantes, las versiones estenográficas de las sesiones y los documentos que registran la memoria legislativa de las comisiones, como las actas.

Recordemos que mucha de la información generada por las comisiones es un punto de control del presidente de la comisión y, por regla no escrita, tiene la obligación de repartir la documentación que será discutida y ésta podría otorgarse incluso pocas horas antes de la reunión de la comisión. Bentham indicaba que todo lo que es público debe ser publicitado.

Una de las observaciones que no debemos olvidar es que, hasta ahora, no hay una evaluación que abarque a las comisiones del Senado, ni a ninguna institución representativa debido a que no hay mecanismos de estimación que indiquen más que valoraciones cuantitativas. Por ejemplo, cuando se hace referencia al desempeño de un legislador se habla de la evaluación a través de indicadores numéricos; pero en el caso de las comisiones, existen elementos que hasta ahora no se han modificado, y es que la falta de un criterio meto-

dológico para ofrecer la información ha puesto a estos grupos de trabajo en la mira de la opacidad.

Cuando se hable de la necesidad de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía por parte de las comisiones legislativas, se podría cuestionar acerca de quién tendría la obligación de establecerla. La respuesta recaería en algunos actores: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, los grupos parlamentarios o las propias comisiones.

Es definitivo que se tiene que realizar el sondeo de cada una de las iniciativas, el número de integrantes o *staff* que tiene cada comisión, las votaciones y sobre todo la asistencia de los senadores a las reuniones, así como los resultados que en su conjunto aprueben para ser más detallados acerca de los procesos de trabajo que realizan sus miembros. En síntesis, se debe hacer un llamado *check list*.

Además, se tiene que mantener la postura positiva que permita generar un *check list* de información a disposición de la ciudadanía y la evaluación que tiene que ir en dirección a un desempeño, y difundirla en ciertos centros de información que sean accesibles para quien lo desee<sup>12</sup> mediante datos abiertos.<sup>13</sup>

Es recomendable, e incluso necesario, que dentro de los mecanismos que puede ofrecer el Senado de la República con miras a establecer una labor con base en los lineamientos del Parlamento Abierto, se implemente un manual de procedimientos sobre transparencia en sus comisiones legislativas.

Este documento podría abarcar los elementos más importantes que giran en torno a la transparencia legislativa y de acuerdo con los ejes del Parlamento Abierto. Un punto importante que se debería contemplar es el establecimiento de un formato de reuniones, documentos, acuerdos, versiones estenográficas o transmisiones en vivo a través del Canal del Congreso y con archivos video-gráficos en internet.

La eficacia del parlamento se relacionará con la sociedad al demostrar el funcionamiento óptimo de las comisiones y sus integrantes con base en el

<sup>12</sup> Una realidad que se debe exponer es que en nuestro sistema político y por nuestra democracia a través de los partidos, toda información que se divulgue va tener fines políticos y que su uso en muchas ocasiones no es utilizada para la ciudadanía, sino como un esquema de golpe mediáticamente político.

<sup>13</sup> La organización no gubernamental llamada Transparencia Mexicana define el concepto de *datos abiertos* como la información a que cualquier ciudadano pueda acceder desde un portal web o de manera presencial. Esta clase de información tiene el objetivo de ser conocida y redistribuida de manera libre en la misma forma en que se presenta. Los datos abiertos también son conocidos como *open data* y usualmente la manera de distribución es mediante las nuevas tecnologías. De acuerdo con Transparencia Mexicana, es parte de los elementos que definen al Estado democrático con el fin de obtener un gobierno que rinda cuentas y que sea eficiente o eficaz en el cumplimiento de su mandato democrático.

cumplimiento de los acuerdos firmados por el Senado y las recomendaciones hechas por organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, un Parlamento Abierto implica una transformación cultural del servicio público. Adoptar esta política requiere de un compromiso constante de los órganos legislativos, así como de la sociedad, dispuesta a superar la indiferencia y apatía política. En tal sentido, sin voluntad política y sin apoyo de la sociedad, no será posible conseguir el éxito para su aplicación.

## Referencias

- ALCÁNTARA, M. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALIANZA por el Parlamento Abierto, (2015). *Diagnóstico del Parlamento Abierto en México*. México: IMCO. Recuperado de <http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagn%C3%B3stico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf> el 31 de julio de 2016.
- BENTHAM, J. (2006). *Tácticas parlamentarias*. México: Cámara de Senadores.
- CAMACHO, J. L. (2013). *El Congreso Mexicano*. 5ª. ed. México: Mesa Directiva, Cámara de Diputados.
- CÁMARA de Diputados. (2016). *Marco Jurídico del Congreso*. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> el 1 de septiembre de 2016.
- CASAR M. A., Marván, I. y Puente, K. (2009). *¿A quién le rinde cuentas el Poder Legislativo?* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: The William and Flora Hewlett Foundation. Recuperado de [http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Casar-Marvan\\_Poder\\_Legislativo.pdf](http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Casar-Marvan_Poder_Legislativo.pdf) el 17 de octubre de 2015.
- CASTELAZO, J. R. (2011). La transparencia como razón de Estado Republicano. En *Rumbos de la transparencia en México* (81-128). México: UNAM.
- CASTILLO, O., Cuevas, D. e Yllescas, P. (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en el Poder Legislativo*. México: Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A. C. Recuperado de <http://www.fundar.org.mx/> el 28 de agosto de 2016.
- DWORAK, F. (2015). El Parlamento Abierto y los retos de la evaluación a los órganos legislativos. En *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: parlamento abierto* (pp.65-86). México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- GARCÍA, M. (2002). *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. España: Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, España. Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/legislatura/papers/ICPS212.pdf> el 31 de julio de 2016.

- HERRERA Medrano, J. *La relación entre los Poderes Ejecutivo-Legislativo y el Sistema de Información Legislativa*. México. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/ReunionDGPOF/Textos/17.pdf> el 5 de agosto de 2015.
- INSTITUTO Nacional Demócrata. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. México: Autor.
- LUJAMBIO, A. (2013). *Estudios congresionales*. México: Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.
- MARTÍNEZ, C. y Sánchez, C. (2015). La agenda del Parlamento Abierto en el Senado de la República. En revista *Pluralidad y Consenso*, 24(5), 3-26.
- MIRÓN Lince, R. M. (2010). Gobierno dividido en México: el Legislativo ante una nueva lógica de poder. En *El Congreso de la Democracia* (55-76). México: Cámara de Senadores.
- NACIF, B. (2000). El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México. En *La Cámara de Diputados en México* (33-59). México: Cámara de Diputados.
- NAVA, M. (2015). Hacia un Parlamento Abierto en México: Una experiencia de evaluación. En *Parlamento Abierto. Logros y Retos*. Recuperado de [https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/pr\\_\\_logo](https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/pr__logo) el 1 de noviembre de 2015.
- PUENTE, K. (2011). Tendencias internacionales en la infraestructura ética: Transparencia, integridad y rendición de cuentas. En *Rumbos de la transparencia en México* (165-190). México: UNAM.
- RED Latinoamericana de Transparencia Legislativa. (2014). Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Recuperado de <http://www.transparencialegislativa.org/indice/> el 29 de julio de 2016.
- UVALLE, R. (2011). Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho. En *Rumbos de la transparencia en México* (129-164). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

# Acto parlamentario y órgano parlamentario. Elementos conceptuales para el conocimiento del trabajo del Congreso de la Unión y su control jurídico

---

LUIS RAIGOSA SOTELO<sup>1</sup>

## El acto parlamentario en el Derecho mexicano

### *La singularidad del acto parlamentario frente a otros actos jurídicos*

Para iniciar el estudio del concepto de *acto parlamentario* parece correcto abordar, en primer lugar, la cuestión de la singularidad o especificidad de un acto parlamentario frente a otra clase de actos jurídicos realizados por órganos del Estado. Se da por sentado que el acto parlamentario es una especie del género acto jurídico y que, en consecuencia, se trata de reconocer las características que definen a los actos jurídicos y, seguidamente, buscar las que singularizan a los actos parlamentarios. El breve estudio definatorio también supone completarse con la identificación y explicación de los requisitos propios del acto parlamentario, así como una clasificación de los mismos conforme a los criterios más adecuados.

Este camino es nuevo entre nosotros y por ello es conveniente tomar en cuenta la dogmática extranjera, particularmente la española, habida cuenta del fértil desarrollo del Derecho parlamentario que han logrado, así como la benéfica influencia que tiene en nuestro medio jurídico. No se pretende una transliteración de conceptos o contenidos de Derecho extranjero, sino que se advierte sobre la incorporación de elementos de la dogmática mexicana que sean necesarios para completar este estudio.

La literatura española ubica el trabajo del profesor Pérez Serrano Jáuregui (1981: 67-85) sobre el acto parlamentario —elaborado apenas en 1981, en la aurora del moderno constitucionalismo español, a tres escasos años de la expedición de la Constitución española vigente, en 1978— como un pionero esfuerzo para definir y desarrollar el estudio del acto parlamentario. En su análisis temprano, este autor estudia al acto parlamentario como una especie del acto jurídico, tomando como punto de partida el concepto de acto jurídico elaborado por el Derecho civil y desarrollado más tarde por la doctrina del

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador del ITAM. Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por el autor en el Instituto Belisario Domínguez.

Derecho administrativo. En consecuencia, el autor desarrolla su estudio del acto parlamentario iniciando el conocimiento del acto jurídico con la mirada propia de los civilistas, procesalistas o administrativistas de reconocido prestigio, como Carnelutti, Castán Tobeñas, García de Enterría o Tomás Ramón Fernández, principalmente. El enorme mérito de esta pionera obra estriba en aportar los primeros pasos para identificar la singularidad del acto parlamentario frente a otros actos jurídicos, pero particularmente los que realizan otros órganos del Estado ajenos al parlamento. Consecuente con su análisis, Pérez Serrano Jáuregui (1981: 76) afirma que el acto parlamentario es “[...] la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”. El contraste de este concepto con el que es propio del acto administrativo pone en evidencia la clara influencia que la doctrina del Derecho administrativo ejerció en Pérez Serrano Jáuregui y en general en la doctrina del acto parlamentario<sup>2</sup>, para lo que basta observar la definición de acto administrativo proporcionada por el influyente profesor español García de Enterría (citado en Pérez, 1981: 75), para quien este acto es “cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.”

Por cierto, un camino conceptual análogo sigue la doctrina mexicana sobre el acto jurídico. Esto se observa al recordar la definición que aporta el *Diccionario Jurídico Mexicano* cuando indica que el acto jurídico “es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones) y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido le concede el ordenamiento jurídico” (Cornejo, 1998: 99-101). La misma fuente aporta una definición muy amplia del acto administrativo cuando sostiene que por tal se entiende “[...] el acto que realiza la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces las autoridades legislativas y las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa”. Análogamente, de manera expresa sigue la teoría de la volun-

---

<sup>2</sup> La referencia a la influencia del Derecho administrativo en el Derecho parlamentario, con atención específica al acto parlamentario es común en los estudios parlamentarios en la dogmática española. Sólo como muestra pueden citarse Aranda Álvarez, E. (1988). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Serie Cuadernos y Debates. Núm. 77. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y García Martínez, M. A. (1991). *El procedimiento legislativo*. Serie Monografías. Núm. 10. Madrid: Congreso de los Diputados.

tad con apoyo en la doctrina francesa el ministro Pérez Dayán (2014), cuando afirma que los actos jurídicos son “actos voluntarios, productores de efectos y consecuencias de Derecho. “En la doctrina mexicana no es frecuente el estudio del acto parlamentario.<sup>3</sup> Resalta la definición del acto parlamentario, denominado dictamen legislativo, aportada por el acucioso investigador Miguel Ángel Camposeco (1997: 30-31), al cual le denomina “acto jurídico dictado por un órgano de gobierno colegiado, de composición democrática, singular y plurilateral, cuyos efectos crean, modifican o extinguen propuestas de normas jurídicas, a la vez que posibilitan la continuación del ejercicio de un conjunto de derechos o prerrogativas (parlamentarias)...”. No es la ocasión para analizar esta definición, aunque salta a la vista la necesidad de precisar algunos de sus contenidos o quizá incluso la de acortarlos.

Regresemos a la doctrina española. El contraste entre las definiciones invocadas permite encontrar que la diferencia específica que las distingue se encuentra en los elementos orgánicos y funcionales que delinear ambos tipos de actos jurídicos. En el caso del acto administrativo, el órgano que lo realiza forma parte de la administración pública, mientras que en el caso de los parlamentarios son órganos del parlamento quienes los llevan a cabo. Por otra parte, la fuente jurídica de poder reside en las atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a los sujetos integrantes de la administración, en el primer caso, mientras que los actos parlamentarios, para serlo, requieren apoyarse en las atribuciones y funciones que el Derecho otorga a los sujetos u órganos parlamentarios.

Con todo y tratarse de una definición muy sólida y de contar con el apoyo teórico de los autores de enorme prestigio citados por el autor, la de Pérez Serrano Jáuregui ha sido objeto de adecuaciones. Alguna modificación no menor ha venido del mismo espacio del Derecho administrativo, y que también ha impactado al campo parlamentario. En efecto, el profesor Luciano Parejo<sup>4</sup> admite como actos propiamente administrativos a los que contienen una expresión de voluntad, pero no a los de razón, de conocimiento o de deseo, a diferencia de la anterior posición de García de Enterría incluyente de estas cuatro posibilidades de contenido del acto. Esta importante variante de concepto del acto administrativo, que acota a los actos jurídicos con contenido

---

<sup>3</sup> Es el caso, por ejemplo, de Bátiz Vázquez, B. *Teoría del Derecho parlamentario*. Oxford, o Berlín Valenzuela, F. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, quienes no desarrollan la cuestión del acto parlamentario. Sin embargo, existe un artículo de Héctor Rafael Ortiz Orpanel con el título “El acto parlamentario”, publicado en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, si bien este ensayo es descriptivo, no analítico.

<sup>4</sup> Citado en Aranda, 1988: cita número 43 del Capítulo III: 113.

volitivo, también con influencia en el campo parlamentario, no es la única ni la última que ha repercutido en este último espacio normativo.

La alerta sobre la inconveniencia que resulta de extrapolar el concepto de acto administrativo al campo del Derecho parlamentario también ha sido puesta por el profesor Aranda Álvarez, quien enfatiza la importancia de considerar las diferencias entre los tipos de órgano en uno y otro ámbito de “ramas” del poder, la ejecutiva frente a la rama legislativa. Estas distinciones limitan seriamente las posibilidades de reproducción del concepto de sujetos de derecho propio de la administración pública, sin anteponer un estudio sólido de las peculiaridades que diseñan, que personalizan o singularizan a los órganos parlamentarios. Otra gran vertiente de distinción refiere al importantísimo aspecto de los procedimientos, que fija su atención en las particularidades del —o de los— que cumplen los órganos parlamentarios, tema éste, el del procedimiento, que se asocia naturalmente con los temas de acto parlamentario.

Sobre las cuestiones atinentes a los sujetos, advierte el autor en cita que “lo normal es que los órganos como la Mesa (la Mesa Directiva) o la Junta de Portavoces (equivalente a nuestra Junta de Coordinación Política) actúen favoreciendo los intereses de los grupos parlamentarios que tienen mayoría en el órgano colegiado”. En efecto, la actitud de parcialidad o partidista debe ser ajena, está jurídicamente vetada en el ámbito de la administración pública, en la cual impera, o debe serlo, la imparcialidad en la conducta de los titulares de los órganos. En abono de esta cuestión, recordemos que en nuestro derecho constitucional positivo se encuentra de manera expresa la prohibición de ejecutar conductas parciales de los agentes de la administración pública, y precisamente en el campo regulatorio de las responsabilidades de estos agentes, en la fracción III del artículo 109 de nuestra Carta Magna, la cual contiene los principios que soportan el correcto ejercicio de la función administrativa, cuando señala que “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

Pero de su atenta lectura parece correcto inferir que la aplicación de todos estos principios no es común con otros ámbitos del poder público, particularmente con el parlamentario. En un primer análisis puede entenderse que los principios de legalidad, honradez y eficiencia son aplicables a cualquier esfera del poder público. Sin embargo, la lealtad y la imparcialidad no pueden contener el mismo significado en el ámbito parlamentario que en el administrativo, habida cuenta de la naturaleza propia de los órganos legislativos de representación popular, impregnados de parcialidad y de expresiones de lealtad a las agrupaciones políticas, las cuales representan diversos intereses sociales y cargan visiones diversas del mundo.

La cuestión sobre las posibles diferencias entre los principios que inspiran o impregnan las funciones y quehaceres de los diferentes órganos del poder, en especial los que denotan las expresiones de lealtad e imparcialidad, requeriría un estudio puntual, aunque este lugar no ofrece la ocasión para su análisis. Particularmente con estos dos principios resaltados, vale aquí recordar que el actual desarrollo de nuestra democracia no puede hoy entenderse si no se considera el pluralismo político, que por definición implica particularismos, los cuales, a su vez, han encarnado normativamente en la figura de los grupos parlamentarios, central en el constitucionalismo de nuestros días. La propia determinación constitucional de las funciones de los grupos evoca la existencia natural de particularismos, al expresar en el artículo 70 que su objeto es “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”.<sup>5</sup>

Además de las apuntadas peculiaridades que el principio de lealtad pueda tener al interior del Derecho parlamentario, que lo distancia de otros espacios del servicio público, una más atiende al tema de las relaciones entre los órganos parlamentarios. Nos referimos a que entre estos no existe una relación de supra y subordinación, por ejemplo, entre una comisión parlamentaria y el órgano Pleno de una cámara, pues lo que al interior del complejo orgánico que forma el Congreso impera un tipo de relación “funcional y material” de competencias, la cual es ajena a las que se soportan en el principio de jerarquía, el cual define las relaciones entre diversos órganos de la administración.<sup>6</sup>

Adicionalmente a estas distinciones logradas a partir de elementos que caracterizan al Derecho administrativo, desde el campo del Derecho parlamentario habría que evocar, sin intención de desarrollar aquí sus elementos explicativos, los principios propios de los procesos parlamentarios, como el de la discusión, el de contraparte del gobierno, de publicidad, el de representatividad, el principio mayoritario o el de independencia. La invocación de

<sup>5</sup> Esta disposición siempre ha sido interpretada en el sentido en que también el Senado de la República cuenta con grupos parlamentarios, como lo evidencian las leyes orgánicas emitidas a partir de 1979.

<sup>6</sup> En abono de esta interpretación puede recordarse que el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos utiliza los términos “inferior jerárquico” y “superior jerárquico” en las fracciones VI y VII, respectivamente, para fijar las relaciones entre el servidor público y otros servidores públicos en lo que suele denominarse “cadena de mando” en la administración pública. A su vez, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos invoca el criterio de “nivel jerárquico” para imponer sanciones administrativas a servidores públicos federales, en el artículo 14, fracción III. También la Ley Federal de Procedimiento Administrativo hace uso de la voz “superior jerárquico” en varios de sus artículos. Véase estos ordenamientos en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consulta realizada el 13 de julio de 2016.

todos estos conceptos de doctrina parlamentaria haría resaltar con claridad las diferencias que singularizan los actos parlamentarios frente a los administrativos, reforzando así la conveniencia de puntualizar los que se cumplen por los órganos parlamentarios (Véase Manzella, 1987: 173-260).

Consecuente con su posición escéptica, a partir de una postura normativa alejada de las teorías de la voluntad que son más de corte *iusprivatista*, y también con distancia ante teorías obtenidas desde el Derecho administrativo, el profesor Aranda Álvarez (1998: 134) propone un interesante concepto de acto parlamentario. Para él, acto parlamentario es “el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario, por parte de las Cortes Generales, sus cámaras o uno de sus órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica”.

La definición aportada por el profesor Aranda apunta hacia un camino que implica un cambio de enorme significado en el estudio del acto parlamentario. Se trata de abordar, desde la teoría del Derecho, y ya no desde la doctrina del Derecho civil o del Derecho administrativo, el estudio del acto parlamentario.

De conformidad con los desarrollos aportados desde la teoría del Derecho contemporánea, la conducta o acción de los sujetos de derecho o personas jurídicas constituye uno de los conceptos jurídicos fundamentales. Estas nociones creadas por la ciencia jurídica para describir el derecho se caracterizan por no referirse a elementos empíricos; su significado se desarrolla a través de la historia jurídica en función de diversas concepciones del derecho; sus contenidos sirven de apoyo para ofrecer descripciones interrelacionadas; son el punto de partida para desarrollar otros conceptos jurídicos y se entienden como los “materiales de construcción del derecho” (Vázquez, 2007: 96 y ss.).

Podría admitirse que un concepto jurídico fundamental primario es el de norma jurídica. El profesor Kelsen ofrece una definición del derecho como un “conjunto de normas coactivas”, aunque en su construcción teórica desarrolla más bien el concepto de “sistema de normas coactivas”, puesto que las relaciones que se dan entre las normas conforman un sistema y no sólo un conjunto de ellas. Quizá otro concepto jurídico primario sea el de sistema jurídico.

Ahora bien, las normas que constituyen el derecho se refieren muchas de ellas a conductas de los sujetos jurídicos, esto es, los que el propio derecho reconoce como personas o seres que pueden realizar actos de derecho. No todas las normas jurídicas se refieren a conductas de sujetos de derecho. Algunas de ellas crean a los propios sujetos de derecho, otras fijan sanciones, algunas más establecen procedimientos para cambiar las normas jurídicas. En fin, encontramos en el derecho diversas normas que cumplen distintas funciones.

En particular, el concepto jurídico de conducta o acción se refiere a los actos de los sujetos de derecho a los cuales las normas jurídicas les señalan consecuencias que están establecidas en el propio derecho.

Puede entenderse que el acto parlamentario es, en principio, un acto o conducta realizada por un sujeto de derecho, y que está descrita por el propio derecho, por alguna o varias de sus normas. Pero es importante distinguir las normas reguladoras de conductas de otras normas denominadas de competencia. Las que regulan las conductas lo hacen de tres maneras: para el Derecho los individuos, o bien están obligados, o bien tienen prohibido realizar alguna acción, o bien el derecho les permite ejecutar la acción. Esto es, las tres modalidades de conductas jurídicas son la prohibición, la obligación y la permisión. Para el caso de las autoridades, en cambio, el derecho destina una modalidad de conducta diversa, la de facultar o autorizar la realización de una acción o conducta.

Las potestades o facultades han sido objeto de estudio en el campo de la teoría de las normas jurídicas. Algunos autores las asocian a un tipo de normas que la doctrina denomina normas de competencia (Véase Bulygin, 1991). Si bien no hay acuerdo entre diversos autores acerca de los elementos definitorios de esta clase de normas frente a otras, puede admitirse que las de competencia son normas “constitutivas”, pues regulan los elementos que hacen posible la realización de una actividad como, en el caso, el derecho. Una analogía que se utiliza con frecuencia y con provecho para explicar esta clase de normas es la que invoca las reglas del juego de ajedrez. En este, algunas de sus reglas establecen el mismo juego, lo constituyen, como ocurre, por ejemplo, con las reglas sobre el número de piezas, su colocación en el tablero, la forma de este, etcétera; otras reglas, en cambio, se refieren a las conductas de los jugadores, como, por ejemplo, el tiempo para realizar una jugada o la obligación de jugar con la pieza que ha sido tocada. Este segundo tipo de reglas son regulativas, ya no constitutivas, como las primeras. El profesor argentino Eugenio Bulygin (1991), siguiendo a Hart, entiende que las normas de competencia “[...] no imponen obligaciones o prohibiciones, sino que definen las formas en que se hacen los contratos, los testamentos o los matrimonios para que sean jurídicamente válidos, o las condiciones y los límites dentro de los cuales es válida una decisión de una autoridad jurídica (un tribunal o la legislatura). Si no cumplimos con estas normas, el resultado no es una sanción o castigo, sino nulidad, porque no se trata aquí de una infracción o un delito...”.

Pues bien, para esta postura teórica del Derecho, las conductas que se plasman o caen bajo el concepto de acto jurídico y, por lo tanto, también las que son actos parlamentarios, pertenecen o son el objeto del primer tipo de normas, las constitutivas. Esto es así porque los órganos o sujetos de derecho que realizan estas conductas, que ejecutan estos actos, tienen la potestad para ello y, al hacerlo, están realizando “jugadas jurídicas”, están ejecutando actos de derecho, están haciendo derecho.

Las consecuencias que derivan de esta construcción de actos parlamentarios asociados a las normas de competencia son muy importantes. Si el acto se

ejecuta de conformidad con las reglas jurídicas que lo regulan, el acto puede calificarse de válido. En cambio, si el acto o conducta del órgano no se apega a derecho, la consecuencia de ello es que el acto no puede ser considerado jurídico, puesto que se ha violentado una regla “constitutiva”, una regla que ha definido el juego jurídico-parlamentario. Por ello, la consecuencia jurídica es que el acto es inválido o invalidable, es anulable. Si se hubiera violentado una regla regulativa, procede una sanción, lo que se ejemplifica de manera muy clara con la noción de delito y pena; pero en el caso de las reglas de competencia, la consecuencia es la “no existencia jurídica” del acto en cuestión. Por ello, el acto de un órgano competente para determinar el incumplimiento de las reglas de competencia, las que otorgan potestades o facultades a los órganos de autoridad, en tanto que conforman los parámetros esenciales para identificar a los actos parlamentarios, se convierte en la hoja de la guillotina jurídica que haría nulos los actos que no satisfagan sus contenidos. La manera de determinar que una competencia ha sido violentada lleva al campo de los actos jurídicos que pueden ser impugnados y al estudio de la nulidad y anulabilidad de los actos parlamentarios. Hasta aquí tenemos que el acto jurídico que supone su ejercicio por una autoridad, por un sujeto de derecho público, es una facultad, que podemos denominarle también potestad. A esto podemos llamarle contenido formal de la conducta. Ahora bien, el contenido material de la conducta, esto es, que contiene el acto de ejercicio de la potestad o de la facultad, según la tesis normativista, consiste en la creación de una norma jurídica con contenidos específicos, habida cuenta que los “productos” o contenidos o resultados de las conductas de los sujetos de derecho son normas jurídicas. Según la tesis kelseniana, el Derecho es un sistema que regula su propia producción, esto es, la acción de aplicación de las normas jurídicas es, al mismo tiempo, un acto de creación de otras normas jurídicas. Así, por ejemplo, el ejercicio de la facultad de legislar por parte del Congreso de la Unión en materia minera constituye la aplicación de la facultad concedida por la fracción X del artículo 73 constitucional, que establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en materia minera, entre otras más. Pero la aplicación de la facultad establecida en esa fracción X se convierte, a su vez, en un acto de creación de normas jurídicas, pues al realizar su función legislativa el Congreso crea o modifica una ley minera. Este proceso de “aplicación-creación” continúa hasta llegar al último acto jurídico de una cadena de producción de actos jurídicos, cuyo contenido es únicamente el de aplicación, pero ya sin un efecto de creación normativa concomitante, como podría ser el acto de explotación de un yacimiento minero por una concesionaria titular de ese derecho (Véase Kelsen, 1995: 201 y ss.). El siguiente texto kelseniano es claro sobre esto:

<entra texto a bando>

[...] la Teoría Pura del Derecho define el concepto de acto jurídico como un acto con el que una norma es establecida (hablando figurativamente, crea-

da) o aplicada; y afirma que un acto es un acto creador o aplicador de derecho sólo si se corresponde con las normas que regulan la creación y la aplicación del derecho dentro del orden jurídico, esto es, si el acto en cuestión es establecido con fundamento en el orden jurídico. Que el derecho regule su propia creación y aplicación es una característica de este orden normativo como un sistema dinámico. (p. 65)

En la cadena de producción normativa lograda a través de la dinámica que se presenta al poner en juego las normas superiores que son aplicadas y permiten la creación de normas inferiores a través de la realización de actos jurídicos, algunos de ellos son cumplidos por un tipo de órganos o sujetos del derecho a quienes procede denominarles órganos parlamentarios. Como puede en principio aceptarse, las conductas normativas de los órganos parlamentarios tienen el contenido de acciones que ejecutan una facultad o potestad establecida en normas jurídicas. Aquí aparece otro concepto jurídico fundamental, el de órgano parlamentario, indispensable para entender el tema que ahora se aborda. Sobre los órganos parlamentarios nos pronunciamos en otro apartado, al cual remitimos.

Lo que aquí se requiere enfatizar es el tema de los efectos normativos, regulados por el Derecho, que devienen por la realización de la conducta jurídica. Dichos efectos son, como hemos dicho, la generación de una norma jurídica que resulta de la aplicación de la norma superior, por el sujeto de derecho. Esto es, la cadena normativa es una relación entre actos y normas, de manera que a cada norma le precede un acto creativo de ella, y a cada acto creativo le precede una norma que habilita para su ejecución.

Sin embargo, es correcto admitir que la ejecución del acto jurídico también puede carecer de la creación de una nueva norma jurídica sólo en el caso de que con él se cumpla la consecuencia final de la norma jurídica de competencia, habida cuenta que la conducta del órgano competente también se realiza en este supuesto último. Es decir, el concepto admite su aplicación a actos en ejercicio de la función de control parlamentario, como es el caso de, por ejemplo, la comparecencia de un secretario de Estado o el nombramiento de un magistrado electoral. En el primer caso, se trata de un acto de control *ex post*, en tanto que el acto de comparecer tiene el propósito de que algún órgano parlamentario revise la actuación del sujeto que comparece; en cambio, el segundo es un ejemplo de un acto parlamentario *ex ante*, habida cuenta de que en este segundo caso, el órgano que realiza el nombramiento cumple una función de verificar la calidad del sujeto jurídico que va a ser nombrado titular de un órgano, en el caso, de un órgano colegiado llamado tribunal electoral. En ambos casos, el acto parlamentario se cumple en tanto que se ejercita una norma de competencia, aunque es posible que no se genere con ello otra norma. Puede considerarse que una comparecencia no necesariamente generaría otra norma, aunque esto no es improbable, si se considera la posibilidad de la

responsabilidad del compareciente o la realización de otro acto parlamentario con la información aportada en el acto de comparecer. En el diverso caso del nombramiento del titular de un órgano jurisdiccional colegiado, este se entiende como la asignación de las facultades jurídicas a una persona física creando, con ello, un órgano jurídico específico, por lo tanto, parece correcto inferir que se ha creado una norma jurídica de competencia, pues el nuevo órgano jurídico está investido de poder para realizar actos jurídicos.

De conformidad con la exposición anterior, podemos considerar que un acto parlamentario es *una conducta o acción jurídica consistente en la aplicación de una norma de competencia, mediante la cual se crea una norma jurídica nueva o se realiza el acto final de aplicación de la norma de competencia, realizada por un órgano parlamentario en ejercicio de sus funciones.*

### **Los elementos del acto parlamentario**

A partir de la admisión del concepto de elemento de acto parlamentario como “las condiciones o requisito de validez del acto que le hace susceptible de producir los efectos jurídicos que le son propios”, según el *iuspublicista* italiano Mortati (García, 1991: 78 y ss.), la doctrina admite diversos tipos de elementos que conforman al acto parlamentario: subjetivos, objetivos y formales.

#### ***Elementos subjetivos***

Los elementos subjetivos refieren dos cuestiones fundamentales: competencia y voluntad. Por cuanto hace a la *competencia*, nos remitimos a lo afirmado en relación con las normas y el órgano que realiza el acto parlamentario específico. Pero en relación con la *voluntad*, como elemento subjetivo, vale nuevamente considerar la doctrina de las normas de competencia en relación con el elemento volitivo. ¿Se trata de una conducta análoga a las permisiones de las normas regulativas, es más bien una conducta obligatoria que no está disponible para los titulares de la facultad, o es una categoría diferente a las otras dos, con peculiaridades propias que acaso a veces se comporte como permisión, si hay algún grado de libertad del órgano para ejercer la facultad que le ha sido otorgada, y otras ocasiones el órgano parlamentario carece de margen de libertad y está constreñido a actuar si se dan los supuestos jurídicos para ello. La doctrina no cuenta con un criterio definido sobre esto. En nuestra opinión, las normas de competencia en el ámbito del acto parlamentario suelen ser interpretadas en el sentido de que los órganos parlamentarios gozan de un margen de maniobra para ejercer sus facultades. Por ejemplo, ante la posibilidad de establecer mecanismos legales que enfrenten la epidemia de obesidad y sobrepeso, el legislador puede asumir una actitud robusta y ordenar el etiquetado de los impuestos al refresco, de manera que la recaudación por este concepto se destine específicamente sólo al sector salud

para que desarrolle políticas públicas eficientes para enfrentar la epidemia; o bien puede asumir una actitud complaciente y fijar un impuesto para el consumo de refrescos pero sin establecer su etiquetado, confiando que el acto único de aumentar el costo al refresco, por sí solo, genere una disminución en su consumo y disminuya la epidemia. En realidad, este ejemplo muestra la disponibilidad del legislador en materia de protección del derecho a la salud.

Pero podemos considerar un ejemplo diverso cuando, por ejemplo, dentro del mismo cauce del ejercicio de la función legislativa, se identifica alguna disposición constitucional mediante la cual el legislador constitucional fija una obligación para el legislador secundario de emitir una legislación en materia de partidos políticos. En este segundo caso, es evidente que ya no existe disponibilidad para emitir dicha legislación nueva, aunque es verdad que los extremos del contenido de esta ley admiten todavía un grado razonablemente amplio de disponibilidad para el órgano legislativo.

Estas reflexiones permiten sostener que las facultades son una categoría diversa a las que se asignan a las conductas de los particulares, puesto que pueden consistir a veces en conductas obligatorias y otras en permisos. Adicionalmente, en el campo del acto parlamentario, aun en el caso de los actos obligatorios, puede estar presente algún grado de disponibilidad en su ejecución, diversa a la de los particulares o a la de otros órganos públicos.

¿Qué sentido tiene, entonces, los actos de expresión de voluntad de los actos parlamentarios como son las firmas en documentos en las iniciativas, dictámenes o proyectos de decretos, o las votaciones exigidas para asentar el sentido de un acto parlamentario? No es posible admitirlos solamente como requisitos formales, ciertamente, pero a partir de las consideraciones aportadas sobre la naturaleza de las normas de competencia pueden ser calificadas de expresiones de voluntad mediante las cuales se cumple una obligación o se ejerce una permisión, según sea el caso.

### ***Elementos objetivos***

La doctrina jurídica los describe como los requisitos que debe satisfacer el acto parlamentario para su validez. Estos elementos son el presupuesto de hecho, el objeto, el fin, la causa y el motivo. No existe, sin embargo, acuerdo sobre estos elementos y la doctrina también admite sólo el presupuesto de hecho, el fin y la causa. El presupuesto de hecho es el concepto abstracto conocido como supuesto normativo.

Un ejemplo en el campo parlamentario podría ser la presentación de una iniciativa al presidente de la Mesa Directiva como *presupuesto de hecho* para el turno. El *fin* es el efecto jurídico que señala la norma, por ejemplo, la presentación de un dictamen al presidente de la Mesa Directiva tiene el fin de someterlo al conocimiento del Pleno. El *objeto* es el contenido del acto parla-

mentario, por ejemplo, el contenido de las disposiciones legales que propone una iniciativa. La *causa* consiste en la relación entre la voluntad y el objeto del acto parlamentario, de nuevo podemos pensar en una iniciativa, pero con un contenido específico, por ejemplo, la regulación de los partidos políticos en una ley específica como instrumento para ordenar su organización y funciones. Finalmente, los motivos serían, con apoyo en el último ejemplo, acaso la carencia de orden de los partidos políticos.

El estudio de los elementos objetivos del acto parlamentario indica que es aquí en donde podría encontrarse el vínculo conceptual entre Derecho parlamentario y técnica legislativa.

### ***Elementos formales***

Se refiere a las condiciones de tiempo y lugar, en primer lugar, esto es, a la sede del órgano competente emisor del acto parlamentario, por ejemplo, en el caso de la toma de posesión del presidente de la república o las sesiones de la Cámara de Senadores. El tiempo alude a los actos en que son válidas las sesiones de un órgano pleno, por ejemplo. En segundo lugar, el mismo procedimiento de realización del acto parlamentario. Aquí hay que distinguir, según García Martínez (1991), los órganos ante los cuales se desarrollan, porque pueden no tener la misma significación o trascendencia los actos ante una comisión que ante el Pleno, pues los primeros son subsanables, mientras que ante el Pleno es más complicado. Por lo tanto, el acto en cuestión será analizado tomando en cuenta la fase del procedimiento y el órgano emisor del mismo. Por último, la forma de manifestación del acto parlamentario. Esta es escrita y expresa, normalmente, pero también oral. Existen pocas reglas al respecto, como, por ejemplo, que la expedición del decreto de una ley lleve la fórmula expresada en el artículo 72 constitucional: “El Congreso de los Estados Unidos mexicanos decreta”, o la incorporación de una exposición de motivos en una iniciativa, o de los razonamientos para justificar un dictamen o una minuta. Es importante considerar el significado de la notificación de actos parlamentarios normativos, que equivale a la publicación.

### **El órgano parlamentario**

José Ramón Cossío (2008: 15) aplica la teoría del profesor Kelsen para el desarrollo del concepto órgano parlamentario. Para ello define primero el concepto de órgano jurídico, luego el de órgano del Estado y finalmente el de órgano parlamentario. Un órgano jurídico para Cossío es “todo conjunto normativo que, a partir de las conductas realizadas por uno o más hombres (sus titulares), pudieran producir, a su vez, normas jurídicas crecientemente individualizadas.” Es posible entender que la relación entre estos tres conceptos es de género y especie, respectivamente, de manera que el órgano jurídico

es el concepto con una extensión mayor, que abarca a órganos del Estado y a otros órganos jurídicos que no tienen la condición de pertenecer al Estado, como es el caso de los órganos o sujetos particulares, o el caso de una sociedad anónima o una persona particular. A su vez, el concepto órgano del Estado admite a órganos propios de diferentes poderes, o bien, órdenes normativos, por ejemplo, el órgano Suprema Corte de Justicia de la Nación o el órgano Secretaría de Educación Pública, ambos pertenecientes al orden federal, o bien el órgano Tesorería de la Ciudad de México, que forma parte del orden jurídico de la Ciudad de México, entre muchos más que sería posible nombrar. En este universo de órganos del Estado se encuentran los que forman parte de lo que comúnmente se denomina Poder Legislativo federal, así como todos los órganos parlamentarios que integran a los correspondientes poderes legislativos de las entidades federativas de la república. El concepto órgano jurídico transcrito requiere ser distinguido del concepto titular de un órgano. Este último es una persona real, física o biológicamente identificada a quien el Derecho —en el sentido de normas o conjuntos normativos— le asigna derechos, potestades, poderes, facultades, responsabilidades orientadas a la producción de normas jurídicas, para lo cual lo “convierte” en persona u órgano jurídico. Este conjunto normativo configura el concepto de órgano jurídico. En palabras de José Ramón Cossío (2008: 24): “(e)l órgano, entonces, no es un señor X o una señora Y, sino el senador, el diputado, la sala de cierto tribunal superior o la mesa directiva de una legislatura local” (Cossío, 2008: 15). La distinción entre titular de un órgano jurídico y órgano jurídico permite, asimismo, que puedan “personalizarse” diversos órganos jurídicos en una misma persona biológicamente considerada, de manera que el señor X del ejemplo ofrecido por Cossío puede ser, al mismo tiempo, un abogado litigante, un titular de los derechos de propiedad de un automóvil, el titular de una cuenta de crédito bancaria y un profesor universitario, esto es, un proceso de personificación de distintos órganos jurídicos, y en esas distintas condiciones, estos distintos órganos pueden ser productores de normas jurídicas, por ejemplo, el abogado interviene en condición de patrono en un juicio, o participa en condición de parte vendedora en un contrato de compraventa, o como el emisor de un testamento, o el empleado y por ello, el titular de prestaciones laborales en un contrato con una institución universitaria. Nótese que en este ejemplo se advierte la posibilidad de que una misma persona física o biológica puede tener la titularidad de órganos privados y órganos públicos o del Estado, en los términos en que el derecho lo regule o permita, toda vez que el derecho le asigna diversas potestades o contenidos normativos.

Un siguiente paso que nos acerca al concepto de órgano parlamentario consiste en identificar cuando un órgano jurídico es un órgano del Estado. Estamos en presencia de órganos del Estado cuando el Derecho otorga a un titular o persona física o a un conjunto de personas físicas la facultad de

participar en el proceso de realización de actos creadores de normas jurídicas, las cuales son imputadas al Estado o a alguno de sus órganos. El punto de partida de este proceso de personificación es el concepto jurídico de “servidor público”. En este caso, por ejemplo, podemos apoyarnos en los conceptos normativos que ofrece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, al definir a los servidores públicos, si bien lo adscribe a la cuestión de las responsabilidades de ellos.<sup>7</sup>

El concepto de servidor público admite más de una clasificación jurídica. Por ejemplo, puede hablarse de servidor público civil frente al servidor público militar; asimismo, es posible diferenciar el concepto de servidor público federal frente al de servidor público estatal y también distinguirlos del servidor público municipal o servidor público de la Ciudad de México, habida cuenta de que esta es una categoría diversa a las tres anteriores. Finalmente, abordamos el concepto de órgano parlamentario. ¿Qué características autorizan para agregar el adjetivo “parlamentario” al sustantivo “órgano jurídico del Estado” como hasta ahora se ha venido presentando? Si buscamos los elementos que diferencien de manera específica a los órganos parlamentarios de otros órganos jurídicos del Estado las encontramos nuevamente en el Derecho. Lo que permite asignarle el adjetivo de órgano parlamentario a un órgano del Estado es el conjunto normativo que a un órgano que tiene esta última condición de estatalidad le asigna el Derecho, el cual ya no le es asignado a otros órganos del Estado. En consecuencia, la identificación de las disposiciones normativas que construyen a un órgano tal como el Congreso de la Unión o, como ahora veremos, a otros órganos que tienen diferente asignación de atribuciones o poderes jurídicos, como pueden ser el Senado de la República o la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, son las que nos permitirán identificar a un órgano estatal como órgano parlamentario.

La búsqueda de enunciados o disposiciones jurídicas para conocer a los órganos parlamentarios deriva de manera natural en otras consideraciones. Una primera cuestión apunta a que el concepto “órgano parlamentario” aquí referido no es construido por el propio Derecho, sino que es elaborado por

---

<sup>7</sup> El artículo 108 de la CPEUM define al servidor público, para los efectos de la determinación de responsabilidades, de la siguiente manera: *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.* Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> el 13 de julio de 2016.

la dogmática jurídica, esto es, a través de textos como el presente. Es decir, “órgano parlamentario” es un concepto de la ciencia jurídica que toma del Derecho elementos para explicar los contenidos de este, los cuales son normas, disposiciones y sus relaciones. Otra cuestión se refiere a que una vez que la dogmática o la teoría del Derecho o la teoría constitucional elaboran los contenidos explicativos del Derecho, dichos contenidos o conceptos se convierten en las “lentes” para regresar a las normas y otorgarles sistematicidad y comprensión. Otra cuestión más refiere que las disposiciones normativas que conforman un campo de conocimiento como el Derecho parlamentario o que definen y caracterizan al órgano parlamentario se encuentran en diversos ordenamientos que están interrelacionados en términos escalonados, así, la Constitución, la o las leyes, los reglamentos y otros ordenamientos propios de esta parcela jurídica como los acuerdos parlamentarios.

Tomando en cuenta lo anterior, observamos que un órgano del Estado es un órgano jurídico cuando algunas disposiciones de diversos ordenamientos, como los mencionados, esto es, Constitución, leyes, reglamentos, acuerdos y eventualmente sentencias u otras normas jurídicas, asignan a los titulares de esos órganos facultades para realizar actos creadores de normas, y estas normas son imputadas por el propio Derecho a los mencionados órganos a los que pertenecen sus correspondientes titulares. De esta manera, cuando la fracción VIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Senado de la República a designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre las ternas que le someta el presidente de la república, se entiende que los titulares del órgano denominado Senado de la República, llamados senadores, tienen el poder jurídico de realizar los actos regulados por el Derecho de alguna manera para cumplir la designación mencionada de los titulares de la Suprema Corte de Justicia, llamados ministros.

Los conjuntos normativos que establecen las facultades o poderes que tienen ciertos órganos, como el Congreso de la Unión o las comisiones del Senado de la República, entre muchos otros, son denominados órganos parlamentarios, término que ahora podemos identificar como órgano del Estado diferente a otros conjuntos normativos creadores de otros órganos del Estado, como es el caso de órganos jurisdiccionales o ejecutivos. Entonces, órganos parlamentarios son los que realizan las funciones o tienen asignadas las competencias o facultades jurídicas que la dogmática denomina funciones parlamentarias, a partir de las disposiciones o normas jurídicas.

Es importante ahora abordar una distinción muy interesante del autor citado entre órganos primarios o simples frente a los órganos secundarios o complejos. Toda vez que los órganos parlamentarios son los conjuntos normativos otorgados a los titulares de dichos órganos parlamentarios, y toda vez que los órganos del Estado participan en la creación de normas jurídicas, es correc-

to sostener que hay titulares de órganos parlamentarios que se confunden con personas físicas, y por ello se les denomina órganos primarios o simples, mientras que hay otros órganos parlamentarios que están integrados por los anteriores, esto es, por los órganos primarios o simples, y que por ello son denominados órganos secundarios o complejos.

Esto es así si observamos que, por ejemplo, en el órgano senador es posible identificar a una persona física; pero no es correcto señalar que la persona física es jurídicamente el senador, pues este es, como se ha dicho, un conjunto de atribuciones o facultades otorgadas por el Derecho. Naturalmente a la persona X nos parece natural señalarlo como “el senador”, sin embargo, volviendo al ejemplo anterior, la persona X es o puede ser —y suele ser— en realidad un conjunto de órganos jurídicos, no uno solo.

Al mismo tiempo, es posible observar que dicha persona X puede ser, de manera concomitante, el órgano senador y el presidente de una comisión parlamentaria determinada. En este último caso, es un órgano complejo, pero no colegiado. Es complejo porque mientras 128 “personas X” tienen cada una de ellas la condición de órgano jurídico llamado senador, solamente una de ellas tiene la condición de ser también presidente de dicha comisión parlamentaria. Esta segunda condición le otorga poderes o facultades diferentes que no tienen los restantes senadores integrantes de la misma comisión parlamentaria o de la totalidad del Senado.

El concepto de órgano colegiado o secundario refiere a los órganos parlamentarios que están integrados por órganos primarios o simples. En este segundo caso tenemos una importante variedad de órganos, por ejemplo, el propio Congreso de la Unión, habida cuenta de que la integración de los órganos denominados senadores y diputados en una misma sesión conjunta y dirigidos por una única mesa directiva, tiene asignados un conjunto de poderes o facultades propias para realizar o participar en la realización de normas jurídicas, esto es, se trata de un órgano parlamentario. El Senado de la República y la Cámara de Diputados son órganos secundarios colegiados. Lo son otros muchos como las comisiones de dictamen y las comisiones especializadas en otros campos, también lo son las mesas directivas. En fin, esta conceptualización de órganos parlamentarios nos lleva a la identificación de los tipos de órganos parlamentarios y su calificación, la que se realiza a partir normalmente de la identificación de sus funciones.

## **El control jurídico de los actos parlamentarios**

Hasta aquí se ha desarrollado un concepto de acto parlamentario soportado en la teoría del Derecho. Asimismo, se ha referido un concepto de órgano parlamentario muy adecuado para empatar con el concepto de acto parlamentario mencionado. Pero el análisis de acto parlamentario opera como una especie de

visión “hacia adelante” de la normatividad del acto parlamentario, puesto que se apoya en el proceso de producción del derecho. Con ello, podemos sostener la calidad jurídica del Derecho parlamentario, puesto que los elementos en que se sostiene son plenamente jurídicos. Sin embargo, cabe apuntar también un diverso tipo de visión de dinámica normativa, pero esta es “hacia atrás”, porque se refiere a la juridicidad del Derecho parlamentario en un sentido diverso, en cuanto los actos ya realizados por los órganos parlamentarios son revisables para calibrar si su juridicidad es correcta o adecuada.

Esta segunda manera de identificar la normatividad de los actos parlamentarios la podemos encontrar cuando el objeto de estudio es una especie de “cadena hacia atrás” de las normas jurídicas, puesto que ahora se trata de verificar la calidad de las normas jurídicas creadas mediante los actos parlamentarios, pero la verificación se realiza desde la perspectiva del control de la calidad jurídica de esas normas y por órganos diversos a los parlamentarios, concretamente los órganos jurisdiccionales competentes para ejecutar este tipo de controles jurídicos. Ahora estamos ante un ejercicio jurídico diverso que enfoca su atención a verificar la calidad jurídica de las normas que son el resultado de los actos parlamentarios, así como de los mismos actos.

La impugnabilidad de los actos parlamentarios atiende de manera importante al órgano que tiene competencia para conocer de las impugnaciones. Estas pueden ser planteadas ante un órgano superior al que emitió el acto, también ante el mismo órgano emisor del acto o ante órganos jurisdiccionales. Un ejemplo de impugnabilidad ante el mismo órgano emisor es la petición de ampliación de turno que se formula ante el presidente de la Mesa Directiva del Senado cuando una comisión considera que a ella también debió de habersele turnado una iniciativa y no se hizo así, por lo cual pide la ampliación de turno. Finalmente, ante los órganos jurisdiccionales, los cuales admiten varias posibilidades. En primer lugar, los actos legislativos, los cuales pueden ser impugnados tanto por la vía del amparo, como la de acciones de inconstitucionalidad; también procede la vía de las controversias constitucionales en los casos en los que la fuente del conflicto se encuentra en disposiciones legales que generan el motivo del disenso entre órganos por razones de conflicto competencial. No nos referimos a la impugnabilidad de actos de los órganos del Congreso de la Unión pero que no son parlamentarios, por ejemplo, los contratos celebrados por los órganos del Congreso.

Por último, haremos referencia a las cuestiones de nulidad o anulabilidad de los actos parlamentarios. Al respecto, la doctrina extranjera señala una característica al parecer común entre los órdenes jurídicos consistente en que, si existen violaciones al procedimiento, no procede su anulación en los casos en los cuales no se vea afectada la voluntad del órgano parlamentario; tampoco será anulable si el procedimiento no ha afectado la participación de las minorías parlamentarias, y finalmente no lo sería si no afecta la conexión del

Congreso con la opinión pública. En los casos contrarios a los anteriores, sí procedería la anulación del procedimiento.

La justicia federal mexicana es consecuente con este punto de vista. En efecto, para la Suprema Corte de Justicia, los vicios de carácter formal en el procedimiento legislativo son irrelevantes si no trascienden de manera fundamental a la norma, como lo justifica la siguiente tesis aislada:

Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio, cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que, si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario (Jurisprudencia, 2001: 438).

La relación entre causas no admitidas para declarar la trascendencia del vicio y su consecuente invalidez, como lo establece esta tesis no es clara, lamentablemente, pues para ello los vicios formales deben trascender de manera fundamental a la norma. Y la argumentación incorporando los ejemplos que la tesis utiliza es poco sólida para formar un criterio claro de aplicación de la interpretación de esta tesis. Sin embargo, es claro que la línea seguida por el tribunal se orienta a conservar la fuerza de los actos parlamentarios a menos que se trate de violaciones sustanciales.

Otra tesis análoga es la siguiente, en la cual el criterio es más claro que en la anterior, pues se apoya en la distinción de los actos a partir del momento del procedimiento en que son realizados, contrastando los de las comisiones parlamentarias, particularmente el dictamen y los que realiza el Pleno:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El

trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, debido a los mecanismos y etapas que lo integran. En ese tenor, la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria. (Jurisprudencia, 2004: 1111).

Con todo, estas tesis evidencian la importancia y el significado de los análisis sobre los actos parlamentarios y los órganos parlamentarios, pues constituyen los engranes conceptuales necesarios para sostener o derribar la juridicidad de los actos parlamentarios.

## Referencias

- ARANDA Álvarez, E. (1988). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Serie Cuadernos y Debates. Núm. 77. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BULYGIN, E. (1991). Sobre las normas de competencia. En C. Alchourrón y E. Bulygin. *Análisis lógico y Derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CAMPOSECO Cadena, M. Á. (1997). *El dictamen legislativo*, edición del autor, México.
- CORNEJO Certucha, F. M. (1998). *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM.
- COSSÍO, J. R. (2008). *Los órganos del Senado de la República*. 1ª. reimp. México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República.
- GARCÍA Martínez, M. A. (1991). *El procedimiento legislativo*. Serie Monografías. Núm. 10. Madrid: Congreso de los Diputados.
- JURISPRUDENCIA. (2001). 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, agosto.
- JURISPRUDENCIA. (2004). 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XX.
- KELSEN, H. (1987). ¿Qué es un acto jurídico? Trad. de Ulises Schmill. En *Isonomía*. Núm. 4, México: Editorial Fontamara.
- KELSEN, H. (1995). *Teoría pura del Derecho*. 8ª. ed. México: Porrúa.
- MANZELLA, A. (1987). *El Parlamento*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.
- NAVA Negrete A. y Quiroz Acosta, E. (1998.). *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM.
- PÉREZ Dayán, A. (2014). *Teoría general del acto administrativo*. 4ª. ed. México: Porrúa.

*Acto parlamentario y órgano parlamentario...*

PÉREZ Serrano Jáuregui, N. (1981). Hacia una teoría de los actos parlamentarios. En *Revista de Derecho Político*. Núm. 9, primavera.

VÁZQUEZ, R. (2007). *Teoría del Derecho*. Oxford University Press.

## Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos

---

RICARDO ESPINOZA TOLEDO<sup>1</sup>  
YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP), en 2002, se inició una nueva etapa en la construcción de un sistema de rendición de cuentas en México que se extendió a todos los estados de la república. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y las reformas posteriores han ido impulsando una concepción de la transparencia de acuerdo con la cual se promueve mayor apertura del proceso de toma de decisiones de los sujetos obligados y se precisan los alcances de la legislación. No obstante, a 14 años de iniciado el cambio, la transparencia aún no se consolida como una práctica que promueva la calidad de la democracia e impulse las prácticas del parlamento abierto.

En este capítulo partimos de dos preguntas para incursionar en la evaluación del estado actual de la transparencia en México y proponemos un conjunto de puntos de observación que nos permitirán aventurar respuestas: ¿por qué los congresos no alcanzan el grado de transparencia que corresponde a los parlamentos abiertos? y ¿a qué grupos dentro de la sociedad les interesa fomentar esta mayor transparencia?

Los puntos de observación nos permiten registrar las tendencias del debate alrededor del concepto y establecer un esquema para evaluar el desarrollo de las tareas de transparencia en el Congreso mexicano: como un valor público, como una tarea interna de instituciones y actores, como una ventana de información en línea, como una herramienta de inclusión social y como una acción de supervisión externa.

Transparencia es un concepto versátil y complejo, por ello, muchas de sus definiciones se centran en alguno de los aspectos que lo constituyen. En un intento por integrar sus diversas nociones, Finel y Lord (1999) la definen como: las estructuras legales, políticas e institucionales que permiten que la información sobre las características internas del gobierno y la sociedad sea accesible a los actores internos y externos al sistema político. La transparencia se incrementa a través de cualquier mecanismo que conduce a la exposición

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por los autores en el Instituto Belisario Domínguez. Una versión fue publicada como Cuaderno de Investigación de la Dirección General de Análisis Legislativa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

pública de la información objetiva acerca del gobierno, ya sea a través de la prensa libre, el gobierno abierto, las comparecencias o las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales.

La transparencia puede ser vista como un valor público que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones, ya que, al instrumentar procedimientos internos abiertos para la asignación y ejercicio de los recursos, las instituciones y los actores justifican sus acciones y sus decisiones. Cuando esos procedimientos toman en cuenta a los grupos organizados e interesados, la legitimidad se refuerza y si, además, se hacen acompañar de la supervisión externa, el sistema representativo y la participación social se complementan, enraizando así, un sistema de compromisos compartidos, esenciales en democracia. En esa perspectiva, los congresos tienen mucho que ganar con la transparencia.

### **Como valor público**

Como un valor público, la transparencia se considera como la práctica que permite contener la opacidad y la corrupción. En este caso vendría a ser sinónimo de honestidad e integridad, como lo opuesto a la secrecía (Ball, 2009). En este sentido, la transparencia está necesariamente ligada a la rendición de cuentas como un mandato público sujeto a los códigos vigentes. Aquí vale la pena hacer dos precisiones: la rendición de cuentas puede ser vista y analizada sólo como la exigencia institucional y social de llevar y presentar cuentas claras, como una contabilidad, o como un proceso proactivo por medio del cual políticos, servidores públicos y actores sociales informan, explican y justifican sus planes de acción, sus decisiones, su desempeño y sus logros, y se sujetan a las sanciones y las recompensas correspondientes (Ackerman, 2008). Diamond y Morlino (2005) hablan de rendición de cuentas como una obligación de los líderes electos de responder por sus decisiones políticas cuando son requeridos por los ciudadanos u otros cuerpos constitucionales. De acuerdo con los autores, esta obligación tiene tres características principales: información, justificación y castigo o compensación, que se observan a partir de un eje vertical y otro horizontal.

La rendición de cuentas vertical depende de estructuras de intermediación fuertes y bien establecidas, de una oposición vigilante y responsable, de medios de comunicación independientes y pluralistas, conscientes además de su función civil, y de una sociedad civil vigorosa, bien desarrollada, democrática y vigilante. En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, su efectividad implica el trabajo no de una sola agencia, sino de una red de agencias que incluye en el nivel más alto órganos judiciales comprometidos con la calidad de este ejercicio (Diamond y Morlino, 2005: XX-XXIII).

Con el propósito de evaluar la calidad, Mashaw (2008) propone fijar un régimen de rendición de cuentas que dé respuesta a seis preguntas: quién es el responsable o el que tiene que rendir cuentas y ante quién; de qué es responsable cuando es llamado a rendir cuentas; mediante qué proceso se puede asegurar que se rindan cuentas; qué criterios se usan para juzgar este proceso, y cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se están violando.

Otra de las tareas ligada a la transparencia como valor es la del acceso a la información: la capacidad de atender las demandas de información, la facilidad con la que los ciudadanos pueden obtener la información y el eficiente aprovisionamiento y la divulgación de información por parte de las instituciones y las organizaciones no gubernamentales (Mitchell, 1998). Este planteamiento concuerda con la idea de que no es suficiente para las instituciones que simplemente publiquen información, sino que es necesario que la ciudadanía tenga una participación activa en el proceso de construcción de la transparencia. En cuanto a los receptores, Piotrowski y Van Ryzin (2007) y Roberts (2006) indican que los programas diseñados sobre la transparencia no sólo deben ser pensados para reportarse a cuerpos de vigilancia, sino que deben proporcionar al público información entendible, utilizable y de calidad sobre insumos, productos y resultados. Así entendida, la transparencia es al mismo tiempo una construcción legal y una percepción pública que se mide a partir de la frecuencia con la que se consulta a la institución, el nivel de preocupación acerca de la secrecía y la percepción del grado de acceso a la institución (Ball, 2009: 300 y ss.).

La justicia es otro de los parámetros de evaluación del valor público de la transparencia. Margaret Levy sostiene que la institución de procedimientos justos y la capacidad de asumir compromisos creíbles aumentan la imagen de un gobierno confiable. Esto, a cambio, contribuye a la disposición de la ciudadanía al cumplimiento de las normas y al desarrollo de una reciprocidad ética (Levy, 1998). En este mismo sentido, Tyler (1997) encuentra que los gobiernos considerados como confiables, justos en sus procedimientos y respetuosos de los ciudadanos generan confianza a través del establecimiento de lazos públicos en los que la capacidad de comunicación juega un papel preponderante.

La información permite al ciudadano tener un parámetro de la capacidad con la que cuentan las instituciones para proteger a la sociedad en contra de los abusos de poder y lleva a que, bajo este esquema, ambas partes refuercen su obligación y su disposición a cumplir las reglas. El nexo información-confianza hace más fácil la coordinación entre los ciudadanos y el gobierno, además de reducir los costos de transacción, ya que todos encontrarán benéfico emprender acciones cooperativas. En esta lógica, la probabilidad de que los ciudadanos cumplan con las demandas del gobierno aumenta y también lo hace la base de apoyo político que este puede recibir (Braithwaite y Levi, 1998: 5).

En el caso de México, existen avances sustanciales en la construcción del valor público de la transparencia a partir de las reformas a la legislación sobre el tema: en su promulgación, en 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental otorgaba sólo una garantía de acceso: en el artículo 1 se estipulaba que su finalidad era “garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.” No obstante, con la reforma de 2015, la información se convierte en un derecho humano, ya que en el artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establece:

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.

Aunque esto significa un importante avance, en su vínculo con la rendición de cuentas aún no se ha logrado que la transparencia supere el estatus de acción contable que las instituciones le otorgaron a partir de la promulgación de la ley en 2002. Por dar algunos ejemplos sobre la manera en que esta tarea se desarrolla en los cuerpos legislativos, en el diagnóstico realizado por la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) en 2014, la mayoría de los congresos (70.6%) hace un registro de asistencia a las sesiones del pleno, pero sólo 38.2% registra en sus páginas web las votaciones en el pleno y en comisiones. El 100% publica el listado de las leyes vigentes y de los representantes, sin embargo, sólo 50% difunde su orden del día, 47.1% explica las funciones de los órganos de gobierno (Mesa Directiva, Comisión de Gobierno, conferencia) y sólo 29.4% explica los procesos legislativos y 2.9% tiene versiones estenográficas de los debates en comisiones.

Las cifras indican que, si bien es cierto que la legislación ha tenido buenos avances para alcanzar los estándares de un parlamento abierto, las acciones legislativas para ponerla en práctica distan de lograr esta meta. Hasta ahora la legislación y sus reformas han sido convertidas en una suerte de fortalezas legales que dan la apariencia, precisamente, de transparencia: se cumple con la formalidad definida, pero no con el propósito perseguido. Las reformas mismas ilustran parte de una historia interminable: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se transformó, en 2015, en una ley general. Una disposición como la de 2002 era jurídicamente suficiente para obligar a todas las entidades públicas federales del país a hacer

transparente la información, sin embargo, el cumplimiento parcial de la ley y, en algunos casos, su incumplimiento, condujo a otro ciclo de reformas con el fin de cerrar gradualmente el cerco ante las posibles evasiones y dar un mayor alcance a los preceptos.

Ante esto, lo que se esperaría a partir de la última reforma sería lograr lo que Merino (2016: 102) llama “transparencia proactiva” en la que estén disponibles todos los datos que, aun sin ser requeridos por los ciudadanos, ofrecen las instituciones para documentar sus decisiones, el uso de sus recursos y los resultados que obtienen. Todo esto con el objetivo de convertirlas en cajas de cristal sólidas pero transparentes y con el fin último de llegar al punto en que se deje de responder solicitudes de información, porque el ciudadano puede acceder de suyo a toda la información que necesita.

En el caso de los cuerpos legislativos no existe ni voluntad ni interés para alcanzar esta condición de “proactividad”, ya que el incumplimiento y la evasión de la ley, aprobada por los mismos cuerpos legislativos, han inhibido el avance de este valor público. Ahí donde se cumple con la formalidad de informar, la transparencia no ha pasado de ser un trámite que sólo se realiza de forma parcial o sesgada. La falta de información deja a unos y otros en una suerte de desprotección que deteriora la reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones respectivas y, desde luego, bloquea las acciones cooperativas.

Esta situación amerita evaluar la manera en que en las cámaras se definen y ponen en funcionamiento las tareas de información y nos lleva al siguiente punto de observación, el de la transparencia interna. Aquí, la mira está puesta en dos procesos distintos: en la operación administrativa de la institución y en la manera en que se toman las decisiones. Para el caso de los cuerpos legislativos, lo primero se refiere al ejercicio de su presupuesto y a su operación interna y, lo segundo, a la disposición de abrir al público los resultados y la evaluación del trabajo legislativo y la trayectoria de los representantes, así como la calidad y pertinencia de la información que la institución ofrece en línea.

### **Como tarea interna**

Dijimos al inicio que, como un valor público, la transparencia está vinculada a la rendición de cuentas; de la misma manera, como una tarea interna, se encuentra ligada a la fiscalización, esto es, a los procedimientos a través de los cuales se evalúan y revisan las acciones de los representantes populares, considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Se asocia también con la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la organización y con el cumplimiento de las funciones del Congreso. La fiscalización permite revisar y vigilar el uso de los recursos públicos, buscando hacerlos más eficientes y, en su caso, corregir las deficiencias gracias a la comprobación de la manera en que fueron utilizados y en la que cumplieron los objetivos propuestos. La

fiscalización permite detectar irregularidades en el manejo de los recursos públicos, por ello, es indispensable que cuente con mecanismos de sanción que aseguren la rendición de cuentas y contribuyan a garantizar que se cumplan los requerimientos u observaciones que se formulen al Congreso (Arteaga, 2003).

En México, la fiscalización ya estaba contemplada como un deber desde la legislación de 2002, pero la ambigüedad del texto permitió a los cuerpos legislativos eludir esta responsabilidad: el artículo 3° de esa ley reconocía al Poder Legislativo federal (cámaras de Diputados y de Senadores, Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos) como sujetos obligados, pero con la expresión “cualquiera de sus órganos”, los legisladores abrieron la posibilidad a una interpretación para exentar a los grupos parlamentarios, ya que formalmente no son órganos Congreso (Puente, 2016: 186).

La reforma constitucional de 2015 incorporó, explícitamente, como sujeto obligado, en igualdad de circunstancias, al Poder Legislativo y, a partir de esto, será el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) el órgano con facultades para revisar y, en su caso, modificar las resoluciones que hasta entonces habían tomado exclusivamente los legisladores respecto al acceso a la información parlamentaria. Esto obliga al Congreso, como a cualquier otra autoridad federal, a documentar todas sus actividades, además de obedecer al principio de máxima publicidad (Puente, 2016: 192).

Hasta ahora, el Congreso no ha procurado una condición óptima de transparencia debido a que el marco jurídico de las cámaras permite las prácticas de opacidad que se han venido institucionalizando. Puente (2016: 187-188) indica que, hasta antes de la reforma de 2015, la normatividad interna de los cuerpos legislativos fomentaba la opacidad en el uso de su presupuesto debido a que este se ejerce a través de los grupos y sus coordinadores, quienes no están obligados a justificar ni comprobar el ejercicio de los mismos. No hay, afirma, ejemplo más claro de la ausencia de rendición de cuentas respecto al uso de dinero público que el hecho de que en las cámaras del Congreso se compruebe el ejercicio de recursos simplemente con una firma de recibido.

De acuerdo con cifras de la Alianza para el Parlamento Abierto (APA, 2014), la información presupuestal y administrativa de los cuerpos legislativos, antes de 2015, se encontraba de esta forma: 64.7% de los 34 poderes legislativos hacen públicas sus contrataciones externas y 61.8% informa sobre su presupuesto aprobado y ejercido en general, pero sólo 8.8% publica el presupuesto aprobado y ejercido por legislador, por grupo parlamentario y por los órganos de gobierno de la Cámara. En relación con el patrimonio de los legisladores, la situación es: sólo 2.9% de las fichas de los legisladores contiene una versión pública de su declaración patrimonial y ninguna contiene una versión pública de declaración de intereses ni de las actividades de cabildeo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos (APA, 2014: 30).

La supervisión de los recursos del Congreso es un componente de la política en la democracia y, aunque la transparencia es una acción de supervisión que fortalece la confianza en el desempeño de las instituciones representativas, ha encontrado fuertes resistencias entre los legisladores. ¿A dónde van los recursos del Congreso federal y de los congresos locales en México? Borde Político e Integralia (2014), en un reporte acerca de La calidad del gasto de los poderes legislativos en México, 2007-2015, encuentran que hay mucho dinero gastado, pero poca transparencia. Y muestran que la constante de los presupuestos del Congreso mexicano, de 2007 a 2015, es la opacidad en cinco aspectos: en sus incrementos, en las subvenciones de los grupos parlamentarios, en los recursos utilizados para el trabajo en comisiones, en el reacomodo de partidas como las de viáticos y subvenciones y en la presentación de la información presupuestaria. La información sobre la ejecución del gasto de las cámaras no está especificada y no proporciona cuentas claras de los criterios y las formas de cómo se está ejerciendo el presupuesto asignado, refiere el mismo reporte.

La asignación de recursos a través de las partidas 3000, 3700, 3800, 3900 y 4000 (y la subpartida 3827) cobra mayor relevancia al considerar los grandes montos que escapan a la rendición de cuentas. Entre 2009 y 2012, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron mil 910 millones de pesos por ese concepto, sin que se conozca el destino de ese dinero. Sólo en el primer periodo de la LXII Legislatura (septiembre-diciembre, 2012), las asignaciones sumaron 510.39 millones de pesos (Borde Político e Integralia, 2014). Por su parte, Integralia (Reporte Legislativo número cinco) encontró que en la legislatura de 2012-2015, las subvenciones de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados fueron de 2,142.85 millones de pesos sin dar cuenta de su uso.

Así, uno de los mayores problemas radica en los recursos destinados a los grupos parlamentarios y a los legisladores, vistos individualmente: se conocen los montos agregados, pero no en qué y cómo se gastan. El tema de transparencia presupuestaria resulta de lo más paradójico en el Congreso, sobre todo si se considera que es de ahí de donde surgen las líneas y mecanismos para el seguimiento de los recursos que ejercen el Ejecutivo y la Federación en su conjunto.

En el Índice de Transparencia Legislativa, 2014, de Transparencia Mexicana, en la dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa, México aparece en sexto lugar, con sólo 21%, después de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y Colombia. “Llama poderosamente la atención que sea precisamente aquella información que se refiere a cómo se ejecuta el presupuesto público la que sea menos pública y más difícil de acceder” (Jaraquemada y de Luca, 2015: 104-105). Por acuerdos internos del Congreso, esos recursos no son fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación. Si miramos hacia los estados de

la república, por otro lado, la información acerca de la distribución de los recursos de los congresos locales es todavía menos accesible, como lo muestra el reporte de Borde Político e Integralia.

El manejo del dinero público es uno de los asuntos más problemáticos en nuestro país, porque es punto de partida y de llegada de la corrupción. Detrás de la corrupción está la transgresión de las leyes y de las bases de convivencia, además de la falta de información pública y la ausencia de transparencia en el manejo de los recursos también públicos. Por ello, el Congreso está llamado a ser un referente de transparencia.

La capacidad de evasión de la ley ha permitido la opacidad tanto en el ejercicio de los recursos públicos destinados a la administración de los cuerpos legislativos como en los recursos que se asignan a los grupos parlamentarios. El problema se vuelve más agudo cuando se le observa desde el ámbito político, que implica el propósito deliberado de actuar y decidir a favor o en contra de ciertos intereses sobre la base de la información que se posee y de los recursos que están en juego. Un caso ilustrativo es el del cabildeo legislativo que, además de no ser en sí una práctica abierta, conocida por el público y adecuadamente regulada, fomenta acciones ilegales como el soborno, la corrupción y el conflicto de interés. Otro efecto negativo es la distorsión de la razón de ser del sistema representativo, ya que, de la protección del interés general se mueve hacia la defensa de intereses particulares (Morales, *et. al.*, 2016).

El segundo elemento que sugerimos para revisar a la transparencia como tarea interna es el funcionamiento del Congreso, a partir de algunas propuestas de evaluación institucional que pueden ser aplicadas al trabajo legislativo. Stirton y Lodge (2001) identifican cuatro mecanismos para crear transparencia en las organizaciones: voz, representación, información y capacidad de elección (*choice*). La transparencia tiene lugar cuando las organizaciones promueven una toma de decisión visible, están abiertos al insumo público, le permiten al público la máxima elección de servicios y trabajan en cooperación con otras organizaciones con propósitos públicos comunes. La voz y la representación se refieren al proceso de creación de un servicio, mientras que información y elección se refieren a la puesta en práctica y a la provisión del servicio. En busca de complementar este esquema, Libich (2006)<sup>2</sup> propone, entre otras, la transparencia por procedimientos, que se refiere al proceso a través del cual se toman las decisiones. El uso de procedimientos formales de

---

<sup>2</sup> Con base en una elaboración sobre el trabajo inicial de Geraats (2002), Libich propone cinco tipos de transparencia: política/objetivos, económica, de procedimiento, de políticas y transparencia operacional. Las de política/objetivos, económica, de procedimientos y transparencia operacional tienen un impacto en el resultado y la implementación de la política.

votación, reuniones públicas y publicitadas, la grabación de las minutas de todas las reuniones, dice, son todos componentes de leyes impecables.

De acuerdo con estos parámetros, se puede decir que la transparencia de las actividades parlamentarias en México es deficiente. Por ejemplo, el artículo 93 de la Ley Orgánica del Senado establece que “las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate”, de tal forma que en el diseño normativo de dichas comisiones prevalece la idea de que solamente los legisladores son quienes cuentan con la capacidad para determinar si la sociedad tiene elementos para aportar información relevante al proceso parlamentario. Otros casos en que se inhibe deliberadamente la transparencia es el de muchos congresos locales, donde se impide la publicidad de los dictámenes de las comisiones legislativas, pues se argumenta que, en virtud de que solamente es una opinión que podría ser modificada en el Pleno, no debe hacerse pública sino hasta que se apruebe en definitiva (Puente, 2016: 189).

El siguiente punto que proponemos para observar las tareas de transparencia es el de la información en línea. Tauberer (2010) fundador de GovTrack.us, una página sobre el Congreso estadounidense considera que cada uno de los sitios de internet contribuye a involucrar más al público en el gobierno y cada uno educa al público en un modo único. Los sitios, dice, estarían desperdiciados si la información legislativa no fuera abierta: disponible en línea, en un formato adecuado para el análisis y la reutilización, y libre de ser compartida.

### **Como ventana de información en línea**

El usuario de la página web de las cámaras espera tener información actualizada y de calidad sobre el quehacer legislativo y conocer la trayectoria de los legisladores. En relación con el vínculo transparencia-información, Hobfauer y Cepeda (2005) enlistan estos atributos:

- a) la información debe ser de calidad, entendiendo esta como veraz, clara y oportuna;
- b) la información debe ser congruente: tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada;
- c) para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable para los ciudadanos.

La evaluación de la información en línea lleva, además, al requisito de visibilidad y, para ello, la afirmación de Ball (2009: 301) respecto de las políticas transparentes, bien puede ser aplicada a la legislación: una política es transparente no sólo si la meta es clara, sino si el impacto también lo es. Y es más probable que esto suceda cuando la información acerca de la política está disponible y es fácil de obtener.

En el caso del Congreso estadounidense se cumplen varias de estas condiciones, ya que existe larga tradición en cuanto a las tareas de información, que por lo demás se consideran parte intrínseca del trabajo legislativo. Los documentos de acceso públicos son los proyectos de ley, las resoluciones, las enmiendas y los reportes sobre las consultas que se hacen a las cámaras. En cuanto a las comisiones, se emiten informes sobre las reglas internas, los proyectos de ley y las resoluciones que competen a cada comisión y otros textos legislativos que puedan servir como base de futuras enmiendas; se publican, además, los avisos de las reuniones, las listas de testigos y sus testimonios, los avisos públicos, las enmiendas adoptadas en las comisiones y el registro de sus votaciones. Todos estos documentos tienen que cumplir con estándares definidos de publicación electrónica (<https://cha.house.gov/member-services/electronic-posting-standards>).

En ese país no sólo se cumplen las condiciones de acceso a la información, sino que existe una intención deliberada de evaluar y mejorar estas tareas. En 2009 se aprobó el Omnibus Appropriation Act, un proyecto de ley dirigido a evaluar a la Librería del Congreso y fomentar un mayor acceso a su información legislativa. La iniciativa fue el resultado del Open House Project Report que le proporcionó lineamientos a la Cámara de Diputados (*House of Representatives*) de cómo usar la mejor la tecnología en aras de la transparencia (Tauberer, 2010: 209).

En relación con la información sobre la trayectoria de los legisladores, los datos que deberían compartirse con los usuarios de la página son los siguientes: datos biográficos y profesionales de los miembros del Congreso, records de votación y estadísticas sobre la historia legislativa de cada miembro de la Cámara a partir de un criterio líder-seguidor basado en las iniciativas de ley que apoyó (Tauberer, 2010).

Si establecemos una comparación entre la información que el Congreso estadounidense brinda a sus ciudadanos y la que el Congreso mexicano les proporciona, la distancia es aún importante. Las cámaras del Congreso mexicano hacen públicos, en sus páginas electrónicas, los directorios de los integrantes de las comisiones, las iniciativas y los dictámenes. En cuanto a la trayectoria, al acceder a la página del Senado se puede saber quién es el legislador, su currículum, en qué comisiones está trabajando, cuál es su cargo, cuántas intervenciones ha tenido, cuáles

de sus iniciativas han sido aprobadas, cuáles están en proceso de dictamen, cuáles de sus puntos de acuerdo han sido aprobados y cuáles no.

En opinión de los propios legisladores “...el Congreso mexicano ha cumplido con creces la obligación de publicar la información citada; y en el caso del Senado, la Mesa Directiva, el Comité de Información y el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, así como la Comisión de Administración, han impulsado la mejora y actualización de la página electrónica” (Zoreda, 2010). No obstante, si se compara lo hecho aquí con los proyectos impulsados en Estados Unidos, puede decirse que el espectro de “cumplimiento” de las instituciones legislativas en nuestro país es limitado.

Las investigaciones académicas tampoco coinciden con las conclusiones optimistas de los legisladores con respecto a la información en línea. En el Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en el que se presenta un índice compuesto para medir el grado de asimilación y aplicación de la misma en los “otros sujetos obligados por la ley”, la Cámara de Senadores registraba un nivel medio en el índice compuesto (con 0.530) y la Cámara de Diputados, un nivel bajo (con 0.428). El CIDE concluye que: “Los dos órganos legislativos han fallado en los esfuerzos de publicación de información en internet. Esto es, ambas organizaciones no han sido capaces de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia [...], a pesar de contar con herramientas normativas que pudieran reglamentar el manejo de la información en dichas organizaciones” (Nava y Ortiz, 2011).

Un Congreso representativo es el que pone el ejemplo en transparencia presupuestaria y rinde informes públicos, completos, oportunos y desagregados de la asignación y ejecución del presupuesto de cada órgano, comisión, oficina, representante y grupo parlamentario. La información debe facilitar al ciudadano conocer las disposiciones, acciones y medidas administrativas en el Congreso, principalmente de los recursos asignados a los grupos parlamentarios y a los legisladores, en lo individual. Más aún, los cuerpos legislativos deben verse como espacios de inclusión social donde los ciudadanos participan en la discusión de los proyectos de ley, en la supervisión del trabajo legislativo y en la vigilancia del cabildeo.

Merino (2008: 241-242) refiere las decisiones y los procesos asumidos por los poderes a partir de su incidencia en los principios democráticos de respon-

sabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia institución. Afirma que este derecho supone la existencia de información a la que puedan acceder los ciudadanos, con independencia del modo en que se haya producido, mientras que la política implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre la base de la información que no solamente puede (eventualmente de forma potencial y aún selectiva) ser pública, sino de hecho lo es y debe serlo en cada momento.

### **Como proceso incluyente**

Regresemos a la propuesta de Diamond y Morlino (2005: XIII) sobre la rendición de cuentas vertical para comprender mejor la noción de transparencia a partir de la idea de inclusión. Resalta aquí la garantía para que los ciudadanos de manera individual y la sociedad civil organizada formen parte de los procesos y las instituciones políticas. Se asume que, si los actores tienen una oportunidad genuina de evaluar la actuación del gobierno serán, de hecho, capaces de hacerlo a partir de percepciones relativamente precisas de sus necesidades y preferencias. Se asume también que los ciudadanos, sea solos o como parte de un grupo, son los únicos jueces posibles de sus propios intereses y necesidades.

La finalidad de la transparencia inclusiva es fortalecer la democracia y el Estado de derecho al reforzar los mecanismos de consentimiento y asegurar que los criterios legales y las políticas públicas sean aplicados objetivamente (Mashaw, 2008). Bajo este supuesto, la transparencia se convierte en una compleja herramienta que contribuye a la buena gobernanza en cuestiones como la discusión y aprobación de iniciativas de ley. La idea de gobernanza como un proceso de empoderamiento de la sociedad a través de su participación en el espacio público implica un esquema de colaboración amplio cuyo objetivo es promover instituciones democráticas que sean más participativas que las que se organizan a través de la representación política y la administración burocrática. La propuesta sugiere el desarrollo de ejercicios deliberativos encaminados a resolver temas concretos donde los participantes encuentren razones suficientes para apoyar las acciones colectivas (Fung y Wright, 2003).

El propósito de la transparencia inclusiva no es sólo lograr apoyo para las decisiones legislativas a partir de la promoción de espacios de intercambio, sino ir un paso más allá, al incorporar a los actores sociales en la concepción y definición de iniciativas de ley. Al referirse a la democracia asociativa, Cohen y Rogers (2001) defienden la acción de las organizaciones de la sociedad a partir de tres factores: su mayor cercanía respecto de las demandas sociales, el conocimiento específico de los temas que se van a regular y el entendimiento de cambios que van surgiendo en torno a ellos. Por esas razones, las asociaciones pueden monitorear la aplicación de la ley y comunicar nuevos problemas a los cuerpos legislativos. Así concebida la relación gobernanza-transparencia,

puede ser vista como una alternativa o un complemento a los esfuerzos regulatorios públicos.

En el ámbito legislativo, el concepto de Congreso abierto implica una forma proactiva de concebir a la transparencia, en la que se involucra y se compromete a la ciudadanía en una conversación que permite confiar las libertades y los derechos de los ciudadanos, no sólo a la actuación de los profesionales de la política, sino a la virtud cívica de los propios ciudadanos, que se comportan como agentes políticos activos (Ortiz, 2010). Colocar a una institución en estado permanente de diálogo, hacer que se publiquen sus datos y que esto se haga de manera que permita que sean entendidos y usados por los organismos y personas; diseñar herramientas tecnológicas colaborativas y usarlas; escuchar lo que la gente dice de la institución, de sus servicios, de sus decisiones, exige que sean los legisladores quienes ejerzan el liderazgo de ese proceso de apertura (Manchado, 2010). ¿Por qué los legisladores frenan la inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la concepción y diseño de las leyes y en la evaluación de su desempeño? Peschard (2016: 61) afirma que:

Las tentaciones del poder por recurrir al secreto, por reservarse espacios de opacidad, son siempre fuertes, aun con mandatos constitucionales virtuosos, si estos no se traducen en lineamientos y procedimientos precisos y con la misma orientación. Los resquicios legales para desdibujar las obligaciones de transparencia son un recurso en manos de los legisladores para evitar el escrutinio de la sociedad, de ahí la necesidad de que se mantenga viva la constante intervención de las organizaciones sociales y del periodismo de investigación en transparencia.

En México, la participación ciudadana en temas legislativos dista aún de convertirse en un diálogo deliberativo en favor de la relación gobernanza-transparencia. En el estudio hecho por APA, bajo el principio de participación ciudadana se incluyeron variables como la regulación de las figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular; participación ciudadana en el proceso legislativo y en temas de presupuesto, e interacción entre ciudadanos y legisladores. Los resultados son los siguientes: de las 34 instituciones evaluadas, 82.4 regulan la iniciativa ciudadana y 73.5 la consulta popular; la participación ciudadana en el proceso legislativo es de 41.2% y en temas de presupuesto participativo, 5.9%; en cuanto a la interacción, el contacto directo del legislador con sus representados es de 26.5% y la existencia de un teléfono de contacto para la interacción entre ciudadanos y legisladores es de 76.5%, no obstante, sólo 20.6% de las fichas de los legisladores tiene redes sociales. Ninguna de las instituciones legislativas pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismos de interacción a dos vías en tiempo real (APA, 2014: 18, 26).

En opinión de uno de los miembros de la organización Fundar, a partir de una experiencia de muchos años de trabajo con el Poder Legislativo, se nota la ausencia de mecanismos eficientes, confiables y estables que permitan

incluir las preocupaciones de los ciudadanos en las actividades parlamentarias, en especial en el proceso legislativo. Si bien hay espacios y momentos en los que hay intervención de los grupos organizados, el grado de participación es variable: depende del tema a debate, de los recursos implicados y de la forma adoptada para la discusión (Ávila, 2016).

El último punto de mira nos remite a una de nuestras preguntas iniciales: ¿a quién interesa la transparencia? Lo hasta ahora expuesto nos lleva a afirmar que, ciertamente, no a los cuerpos legislativos. Algunos estudios sugieren que quizás se le esté pidiendo al Congreso algo para lo cual no tiene respuestas constructivas. En consonancia con Mayhew (1974), quien ve el diseño del Congreso para servir a los intereses electorales de los legisladores y “no para otra cosa”, Puente (2016: 199) afirma que en el Congreso mexicano y en los congresos locales, “sus integrantes buscan permanecer en el poder y para ello tienen la capacidad de ejercer el poder y el dinero en franca opacidad, para atropellar el derecho de acceso a la información pública y excluir a la sociedad de los procesos de toma de decisión”. Por ello el vehículo para establecer pesos y contrapesos entre la demanda de transparencia y la oferta de opacidad es la labor que ejercen las instituciones externas en la evaluación del trabajo legislativo.

### **Como supervisión externa**

Los analistas y los políticos generan transparencia en el diseño de una política a través de la evaluación que hacen de ella y de sus evaluaciones con respecto a las decisiones y resultados de la institución que las promueve. En este contexto, la transparencia es una tarea más compleja porque quienes deciden qué acciones se han de seguir y cómo usar esa información tienen a su vez una responsabilidad sobre su propia rendición de cuentas. Aquí la transparencia no se refiere a ningún problema específico de corrupción o secrecía, es más bien un componente de la buena política (Ball, 2009: 303). Por ello, es necesario que un segundo actor supervise su trabajo y el buen uso de los recursos públicos. Al Poder Legislativo le toca vigilar que los actores públicos y privados cumplan con la legislación sobre transparencia y también aprobar nuevas leyes que fomenten la transparencia. Lo primero se hace a través de las comparecencias de los funcionarios y lo segundo a través de iniciativas de ley y reformas que permitan afinar los mecanismos de supervisión y acceso a la información pública.

El artículo 93 de la Constitución mexicana establece que: “Los secretarios del despacho y los jefes de departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”. Las comparecencias de los funcionarios públicos sirven, a su vez, como mecanismos de transparencia y de control porque proporcionan información sobre la gestión administrativa y el uso de

los recursos, y permiten, además, verificar y analizar la buena actuación del encargado de la cartera.

A decir verdad, no es congruente que el Congreso sea el encargado de revisar y aprobar el presupuesto federal cuando el suyo carece de una fundamentación sólida y clara en los conceptos y montos de las partidas, para referir sólo uno de los aspectos abordados a lo largo del texto. Si de lograr la transparencia en la materia se trata, el Congreso debe cumplir tres propósitos: “1) garantizar la documentación de todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; 2) publicar información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, incluyendo indicadores de desempeño y los resultados obtenidos; y 3) hacer transparente el ejercicio de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios” (Borde Político e Integralia, 2014).

De 2002 a la fecha, la legislación se modificó, en 2007, para garantizar la privacidad de los datos personales y para unificar los principios del derecho de acceso a la información en las leyes de todos los estados de la república; en 2014, las reformas significaron un importante avance a favor de la rendición de cuentas con una ampliación importante de los sujetos obligados (IFAI, 2014:VIII-IX) y el reconocimiento de autonomía constitucional al IFAI, al que además se le asignó la facultad de revisar las resoluciones de los organismos garantes locales. La reforma de 2015 se encaminó al fortalecimiento de las condiciones del parlamento abierto, al plantear los criterios de operación de un Sistema Nacional de Transparencia, que contará con una plataforma en internet para que los ciudadanos puedan consultar toda la información pública disponible, que deberá ser aportada por organismos públicos autónomos, sindicatos, partidos y demás sujetos obligados.

La evaluación del trabajo parlamentario por organizaciones de la sociedad y por organismos internacionales es la otra faceta de la dimensión externa de la transparencia. En México existen numerosas organizaciones dedicadas a promover la participación pública con el Congreso a través de la sistematización de información proveniente de sus actividades y del análisis y evaluaciones sobre el trabajo legislativo.<sup>3</sup> La labor de esas asociaciones contribuye a que la

---

<sup>3</sup> En junio de 2009, el Congreso mexicano obtuvo una calificación de 1.3, de un total de 5, en el rubro de gestoría e información de labores, en la evaluación organizada por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). *Desempeño de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión*. Recuperado de [www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo](http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo). Este centro ha desarrollado una técnica que permite ocuparse del análisis y valoración del contenido y aplicabilidad de las iniciativas de ley, un proceso de evaluación que contiene dos partes: una cualitativa y una cuantitativa. La evaluación consiste en el análisis de tres categorías: Vigilancia al Ejecutivo, Facultades legislativas y Facultades representativas o de gestoría.

ciudadanía tenga a los legisladores en la mira de la rendición de cuentas. Esta sistematización permite hacer más asequible la información para quienes no tienen un conocimiento experto y entender los propósitos y los intereses que están detrás de las iniciativas de ley.

Muchas de ellas han trabajado en colaboración a lo largo del tiempo y, en 2014, bajo el nombre de Alianza para el Parlamento Abierto (APA), un Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, en donde se evalúan diez principios: derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos, accesibilidad y difusión, conflictos de interés y si legislan a favor del gobierno abierto. APA está integrada por Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y Equidad, Fundar: Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto Legislativo, OPI, Social-TIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

Estudios realizados por esas organizaciones explican algunas de las razones por las cuales la percepción ciudadana expresa desconfianza en los legisladores, a quienes ven como un grupo con intereses propios, es decir, alejados de los de la ciudadanía. En el índice de APA, en las dimensiones: labor del Congreso y participación ciudadana, México aparece en sexto lugar en el promedio general por país, con sólo 36%, después de Perú, Chile, Ecuador, Guatemala y Colombia (Jaraquemada y de Luca, 2015: 100).

## **Ideas finales**

¿Se puede afirmar, con John Kerry (2016), que la falta de transparencia ha debilitado al gobierno y contribuido a la constitución de un Estado frágil en México?

En nuestro país, la transparencia ha sido una garantía del Estado a través del artículo 6° constitucional, que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado y, para su ejercicio, todo órgano gubernamental se rige por los siete principios y bases siguientes: 1. máxima publicidad, 2. excepciones: la vida privada es confidencial: la Ley Federal de Acceso a la Información, reglamentaria del artículo 6°, lo precisa, 3. el acceso a la información pública es gratuito, 4. este acceso debe ser expedito, incluidos órganos autónomos, 5. preservar los archivos y publicar informes de gestión, 6. acatar los mecanismos definidos por las leyes y 7. la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que las propias leyes reglamentarias establezcan.

En el Congreso, su Ley Orgánica define diferentes mecanismos que se relacionan con la transparencia, como el canal de televisión del Congreso, el Diario de los Debates y las gacetas de las cámaras, así como los instrumentos de rendición de cuentas, la existencia de contralorías internas y la obligación de emitir informes. Existen otros ordenamientos que contienen disposiciones en torno a la transparencia, aplicables al Poder Legislativo mexicano, como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal, que lleva a cabo cada año como potestad exclusiva la Cámara de Diputados, y la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En 2003, la Cámara de Diputados emitió un reglamento para la transparencia y acceso a la información pública y el Senado, a su vez, un acuerdo parlamentario para aplicar la transparencia y acceso a la información gubernamental.

¿Qué faltaba en términos legales para cumplir con la transparencia? Esencialmente, nada, como, por otro lado, lo hace evidente la descripción anterior. No obstante, la Ley sobre Transparencia se reformó nuevamente en el año 2015 sin que el Congreso hubiera hecho esfuerzos por abrirse y acercarse a la ciudadanía. Como ha mostrado APA, la información que entregan los cuerpos legislativos en México es incompleta e insuficiente. Que el Congreso mexicano sea considerado ejemplo de transparencia por algunos organismos internacionales del que forma parte puede obedecer a que sus instrumentos de medición se nutren de la autoevaluación de los legisladores, en los que el informe contable, con el que se da cumplimiento formal a la ley<sup>4</sup>, elude el cumplimiento de los objetivos por ella definidos.

De acuerdo con un informe del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México alcanzó una calificación aprobatoria en el Índice de Presupuesto Abierto (IPA), al obtener 61 puntos y colocarse en la posición 23 del International Budget Partnership (IBP, Asociación Internacional de Presupuesto), promotor de esta iniciativa y del que México es socio. En un comunicado, el IFAI señaló que el país escaló 15 lugares respecto de las mediciones de 2010, año en el que obtuvo 52 puntos, ubicándose en el lugar 38. Destacó que este logro es, en parte, atribuible a los esfuerzos y compromisos adoptados en la Alianza por el Gobierno Abierto, de la cual el IFAI es fundador y promotor (<http://www.informador.com.mx/Ciudad de México>, 30 de enero de 2013). Como hemos expuesto, el argumento según el cual la actuación del

---

<sup>4</sup> Véase Unión Interparlamentaria. (2008). *Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*. Suiza.

Congreso se apega en todo a la ley de transparencia oculta el fondo del asunto. La transparencia tiene que dar respuesta a problemas políticos más complejos que el de sólo cumplir con parámetros estandarizados o avanzar posiciones en escalas internacionales.

Los congresos son órganos colegiados de representación política, plurales, en que los grupos tienen que negociar para producir los resultados legislativos buscados. La negociación es un método para construir los acuerdos que hagan posible los productos legislativos convenidos por los pactantes. Debido a que estos representantes tienen una agenda política propia que se combina con la de los partidos a los que pertenecen, su actividad legislativa va acompañada de funciones de gestión y atención a grupos de interés y, en el mejor de los casos, a los ciudadanos de su distrito. No obstante, la necesidad de asegurar sus carreras políticas se ha arropado de la secrecía, y la opacidad está diluyendo la ya disminuida legitimidad del Congreso. A pesar de más y mejores leyes que la combatan, la falta de transparencia ha encontrado eficaces subterfugios.

Por su persistencia en la era de la democracia, la falta de transparencia de los órganos legislativos puede tener una función relevante en los pesos y contrapesos del sistema político. Una perspectiva de análisis de la falta de transparencia, entonces, es su función política. En la época del sistema de partido casi único y la ausencia de partidos competitivos, la opacidad se convirtió en un atributo básico para mantener los compromisos de grupos políticos, un privilegio a cambio de la lealtad que contribuía a darle estabilidad al poder. La transición a la democracia introdujo importantes avances legales, pero sólo modificó parcialmente las viejas prácticas del autoritarismo.

Aquí cabría hacer eco de la reflexión de Jesús Silva-Herzog (2016):

Legislar ha sido la forma más popular de la evasión política. Para no hacer, normar. Con frecuencia la simulación ha adquirido entre nosotros formato legislativo. ¿Cuántas leyes han sido promulgadas para fugarnos de la acción, para desertar de la realidad? La historia de México ha estado marcada por esa fantasía de la proclamación. Decretar derechos sin preocuparse por los mecanismos que los hagan exigibles, proclamar ideales como si fueran reglas, trazar en ley la silueta de la justicia y confiar que esta formará cuerpo automáticamente. [...]. Pocas cosas han resultado tan nocivas para la construcción del Estado de derecho que esta persuasión oratoria. [...]. Esconder la inacción en la ley. Degradar la ley para convertirla en ceremonia fatua.

Es preciso pasar de las leyes y del diseño de estrategias a los hechos, al ejercicio efectivo de la transparencia. Para ello, es necesario fortalecer la transparencia como un proceso incluyente. Cuando la libertad de información y el acceso a los documentos públicos no sirven como principios rectores de las relaciones entre ciudadanos y funcionarios, entre representantes y representados, estamos ante una democracia deforme. El Congreso federal y los de los estados, como instituciones de representación ciudadana, son parte de ella. Las previsiones registradas en la Constitución Política y en las leyes y decretos encargados de regular el derecho de los ciudadanos a conocer la

gestión de los cuerpos legislativos y la obligación del Congreso de publicar, difundir y permitir un amplio acceso a los documentos que produce no han logrado consolidar la transparencia institucional.

Al generar, compartir y facilitar el acceso a la información se crean condiciones de participación y proximidad ciudadana a los procesos gubernamentales. La apertura informativa y la promoción de ejercicios de cooperación son componentes que favorecen la democracia de calidad. A su vez, la transparencia, como valor público, contribuye a desarrollar una cultura de confianza y de compromisos recíprocos entre representantes y representados.

La apertura de mayor y mejor información no puede ser vista como una amenaza para los legisladores ni para el sistema institucional, al contrario. Por lo demás, la puesta a disposición del público de toda la información también pública es una responsabilidad inherente a su trabajo. Vale la pena reiterar, para terminar, que la iniciativa de transparencia debe provenir de los propios cuerpos legislativos en aras de fomentar la rendición de cuentas o, al menos, para consolidar registros públicos que permitan ilustrar el estatus del quehacer legislativo. Y, en efecto, en México se tendría que asumir la convicción de que la mayor transparencia no sólo fortalece al gobierno, sino que contribuye a la constitución de un Estado sólido.

## Referencias

- ACKERMAN, J. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- ALIANZA para el Parlamento Abierto. (2014). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. México: APA.
- ARTEAGA, A. (2003). *La fiscalización superior en México, una aproximación al desarrollo reciente de control externo federal*. Tesis de licenciatura. México: El Colegio de México.
- ÁVILA, G. (2014). La participación ciudadana en el Poder Legislativo: un argumento para fortalecer la representación. En Alianza para el Parlamento Abierto. (2014). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. México: APA.
- BALL, C. (2009). *What Is transparency? Public Integrity*. Vol. 11 Núm. 4. pp. 293-307.
- BORDE Político e Integralia. (2014). *La calidad del gasto de los poderes legislativos en México, 2007-2015*. Recuperado de [www.opacidadpresupuestaria.mx](http://www.opacidadpresupuestaria.mx) el 27 de octubre de 2014
- COHEN, J. y Rogers J. (2001). *Associations and Democracy* Verso Londres.
- CENTRO de Estudios Espinosa Yglesias. (2009). *Desempeño de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión*. Recuperado de [www.ceey.org.mx/site/](http://www.ceey.org.mx/site/)

- políticas-públicas/evaluaciones-desempeño/evaluación-desempeño-poder-legislativo.
- DIAMOND, L. y Morlino, L. (2005). *Assessing the Quality of Democracy*, Washington: John Hopkins University Press.
- FINEL, B. y Lord, K. (1999). *The Surprising Logic of Transparency*. *International Studies Quarterly* 43. Núm. 2. pp. 315-339.
- FUNG, A. y Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* Verso. Londres.
- HOBFBAUER y Cepeda. (2005). *Transparencia y rendición de cuentas*. En Merino M. *Transparencia*. Libros, autores e ideas, IFAI, México.
- IFAI (2014). *Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20de%20Ley%20General%20de%20TAI%20PDF.pdf> el 9 de mayo de 2016.
- INTEGRALIA Consultores. (2014). *Reporte legislativo número cinco. Segundo año de la LXII Legislatura (septiembre 2013-abril 2014)*. Recuperado de <http://www.reportelegislativo.com.mx/reporte5.pdf>
- JARAQUEMADA, M. y De Luca, A. (2016). *Trabajo de la Red Latinoamericana por la Transparencia*. En Alianza para el Parlamento Abierto (2014). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. México: APA.
- KERRY, J. (2016). *Corrupción y seguridad*. Recuperado de [reforma.com](http://reforma.com), 13 de mayo.
- LEVI, M. (1998). *A State of Trust*. En Braithwaite Valerie y Margaret Levi, *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- MANCHADO, A. (2010). *Gobierno abierto. Una aproximación desde el Estado*. En C. Calderón y S. Lorenzo. *Open Government-Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores.
- MASHAW, J. (2008). *Redición de cuentas, diseño institucional y gramática de la gobernabilidad*. En J. Ackerman. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- MAYHEW, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Heaven: Yale University Press.
- MERINO, M. (2008). *Trasparencia como política pública*. En J. Ackerman. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- MITCHELL, R. (1998). *Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes*. *International Studies Quarterly* 42. Núm. 1. pp. 109-130.
- MORALES, S. et. al. (2016). *El cabildeo legislativo en México*, inédito.
- NAVA Gomar, S. O. y Ortiz F, J. M. (2011). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. Recuperado de [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx) el 16 de agosto.

- ORTIZ de Zárata, A. (2010). ¿Por qué esa obsesión con la participación ciudadana? En Calderón C. y Lorenzo, S. *Open Government-Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores.
- PESCHARD, J. (2016). La expansión de un derecho fundamental: El Sistema Nacional de Transparencia. En J. Peschard. *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PIOTROWSKI, Suzanne Van Ryzin, G. (2007). Transparency in Local Government. *American Review of Public Administration* 37. Núm. 3 pp. 306-323.
- PUENTE, K. (2016). El Congreso mexicano. ¿De la opacidad legislativa al parlamento abierto? En J. Peschard. *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ROBERTS, A. (2006). *Blacked Out. Government Secrecy in Information Age*. Nueva York, Columbia University Press.
- SILVA-HERZOG Márquez, J. (2016). *La evasión constituyente*. Recuperado de reforma.com, 16 de mayo.
- STIRTON, L. y Lodge, M. (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, p.p. 471-489.
- TAUBERER, J. (2010). Case Study: GovTrack.us. En Lathrop D. y Ruma R. O'ReillyEditoresOpen Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice.
- TYLER, T. (1997). *Social Justice in a Diverse Society*. Colorado: Westview Press.
- UNIÓN Interparlamentaria. (2008). *Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*. Suiza.
- ZOREDA Novelo, R. C. (2010). El acceso a la información y la transparencia en México. Un derecho garantizado por el Estado. Mesa Directiva del Senado de México. En *Transparencia y apertura informativa del Poder Legislativo*. Foro Internacional, Memorias, Colección Cuadernos de Transparencia, Núm. 18. Corporación Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional, Colombia.



# Parlamento Abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo

---

KHEMVIRG PUENTE<sup>1</sup>

## Introducción

El Poder Legislativo en México enfrenta nuevos retos en el contexto de una crisis de legitimidad de las instituciones en las democracias contemporáneas. Esta situación se debe a la incapacidad de los legisladores para adaptar su comportamiento y el diseño de la institución parlamentaria a los nuevos tiempos, a las circunstancias actuales de la vida pública y a las demandas y necesidades de la sociedad.

El objetivo central de este trabajo es identificar al Parlamento Abierto como una asignatura pendiente del Poder Legislativo en México y explorar dos instrumentos que contribuyen a la reconstrucción de la relación entre representantes y representados en el marco de la agenda legislativa y la actividad parlamentaria: las comisiones de peticiones encargadas de atender las demandas enviadas por los ciudadanos a través de plataformas digitales y las comisiones de ética y conducta parlamentaria. Estas son vistas como alternativas para su implementación en el Congreso mexicano en el mediano y largo plazos, para que contribuyan a sentar las bases de un proceso de adaptación institucional a estos nuevos tiempos. No son, de ninguna forma, una solución integral al problema de la credibilidad, pero sí representan una contribución y avance hacia el tipo de representación esperada en los tiempos actuales.

En este trabajo se argumenta que hay distintos factores que han contribuido a agravar la percepción de los ciudadanos sobre sus representantes y el desempeño parlamentario. Los legisladores actúan de forma congruente con la expectativa de sus aspiraciones políticas y atienden las reglas que establece el sistema de partidos centralizado y de elecciones, que permite que sean las

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en donde funge como coordinador del Centro de Estudios Políticos. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Agradezco el apoyo de mi asistente de investigación Carlos Zúñiga en la obtención de datos y sistematización de información para la elaboración de este texto. Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por el autor en el Instituto Belisario Domínguez. Una versión fue publicada como Cuaderno de Investigación de la Dirección General de Análisis Legislativa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

maquinarias partidistas las que determinen las candidaturas. Desde esas instancias se establecen mecanismos de premios y recompensas que incentivan la lealtad a las decisiones de las dirigencias de los partidos.

Por su parte, existen también prácticas parlamentarias, rituales y costumbres que se han institucionalizado a lo largo del tiempo que, a su vez, generan vicios en la actuación de los legisladores. En el nivel colectivo se puede identificar tanto la lenta institucionalización de los partidos y las legislaturas nacional y *subnacionales*, así como ciertas condiciones predemocráticas que imperan en organizaciones de poder público (gobiernos locales, sindicatos, partidos) como los dispositivos institucionales internos del Congreso y su administración burocrática, que incluye desde elementos simbólicos, reglas informales e incluso la normatividad sancionada legalmente para obstaculizar el acceso a la información legislativa y los procesos legislativos.

La conjetura de este trabajo es que en el proceso de evolución del Poder Legislativo en México y en la transformación de la idea de representación y pluralidad que se ha impulsado a través de las reformas políticas y electorales, el ciudadano continúa siendo un actor marginal del proceso legislativo a cargo del Congreso en México. La evidencia a partir de algunos eventos documentados mediante fuentes secundarias constata cómo el Poder Legislativo en México no ha sido capaz de adaptarse a su nuevo entorno.

El texto se organiza en dos secciones. La primera es una breve discusión sobre el problema de la calidad de la representación parlamentaria en la actualidad y los límites conceptuales del Parlamento Abierto y sus dimensiones; la segunda sección describe algunos rasgos de la evolución del Poder Legislativo en México en perspectiva comparada y cómo la democratización y pluralidad en el Congreso también se relaciona con la construcción de obstáculos para la apertura de los procesos parlamentarios.

## **Las características de un parlamento moderno**

La idea de parlamento no es aislada; no es un concepto transitorio, pues forma parte de una nueva idea de la democracia representativa. Durante varios años, analistas y críticos de las democracias contemporáneas han descrito estos tiempos modernos como el fin de la democracia representativa. Algunos autores, incluso, asumen que la crisis de la representación es de tal magnitud que no hay más viabilidad que los procesos políticos gocen de legitimidad desde las instituciones representativas. Algunos posmodernos, como Tormey o Keane, incluso han augurado el fin de la representación democrática y creen que los datos que lo confirman son los bajos niveles de confianza en las legislaturas y los parlamentos, el desprestigio de la actividad política y el desgaste de los funcionarios gubernamentales.

Esas ideas que auguraban el fin de la democracia representativa ya se esbozaban desde principios del siglo pasado con Lord Bryce, quien en su famoso ensayo sobre las democracias describe cómo, en casi todos los países de aquellos años, las viejas generaciones sentían cierta nostalgia porque los nuevos legisladores eran menos capaces y más frívolos, y los ciudadanos mejor calificados rechazaban la posibilidad de postularse a los cargos de elección, el respeto por el puesto de legislador era cada vez menor y, en consecuencia, la admiración por las instituciones representativas estaba en declive y eso se evidenciaba con el desapego de los ciudadanos por la política y lo político. El propio Bryce (1921: 377) creía que “la gente como un todo no puede poner atención a los detalles, y mucho menos ejercer sobre el Ejecutivo la supervisión necesaria para que se garantice una administración eficiente y honesta”. Esa descripción que parece exacta, incluso para estos tiempos, tiene una contradicción de fondo: las legislaturas no están en declive sino en su auge.

No sólo el modelo de representación política, a pesar de sus fragilidades, ha logrado ser la única vía democrática para que los países resuelvan sus disputas internas y se adopten decisiones colectivas, sino que los países no tienden a desaparecer sus parlamentos sino a crearlos, a fortalecerlos, a institucionalizarlos, a modernizarlos; en síntesis, a adaptarlos a los nuevos tiempos. De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial, en 2012 se registraba que 190 de 193 países contaban con alguna forma de institución parlamentaria que alcanzaba una suma de más de 46 mil legisladores nacionales. Es decir, a principios del siglo XX no parece que el declive lleve a la desaparición de las legislaturas sino a su afianzamiento, a su consolidación y a su centralidad en los sistemas políticos.

Una cosa es tener parlamento y otra tener democracia. Una cosa no necesariamente implica la otra. Muchos países, México entre ellos, tenían representantes populares, tenían procesos electorales o tenían partidos políticos y competencia electoral, pero no les garantizaba un ejercicio democrático del poder legislativo. Esto nos lleva a una paradoja de las democracias contemporáneas: ¿Cómo se explican los bajos niveles de aceptación a la labor legislativa y el fortalecimiento de las legislaturas? Es un asunto similar al de la paradoja de Fenno, que describe cómo el pueblo estadounidense odia a su Congreso, pero son fieles a sus representantes. La paradoja de las democracias es que la ausencia de legitimidad en las instituciones representativas sí puede derivar en una crisis institucional y en el fracaso del modelo representativo y, en consecuencia, en la democracia misma.

Es posible adaptar las legislaturas a los tiempos actuales. La modernización de los parlamentos sigue siendo una tarea en la que algunos países han transitado gradualmente, como el Parlamento español, el británico o el Congreso estadounidense, mientras que otros, como algunos de América Latina, que se examinarán más adelante, muestran resistencias a la adaptación a los

tiempos de una sociedad abierta y exigente, pero, a su vez, desencantada y crítica, lo que ha hecho que los rezagos sean más notorios. Así, la modernización parlamentaria es un proceso de adaptación a las exigencias del contexto del mundo moderno, global e informado.

Beetham (2005: 45-63) afirma que son tres dimensiones las que evidencian el declive de la política contemporánea y la crisis de las democracias: el declive de la autonomía gubernamental, ya que la agenda pública cada vez está más sometida a presiones de grupos de poder y menos a las demandas de la ciudadanía; la segunda dimensión se refiere al declive de la capacidad gubernamental, ya que ni los modelos económicos ni las políticas públicas que se derivan de ellos han podido atender los principales problemas de la sociedad contemporánea; el problema último es el de la credibilidad en las instituciones. El informe *Latinobarómetro* informó en 2015 que la región no sólo desconfía de las instituciones de la democracia, sino que ahora se ubica en el nivel más bajo de los últimos veinte años.

Ante este escenario, la Unión Interparlamentaria tomó cartas en el asunto y buscó alternativas para ofrecer un conjunto de herramientas a los legisladores y las legislaturas. Se ha discutido ampliamente este problema de legitimidad institucional y confianza, por lo que la modernización de los parlamentos debe tener objetivos concretos y plenamente evaluables. Son siete las características que debería tener cualquier congreso que se adapta a los nuevos tiempos.

- a) Ser representativo. Esto supone que la integración de la legislatura no sólo refleja la voluntad de los electores en las urnas, sino que existen reglas institucionales para garantizar que la integración sea lo más cercana posible a la configuración social de la comunidad en cuanto al origen étnico, pluralidad ideológica y diversidad territorial.
- b) Ser transparente. La transparencia de una legislatura implica hacer disponible, sin restricciones, la información que se genera en la institución como parte del cumplimiento de sus responsabilidades.
- c) Rinde cuentas. Sus integrantes y sus órganos están obligados a informar, explicar y justificar sus acciones ante la ciudadanía que, a su vez, cuenta con los instrumentos necesarios para modificar el comportamiento de los legisladores.
- d) Es eficaz. No sólo atiende las demandas que los ciudadanos le plantean por diversas vías, sino que responde a ellas de forma oportuna en el tiempo.
- e) Es profesional. Cuenta con personal profesional altamente especializado para el apoyo del trabajo en sus órganos internos, sean comisiones, grupos parlamentarios, órganos de gobierno y estructura burocrática; se privilegia la experiencia y los antecedentes profesionales de los legisladores para la designación de tareas internas, como la integración

- y presidencias de comisiones u otras responsabilidades del trabajo parlamentario.
- f) El comportamiento de los legisladores se funda en principios de ética parlamentaria para evitar el conflicto de interés y, en caso de infringir dichos principios, existen procedimientos para la sanción de ese tipo de conductas.
  - g) Es abierto. Su actividad está abierta a la participación del público e interactúa mediante diversos canales de comunicación. El proceso legislativo se enriquece con la participación de actores externos y en todos los procesos parlamentarios se garantizan distintos mecanismos de participación de la sociedad, sea vía remota por medios digitales o directa en los recintos parlamentarios.

La conjunción de características es lo que moldea a un parlamento moderno, es decir, uno que se actualiza y se encuentra en sintonía con los tiempos en que la sociedad puede seguir la actividad parlamentaria en tiempo real. Es muy importante señalar que la incorporación de la sociedad en el proceso legislativo no supone de ninguna forma suprimir la tarea del legislador, ni limitar su libertad; por el contrario, se busca legitimar las decisiones mediante la búsqueda de mayores consensos que no se limitan a la construcción de mayorías legislativas mediante coaliciones de partidos.

La idea del Parlamento Abierto está fundada en la existencia de tres pilares que lo sostienen: una política de transparencia y rendición de cuentas; la participación y colaboración de la sociedad de forma constante e ininterrumpida— que contemple el uso de plataformas digitales interactivas— y el comportamiento de sus miembros que se basa en estándares de ética parlamentaria. El tema de la transparencia y la rendición de cuentas ha sido abordado con relativa amplitud (véase Casar, Marván y Puente, 2010), pero no así el del uso de plataformas digitales para interactuar con los ciudadanos ni el de los estándares de ética parlamentaria. La siguiente sección abona en la discusión de ambos pilares y cómo se han incorporado al proceso parlamentario en México, siempre en perspectiva comparada.

## **Dos dimensiones del Parlamento Abierto: accesibilidad y ética parlamentaria**

El Parlamento Abierto es, antes que nada, una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados. Es una forma distinta de hacer política que se distingue porque pone al ciudadano en el centro de las decisiones. El ciudadano no es más un espectador del proceso político, sino el actor central del mismo.

Cuando se habla de la viabilidad de la democracia es porque hasta ahora se reconoce en esta fórmula a la opción “menos mala” para resolver las

diferencias al interior de una sociedad. En la vieja idea de la representación democrática, los ciudadanos participan del proceso político en un momento estelar: las elecciones. Ahí expresan sus preferencias, eligen plataformas políticas o sancionan/premian a sus autoridades. Es algo que podría denominarse “Representación 1.0” y que se distingue porque los oficiales electos adoptan decisiones en nombre de los ciudadanos y su desempeño es evaluado por la sociedad al final de los ciclos electorales. Este tipo de representación es lo más cercano a la vieja idea de Edmund Burke, para quien los ciudadanos no estaban suficientemente capacitados en los complejos temas que le tocaría legislar en el Parlamento y, por lo tanto, su participación estaba muy limitada e incluso era poco recomendable, pues no veían por los intereses comunes, sino sólo por los propios. Esto es radicalmente diferente cuando se adopta la idea del Parlamento Abierto, pues pone al ciudadano en el centro de la actividad parlamentaria, no sólo en términos discursivos, sino mediante la intervención directa de la sociedad. Ese nuevo modelo de quehacer político en el ámbito parlamentario podría denominarse “Representación 2.0”.

En esta nueva versión de la representación política, los legisladores tratan de emplear todos los recursos institucionales y personales disponibles para informar, explicar, justificar e incorporar a los ciudadanos en las actividades de la organización.

### ***Un ejemplo de accesibilidad: los comités de peticiones***

Uno de los instrumentos más efectivos en los años recientes en los parlamentos es la creación de comités de peticiones que se establecen para abrir las puertas para que los ciudadanos puedan colocar asuntos en la agenda legislativa que no necesariamente han sido discutidos o presentados por los partidos o los legisladores. Un comité de peticiones suele ser una comisión ordinaria permanente dentro del sistema de comisiones legislativas que se encarga de validar las solicitudes recibidas y turnarlas a los órganos directivos para que sean incluidos en la agenda del Pleno para ser sujeto de debate o resolución.

En la Cámara baja del Parlamento de la India (Lok Sabha) este comité está integrado por 15 diputados designados por el presidente del Parlamento, no pueden formar parte de él los ministros del gobierno y cualquier ciudadano puede presentar una petición al comité que puede incluir una queja o una iniciativa de ley. La comisión se encarga de examinar los méritos de la propuesta y recomendar las acciones a tomar por parte del Parlamento. El envío de una petición por parte de los ciudadanos es un derecho reconocido constitucionalmente y forma parte de un proceso formal que debe cumplir ciertos requisitos. Toda petición debe incluir claramente la queja, o bien, formularse la solicitud de una acción que deban tomar los legisladores. La solicitud puede ser enviada en inglés o hindi y debe estar firmada. En años recientes se incluyó un forma-

to electrónico para que la suscripción sea mucho más sencilla<sup>2</sup>. Por lo regular, cuando la solicitud es recibida, el diputado del distrito que corresponde al principal suscriptor de la iniciativa suele firmar la solicitud antes de ser turnada a la comisión. De acuerdo con las reglas legislativas, se solicita la firma del legislador para que asuma la responsabilidad de atender las demandas y seguir el trámite al interior del Parlamento. No existe restricción en los temas que son puestos a consideración del comité, excepto por aquellos que forman parte de algún litigio judicial en curso. La comisión puede resolver que el asunto sea turnado al Pleno para su discusión directa, establecer un periodo de consultas sobre el tema antes de su discusión y/o invitar a los ministros responsables del tema para que presenten evidencia.

El mejor ejemplo de este tipo de comisiones legislativas es el Comité de Peticiones de la Cámara de los Comunes del Parlamento británico. Está integrado por once legisladores que no ocupan cargos de liderazgo ni en el partido mayoritario ni en la oposición (es decir, deben ser *backbench members*). Este grupo de legisladores se encarga de revisar las peticiones que se reciben en la Cámara de forma epistolar o a través de la plataforma electrónica abierta para este propósito exclusivamente. El comité tiene facultades para: solicitar más información por escrito o en persona (ya sea al peticionario, al gobierno o a cualquier particular u organización); solicitar por escrito al gobierno que se encargue del asunto y tome acción al respecto; solicitar a otros comités parlamentarios para que conozcan del asunto y agendar los asuntos en el orden del día de las sesiones plenarias. Las peticiones reciben el trato que corresponde al número de firmas que le acompañan: si tiene hasta 10,000 firmas después de seis meses de haber sido recibida, la petición debe ser analizada por la comisión y tomar la acción que mejor le parezca de las opciones señaladas previamente; si la petición cuenta con más de 10,000 firmas, entonces es turnada al gobierno para que le obsequie una respuesta y, una vez que es recibida, se discute nuevamente en la comisión para evaluar si ha sido suficientemente atendida o se deben explorar otras vías de respuesta. Al final, si la petición ha sido suscrita por más de 100,000 firmantes, entonces debe ser puesta a consideración por la comisión en la sesión inmediata posterior a su recepción, independientemente de que el gobierno haya respondido o no al asunto de la petición. Con ello, quienes presentan una petición pueden colocar su solicitud en la agenda del Parlamento y no se requiere del aval de ningún legislador. Para facilitar el trámite, el comité puede agruparlas o rechazar asuntos que ya fueron incluidos en peticiones previas para no duplicarlas.

Las razones por las cuales una petición no se somete a debate o no se toma en consideración son que el asunto ya fue discutido en alguna sesión o ya está

---

<sup>2</sup> Recuperado de [http://rajyasabha.nic.in/rsnew/petition/information\\_general.pdf](http://rajyasabha.nic.in/rsnew/petition/information_general.pdf) el 20 noviembre 2016.

programado; el comité o el órgano de gobierno del Parlamento ha decidido atenderlo por otras vías (por ejemplo, a través de control parlamentario); el tema no corresponde a un asunto de la competencia del Parlamento; cuando el tema ya forma parte de la agenda legislativa o es examinado por alguna comisión del Parlamento o incluso si el tema es de interés y actualidad a juicio de los legisladores. Se rechazan las peticiones cuando están mal redactadas o no son claras, o se solicita algo que no es responsabilidad del Parlamento o el gobierno, cuando es competencia de algún parlamento local, o si se trata de un asunto personal, si se realizan afirmaciones falsas, difamatorias o contiene lenguaje ofensivo, si incluye algún tipo de publicidad positiva o negativa, si se considera una broma, si es promovida por algún partido político, si se trata de nombramientos u honores, si viola la ley o se encuentra en curso algún litigio, si es potencialmente confidencial o puede causar alguna afectación económica, si identifica a personas que trabajan en la administración pública o sus familiares (excepto altos funcionarios).

Todas las peticiones que reciben al menos cinco firmas de apoyo son publicadas en el portal electrónico del comité de peticiones y, si bien no es una plataforma amigable, es de muy fácil acceso y el formato de adhesión es muy simple. El único requisito es contar con la ciudadanía o la residencia oficial del Reino Unido. Un asunto podría debatirse en el Pleno, aun cuando no tenga el número de firmas requerido, si es que logra el respaldo de algún grupo de legisladores. Cuando una petición se programa para discusión en el Pleno, el debate suele tener lugar en el Westminster Hall los días lunes a partir de las 4:30 pm y puede durar hasta tres horas. La comisión tiene la responsabilidad de incluir al mayor número posible de peticionarios en los debates sobre el tema mediante anuncios, audiencias públicas y foros post-debate. También, la comisión deberá realizar sondeos o consultas a los propios diputados para averiguar si apoyan alguna petición y, en su caso, se involucran en los debates o audiencias. Lo mismo con otras comisiones legislativas, pues el asunto podría ser turnado a las mismas si es que ellas manifiestan su interés en el tema. La única plataforma desde donde puede plantearse una solicitud al Parlamento es la oficial <https://petition.parliament.uk>. El comité, creado en 2015, ha recibido más de 10 millones de firmas únicas a distintas peticiones sólo en el último año de actividades y más de 20 millones de firmas a peticiones (entre julio de 2015 y 2016) en 23,232 peticiones, de las cuales se han debatido 6,121. Casi la mitad de las peticiones rechazadas fue porque ya estaban consideradas en otras peticiones, pero la mitad de las peticiones recibidas fueron rechazadas porque no cumplieron los requisitos establecidos en el formato o porque se trataba de asuntos que no estaban dentro de la competencia del Parlamento o el gobierno británico. El rechazo de peticiones se distribuyó de la siguiente forma: 7,811 estaban duplicadas, 1,568 no eran claras en su contenido, en 167 no se pudo identificar al peticionario o estaban incompletos sus datos, 2,716

no eran responsabilidad del gobierno o del Parlamento y 423 se trataban sobre designaciones u honores que no se tramitan por esa vía<sup>3</sup>.

En el mismo periodo, 343 peticiones han recibido una respuesta oficial del gobierno, mientras que 44 peticiones ya han sido debatidas en el Pleno. El debate no obliga a los partidos a votar el asunto, pero sí los obliga a presentar una posición de conjunto o individual sobre el tema. Es decir, se otorga a los ciudadanos la posibilidad de influir en la agenda de trabajo del Parlamento con temas que de otro modo no habrían sido debatidos. Esto representa, sin duda, un avance para la apertura de los procesos legislativos, pues en más de una ocasión los legisladores se han visto obligados a adherirse a las peticiones y a promover acciones desde el ámbito legislativo o del control parlamentario. Otro efecto que ha tenido la incorporación de los debates ha sido que cuando estos se llevan a cabo, suelen tener amplias audiencias en la televisión (además del tradicional *Question Time* donde se somete a escrutinio y debate al primer ministro los miércoles al medio día).

Las peticiones, a diferencia de las iniciativas ciudadanas que ya existen en muchos parlamentos del mundo, son de más fácil acceso, tienen un formato simple, se plantean desde una plataforma electrónica y no necesitan mayores requerimientos de prueba para identificar a los peticionarios. Una de las ventajas es la eficacia con que se tramitan en el comité y en el Pleno, pues no deben esperar a que haya un acuerdo entre las cúpulas del Parlamento para que sea agendado el tema en sesiones plenarias. Basta con que cumpla con los requisitos para que se coloque en la agenda. Una de las principales consecuencias que ha tenido la colocación de peticiones en el Pleno ha sido la apertura de investigaciones a cargo del Parlamento y, posteriormente a que sean los propios legisladores los que adopten los temas y aprovechen la causa de miles de ciudadanos para construir puentes de comunicación con ellos. Por ejemplo, una de las primeras peticiones fue para que el gobierno otorgara más recursos a la investigación sobre tumores cerebrales, que inicialmente no era un tema tan atractivo hasta que se colocó, se debatió y posteriormente la comisión de peticiones abrió una investigación sobre el tema y se diseñó una página de internet para recibir opiniones, sugerencias o evidencia para continuar con la búsqueda de información al respecto. En sólo cinco días recibieron más de mil cien respuestas y ello los obligó a realizar eventos con las personas interesadas en compartir sus experiencias. El gobierno también testificó en las audiencias y foros, y el ministro encargado del tema reconoció la necesidad de ampliar el

---

<sup>3</sup> Los datos fueron obtenidos del portal del comité de peticiones y del reporte Houses of Parliament (2016) "Your petition: A year of action" Petitions Committee Report julio 2015-julio 2016. Recuperado de <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/petitions/Your-Petitions-A-Year-of-Action.pdf> el 1 de diciembre de 2016.

presupuesto para la investigación del tema y, el último año, se han ampliado los recursos para tal fin.

La organización Hansard, especializada en asuntos legislativos, informó que entre 2015 y 2016, el porcentaje de personas que considera que el Parlamento “es esencial para la democracia” pasó de 61 a 73%, y los que consideran que el Parlamento debate asuntos “importantes para la gente” pasó de 48 a 58%. Si bien no puede afirmarse que esto se deba a la incorporación de las peticiones en el proceso legislativo, al menos la actividad parlamentaria y la interacción con la ciudadanía ha adquirido mucha mayor visibilidad.

Es muy importante distinguir que, a diferencia de las iniciativas legislativas ciudadanas, estas pueden ser enviadas vía remota y sin necesidad de una validación especial, como suele suceder en países como México, en donde se abre la posibilidad, pero se establece tal cantidad de “candados” de formalidades que lo más fácil es intentar influir a un solo legislador para que sea quien, a nombre de la ciudadanía, presente una propuesta<sup>4</sup>. Sin embargo, no todas las preocupaciones de la gente se resuelven con una iniciativa de ley. En ocasiones basta con visualizar el problema para que ya represente un éxito por sí mismo. Eso sucedió en el Reino Unido con una petición de una ciudadana que se quejó porque la regresaron del trabajo por no vestir zapatos de tacón en la oficina. Cuando se presentó la petición, de inmediato se recibieron cientos de experiencias similares que hicieron notar a los legisladores que este era sólo un indicador de un problema más amplio de discriminación laboral que eventualmente requeriría una solución más de fondo. Esto fue posible porque las peticiones pueden hacerse llegar a la plataforma desde distintas vías.

De acuerdo con los informes del propio parlamento británico, 48% de los usuarios que registran peticiones lo hicieron desde sus redes sociales (Twitter, Facebook, Youtube, Instagram, Wordpress), 30% lo hizo escribiendo directamente la dirección de internet, 10% llegó como resultado de una búsqueda de información en Google u otros portales similares. Es decir, la vía de comunicación directa es relativamente sencilla.

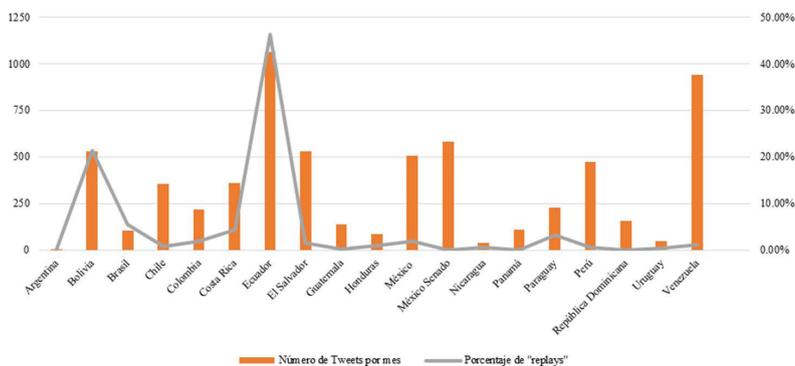
En los años recientes, el uso de redes sociales se ha convertido en un efectivo medio de contacto entre los congresos y los ciudadanos. A través de él se reciben demandas, se califica el trabajo de los legisladores y se genera opinión sobre el desempeño de las instituciones. Algunos congresos han hecho de este instrumento un medio eficaz para publicitar sus acciones, aunque suele ser usado como una simple plataforma de difusión o publicidad, pero no se ha convertido aún en un instrumento de interacción con la sociedad.

---

<sup>4</sup> En México existe la posibilidad de presentar iniciativas ciudadanas que deben estar firmadas por al menos 100 mil peticionarios, las firmas deben ser autógrafas, estar respaldadas documentalmente con la credencial de elector y estar certificado el número de firmas por la autoridad electoral.

En la figura 1 se muestra el uso de la plataforma Twitter por parte de las cuentas oficiales de los congresos de América Latina y el promedio de *tweets* por mes de acuerdo con las estadísticas oficiales analizadas en la plataforma *Tweetstats*. Resulta evidente que los congresos de Ecuador y Venezuela suelen emplear la plataforma con mayor regularidad, pero hay una diferencia importante, mientras que en Ecuador el porcentaje de respuestas es cercano a 50%, en Venezuela no llega ni a 5%. Otro ejemplo es Bolivia, en donde, a pesar de que la plataforma no es tan utilizada, el porcentaje de respuestas sí es amplio.

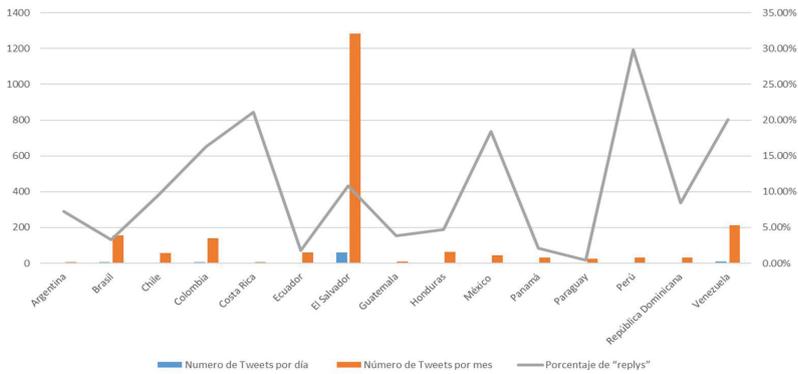
**Figura 1. Uso de Twitter en legislaturas de América Latina**



*Fuente:* Elaboración propia con información de las cuentas de Twitter de los congresos de América Latina.

En lo que se refiere a los presidentes de los congresos, hay quienes no tienen una cuenta oficial en la plataforma Twitter, como es el caso de los presidentes del Congreso de Uruguay, Bolivia y Nicaragua. De los presidentes de los congresos, sólo en El Salvador hay un uso amplio de la herramienta, aunque lo relevante es el porcentaje de interacción a través de *replies*, pues de esa forma se puede conocer si Twitter es utilizado como una extensión de las oficinas de prensa, es decir, como medios de publicidad o de emisión de boletines informativos o si, por el contrario, son una herramienta de interacción con los ciudadanos.

**Figura 2. Twitter de presidentes de congresos en América Latina**



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas de Twitter de los presidentes de congresos de América Latina.

En la región apenas se está iniciando una nueva forma de interactuar con los ciudadanos. Las plataformas digitales y las redes sociales no han adquirido un papel central en la comunicación con los ciudadanos por parte de los legisladores. En las sociedades donde ya es una fórmula adoptada en la vida cotidiana, las redes pueden servir para acercar a los representantes con los representados. El ejemplo del Parlamento británico demuestra cómo los ciudadanos pueden influir en la agenda legislativa mediante el uso de plataformas digitales y en colaboración con sus representantes y no en contra de ellos. Es un claro ejemplo también de rendición de cuentas donde los legisladores están obligados a informar, explicar y justificar sus posiciones o sus acciones frente al electorado sin necesidad de burocratizar la relación entre representantes y representados. Es, en síntesis, uno de los mejores ejemplos del Parlamento Abierto.

### **Ética parlamentaria: los comités de ética**

Un código de conducta legislativo es un documento oficial que regula la conducta de los legisladores, determinando los comportamientos que se considerarán aceptables y los que no. Tiene como propósito crear una cultura que promueva un comportamiento recto, correcto, transparente y honesto por parte de los legisladores (Stanpehurst y Pellizo, 2004: 9); sin embargo, no basta con que un parlamento cuente con un reglamento o código para que la conducta de los legisladores sea ejemplar. Para ello es necesario que se construya un régimen de ética y conducta que debe incluir un código, reglamento o algún tipo de norma que regule el comportamiento para que los legisladores se ciñan a ciertos patrones básicos deseables. No basta con que haya una serie de reglas, sino que el régimen incluya mecanismos, procedimientos y que

los propios legisladores construyan una cultura de ética parlamentaria donde exista un acuerdo de consenso sobre los principios y valores que definen a la institución y a sus miembros, aunque casi en todos estos suelen estar presentes la honestidad, la integridad y la responsabilidad (véase Power, 2009).

Los congresos suelen contar con un órgano interno encargado del tema de ética parlamentaria. A continuación, se presenta un breve análisis de la regulación vigente en 2016 sobre ética y conducta parlamentaria en 16 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay).

En cada país el órgano varía en su denominación, pero lo relevante es identificar las diferencias o coincidencias en tres aspectos centrales: funciones, integración y horizonte temporal de sus miembros. Dentro de las funciones se observa: fungir como receptores de quejas y denuncias, investigar y procesarlas, recomendar sanciones según la gravedad del asunto, proponer reglamentos o normativas en materia de ética pública, redactar reglamentos internos, exigir información relevante a otros organismos, asesorar y capacitar a los legisladores sobre su correcto accionar, emitir informes sobre sus quehaceres, administrar sus documentos de manera transparente y promover y difundir los principios de conducta parlamentaria.

La integración de los comités y la duración de sus integrantes varían de un país a otro. Existen casos en donde está muy detallado el procedimiento de selección de sus miembros hasta aquellos en donde ni siquiera se especifica el número de integrantes que componen la comisión. Asimismo, la integración de los comités difiere según qué actores participan en la selección de sus miembros, cuántos integrantes designan o proponen estos actores, si se siguen reglas de mayoría o se intenta respetar la proporcionalidad de los partidos en el Congreso, cuáles son los mecanismos para suplir a un miembro, si existen restricciones para la membresía, cuánto tiempo duran en el cargo los integrantes de la comisión y si pueden ser reelegidos una vez que concluya su periodo. Cada uno de estos rasgos refleja las expectativas y alcances respecto de la creación de una ética parlamentaria.

En Argentina, la Comisión Nacional de Ética Pública de la Cámara de Diputados es un ejemplo de un diseño normativo adecuado de gran aliento y que buscaba atacar el problema de la corrupción de forma integral, pero que no se materializó y su implementación sigue siendo un pendiente para ese país. En su diseño buscaba emitir recomendaciones y podía dar seguimiento a cada denuncia presentada, así como exigir las declaraciones juradas de funcionarios, también podía dictar reglamentos como el de Ética Pública del Congreso de la Nación y estaba integrada por funcionarios del Poder Judicial, el procurador y ocho ciudadanos designados por ambas cámaras. El gobierno kirchnerista no promovió esta comisión y sus resultados fueron prácticamente inexistentes.

Por su parte, en Bolivia, a la Comisión de Ética y Procedimiento se le otorga la atribución de procesar denuncias contra diputados, llevar a cabo la investigación, dictamen de procedencia y sugerencia de sanciones correspondientes. Se integra por seis diputados respetando la equidad de género, tres por el bloque mayoritario y tres por el bloque minoritario que duran un año por periodo con posibilidad de reelección.

En Brasil, el Consejo de Ética y Decoro Parlamentario tiene dos funciones: garantizar el procesamiento de los legisladores que incurran en faltas de carácter ético (y eventualmente destituir a algún legislador de sus funciones) y resolver las consultas por parte de otros miembros del Parlamento y para tal efecto otorgan audiencia a los involucrados. En los años recientes este consejo ha adquirido una centralidad en la escena pública a raíz del juicio político a la expresidenta de Brasil, Dilma Rousseff, y el papel que desempeñaron varios legisladores, incluidos el expresidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha. El consejo se compone de 21 miembros que se renuevan después de un periodo de dos años. Por otro lado, en Chile, a la Comisión de Ética y Transparencia le corresponde conocer y sancionar las faltas de ética parlamentaria, dictar instructivos de su competencia, resolver consultas de otros miembros del Congreso y puede citar a comparecer a cualquier legislador. Se integra por nueve miembros elegidos por el Pleno a propuesta de los comités parlamentarios y su designación debe ser aprobada por tres quintas partes de los diputados. En Colombia, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conoce los posibles conflictos de interés y violaciones al código de conducta, puede emitir dictamen respecto de la suspensión del ejercicio de un congresista, hay una comisión para cada cámara y, en el caso de los diputados, está integrada por 17 miembros, mientras que en el Senado son 11 integrantes.

En Costa Rica, la Comisión de Ética es la encargada de promover la observancia del Código de Ética Parlamentaria y se encarga de atender las consultas de los congresistas; sin embargo, entre sus funciones también se encuentra la capacitación periódica sobre el Código de Ética y puede iniciar procedimientos contra diputados que hayan incurrido en faltas al código, así como resolver las excusas que estos presenten a la comisión. Está integrada sólo por cuatro miembros, dos de ellos son del partido mayoritario, uno de un partido minoritario y un ciudadano electo por las dos terceras partes de los legisladores, este permanece en su encargo tres años, mientras que los legisladores duran un año en la función. En Ecuador existe un Comité de Excusas y Calificaciones que puede solicitar al presidente del Congreso la declaración patrimonial de los diputados en proceso de investigación, puede iniciar procesos de denuncia y emitir peticiones de levantamiento de inmunidad parlamentaria para llevar a cabo juicios contra miembros del Congreso. Por su parte, en El Salvador existe un Comité de Ética Parlamentaria que recibe denuncias en contra diputados, solicita y revisa las pruebas que le envían y debe valorarlas, pues cuenta

con la facultad para acusar de difamación si se hacen acusaciones falsas a legisladores. Dicho comité tiene la facultad de hacer recomendaciones de sanciones a la Junta Directiva o a la Asamblea. Su integración no es estable ni el periodo de vigencia de las designaciones, aunque en la práctica suelen permanecer todo el periodo legislativo de cuatro años.

En Guatemala, el órgano responsable de velar por el debido comportamiento parlamentario y de dictar las medidas para evitarlo es el Tribunal de Honor. Sus funciones se reducen a cuestiones de respeto y cortesía entre sus miembros. Incluso, las denuncias se presentan ante la Junta Directiva del Congreso y no ante la comisión que se limita a investigar y recabar pruebas. La integración es indeterminada, pues un diputado forma parte del mismo por cada partido político representado en el Congreso, su duración también es indeterminada. Algo similar sucede en Honduras, ya que la Comisión de Ética y Transparencia del Congreso no tiene suficientes atribuciones de sanción y su integración la determina el presidente del Congreso, lo cual le resta autonomía y capacidad institucional. En Nicaragua existe una comisión disciplinaria que es responsable de la aplicación del Código de Ética Parlamentaria y, además de la capacitación periódica, es responsable de promover el respeto y la observancia del código (así como su interpretación) entre los legisladores. Puede iniciar procedimientos de oficio y debe resolver en un plazo de quince días sobre las excusas por posibles conflictos de interés que presenten los legisladores.

En Panamá, la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales es la encargada de vigilar la ética legislativa. Entre sus atribuciones destaca la examinación de credenciales de los nombramientos que envíe el Ejecutivo, el estudio de denuncias que presenten los propios diputados sobre elecciones realizadas en el recinto, investigar hechos graves que ocurran en la Asamblea, revisar las reformas al Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, calificar y emitir dictamen sobre la suspensión o pérdida del cargo de diputado, estudiar y emitir un dictamen sobre las denuncias y quejas que se presenten sobre posibles violaciones al Código de Ética y honor parlamentario, así como conocer de las acusaciones contra el presidente de la república, magistrados de la Corte y otros altos funcionarios. Sus miembros deben ser nombrados por consenso mientras se respete la proporcionalidad de la minoría.

En Paraguay, la Comisión de Ética Parlamentaria es la instancia reguladora del Código de Ética del Congreso, es la encargada de implementarlo, responder a los diputados en sus consultas, recibir, tramitar e investigar las denuncias presentadas contra congresistas. Debe contar con siete congresistas representando la pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios, mismos que duran dos años con posibilidad de reelegirse una vez más. En República Dominicana, la Comisión de Ética es el órgano encargado de dar seguimiento a las decisiones que adopte el Consejo de Disciplina, “procuran-

do que su desenvolvimiento responda en todo momento al más alto concepto ético” y se encarga de elaborar y velar por el cumplimiento de todas las disposiciones legales relativas al comportamiento ético de la función pública. Lo integran al menos 15 diputados miembros y un mínimo de cinco, designados al inicio del periodo por cinco años.

En Uruguay, la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) asesora, a nivel nacional, en materia de transparencia y ética pública. Es un órgano descentralizado que regula a la Cámara de Representantes de la República Oriental de Uruguay (así como a los poderes Ejecutivo y Judicial). El Congreso no cuenta con una comisión especializada en ética parlamentaria y la JUTEP se integra por tres miembros designados por el presidente de la república, el Consejo de Ministros y la Cámara de Senadores por tres quintas partes en la votación.

Finalmente, en mayo de 2016 se aprobó en México un Código de Ética para la Cámara de Diputados y la creación de un Comité de Ética en la misma Cámara. En este código se establecen los cinco principios que deberán observarse: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Se establecen atribuciones para el comité, entre las que destacan: promover el cumplimiento del código, establecer los mecanismos para la presentación de quejas en conductas de diputados y emitir recomendaciones de sanción que estará en manos de la Mesa Directiva. Las sanciones podrán ser la amonestación pública o privada, la remoción de alguna comisión o comité del que se forme parte o la suspensión de la dieta. El comité se integra por miembros del Comité de Decanos, un representante diputado de cada uno de los grupos parlamentarios y, de ser el caso, un diputado con carácter de independiente. La presidencia y secretarías son anuales y rotativas.

En síntesis, la creación de un comité de ética refleja el interés de las élites políticas para establecer un marco de acción que restrinja las conductas consideradas inapropiadas. Sin embargo, los órganos encargados de implementar o aplicar este tipo de restricciones normativas suelen estar limitadas en cuanto a sus capacidades institucionales, sus atribuciones son escasas y su relevancia suele ser menor. En los meses recientes, Nicaragua, Chile y Brasil han dado muestras efectivas de que sus comités de ética pueden servir como una válvula de escape a las demandas de la sociedad y a las crisis institucionales que derivaron de escándalos de corrupción en aquellos países. En esos casos, los congresos fueron el espacio institucional para dar una salida a los problemas de legitimidad e incluso gobernabilidad. Esto no ha sido suficientemente advertido por algunos países, como México, en donde los escándalos de corrupción no han cesado y, por el contrario, son percibidos como un problema creciente en los años recientes.

Prácticamente todos los días los periódicos del mundo reportan escándalos de corrupción. En México, la identificación de este fenómeno como un asunto

crucial para el gobierno se ha incrementado en los años recientes<sup>5</sup>. Según la encuesta de 2013 de Gallup Internacional, realizada en 69 países, se concluyó que el principal problema a nivel mundial es la corrupción (Holmes, 2015). No es un problema exclusivo de los países latinoamericanos o de una “cultura” en particular, es un problema generalizado que en países como México ha escalado importantes dimensiones debido a la impunidad percibida por los ciudadanos<sup>6</sup>. Este problema también se ha agudizado en el Poder Legislativo. Diputados, senadores y funcionarios de las cámaras han acrecentado su capacidad para influir en las decisiones, entre ellas la de autorizar el presupuesto público y la cuenta pública a partir de un informe elaborado por la Auditoría Superior de la Federación. De acuerdo con los índices de poder presupuestario, el Congreso mexicano ha adquirido tanto poder que tiene la capacidad para hacer ajustes e incluso para modificar sustantivamente el destino del gasto público; sin embargo, esta responsabilidad no ha estado acompañada de una infraestructura que someta a rendición de cuentas a los legisladores. Por el contrario, se ha creado un mecanismo informal para asegurar la disciplina de todos los partidos en torno al proyecto de presupuestos que envía el Ejecutivo a los diputados.

La creación de una partida denominada Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Municipios y la transferencia a ella de 10 mil millones de pesos para 2015 permitió que cada uno de los 500 diputados pudiera decidir libremente el destino final de 20 millones, ya sea para una asociación civil, un ayuntamiento o alguna otra actividad<sup>7</sup>. Llama la atención que cuando el Poder Legislativo era débil, es decir, cuando el partido entonces hegemónico contaba con mayoría absoluta en las cámaras, los diputados de oposición votaban en contra del proyecto de presupuesto, eso dejó de suceder en la medida en que se crearon partidas mediante las cuales se beneficiaban los propios partidos de oposición. En la actualidad, las votaciones a favor del presupuesto en la Cámara de Diputados oscilan entre 85 y 95% a favor de la propuesta presidencial, a pesar de que la coalición gobernante sólo cuenta con

---

<sup>5</sup> En una búsqueda en 250 publicaciones periódicas (revistas, periódicos y agencias de noticias) en México, en 1996 la prensa mencionó la palabra “corrupción” en 502 notas, mientras que para 2014 el número de menciones había crecido a 29,505, es decir, pasó de 1.4 menciones diarias a 81 (véase Casar, 2015).

<sup>6</sup> A la pregunta “¿Qué tan probable es que un político en México tenga que renunciar y enfrentar la justicia debido a un escándalo de corrupción: muy probable, poco probable o nada probable?”, 52% cree que es nada probable, 27% poco probable y el 11% muy probable (Parametría, 2015).

<sup>7</sup> Esta partida permite que los recursos puedan ser ejecutados sin fiscalización alguna y que en un simple intercambio de favores por votos se garantice que todos los partidos voten a favor del presupuesto.

51% de los miembros. Existe una opinión fundada que señala que la creación de este fondo no sólo es violatoria de la Constitución porque los diputados no están facultados para crear nuevas partidas presupuestales, sino que viola la división de poderes, ya que ahora están encargados de aprobar, ejercer y fiscalizar el gasto de las partidas presupuestales<sup>8</sup>. Este tipo de estrategias, empleadas por los partidos políticos para el reparto de los recursos económicos, coincide con una nula política de transparencia que impide a los ciudadanos acceder a la deliberación. El problema no está solamente en un marco jurídico obsoleto que promueve la opacidad y que es un indicador del quehacer parlamentario cotidiano.

El destino de los recursos que, desde el propio Congreso se auto asignan, es prácticamente desconocido cuando se trata de los gastos a cargo de los grupos parlamentarios. La Auditoría Superior de la Federación ha reportado en distintas ocasiones que la forma en que se gestionan los recursos de la Cámara de Diputados y del Senado se ubica por debajo de los estándares mínimos de transparencia que permitan su debida fiscalización. En síntesis, el problema de la desviación de recursos es una práctica generalizada de la que todos los partidos se benefician y con la que los legisladores promueven sus carreras políticas. Es la concreción de un modelo de representación política de tipo clientelar.

Un comité de ética no es, por mucho, suficiente para que este tipo de problemas desaparezcan, pero sin duda es uno de los dispositivos institucionales necesarios para avanzar hacia la construcción de un Parlamento Abierto, pero también de uno moderno, que se actualice en su contexto y que responda a las demandas de la sociedad.

## **Conclusiones**

Lo que aquí se ha denominado Representación 2.0 se desmarca de la vieja idea burkeana de que los ciudadanos son incapaces de formular peticiones sofisticadas porque ese es un trabajo especializado e incluso técnico que debe estar en manos de quienes fueron electos para desempeñar tal tarea. Esta idea

---

<sup>8</sup> El popularmente denominado “moche” es un mecanismo de desviación de recursos. El procedimiento para desviar el dinero es el siguiente: en el presupuesto se asigna directamente a alguna autoridad local un monto de recursos para realizar obra pública a cambio de un porcentaje del costo de la obra. El legislador del PAN Ernesto Ruffó describía así el método: “En la Cámara de Diputados hay una partida que se les distribuye y que cada diputado tiene la libertad de asignar como quiere. Hay un entendimiento con el alcalde y ese alcalde debía de darles un porcentaje... la composición del porcentaje podía llegar hasta 25% del monto del presupuesto. ¿Qué quiero decir con ‘la composición’? Que algo le tocaba al diputado, algo al alcalde y obviamente algo al contratista. A todas luces es ilegal...” (Ayala y Guerrero, 2013: 1).

no sólo es obsoleta, sino que, por el contrario, los representantes deben buscar alternativas para facilitar la incorporación de los ciudadanos en la agenda legislativa. Este nuevo modelo de representación política pone en el centro de la agenda a los ciudadanos, no sólo de forma simbólica, al tratar los asuntos que son motivo de sus preocupaciones, sino al abrir las puertas de la agenda legislativa a las demandas que le son formuladas mediante múltiples plataformas.

El viejo modelo de la teoría democrática en el que los ciudadanos sólo participaban en la política en un momento específico del proceso político (en el instante de emitir su voto) se ha agotado por diversas razones. Los partidos se alejaron de los intereses de la ciudadanía y perdieron identificación y diferenciación programática o ideológica, la oposición renunció a su función de controlar al gobierno, la sociedad se encuentra ahora expuesta a una gran cantidad de información por distintas vías y ya no solamente a través de la televisión y ello ha posibilitado el surgimiento de una ciudadanía más independiente, demandante y mucho más activa que reclama un papel central en el proceso legislativo.

Un parlamento democrático moderno incorpora a los ciudadanos de forma regular en sus actividades, en sus deliberaciones y en sus decisiones. La accesibilidad es condición necesaria para la construcción de un Parlamento Abierto, pero resulta insuficiente para recuperar la legitimidad que ya no sólo proviene de que los legisladores son electos democráticamente, sino también de un ejercicio del poder parlamentario apegado a estándares de ética parlamentaria. Es decir, no basta con que los ciudadanos puedan influir en la agenda si el comportamiento de sus representantes sigue siendo un lastre para el régimen democrático. Es necesario que los legisladores legitimen su actuación al procurar los principios y valores que deben identificar un régimen de conducta deseable: honestidad, integridad y responsabilidad como los valores esenciales del comportamiento de legisladores en un Parlamento Abierto.

## Referencias

- BEETHAM, D. (2005). *Democracy. A Beginner's Guide*. Londres: OneWorld editions.
- BEETHAM, D. (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una Guía de buenas prácticas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- BRYCE, J. (1921) *Modern Democracies*. Nueva York: Macmillan.
- CASAR, M. A. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. México: CIDE-IMCO.
- CASAR, M.A., Marván, I. y Puente, K. (2010) "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo" en López Ayllón, S., Merino, M. y Cejudo, G., coord. *La Estructura de Rendición de Cuentas en México*, Ed. UNAM y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- HANSARD. (2016). *Audit of Political Engagement 13, Report 2016*. Londres: Hansard Society.
- HOLMES, L. (2015). *Corruption. A very short introduction*. Oxford: Oxford U. Press.
- KEANE, J. (2009). *The life and death of democracy*. Nueva York: WW Norton.
- LATINOBARÓMETRO. (2015). Informe Latinobarómetro 2015. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> el 4 de abril 2016.
- PARAMETRÍA. (2015). Carta paramétrica: la corrupción en Honduras y México. Comunicación electrónica personal.
- POWER, G. (2009). *Manual de ética y conducta parlamentarias. Guía para parlamentarios*. Londres: Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria y Fundación Westminster para la Democracia.
- STAPENHURST, R. y Pelizzo, R. (2004). *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- TAYLOR-ROBINSON, M. (2010). *Do the Poor Count? Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*. Filadelfia: Penn State University Press.
- TORMEY, S. (2015). *The End of Representative Politics*. Cambridge: Polity Press.
- UNIÓN Interparlamentaria. (2012). *Informe Parlamentario Mundial 2012. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Ginebra: UIP-UNDP.

# Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México<sup>1</sup>

---

TOMISLAV LENDO<sup>2</sup>

JORGE RESINA<sup>3</sup>

## Síntesis

El objetivo del presente trabajo es comparar a los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México desde la perspectiva del Parlamento Abierto. Con tal finalidad se desarrolló una metodología propia que permite establecer, mediante una codificación homogénea, qué tan abierto es un parlamento. Esta se compone de cien indicadores, agrupados en seis campos: 1. Información sobre el parlamento, 2. Información sobre los parlamentarios, 3. Difusión del trabajo parlamentario, 4. Transparencia, 5. Acceso a la información, y 6. Participación y comunicación. Dicha metodología fue aplicada a cada uno de los órganos que constituyen los congresos mencionados, tomando como base de información las páginas web de cada uno de ellos.

- Los ocho órganos parlamentarios proveen, a través de sus páginas web, suficiente información en estos seis campos.
- Por lo que hace a la información sobre el parlamento, destaca el caso de España con 91.67% de los indicadores cubiertos. El Senado español alcanza la máxima puntuación con 96.67%.
- El parlamento chileno destaca por el detalle de información que ofrece sobre sus representantes. Por el contrario, el parlamento español, sobre todo, el Congreso de los Diputados, ofrece muy poca información sobre sus integrantes.
- En lo que hace a la difusión del trabajo parlamentario, es el Congreso chileno el que obtiene la más alta puntuación, cubriendo 83.33% de los indicadores.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por el autor en el Instituto Belisario Domínguez. Una versión fue publicada como Cuaderno de Investigación de la Dirección General de Análisis Legislativa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

<sup>2</sup> Director General Fundación Desarrollo Humano Sustentable.

<sup>3</sup> Investigador Asociado Universidad Complutense de Madrid.

- Comparados con el Congreso de Estados Unidos, en los tres congresos iberoamericanos se observa falta de transparencia, así como ausencia de mecanismos de combate a la corrupción.
- El parlamento chileno destaca en materia de acceso a la información, en especial en lo relativo a la apertura de datos, de fácil manejo y con posibilidad de reutilización.
- En lo relativo a mecanismos de comunicación bidireccional y de participación de los ciudadanos, los cuatro congresos analizados tienen aún mucho por hacer.

### **Crisis de representación y Parlamento Abierto**

La noción de Parlamento Abierto ha surgido como un aspecto clave para la profundización y avance de las democracias actuales. Sus principios han supuesto una ventana de aire fresco en un sistema que ha ido sufriendo un proceso continuo de desgaste durante las últimas décadas; un deterioro más relacionado con la mala praxis del funcionamiento parlamentario que con la erosión de la idea, como tal, del parlamento como institución esencial para el funcionamiento democrático.

La falta de apertura y transparencia de la actuación parlamentaria ha derivado, en no pocas ocasiones, en una sensación generalizada de falta de legitimidad de las cámaras legislativas en diversas democracias, tanto emergentes como establecidas. Sin duda, se trata de un factor que abona a la creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Los ciudadanos han sentido primero cómo se agrietaba la relación con sus representantes, para después ver cómo crecía la brecha que los separaba. De fondo, lo que se estaba gestando era una crisis de representación, que constituía una amenaza potencial para la legitimidad del propio sistema democrático representativo.

Si se atiende a los cuatro principios con los que Bernard Manin define la democracia representativa, puede comprenderse mejor el origen de la crisis, en tanto que dichas reglas dejaron, en alguna medida, de funcionar:<sup>4</sup>

1. *Regla: los representantes son elegidos por los representados:*
  - **Factores de crisis:** por un lado, no siempre se han dado las condiciones necesarias para que pueda hablarse de procesos electorales limpios y libres. Por el otro, la asimetría en las campañas electorales de los candidatos ha provocado que sea una competencia desigual entre quienes cuentan con recursos económicos y quienes

---

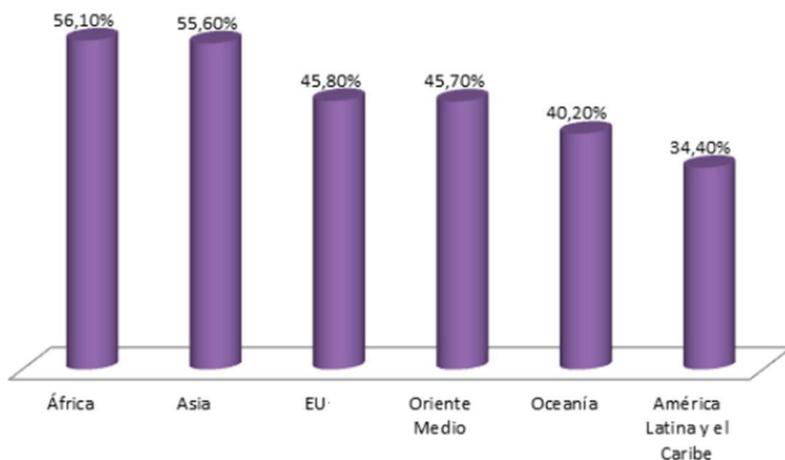
<sup>4</sup> Para un estudio ampliado sobre los orígenes de esta crisis, puede consultarse Resina de la Fuente, J. (2012). *Deliberando en la plaza: una reflexión sobre los límites de la democracia a la luz del movimiento de los indignados en España*. En *Comunicación y Ciudadanía*. Núm. 5. Bogotá: Universidad del Externado. pp. 26-35.

- no, cuestionando el principio de justicia que debe prevalecer en las elecciones democráticas.
2. *Regla: Los representantes mantienen cierta autonomía frente a los representados:*
    - **Factores de crisis:** la influencia (a veces en la sombra, a veces no) de diversos grupos de presión (empresariado, crimen organizado, sindicatos, asociaciones de interés) ha distorsionado el sentido de la representación, dejando a los ciudadanos en una posición residual frente a otro tipo de pactos y/o “chantajes”.
  3. *Regla: Las decisiones de los representantes son tomadas tras un ejercicio previo de debate y deliberación:*
    - **Factores de crisis:** de una parte, las deliberaciones en el Pleno y las comisiones han quedado reducidas a una serie de monólogos, donde apenas se ha generado un verdadero debate parlamentario. De otra parte, las discusiones sucedidas en las cámaras apenas han tenido difusión, creando un halo de oscurantismo y opacidad alrededor del trabajo parlamentario.
  4. *Regla: Los representados cuentan con un espacio propio, denominado opinión pública, donde ejercer su libertad de expresión fuera del control de los representantes (y en la que cabe la crítica a estos):*
    - **Factores de crisis:** la primacía *cuasi* monopólica de los medios de comunicación en la conformación de la esfera pública ha provocado una restricción de los espacios de libre expresión ciudadana. En consecuencia, la capacidad de los representados de influir en las posiciones y decisiones de sus representantes ha quedado marginada a la sombra de la capacidad de los medios (actores carentes de legitimidad democrática propiamente dicha) de incidir en las decisiones de los políticos en general y de los parlamentarios en particular.

Esta crisis de representación, cuyas expresiones se han presentado en la mayor parte de las democracias actuales, ha tenido un especial impacto en las jóvenes democracias de América Latina. Acorde a las mediciones demoscópicas, realizadas por distintos organismos, la baja confianza de los latinoamericanos en sus parlamentos ha sido una característica común que ha provocado, incluso, que la región encabece los niveles de desconfianza hacia las instituciones legislativas y hacia el sistema democrático en su conjunto.

Por ejemplo, de acuerdo con varias oleadas de la World Value Survey (ver figura 1), América Latina ha sido tradicionalmente la región del mundo donde los ciudadanos han tenido una menor confianza hacia sus cámaras de representación: 34.4% de media frente a otras como Europa, con 43.4% o Estados Unidos, con 45.8%.

**Figura 1. Confianza en el parlamento por regiones del mundo**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la World Values Survey [Oleadas 3 World Values Survey Wave 3 1995-1998, Official Aggregate v.20140921. World Values Survey Association. Recuperado de [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid, España, y 4 World Values Survey Wave 4 1999-2004, Official Aggregate v.20140429. World Values Survey Association. Recuperado de [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid, España].

En el mismo tenor, tanto el Barómetro de las Américas, elaborado por Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)<sup>5</sup>, como los resultados de Latinobarómetro<sup>6</sup>, indican que, en general, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones es bastante baja y, más en particular, desprenden que la confianza específica en el parlamento tiende a ubicarse en las últimas posiciones (figura 2).

Según un documento de trabajo de la Sección de Apoyo a Instituciones Representativas (SAIR) de la Organización de Estado Americanos (OEA), esta baja valoración se explica por la sedimentación de una serie de percepciones negativas que tienen como razón de ser lo siguiente:

- El insuficiente control parlamentario al Ejecutivo.
- La poca transparencia en las deliberaciones.

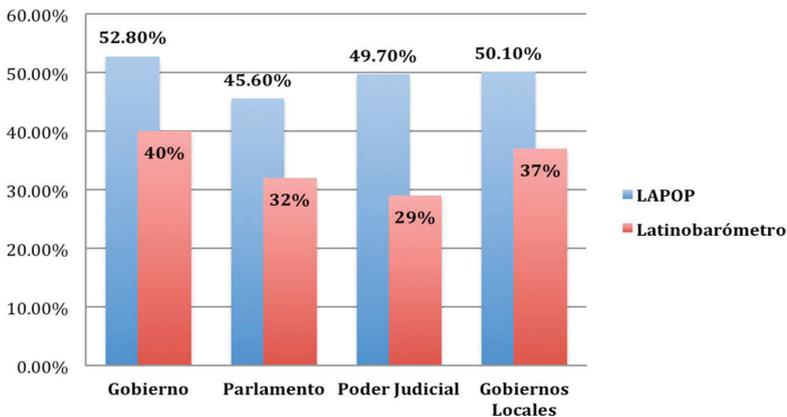
<sup>5</sup> El Barómetro de las Américas 2012 incluye datos de encuestas cara a cara de 26 países, el conjunto de América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá. El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Recuperado de [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org). en <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/index.php>

<sup>6</sup> Latinobarómetro es un estudio de opinión realizado en 18 países de América Latina, con base en un total de 20,000 entrevistas. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

- El trabajo discrecional en las comisiones.
- La dificultad de acceso a la información y comunicación restringida con los ciudadanos.
- Los limitados mecanismos de participación y rendición de cuentas.

Como reacción a esta percepción, y con el fin de revertir el bajo nivel de confianza ciudadana y, con ello, la crisis de legitimidad del parlamento, hace unos años empezó a surgir, desde distintas instancias nacionales e internacionales, una conciencia creciente sobre la importancia de evaluar el trabajo realizado por las instituciones parlamentarias para poder hacer un diagnóstico realista sobre lo que estaba fallando.

**Figura 2. Confianza ciudadana en las instituciones en América Latina**



*Fuente:* Elaboración propia con base en el Barómetro de las Américas, LAPOP, 2012. El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), [www.lapop-surveys.org](http://www.lapop-surveys.org). Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/index.php>; y Latinobarómetro, 2011. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Como describen Güemes y Ramírez-Alujas (2012) en su análisis de los orígenes de la idea de gobierno abierto, fue a finales de la década de los años setenta del pasado siglo cuando emergió el debate en el Reino Unido, bajo la premisa de hacer una política de “ventanas abiertas” (Cf. Chapman y Hunt, 1987). Décadas después, en 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) comenzó a darle forma mediante indicadores a esta noción, asociada con “la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos de información y la capacidad de respuesta del gobierno a las ideas, demandas y necesidades” (Cf. Instituto Nacional de Administración Pública y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2006).

Finalmente, la promulgación de un memorando sobre transparencia y gobierno abierto en 2009, por parte de Barack Obama (2009) para el funcionamiento de su administración, terminó por poner tales cuestiones en primer plano. Dicho documento fundamentaba su aprobación en la necesidad de asegurar la confianza de los ciudadanos en sus representantes mediante tres principios básicos: 1. la transparencia institucional, 2. la participación ciudadana y 3. la búsqueda de formas de colaboración con la sociedad (*Transparency and Open Government*, 2009)

Desde luego, todo esto no podría entenderse sin la irrupción de la Era de la Información (*Cf.* Castells, 2001), con el uso generalizado de internet y las nuevas formas de socialización y comunicación que se han generado (*Cf.* Castells, 2009).<sup>7</sup> Todos estos cambios han provocado que muchas de las prácticas políticas e institucionales que habían regido en las últimas décadas sean hoy cuestionadas, llevando incluso a un encendido debate sobre la democracia realmente existente y la necesidad de su revitalización, como ha quedado reflejado en distintas partes del mundo, como el norte de África, España y Brasil, entre otras, con las nuevas movilizaciones-red de “indignación y esperanza” (*Cf.* Castells, 2012), las cuales se han caracterizado por la utilización creciente de las nuevas tecnologías con fines políticos, en forma de nuevas herramientas de lo que se ha denominado tecnopolítica (*Cf.* Toret, 2013).

Entre muchos otros efectos, estos cambios han sido el germen de un proceso mediante el cual los ciudadanos han buscado reivindicar de forma creciente su derecho de acceso a la información pública y, como parte de ello, demandar un mayor conocimiento y fiscalización de lo que dicen y hacen sus representantes. Como apuntan Coleman, Taylor y Van de Donk (1999: 365), los parlamentos en un mundo con internet miden su éxito según qué tan eficiente y multidireccional sean sus flujos de información. “Los ciudadanos necesitan información de y sobre sus representantes, para que los políticos puedan ser evaluados sobre la base de sus actos y para que las instituciones representativas sean transparentes en sus actividades”.

En un sentido muy parecido, Campos (2011) apunta incluso a la configuración de un nuevo tipo de democracia, que se caracteriza como ciberdemocracia, determinada por la repercusión que está teniendo internet en la relación entre representantes y representados, sobre todo en el ámbito de la comunicación. Al respecto, Rubio (2011: 22-27) señala que los parlamentos son cada día más sensibles a los cambios, y enfatiza la importancia de los sitios web como principal herramienta de comunicación: estos “se han convertido

---

<sup>7</sup> El autor explica cómo las nuevas tecnologías han hecho posible un nuevo modelo de “autocomunicación de las masas”, donde muchos ciudadanos ya pueden comunicarse entre sí y al mismo tiempo sin necesidad de la mediación de los medios de comunicación tradicionales.

en uno de los canales más utilizados por los ciudadanos para acceder a un conocimiento más profundo tanto de los procesos legislativos como del trabajo de los legisladores”.

Al calor de estos cambios de paradigma, no es de extrañar que la primera edición del Informe Parlamentario Mundial (2012), elaborado por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y la Unión Interparlamentaria haya identificado a las siguientes como las tres presiones ciudadanas esenciales a las que se enfrentan hoy los parlamentos de todo el mundo:

1. Obtener más información e influir en el trabajo parlamentario;
2. Lograr mayor rendición de cuentas y receptividad a sus demandas;
3. Obtener servicios y resultados para satisfacer sus necesidades.

La viabilidad de estas demandas requiere, entre otros factores, de prácticas de transparencia institucional, comunicación bidireccional y participación ciudadana. En esa dirección, y con el fin de calibrar los esfuerzos realizados por las instituciones y poder *operativizar* qué tan abierta es una cámara de representación, durante los últimos años distintas organizaciones han elaborado índices y guías de medición del Parlamento Abierto.

Una de las plataformas más representativas en este intento ha sido la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>8</sup>, que en su guía de herramientas incluye cuatro niveles de compromiso (inicial, intermedio, avanzado e innovador) que pueden asumir los parlamentos para lograr una mayor apertura de sus actividades (tabla 1).<sup>9</sup>

**Tabla 1. Compromisos Ilustrativos, según la Alianza para el Gobierno Abierto.**

Nivel de Compromiso	Acciones a cumplir
<b>Inicial</b>	• Permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo
	• Publicar activamente información online sobre las responsabilidades, tareas y funciones del parlamento
<b>Intermedio</b>	• Formar alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en el parlamento
	• Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales
	• Publicar información parlamentaria con formatos abiertos

continúa...

<sup>8</sup> Según se describe en su página web, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, en inglés) es una iniciativa voluntaria internacional nacida en 2011 para promover mayores niveles de transparencia, eficiencia y rendición de cuenta en gobiernos de todo el mundo.

<sup>9</sup> En la actualidad, los países de América Latina y el Caribe que han suscrito dicha Alianza son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Nivel de Compromiso	Acciones a cumplir
<b>Avanzado</b>	• Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con el parlamento
	• Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas
	• Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales
<b>Innovador</b>	• Desarrollar y compartir software parlamentario de código abierto

*Fuente:* Elaboración propia con base en la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, de la Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado de <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

En una línea similar a la que inspiró la creación de esta Alianza, distintas organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo parlamentario aprobaron en 2012 la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, con el propósito de hacer un llamamiento a los parlamentos para “generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario” (Cf. Alianza para el Parlamento Abierto).

Para ello, plantean cuatro dimensiones básicas que deben mejorarse:

1. Promover una cultura de la transparencia;
2. Transparentar la información parlamentaria;
3. Facilitar el acceso a la información parlamentaria;
4. Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria (tabla 2).

**Tabla 2. Principios de la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria.**

Dimensión	Propiedades
<b>Promover una cultura de la transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiedad pública de la información parlamentaria</li> <li>• Promover una cultura de la transparencia a través de la legislación</li> <li>• Promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión</li> <li>• Promover la educación cívica</li> <li>• Involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil</li> <li>• Garantizar una sociedad civil independiente</li> <li>• Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz</li> <li>• Intercambiar buenas prácticas</li> <li>• Garantizar el recurso legal</li> <li>• Proporcionar información completa</li> <li>• Proporcionar información de forma oportuna</li> <li>• Asegurar la exactitud de la información</li> </ul>

continúa...

Dimensión	Propiedades
<b>Transparentar la información parlamentaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar políticas de transparencia parlamentaria</li> <li>• Proporcionar información sobre las funciones parlamentarias</li> <li>• Proporcionar información sobre los miembros del parlamento</li> <li>• Proporcionar información sobre el personal del parlamento y de la administración parlamentaria</li> <li>• Informar a los ciudadanos con respecto a la agenda parlamentaria</li> <li>• Informar e involucrar a los ciudadanos en un proyecto de ley</li> <li>• Publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas</li> <li>• Grabación de votos parlamentarios</li> <li>• Publicar actas de las deliberaciones plenarios</li> <li>• Publicar informes realizados o proveídos al Parlamento</li> <li>• Proporcionar información del presupuesto</li> <li>• Revelar activos y asegurar la integridad de miembros</li> <li>• Divulgar información sobre conflictos de intereses y conducta ética</li> <li>• Proporcionar acceso a la información histórica</li> </ul>
<b>Facilitar el acceso a la información parlamentaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales</li> <li>• Asegurar el acceso físico al Parlamento</li> <li>• Garantizar el acceso de los medios de comunicación</li> <li>• Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda</li> <li>• Garantizar la accesibilidad a todo el país</li> <li>• Utilizar un lenguaje sencillo</li> <li>• Uso de varios idiomas nacionales o de trabajo</li> <li>• Garantizar el libre acceso</li> </ul>
<b>Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministrar información en formatos abiertos y estructurados</li> <li>• Garantizar el uso tecnológico</li> <li>• Garantizar la privacidad ciudadana</li> <li>• Utilizar formatos no propietarios y software open-source</li> <li>• Facilitar la descarga de información para su reutilización</li> <li>• El mantenimiento de las páginas web parlamentarias</li> <li>• Utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables</li> <li>• Hiperenlaces de información relacionada</li> <li>• Habilitar el uso de servicios de alerta</li> <li>• Facilitar la comunicación bidireccional</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, de la Alianza para el Parlamento Abierto. Recuperado de <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

A partir de estas características, hemos diseñado una metodología de análisis del Parlamento Abierto que nos permite establecer, mediante una codificación homogénea en una matriz, qué tan abierto es un parlamento y facilita la comparación entre varios casos de estudio (véase tabla 3).<sup>10</sup> La metodología establecida es la siguiente:

<sup>10</sup> Junto a los principios recogidos en la Alianza para el Parlamento Abierto y la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, para la construcción de esta matriz hemos tenido también en cuenta los índices elaborados por:

La Unión Interparlamentaria (2008), que establece una serie de preguntas agrupadas en seis dimensiones para evaluar el trabajo parlamentario: 1. Representatividad del parlamento; 2. Control del Ejecutivo por parte del parlamento; 3. Capacidad legislativa del parlamento; 4. Transparencia y accesibilidad del parlamento; 5. Obligación

- La matriz se compone de un total de cien indicadores, cada uno de los cuales tiene un valor binario (Sí / No), según la característica esté o no presente.
- De tal forma que se establece un sistema de evaluación por el que un parlamento es más abierto cuanto mayor sea el número de propiedades presentes. Es decir, cuanto mayor sea el número de respuestas “Sí”.
- En ese sentido, un resultado 100 será el escenario ideal: un parlamento totalmente abierto. Por el contrario, cuanto mayor sea el número de respuestas negativas, menor será la apertura parlamentaria.
- La unidad de análisis que hemos definido para su aplicación es la página web del parlamento.
- Hemos agrupado estos indicadores en seis grandes campos que, a su vez, están compuestos por una serie de categorías:

#### **Campo 1. Información sobre el parlamento**

Incluye información básica sobre el parlamento: la normativa que lo regula, su funcionamiento en periodo de sesiones, quiénes lo componen y con qué presupuesto cuenta.

Categorías:

- Normativa
- Funcionamiento
- Composición
- Presupuesto

#### **Campo 2. Información sobre los parlamentarios**

Incluye información relativa a los parlamentarios: su biografía, su actividad y posicionamiento en la Cámara, así como sus gastos, viajes y reuniones.

Categorías:

- Datos personales
- Actividad parlamentaria
- Fiscalización

---

del parlamento de rendir cuentas; y 6. Participación del parlamento en la política internacional. Recuperado de <http://www.ipu.org/PDF/publications/self-s.pdf> el 13 de agosto de 2015.

Transparencia Internacional (2013) (compuesto por un total de 80 indicadores, repartidos en seis áreas: 1. Información sobre cargos electos; 2. Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria; 3. Relaciones con los ciudadanos y la sociedad; 4. Transparencia económico-financiera; 5. Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros; y 6. Indicadores Ley de Transparencia). Recuperado de [http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/metodologia\\_ipar\\_2013.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/metodologia_ipar_2013.pdf) el 13 de agosto de 2015.

### **Campo 3. Difusión del trabajo parlamentario**

Incluye los mecanismos y actividades que favorecen la difusión pública del trabajo que se realiza al interior de la Cámara: canales y medios, publicidad de la agenda parlamentaria, publicidad de los debates y deliberaciones que tienen lugar al interior del parlamento y mecanismos de *accountability*, en lo que hace al conocimiento de los presupuestos generales del Estado y a la difusión de la función de escrutinio, fiscalización y control que ejerce la Cámara sobre otros poderes.

Categorías:

- Canales de difusión
- Agenda parlamentaria
- Deliberaciones abiertas
- *Accountability*

### **Campo 4. Transparencia**

Incluye las normas, mecanismos y herramientas que potencian y favorecen la transparencia y limitan la posibilidad de corrupción, tanto en lo relativo al propio funcionamiento de la Cámara como al desempeño de los parlamentarios y a la influencia que pueden tener actores externos.

Categorías:

- Transparencia parlamentaria
- Ética
- Anticorrupción

### **Campo 5. Acceso a la Información**

Incluye lo referente a la accesibilidad y facilidad de manejo del sitio web, así como lo relativo a mecanismos de solicitud de información, a la disponibilidad de bases de datos, documentación e información de tipo histórico y al manejo, visualización, comprensión, reutilización y apertura de datos.

Categorías:

- Accesibilidad
- Acceso

### **Campo 6. Participación y comunicación**

Incluye lo referente a los mecanismos de participación que se ponen al servicio del ciudadano, así como las distintas herramientas de comunicación de los representantes a los representados y viceversa.

Categorías:

- Participación
- Acceso a los representantes y comunicación bidireccional

En la tabla 3 se esquematiza la matriz de análisis para la evaluación del Parlamento Abierto, a partir de las dimensiones, categorías, subcategorías e indicadores que se proponen en el presente documento. <entra tabla 3>

**Tabla 3. Matriz de análisis para la evaluación de Parlamento Abierto.**

Campo	Categoría	Subcategoría	Indicador
<b>I. INFORMACIÓN SOBRE EL PARLAMENTO</b>	Normativa		
			1. Leyes
			2. Reglamentos
			3. Acuerdos normativos
	Funcionamiento		
			4. Competencias
			5. Periodo de sesiones
			6. Actividad
	Composición		
		Miembros Electos	7. Grupos Parlamentarios
			8. Parlamentarios
		Órganos de Gobierno del Parlamento	9. Integrantes
			10. Facultades
			11. Acuerdos
		Comisiones legislativas	12. Integrantes
			13. Facultades
			14. Acuerdos
		Grupos de trabajo	15. Integrantes
			16. Facultades
			17. Acuerdos
		Comisión permanente	18. Integrantes
			19. Facultades
			20. Acuerdos
		Órganos fiscalizadores	21. Integrantes
			22. Facultades
			23. Acuerdos
		Personal del Parlamento y Administración del Parlamento	24. Estructura del personal administrativo
			25. Estructura del personal de asistencia y asesoramiento
			26. Oferta de Empleo Público
	Presupuesto		
		27. Ingresos y Gastos Desglosados	
		28. Licitaciones y contratos	
		29. Subvenciones y/o becas	
		30. Inventario (inmuebles, vehículos, bienes muebles)	

continúa...

<b>Campo</b>	<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Indicador</b>
<b>II. INFORMACIÓN SOBRE LOS PARLAMENTARIOS</b>	Datos personales		
			31. Currículum Vitae
			32. Distrito al que pertenece
			33. Partido al que pertenece/afiliación política
	Actividad Parlamentaria		
		Roles en el Parlamento	34. Comisiones en las que participa
			35. Posición en la comisión
		Posiciones Políticas	36. Votaciones
			37. Participaciones
			38. Iniciativas presentadas
	Fiscalización		
		Declaraciones	39. Declaración Patrimonial
			40. Declaración de Intereses
	Rendición de cuentas	41. Viajes y gastos	
		42. Reuniones	
<b>III. DIFUSIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO</b>	Canales de Difusión		
			43. Gaceta Parlamentaria
			44. Canal de Televisión
			45. Emisora de Radio
			46. Newsletter y/o Sistemas de alerta
			47. Notas y/o Boletines de Prensa
			48. Transmisión en Vivo
			49. Actualización Información
			50. Uso en Idiomas Oficiales del Estado
	Agenda Parlamentaria		
			51. Calendario de Sesiones
			52. Orden del Día
			53. Calendario de Audiencias en Comisión
			54. Agenda de Actividades
	Deliberaciones Abiertas		
			55. Información Previa al Debate
			56. Informes solicitados o presentados en el Parlamento
			57. Actas Plenos
		58. Actas Comisiones	
		59. Registro Debates	
		60. Documentos Utilizados	
		61. Votaciones	
Accountability			
		62. Presupuestos generales del Estado	
		63. Monitoreo	

continúa...

Campo	Categoría	Subcategoría	Indicador
<b>IV. TRANSPARENCIA</b>	Transparencia Parlamentaria		
			64. Normativa Transparencia
			65. Página transparencia
		Listados	66. Grupos
			67. Empresas
			68. Lobbies
	Ética		
			68. Código Ético
			70. Código de Conducta
	Anti-corrupción		
			71. Normativa sobre la Corrupción
			72. Conflictos de Interés
		Mecanismos	73. Para detectar
			74. Para castigar
<b>V. ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	Accesibilidad		
		Accesibilidad del sitio	75. Motores de Búsqueda
			76. Mapa del Sitio
	Acceso		
		Solicitud de Información	77. Mecanismos de Solicitud de Información
		Acceso a datos parlamentarios	78. Open Data
			79. Open Access
			80. Open Source
		Nivel de usabilidad de la información	81. Información descargable
			82. Reutilizable-XML
		Visualización de datos	83. Infografías
			84. Hiperenlaces
			85. Estadísticas
			86. Indicadores
	Acceso a información histórica	87. Acceso a biblioteca parlamentaria	
		88. Información parlamentaria sesiones previas	
		89. Acceso a bases de datos	
		90. Interfaz de usuario	
<b>VI. PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN</b>	Participación		
		Mecanismos de participación	91. Iniciativa ciudadana
			92. Debate
			93. Codecisión
			94. Modalidades de participación etapa pre-legislativa
			95. Referéndum
	Acceso a los Representantes y Comunicación Bidireccional		
		Canales de comunicación	96. Correo electrónico
			97. Teléfono
			98. Posibilidad de visita
		99. Redes sociales	
		100. Blogs	

Fuente: Elaboración propia.

Como casos de estudio para este artículo se han seleccionado los parlamentos de cuatro países: Chile, España, Estados Unidos y México. Se han analizado un total de ocho órganos parlamentarios: Cámara de Diputados y Senado de la

República (Chile); Congreso de los Diputados y Senado (España); Cámara de Representantes y Senado (Estados Unidos) y Cámara de Diputados y Senado de la República (México). Para dicho análisis hemos aplicado los 100 indicadores de la matriz de análisis, lo que nos ha permitido codificar la información de los ocho sitios web analizados (tabla 4).

**Tabla 4: Casos de estudio.**

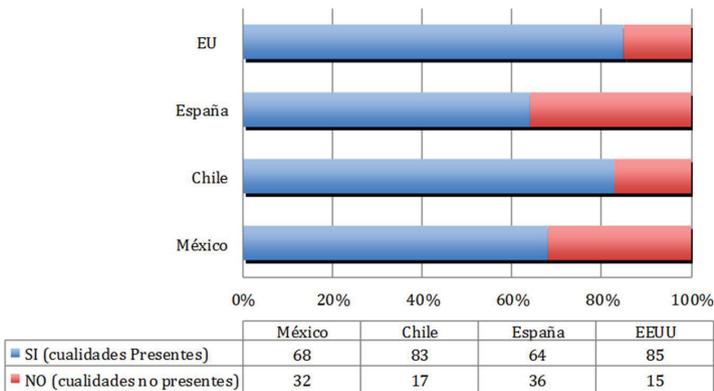
País	Parlamento	Sitio Web
México	Cámara de Diputados	<a href="http://www.diputados.gob.mx/">http://www.diputados.gob.mx/</a>
	Senado de la República	<a href="http://www.senado.gob.mx/">http://www.senado.gob.mx/</a>
Chile	Cámara de Diputados	<a href="http://www.camara.cl/">http://www.camara.cl/</a>
	Senado de la República	<a href="http://www.senado.cl/">http://www.senado.cl/</a>
España	Congreso de los Diputados	<a href="http://www.congreso.es">http://www.congreso.es</a>
	Senado	<a href="http://senado.es/">http://senado.es/</a>
EEUU	Cámara de Representantes	<a href="http://www.house.gov/">http://www.house.gov/</a>
	Senado	<a href="http://www.senate.gov/">http://www.senate.gov/</a>

Fuente: Elaboración propia.

### Análisis de Parlamento Abierto en Chile; España, Estados Unidos y México

Si se hace una evaluación global del conjunto de los indicadores, la Cámara de Representantes de Estados Unidos y Chile son las más “abiertas”, o al menos las que en sus páginas web incluyen el mayor número de cualidades: 85, en el primer caso, y 83 en el segundo. México y España, por su parte, cumplen 68 y 64 características, respectivamente (figura 3).

**Figura 3. Comparativa Cámara de Representantes (diputados) por país.**

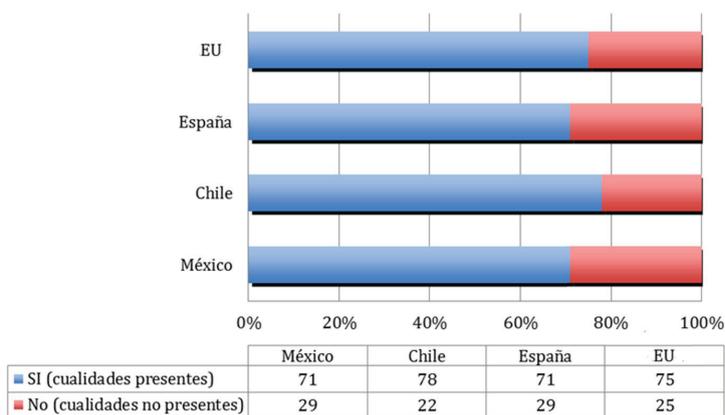


Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, cuando se analiza el Senado, Chile encabeza el *ranking* de estos cuatro países, con 78 respuestas afirmativas. Le sigue Estados Unidos, con 75, mientras que los senados de México y de España cumplen en ambos casos con 71 indicadores (véase figura 4).

Si se comparan ambas cámaras por país, tanto para el caso de Estados Unidos como para el de Chile, países con mejores indicadores, sus cámaras bajas son, a juzgar por los datos, “más abiertas” que los senados. Lo contrario sucede con España y México. Para estos casos, el Senado tiene un mayor nivel de apertura que las Cámaras de los Diputados.

**Figura 4. Comparativa Senado por país**



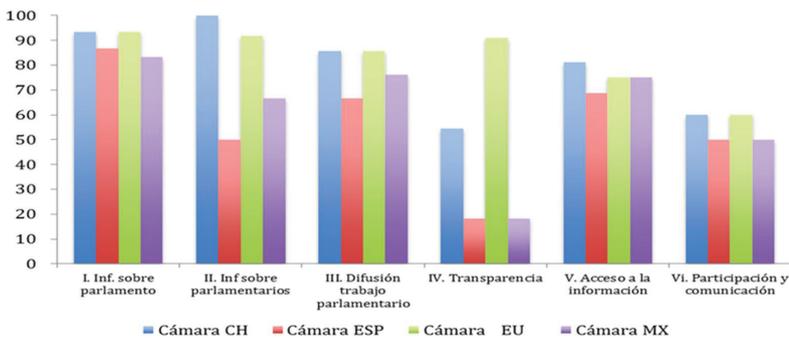
Fuente: Elaboración propia.

El análisis por categorías permite desentrañar con mayor detalle las fortalezas y debilidades de cada uno de los órganos legislativos de estos cuatro países en materia de apertura parlamentaria. Es por ello que, a continuación, se incluyen tres figuras que permiten comparar el desempeño de las cámaras parlamentarias de Chile, España, Estados Unidos y México conforme a los seis campos incluidos en nuestra matriz de análisis. De forma que:

- a) La figura 5 se refiere específicamente a las llamadas cámaras bajas (de diputados o representantes). Como se puede observar, tanto Chile como Estados Unidos destacan por su mayor apertura en cada una de las categorías:
  - En materia de información sobre el parlamento, las cámaras de esos dos países están a la cabeza con una puntuación de 93.33%.
  - Respecto a la información sobre los parlamentarios, Chile está inclusive por encima de Estados Unidos al alcanzar una puntuación de 100%. Es decir, cubre satisfactoriamente todos los indicadores establecidos en la matriz en ese rubro.

- Por cuanto a difusión del trabajo parlamentario, nuevamente Chile y Estados Unidos están por encima de sus similares de España y México, con una puntuación de 85.71%.
- Respecto de la categoría de transparencia, la Cámara de Representantes de Estados Unidos está muy por encima de sus similares iberoamericanas, al cubrir 90.91% de los indicadores de la matriz para ese eje. En un lejano segundo lugar se coloca Chile con apenas 54.55%. En tanto que México y España se observan claramente rezagados con sólo 18.18%.
- En cuanto el acceso a la información, Chile está en primer lugar con 81.25% de los indicadores cubiertos positivamente.
- Finalmente, por lo que hace a participación y comunicación, nuevamente Chile y Estados Unidos alcanzan la mayor puntuación con un nivel de 50% de cobertura de los indicadores de dicho eje.

**Figura 5. Comparativa de categorías en Cámara de Representantes por país**

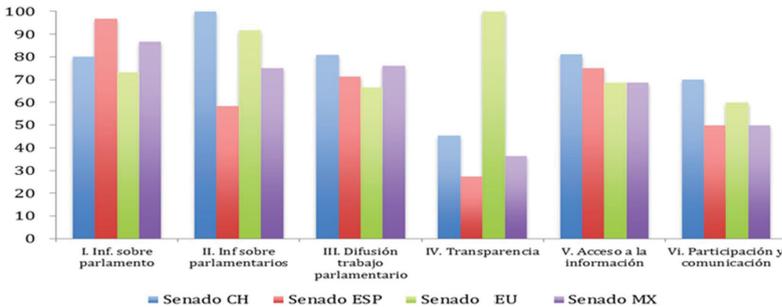


Fuente: Elaboración propia.

- De manera similar a la anterior, en la figura 6 se presenta un comparativo de los senados de los cuatro países analizados en los seis campos de análisis.
  - Por lo que hace al primer campo, información sobre el parlamento, España está por encima de sus similares americanos, alcanzando un porcentaje de 96.67%.
  - No obstante, al analizar la información sobre los parlamentarios, al igual que en el caso de los diputados, Chile destaca por encima de todos los demás países, con una calificación de 100%.
  - Igualmente, en materia de difusión del trabajo parlamentario es el Senado chileno el que sobresale con 80.95%.
  - En materia de transparencia, el Senado estadounidense alcanza un sorprendente 100%, que lo coloca a más del doble de su más cercano competidor, Chile, que sólo alcanza un nivel de 45.45%.

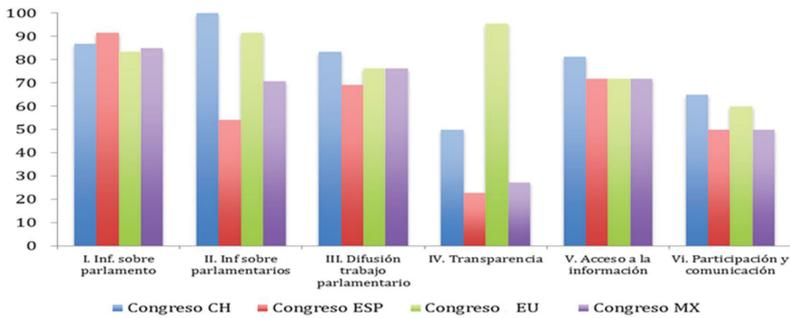
- En materia de acceso a la información, prima el Senado chileno que alcanzó un nivel de cobertura de 81.25% de los indicadores de la matriz en este campo.
- Finalmente, en el eje de comunicación y participación vuelve a ser el Senado de Chile el que se ubica por encima de sus contrapartes en el hemisferio norte.

**Figura 6. Comparativa de categorías en Senado por país**



Fuente: Elaboración propia.

- c) En la figura 7 se ilustra el promedio de las puntuaciones de ambas cámaras y se presenta, por lo tanto, un comparativo de los cuatro congresos en su conjunto para cada uno de los seis campos de análisis.
- Como se observa, en cuanto a información sobre el parlamento es el país europeo el que alcanza una mayor puntuación con 91.67% de los indicadores satisfactoriamente cubiertos de la matriz en ese campo.
  - Por lo que hace a la información sobre los parlamentarios, el Congreso chileno en su conjunto cubre 100% de los indicadores establecidos en la matriz, seguido por Estados Unidos con 91.67%.
  - Cuando se habla de difusión del trabajo parlamentario, son los sudamericanos los que lideran con 83.33%.
  - En materia de transparencia ya había quedado claro que ambas cámaras estadounidenses superan con creces a los iberoamericanos y en promedio satisfacen 95.45% de los indicadores del campo.
  - En lo que hace a la dimensión de acceso a la información, el Congreso chileno domina con 81.25% de los indicadores cubiertos, en tanto que los otros tres países se encuentran empatados con 71.88%.
  - En materia de comunicación y participación vuelven a sobresalir los sudamericanos con 65%, en tanto que el Congreso de Estados Unidos ocupa el segundo lugar con 60% de indicadores cubiertos.

**Figura 7. Comparativa en los seis ejes de los parlamentos por país**

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones y alcance

Como se apuntaba anteriormente, los ocho órganos parlamentarios objeto de estudio aprueban de forma global los estándares de Parlamento Abierto aquí propuestos. Si bien lo hacen de forma desigual. Mientras que la Cámara de Diputados de Chile y la de Representantes de Estados Unidos rozan el “sobresaliente”, las de España y México consiguen un “aprobado”. Algo más parejos son los resultados de los cuatro Senados, donde todos los países obtienen un “notable” (tabla 5).

**Tabla 5. Calificación por países.**

País	Parlamento	Calificación
México	Cámara de Diputados	Aprobado
	Senado de la República	Notable
Chile	Cámara de Diputados	Notable Alto
	Senado de la República	Notable
España	Congreso de los Diputados	Aprobado
	Senado	Notable
EEUU	Cámara de Representantes	Notable Alto-Sobresaliente
	Senado	Notable

Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta evaluación general, y tal como puede observarse del conjunto de los datos analizados (tabla 6), como principales conclusiones se plantea lo siguiente:

1. Los ocho órganos parlamentarios proveen, a través de sus páginas web, suficiente información en estos seis campos que complementan con una difusión aceptable del trabajo que se realiza al interior de dichas instancias de representación.

2. Llama la atención el problema generalizado de transparencia en los países iberoamericanos, en contraste con el parlamento estadounidense, donde sí se incluyen mecanismos de transparencia y lucha contra la corrupción de forma clara y completa. En estos tres parlamentos es clara la ausencia de mecanismos de combate a la corrupción. A pesar de los esfuerzos realizados por incluir tanto normativas como apartados específicos dedicados a la transparencia, no se encuentra un verdadero correlato para la aplicación y puesta en funcionamiento de dicha transparencia.
3. Es destacable el esfuerzo realizado por el parlamento chileno en lo referido a acceso a la información. En especial, lo relativo a los aspectos de apertura de datos, de fácil manejo y reutilización. Junto a ello, también es digno de mención la información detallada que ofrece este parlamento sobre sus representantes, proveyendo una minuciosa información personalizada de su biografía, actividad, rendición de cuentas y posición política al interior de la cámara. En el extremo contrario llama la atención la carencia de datos en España, sobre todo, en el Congreso de los Diputados, donde la información personalizada de sus integrantes es bastante mejorable.
4. De forma general, en las ocho cámaras analizadas puede afirmarse que aún queda mucho camino por recorrer en lo relativo a incluir más y mejores mecanismos de comunicación bidireccional y de participación de los ciudadanos.

**Tabla 6. Análisis por categorías de los países casos de estudio.**

Órgano parlamentario	I. Información sobre el parlamento	II. Información Sobre los Parlamentarios	III. Difusión del trabajo parlamentario	IV. Transparencia	V. Acceso a la información	VI. Participación y comunicación
Cámara ESP	86.67	50.00	66.67	18.18	68.75	50.00
Senado ESP	96.67	58.33	71.43	27.27	75.00	50.00
<b>Congreso ESP</b>	<b>91.67</b>	<b>54.17</b>	<b>69.05</b>	<b>22.73</b>	<b>71.88</b>	<b>50.00</b>
Cámara CH	93.33	100.00	85.71	54.55	81.25	60.00
Senado CH	80.00	100.00	80.95	45.45	81.25	70.00
<b>Congreso CH</b>	<b>86.67</b>	<b>100.00</b>	<b>83.33</b>	<b>50.00</b>	<b>81.25</b>	<b>65.00</b>
Cámara MX	83.33	66.67	76.19	18.18	75.00	50.00

continúa...

Órgano parlamentario	I. Información sobre el parlamento	II. Información Sobre los Parlamentarios	III. Difusión del trabajo parlamentario	IV. Transparencia	V. Acceso a la información	VI. Participación y comunicación
Senado MX	86.67	75.00	76.19	36.36	68.75	50.00
<b>Congreso MX</b>	<b>85.00</b>	<b>70.83</b>	<b>76.19</b>	<b>27.27</b>	<b>71.88</b>	<b>50.00</b>
Cámara EEUU	93.33	91.67	85.71	90.91	75.00	60.00
Senado EEUU	73.33	91.67	66.67	100.00	68.75	60.00
<b>Congreso EEUU</b>	<b>83.33</b>	<b>91.67</b>	<b>76.19</b>	<b>95.45</b>	<b>71.88</b>	<b>60.00</b>

Fuente: Elaboración propia.

Como se describía al principio de este ensayo, la falta de legitimidad de los parlamentos en América Latina ha sido una constante en la región en las últimas décadas. Un hecho que ha llevado a plantear una agenda de reformas en la línea de establecer verdaderos parlamentos abiertos con el fin de recobrar la confianza ciudadana en las instituciones.

Si bien esta falta de legitimidad provocada, de fondo, por una crisis de representación —escenificada, entre otros, por el movimiento de los “indignados”, al grito de “no nos representan”— no puede considerarse un problema endémico ni, por ello, tampoco habría de entenderse de forma naturalizada, como algo propio de los países latinoamericanos y la cultura hispánica. En ese sentido, cabe apuntar que las instituciones son cambiantes, dinámicas y, aunque contienen una cultura institucional, también son reflejo de las sociedades y están formadas por personas concretas.

De ahí que avanzar y fomentar la reforma institucional sea la mejor manera de recuperar esa confianza y legitimidad. Las instituciones cambian como puede cambiar la cultura institucional. Y los principios del Parlamento Abierto representan una excelente vía para recorrer ese camino. Acorde a lo que se ha analizado en este documento, los parlamentos, particularmente los iberoamericanos, requieren hacer un esfuerzo y profundizar en los mecanismos de transparencia, anticorrupción y participación. Resulta plausible suponer que su inclusión, así como la posibilidad de que los ciudadanos puedan tener un contacto más directo con sus parlamentos, conocer lo que hacen, tener interlocución con sus representantes e influir en la toma de decisiones, aumentaría la legitimidad parlamentaria al elevar los niveles de confianza por una representación más cercana, cristalina y eficaz.

## Referencias

- ALIANZA para el Parlamento Abierto. *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Recuperado de <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>
- BENAMOR, M. (2015). Seminario *online*: experiencias iberoamericanas en apertura parlamentaria. Recuperado de <https://www.dropbox.com/s/61-reuwhhw0dznhz/preSAIR.pdf?dl=0> el 13 de agosto de 2015.
- CAMPOS, E. (2011). *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*. Madrid: Editorial Congreso de los Diputados.
- CASTELLS, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- CHAPMAN, R. y Hunt, M. (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Londres: Routledge.
- COLEMAN, S., Taylor, J. A. y Van de Donk, W. (Eds.). (1999). *Parliament in the Age of the Internet*. Oxford: Oxford University Press.
- EL Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Recuperado de [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).
- GÜEMES, C. y Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública. pp. 193-225. En A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieto. (coords.). *La promesa del gobierno abierto*. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (2014). *Tecnopolítica*. Recuperado de <http://www.gutierrezrubi.es/wpcontent/uploads/2014/11/Tecnopol%C3%ADtica.pdf>
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Trad. de Sonia Piedrafita Tremosa. Madrid. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/60215C-4F9EE653E105257DE700740989/\\$FILE/1685.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/60215C-4F9EE653E105257DE700740989/$FILE/1685.pdf)
- LATINOBARÓMETRO. (2011). Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- MANIN, B. (1995). La democracia de los modernos. En *Revista Sociedad*. Núm. 6, pp. 13-38.
- OBAMA, B. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Recuperado de [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)

- OCDE. (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP-MAP.
- OPEN Government Partnership. (2011). *Open Governmet Guide: Parliaments*. Recuperado de <http://www.opengovguide.com/topics/parliaments/>
- OPENING Parliament. (2012). *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*. Recuperado de <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>
- PROGRAMA para el Desarrollo de Naciones Unidas y Unión Interparlamentaria. (2012). *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. PNUD-UI. Recuperado de <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>
- RESINA de la Fuente, J. (2012). Deliberando en la plaza: una reflexión sobre los límites de la democracia a la luz del movimiento de los indignados en España. En *Comunicación y Ciudadanía*. Núm. 5. Bogotá: Universidad del Externado. pp. 26-35. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/comciu/article/view/3221/2870>
- RUBIO, R. (2011). Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria. En *Cuaderno Evoca*. Núm. 4. pp. 22-27. Recuperado de <http://www.rafarubio.es/wpcontent/uploads/parlamentosconectadoscuadernosevoca.pdf>
- TORET, J. (2013). Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida. En *IN3 Working Paper Series*. Recuperado de <http://in3wps.uoc.edu/index.php/in3-working-paper-series/article/view/1878>
- TRANSPARENCY and Open Government. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Recuperado de [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)
- TRANSPARENCIA Internacional. (2013). *Metodología utilizada en el índice de transparencia de los parlamentos*. Recuperado de [http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/metodologia\\_ipar\\_2013.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/metodologia_ipar_2013.pdf)
- UNIÓN Interparlamentaria. (2008). *Evaluar un parlamento. Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento*. Recuperado de <http://www.ipu.org/PDF/publications/self-s.pdf>
- WORLD Values Survey Wave 3 1995-1998 Official Aggregate v.20140921. World Values Survey Association. Recuperado de [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org) Aggregate File Producer: Asep/JDS. Madrid, España.
- WORLD Values Survey Wave 4 1999-2004 Official Aggregate v.20140429. World Values Survey Association. Recuperado de [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS. Madrid, España.



## ¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales

---

FERNANDO DWORAK

Es imposible que haya democracia sin un entorno que propicie el debate y el intercambio de ideas, de tal forma que se permita evaluar a las autoridades para premiarlas o castigarlas. Para ello es indispensable que fluya la información, tanto positiva como negativa, sobre personas e instituciones, de tal forma que el ciudadano use su juicio al momento de elegir.

Una exigencia que es resultado de una sociedad plural y participativa es el acceso a la información sobre los órganos públicos, de tal forma que se les pueda evaluar. Sin embargo, podría no ser una buena idea que las sociedades plurales tengan una sola metodología de calificación para un órgano que, por su naturaleza y operación, se mueve bajo la lógica de la negociación. ¿Es posible tener una herramienta de evaluación para órganos legislativos, que muestre de manera absoluta, incuestionable y generalizada el desempeño tanto de los individuos como de la institución?

El presente texto hablará sobre las diversas metodologías de evaluación que se han aplicado a nivel local para los congresos de los estados. La primera parte tratará sobre la importancia de la evaluación en una democracia. Acto seguido se desarrollarán los retos para evaluar a los órganos legislativos en lo general. Se discutirán posteriormente los indicadores y metodologías de evaluación y al final se harán algunas recomendaciones para quienes deseen desarrollar sus propias metodologías para vigilar y calificar a las asambleas y las responsabilidades de los órganos legislativos.

### **La evaluación como elemento fundamental en una democracia**

La evaluación de las instituciones se convierte en un acto político cuando un grupo de presión, una coalición de intereses o un partido presenta un ejercicio donde se juzga el desempeño de un órgano, pues se espera que esto genere costos o beneficios para quien es evaluado, de cara a las siguientes elecciones, si la información es clara y se divulga adecuadamente.

Por lo tanto, las evaluaciones son un instrumento de rendición de cuentas. Antes de proseguir conviene dar algunas definiciones sobre las cuales se basará el análisis.

*Rendición de cuentas:* el concepto es complejo en la teoría y en su instrumentación. Una definición textual sería entregar o dar cuentas a alguien (López Ayllón y Merino, 2010: 1). En el contexto de una democracia, donde

se convierte en un elemento esencial, supone la capacidad de las instituciones políticas para responsabilizar a los gobernantes de sus actos y decisiones. Esto permite, dentro de lo posible, castigar el abuso de poder, buscando conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes (Crespo, 2001: 7).

Para los gobernantes, la rendición de cuentas implica responsabilidad tanto política (remoción y sustitución) como legal (castigos penales). Algunos autores señalan tres condiciones necesarias: que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas; que discorra de abajo hacia arriba y que pueda tener lugar de manera pacífica (Crespo, 2001: 8-10). Al tener los diversos órganos de poder distintas atribuciones y características, se espera que los mecanismos diseñados para este efecto sean diferenciados.

*Evaluación:* la posibilidad de la rendición de cuentas requiere de la capacidad de la ciudadanía para discernir sobre el carácter de los actos públicos y su desempeño. En un contexto democrático, este vocablo implica aprender, analizar, comparar y proponer cursos de cambio sobre los objetivos sustanciales que deben guiar a toda institución al cumplimiento de sus propósitos (Alarcón Olguín, 2011: 175).

Bajo estas premisas, una cultura de evaluación debe responder adecuadamente a los problemas de omisión, negligencia, falta de cooperación o escasez con que la mayor parte de las veces se caracterizan los problemas de implementación y diseño de las acciones que pretenden desarrollarse por las instituciones en el desempeño de sus tareas (Alarcón Olguín, 2011: 175). ¿Qué implica todo lo anterior para un órgano legislativo?

## **Retos para la evaluación de los órganos legislativos**

El mayor obstáculo para evaluar a un órgano legislativo es definir un parámetro de eficiencia que sea válido tanto para el órgano en conjunto como para las partes del mismo, incluyendo a sus integrantes. Cualquier variable podría ser utilizada de manera facciosa por quienes las establecen en perjuicio de quienes no encuadren en sus categorías.

Si las evaluaciones son actos políticos que realizan uno o más grupos con intereses parciales, cuya intención es generar costos políticos a los gobernantes y legisladores, entonces no se podría constituir un mecanismo de evaluación distinto al voto. De seguir por ese camino se daría poder de agenda a quienes definan esos criterios, y ese sería el primer paso para un régimen autoritario o totalitario. Una democracia deja al ciudadano la decisión sobre sus asuntos, los cuales estarán sujetos a la prueba y al error.

Cada decisión pública impacta de manera positiva o negativa a diversos grupos. Esto hace que, salvo que hablemos de la provisión de un servicio público donde se espera haya reglas que garanticen una mejor prestación o transparencia en cuanto a adjudicaciones, todo acto esté sujeto al escrutinio y

la lucha política. Ahora bien, al no haber un mecanismo de evaluación distinto al voto, es posible diseñar metodologías que ayuden al ciudadano a formar su criterio en un entorno de contraste, donde cada interés parcial presenta sus argumentos y evidencias a favor o en contra de quienes compiten por acceder a cargos de elección o a ser reelectos.

La evaluación se complica todavía más para el caso de los órganos legislativos. Se pueden señalar los siguientes problemas adicionales a lo ya expuesto:

- **Carácter plural y político:** al contrario del Poder Ejecutivo, donde una persona es el último responsable de una gestión, los órganos legislativos toman decisiones de manera colegiada. Se espera que cada grupo parlamentario tenga una posición distintiva y a menudo contrapuesta a los demás en cada asunto, de tal forma que cuanto se apruebe sea producto de la negociación para armar mayorías. Bajo esta premisa no es posible atribuirle la responsabilidad a la institución sobre los resultados o la calidad de los mismos, pues las decisiones se guían por razones políticas y no necesariamente técnicas. Esto hace también que las evaluaciones sobre las leyes tengan un sesgo según las visiones de quienes resultan beneficiados o afectados.
- **Procesos orientados a la negociación y no a resultados:** otro factor que imposibilita la definición de parámetros únicos de evaluación o criterios de eficiencia terminal es el propio trabajo de los órganos legislativos, tomando en cuenta su organización interna y procesos de toma de decisiones. El sistema de pesos y contrapesos en una democracia implica puntos de veto, no rapidez. Los órganos establecen procedimientos y puntos de veto tanto al interior de los grupos parlamentarios como en sus relaciones con los demás, haciendo que sólo prosperen las iniciativas sobre las que hay acuerdo político.

Hablaremos fundamentalmente de los grupos parlamentarios, el órgano de gobierno y las comisiones.

Ningún órgano legislativo moderno puede funcionar sin organizaciones que den algo de coherencia al actuar de la institución. Los grupos parlamentarios son agrupaciones de legisladores unidos por la identificación con un partido político, y por ello siguen de una forma más o menos predecible la línea que establece un coordinador. Ahí se definen las posiciones que cada bancada adoptará sobre los temas de la agenda pública, pudiendo promoverlos, presionar por su reforma o tratar de detenerlos.

Un órgano de gobierno es la instancia en la cual sus miembros generalmente representan a cada grupo o representación parlamentaria. Tiene por objetivo principal coordinar las tareas políticas, impulsando entendimientos y convergencias entre los miembros de la asamblea. Esta instancia constituye el

principal filtro sobre lo que se discute o no en el Pleno de un órgano legislativo y en qué tiempos.

Las comisiones son instancias donde tiene lugar el trabajo especializado. Se conforman de manera plural y su finalidad es conocer acerca de un asunto que deberá ser estudiado de forma exhaustiva durante un tiempo perentorio. Hay iniciativas que pueden quedar detenidas según el número de comisiones de dictamen a las que se envían, e incluso por decisión de su respectivo presidente.

Finalmente, los procedimientos parlamentarios son el trabajo sustantivo que desarrollan las cámaras, pues a través de este se genera, con base en la pluralidad de voluntades, una voluntad general que expresa el parecer del órgano legislativo y que es consecuencia de la actualización del principio democrático. Sirven para racionalizar la toma de decisiones (Mora-Donatto, 2001: 83).

El proceso no tiene por qué ser ágil y expedito, e incluso es poco deseable que lo fuera. En palabras de Juan Molinar y Jeffrey Weldon (2009:5), en cualquier país democrático es siempre complejo y en ocasiones hasta tortuoso pues, por su propia naturaleza, el sistema de elaboración, discusión, aprobación y promulgación de leyes no puede simplificarse exageradamente sin caer en la dictadura.

Dicha tortuosidad, prosiguen los autores, se debe a que más que perseguir la eficiencia y rapidez en la toma de decisiones legislativas, los sistemas constitucionales casi siempre buscan proteger la discusión sistemática de todos los aspectos y consecuencias previsibles de una ley, y dar acceso al debate a todos los actores políticos que tienen un interés legítimo en la norma a discutir (Molinar y Weldon, 2009: 5).

Los elementos presentados arriba son sólo un esbozo de los factores que influyen en los resultados de un órgano legislativo. Faltaría considerar los aspectos de diseño institucional que pueden ayudar a mejorar o entorpecer el desempeño de las asambleas.<sup>1</sup>

*Diferenciación de funciones o actividades:* la dificultad para medir el desempeño de un órgano legislativo aumenta si se reconoce que no existe un legislador “estándar” al que se le puedan aplicar parámetros de evaluación únicos. Cada individuo recurrirá a alguna estrategia que maximice sus posibilidades de continuar con su carrera política, como sería la comunicación con los electores o la especialización en comisiones.<sup>2</sup>

Para decirlo de otra forma, los legisladores son actores racionales que eligen su comportamiento según sus metas y ambiciones, sus habilidades y preferencias, el grado de influencia de actores externos para definir la continuidad de sus carreras y las restricciones que imponen los arreglos institucionales.

<sup>1</sup> Para una revisión sobre el impacto del diseño institucional, véase Dworak (2011a).

<sup>2</sup> Para un análisis acerca de la bibliografía existente en este tema, véase Jewell (1995).

De esa forma las rutinas que siguen son conductas guiadas por los elementos descritos (Strom: 1997).

Existen numerosas funciones o actividades que pueden contraponerse. Cada una puede o no implicar que se lleven a cabo algunas actividades legislativas. Por ejemplo, un grupo parlamentario puede tener, además del coordinador, a operadores internos que gestionan la cohesión al votar, oradores y negociadores o “golpeadores” al tratar con otras bancadas. Otras actividades que vale la pena mencionar serían la conducción de las mesas directivas, especialización en comisiones, atención a los distritos y promoción de las agendas de grupos particulares.

¿Un legislador es “mejor” o “peor” al optar por determinadas actividades sobre otras? No, el problema es creer que pueda o deba existir una lista de funciones aplicables a todos para efectos de medir el desempeño. Eso llevaría a otra falacia: la existencia de un perfil profesional previo, sobre el cual se deba juzgar si el individuo amerita o no ser postulado como candidato.<sup>3</sup> O peor: pretender que se puede calificar al representante según el porcentaje de tiempo que dedica a un conjunto previamente determinado de actividades (Ramírez Macías, 2011: 83-95).

## Indicadores y metodologías de evaluación

Establecer un mecanismo de evaluación de calidad o desempeño legislativo ajeno al que ejerce el ciudadano a través de las elecciones sólo empoderaría a quien lo diseña por encima del ciudadano. Sin embargo, lo anterior no implica que no se deban hacer. Incluso es recomendable que existan tantos como sea posible.

Por lo tanto, necesitamos saber para qué servirían o no las variables que puedan utilizar cada uno de los actores que realicen ejercicios de evaluación, conociendo de antemano que cuanto se haga tendrá un uso político que beneficiará o perjudicará a uno o varios de los evaluados. La única diferencia es que algunos criterios pueden ser más técnicos o valorativos que otros.

¿Puede emprender un órgano legislativo ejercicios para analizar sus procesos y productos? Sí, a través de revisar la calidad de las leyes y la autoevaluación. Se hablará brevemente sobre cada uno antes de analizar los ejercicios que han hecho diversos observatorios para evaluar a los órganos legislativos en nuestro país.

---

<sup>3</sup> En realidad ningún sistema electoral puede garantizar que ingresen a los cargos legislativos las “mejores” personas, aun cuando podamos tener un parámetro para establecerlo. A final de cuentas compiten quienes tengan una ambición o vocación pública. Sin embargo, también es cierto que sólo la competencia repetida por el mismo puesto puede hacer que sobrevivan los más aptos.

La primera vía evalúa *ex post* las leyes como parte del ciclo de toda política regulatoria. En el caso de leyes y regulaciones, la meta es determinar si la normatividad aprobada alcanzó los objetivos deseados, si la aplicación de la ley o la regulación fue lo suficientemente eficiente y eficaz, y en qué medida cualquier impacto esperado o inesperado de la intervención regulatoria se abordó de manera adecuada en el momento de concebir el instrumento normativo. Por lo tanto, revisar los resultados y el efecto de la intervención normativa debe ser una función central de las instituciones reguladoras y es elemento esencial para lograr una regulación de alta calidad (OCDE, 2012).

En 2008, la Unión Interparlamentaria elaboró una guía para la autoevaluación de los órganos legislativos con el fin de revisar su representatividad, desempeño democrático, procesos, transparencia y atribuciones. Sus objetivos son evaluar a las asambleas según criterios internacionales que permitan determinar si son democráticas y definir las prioridades y medios para su mejora.

El ejercicio se guía en torno a un cuestionario que contestan los legisladores, funcionarios, expertos y ciudadanos, y que gira en torno a los siguientes temas: representatividad, control del Ejecutivo, capacidad legislativa, transparencia y accesibilidad, obligación de rendir cuentas y participación en la política internacional (Unión Interparlamentaria, 2008).

Pasemos a las experiencias nacionales. A partir de los ejercicios que se han realizado para evaluar a los órganos legislativos en México<sup>4</sup>, se pueden establecer tres categorías de indicadores, que estarán en mayor o menor medida sujetos a valoraciones políticas.<sup>5</sup> En el anexo se mencionan a las organizaciones que se revisaron para este apartado.

*Indicadores de funcionamiento.* Describen la operación cotidiana del órgano legislativo. En sí mismos no tienen carga valorativa alguna, aunque pueden ser usados fácilmente con fines políticos. Para citar dos ejemplos, se hablará de las sesiones y las actividades de los legisladores durante estas.

La mayoría de los indicadores que evalúan cuanto ocurre durante las sesiones se centran en la hora del inicio, el quórum, el porcentaje de tiempo dedicado a diversos asuntos y la hora en que se levantan. Si bien sirven para conocer la operación en el Pleno, ignoran aspectos como que la definición de la agenda y las negociaciones en torno a los temas a discutir tienen lugar en el órgano de gobierno, la Mesa Directiva y las comisiones. Más que materia de

<sup>4</sup> El Anexo 1 presenta un listado de evaluaciones realizadas a partir de 1997.

<sup>5</sup> Se excluye de este listado la información referente a las semblanzas, ingresos o intereses de los legisladores en lo individual, pues no es relevante para evaluar el desempeño en sí; aunque se reconoce que es un elemento indispensable en los insumos que deberían proveer tanto los representantes como los órganos legislativos a través de sus portales electrónicos. En todo caso, estos datos son relevantes al calificar la transparencia.

reglamento, sería conveniente que el quórum fuese un problema del coordinador de grupo parlamentario, salvo que hubiera votaciones que lo requieran, pues esto podría actuar en su beneficio o perjuicio durante las votaciones.

Por otra parte, se da seguimiento a las actividades de los legisladores en aspectos como la asistencia, las licencias que solicitan, el número de iniciativas presentadas o las intervenciones en tribuna. Aunque es de utilidad para los ciudadanos en un distrito conocer esto, es fácil atacar al representante de acuerdo a si asiste o no en lugar de las otras actividades que atendió a cambio de esa falta.

Presentar iniciativas o intervenir en tribuna puede o no tener una utilidad táctica para el legislador. Por ejemplo, la sola presentación de propuestas no implica que vayan a ser aprobadas y tal vez eso sea lo menos relevante frente a otros fines como posicionarse como “campeones” de un tema o definir la postura del grupo parlamentario frente a un asunto.

Del mismo modo, las intervenciones en tribuna pueden implicar simplemente el interés por aparecer en los noticieros a través de un discurso llamativo y en ocasiones estridente. Sin embargo, los debates son un excelente recurso de golpeteo político, sobre el que el diputado o senador debería tener respuestas políticas para atajar ataques y defender sus posturas.

Crear que un legislador es “mejor” o “peor” que otros por su asistencia, presentación de iniciativas o intervenciones en tribuna podría llevar a normas ineficientes como obligar a diputados y senadores a presentar una iniciativa por periodo de sesiones, algo que sólo generaría sobrecarga de trabajo a las comisiones.

*Indicadores de desempeño.* El objetivo de este conjunto de variables es medir la forma en que un órgano legislativo y los grupos parlamentarios cumplen con sus funciones básicas: vigilar al Ejecutivo, legislar y representar al ciudadano.

Por funciones de vigilancia se entenderá fundamentalmente el proceso presupuestal (ley de ingresos, presupuesto de egresos, cuenta pública), facultades de ratificación o nombramiento de funcionarios públicos y las comisiones de investigación, de existir.

En estos casos el desempeño no puede medirse en tiempos o formas. Incluso la aprobación o el rechazo a un nombramiento tampoco implica que el órgano legislativo haga necesariamente su trabajo “bien” o “mal”. Sin embargo, es relevante que se tenga información sobre los procesos deliberativos al interior del órgano legislativo, especialmente en las comisiones, si se desea hacer un análisis que aspire a ser asertivo. También es importante saber si se cumplió dentro de un plazo definido previamente, como es el caso de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos. Y aun en ese escenario, las conclusiones de un ejercicio de evaluación pueden estar determinadas por la agenda de quienes los realizan.

Los indicadores sobre la legislación se basan en las diversas etapas del proceso legislativo: iniciativas (número de iniciativas presentadas, número de iniciativas dictaminadas, número de iniciativas aprobadas, tasas de éxito por presentador y tiempos de desahogo), comisiones (racionalidad del sistema de comisiones, número de iniciativas turnadas, número de iniciativas dictaminadas y carga de trabajo) y coaliciones legislativas mayoritarias.

Como se mencionó, una iniciativa puede tener un fin táctico antes que eficiente. Por lo tanto, es común a todos los órganos legislativos que muy pocas sean dictaminadas porque son del interés del gobierno o porque los partidos así lo acordaron. Sin embargo, la gran mayoría de los ejercicios que se han venido realizando afirman que se puede medir el desempeño de la institución de acuerdo con el porcentaje de iniciativas aprobadas sobre las presentadas, llevando al equívoco de que existe una “sobreproducción” de iniciativas.

Incluso la aprobación o no de ciertas propuestas es objeto de discusión política según el partido donde se milita. Por ejemplo, mientras el órgano legislativo puede argumentar que aprueba casi la totalidad de las iniciativas presentadas por el gobierno, el segundo tendría razones para tachar al Congreso de irresponsable si durante el proceso de negociación se eliminan algunos puntos relevantes de la propuesta original (Secretaría de Gobernación, 2012). En todo caso, hablamos aquí de tácticas de comunicación que se siguen para ganar el poder o quedarse en su puesto, las cuales apelan al voto de quienes se benefician o perjudican con una medida determinada.

Crear que se pueden aplicar criterios de eficiencia administrativa a un órgano plural y guiado por motivaciones políticas podría llevar a calificar al Congreso por parámetros como esperar que dictaminen todas las iniciativas “en tiempo y forma”. En todo caso, sería preocupante que las iniciativas presentadas fueran aprobadas rápidamente, pues eso podría implicar que un grupo tiene la mayoría y la ejerce sin posibilidad de controles.

Las coaliciones muestran cómo se tejen las votaciones en un escenario donde no existen mayorías. Tienen un interés académico y pueden ser usadas con fines políticos por parte de quienes participan o no en estas. Sin embargo, por sí mismas no dicen algo sobre el desempeño. En todo caso, se requeriría información sobre el proceso deliberativo de una iniciativa para saber qué tan eficientes fueron las negociaciones para cuál de las partes.

Finalmente, para la facultad representativa se habla de temas como la cohesión del grupo parlamentario, la forma en que pudieron impulsar su agenda de acuerdo con base en el número de iniciativas aprobadas sobre las presentadas, el respeto que guardaron de la normatividad interna al interferir o no en los trabajos del Pleno, la presentación de informes y número de visitas al distrito o si hay conflictos de interés en su actuación.

Es importante conocer la cohesión del grupo parlamentario, toda vez que el ciudadano vota por una plataforma política y espera que el partido sea

coherente con esta. Por eso es importante que las asambleas tengan sistemas de votación electrónica y que los resultados sean públicos. Una bancada que continuamente se muestra dividida no es confiable. Sin embargo, también es cierto que un legislador puede rebelarse contra su instituto en temas que sean importantes para su distrito. Para tales casos, es importante que al momento de evaluar se tenga un registro sobre las votaciones individuales.

Incluso es importante saber qué tanto un grupo parlamentario interfiere en los procesos legislativos con actos como tomar tribunas, poner mantas o agredir a sus compañeros. Aun cuando algunos grupos de quienes votaron por estos legisladores consideren que hacen lo correcto: la democracia funciona cuando hay información y cada quien decide con base en sus parámetros.

También es relevante saber qué tanto de la agenda política del partido se refleja en lo que aprueba el órgano legislativo, aun cuando pueda ser minoritario. En todo caso se muestra la capacidad que tiene para negociar temas que le son importantes a cambio de otros. El ciudadano decidirá con base en la información que tenga a favor o en contra de las medidas que fueron aprobadas, modificadas o rechazadas.

Los legisladores harán trabajo en el distrito si les beneficia en sus carreras. Por lo tanto, debería ser responsabilidad de cada uno realizarlo, divulgarlo y contrastarlo con lo que hacen sus opositores. Sin embargo, hay órganos legislativos que regulan esto en su normatividad interna. Lo importante, sea cual fuera el caso, es que esta información sea de fácil acceso y en lo posible procesada en formatos únicos para que el ciudadano la conozca y evalúe.

El tema de los conflictos de interés es más complejo. Un legislador puede pertenecer a un grupo de interés, y se espera que se dedique a las comisiones que inciden en su agenda. De hecho, por décadas el Partido Revolucionario Institucional asignó a sus sectores cuotas en el Congreso. No obstante, el tema se convierte en problema político cuando no hay claridad en las relaciones entre representantes y grupos externos. La mejor regulación a través de políticas de transparencia (Dworak, 2011b).

*Indicadores técnicos y administrativos.* Aun cuando se reconozca que una ley no puede ser calificada con criterios únicos, también es cierto que se deben cumplir algunos requisitos técnicos. Por lo tanto, hay metodologías que buscan calificar las normas aprobadas con base en categorías como: claridad en la definición del problema, alternativas y soluciones propuestas, aspectos legales, cuestiones lingüísticas, técnica legislativa, racionalidad económica, impacto regulatorio, factibilidad en la instrumentación y aplicación o racionalidad ciudadana. Tales metodologías pueden ser similares a las que realizan los órganos legislativos al autoevaluarse, como ya se vio.

Finalmente, se pueden establecer diagnósticos sobre el desempeño de la estructura interna del órgano legislativo y la forma en la que fomentan o dificultan el trabajo de la institución en su conjunto. Hablamos aquí tanto

de procesos, instancias de interlocución con la ciudadanía, estructuras administrativas, calidad del personal, comunicación política y mecanismos de rendición de cuentas. También estas metodologías pueden ser similares a las que siguen para sí los órganos legislativos.

Con base en la mayoría de los indicadores que se describieron arriba, Alarcón Olguín (2011: 181-184) definió cinco enfoques para usar en el estudio de lo que él considera como eficiencia legislativa:

- a) *Enfoques basados en la autoevaluación legislativa*: rendimiento a partir de consultar a los legisladores o grupos respecto a su propio desempeño.
- b) *Enfoques basados en la calidad legislativa*: rendimiento a partir de ponderar el tipo de las iniciativas aprobadas, pero sin considerar la oferta legislativa.
- c) *Enfoques basados en la oferta legislativa*: rendimiento a partir de comparar el total de las iniciativas propuestas sobre el total de las iniciativas aprobadas.
- d) *Enfoques basados en el historial de votaciones*: rendimiento a partir de la cohesión y congruencia con que los grupos parlamentarios y los legisladores se pronuncian. Se analizan así las dinámicas y los actores centrífugos y centrípetos.
- e) *Enfoques basados en el funcionamiento procesal*: rendimiento a partir de la revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de ellas en la explicación del resultado obtenido.

Para finalizar esta sección es preciso recordar que tanto los indicadores como las metodologías tienen sus alcances y limitaciones para reconocer o calificar el trabajo del órgano legislativo. Por otra parte, es difícil imaginar que se pueda aplicar un esquema de evaluación que sirva para toda la sociedad, pues se encuentra dividida en intereses que, en muchas ocasiones, son contrapuestos al discutirse un tema; por lo que sería más conveniente reconocer que cada grupo o individuo va a tener su propia visión en la materia. Es tarea de una democracia garantizar el libre flujo de la información para que cada quien cuestione sus criterios y los enriquezca con las opiniones de los demás.

## Recomendaciones

Una vez revisados los alcances y limitaciones de los diversos modelos de evaluación, se expondrán algunas recomendaciones para quienes desean lanzar un observatorio a un órgano legislativo, así como para quienes sirven de enlace con estos desde la asamblea.

*Primera recomendación: la sociedad evalúa a los legisladores.* La sociedad es plural y el ciudadano juzga a sus representantes por criterios tanto medibles como subjetivos. Todavía más, no todos tienen interés en lo público, aunque

se espera que un observatorio que presente información clara pueda hacer que los individuos pongan atención en lo que ocurre en los órganos legislativos.

En este entorno, ¿cuál es la mejor metodología? Pretender que existe implica empoderar a un grupo de personas que definen criterios y califican con valores absolutos, lo cual dismantlaría nuestra democracia. Por lo tanto, lo mejor es brindar información sabiendo que las evaluaciones son subjetivas: el sistema funciona mejor entre más observatorios haya con datos contrastantes o complementarios entre sí.

*Segunda recomendación: todo puede ser usado con fines políticos.* Si no existe una metodología que defina una calificación absoluta y la sociedad es plural y compleja, entonces la información que provean los observatorios servirá para que los legisladores, grupos de presión y la sociedad en general elogien o ataquen a los representantes y órganos legislativos. Por ello es importante tener en claro la diferencia entre indicadores de funcionamiento y de desempeño.

No obstante lo anterior, la politización de la información que provean los observatorios es precisamente la gran virtud de los ejercicios de evaluación: a través del contraste generan un interés sobre la política, enriqueciendo el debate sobre asuntos públicos. Sólo de esa forma el ciudadano puede formarse un criterio propio y documentado.

*Tercera recomendación: hay procesos y reglas que generan opacidad e ineficiencia.* Si un órgano legislativo opera bajo criterios políticos antes que técnicos y el nivel de institucionalización fomenta o inhibe ciertas decisiones o actividades, entonces una aportación importante de los observatorios es ofrecer diagnósticos sobre el funcionamiento de los órganos y proveer ideas para su mejora. Esto necesitará acompañarse de diagnósticos, experiencias comparadas y ejercicios de prospectiva: hay poco espacio para la innovación y las ocurrencias se suelen pagar caro.

*Cuarta recomendación: los congresos deben ser aliados de los observatorios.* Debería ser responsabilidad tanto de los órganos legislativos como de los legisladores brindar la mayor información posible sobre sus actividades. Naturalmente, los representantes tenderán a presentar sólo los datos que les conviene. Y la tendencia natural de la institución es transparentar lo menos posible.

Frente a este problema resulta conveniente establecer dos responsabilidades de los órganos políticos frente a las instituciones que evalúan tanto a los legisladores como al órgano legislativo.

La primera es crear instancias y mecanismos para que la institución pueda comentar y retroalimentar el trabajo de las instituciones que impulsan las evaluaciones. Aun sabiendo que ninguna metodología puede aspirar a ser válida para toda la sociedad, también se ha visto que una variable mal interpretada puede afectar negativamente las percepciones sobre las obligaciones y resultados de los órganos legislativos. De esta forma habría una comunicación

constante que permita calibrar enfoques y facilite la rendición de cuentas bajo criterios asertivos.

En segundo lugar, es necesario impulsar políticas de un parlamento abierto, entendido como la serie de principios que, más allá de las políticas de transparencia, generen una relación directa con la ciudadanía. Si la información es el insumo, la institución política debería garantizar su libre flujo. Transparentar la labor de todos los actores no sólo fortalece los mecanismos de rendición de cuentas, sino que también brinda parámetros estables sobre lo que se dará a conocer a la ciudadanía, de tal forma que cada persona pueda juzgar a partir de una base de datos que opere para todos.

*Quinta recomendación: abrir el debate sobre el impacto de la reelección.* Nadie se transparenta por voluntad propia. En el caso de un régimen político, esto sucede cuando los tomadores de decisiones enfrentan costos por no hacerlo o beneficios mayores si lo llevan a cabo. De esa forma, cualquier iniciativa sin este incentivo corre el riesgo de terminar en reformas meramente cosméticas.

Otro elemento a considerar es que, como ya se dijo arriba, un legislador va a desempeñar diversas actividades según sus ambiciones y las restricciones que le impone el arreglo institucional. Si tenemos un conjunto de reglas que lo obligan a quedar bien con el partido para continuar con su carrera política en lugar de pensar en el ciudadano, no se puede tener un sistema de rendición de cuentas eficaz.

La reelección inmediata de los legisladores cambiará la operación de las instituciones políticas (Dworak: 2003). Por una parte, la permanencia en un cargo podrá traer costos a los representantes por sus actos u omisiones. La posibilidad de permanencia permitirá que el individuo tenga otras tácticas para basar su supervivencia política, aumentando el rango de actividades a realizar. En la medida que los electores influyan más en la continuación de las carreras los políticos serán más sensibles a temas del interés de los distritos. Y la continuidad permitirá aprobar reformas más asertivas sobre el funcionamiento y procesos del órgano legislativo.

Sin embargo, esto sucederá o no en la medida que comencemos desde hoy a pensar estratégicamente. Una herramienta para lograrlo son los observatorios, asumiendo que calibren sus objetivos y metodologías a una realidad que en breve cambiará.

## Referencias

- ALARCÓN Olguín, V. (2011). El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. En R. López Flores, F. E. Rivera Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza. *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.

- CRESPO, J. A. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados / Auditoría Superior de la Federación.
- DWORAK, F. (coord.). (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica.
- DWORAK, F. (coord.). (2011a). Estudio introductorio. En R. López Flores, F. E. Rivera Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araíza. *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.
- DWORAK, F. (coord.). (2011b). *Cabildeo*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.
- JEWELL, M. E. (1995). Legislators and Constituents in the Representative Process. En G. Loewenberg, S. C. Patterson y M. E. Jewell (comps.). *Handbook of Legislative Research*. Cambridge: Harvard University Press.
- LÓPEZ Ayllón, S. y Merino, M. (2010). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. En M. Merino, S. López Ayllón y G. Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / CIDE.
- MOLINAR Horcasitas, J. y Weldon, J. A. (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- MORA-DONATTO, C. (2001). *Temas selectos de derecho parlamentario*. México: Universidad Anáhuac del Sur / Miguel Ángel Porrúa.
- ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2012). *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. Recuperado de [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones\\_9789264176362-es](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones_9789264176362-es).
- RAMÍREZ Macías, J. J. (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación de desempeño en el congreso local de Jalisco. En *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, Vol. 4, Núm. 7.
- SECRETARÍA de Gobernación. (2012). *La agenda legislativa del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012*. México: Talleres Gráficos de México.
- STROM, K. (1997). Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies. En W. C. Müller y T. Saalfeld (comps.). *Members of Parliament in Western Europe*. Londres: Frank Cass.
- UNIÓN Interparlamentaria. (2008). *Evaluar un parlamento. Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento*. Recuperado de <http://www.ipu.org/PDF/publications/self-s.pdf>

*¿Se puede evaluar un órgano legislativo?...*

## **Anexo 1: ejercicios de evaluación de los órganos legislativos en México**

*A continuación, y a manera de ilustrar las diversas metodologías que se han utilizado para evaluar a los órganos legislativos federales y locales en México, se presentan las siguientes referencias:*

CENTRO de Estudios Espinosa Yglesias. Desempeño de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, 2009. Recuperado de <http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo>

CENTRO de Estudios Espinosa Yglesias. Desempeño de la LVIII Legislatura del Congreso de Puebla, 2011. Recuperado de <http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-sobre-primer-ano-sesiones-lviii>

FUNDAR ([www.fundar.org](http://www.fundar.org)).

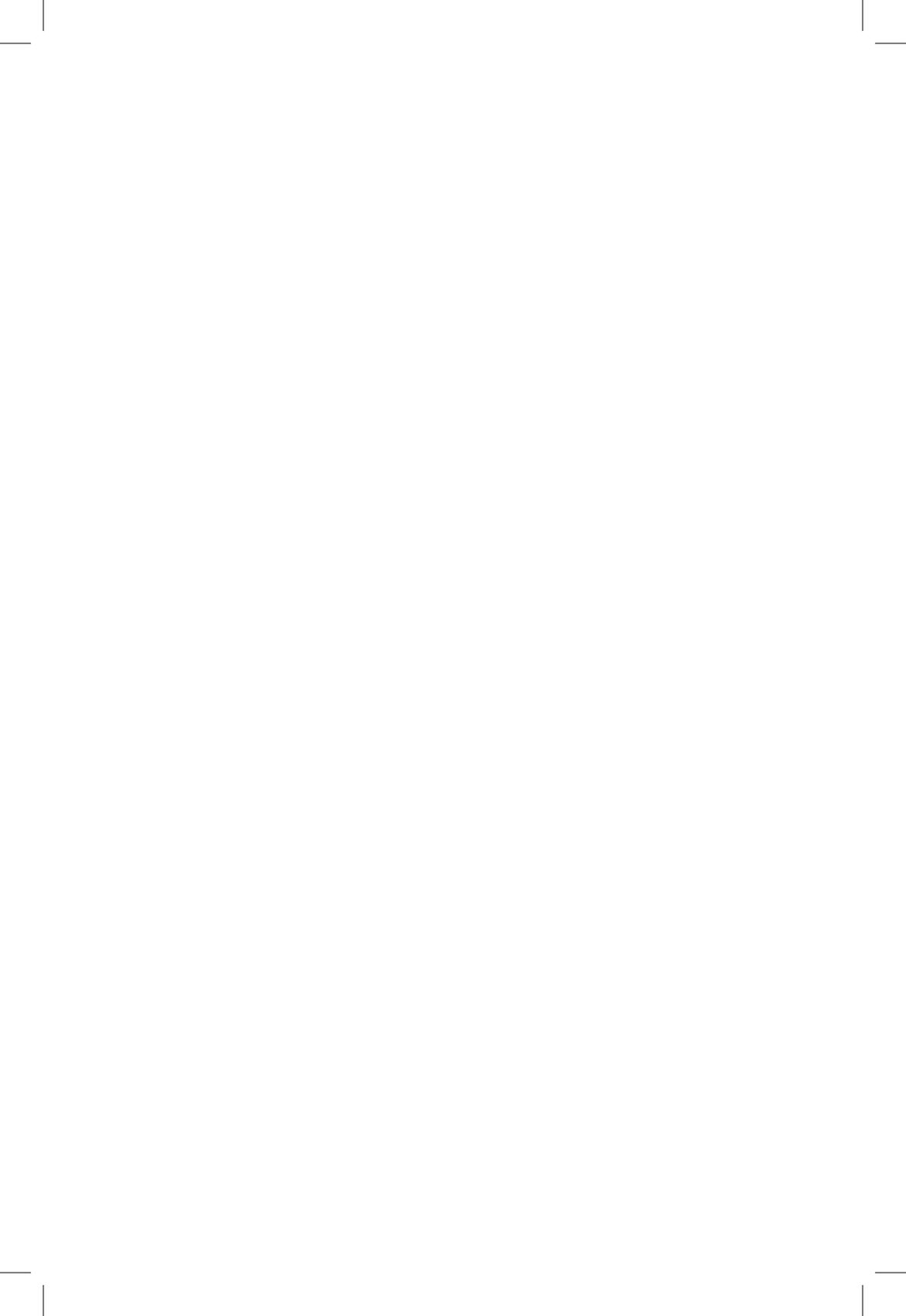
IMPACTO Legislativo ([www.impactolegislativo.org.mx](http://www.impactolegislativo.org.mx)).

OBSERVATORIO Legislativo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. Recuperado de <http://investigacionpolitica.iteso.mx/actividades/observatorio-legislativo>.

REPORTE Legislativo ([www.reportelegislativo.com.mx](http://www.reportelegislativo.com.mx)).

# SEGUNDA PARTE

*El trabajo parlamentario en el Senado de la República*



## Algunas reformas necesarias al Reglamento del Senado de la República para la evaluación del desempeño legislativo de las comisiones ordinarias

---

JOSÉ GUADALUPE RODRÍGUEZ RUIZ<sup>1</sup>

La inquietud por la evaluación del desempeño de los cuerpos legislativos ha crecido de forma paralela a la relevancia que han cobrado en la consolidación de la democracia, en el equilibrio de poderes, en la gobernabilidad democrática y, en general, en la hechura y orientación de las políticas públicas.

La evaluación es un instrumento para mejorar los procesos, así como los productos y resultados que se brindan a la sociedad, al mismo tiempo que le permiten a la ciudadanía tener una idea de qué tan bien o mal trabajan agencias de gobierno y representantes; sin embargo, en los más de tres lustros que han transcurrido a partir de la primera alternancia en el gobierno federal — periodo en el cual se acrecentó la preocupación de académicos y especialistas por escudriñar el desempeño del Poder Legislativo— no se observa un avance significativo en esta materia.

Una explicación de ello es que los ensayos sobre el desempeño legislativo se han provisto exclusivamente de la información que dan a conocer las propias instancias legislativas, por lo general a través de los informes de actividades y actas de las reuniones, lo cual presenta insuficiencias que pueden conducir a conclusiones equivocadas o subestimaciones en la dimensión del trabajo parlamentario.

¿Cuáles son las limitaciones que tiene la información brindada por el Congreso mexicano y en especial por las comisiones legislativas para medir su desempeño? Identificamos por lo menos tres.

En primer lugar, al no existir lineamientos y criterios para la presentación de los informes, estos son heterogéneos en cuanto a su contenido, lo cual hace difícil realizar análisis comparativos y de eficacia. Por otra parte, la escasa precisión en la asignación de recursos a las actividades y estructuras dificulta llevar a cabo un estudio de eficiencia que, como tal, debería estimar por lo menos cuánto cuesta producir una unidad de producto (iniciativa, dictamen, reunión, etc.), indicando qué tan costoso es respecto a otros congresos o instancias.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por el autor en el Instituto Belisario Domínguez.

Mención aparte merece el hecho de que por lo general no se da cuenta del total de actividades que se realizan y que importan recursos de todo tipo. Para algunos encargados de hacer los informes puede ser relevante registrar una reunión con organizaciones sociales o con grupos de interés, o incluso informar de las gestiones realizadas, otros preferirán no reportar estas y otras actividades por no considerarlas parte de las tareas que debe llevar a cabo un órgano legislativo. Naturalmente que cualquier persona, incluido el investigador experimentado, tiene razón en asumir que, si algo no está plasmado en los documentos formales, entonces no se llevó a cabo, a pesar de que en la realidad se hayan realizado un número más amplio de acciones de las que se leen en dichos informes y actas de reuniones.

Los estudios han exaltado la productividad legislativa (asuntos presentados/asuntos dictaminados) como el indicador por excelencia para medir el desempeño legislativo; pero en la actualidad, además de expedir y modificar leyes (actividad legislativa en sentido estricto), los parlamentos de los regímenes democráticos ejercen importantes tareas de control, vigilancia, evaluación y de representación, como consecuencia de su naturaleza plural.

De forma más específica, los congresos democráticos elaboran leyes, exigen al gobierno la rendición de cuentas mediante comparecencias y exhortos, realizan un control financiero a través de la fijación de contribuciones y gasto público, resuelven problemas particulares de electores mediante gestiones, adoptan las propuestas de organizaciones de la sociedad civil, promueven los intereses económicos de la región o gremio que representan e impulsan la agenda política y programática de sus partidos.

En el marco de esas consideraciones, el desempeño de un parlamento no debería juzgarse únicamente bajo el criterio de productividad legislativa, sino por la eficiencia y eficacia con las que lleva a cabo un creciente número de acciones específicas —como las que se mencionaron en el párrafo anterior y que se enmarcan en alguna o algunas de las tres principales funciones que la teoría le atribuye al parlamento moderno: legislar, controlar y representar políticamente.

Es cierto que un parlamento que controla la actuación del Ejecutivo, por ejemplo, mediante dilaciones, modificaciones y hasta rechazo a sus iniciativas de reformas o haciendo comparecer a los funcionarios para que rindan cuentas, quizá no obtenga una buena calificación como ente legislador, como tampoco gozaría de buena reputación aquel Congreso que apruebe sin recato las iniciativas presidenciales, al no contribuir al equilibrio del sistema político.

Pero a pesar de que representa un enorme reto metodológico ponderar la importancia de las principales funciones del Poder Legislativo para plantear una evaluación integral de su desempeño, aspecto que no se desarrolla en este documento, el mayor obstáculo estriba en la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información sobre las actividades que realiza el Congreso, de ahí

la importancia de determinar cuáles actividades se deben documentar para una mejor evaluación de este órgano.

En este trabajo se hace una revisión de las funciones principales que realiza el Congreso mexicano en la actualidad, en particular el Senado de la República, y se exploran algunas propuestas metodológicas que varios autores han empleado para la evaluación del desempeño legislativo en México, con el fin de elaborar una propuesta de reforma al Reglamento del Senado de la República para que se establezcan lineamientos que permitan conocer con mayor precisión el trabajo que se hace en dicho recinto. Ello permitirá contar con información que, traducida en variables, posibiliten la creación de indicadores del desempeño de las principales tareas legislativas.

### **La transformación del Congreso en la democracia**

Desde hace casi dos décadas, el Congreso mexicano vive una de las más complejas transformaciones: cambió drásticamente y profundamente en su composición política, en el proceso y la forma de toma de decisiones, así como en su organización interna (Lujambio, 2010). Las reformas electorales de la segunda mitad de los años noventa abrieron la puerta para una mayor pluralidad, lográndose gradualmente mayor autonomía e independencia respecto del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, el Poder Legislativo federal incrementó su predominio en el ámbito público y político, fortaleciéndose no sólo en el ejercicio de sus actividades tradicionales de expedición, reforma o derogación de las leyes o de parte de estas (funciones legislativas en sentido estricto), sino también en acciones muy concretas como la fijación de impuestos, subsidios, asignación de presupuestos, evaluación del ejercicio del gasto, entre otras; todo ello a partir del ejercicio más pleno de importantes facultades como son la presupuestaria y la de control.

La consolidación del Congreso federal como la arena donde se define cada vez en mayor medida la orientación de las políticas, aunada al creciente protagonismo y exigencia de la sociedad hacia sus representantes, ha implicado un cambio sustantivo en su relación con las demás instancias gubernamentales y con la sociedad misma. En ese contexto, el Congreso de la democracia realiza muchas más tareas que las desempeñaba en el largo periodo en el que estuvo supeditado al control del Poder Ejecutivo en el régimen de gobierno unificado. Como señalan Espinoza y Weldon (2010: 14):

El congreso plural se ha vuelto una pieza clave del proceso político. Sea para revisar las iniciativas presidenciales, para procesar acuerdos entre los grupos parlamentarios de las dos Cámaras o para promover consultas o atender reclamos de los grupos de interés, el Congreso ha experimentado un dinamismo

indiscutible, aun y cuando muchas de sus decisiones y la manera de procesarlas sean percibidas como discutibles.

El hecho de llamar a los integrantes del gabinete para que rindan cuentas, así como de modificar el presupuesto y la estructura impositiva, de crear o extinguir organismos públicos —que por su naturaleza pertenecen a la esfera del Poder Ejecutivo—, de rechazar o modificar sustantivamente las iniciativas presidenciales y establecer políticas públicas, ha permitido que los reflectores miren hacia el Congreso y que los sectores, ya sean económicos, sin fines de lucro, sociales, públicos o privados, que puedan verse beneficiados o perjudicados con estas decisiones acudan con más frecuencia al Congreso para exponer sus argumentos, presionar e intentar convencer a los legisladores sobre la conveniencia o no de implementar una determinada legislación, impuesto o programa.

Al mismo tiempo que los parlamentos realizan más tareas que en décadas anteriores, aumenta también su importancia y su grado de influencia y, por ende, los cuestionamientos sobre su desempeño y hasta de su pertinencia. Desde el escrutinio de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad, hasta la apreciación que tiene el ciudadano común, se percibe una insatisfacción con el desempeño de estos cuerpos colegiados. La sociedad mexicana tiene la percepción de que su Congreso es una de las instancias gubernamentales que menos trabaja; de hecho, es una de las instituciones con los menores índices de confianza ciudadana, sólo por encima de los partidos políticos, de acuerdo con la encuesta de Consulta Mitovsky (2015).

Pero a pesar de que pueda encontrarse un número importante de razones para el desprestigio del Congreso, en lo que a sus actividades se refiere, se debe reconocer que no siempre se ha evaluado de forma completa e integral su trabajo y desempeño. En el de por sí complejo ejercicio de evaluación del parlamento debe considerarse que en la actualidad, además de la clásica función de expedir y modificar leyes (aspecto al que muchas veces se ha reducido el quehacer parlamentario), el Poder Legislativo ejerce importantes funciones de control parlamentario, vigilancia, evaluación y representación, las cuales —anuladas de facto en el régimen omnipresidencial— son no únicamente cotidianas, sino la esencia del Congreso plural que es actualmente, de allí la seducción de muchos para llamarle “parlamento”, dado que, en efecto, en la práctica no únicamente ejerce el poder de legislar.

Para darnos una idea de la diversidad e intensidad de la actividad legislativa, el Informe Parlamentario Mundial 2012 menciona que los parlamentarios “consideran que la creación de leyes es su función primordial (52.2% de los encuestados), seguida por la de exigir al gobierno a rendir cuentas (17.2%) y resolver los problemas de los electores de sus distritos (12.4%). Sin embargo, la perspectiva cambia cuando se les pregunta a los parlamentarios cuál creen

que es la opinión de los ciudadanos respecto de sus roles más importantes. Creen que, en opinión de los ciudadanos, resolver los problemas de los electores de sus distritos es la función más importante de los parlamentarios (37.2%), seguida por la creación de leyes (20.8%), obligar al gobierno a que rinda cuentas (16.6%) y promover los intereses y la economía de su distrito electoral (13.4%).” (PNUD, 2012: 128).

Del citado informe destaca otro dato interesante: “Los parlamentarios invierten una parte importante de su tiempo en su trabajo directo con los ciudadanos. El 28.7% pasan de 11 a 20 horas por semana atendiendo los problemas de los ciudadanos, mientras que 21% pasan más de 40 horas por semana, lo cual es muchísimo tiempo si se consideran todas la responsabilidades que los parlamentarios tienen” (PNUD, 2012: 129).

Estos datos permiten ver que los parlamentos en el mundo están experimentando un cambio en su naturaleza, pasando a ser menos legisladores y más representativos y fiscalizadores, y en su actuar están siendo menos maquilladores y más deliberativos.

Cada vez con más fuerza, la sociedad está exigiendo un Congreso más abierto, que no sólo escuche, sino que incluya las propuestas de la sociedad en sus decisiones mediante mecanismos de participación efectiva, que informe y rinda cuentas, que dé resultados, que haga accesible la información y transparente los procesos y recursos presupuestales asignados a sus funciones y estructuras. Con ello la sociedad tendrá una imagen más fiel de lo que hacen los parlamentarios, un mejor entendimiento de la importancia de su trabajo y, en consecuencia, una justa valoración.

Sin embargo, el Poder Legislativo no cuenta con los mecanismos para dar a conocer la totalidad de las tareas, tanto legislativas como no legislativas, que lleva a cabo. Los informes de las comisiones reflejan esta problemática por la heterogeneidad que hay entre estos, además de no dar cuenta de todas las reuniones y actividades que realizan. Así, la insuficiencia de la información suministrada al público, que deriva en parte de los vacíos del marco institucional, son obstáculos para una difusión y evaluación más completa y precisa del trabajo de nuestro parlamento, además de significar un pendiente en materia de transparencia.

## **Retos para evaluar el desempeño de un órgano político**

En términos generales, la evaluación es la búsqueda exploratoria para verificar cómo se desarrolla una actividad en un intervalo de tiempo; se basa en la comparación respecto de los resultados con los objetivos y deriva en la obtención de información para la toma de decisiones.

Por su lado, el desempeño es el grado en que una entidad, pública o privada, cumple sus fines, lo cual se traduce en una valoración cuantitativa y

cualitativa en el tiempo, acerca de lo que se está haciendo en la organización, qué tan bien se está haciendo y cuáles son los efectos de lo que se realiza.

La evaluación de ese desempeño puede ser de carácter cuantitativo, generalmente expresada en una escala numérica, una fracción o un porcentaje, mientras que la evaluación cualitativa da cuenta de las características o cualidades del desempeño: bueno, malo, regular, satisfactorio, no satisfactorio, de buena calidad, de mala calidad, por mencionar algunos ejemplos.

En la evaluación del desempeño es ineludible considerar y tener en claro los aspectos de eficacia y de eficiencia. Mientras que la eficacia es la cualidad que consiste en alcanzar el fin que se persigue, la eficiencia consiste en la minimización en el empleo de los medios (recursos materiales, humanos y financieros) para lograr el cumplimiento del objetivo (Cf. Bannock, 2012: 171-172). Ambos conceptos se complementan y son criterios deseables en el desarrollo de las tareas públicas ante la crisis de eficiencia y eficacia que pesa sobre los gobiernos en el mundo, evidenciada con mayor intensidad a partir de la globalización.

Sin embargo, la eficiencia y la eficacia no son los únicos problemas en el desempeño gubernamental de países como el nuestro si hablamos en términos de gobernanza. La crisis de legitimidad<sup>2</sup> y confianza, por su parte, minan la creencia en la democracia como forma de gobierno y como mecanismo para resolver los pendientes del desarrollo, conciliar acuerdos y resolver conflictos. Ante tal situación se precisa la adopción de esquemas de gobernabilidad democrática que incluyan la opinión y la participación de las diversas manifestaciones (grupos e intereses) de una sociedad que es cada vez más compleja y plural, lo que a su vez implica que el resultado de esa agregación de preferencias no necesariamente sea el más óptimo bajo el criterio de eficiencia.

Es así que una evaluación integral de un ente público implicaría una conciliación entre los criterios de eficacia, eficiencia y legitimidad, ponderando la naturaleza y facultades de la entidad de que se trate, siendo un desatino, por mencionar un ejemplo, evaluar con los mismos estándares un proveedor de bienes que uno de servicios o un organismo regulador. Asimismo, una evaluación apropiada implicaría identificar claramente qué queremos evaluar mediante los indicadores ¿cobertura, calidad, impacto, eficiencia terminal, satisfacción del usuario?

Además, los dilemas de la evaluación del desempeño (que significa evaluar los fines, no los medios ni los procesos) son todavía mayores tratándose del Poder Legislativo, pues no se han terminado de confeccionar el alcance ni los

---

<sup>2</sup> Para una revisión sobre los problemas de eficiencia, eficacia y legitimidad, véase Cabrero Mendoza, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. 2ª. ed. Instituto Nacional de Administración Pública.

límites de su injerencia. La facultad de hacer y modificar las leyes le brindan, al menos potencialmente, la posibilidad para intervenir en la esfera que desee.

En el Congreso mexicano, especialmente a partir de que logró una mayor independencia respecto del Ejecutivo, muchas de las decisiones han estado en la disyuntiva de la eficiencia *versus* la legitimidad, entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. El hecho de establecer o “etiquetar” porcentajes predeterminados del gasto en ciertos rubros (como 1% del PIB a ciencia y tecnología) y la creación de diversos ordenamientos para la inclusión social y la igualdad de grupos de la sociedad como mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad —donde no se encuentran de forma expresa las facultades para legislar en el ámbito federal sobre dichas materias—, son sólo unos casos en los que los principios jurídicos y económicos “clásicos” han tenido una menor influencia al momento de dictaminar, en comparación con la argumentación y el sentir del legislador.

Estas como otras acciones del Congreso, si bien pudieran ser debatibles desde el punto de vista meramente técnico, han tenido una repercusión positiva si se aprecian a partir de la vertiente social, en tanto que han dotado de mayor sensibilidad e inclusión al quehacer estatal y como el menor de sus efectos está haber logrado posicionar en la agenda pública nacional estos y otros importantes temas de la agenda social.

En nuestra opinión, tratándose del Congreso, no sólo es deseable, sino necesario en ocasiones, sacrificar un margen de eficiencia (lo cual no significa anular este criterio), en aras de la legitimidad y la gobernabilidad democrática, considerando, como se afirma en el estudio de Mascott Sánchez (2003: 20), que el parlamento contribuye a la legitimidad y estabilidad de las democracias en consolidación en la medida en que estructura relaciones con partidos políticos, grupos de interés y sociedad organizada, al mismo tiempo que genera compromiso con los mecanismos de negociación y acuerdos.

Por otro lado, resulta necesario advertir —no obstante, la idea de que las comisiones se centran casi de manera exclusiva en realizar un trabajo técnico especializado de dictaminación—, que ello es sólo un aspecto de carácter formal plasmado en el marco jurídico. En el fondo, desde su creación, las comisiones están investidas de racionalidad política, al menos por las siguientes razones: grupos parlamentarios, partidos de oposición y partido en el gobierno buscan presidir las comisiones que les permitan materializar su plataforma electoral o su programa de gobierno; por otra parte, los legisladores buscan participar en las comisiones con las que se vincula su perfil o donde puedan posicionar los intereses que representan.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Un punto de vista sobre las comisiones como instrumento político se puede encontrar en Sirven Gutiérrez, C. Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones, en Béjar Algazi, L. y Mirón Lince R. M.

Todo lo dicho hasta aquí intenta llamar la atención al pretender evaluar una instancia cuyas tareas se están reconfigurando y que su naturaleza, nos parezca o no, más que especializada o técnica, es política, y esa lógica se reproduce en los órganos parlamentarios donde se define la decisión; es decir, en las comisiones legislativas. En consecuencia, si se evalúa únicamente con el indicador de productividad legislativa; es decir, asuntos dictaminados *versus* asuntos presentados, estamos considerando sólo una parte del quehacer parlamentario.

En resumen, la valoración del trabajo del Poder Legislativo debe hacerse tomando en cuenta que la nuestra es una democracia en perfeccionamiento y que, al mismo tiempo, el Poder Legislativo experimenta un proceso de redefinición de las funciones parlamentarias. Y si se asume que el parlamento es fundamental para la democracia, entonces el éxito o fracaso en su desempeño estará dado por sus contribuciones al fortalecimiento de la misma a través del ejercicio de sus principales funciones.

### **¿Qué evaluar? Las funciones del parlamento y del Senado de la República**

La evaluación del desempeño de cualquier organización implica una valoración de los resultados en el cumplimiento de los fines últimos, no es una evaluación de los procesos. En este sentido, el esfuerzo de evaluación del desempeño debe iniciar por una identificación de sus grandes finalidades o últimas tareas.

Tratándose del parlamento, se conocen como “funciones”, como bien lo menciona Gianfranco Pasquino (2011: 201):

...para sostener de manera convincente que un parlamento funciona bien o funciona mal [...] hay que establecer con precisión qué tareas le son encargadas efectivamente, cuáles son las modalidades con las que debe llevarlas a cabo, en qué tiempos [...] Por lo tanto, hay que disponer de indicadores con los cuales evaluar el rendimiento del organismo parlamentario en el ejercicio de sus funciones específicas y globales.

También es importante considerar las diferencias entre conceptos, con la finalidad de no poner en la misma balanza “peras con manzanas”; es decir, no es lo mismo evaluar procesos que resultados finales. Por definición, como ya se dijo, la evaluación del desempeño debe aplicarse a los resultados últimos; es decir, a las funciones, no a los instrumentos ni a los procesos; estos últimos son sólo los medios para cumplir con las funciones.

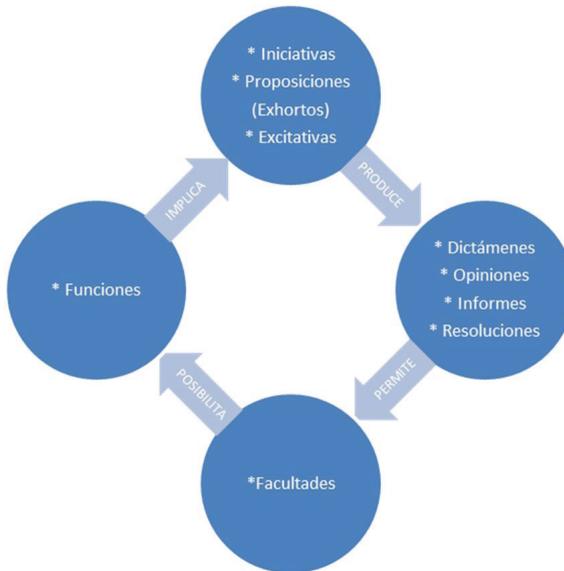
---

(2003). *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios y Senado de la República, LVIII Legislatura.

Empecemos por establecer una distinción entre funciones y facultades. *Grosso modo*, para la teoría política las funciones son las grandes tareas, los fines últimos de los parlamentos, en el entendido de que existen tareas o actividades más específicas que conducen a ellas o forman parte de ellas. Por su parte, el concepto de facultad, en su sentido jurídico, indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de Derecho) para realizar un acto jurídico válido que produce efectos jurídicos previstos (IIJ, 2007: 1650). Podemos decir sucintamente que las facultades son las prerrogativas formales del marco jurídico que definen y delimitan las tareas que le corresponden al Poder Legislativo, mientras que las funciones son la expresión de la labor parlamentaria.

En cuanto a los dictámenes, opiniones, informes y resoluciones a los que se refiere el marco jurídico del Congreso (legislación secundaria y reglamentos), bajo la perspectiva anterior, de ninguna manera pueden ser considerados funciones, sino instrumentos para ejercer las facultades constitucionales y legales y, a la postre, desempeñar las funciones. A su vez, las iniciativas, las excitativas y las proposiciones son los instrumentos legislativos base para la dictaminación.

**Figura 1. Vinculación entre instrumentos legislativos, facultades y funciones del parlamento.**



Fuente: Elaboración propia.

En nuestros días, resulta obvio que el Congreso realiza múltiples funciones, no sólo las legislativas. Mora-Donatto (2009: 17-18) señala que, si bien la función legislativa fue una de las más relevantes de los parlamentos en el siglo XIX, en la mayor parte de los estados democráticos contemporáneos que cuentan con instituciones sólidas, esta función empieza a convertirse en una facultad que sirve para el ejercicio del resto de las funciones que realizan. Y agrega: “Los congresos en nuestros días, más que legisladores, son controladores de la gestión del Poder Ejecutivo, lo cual implica que dichas asambleas realizan muy diversas actividades, distintas a la función legislativa, iguales o más importantes que esta para la estabilidad del gobierno”.

A decir de Mascott Sánchez (2003: 20), en las democracias consolidadas, los parlamentos desarrollan al menos cinco funciones: 1. hacen leyes, 2. controlan y supervisan al Poder Ejecutivo, 3. publicitan temas, 4. representan distintas corrientes de opinión, y 5. resuelven conflictos, en tanto que los de países en transición a menudo se ven imposibilitados para desarrollar las funciones clásicas que les competen.

Según el argentino Jorge Horacio Gentile (1992), son diez las funciones o roles del parlamento en la democracia moderna: 1. legislar, 2. controlar, 3. investigar e inspeccionar, 4. servir de escenario de la oposición, 5. ser caja de resonancia de la opinión pública, 6. representación y participación, 7. procuración, 8. mediación y concertación, 9. residencia de la clase política, y 10. ser la imagen de la democracia.

Para el español Josep M. Vallès (2006: 221), a los parlamentos se les atribuyen funciones políticas de la mayor importancia: 1. representación y expresión de demandas sociales, 2. legitimación de las grandes decisiones, 3. control sobre el Ejecutivo, y 4. designación de altos cargos institucionales.

Con base en las tres funciones básicas que Vincenzo Ferrari (1989) asigna al Derecho, las cuales son orientar conductas, tratar conflictos declarados y legitimar el uso del poder, Luis Raigosa Sotelo (2008) propone una clasificación de las funciones que cumple el Senado en tres básicas: la función legislativa, la función de control y la función de representación. Para este autor, la diversidad de tareas que desarrolla el Senado mexicano se puede agrupar bajo los términos legislar, controlar y representar políticamente.

Hay también quienes señalan como funciones la presupuestaria, de vigilancia, legislativa y de gestoría. Otros autores circunscriben las funciones del Congreso a legislar y controlar; unos más las reducen únicamente a controlar, debido a la importancia que estos tiene en la actualidad, e incluso algunos amplían las funciones al adicionar las deliberativa, informativa, expresiva y pedagógica.

Las distintas clasificaciones varían en función de los supuestos teórico-metodológicos que las sustentan; no obstante, las funciones legislativas, de control y de representación son las que más se enuncian, aunque a veces se

les denomine de otra manera. La recurrencia de estas tres funciones fortalece la afirmación de Raigosa Sotelo (2008: 53), quien asegura que en esas tres funciones se pueden agrupar las tareas que desarrolla el Senado mexicano, en la medida que tienen la característica de ser últimas, porque otras más que pudieran ser identificadas son reconducibles a ellas.

## Experiencias de evaluación del desempeño legislativo

Hasta aquí contamos con los elementos teóricos para saber qué hace un parlamento. Pasemos ahora a revisar algunos ejercicios de evaluación del desempeño legislativo en México, con la finalidad de vislumbrar si en efecto el Poder Legislativo mexicano realiza las funciones que le corresponden en la democracia moderna: ¿cuál de ellas es la que más ejerce? ¿Cuáles son las metodologías, conceptos, variables e indicadores propuestos para evaluar el desempeño de nuestro Congreso? y ¿qué limitaciones y obstáculos enfrentan?

1. Partiendo de que los poderes legislativos en el mundo cumplen diversas funciones y admitiendo que sería impreciso medir su funcionamiento con base en una sola dimensión, Luis Carlos Ugalde (2003) insta a evaluar el desempeño del Congreso mexicano en varias dimensiones y propone un indicador global de desempeño legislativo que, a su vez, depende de indicadores de eficiencia, influencia, transparencia, apoyo popular y congruencia política. A continuación, se describe cada uno de ellos, de acuerdo con este autor:

*Eficiencia.* Se determina por el número de asuntos desahogados por el Congreso en un año (iniciativas votadas / iniciativas presentadas). Este indicador mide el ritmo de actividad legislativa que incluye tanto las iniciativas aprobadas como aquellas rechazadas, porque ambos grupos forman parte de la agenda legislativa y consumen tiempo y recursos de los legisladores.

*Influencia.* Mide la capacidad de los congresos para afectar el proceso legislativo mediante iniciativas propias y a través de su capacidad para enmendar las iniciativas del Ejecutivo. Para ello se podrían valorar dos aspectos: cuántas iniciativas presentadas por legisladores fueron aprobadas respecto del número total de iniciativas que se presentaron, y cuántas iniciativas presidenciales fueron modificadas en el Congreso respecto del número de iniciativas que presentó el Ejecutivo.

*Transparencia.* Es un factor importante que mide la accesibilidad a la información sobre el funcionamiento interno del Congreso (ingresos, gasto, asignación de recursos, comprobación de erogaciones, sueldos y salarios).

*Apoyo popular.* Siendo un espacio de la representación ciudadana, el Congreso también debe ser valorado por el apoyo popular de la ciudadanía a su labor, medido por encuestas. Los estudios de opinión a nivel distrital pedirían del encuestado que calificara, por un lado, el desempeño global del Congreso, y, por otro lado, que determinara qué tanto conoce a su legislador. Con la información recabada de ambas preguntas se podría sacar un promedio ponderado.

*Congruencia política.* Finalmente, es importante medir la proximidad de los legisladores con los postulados de su partido (congruencia política), tomando como base el sentido del voto de los legisladores en las resoluciones del Congreso. Este indicador es útil porque mide qué tan predecible es el comportamiento y sentido de votación de los grupos parlamentarios, lo que establece parámetros que facilitan la cooperación, el intercambio de apoyos y ofrece información al Ejecutivo para contemplar las preferencias de los legisladores en el diseño de iniciativas de ley. En el caso extremo en donde los legisladores votaran de manera aleatoria, la cooperación se volvería imposible porque los costos de información y negociación se elevarían mucho y la productividad tendería a cero. (pp. 186-187)

El de Ugalde es uno de los primeros esfuerzos para medir el desempeño del Congreso en un contexto de pluralidad política, gobiernos divididos y de la llegada de la primera alternancia en el Ejecutivo federal, lo cual es un mérito importante en la medida en que puso el dedo en la necesidad de supervisar al ente del Estado mexicano que empezaba a asumir su papel de vigilante de los otros poderes y órganos.

Sin embargo, a pesar de que el autor reconoce que lo apropiado es medir el desempeño desde distintas funciones, en realidad, tres de los cinco indicadores del desempeño: *eficiencia*, *influencia* y *congruencia política* son indicadores de productividad legislativa (función legislativa), inclusive el indicador *apoyo popular* puede caer en esta categoría, toda vez que algunos estudios señalan que en México la ciudadanía cree que los legisladores se dedican casi exclusivamente a hacer leyes.

Por otra parte, se vislumbra difícil conciliar en un indicador global el desempeño de las funciones del parlamento, en la medida en que la búsqueda de la productividad legislativa puede reñir con un adecuado desenvolvimiento de la facultad controladora o de la representativa, análogamente a como ya se dijo, la legitimidad puede contraponerse a la eficiencia y viceversa.

Finalmente, se debe mencionar que la transparencia, más que un factor del desempeño legislativo, es una condición *sine qua non*, no del desempeño en sí, sino un requisito indispensable para la evaluación. Cuanto más y mejor sea la información disponible al público, más precisa y objetiva será la evaluación.

2. El Reporte Legislativo Número 4, realizado por Integralia Consultores (2012: 82), coincide con Raigosa Sotelo al señalar que las tres funciones básicas de cualquier Poder Legislativo son: a) Representar, b) Legislar, y c) Controlar y fiscalizar al Ejecutivo. Los indicadores del Reporte Legislativo para el rubro legislativo son los siguientes:

- a) Intervenciones en las sesiones
- b) Iniciativas presentadas
- c) Unidad partidista (cohesión de un grupo parlamentario al momento de votar)

- d) Presencia en las sesiones
- e) Participación en las votaciones
- f) El trabajo al interior de las comisiones y la productividad entre los grupos parlamentarios.

Al igual que el estudio referido previamente, sólo incorpora indicadores relacionados con la función de legislar, con la promesa de cubrir las demás funciones en el mediano plazo, lo que sin duda es un vacío en la literatura en el que debe trabajarse para tener una valoración más completa e integral del quehacer y del desempeño parlamentario.

3. En el documento intitulado *Evaluación del desempeño del Poder Legislativo*, auspiciado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009), coordinado por Jeffrey Weldon y Fernando Dworak, se revisa el desempeño de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (1 de septiembre de 2006 - agosto de 2009), basado, a decir del propio estudio, en las funciones de un órgano legislativo. De acuerdo con el texto, se midió la capacidad que tiene el Congreso para desempeñar sus funciones de manera autónoma, transparente y eficaz. El trabajo consideró que las funciones del Poder Legislativo pueden clasificarse en cuatro categorías:

*Facultades hacendarias o presupuestarias:* El poder fundamental de un órgano legislativo es el que se conoce como “del bolsillo”. Esto es, la aprobación que hace anualmente tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos; así como la vigilancia al ejercicio de los gastos a través de la revisión de la Cuenta Pública. Estas funciones pueden corresponder a la Cámara de Diputados, a la de Senadores o a ambas.

*Facultades de vigilancia:* Uno de los principales supuestos de la división de poderes es el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos para que ninguno abuse de sus funciones. Esto es especialmente relevante en sistemas presidenciales, donde tanto el presidente como el Congreso son elegidos de manera separada y ninguno puede interrumpir el mandato del otro. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las cámaras diversas facultades de contrapeso, ya sean exclusivas para cada una o compartidas por ambas. De manera adicional, el Senado ejerce un control sobre el Ejecutivo al ratificar las designaciones hechas por el Primer Mandatario, o elegir a diversos funcionarios, conforme a lo establecido por el párrafo segundo del artículo 76 constitucional. Durante la evaluación se consideraron las particularidades de cada asamblea.

*Facultades legislativas:* Es comúnmente aceptado que un órgano legislativo modifica las iniciativas que se presentan ante el Pleno, ya sea que las hayan presentado el Ejecutivo, otros miembros del Congreso, comisiones legislativas o legislaturas locales. En este sentido, un órgano legislativo va a tener un proceso más o menos eficaz de acuerdo con la calidad del proceso de toma de decisiones que sigue. Además, es del interés del ciudadano conocer sobre la calidad de las iniciativas que se aprueban.

*Gestoría y presentación de informes:* Aunque no aparece en los textos constitucionales, es cada vez más común que los legisladores dediquen atención a las necesidades de sus distritos, ya que les podría redituarse en sus carreras políticas al generarles aceptación en sus distritos o circunscripciones. Cada vez más legisladores realizan labores en sus distritos al tener expectativas de continuidad y ascenso políticos. (pp. vii-viii)

Sobre esta publicación, hay que mencionar que considerar a las tareas *hacendarias o presupuestales* como una categoría autónoma e independiente de la función de control (que aquí se le considera como de “vigilancia”), parece todavía más razonable si nos referimos a la Cámara de Diputados por su facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, con lo que aumenta el poder del “bolsillo” que tiene esta Cámara. Por otro lado, lo que resulta cuestionable es que la *gestoría y presentación de informes* pueda ser una función separada, cuando es sólo una parte, y no la más importante, de la función de representación.

4. Mora-Donatto (2009) ofrece una propuesta de evaluación del trabajo de las comisiones de la Cámara de Diputados con base en el cumplimiento de los programas de trabajo y en función de sus informes y lo que dispone la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando como caso de estudio la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, se encontró que desarrolló diversas funciones de control y de representación a través de un número importante de consultas con distintos sectores de la sociedad para conocer sus propuestas en la elaboración de la legislación en la materia.

Sin embargo, evaluar el desempeño tomando en consideración únicamente lo planeado y lo ejecutado puede llevarnos a subestimar las tareas y funciones en la medida que buena parte del trabajo legislativo es espontáneo, ya sea por petición de otra parte (como un grupo de interés), por un evento imprevisto o por el contexto político.

Concluye exhortando a los órganos representativos a que aprendan a comunicar sus labores, pues en la medida que las comisiones reflejen con mayor claridad lo que hacen y cómo lo hacen, será más fácil que los ciudadanos entiendan que el Poder Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras importantes funciones.

5. Khemvirg Puente (2009) intenta desentrañar el desempeño de algunas comisiones ordinarias del Senado en la LVIII Legislatura (2000-2003) y la LIX Legislatura (2003-2006) a partir de cinco esferas del desempeño parlamentario que son: 1. legitimación, 2. legislación, 3. profesionalización, 4. Supervisión, y 5. opinión.

A partir del número de actividades que desarrollan las comisiones por cada uno de los cinco ámbitos del desempeño parlamentario determinados,

el autor concluye que a pesar de que las comisiones cuentan en esencia con la misma capacidad legal, no desempeñan las mismas funciones. Adicionalmente encontró que la esfera legislativa no es la actividad central de las comisiones del Senado de la República.

En algún momento el autor advierte que en el trabajo no se mide la productividad legislativa, sino que emplea el concepto de eficiencia, como uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predefinido; sin embargo, no está claro cómo ni en qué momento se aplica el criterio de eficiencia en cada una de las esferas del desempeño parlamentario que se establecen.

Finalmente, es de llamar la atención que en este documento, al igual que en el estudio coordinado por Weldon y Dworak, la función de representación no se considere expresamente, a pesar de que es una de las tareas principales del parlamento actual porque, como señala el Center for Democracy and Governance, “le da forma al carácter democrático de otras funciones. Los Parlamentos pueden legislar y ejercer control y supervisión, pero sin mecanismos efectivos de representación no pueden ser democráticos, ni es probable que actúen a favor de los intereses de la sociedad en general” (citado en Mascott, 2003).

### **Hacia una reforma necesaria al Reglamento del Senado de la República**

En los estudios sobre la evaluación del desempeño parlamentario que aquí se revisaron se enfatiza la evaluación de la función legislativa y en menor grado la evaluación de las funciones de representación y de control, a pesar de la importancia que tienen estas últimas para la democracia y que la primera puede ser considerada un mero instrumento para el ejercicio de las funciones de representación y de control.

En los estudios revisados se observa que la productividad legislativa —indicador por excelencia del desempeño de la función legislativa—, en ocasiones se considera sinónimo de eficiencia y otras veces de eficacia, cuando en realidad la eficiencia y la eficacia son criterios que permean a todas las funciones del parlamento. En estricto sentido, y atendiendo a su verdadero significado, valorar el grado de eficiencia en la realización de una tarea implicaría saber cuál es la inversión o el gasto en recursos de todo tipo (humanos, materiales y financieros) para producir una unidad de producto (por ejemplo, una iniciativa o un dictamen) o proveer un servicio (como atender una gestión o llevar a cabo una reunión con alguna organización de la sociedad) y compararlo con un referente para conocer si es más o menos eficiente que dicho referente, el cual puede ser otra tarea, una comisión análoga del parlamento de otro país, por mencionar algunos ejemplos.

Debido a la insuficiente transparencia en cuanto a la asignación y distribución de los recursos en el Legislativo, resulta complicado saber qué tan eficiente o ineficiente es en el cumplimiento de sus funciones. En contraparte, es posible estimar la eficacia y la intensidad en el ejercicio de las distintas funciones, siempre y cuando se tengan informes de actividades que den cuenta de todas las acciones realizadas o la mayoría de ellas.

Una evaluación del desempeño parlamentario que no incorpore el criterio de eficiencia es incompleta. En ese caso, a lo que se puede llegar es a vislumbrar si el parlamento controla más o menos lo que representa, calculado por la frecuencia de actividades específicas que sean de representación o de control.

Es en el ámbito de las comisiones donde se puede tener un conocimiento más preciso de la intensidad en el ejercicio de las funciones parlamentarias, toda vez que hay muchas actividades que cumplen su objetivo en el seno de la comisión y el Pleno ya no conoce de ellas, como son las consultas con la sociedad sobre un tema, las gestiones, entre otras, además de que la mayor parte de los asuntos que se discuten en el Pleno son dictaminados por las comisiones.

En este sentido, se concluye que el obstáculo principal para hacer una evaluación integral del desempeño legislativo estriba en la carencia de la información. En la medida en que se brinde información completa y detallada a través de los informes de las comisiones y las actas de las reuniones se podrá evaluar de manera más completa y objetiva el trabajo del Congreso mexicano y en particular del Senado de la República.

En este tenor, la creación del Reglamento del Senado de la República (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2010), representa un logro muy importante para brindar certeza a las tareas legislativas, así como para agilizar y dar mayor eficiencia a la realización de las mismas.

Algunas funciones primordiales de las normas formales, en tanto derechos y obligaciones que se hacen explícitos, es establecer de forma manifiesta las oportunidades existentes para que los distintos participantes maximicen sus preferencias, disminuyan los costos de transacción, de información y de intercambio, así como el poder discrecional en las decisiones y en las acciones, lo cual se hará en el marco de las instituciones prevalecientes; de allí la importancia de definir de manera cierta las responsabilidades y las agencias encargadas para brindar certidumbre y permanencia a las acciones encomendadas.

Con respecto a las normas que rigen el funcionamiento interno del Congreso de la Unión, es muy importante señalar que, constitucionalmente, mediante reforma al artículo 70 de la Carta Magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, quedó asentada la autonomía del Congreso para organizarse y funcionar como se establezca en la ley que para tal efecto se expida, la cual, también por disposición constitucional, no requiere de la promulgación del Ejecutivo federal, ni puede ser vetada por éste. Así, en cuanto a la expedición y reformas tanto a la Ley como al Reglamento

para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República, no se requiere de la aprobación del Ejecutivo, lo cual brinda un invaluable atributo a los congresistas para proveerse de las instituciones que requieren.

La expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999 y, una década más tarde, el Reglamento del Senado de la República, son un importante avance en la puesta al día de los instrumentos que regulan la estructura y operación del Poder Legislativo federal y del Senado de la República en particular. Sin embargo, como se desprende de las consideraciones de los dictámenes, estas normas se han pensado principalmente para procesar la pluralidad política en el Congreso federal, la alternancia en el poder y, en general, la transición democrática, cuya caja de resonancia es el Poder Legislativo y sus órganos.

El Reglamento del Senado de la República fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2010 y entró en vigor el 1 de septiembre de 2010, se integra por 312 artículos distribuidos en diez títulos. Se inscribe en una estrategia de modernización del marco normativo y reglamentario del Senado de la República, con fundamento en las facultades legales que tiene cada una de las cámaras del Congreso de la Unión para expedir su propio reglamento sin intervención de la otra.

De acuerdo con las consideraciones del dictamen que le da vida al reglamento, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LX Legislatura, primera comisión dictaminadora, estableció como objetivo general en su Programa de Trabajo coadyuvar al mejoramiento y puesta al día de los ordenamientos legales que regulan la estructura y funcionamiento del Congreso General y los diversos órganos que los integran, buscando mejorar la eficacia en el trabajo parlamentario y la correcta expresión de las prácticas parlamentarias, privilegiando siempre la pluralidad política e ideológica y el respeto a la representación popular otorgada a los legisladores, así como el equilibrio de poderes y la eficacia de los cuerpos legislativos. Dentro de los objetivos destaca el de integrar, dentro del primer año de ejercicio de la LX Legislatura, una propuesta integral de Reglamento de la Cámara de Senadores.<sup>4</sup>

De forma particular, la creación del Reglamento del Senado de la República (publicado el 4 de junio de 2010), representa un avance muy importante

---

<sup>4</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene el proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República, GACETA: LXI/1SPO-124/24788, jueves 22 de abril de 2010.

para regular y dar certidumbre a diversas prácticas parlamentarias, pretendiendo agilizar y dar mayor eficiencia a la realización de sus tareas.

Entre las disposiciones más importantes destacan las siguientes:

- Establece reglas precisas para la operación del sistema automatizado de registro de asistencia, votación y audio con que cuenta el Pleno para el cómputo y comprobación de quórum, la acreditación de asistencias y registro de inasistencias, y las votaciones.
- Desarrolla lo relativo a la integración del Orden del Día del Pleno, el tipo de documentos y asuntos que lo forman, los plazos para la inclusión de asuntos y los apartados que lo componen.
- Atiende al desarrollo de reglas y mecanismos para la adecuada integración y funcionamiento de las comisiones y comités, definiendo y categorizando las comisiones ordinarias y especiales, los comités y, en su caso, las comisiones bicamerales.
- Se precisan la naturaleza y funciones de las comisiones ordinarias y sus competencias, así como la naturaleza, facultades, objetivos y duración de las comisiones especiales. Se define la integración de las juntas directivas de las comisiones, sus atribuciones, las funciones que corresponden a su presidente y a los secretarios y se regulan las reuniones de comisiones.
- Establece reglas para promover la asistencia de los senadores a las reuniones de las comisiones, la formación de quórum y reglas básicas de disciplina parlamentaria.
- Sobre los dictámenes, se disponen las reglas para su formulación, sobre la viabilidad y procedencia de las iniciativas y proyectos que les son turnados a las comisiones. Se establece un listado con el contenido mínimo con que se deben formular los dictámenes que se presentan a la consideración del Pleno.
- Se abordan los plazos para emitir dictamen y el rezago legislativo. En el proyecto se establece que las iniciativas y proyectos turnados a comisiones deben ser dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que reciban el turno correspondiente y se regula la ampliación de tiempos para dictaminar.
- Para abatir lo que se conoce como rezago legislativo, se propone un mecanismo coloquialmente conocido como “caducidad de iniciativas”.
- Organiza los trámites relativos al ejercicio de las facultades exclusivas que le competen al Senado conforme a la Constitución y las leyes, o bien al ejercicio de facultades de orden materialmente administrativo que le corresponde realizar, ya sea por sí solo o conjuntamente con

la Cámara de Diputados, para diferenciarlos de los procedimientos estrictamente legislativos de carácter bicameral.

- En cuanto al ejercicio de la facultad de control, desarrolla las reglas para el desahogo del análisis del informe presidencial y su análisis, además de las comparecencias de servidores públicos que deban acudir al Senado en ese contexto y las preguntas parlamentarias que con tal motivo se formulen al titular del Ejecutivo federal.

Sin embargo, estos ordenamientos, aun y cuando se inscriben en el proceso de evolución democrática, han prestado escasa atención al reforzamiento de los vínculos de entendimiento y mecanismos de comunicación con la ciudadanía, que tiene un papel cada vez más activo en las decisiones públicas y que, entre muchas reivindicaciones, exige cuentas, transparencia y apertura, tal como lo demuestra la iniciativa del Parlamento Abierto a la que el Congreso federal se adhirió mediante la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México en el mes de septiembre de 2014.

Como se puede advertir, ocho de los diez principios que sustenta el Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México, y a partir de los cuales se desarrollaron 95 indicadores que reflejan su cumplimiento, tienen que ver directamente con el acceso a la información:

1. Derecho a la información
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas
3. Información parlamentaria
4. Información presupuestal y administrativa
5. Información sobre legisladores y servidores públicos
6. Información histórica
7. Datos abiertos y no propietarios
8. Accesibilidad y difusión
9. Conflictos de interés
10. Legislar a favor del gobierno abierto

El énfasis puesto en el acceso a la información demuestra que sin ella no es posible contrarrestar la corrupción, ni una verdadera rendición de cuentas, tampoco se puede hablar de apertura y transparencia y, en el caso que nos ocupa, no es posible realizar una evaluación del desempeño legislativo de forma integral y objetiva. La cuestión es muy sencilla: sin información no hay evaluación.

Todo lo anterior demuestra la necesidad de avanzar en el diseño y constante actualización de las normas parlamentarias en el contexto actual para que el Congreso sea no sólo el reflejo de la vida democrática, sino para que tenga los instrumentos normativos que le faciliten asumir con plenitud su papel de impulsor de la democracia.

Para mejorar la información que brinda el Legislativo para una evaluación más precisa de su desempeño, en especial de las comisiones, es indispensable una actualización del Reglamento del Senado de la República, que contemple al menos lo siguiente:

- Establecer criterios uniformes para la elaboración y presentación de los informes de actividades. Se trata de que se informe de todas las tareas de forma tematizada: reuniones, foros, gestiones, consultas, y se establezca una fecha concreta para la presentación de dichos informes.
- Definir una tipología de reuniones (ordinarias, con organizaciones sociales, foros, entre otras). Esto permitirá identificar con mayor facilidad la función que está ejerciendo.
- Diferenciar entre iniciativas presentadas y suscritas, ya que en la práctica basta que un legislador decida suscribir una iniciativa para que se le contabilice sin haber trabajado en ella.

En el Anexo se presenta una propuesta de reforma al Reglamento del Senado de la República para fortalecer la información que posibilite una mejor evaluación del desempeño legislativo.

## Referencias

- ANDUIZA Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (2009). *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Editorial CIS.
- BANNOCK, G. (2007). *Diccionario de economía*. 3ª. Ed. México: Trillas.
- CENTRO de Estudios Espinosa Yglesias. (2009). *Evaluación del desempeño del Poder Legislativo*.
- CONSULTA Mitovsky. (2015). *México: Confianza en instituciones 2015*, Encuesta Nacional de Viviendas, septiembre.
- DEL Rosal y Hermosillo, A. (2008). *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa (Librero-Editor).
- ELÍAS Galaviz, E. (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ESPIÑOZA Toledo, R. y Weldon, J. (coords.). (2010). *El Congreso de la democracia*. México: Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República.
- FERRARI, V. (1989). *Las funciones del Derecho*. Madrid: Editorial Debate. (Colección Universitaria).
- GARITA, A. (2005). *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso mexicano*. México: Editorial Porrúa.

- GENTILE, J. H. (1992). La función del parlamento en la democracia moderna. En *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- GÓMEZ Valle, J. J. (2008). *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. Vol. XIV Núm. 42, mayo/agosto. México: Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad.
- GONZÁLEZ O. M. (2008). *Las facultades exclusivas del Senado de la República*. México: Editora Laguna, S.A. de C.V.
- GONZÁLEZ Salas, J. F. (2006). *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los senadores*. México: Editorial Porrúa.
- INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. (2007). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: UNAM.
- INTEGRALIA Consultores. (2012). *Reporte Legislativo*. Núm. 4. LXII Legislatura (septiembre-diciembre).
- LÓPEZ Flores, R. (comp.). (2011). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura.
- LUJAMBIO, A. (2010). *Estudios congresionales*. México: Senado de la República, Ediciones Mesa Directiva.
- MASCOTT Sánchez, M. Á. (2003). Parlamento y consolidación de la democracia. En *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Núm. 4, julio. México: Cámara de Diputados.
- MORA-DONATTO, C. (2009). ¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura. En L. Béjar Algazi. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- PASQUINO, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. (1ª. ed. en español). México: Fondo de Cultura Económica.
- PAU i Vall, F. y Carbonell M. (2006). *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*. México: Editorial Porrúa.
- PNUD. (2012). *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*.
- PUNTE, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado Mexicano. En L. Béjar Algazi. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- RAIGOSA Sotelo, L. (2006). *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. México: Editorial Porrúa.
- RAIGOSA Sotelo, L. (2008). *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- RODRÍGUEZ Prats, J. J. (2006). *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- SARRE, M. y Rodríguez, G. (2006). *Los derechos humanos y el Senado*. México: Editorial Porrúa.
- SARTORI, G. (2011). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. 5ª. Reimp. 3ª. Ed. en español de 2002. México: Fondo de Cultura Económica.
- UGALDE, L. C. (2003). Desempeño legislativo en México. En L. Béjar Algazi y R. M. Mirón Lince. *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios y Senado de la República, LVIII Legislatura.
- URIBE B. Ó. (2007). *Análisis de Derecho comparado de los órganos de dictaminación en los congresos de diversos países del continente americano, en cuanto a su integración, organización y funcionamiento*. Abril. México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- VALADÉS, D. (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. 2ª. Ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- VALLÈS, J. M. (2006). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- VÁZQUEZ, D. (2006). El gobierno dividido en México: 2000-2006. Recuperado de <http://expectativasracionales.wordpress.com/2006/10/01/%E2%80%999Cel-gobierno-dividido-en-mexico-2000-2006%E2%80%9D/>
- XIFRA, J. (1998). *El lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. México: Ediciones Gestión 2000.

## Anexo

### Propuesta de reformas al Reglamento del Senado de la República para fortalecer la información que posibilite una mejor evaluación del desempeño legislativo

Artículo 1.- Se reforman y adicionan el numeral 1, fracción XI, y el numeral 2 del Artículo 133, para quedar como sigue:

1. En tanto órganos colegiados, las comisiones tienen las atribuciones siguientes:

I. a X. ...

XI. Presentar al Pleno informe anual **y un informe** final de actividades de la **legislatura**, por conducto del presidente de la Mesa y, en su caso, los reportes específicos que se les solicitan; el informe se publica en la Gaceta y en la página de Internet del Senado, **dentro de los 15 días naturales siguientes a la conclusión del periodo que se trate;** y

XII. ...

2. Los informes de actividades incluyen, por lo menos: la relación ordenada de asuntos turnados **y el estado que guardan, las reuniones de trabajo**, los trabajos realizados, la documentación generada y el estado en que se encuentran; el cumplimiento del programa de trabajo; actas de las reuniones de trabajo celebradas; viajes realizados y objetivos alcanzados; y la información administrativa y presupuestal que corresponda.

**En cuanto a las reuniones de trabajo se deberá especificar el tipo de reunión, de acuerdo con la clasificación que se establece en el artículo 139 de este ordenamiento.**

Artículo 2.- Se adicionan un numeral 4, al Artículo 139, para quedar como sigue:

**Artículo 139**

1. a 3. ...

4. Conforme al asunto que se trate, las reuniones de trabajo pueden ser: ordinaria de dictaminación, con organizaciones de la sociedad civil, de trabajo con servidores públicos, comparecencias de funcionarios, foros, mesas de diálogo, conferencias, congresos, seminarios, visitas a instituciones públicas y privadas, reuniones informativas para la presentación de resultados o avances o cualquier otra categoría que se considere relevante.

Artículo 3.- Se reforma el numeral 1, fracción III, del artículo 140, para quedar como sigue:

**Artículo 140**

1. Todas las convocatorias a reuniones de comisiones deben contener:

I. a II. ...

III. Tipo de la reunión, ya sea ordinaria o extraordinaria, de comisiones unidas o en conferencia, **especificando el asunto a tratar, como se establece en el numeral 4 del artículo 139 de este ordenamiento;**

IV. a V. ...

Artículo 4.- Se reforman los numerales 2 y 3 del artículo 164, para quedar como sigue:

**Artículo 164**

1. El ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. Consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno o algunos de los sujetos facultados para ello por la Constitución.

2. En el caso de los senadores, la iniciativa puede ser **presentada** o suscrita por uno o varios de ellos, sea a título personal o como parte de uno o más grupos parlamentarios.

**Se considera como iniciativa presentada aquella en la que se haya trabajado en su elaboración, mientras que la iniciativa suscrita es la que se expresa el apoyo o la coincidencia con dicha iniciativa.**

3. Una iniciativa suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su Coordinador, se denomina Iniciativa con Aval de Grupo. **Para efectos del registro correspondiente, este tipo de iniciativa se considerará como iniciativa presentada por quienes aparezcan como firmantes de la iniciativa.**

# ¿Cómo se hacen las leyes?

## El proceso legislativo en el Senado de la República

---

MARÍA CRISTINA SÁNCHEZ RAMÍREZ<sup>1</sup>

### Introducción

En la Encuesta Nacional de Cultura Política: El déficit de la democracia en México, realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México (Flores, 2015), se encontró que los mexicanos tienen un bajo conocimiento respecto de las funciones que realiza la Cámara de Senadores, pues sólo 24% de los ciudadanos encuestados le atribuyen a la Cámara alta la aprobación de los gastos del gobierno, 20%, aprobar impuestos; 17%, hacer las leyes; 10%, orientar la economía, y 8.6% aprobar tratados internacionales.

Los datos anteriores muestran que la población desconoce el trabajo legislativo y las facultades de la Cámara de Senadores. Por esta razón, en el presente trabajo se describe de una manera clara, precisa y sencilla la función principal de los legisladores: la creación de leyes.

En el primer punto de este documento se explica el contenido del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se prevén, de manera general, las cuatro hipótesis que se pueden dar durante el proceso de análisis y discusión de los proyectos de iniciativas de leyes o decretos en las Cámaras de Diputados y Senadores, lo que se conoce como *proceso legislativo*.

En un segundo apartado se describe el proceso legislativo en el Senado de la República, el cual está previsto en las leyes secundarias: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento del Senado de la República, en ellas se establecen las etapas de turno y dictaminación por las comisiones ordinarias, así como el debate y la votación que se realiza tanto en las comisiones como en el Pleno del Senado, la publicación en la Gaceta del Senado y en el Diario de los Debates, por último la inscripción en el Libro de Leyes. También se incluyen comentarios finales.

---

<sup>1</sup> Una versión fue publicada como Cuaderno de Investigación de la Dirección General de Análisis Legislativa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

## Aspectos generales del proceso legislativo

El proceso legislativo está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el Capítulo II. “Poder Legislativo”, Sección II. “De la iniciativa y formación de leyes”, en el cual se establecen la competencia para presentar iniciativas de leyes o decretos y solicitudes, así como las hipótesis jurídicas que se pueden formular en el desarrollo de la discusión y aprobación de nuevos ordenamientos legales o en la reforma, adición o abrogación de las leyes existentes.

Las etapas del proceso legislativo relativas a la discusión y aprobación de los documentos legislativos ocurren en los dos periodos de sesiones ordinarias<sup>2</sup> (CPEUM, arts. 65 y 66). Pero antes de llegar al punto de discusiones ante el Pleno, es importante señalar quiénes están facultados para presentar los *documentos legislativos* con los que se inicia el movimiento de toda la maquinaria parlamentaria y que dan lugar a que se configuren las hipótesis del proceso legislativo.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La facultad para iniciar leyes o decretos (CPEUM, art. 71) es competencia del presidente de la república, diputados y senadores del Congreso de la Unión, legislaturas de los estados y de los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos 0.13% de la lista nominal de electores.

Los supuestos jurídicos dentro del proceso legislativo en el Congreso de la Unión relativos a un proyecto de ley o decreto (CPEUM, art. 72) son los siguientes:

a) *Primera hipótesis jurídica.* Aprobación de iniciativas sin ninguna modificación del texto propuesto:

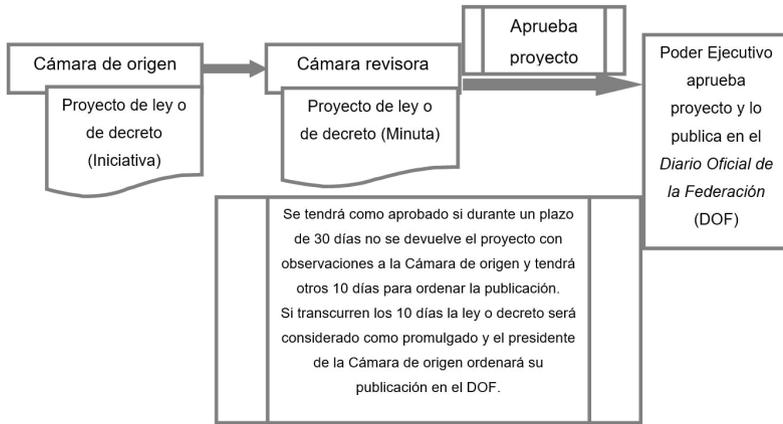
---

<sup>2</sup> “**Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

“En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.”

“**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.”

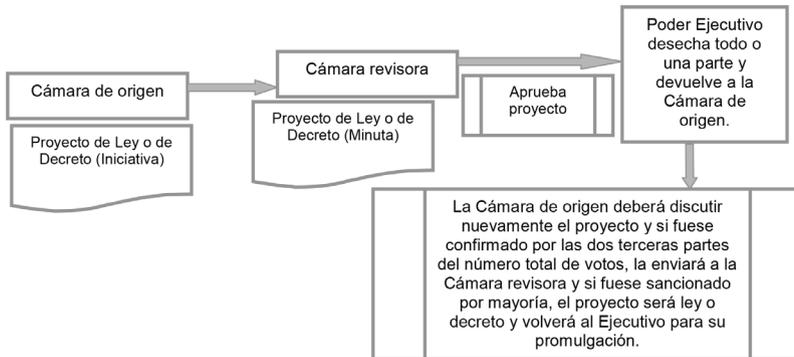
**Figura 1. Proceso de aprobación de iniciativas**



*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 72, incisos A) y B) de la CPEUM. Recuperado de <https://goo.gl/zJsJ7i> en julio de 2016.

b) *Segunda hipótesis jurídica.* Facultad del Ejecutivo para desechar una parte o toda la iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión.

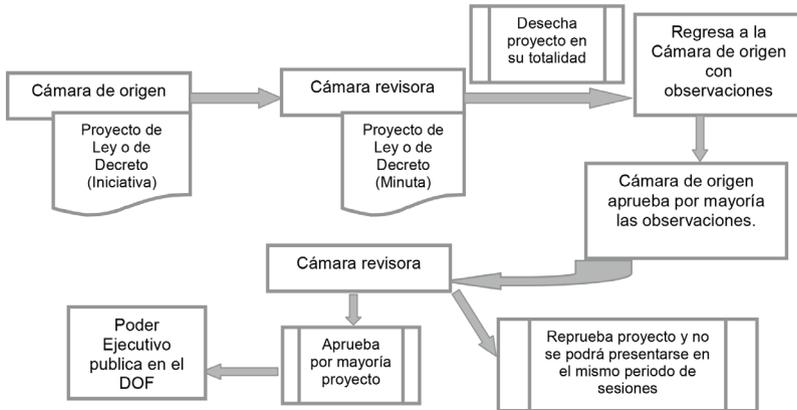
**Figura 2. Proceso para desechar una iniciativa aprobada por el Congreso.**



*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 72, inciso C) de la CPEUM, Recuperado de <https://goo.gl/zJsJ7i> en julio de 2016.

c) *Tercera hipótesis jurídica.* La Cámara revisora<sup>3</sup> decide desechar la totalidad de la iniciativa y la devuelve a la Cámara de origen<sup>4</sup> con observaciones, en su caso, la Cámara de origen aprueba las observaciones y la regresa para su revisión; en este caso, puede suceder la aprobación de la iniciativa o que se deseche el proyecto.

**Figura 3. Proyecto de ley aprobado o rechazado.**



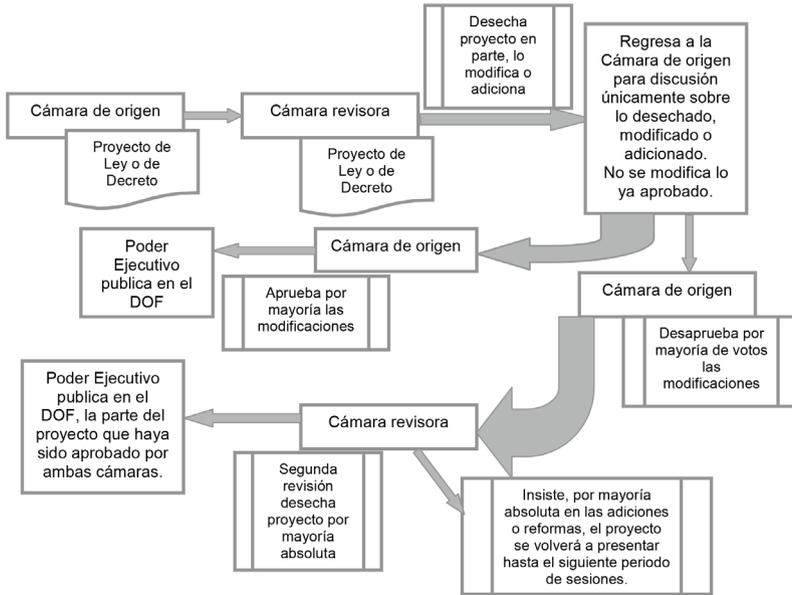
Fuente: Elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 72, inciso D) de la CPEUM. Recuperado de <https://goo.gl/zJsJ7i> en julio de 2016.

d) *Cuarta hipótesis jurídica.* La Cámara revisora decide desechar, modificar o adicionar una parte del proyecto, por lo que lo devuelve a la Cámara de origen para su discusión, pero sólo respecto a lo desechado, modificado o adicionado. En la votación, la Cámara de origen puede aprobar las observaciones y las envía al Ejecutivo para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) o, en su caso, la regresa para una nueva revisión. Puede ocurrir que la Cámara revisora insista en las observaciones y el proyecto se presente en el siguiente periodo de sesiones o que se envíe la parte de la iniciativa que se aprobó por ambas Cámaras al Ejecutivo para la publicación en el DOF.

<sup>3</sup> **Cámara revisora:** es la que en la segunda etapa del proceso legislativo recibe el proyecto o iniciativa de ley o decreto para su revisión, análisis y, en su caso, aprobación, desecharla o su devolución.

<sup>4</sup> **Cámara de origen:** es la que en la primera etapa del proceso legislativo conoce, dictamina, discute y aprueba o desecha los proyectos o iniciativas de ley o decreto.

**Figura 4. Cuarta hipótesis jurídica.**



*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 72, inciso E) de la CPEUM. Recuperado de <https://goo.gl/zJsJ7i> en julio de 2016

La tabla 1 contiene las disposiciones aplicables para todas las hipótesis jurídicas del proceso legislativo, mismas que se enumeran a continuación.

**Tabla 1. Generalidades del proceso legislativo**

1. La interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos sigue el mismo procedimiento que para la formación de leyes.
2. La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las cámaras, excepto los proyectos que traten de empréstitos, contribuciones o impuestos y sobre reclutamiento de tropas, los cuales se discuten primero en la Cámara de Diputados.
3. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara que se presenten, excepto si transcurre un mes desde que se turnó a la Comisión dictaminadora sin que rinda dictamen, el proyecto de ley o decreto se podrá presentar y discutir en la otra Cámara.
4. El Ejecutivo no puede hacer observaciones: a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras en funciones como cuerpo electoral o de jurado; a la Cámara de Diputados cuando declare que debe acusarse a algún alto funcionario del Poder Ejecutivo por delitos oficiales; ni tampoco al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que dicte la Comisión Permanente.
5. El análisis, discusión y, en su caso, aprobación de las iniciativas, minutas y solicitudes que se presenten ante las Cámaras de Diputados y de Senadores que integran el Congreso de la Unión, se realiza en las sesiones ordinarias de cada periodo ordinario de la Legislatura que corresponda.

continúa...

6. Las facultades del Congreso de la Unión se ejercitan conjunta o separadamente por las Cámaras de Diputados y de Senadores, cuando es de manera conjunta, cualquiera de las dos puede ser cámara de origen de las iniciativas y cámara revisora de las minutas que le envíe la colegisladora, en el ámbito de sus facultades.

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 72, incisos F), G), H), I) e I) (sic) de la CPEUM. Recuperado de <https://goo.gl/zJsJ7i> en julio de 2016.

Cabe precisar que el proceso legislativo en la Cámara alta no sólo se refiere a la expedición de leyes y decretos, ya que, de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la CPEUM, también tiene facultad respecto a las reformas y adiciones a la Carta Magna, de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 constitucional.<sup>5</sup>

En todas las hipótesis del proceso legislativo, las comisiones de ambas Cámaras realizan la revisión de los proyectos de ley, sin importar que actúen como de origen o revisora. El procedimiento está previsto en los artículos 135 a 145 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), el cual se describe en la tabla 2.

**Tabla 2. Procedimiento para la revisión de proyectos de ley**

1. La revisión de los proyectos de ley, atenderá lo previsto por el artículo 72 de la CPEUM.
2. En casos urgentes o graves se puede omitir el extracto de la discusión, pero una Comisión designada por el Presidente de la Cámara revisora presentará un informe en el que exponga los fundamentos y motivos de la gravedad o urgencia del caso. El informe se integra en el expediente.
3. Las observaciones o modificaciones a un proyecto de ley hechas por la Cámara revisora o por Ejecutivo y devueltas a la Cámara de origen, se turnarán a la Comisión dictaminadora.
4. Solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.
5. Antes de enviarse una ley al Ejecutivo para su promulgación, se inscribirá en el libro de leyes de la Cámara respectiva.
6. El proyecto de ley o decreto, las adiciones o modificaciones a una ley aprobadas por la Cámara antes de enviarla al Ejecutivo para su promulgación, turnará el expediente a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado.
7. La minuta que elabore la Comisión de Corrección de Estilo deberá contener exactamente lo aprobado por las Cámaras, sin ningún cambio o variación, excepto las que sean para dar claridad a las leyes.
8. Los proyectos que sean turnados para revisión a la Cámara que corresponda estarán firmados por el Presidente y dos Secretarios. El expediente se integrará con el extracto de la discusión y los antecedentes relativos.
9. Los expedientes que se envíen al Ejecutivo, se remitirán en copia y con el extracto de la discusión y los antecedentes relativos.

continúa...

<sup>5</sup> “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.”

10. La Comisión designada por el Presidente para informar a la Cámara revisora deberá estar presidida por el autor del proyecto que promueve la dispensa de trámites, si es miembro de la Cámara de origen.
11. La Cámara revisora no podrá tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la Cámara de origen.
12. La Cámara de origen si podrá tratar en secreto los asuntos que haya tratado en forma pública la Cámara revisora.

Fuente: Elaboración propia con base en lo previsto en los artículos 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143 y 144 del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/w7KjLm> en julio de 2016.

Las hipótesis jurídicas del proceso legislativo previstas en la CPEUM sólo hacen referencia a las iniciativas, como los documentos que dan inicio al proceso legislativo; sin embargo, en este apartado se remite a los distintos documentos legislativos previstos en el Reglamento del Senado de la República (RSR).

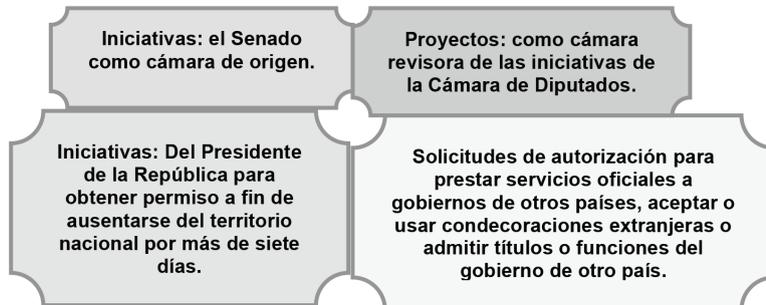
### El proceso legislativo en el Senado de la República

En este apartado se presentan los pasos y elementos que conforman el proceso legislativo que se realiza en el Senado de la República, tanto en las comisiones ordinarias como en el Pleno de la Cámara alta, por ello, en un primer punto se presentan los documentos que se estudian, analizan y debaten, pues no se trata únicamente de iniciativas o proyectos de ley.

#### Documentos legislativos en el Senado de la República

El trabajo legislativo que se realiza en el Senado de la República (RSR, art. 163) se refiere al trámite de diversos documentos legislativos que se describen en la siguiente figura 5.

Figura 5. Documentos legislativos.



Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del artículo 163 Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

Cabe señalar que el Capítulo Segundo del RSR se refiere a iniciativas, proyectos y solicitudes como los documentos que dan inicio al proceso legislativo,

a través de ellos se desarrolla el trabajo de las comisiones y son la fuente de información de la Gaceta del Senado y del Diario de los Debates.

Los documentos descritos, que se denominan como legislativos, son el cimienta del proceso legislativo y, en consecuencia, sirven para contabilizar tanto la recepción como el desahogo del trabajo parlamentario, y a continuación se explican y se describen tanto en sus aspectos generales como en lo concerniente a la Cámara de Senadores.

### Las iniciativas

Son los documentos presentados por los sujetos facultados (CPEUM, art. 71)<sup>6</sup>. En el caso del Senado de la República, la iniciativa puede ser suscrita por uno o varios legisladores, ya sea a título personal o como parte de uno o más grupos parlamentarios.

En el RSR se establece la posibilidad de presentar iniciativas suscritas por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo su coordinador, y se les llama “iniciativa con aval de grupo”.

Todas las iniciativas deben constar por escrito, la Mesa Directiva es la encargada de vigilar que se cumplan al menos los siguientes requisitos de forma y fondo.

**Tabla 3. Requisitos de las iniciativas**

1. Encabezado o título.
2. Fundamento legal.
3. Exposición de motivos.
4. Texto normativo: nuevos ordenamientos o adiciones a los ya existentes.
5. Régimen transitorio y, en su caso, la legislación a derogar o abrogar.
6. Lugar y fecha.
7. Nombre y firma del o los legisladores que presenten la iniciativa y del grupo parlamentario.
8. Los textos de nuevos ordenamientos deben de estructurarse de forma lógica y ordenada: libros (sólo procede cuando se trate de textos muy extensos), títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones e incisos.
9. La iniciativa se presenta en medio impreso y en archivo electrónico para su inclusión en la Orden del día y en la Gaceta del Senado. También se puede anexar los documentos que faciliten su comprensión y análisis.
10. Régimen transitorio y, en su caso, la legislación a derogar o abrogar.
11. Lugar y fecha.
12. Nombre y firma del o los legisladores que presenten la iniciativa y del grupo parlamentario.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del artículo 169 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

El artículo 165 del RSR establece que en todas las iniciativas que se presenten se tiene el derecho de retirarlas. Para este fin se requiere la firma de todos

<sup>6</sup> Las iniciativas pueden ser presentadas por el presidente de la república, diputados y senadores del Congreso de la Unión, legislaturas de los estados y de los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos 0.13% de la lista nominal de electores.

los legisladores firmantes, en caso contrario, sólo se tomará nota de quienes retiran su firma.

El retiro de una iniciativa se comunica al presidente antes de que sea dictaminada. También se informa al Pleno y a las comisiones que corresponda.

### **Proyectos de ley o decreto**

Los proyectos de ley o decreto son las resoluciones enviadas por la Cámara de Diputados al Senado de la República con el nombre de *minuta* y se trata de un expediente formado con todos los antecedentes del asunto<sup>7</sup>.

También son proyectos de ley o decreto los documentos que elabora la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias con propuestas para modificar las normas que rigen las actividades legislativas.

### **Solicitudes**

Documentos presentados por ciudadanos mexicanos que prestarán servicios oficiales a gobiernos de otros países, van a aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir títulos o funciones de gobiernos extranjeros<sup>8</sup>.

La solicitud que se presente para su trámite deberá estar integrada con el curriculum vitae, el domicilio del promovente, los documentos que acrediten la ciudadanía mexicana y los motivos de la petición.

Otra solicitud es el permiso que el presidente de la república debe presentar para salir del territorio nacional por más de siete días. En el documento que se presente en el Senado de la República debe describir el objetivo, duración e itinerario del viaje, así como los documentos e información que motivan la petición.

### **Comisiones**

#### **Aspectos generales**

En el RGICGEUM, al establecer el proceso legislativo de manera general y de aplicación para las Cámaras de Diputados y de Senadores, se destaca que el órgano del Congreso de la Unión con una participación más activa y fundamental son las comisiones.

El RGICGEUM establece comisiones permanentes y especiales encargadas de atender, examinar e instruir hasta la resolución de los asuntos que le sean turnados. En la tabla 4 se enumeran las reglas generales.

---

<sup>7</sup> Las disposiciones relativas a los proyectos de ley se encuentran previstas en el artículo 166 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr>.

<sup>8</sup> Las disposiciones relativas a las solicitudes están previstas en el artículo 167 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr>

**Tabla 4. Reglas generales de las comisiones**

1. Las comisiones permanentes se elegirán en la primera sesión que celebren las Cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio.
2. Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo exija el despacho de los asuntos.
3. Serán comisiones especiales las que acuerde la Cámara para el despacho de los asuntos.
4. Cuando uno o más integrantes de una Comisión tuviera interés personal en algún asunto, se abstendrá de votar y firmar el dictamen y se avisará por escrito al Presidente de la Cámara, para que sean substituidos.
5. Los Presidentes de las comisiones son responsables de los expedientes que les sean turnados.
6. El Presidente y los secretarios de las Cámaras no podrán pertenecer a ninguna comisión durante el tiempo de sus encargos.
7. Las comisiones de ambas cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso para el despacho de los asuntos.
8. El Presidente de cada comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros y citarlos durante los recesos para el despacho de los asuntos pendientes y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que la integren.
9. Los miembros de las comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas.
10. Las comisiones podrán pedir a cualquier oficina de la Nación, documentos que estime necesarios para el despacho de los negocios, así como también tener reuniones con los funcionarios de la Administración Pública Federal, de los organismos descentralizados o con las empresas de participación estatal mayoritaria.
11. Cuando alguna comisión determine demorar o resolver el despacho de algún asunto lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo que establece el artículo 87 del RGICGEUM.

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en los artículos 65, 70, 71, 78, 82, 83, 84, 85, 86, 89 y 91 del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

De los aspectos generales antes descritos, se constata que el desempeño de las comisiones es trascendental en el proceso legislativo, pues es el trabajo que realizan las comisiones ordinarias del Senado de la República, y se refiere a dictaminar, investigar, consultar, analizar, debatir y resolver iniciativas, minutas y solicitudes que en razón de sus competencias son turnadas por el presidente.

Por ello, este apartado está dedicado a explicar los tipos de comisiones, su funcionamiento y el trabajo que realizan, el cual se refleja en la aprobación o rechazo de los dictámenes o minutas y la atención de las solicitudes antes descritas.<sup>9</sup>

### **Las comisiones ordinarias del Senado de la República**

El artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) establece que la Cámara de Senadores contará con

<sup>9</sup> Las reglas generales de las comisiones, ya sean de las Cámaras de Diputados o de Senadores, están descritas en la tabla 4 de este documento.

el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las comisiones serán:

**Tabla 5. Tipos de comisiones y sus funciones**

<b>Ordinarias</b>	Analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. El artículo 90 de la LOGGEUM, en sus fracciones I a XXX. <sup>1</sup> enumera y denomina las comisiones ordinarias del Senado de la República
<b>Jurisdiccional</b>	Interviene en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos
<b>Investigación</b>	El artículo 93 constitucional, establece que tiene como objetivo investigar y solicitar información sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Para el artículo 86 de la LOGGEUM, “las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia”<sup>10</sup>, es decir, los nombres de las comisiones se refieren a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación.<sup>11</sup>

No obstante lo previsto en el segundo párrafo del artículo 117 del RSR, se exceptúa la comisión de Administración, pues de conformidad con las funciones que le otorga la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento del Senado de la República y el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, no reciben para su análisis y dictamen iniciativas y/o minutas.

En efecto, aunque en el artículo 117 del Reglamento del Senado de la República se mencione como comisión ordinaria la de Administración, las funciones principales que desempeña son preparar y presentar ante la Mesa Directiva, para su aprobación y posterior presentación ante el Pleno, todo lo referente a los presupuestos anuales de egresos de la Cámara de Senadores para su remisión al titular del Poder Ejecutivo federal para que lo integre al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como presentar los presupuestos para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados,

<sup>10</sup> *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente. Artículo 86. Recuperado de <https://goo.gl/58qGPB> en julio de 2016.

<sup>11</sup> *Reglamento del Senado de la República*, texto vigente. Artículo 117. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior que serán sometidos a la aprobación del Pleno.<sup>12</sup>

Otra excepción se refiere a las comisiones de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, que tienen entre sus facultades realizar análisis de las iniciativas de leyes o decretos y participar en forma conjunta en la formulación de los dictámenes respectivos. Dichas comisiones se podrán dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente, tal y como lo prevé el artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>13</sup>

### El turno a las comisiones

El RSR<sup>14</sup> define como *turno* a la resolución de trámite que dicta la presidencia en las sesiones del Pleno para enviar a la o a las comisiones competentes los asuntos recibidos en el Senado de la República, excepto cuando se trate de asuntos de urgente atención que deban someterse inmediatamente al Pleno, así como los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y la Comisión de Administración. El turno a las comisiones ordinarias se explica en la tabla 6.

**Tabla 6. Generalidades del turno a comisiones en el Senado de la República**

1. El Presidente, atendiendo a la competencia de las comisiones, instruye a cuál debe turnarse e indicar si es para emitir dictamen u opinión.
2. La Secretaría lo hace constar por escrito y lo atiende a más tardar al día siguiente.
3. En casos excepcionales y fuera de la sesión, el Presidente turna directamente iniciativas o proyectos a las comisiones competentes e informa al Pleno en la sesión inmediata siguiente.
4. El turno puede comprender uno o más efectos para una o más comisiones.

continúa....

<sup>12</sup> Las funciones que desempeña la comisión de Administración se encuentran previstas en los artículos 66, fracción h) y 99 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 51 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 118, segundo párrafo del Reglamento del Senado de la República y 11 del Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.

<sup>13</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente. Artículo 89. “La Comisión de Estudios Legislativos, conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.” Recuperado de <https://goo.gl/58qGPB> i en julio de 2016.

<sup>14</sup> Lo relativo al turno a comisiones está regulado en el Capítulo Tercero del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

5. Sólo por acuerdo de la Mesa Directiva y por causa justificada se puede modificar el turno dictado, debiéndose informar al Pleno.
6. Para la emisión del dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones adicionales a la de Estudios Legislativos.
7. La Comisión de Estudios Legislativos trabaja conjuntamente con las comisiones ordinarias para el análisis de las iniciativas y concurre en la formulación de los dictámenes respectivos.
8. En el turno se indica la comisión que coordinará los trabajos, en caso de no designarse, será la nombrada en primer término.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de los artículos 176, 177 y 178 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

## Los dictámenes

### Aspectos generales

En el RGICGEUM, el artículo 87 establece la obligación de las comisiones de presentar dictamen en los asuntos de su competencia y se desprende como reglas generales las que se describen en la tabla 7.

**Tabla 7. Reglas generales de los dictámenes**

1. Exposición de motivos con las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación.
2. Deberá estar firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos disintieren de la mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.
3. Durante el receso, las comisiones continuarán el estudio de los asuntos pendientes para emitir los dictámenes que procedan.
4. Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de la comisión encargada de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares y se remitirán a los Diputados o Senadores, según corresponda, para su conocimiento y estudio.
5. Al abrirse el periodo de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores antes del 15 de agosto de cada año.
6. Los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos no atendidos por la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura, con el carácter de proyectos.

Fuente: Elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 87 del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

### Los dictámenes en las comisiones

De acuerdo con el artículo 182 del RSR, “los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente.”

Es importante señalar que en el proceso de dictaminación también se incluye la posibilidad de que las comisiones convoquen a audiencias públicas o reuniones con los autores de la iniciativa, especialistas de la materia, representantes de organizaciones, grupos y ciudadanos interesados, así como solicitar información a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público de los distintos órdenes de gobierno.

En la tabla 8 se enlistan los requisitos que debe tener un dictamen que se presente ante las comisiones ordinarias.

**Tabla 8. Elementos de un dictamen en comisiones**

1. Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas.
2. Las firmas de los integrantes de las comisiones unidas, indican que están a favor del mismo.
3. Si algunos senadores van a votar en contra o en abstención y no presentan voto particular, pueden hacerlo constar a un lado de su firma en el dictamen.
4. Cuando algunos de los integrantes de las comisiones disienten de la mayoría que votar a favor pueden presentar voto particular.
5. Un dictamen puede tener más de un voto particular.
6. La modificación del voto se concreta en el momento de plasmar su firma en el Dictamen y se realiza ante la Junta Directiva de la comisión.
7. Se puede cambiar el voto a favor que se haya emitido en contra o en abstención de un dictamen, hasta antes de que se publique en la Gaceta. Pero no se puede cambiar el voto emitido a favor.
8. Aprobado un dictamen en comisiones, sin perjuicio del sentido en que se haya emitido, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, su publicación en la Gaceta para presentarlo ante el Pleno para su debate y votación.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del artículo 188 y 189 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

Una vez elaborado el proyecto de dictamen por la comisión coordinadora, se presenta para su consideración a las otras dictaminadoras para incorporar observaciones o propuestas y preparar el documento final que se distribuirá entre los integrantes de las comisiones unidas, por lo menos 24 horas antes de la reunión que se convoque para su discusión y, en su caso, votación.

### La opinión en las comisiones

Otro aspecto a considerar en el proceso de dictaminación es el de *turno para efectos de opinión*, que consiste en solicitar a las comisiones ordinarias o especiales puntos de vista que tengan relación con las materias de su competencia. La opinión debe ser entregada a la comisión que coordina los trabajos antes de que se elabore el dictamen.

**Tabla 9. Generalidades de la opinión**

1. Debe de incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.
2. Debe de ser aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite.
3. Debe de ser analizada en el dictamen, independientemente de su carácter no vinculatorio.
4. Para su publicación conjunta las comisiones anexan al dictamen copia de la opinión recibida.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

## El Pleno

### Los dictámenes en el Pleno

Los dictámenes que se presentan en el Pleno por conducto del presidente deben de cumplir con los siguientes requisitos de forma y fondo del documento, previstos en el artículo 190 del RSR:

- Encabezado o título que contenga el asunto, el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar.
- Nombre de las comisiones y de los integrantes que lo suscriben.
- Fundamentos legales.
- Antecedentes generales.
- Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto.
- Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de la propuesta.
- Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y su procedencia.
- En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trate.
- Firmas autógrafas de por lo menos la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras.
- Lugar y fecha de las reuniones de las comisiones
- Al dictamen se anexa copia de las listas de asistencia a las reuniones de las comisiones y de los demás documentos que se estimen pertinentes.
- Excepcionalmente se puede pedir la dispensa al presidente para no anexar copia de las listas de asistencia.

Una vez elaborado el dictamen del proyecto de iniciativa y aprobado por las comisiones, el RSR establece que ese documento puede tener tres posibilidades: la presentación en el Pleno, previa publicación en la Gaceta, su devolución a las comisiones dictaminadoras o el retiro.

**Tabla 10. Generalidades del trámite de los dictámenes presentados en el Pleno**

1. Sólo por causas justificadas, las comisiones dictaminadoras pueden solicitar al Presidente la devolución de un dictamen, siempre que lo soliciten antes de su publicación en la Gaceta.
2. Si el dictamen ya fue publicado en la Gaceta, las comisiones dictaminadoras sólo pueden retirarlo, mediante solicitud por escrito al Presidente que funde y motive las causas y previa aprobación del Pleno.
3. El retiro de un dictamen sólo puede hacerse una sola vez y no implica la decisión del Pleno sobre su contenido.
4. Las comisiones están obligadas a presentar el dictamen, cuando se hayan atendido las causas que dieron lugar al retiro. El plazo para la presentación es de 10 días.
5. El retiro de un dictamen debe ser avalado por lo menos con la firma de la mayoría de quienes lo suscribieron con voto aprobatorio.

continúa...

6. Al término de una Legislatura en la que se renueve el Senado, los dictámenes emitidos por las comisiones y publicados en la Gaceta, sin que hayan sido debatidos y votados en el Pleno, quedan a disposición de la Mesa Directiva de la siguiente legislatura en calidad de proyectos.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido de Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

### Voto particular

Durante la aprobación de un dictamen, ya sea ante las comisiones o en el Pleno, los legisladores que no estén de acuerdo con el contenido del mismo pueden emitir un voto particular, en el cual manifiesten las razones por las que están en contra del dictamen.

### Voto particular ante las comisiones

El RSR señala que los votos particulares se presentan ante el presidente de la comisión coordinadora de los trabajos del dictamen y son la expresión en sentido contrario al dictamen suscrito por la mayoría; pueden ser emitidos por una minoría o por una o más comisiones dictaminadoras. También puede ser por uno o varios de los integrantes y en su contenido puede referirse al contenido total o parcial de un dictamen. En la tabla 11 se presentan los elementos de forma y fondo que debe contener.

**Tabla 11. Elementos de un voto particular**

1. Encabezado o título.
2. Se señalan los ordenamientos con proyecto de modificación, derogación o abrogación.
3. Nombres de las comisiones emisoras del dictamen de que se trate.
4. Fundamentos legales.
5. Consideraciones de orden general y específico para la emisión del voto particular.
6. Propuesta de Texto normativo y régimen transitorio.
7. Firmas autógrafas del autor o los autores.
8. Lugar y fecha de su emisión.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del artículo 208 Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

El procedimiento de un voto particular ante el Pleno está previsto en el artículo 210 del RSR y se describe en la tabla 12.

**Tabla 12. Trámite de un voto particular**

1. Si el dictamen es aprobado en lo general se desechan los votos particulares.
2. Si el dictamen es rechazado, los votos particulares se debaten y se resuelven ante el Pleno, en el orden de representación, si se refieren al mismo cuerpo normativo.
3. Si los votos particulares comprenden varios apartados del dictamen o se refieren a diversos artículos, se debaten y se votan en el orden en que aparece en el mismo.
4. Si se aprueba un voto particular, al dictamen se le da el trámite previsto en el artículo 72 constitucional, si se rechaza, también se desecha.

continúa...

5. El debate y resolución sobre cada voto particular se rigen por las mismas reglas aplicadas al debate.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del artículo 210 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

### Discusión o debates

El proceso de discusión de la iniciativa, minuta o proposición con punto de acuerdo ante el Pleno de las Cámaras está previsto, de manera general, en los artículos 95 a 134 del RGICGEUM y se enumeran en la tabla 13.

**Tabla 13. Reglas generales para la discusión**

1. En el momento de la discusión se leerá la iniciativa, proposición u oficio, el dictamen de la Comisión y el voto particular, si hubiere.
2. Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando se trate de un solo artículo será discutido una sola vez.
3. Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, serán llamados por el Presidente en el orden de las listas e iniciará por el inscrito en contra.
4. Los integrantes de la comisión y el autor del asunto que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hacerlo dos veces.
5. Los integrantes de la Cámara, aún y cuando no estén inscritos en la lista de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador y sin que pueda hacer uso de la palabra más de cinco minutos.
6. Los discursos de los legisladores de las Cámaras sobre cualquier asunto no podrá durar más de media hora.
7. Sólo se podrá reclamar el orden a través del Presidente, para ilustrar la discusión con la lectura de un documento, cuando se infrinjan artículos del RGICGEUM, cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación o cuando el orador se aparte de la discusión.
8. En caso de injurias o calumnias, el involucrado podrá reclamarlas en la misma sesión o cuando el orador haya terminado su discurso o en la que se celebre el día inmediato. El Presidente instará al ofensor que las retire, si no lo hiciere se asentarán las expresiones en un acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.
9. Las discusiones sólo se suspenden por ser la hora que fija el RGICGEUM a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad, por desórdenes en la misma Cámara, por falta de quórum y por proposición suspensiva que presenten los miembros de la Cámara.
10. Antes de cerrarse en lo general y en lo particular la discusión de los proyectos de ley, podrán hablar hasta 6 legisladores en pro y otro tanto en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora.
11. Después de que hayan tomado la palabra los legisladores que se enlistaron, el Presidente preguntará si el asunto está suficientemente discutido, en caso afirmativo se procederá a la votación. En caso contrario, seguirá la discusión, pero bastará con que hable uno en contra y otro en pro.

Fuente: Elaboración propia con base en lo previsto en los artículos 95, 96, 97, 98, 99, 103, 105, 109, 114 y 118 del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

### Debates en el Pleno del Senado de la República

Debatir un dictamen ante el Pleno consiste en presentar los motivos y fundamentos con los que se argumentan las decisiones de los legisladores para

desechar o aprobar iniciativas, modificaciones, derogaciones o abrogaciones de un cuerpo normativo.

**Tabla 14. Reglas generales de los debates**

1. En dictámenes que se refieran a textos normativos y régimen transitorio, se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular.
2. Cuando el texto de un dictamen consta de un solo artículo, se debate y vota en lo general y en lo particular en un solo acto, excepto cuando el artículo único de un dictamen involucra ordenamientos completos o diversos dispositivos de una ley o decreto.
3. El debate se realiza en lo general y, de ser el caso, también en lo particular durante la misma sesión en que se encuentre agendado el dictamen. Si por la extensión u otras circunstancias, el Presidente puede proponer al Pleno que el debate en lo particular se realice en la sesión inmediata siguiente.
4. Los debates en los que se trate un dictamen con proyecto de ley o decreto, se realizan después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas.
5. El Presidente puede proponer al órgano colegiado dispensar la lectura parcial o total de un dictamen. Cabe señalar que la publicación de un dictamen en la Gaceta, surte efectos de primera lectura.
6. Durante la presentación y lectura de un dictamen a cargo de un Secretario de la Mesa o de un orador no proceden interrupciones, salvo por moción de procedimiento.
7. En caso de asuntos relevantes o de interés general, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentarlo ante el Pleno, sin que ello tenga el carácter de primera o segunda lectura
8. Por acuerdo de la Mesa, al inicio de un debate en lo general los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga para fijar su posición al respecto.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del artículo 198, 200 y 201, Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

Los debates, de acuerdo con lo previsto en el artículo 199 del RSR, pueden ser *en lo general* cuando se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen y se sujetan a las reglas siguientes:

**Tabla 15. Reglas generales de los debates en lo general**

1. Después de la lectura del dictamen o, en su caso su dispensa, si hay voto particular respecto a todos los elementos, el autor expone los motivos y el contenido del mismo.
2. Los grupos parlamentarios expresan sus posiciones y las intervenciones se realizan en el orden creciente al número de integrantes de cada grupo.
3. El Presidente formula una lista de oradores en contra y en pro. Los oradores intervienen alternativamente, inicia primero el que esté en contra.
4. En caso de no inscribirse ningún orador se pone a votación.
5. Cuando hayan intervenido 5 oradores en contra y 5 a favor, el Presidente informa quienes han hecho uso de la palabra, da los nombres de los pendientes de hacerlo.
6. El Presidente consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido, en caso afirmativo, declara concluido el debate y ordena proceder a la votación.
7. En el caso de que el Pleno considere que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes y cuando se hayan presentado tres oradores de cada lista, el Presidente repite la consulta sobre si el dictamen ha sido suficientemente debatido.

continúa...

8. Cuando se han registrado oradores con intervenciones en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos y el Presidente pregunta si el dictamen ha sido suficientemente debatido. Dependiendo de la respuesta del Pleno, el debate continúa una intervención más o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación.
9. Concluido el debate en lo general, el Presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, lo cual será objeto de debate y de votación en lo particular.
10. El Presidente informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares relativos a artículos o apartados específicos del dictamen.
11. Agotada la lista de oradores registrados, el Presidente declara concluido el debate en lo general y procede a la votación en un solo acto el dictamen en lo general y en los artículos no reservados.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del artículo 199 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

Los debates también pueden ser *en lo particular* si se trata de artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo del dictamen, ya sea para modificarlos o suprimirlos, también se pueden referir a propuestas de adición de artículos al texto y de conformidad con el artículo 202 del RSR, el procedimiento para el desahogo ante el Pleno se explica en la tabla 16.

**Tabla 16. Reglas generales de los debates en lo particular**

1. El autor o un representante explica al Pleno el sentido y los alcances de la propuesta.
2. El Presidente consulta al Pleno si se admite o no a debate.
3. Si no se admite la propuesta, se tiene por desechada y en su oportunidad se somete a votación el artículo reservado en términos del dictamen.
4. Si se admite la propuesta se levantan listas de oradores en contra y a favor e inicia el primero registrado en contra.
5. La ronda de oradores se compone de 2 oradores en contra y 2 a favor.
6. El Presidente consulta al Pleno si el asunto ha quedado suficientemente discutido, si la respuesta es afirmativa, declara concluido el debate y ordena se proceda a la votación.
7. En el caso de que el Pleno considere que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes y cuando se hayan presentado los oradores de cada lista, el Presidente repite la consulta sobre si el dictamen ha sido suficientemente debatido.
8. Cuando se han registrado oradores con intervenciones en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos y el Presidente pregunta si el dictamen ha sido suficientemente debatido.
9. Si sólo se registran oradores a favor, dos oradores presentan sus intervenciones y el Presidente pregunta al Pleno si el asunto ha quedado suficientemente discutido o no.
10. Dependiendo de la respuesta del Pleno, el debate continúa una intervención más o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación..
11. Agotada la lista de oradores registrados, el Presidente declarará concluido el debate y previa lectura que el Secretario realice del texto en discusión, se somete a votación del Pleno, si es aprobado se incorpora en el cuerpo normativo. De no ser aprobado, se mantienen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.
12. Si un proyecto de dictamen propone la aprobación total o parcial de una iniciativa o proyecto de ley o decreto, es rechazado en lo general por el Pleno, y existe voto particular, éste se debate y vota en sus términos sin que proceda el debate en lo particular del propio dictamen.

continúa...

13. Cuando en un dictamen se propone el desechamiento total de una iniciativa o proyecto, sólo se debate en lo general, salvo que exista voto particular que permita además el debate de artículos específicos.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del artículo 202 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

### La votación

Las reglas generales de las votaciones están previstas en los artículos 146 a 164 del RGICGEUM y pueden ser nominales, económicas y por cédula.

**Tabla 17. Reglas generales de las votaciones**

1. Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta.
2. Para determinar si los asuntos son de urgente resolución, se requieren las dos terceras partes de los votos presentes.
2. En caso de empate en las votaciones, que no se trate de la elección de personas, se repetirá la votación en la misma sesión y si resultará empate por segunda vez se discutirá y se votará nuevamente en la sesión inmediata.
3. Los Secretarios anunciarán en el Salón de Sesiones el momento en el que se inicie la votación.
4. Durante el proceso de votación, ningún miembro de la Cámara deberá salir del Salón de Sesiones ni excusarse de votar.
5. Durante la votación, los artículos de cualquier dictamen no podrán dividirse en más partes que las ya designadas con anterioridad.
6. Los Secretarios de Despacho se retirarán mientras dure la votación.

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en los artículos 158, 159, 160, 161, 162 y 163 del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

Los artículos 146, 148 y 152 del RGICGEUM señalan que las votaciones serán nominales cuando:

- a) Se pregunte si se aprueba o no algún proyecto de ley en lo general.
- b) Se pregunte si se aprueba o no cada artículo del proyecto o cada proposición que forme parte del artículo.
- c) Lo solicite un integrante de la Cámara y sea apoyado por cinco miembros más.
- d) La diferencia entre los que aprueban y reprueban algún proyecto o asunto no exceda de tres votos.

El procedimiento de la votación nominal se desarrolla de acuerdo con lo previsto en el artículo 147 del RGICGEUM.

**Tabla 18. Procedimiento de la votación nominal**

1. Inicia con el integrante de la Cámara que se encuentre del lado derecho del Presidente.
2. La votación nominal se hace con el integrante de pie y en voz alta dirá su apellido y nombre, terminará diciendo "sí" o "no".
3. Un Secretario registrará el número de votos que aprueben o desapruében.

continúa....

4. Uno de los Secretarios preguntará dos veces, en voz alta, si falta algún integrante de la Cámara por votar. Si no faltará ninguno, proceden a votar los Secretarios y el Presidente.
---

5. Los Secretarios o Prosecretarios harán enseguida el cómputo de los votos y leerán desde las tribunas los nombres que votaron a favor y los que votaron en contra. Se leerá el número total de cada lista y se publicará la votación.
---

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en el artículo 147 del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

Las demás votaciones son económicas, es decir que los miembros que integren la Cámara y que estén a favor se ponen de pie y los que estén en contra permanecen sentados para efectos del cómputo. En caso de que algún legislador pida que se cuenten los votos, el procedimiento que se aplica se llama votación económica y consiste en que todos los legisladores se pondrán de pie o permanecerán sentados, de acuerdo con el sentido de su voto. El resultado de la votación será contabilizado por cuatro integrantes, dos que hayan votado a favor y dos en contra, quienes informarán al presidente el resultado del cómputo.<sup>15</sup>

Las votaciones que se realicen para nombrar a alguna persona para desempeñar un puesto público son a través de cédulas, el RGICGEUM establece los pasos a seguir.

**Tabla 19. Procedimiento de la votación con cédula**

1. Las cédulas se entregan al Presidente de la Cámara y éste las deposita, sin leerlas, en un ánfora que se coloca en una mesa.
---

2. Terminada la votación, uno de los Secretarios sacará las cédulas y una por una las leerá en voz alta para que otro Secretario anote los nombres de las personas que en ellas se encuentren y el número de votos que a cada uno de los candidatos les corresponda.
--

3. Leídas las cédulas se entregan al Presidente y a los demás Secretarios para que verifiquen el contenido y eviten equivocaciones.
---

4. Se realiza el cómputo de votos y se publica el resultado.
--

*Fuente:* Elaboración propia con base en lo previsto en los artículos 153, 154, del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

### Las votaciones en comisiones

Los artículos 150 y 151 del RSR establecen el procedimiento para las votaciones de dictámenes o resoluciones, los cuales se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de los integrantes presentes, igual sucede en las votaciones de las comisiones unidas.

El sistema que se utiliza para las votaciones nominales es electrónico y en caso de empates en la votación, se dan los siguientes supuestos:

- a) Cuando en una votación el resultado sea un empate, se delibera y vota de nuevo en la misma reunión. Si se da el empate por segunda vez, el asunto se tratará en una reunión posterior, previo acuerdo de la comisión.

<sup>15</sup> Procedimiento previsto en los artículos 150 y 151 del RGICGEUM. Recuperado de <https://goo.gl/6NiD4E> en julio de 2016.

- b) Si el empate persiste en la segunda reunión, se informa a la mesa para justificar el retraso de la presentación del dictamen o para los efectos conducentes.

### **Las votaciones en el Pleno**

El capítulo séptimo del RSR se refiere a las votaciones y el artículo 93 define que el voto “es una obligación y un derecho de cada senador, personal e intransferible, por medio del cual decide libremente sobre los asuntos sometidos a su consideración.” Puede emitirse a favor, en contra o en abstención, pero para aprobar o desechar un asunto, sólo cuentan los votos emitidos a favor o en contra.

Los asuntos que se someten a votación en el Pleno son:

- a) Los previamente dictaminados y publicados,
- b) Las iniciativas,
- c) Los proyectos y,
- d) Las proposiciones con punto de acuerdo considerados de urgente resolución.

El artículo 94 del RSR establece que las decisiones del Pleno se toman por mayoría absoluta de los senadores presentes en la sesión de que se trate, excepto cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el RSR determinen otro tipo de mayoría.

Antes de iniciarse la votación, el presidente explica el objeto de la misma al Pleno, pues ya iniciado el proceso no puede ser interrumpido. Las decisiones se toman:

- a) Por mayoría simple o relativa: es la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido cuando se trata de más de dos propuestas.
- b) Por mayoría absoluta: es la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido.
- c) Por mayorías calificadas o especiales: es la suma de votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta.

El procedimiento para cada tipo de votación es el siguiente:

- a) Nominal: cada senador emite su voto después de identificarse por su nombre y apellidos, puede ser en voz alta<sup>16</sup> o en el sistema electrónico<sup>17</sup>. Se votan los dictámenes de las comisiones con los proyectos de

---

<sup>16</sup> Votación sin sistema electrónico: cada senador, comenzando por el ubicado del lado derecho del presidente, se pone de pie y en voz alta dice su nombre y apellidos y el sentido de su voto, un secretario registra los votos a favor y otro los votos en contra y las abstenciones. Al final votan los integrantes de la mesa y, por último, el presidente. Al concluir la votación la secretaría informa el resultado al presidente, quien hace la declaratoria correspondiente y ordena el trámite que corresponda.

<sup>17</sup> Votación mediante sistema electrónico: el presidente indica el tiempo de que dis-

ley o decreto, cuando así lo acuerda la Mesa Directiva, lo solicita un senador con el apoyo de cinco legisladores o cuando se haya realizado una votación económica y exista duda del resultado.

- b) Económica: cada senador levanta la mano para expresar el sentido del voto, a favor, en contra o en abstención.
- c) Por cédula: cuando es la elección de personas a través de una papeleta que se deposita en una urna. La mesa ordena la distribución de papeletas a los senadores para la expresión de sus votos, y luego las depositan en la urna transparente al ser llamados por la secretaria. El conteo de votos lo realizan los secretarios, el resultado se le informa al presidente, quien informa al Pleno para el trámite que corresponda.

Si el resultado de la votación es un empate y no se trata de la elección de personas, se repite de inmediato, si por segunda ocasión el empate persiste, el asunto se discute y se vota nuevamente en la sesión siguiente. Si el empate se da en el proceso de elección de personas, la votación se repite en la misma sesión hasta que exista la mayoría necesaria.

## Órganos informativos del Senado de la República

### *Gaceta del Senado*

Toda la información derivada de las actividades del Senado se publica tanto en medio impreso como en la página de internet de la Gaceta del Senado<sup>18</sup>, instrumento que contiene un registro de la actividad legislativa y administrativa. En la tabla 20 se indica en qué consiste la información parlamentaria.

**Tabla 20. Información parlamentaria**

1. Comunicaciones oficiales dirigidas al Senado.
2. Orden del Día de las sesiones del Pleno.
3. Proyectos de ley o decreto remitidos por la Cámara de Diputados, iniciativas de ley o decreto que presentan ante el Senado o la Comisión Permanente, el Presidente de la República, los senadores, los diputados federales, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
4. Observaciones sobre proyectos de ley o decreto enviadas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a cualquier Cámara del Congreso.
5. Dictámenes de las comisiones y los votos particulares.
6. Registro de asistencia de los senadores a las sesiones del Pleno y a las reuniones de comisiones y de comités.

continúa...

ponen para votar, sin que sea menor a dos ni mayor a diez minutos. Concluido el tiempo, el secretario pregunta si falta algún senador, en caso afirmativo lo registra nominalmente.

<sup>18</sup> Artículo 306, tercer párrafo del RSR.

7. Actas, informes, resoluciones, acuerdos, declaraciones y pronunciamientos del Pleno, la Mesa, la Junta, las comisiones y los comités.
8. Informes de las representaciones y delegaciones del Senado que asistan a reuniones interparlamentarias o internacionales.
9. Convocatorias y proyectos de Orden del Día de las reuniones de comisiones y de comités.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del artículo 306 Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

En materia administrativa, la información que se publica en la Gaceta del Senado consiste en la que se indica en la tabla 21.

**Tabla 21. Información administrativa**

1. Comunicaciones de particulares dirigidas al Senado.
2. Solicitudes de licencia de los senadores.
3. Citatorios a las diversas actividades del Senado.
4. Proposiciones de acuerdo o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de gobierno.
5. Cambios aprobados en la integración de las comisiones y los comités, propuestas de acuerdos parlamentarios.
6. Información sobre administración y los servicios del Senado.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del contenido del artículo 306 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

Del manejo, organización y publicación de la información parlamentaria y legislativa se encarga la Secretaría General de Servicios Parlamentarios<sup>19</sup>, a través de la Dirección General de Apoyo Legislativo.

### **Diario de los Debates**

Otra fuente de información es el Diario de los Debates, en el que se registra el desarrollo de las sesiones, es decir, la fecha y lugar en que se verifica la sesión, el sumario, nombre de quien preside, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.<sup>20</sup>

El artículo 309 del Reglamento del Senado de la República enumera la información que debe contener el Diario de los Debates de la Cámara alta, la cual se incluye en la tabla 22.

<sup>19</sup> Artículo 13 del Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.

<sup>20</sup> Artículo 309 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tabla 22. Información que contiene el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores**

1. Lugar, fecha, hora del inicio y término de cada sesión;
2. Carácter de la sesión; (Ordinaria, Extraordinaria y Solemne)
3. Declaratoria de quórum;
4. Orden del Día;
5. Nombre del Presidente y de quienes presiden la sesión durante su desarrollo;
6. Copia fiel del acta de la sesión anterior;
7. Transcripción de los Debates en el orden en que se realizan;
8. Intervenciones de los senadores en tribuna y desde los escaños;
9. Textos leídos;
10. Textos no leídos cuya inserción ordenan el Presidente o el Pleno;
11. Documentos a los que se dé turno;
12. Propuestas y resoluciones aprobadas;
13. Dictámenes y votos particulares; y
14. Resultado de las votaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del artículo 309 del Reglamento del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/fs6oPr> en julio de 2016.

### **Libro de Leyes**

En el RSR se establece la obligación de registrar en el *Libro de Leyes* toda ley o decreto que sea aprobado por el Senado de la República en su carácter de Cámara revisora.<sup>21</sup> Cuando el Senado de la República expide una ley o decreto, debe de estar autorizado con las firmas del presidente y uno de los secretarios de las mesas directivas de las cámaras del Congreso de la Unión.<sup>22</sup>

El proceso legislativo ante el Senado de la República concluye cuando su presidente realiza el trámite respectivo para la expedición de la ley o decreto que corresponda.

### **Comentarios finales**

El proceso legislativo para la creación de leyes, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o cualquier otra ley o reglamento es un proceso complejo en el que los legisladores tienen que observar cada uno de los pasos que están previstos en el artículo 72 de la Carta Magna, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Senado de la República.

Esos ordenamientos establecen las funciones del Senado de la República y los pasos del proceso legislativo, el cual, por su complejidad, es desconocido

<sup>21</sup> Artículo 226.

<sup>22</sup> *Idem.*

para la mayoría de los mexicanos, pero también hay que señalar que existe una falta de interés para conocerlo e involucrarse en el trabajo parlamentario de la creación o reforma de leyes.

El desconocimiento y la falta de interés por parte de los ciudadanos se puede revertir con información clara y precisa del trabajo parlamentario, y de dar a conocer lo importante que es cada ley o reglamento que se expide, pues su aplicación y obligatoriedad incide en la vida cotidiana de los sectores que conforman la sociedad mexicana.

Impulsar una relación cercana entre ciudadano-legislador-órgano legislativo forma parte de los Principios del Parlamento Abierto y de los compromisos de la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México, suscrito por el Senado de la República el 22 de septiembre de 2014, con ello se lograría un parlamento abierto, transparente e incluyente que salvaguarde el derecho de los ciudadanos a acceder a la información parlamentaria y al proceso legislativo, de manera clara y sencilla para todos los ciudadanos de cualquier edad, estrato social y nivel educativo, ya sea a través del uso de las tecnologías de la información o de cualquier otro medio de comunicación, incluyendo la traducción de la información en lenguas indígenas (Sánchez y Martínez, 2015).

## Referencias

- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150816.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf) en julio de 2016.
- ESTATUTO para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf> en julio de 2016.
- FLORES Dávila, J. I. (2015). *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política 2015*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LEY Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_281216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_281216.pdf) en julio de 2016.
- REGLAMENTO del Senado de la República. (2016). México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado\\_221214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_221214.pdf) en julio de 2016.
- REGLAMENTO para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>
- SÁNCHEZ Ramírez, M. C. y Martínez López, C. (2015). La Agenda del Parlamento Abierto en el Senado de la República. 12 de junio de 2015. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista24/revista24.pdf>

# Retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII Legislatura en el Senado de la República

---

CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ<sup>1</sup>

LORENA VÁZQUEZ CORREA

## Introducción

En el presente documento se plantea una perspectiva general de los retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII Legislatura (2012-2015) en el Senado de la República, a partir de una de sus funciones: el procesamiento de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo. En la primera parte del documento se hace una sistematización del trabajo parlamentario durante la LXII Legislatura (2012-2015). En la segunda parte se analiza el trabajo de seis comisiones: Para la Igualdad de Género, Hacienda y Crédito Público, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores y Gobernación. Finalmente, se analizan datos sobre los asuntos que quedaron pendientes en comisiones para su dictaminación.

## El sistema de comisiones parlamentarias

Una de las funciones del Poder Legislativo, específicamente del Senado de la República como cuerpo de representación política, es la aprobación de leyes y decretos que regulen las acciones colectivas. Para su cumplimiento, los parlamentos se apoyan en una estructura organizacional que les permite dividir el trabajo en subgrupos de legisladores, a los cuales se les conoce como *sistema de comisiones* (Cf. Puente, 2009; Mora-Donatto, 2009; Alcántara, García y Sánchez, 2005).

Las comisiones son grupos especializados de trabajo que están diseñados para facilitar el quehacer legislativo. Pueden ser temporales o permanentes y están estructurados a partir de áreas temáticas, constituidos por un grupo de legisladores, a los que se les delegan funciones con el fin de proveer mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos legislativos.

Algunas de las ventajas del sistema de comisiones, a diferencia de lo que ocurre en las sesiones plenarias del Congreso, radican en el número de in-

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Claudio Sánchez Carrillo por su apoyo en la búsqueda, sistematización de información y construcción de cuadros y gráficos. Una versión fue publicada como Cuaderno de Investigación de la Dirección General de Análisis Legislativa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

tegrantes de las comisiones, la poca publicidad de su trabajo, así como la especialización que adquieren los miembros de las comisiones al poseer los conocimientos necesarios para analizar las iniciativas que les son turnadas, elementos que en suma favorecen la discusión de los asuntos legislativos (Casar, 2001: 3).

De acuerdo con Cecilia Mora-Donatto (2009), el sistema de comisiones constituye la forma más adecuada de organizar el trabajo parlamentario, al grado que “su evolución ha consistido, simplemente, en perfeccionarlo y dotarlo de mayores facultades”.

Aunado a su carácter organizacional, las comisiones constituyen espacios de negociación y toma de decisiones; por ello se han convertido en uno de los componentes principales del complejo sistema de incentivos, castigos y frenos que configuran las acciones de los legisladores.

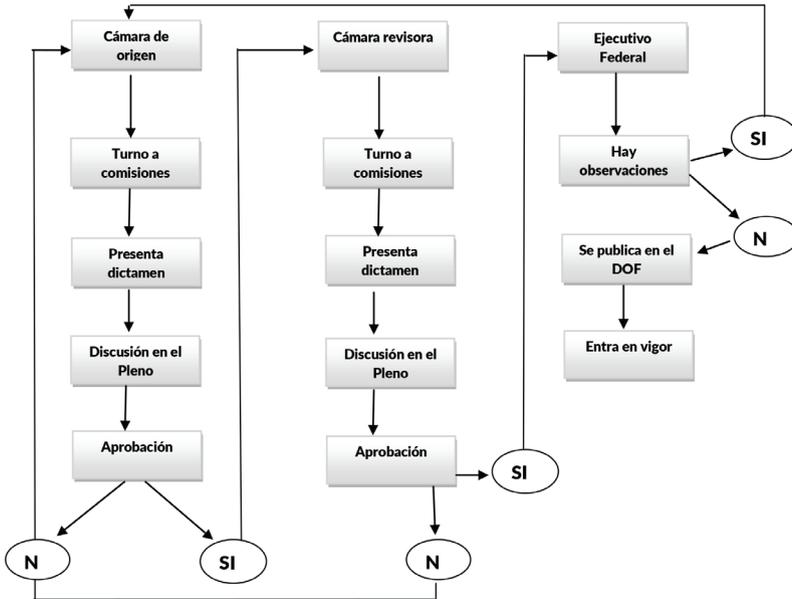
En las comisiones no sólo se pueden decidir, vetar o retrasar decisiones políticas de la legislatura misma, sino también impactar al sistema político, puesto que dentro de ellas se desarrollan las discusiones y negociaciones entre los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios y se elaboran los dictámenes que son sometidos al Pleno (Mattson y Strom, 2005: 249-307).

Al defender ante el Pleno los proyectos sobre los que han dictaminado, las comisiones se constituyen en responsables de la gran mayoría de las modificaciones introducidas a los proyectos originales y el ámbito privilegiado de debate entre legisladores (Calvo y Tow, 2009: 7).

La normatividad aplicable al funcionamiento de las comisiones inicia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se integra por la Ley Orgánica del Congreso General, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República.

Cabe señalar que ambas Cámaras del Congreso mexicano cuentan con un sistema de comisiones ordinarias: 56 comisiones en la Cámara de Diputados y 64 en la Cámara de Senadores. Por este motivo, y debido al diseño institucional del proceso legislativo de nuestro país, según el cual las iniciativas deben turnarse primero a las comisiones ordinarias para la emisión de un dictamen (antes de discutirse en el Pleno), las iniciativas deben pasar por un doble proceso de dictaminación, como se ilustra en el esquema siguiente:

**Figura 1. El proceso legislativo (iniciativa de ley)**



Fuente: Camacho, J. L. (2006). *El Congreso mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*. México: M. Á. Porrúa, p. 68.

Además, existen comisiones que, de acuerdo con las decisiones de la Mesa Directiva de cada cámara, pueden emitir opinión. Las comisiones ordinarias, dentro del proceso legislativo, tienen el poder de que las iniciativas continúen o no su trayecto en el proceso legislativo mediante la aprobación, rechazo o estancamiento de las mismas.

Para la integración de las comisiones en el Senado de la República, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina que pueden ser ordinarias, jurisdiccionales y de investigación (artículo 85), siendo las primeras la unidad de análisis del presente documento.

Las comisiones ordinarias son permanentes y entre sus funciones principales está la dictaminación de las minutas e iniciativas que les sean turnadas. Además, la Ley Orgánica del Congreso General también establece que la comisión de Estudios Legislativos en el Senado tiene como encargo el análisis de las iniciativas y decretos, en conjunto con las comisiones ordinarias que correspondan. Por este motivo, en el Senado las iniciativas se turnan mínimo a dos comisiones para su análisis y dictaminación (artículo 86).

## El trabajo en comisiones ordinarias en la LXII Legislatura. El reto

Con el fin de sistematizar con mayor detalle el desahogo del trabajo legislativo en el Senado de la República, se definieron tres categorías de análisis. La categoría *Propio periodo* corresponde a las iniciativas o minutas que se aprobaron en el mismo periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas.

La categoría *Otras legislaturas* se refiere a las iniciativas o minutas que fueron turnadas a las comisiones del Senado antes del 1 de septiembre de 2012 (fecha en que inició el primer periodo ordinario, del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura). La categoría *Otros periodos* se refiere a asuntos aprobados durante la legislatura de análisis, pero que fueron presentados en un periodo ordinario de sesiones anterior a aquel en el que se aprobaron.

Así, se observó que durante los periodos ordinarios de sesiones de los tres años de ejercicio de la LXII Legislatura se aprobaron 68 iniciativas y 76 minutas presentadas durante el *Periodo propio*. Asimismo, se aprobaron 158 iniciativas y 78 minutas presentadas en *Otros periodos*. Además, se aprobaron 30 iniciativas y 55 minutas que fueron presentadas en *Otras Legislaturas*, es decir, en legislaturas previas (tabla 1).

**Tabla 1. Iniciativas y minutas aprobadas durante la LXII Legislatura (2012-2015).**

Se presentaron en:	LXII Legislatura											
	Primer año				Segundo año				Tercer año			
	Primer periodo		Segundo periodo		Primer periodo		Segundo periodo		Primer periodo		Segundo periodo	
	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas
Propio Periodo	11	10	14	19	14	20	19	6	12	4	6	9
Otros Periodos	0	0	4	22	15	42	25	26	18	34	16	38
Otras Legislaturas	11	0	19	12	13	8	10	5	1	2	1	3
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>37</b>	<b>53</b>	<b>42</b>	<b>70</b>	<b>54</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>23</b>	<b>50</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Por ejemplo, durante el tercer año de la LXII Legislatura se aprobaron 2 minutas y 5 iniciativas presentadas en *Otras legislaturas*; 34 minutas y 72 iniciativas aprobadas corresponden a *Otros periodos*, así como 18 minutas y 13 iniciativas presentadas en el *Propio periodo* en el que se aprobaron. De esta forma, suman 54 minutas y 90 iniciativas aprobadas durante el tercer año de ejercicio de la LXII Legislatura (tabla 2). <entra tabla 2>

**Tabla 2. Minutas e iniciativas aprobadas durante el tercer año de la LXII Legislatura.**

Corresponden a:	Total de minutas	Total de iniciativas	Total general
Otras Legislaturas	2	5	7
Otros periodos	34	72	106
Propio periodo	18	13	31
Total	54	90	144

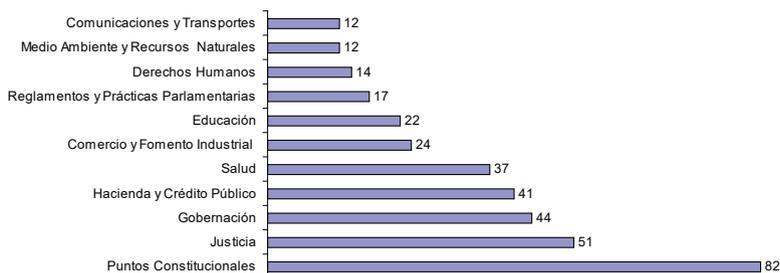
*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Durante el primer año de ejercicio de la LXII Legislatura, la comisión a la que se le turnó el mayor número de iniciativas fue a la de Puntos Constitucionales, con 150, seguida de la de Gobernación, con 71. A la Comisión de Justicia se le turnaron 69, a Hacienda y Crédito Público, 62, y a Salud, 56 (figuras 2 y 3).

**Figura 2. Iniciativas turnadas, primer año, primer periodo, LXII Legislatura.**

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

**Figura 3. Iniciativas turnadas, primer año, segundo periodo, LXII Legislatura**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Durante el segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, las comisiones que recibieron el mayor número de iniciativas fueron la de Puntos Constitucionales (138), Gobernación (100), Justicia (94), Salud (64), Hacienda y Crédito Público (45), Medio Ambiente y Recursos Naturales (35) y Educación (32) (figuras 4 y 5).

**Figura 4. Iniciativas turnadas, segundo año, primer periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

**Figura 5. Iniciativas turnadas, segundo año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

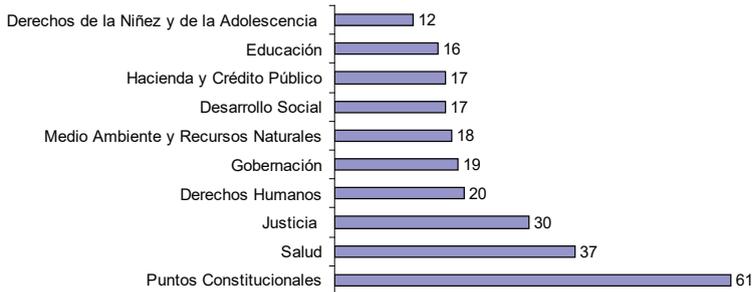
Durante el tercer año de ejercicio de la referida legislatura, la Comisión de Puntos Constitucionales recibió el mayor turno de iniciativas, con 118; seguida de la de Justicia, con 91; Salud, 67; Gobernación, 60, así como Medio Ambiente y Recursos Naturales, con 51 (figuras 6 y 7).

**Figura 6. Iniciativas turnadas, tercer año, primer periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

**Figura 7. Iniciativas turnadas, tercer año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

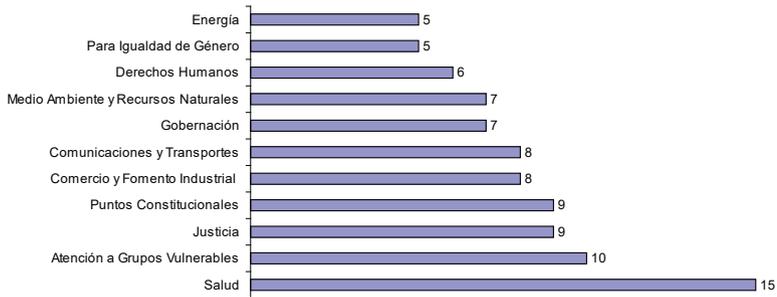
Durante el primer año de la LXII Legislatura, la Comisión de Salud fue una de las que recibió mayor número de minutas para su dictaminación, con 6 en el primer periodo ordinario y 15 en el segundo. También destacó la Comisión de Justicia, a la que se le turnaron 16 minutas durante el primer año de ejercicio, 7 en el primer periodo y 9 en el segundo periodo ordinario (figuras 8 y 9).

**Figura 8. Minutas turnadas, primer año, primer periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

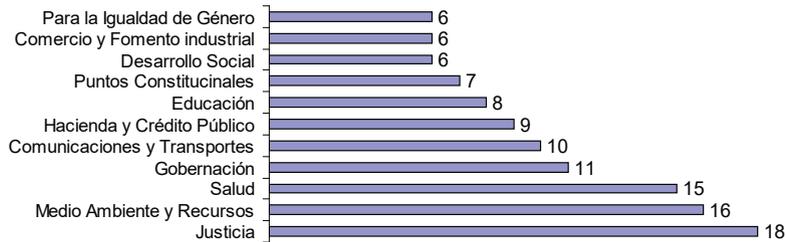
**Figura 9. Minutas turnadas, primer año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

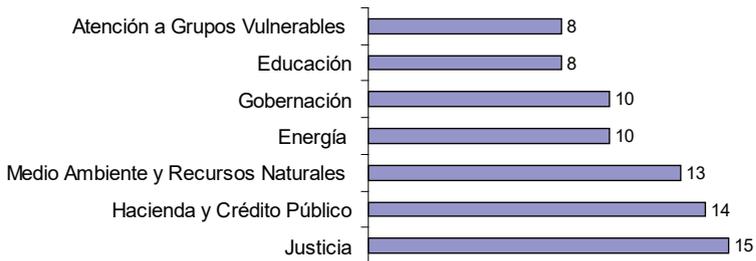
En el segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, las comisiones a las que se les turnaron mayor número de minutas para su dictaminación fueron las de Justicia (33), Medio Ambiente y Recursos Naturales (29), Hacienda y Crédito Público (23), Educación (16) y Gobernación (21) (figuras 10 y 11).

**Figura 10. Minutas turnadas, segundo año, primer periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

**Figura 11. Minutas turnadas, segundo año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

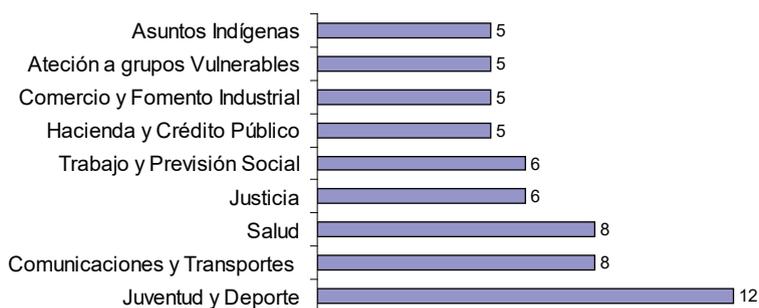
Durante el tercer año de ejercicio de la LXII Legislatura, la Comisión de Justicia recibió 16 minutas, la Comisión de Juventud y Deporte 12, Medio Ambiente y Recursos Naturales 11, Hacienda y Crédito Público 10 y Gobernación 9 minutas turnadas para su dictaminación (figuras 12 y 13).

**Figura 12. Minutas turnadas, tercer año, primer periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

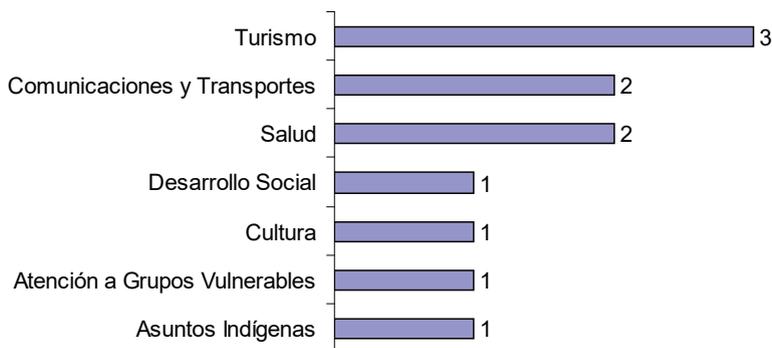
**Figura 13. Minutas turnadas, tercer año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Otro aspecto a considerar sobre el trabajo legislativo son las comisiones que recibieron minutas que contenían la devolución de alguna iniciativa aprobada previamente y que fueron enviadas desde el Senado a la colegisladora para su consideración. Son las siguientes:

**Figura 14. Minutas con contenido de devolución, tercer año legislativo, LXII Legislatura.**

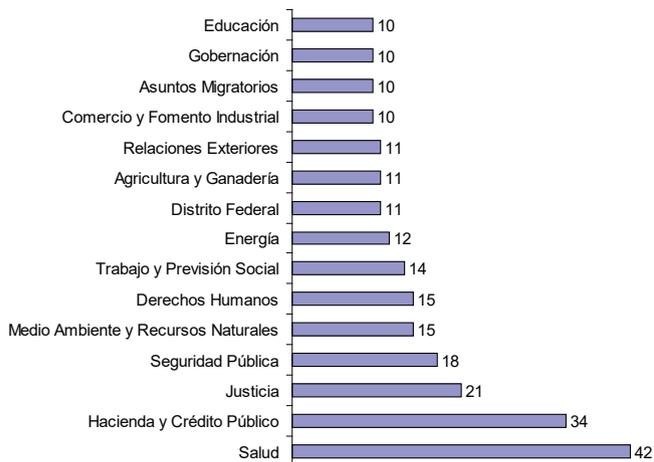


*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Además de la dictaminación de iniciativas y minutas, las comisiones también analizan y discuten proposiciones con puntos de acuerdo, los cuales tienen como objetivo atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto (Reglamento del Senado, artículos 275-277).

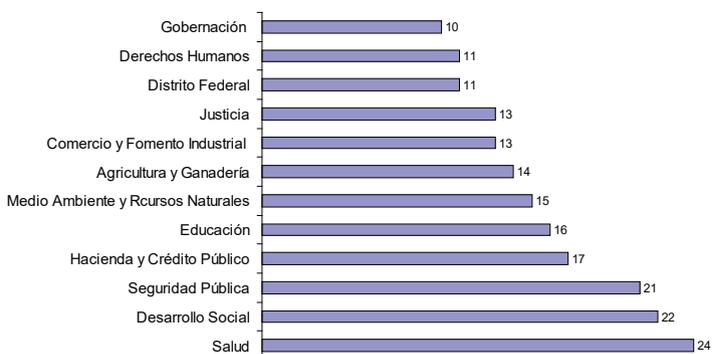
En este sentido, durante el primer año de ejercicio de la LXII Legislatura, la Comisión de Salud recibió 66 asuntos; Hacienda y Crédito Público, 51; Seguridad Pública, 39; Justicia, 34; Medio Ambiente y Recursos Naturales recibió 30, seguida de las comisiones de Educación y Derechos Humanos a las que se les turnaron 26 puntos de acuerdo (figuras 15 y16).

**Figura 15. Puntos de acuerdo turnados, primer año, primer periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

**Figura 16. Puntos de acuerdo turnados, primer año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

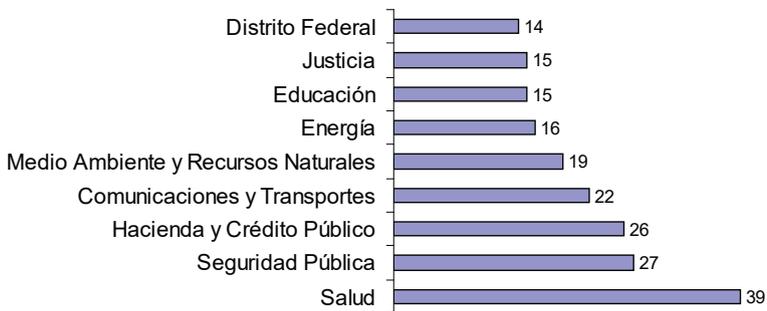
Durante el segundo año de ejercicio de la legislatura en comento, la Comisión de Salud recibió el mayor número de puntos de acuerdo a tratar, con 83, seguida de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con 62; Comunicaciones y Transportes, 43; Seguridad Pública, 40, y las comisiones de Educación y Energía 34 cada una (figuras 17 y 18).

**Figura 17. Puntos de acuerdo turnados, segundo año, primer periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

**FIGURA 18. Puntos de acuerdo turnados, segundo año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

En el tercer año de ejercicio, la Comisión de Salud se destacó por recibir el mayor número de puntos de acuerdo, con 91; seguida de Hacienda y Crédito

Público, con 55; Distrito Federal, 51; Medio Ambiente y Recursos Naturales con 43; Educación, 38, y Energía, 34 (figuras 19 y 20).

**Figura 19. Puntos de acuerdo turnados, tercer año, primer periodo, LXII Legislatura.**



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

**Figura 20. Puntos de acuerdo turnados, tercer año, segundo periodo, LXII Legislatura.**



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Como ya se señaló, en la Ley Orgánica del Congreso General se indica que las comisiones Estudios Legislativos, Estudios Legislativos Primera y Estudios Legislativos Segunda en el Senado de la República reciben minutas e iniciativas en conjunto con las comisiones ordinarias que correspondan (artículo 86). Con frecuencia, una misma iniciativa o minuta se turna a las tres comisiones, por lo que su total general se incrementa sin seguir un patrón único. En la tabla 3 se ilustra un resumen de los asuntos que les fueron turnados durante la LXII Legislatura.

**Tabla 3. Minutas e iniciativas turnadas a las comisiones de Estudios Legislativos durante la LXII Legislatura.**

	Primer año				Segundo año				Tercer año			
	Primer periodo		Segundo periodo		Primer periodo		Segundo periodo		Primer periodo		Segundo periodo	
Comisión	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas	Minutas	Iniciativas
Comisión de Estudios Legislativos	20	109	51	157	66	134	51	181	43	174	38	157
Comisión de Estudios Legislativos Primera	19	62	38	124	47	104	57	116	28	109	38	87
Comisión de Estudios Legislativos Segunda	5	61	29	125	34	98	29	102	27	119	17	103

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Durante el tercer año de ejercicio de la LXII Legislatura, la Comisión de Estudios Legislativos aprobó 20 minutas y 42 iniciativas. Por su parte, la Comisión de Estudios Legislativos Primera aprobó 18 minutas y 44 iniciativas, mientras que la Comisión de Estudios Legislativos Segunda aprobó 15 minutas y 36 iniciativas. En suma, las tres comisiones aprobaron 53 minutas y 122 iniciativas en el último año de ejercicio de la legislatura (tabla 4).

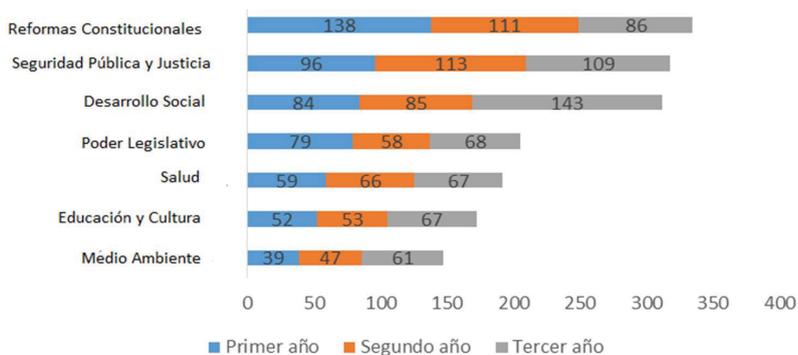
**Tabla 4. Minutas e iniciativas aprobadas por las comisiones de Estudios Legislativos en el tercer año de la LXII Legislatura.**

Comisión	Tercer año de la LXII Legislatura				
	MINUTAS		INICIATIVAS		TOTAL
	Primer Periodo	Segundo Periodo	Primer Periodo	Segundo Periodo	
Estudios legislativos	11	9	14	28	62
Estudios legislativos, primera	8	10	19	25	62
Estudios legislativos, segunda	12	3	6	30	51
Total	31	22	39	83	175

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Durante la LXII Legislatura los temas referentes a las reformas constitucionales fueron los más recurrentes, seguidos por los relacionados con seguridad pública y justicia, desarrollo social, Poder Legislativo y salud.

**Figura 21. Temas en los que se presentaron mayor número de iniciativas, LXII Legislatura.**



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Cabe destacar que algunas de las comisiones no tramitaron iniciativas, minutas ni puntos de acuerdo durante la LXII Legislatura; por ejemplo, la Comisión Jurisdiccional. Por su parte, a la Comisión de Relaciones Exteriores África se le turnó solamente un punto de acuerdo en el tercer año de ejercicio legislativo, el cual permanece pendiente.

Las comisiones de Asuntos Fronterizos Norte, Familia y Desarrollo Urbano, Relaciones Exteriores Europa, así como Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales recibieron asuntos durante dos de los seis periodos ordinarios de la legislatura en comento; durante los restantes cuatro periodos no tramitaron asunto alguno (tabla 5).

**Tabla 5. Comisiones que no tramitaron asuntos, LXII Legislatura.**

Primer año		Segundo año		Tercer año	
Primer periodo	Segundo periodo	Primer periodo	Segundo periodo	Primer periodo	Segundo periodo
Asuntos Fronterizos Norte	Asuntos Fronterizos Norte	Asuntos Fronterizos Norte	Desarrollo Regional	Asuntos Fronterizos Norte	Jurisdiccional
Biblioteca y Asuntos Editoriales	Asuntos Fronterizos Sur	Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	Familia y Desarrollo Urbano	Asuntos Fronterizos Sur	Marina
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	Autosuficiencia alimentaria	Familia y Desarrollo Urbano	Jurisdiccional	Jurisdiccional	Medalla Belisario Domínguez
Familia y Desarrollo Urbano	Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	Federalismo	Medalla Belisario Domínguez	Medalla Belisario Domínguez	Reforma del Estado

continúa...

Primer año		Segundo año		Tercer año	
Primer periodo	Segundo periodo	Primer periodo	Segundo periodo	Primer periodo	Segundo periodo
Jurisdiccional	Familia y Desarrollo urbano	Jurisdiccional	Relaciones Exteriores África	Radio, Televisión y Cinematografía	Relaciones Exteriores América del Norte
Reforma del Estado	Federalismo	Medalla Belisario Domínguez	Relaciones Exteriores Org. No Gubernamentales	Reforma del Estado	Relaciones Ext. Org. No Gubernamentales
Relaciones Exteriores África	Jurisdiccional	Relaciones Exteriores África		Relaciones Exteriores África	
Relaciones Exteriores Europa	Relaciones Exteriores África	Relaciones Exteriores Europa		Relaciones Exteriores Europa	
Relaciones Ext. Org. No Gubernamentales	Relaciones Exteriores Asia-Pacífico			Relaciones Ext. Org. No Gubernamentales	
	Relaciones Exteriores Europa				

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

## Algunos ejemplos del trabajo en comisiones ordinarias

De acuerdo con Benito Nacif (2000: 55), la actividad legislativa en el Congreso mexicano “se centra en un puñado de comisiones”. Por ejemplo, las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales. Por su parte, Alcántara, García y Sánchez (2005) señalan que las comisiones de mayor incidencia en la economía son las que tienen que ver con temas fiscales o presupuestarios, como la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Además, algunas comisiones están más ocupadas en la colocación de agenda, de opinión pública, e incluso de legitimación del sistema.

En el marco de estas consideraciones, las investigaciones referidas anteriormente se han enfocado en el estudio de algunas comisiones. Por este motivo, y a fin de contribuir en la sistematización de la actividad parlamentaria, en este apartado se analiza la actividad parlamentaria de seis comisiones en concreto: para la Igualdad de Género, Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Derechos Humanos y Gobernación.

Durante la LXII Legislatura, a la Comisión para la Igualdad de Género se le turnaron 38 iniciativas, de las cuales 9 fueron aprobadas, 2 fueron desechadas y 27 quedaron como asuntos pendientes. Además, se le turnaron 25 minutos; 12 fueron aprobadas, 7 quedaron como asuntos pendientes y 6 tuvieron contenido de devolución. Asimismo, la comisión recibió 35 puntos de acuerdo, de los cuales 20 fueron aprobados y 15 quedaron pendientes (tabla 6).

**Tabla 6. Asuntos legislativos turnados a la Comisión para la Igualdad de Género en la LXII Legislatura.**

	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Iniciativas	12	18	8	38
Minutas	6	9	10	25
Puntos de Acuerdo	14	12	9	35

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Por su parte, a la Comisión de Desarrollo Social se le turnaron 53 iniciativas durante la LXII Legislatura. De estas, se aprobó 1, 3 fueron desechadas y 49 quedaron pendientes. Además, la comisión recibió 15 minutas, de las cuales 4 fueron aprobadas, 3 fueron desechadas, 6 quedaron pendientes y 2 tuvieron contenido de devolución. Referente a los puntos de acuerdo, se le turnaron 57 asuntos, 8 de los cuales fueron aprobados en el primer año de la legislatura y el resto (49) quedaron pendientes (tabla 7).

**Tabla 7. Asuntos legislativos turnados a la Comisión de Desarrollo Social en la LXII Legislatura.**

	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Iniciativas	11	18	24	53
Minutas	5	7	3	15
Puntos de Acuerdo	29	15	13	57

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público recibió 151 iniciativas para dictamen, de las cuales 9 fueron aprobadas, 1 fue desechada y 141 quedaron pendientes. Asimismo, se le turnaron 41 minutas, de las cuales 25 fueron aprobadas, 14 quedaron pendientes y 2 tuvieron contenido de devolución. Referente a los puntos de acuerdo, la comisión en comento recibió 167 asuntos, de los cuales se aprobó 1 y 166 quedaron pendientes (tabla 8).

**Tabla 8. Asuntos legislativos turnados a la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la LXII Legislatura.**

	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Iniciativas	62	45	41	151
Minutas	8	23	10	41
Puntos de Acuerdo	51	61	55	167

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Durante la LXII Legislatura, la Comisión de Relaciones Exteriores recibió 14 iniciativas para dictamen, de las cuales 2 fueron desechadas y 12 quedaron pendientes. Asimismo, se le turnaron 10 minutas, de las cuales 8 fueron aprobadas, 1 quedó pendiente y 1 tuvo contenido de devolución a la Cámara de origen. Además, la comisión recibió 28 puntos de acuerdo, de los cuales se aprobaron 13 y 15 quedaron pendientes (tabla 9).

**Tabla 9. Asuntos legislativos turnados a la Comisión de Relaciones Exteriores en la LXII Legislatura.**

	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Iniciativas	2	0	12	14
Minutas	2	5	3	10
Puntos de Acuerdo	14	4	10	28

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

La Comisión de Derechos Humanos recibió 71 iniciativas para dictamen; de estas, 17 fueron aprobadas y 54 quedaron pendientes. Además, se le turnaron 19 minutas, de las cuales 10 fueron aprobadas, 3 tuvieron contenido de devolución a la Cámara de origen y 6 quedaron pendientes para dictaminación. También se turnaron 77 puntos de acuerdo, de estos 44 fueron aprobados y 33 quedaron pendientes.

**Tabla 10. Asuntos legislativos turnados a la Comisión de Derechos Humanos en la LXII Legislatura.**

	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Iniciativas	27	22	22	71
Minutas	7	8	4	19
Puntos de Acuerdo	26	19	32	77

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Por su parte, la Comisión de Gobernación recibió 232 iniciativas para dictamen, de las cuales 52 fueron aprobadas, 32 tuvieron contenido de devolución y 148 quedaron pendientes. Además, de las 42 minutas turnadas a la comisión, 19 fueron aprobadas, 18 quedaron pendientes, 2 fueron desechadas y 3 tuvieron contenido de devolución. En relación con los puntos de acuerdo, la comisión recibió 67 asuntos, de los cuales 9 fueron aprobados y 58 quedaron pendientes.

**Tabla 11. Asuntos legislativos turnados a la Comisión de Gobernación en la LXII Legislatura.**

	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Iniciativas	71	100	61	232
Minutas	11	21	10	42
Puntos de Acuerdo	20	14	33	67

*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

## El trabajo en comisiones ordinarias. Asuntos pendientes

Una vez concluida la LXII Legislatura, los grupos parlamentarios de los diferentes partidos políticos con representación en el Senado de la República llevaron a cabo reuniones plenarias en las que se identificaron diversos temas a los que se les daría prioridad legislativa. A partir de ahí se desplegaron las agendas legislativas para el primer periodo ordinario de sesiones, del primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura (septiembre-diciembre 2015). Algunas coincidencias en los temas prioritarios son las siguientes: el Sistema Nacional Anticorrupción, derecho de víctimas, reforma fiscal, transparencia, desindexación del salario mínimo, desaparición forzada y tortura (tabla 12).

**Tabla 12. Algunos temas de las agendas legislativas de los grupos parlamentarios en el Senado de la República al inicio de la LXIII Legislatura**

PRI-PVEM	PAN	PRD
Ley de zonas económicas especiales	Reforma fiscal	Reforma fiscal progresiva
Reforma en materia de robos de hidrocarburos	Balance financiero de las entidades públicas y contratación de deuda pública	Reforma política del Distrito Federal
Reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo	Aprobación de la Ley de Salarios Máximos	Desindexación de los salarios mínimos e ingreso básico ciudadano
Legislación en materia de gobiernos de coalición	Transición energética y nueva ley en materia de agua	Renacionalización de la industria energética
Reformas secundarias en materia de anticorrupción	Culminar el proceso legislativo e impulsar la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción	Concretar el Sistema Nacional Anticorrupción
Reformas secundarias en materia de desaparición forzada y tortura	Reformas de segunda generación en materia educativa	Ley General en Materia de Desaparición Forzada
Reforma constitucional en materia de Derecho de Víctimas	Reforma integral al Sistema de atención a víctimas del delito y la violencia	Ley General de Víctimas

continúa...

PRI-PVEM	PAN	PRD
Reformas secundarias en materia de transparencia	Iniciativas que atiendan el problema del tabaco, venta de "productos milagro" y reproducción asistida.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Reforma constitucional en materia de Comunicación Política	Combate a la negligencia médica	Leyes en materia de propaganda gubernamental y derecho de réplica
Reformas secundarias en materia de disciplina financiera de estados y municipios	Reforma al modelo policial	Transformación del sistema de ahorro para el retiro

*Fuente:* Elaboración propia con base en: *Agenda legislativa*, primer periodo ordinario de sesiones, primer año de ejercicio, LXIII Legislatura, septiembre-diciembre, 2015, VII Reunión Plenaria de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM, Ciudad de México, agosto 27 y 28 de 2015. Recuperado de [http://pri.senado.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/AGENDA\\_LEGISLATIVA\\_VII-PLENARIA.pdf](http://pri.senado.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/AGENDA_LEGISLATIVA_VII-PLENARIA.pdf); *Conclusiones del GPPRD en el Senado de la República en su sesión plenaria del 24 y 25 de agosto de 2015*, Grupo Parlamentario PRD, Senado de la República LXIII Legislatura. Recuperado de <http://prd.senado.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2015/08/CONCLUSIONES-PLENARIA-GPPRD.pdf>; y *Reunión plenaria del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional*, Diálogo entre nosotros, Pronunciamento político, Comunicado. México, DF, a 28 de agosto de 2014. Recuperado de <http://www.pan.senado.gob.mx/2015/08/reunion-plenaria-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional/>.

Además de la anterior definición de temas generales, durante la LXII Legislatura las comisiones que más dejaron iniciativas pendientes de dictaminar fueron: Puntos Constitucionales (300), Justicia (207), Gobernación (148), Salud (145), Hacienda y Crédito Público (141), Educación (90), Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (72), Medio Ambiente y Recursos Naturales (71), así como Trabajo y Previsión Social (66).

**Figura 22. Iniciativas pendientes en comisiones, Senado de la República, LXII Legislatura.**

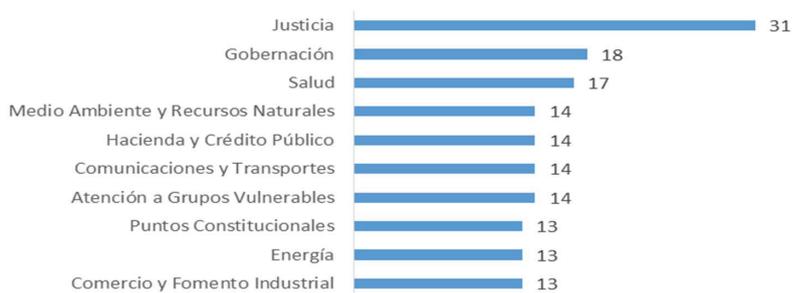


*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

En síntesis, de las 2,126 iniciativas presentadas en la LXII Legislatura, 272 fueron aprobadas, 93 fueron desechadas y 1,761 quedaron pendientes por dictaminar en comisiones. Los datos desagregados por año legislativo indican que en el primer año se presentaron 663 iniciativas, de las cuales se aprobaron 54; en el segundo año se presentaron 744 iniciativas y se aprobaron 131, mientras que en el tercer año se presentaron 719 iniciativas, de las cuales se aprobaron 87.

Aunado a lo anterior, al finalizar la LXII Legislatura, las comisiones que dejaron más minutas pendientes para su dictamen fueron: Justicia (31), Gobernación (18), Salud (17), Medio Ambiente y Recursos Naturales (14), Hacienda y Crédito Público (14), Comunicaciones y Transportes (14), así como Atención a Grupos Vulnerables (14).

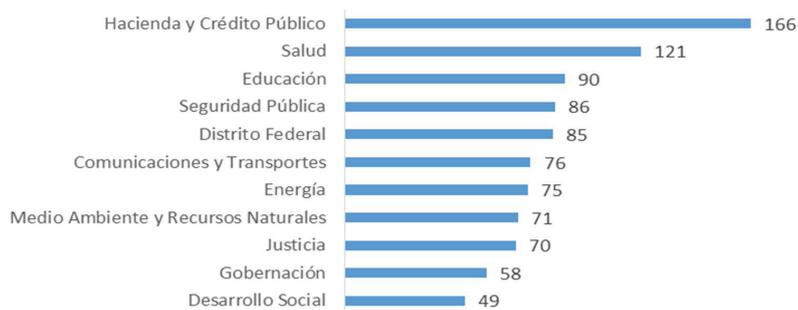
**Figura 23. Minutas pendientes en comisiones, Senado de la República, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Las comisiones que dejaron más puntos de acuerdo pendientes para discusión fueron: Hacienda y Crédito Público (166), Salud (121), Educación (90), Seguridad Pública (86), Distrito Federal (85), Comunicaciones y Transportes (76), Energía (75), Medio Ambiente y Recursos Naturales (71), así como Justicia (70).

**Figura 24. Puntos de acuerdo pendientes en comisiones, Senado de la República, LXII Legislatura.**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en comisiones ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado.

Como lo demuestra la sistematización de los datos anteriores, los tres años legislativos de la LXII Legislatura rebasaron considerablemente la capacidad de las comisiones para la dictaminación de los asuntos recibidos, dando lugar a un rezago legislativo, que no es exclusivo de dicha legislatura.

Por este motivo, el Senado de la República faculta a la Mesa Directiva para la emisión de un acuerdo al inicio de cada año de ejercicio legislativo que tiene por objetivo descargar de las comisiones los asuntos pendientes de dictamen, esto lo hace a través de un informe escrito observando lo siguiente:<sup>2</sup>

La Mesa Directiva remite a cada grupo parlamentario el listado de iniciativas presentadas en anteriores legislaturas pendientes de dictamen, a fin de que en un plazo no mayor de diez días hábiles se pronuncien para mantener vigentes las que son de su interés. Las iniciativas no seleccionadas son materia de un acuerdo que la Mesa somete directamente al Pleno para dar por concluido su trámite legislativo y enviar sus expedientes al Archivo Histórico y Memoria Legislativa.

Las iniciativas de los senadores de las que se disponga dictamen debidamente formulado sin haberse sometido aún al Pleno también culminan su trámite legislativo.

Además, en el Reglamento del Senado se establece que las iniciativas presentadas por el presidente de la república, los diputados federales, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los proyectos de la Cámara de Diputados, continúan su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda (artículo 219).

De esta forma, en la LXII Legislatura se terminó el proceso legislativo de los asuntos pendientes en comisiones a través de dos acuerdos de la Mesa

<sup>2</sup> Reglamento del Senado de la República, artículo 219.

Directiva. Uno se publicó el 22 de octubre de 2013, durante el segundo año de ejercicio de la legislatura en comento, con el cual se dio por concluido el trámite legislativo de 125 iniciativas que no fueron consideradas por las comisiones o grupos parlamentarios para continuar su proceso de análisis y dictamen.

El segundo acuerdo referido se expidió durante el tercer año legislativo, publicado el 13 de noviembre de 2014, a partir del cual se dio por concluido el trámite procesal de 66 iniciativas, mismas que se remitieron al Archivo Histórico y Memoria Legislativa.

Por su parte, la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura emitió un acuerdo el 3 de diciembre de 2015 para dar conclusión a los asuntos que no recibieron dictamen y que hasta el 30 de abril de 2015 se encontraban pendientes de dictaminar en comisiones. Así se determinó que se mantendrían un total de 1,232 iniciativas sobre las que los grupos parlamentarios y las comisiones manifestaron su interés para continuar en el proceso de análisis y dictamen, mientras que se concluyó el proceso legislativo de 132 iniciativas.

## **Consideraciones finales**

Las comisiones ordinarias son parte fundamental del quehacer legislativo, pues ahí se toman decisiones trascendentales para el rumbo de las políticas públicas, la promoción del Estado de derecho y el proyecto nacional de bienestar social. Por este motivo, el análisis del sistema de comisiones es elemento clave para entender los procesos de toma de decisiones en el Congreso mexicano.

Asimismo, el seguimiento y sistematización del trabajo en las comisiones del Senado de la República coadyuva a transparentar el funcionamiento de los órganos legislativos, así como el trabajo de los legisladores, lo cual constituye parte de la agenda del Parlamento Abierto en México.

De acuerdo con la Declaración de Gobierno Abierto, documento rector de la Alianza para el Gobierno Abierto, los países se comprometen a “fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos” (Declaración de Gobierno Abierto, 2011) En este sentido, el seguimiento y sistematización del trabajo en comisiones del Senado de la República es un paso más hacia la construcción de un Parlamento Abierto, transparente y accesible para cualquier ciudadano.

## **Referencias**

- ALCÁNTARA, M., García, M. y Sánchez, F. (Comps.). (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- CALVO, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. En *Revista*

- Desarrollo Económico*. Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social
- CAMACHO, J. L. (2006). *El Congreso mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*. México: M. Á. Porrúa.
- CASAR, M. A. (2001). *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. Documento de trabajo. Núm. 83. México: CIDE.
- DECLARACIÓN de Gobierno Abierto. (2011). *La Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado de <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.
- SENADO de la República. *Gaceta del Senado*. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1>
- LEY Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). Texto vigente, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo.
- MATTSON, I. y Strom, K. (2005). Parliamentary Committees. En H. Doring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim Centre for European Social Research: University of Mannheim. Recuperado de <http://allman.rhon.itam.mx/-emagar/ep3/rules/doring.ed.parliament-sAndMajRule1995.pdf>
- MORA-DONATTO, C. (2009). ¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias en la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura. En L. Béjar (coord.). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: UNAM/M. A. Porrúa.
- NACIF, B. (2000). *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*. México: CIDE.
- PUENTE, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En L. Béjar Algazi (coord.). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: UNAM/M. A. Porrúa.
- REGLAMENTO del Senado de la República. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/webcom/docs/RSR.pdf>

## Trabajo legislativo en comisiones, iniciativas, LXII Legislatura

Retos y pendientes del trabajo en comisiones...

	PRESIDE	NÚMERO DE SENADORES	PRIMER AÑO						SEGUNDO AÑO						TERCER AÑO					
			1° Y 2° PERIODO						1° Y 2° PERIODO						1° Y 2° PERIODO					
			AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP		
COMISIONES ORDINARIAS																				
Administración	PAN	5	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a			
Agricultura y Ganadería	PRI	13	7	1	1	5	7	3	4	3	2	1	1	1	1	1	1			
Anticorrupción y Participación Ciudadana	PVEM	8	12	3	9	11	4	7	8	1	7	7	8	1	7	7	7			
Asuntos Fronterizos Norte	PAN	3					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
Asuntos Fronterizos Sur	PRI	3					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
Asuntos Indígenas	PRI	5	1			1	9	1	8	9	1	8	9	1	8	9	8			
Asuntos Migratorios	PT	3					9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9			
Atención a Grupos Vulnerables	PRI	5	9			9	23	4	19	25	3	22	22	22	22	22	22			
Autosuficiencia Alimentaria	PRD	3	2			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2			
Biblioteca y Asuntos Editoriales	PRD	1	1			1	1	1	1	4	4	4	4	4	4	4	4			
Ciencia y Tecnología	PRI	5	1			1	4	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1			
Comercio y Fomento Industrial	PAN	11	30	2	7	21	30	1	14	15	17	1	7	9	9	9	9			
Comunicaciones y Transportes	PAN	14	17			17	23	2	1	20	19	5	14	14	14	14	14			
Contra la Trata de Personas	PAN	5	2	1		1	4	4	7	7	7	7	7	7	7	7	7			
Cultura	PRI	5	4	1	1	2	4	4	4	2	1	1	1	1	1	1	1			
Defensa Nacional	PAN	10	10	2	2	6	13	7	6	4	4	4	4	4	4	4	4			

continúa...

COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NÚMERO DE SENADORES	PRIMER AÑO						SEGUNDO AÑO						TERCER AÑO							
			1° Y 2° PERIODO		1° Y 2° PERIODO		1° Y 2° PERIODO		1° Y 2° PERIODO		1° Y 2° PERIODO		1° Y 2° PERIODO		1° Y 2° PERIODO		1° Y 2° PERIODO					
			AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP				
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	PAN	3								1							1	20	1	1	18	
Derechos Humanos	PRD	13	27	7		20	22	2		20	22	2		20	22	8					14	
Desarrollo Municipal	PAN	4	2			2	5			5	5			5	5	1					4	
Desarrollo Regional	PRI	4	1			1	1			1	1			1	1							
Desarrollo Rural	PRD	7	9			9	5	1		4	7										2	5
Desarrollo Social	PRD	15	11	1		10	18		3	15	24										24	
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	PAN	3	5			5	5	1	1	3	2										2	
Distrito Federal	PRD	13	1			1	7			7	11			7	11	9					2	
Educación	PAN	15	33	6		27	32			32	33	2									31	
Energía	PRI	15	13	1		12	8	2		6	4										4	
Estudios Legislativos	PRI	5	266	24		242	315	44	24	247	347			42	53	252						
Estudios Legislativos, Primera	PAN	5	186	22		164	220	35	11	174	198			44	21	133						
Estudios Legislativos, Segunda	PRD	5	186	24		162	200	44	9	147	224			36	21	167						
Familia y Desarrollo Urbano	PAN	4																				
Federalismo	PAN	1	2			2	1			1	3										3	
Fomento Económico	PRI	6	5	2		3	6		1	5	2										2	
Gobernación	PRI	15	71	7	9	55	100	43	4	53	61			2	19	40						
Hacienda y Crédito Público	PRI	15	62	9	1	52	45			45	44										44	
Jurisdiccional	PT	4																				
Justicia	PAN	13	69	6		63	94	22	2	70	94	10		10	74							

continúa...

COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NÚMERO DE SENADORES	PRIMER AÑO						SEGUNDO AÑO						TERCER AÑO					
			1° Y 2° PERIODO			1° Y 2° PERIODO			1° Y 2° PERIODO			1° Y 2° PERIODO			1° Y 2° PERIODO					
			AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP		
Juventud y Deporte	PVEM	4	5	1		4	9			1	8									
Marina	PRI	4																		
Medalla Belisario Domínguez	PRI	3																		
Medio Ambiente y Recursos Naturales	PVEM	9	17	3		14	35	8	4	23	51	17					34			
Para la Igualdad de Género	PRI	8	12	5	1	6	18	4	14	8							1			
Pesca y Acuicultura	PAN	6	5			5	8	3	5	10							2			
Población y Desarrollo	PRD	2	2	1		1	7			7	1						1			
Protección Civil	PRI	6	1			1	6			6	2						2			
Puntos Constitucionales	PRI	15	150	21	6	123	138	45		93	121	21	16	84						
Radio, Televisión y Cinematografía	PRD	11	6			6	6			6	1						1			
Recursos Hidráulicos	PRI	9	1			1	1			1	5						4			
Reforma Agraria	PAN	5	6			1	10	1		9	4						4			
Reforma del Estado	PRD	5	1			1	52	41		11										
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN	3	32	1		31	26	3		23	46	11	17	18						
Relaciones Exteriores	PAN	15	2			2											2			
Relaciones Exteriores África	PRI	2																		
Relaciones Exteriores América del Norte	PRI	7																		
Relaciones Ext. América Latina y el Caribe	PAN	8																		
Relaciones Exteriores Asia - Pacífico	PRI	8																		
Relaciones Exteriores Europa	PRD	8																		

continúa...

		AT= ASUNTOS TURNADOS			AA= ASUNTOS APROBADOS			AD= ASUNTOS DESECHADOS			AP= ASUNTOS PENDIENTES			APD= ASUNTOS PENDIENTES DEVUELTOS		
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NÚMERO DE SENADORES	PRIMER AÑO 1° Y 2° PERIODO			SEGUNDO AÑO 1° Y 2° PERIODO			TERCER AÑO 1° Y 2° PERIODO							
			AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP		
Relaciones Ext. Organismos Internacionales	PAN	2														
Relaciones Ext. Org. No Gubernamentales	PRI	5					1									
Salud	PAN	13	56	6	4	46	68	10	7	51	68	10	10	48		
Seguridad Pública	PRI	13	11	1	1	9	13	2		11	11	1	10			
Seguridad Social	PRD	7	20	3		17	16	3	1	12	14	2	2	10		
Trabajo y Previsión Social	PRI	7	16			16	17			17	34	1	33			
Turismo	PRI	11	10			2	8	9	2	1	6	13	6	1	6	
Vivienda	PVEM	7	13	2	5	6	11			1	10	8	5	3		
			775	93	41	641	943	221	46	676	868	117	98	653		

*Nota:* En las sumatorias no se incluyen los totales de las comisiones de estudios legislativos

Trabajo legislativo en comisiones, minutos, LXII Legislatura

		AA= ASUNTOS APROBADOS			AD= ASUNTOS DESECHADOS			AP= ASUNTOS PENDIENTES					
		APD= ASUNTOS PENDIENTES DEVUELTOS											
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NUM.	PRIMER AÑO			SEGUNDO AÑO			TERCER AÑO				
			AA	AD	AP	AA	AD	AP	AA	AD	AP		
		INTEG.	AT	APD	AT	APD	AT	APD	AT	APD			
Administración	PAN	5	n/a	n/a	n/a	n/a	2	1	3	3	2	1	
Agricultura y Ganadería	PRI	13	3										
Anticorrupción y Participación Ciudadana	PVEM	8							5	3	2	1	1
Asuntos Fronterizos Norte	PAN	3											
Asuntos Fronterizos Sur	PRI	3											
Asuntos Indígenas	PRI	5	1						4	1	1	2	2
Asuntos Migratorios	PT	3	3	1			2		4		4		4
Atención a Grupos Vulnerables	PRI	5	10				3	3	4	13	2	3	6
Atención a Grupos Vulnerables	PRI	5	10				3	3	4	13	2	3	6
Autosuficiencia Alimentaria	PRD	3											
Biblioteca y Asuntos Editoriales	PRD	1								3	1	2	
Ciencia y Tecnología	PRI	5	4	3			1						
Comercio y Fomento Industrial	PAN	11	9				8	1	12	4	3	2	3
Comunicaciones y Transportes	PAN	14	9	1			2	6	17	5	3	6	3
Contra la Trata de Personas	PAN	5							1			1	1
Cultura	PRI	5	4	1			3		6	4	1	1	2
Defensa Nacional	PAN	10							4	1	1	2	5

continúa...

AT = ASUNTOS TURNADOS		AA= ASUNTOS APROBADOS		AD= ASUNTOS DESECHADOS		AP= ASUNTOS PENDIENTES										
APD= ASUNTOS PENDIENTES DEVUELTOS		PRIMERO AÑO		SEGUNDO AÑO		TERCER AÑO										
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NUM.	PRIMERO Y SEGUNDO PERIODO			PRIMERO Y SEGUNDO PERIODO										
			AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	APD				
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	PAN	INTEG.	3									3	2	1		
Derechos Humanos	PRD	13		7	5		1	1	8	3		3	2	4	2	2
Desarrollo Municipal	PAN	4						1	1	1						1
Desarrollo Regional	PRI	4														
Desarrollo Rural	PRD	7	1					1	2					2	1	1
Desarrollo Social	PRD	15	5	2	2	2	2	1	7	2	3	2		3		2
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	PAN	3	1				1		2	1	1	1		3		3
Distrito Federal	PRD	13							6	2	4	4		4		4
Educación	PAN	15	4	2	2	2	2		16	5	5	4	2	9	4	5
Energía	PRI	15	5	1	4	4	4		12	4	8	8		1		1
Estudios Legislativos	PRI	5	71	21	36	14	117	35	17	52	13	81	20	10	48	3
Estudios Legislativos, Primera	PAN	5	57	23	23	11	104	44	14	33	13	66	18	10	35	3
Estudios Legislativos, Segunda	PRD	5	34	9	18	7	63	24	9	19	11	44	15	5	22	2
Familia y Desarrollo Urbano	PAN	4														
Federalismo	PAN	1														
Fomento Económico	PRI	6	4	1	1	2	2	2	4	2	2	4	2	2	2	2
Gobernación	PRI	15	11	6	5	5	21	8	10	3	10	5	2	3	3	3

continúa...



AT = ASUNTOS TURNADOS		AA= ASUNTOS APROBADOS		AD= ASUNTOS DESECHADOS				AP= ASUNTOS PENDIENTES									
APD= ASUNTOS PENDIENTES DEVUELTOS		PRESIDE		NUM.		PRIMER AÑO				SEGUNDO AÑO				TERCER AÑO			
COMISIONES ORDINARIAS				INTEG.		PRIMERO Y SEGUNDO PERIODO		PRIMERO Y SEGUNDO PERIODO		PRIMERO Y SEGUNDO PERIODO		PRIMERO Y SEGUNDO PERIODO		PRIMERO Y SEGUNDO PERIODO			
						AT	AD	AP	APD	AT	AD	AP	APD	AT	AD	AP	APD
Relaciones Exteriores África		PRI		2													
Relaciones Exteriores América del Norte		PRI		7													
Relaciones Ext. América Latina y el Caribe		PAN		8													
Relaciones Exteriores Asia - Pacífico		PRI		8													
Relaciones Exteriores Europa		PRD		8													
Relaciones Ext. Organismos Internacionales		PAN		2													
Relaciones Ext. Org. No Gubernamentales		PRI		5	1		1										
Salud		PAN		13	21	12	7	2	21	7	8	6	13	3	1	4	
Seguridad Pública		PRI		13					6			5	1	3		3	
Seguridad Social		PRD		7	2		1	1	4			3	1	5	1	4	
Trabajo y Previsión Social		PRI		7	5	2	2	1	7	1	1	3	2	8	1	2	
Turismo		PRI		11	2	1		1	1				1	4		1	
Vivienda		PVEM		7	1			1	2	1		1		2	2		
TOTALES					187	65	3	79	40	342	133	40	126	43	225	72	
															28	111	
																14	

Nota: En las sumatorias no se incluyen los totales de las comisiones de estudios legislativos

**Trabajo legislativo en comisiones, puntos de acuerdo, LXII Legislatura**

	AA= ASUNTOS APROBADOS		AD= ASUNTOS DESECHADOS		AP= ASUNTOS PENDIENTES									
	AT= ASUNTOS TURNADOS	APD= ASUNTOS PENDIENTES DEVUELTOS												
			PRIMER AÑO			SEGUNDO AÑO			TERCER AÑO					
		NÚMERO DE SENADORES	1º Y 2º PERIODO			1º Y 2º PERIODO			1º Y 2º PERIODO					
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE		AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
Administración	PAN	5	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Agricultura y Ganadería	PRI	13	<b>25</b>	<b>18</b>	7	22	1				21	20	1	<b>19</b>
Anticorrupción y Participación Ciudadana	PVEM	8										16		<b>16</b>
Asuntos Fronterizos Norte	PAN	3												
Asuntos Fronterizos Sur	PRI	3	<b>1</b>	<b>1</b>			1	1						
Asuntos Indígenas	PRI	5	7	5	2	11	1				10	6	1	<b>5</b>
Asuntos Migratorios	PT	3	<b>17</b>	<b>5</b>		12	23				23	11	2	<b>9</b>
Atención a Grupos Vulnerables	PRI	5	<b>11</b>	<b>9</b>	2	17	1				16	12		12
Autosuficiencia Alimentaria	PRD	3	<b>1</b>			1	1				1	1		<b>1</b>
Biblioteca y Asuntos Editoriales	PRD	1												
Ciencia y Tecnología	PRI	5	<b>8</b>	3		5	2				2	3		<b>3</b>
Comercio y Fomento Industrial	PAN	11	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>20</b>		2	18	16			<b>16</b>
Comunicaciones y Transportes	PAN	14	<b>16</b>	<b>11</b>	5	43	1			42	29			<b>29</b>
Contra la Trata de Personas	PAN	5	1	1		5	3			5	3			<b>3</b>
Cultura	PRI	5	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		10			10	5	1		<b>4</b>
Defensa Nacional	PAN	10				3				3	5			<b>5</b>
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	PAN	3									17	4		<b>13</b>

continúa...

AT= ASUNTOS TURNADOS		AA= ASUNTOS APROBADOS		AD= ASUNTOS DESECHADOS		AP= ASUNTOS PENDIENTES								
APD= ASUNTOS PENDIENTES DEVUELTOS														
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NÚMERO DE SENADORES	PRIMER AÑO			SEGUNDO AÑO			TERCER AÑO					
			1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO	1° Y 2° PERIODO			
			AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
Derechos Humanos	PRD	13	26	24		2	19	6		13	32	14		18
Desarrollo Municipal	PAN	4	2	2			5	1		4	5			5
Desarrollo Regional	PRI	4	2	2			1	1			2			2
Desarrollo Rural	PRD	7	4	1	1	2	1			1				
Desarrollo Social	PRD	15	29	8		21	15			15	13			13
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	PAN	3					2	2			2			2
Distrito Federal	PRD	13	22	11		11	25	2		23	51			51
Educación	PAN	15	26	7		19	34	1		33	38			38
Energía	PRI	15	16	8	1	7	34			34	34			34
Estudios Legislativos	PRI	5												
Estudios Legislativos, Primera	PAN	5												
Estudios Legislativos, Segunda	PRD	5									1			1
Familia y Desarrollo Urbano	PAN	4									7	1		6
Federalismo	PAN	1	4			4	1			1	9	1		8
Fomento Económico	PRI	6	1	1			3			3	4			4
Gobernación	PRI	15	20	9		11	14			14	33			33
Hacienda y Crédito Público	PRI	15	51	1		50	61			61	55			55
Jurisdiccional	PT	4												
Justicia	PAN	13	34	18	2	14	25	1		24	32			32

continúa....

AT= ASUNTOS TURNADOS APD= ASUNTOS PENDIENTES DEVUELTOS		AA= ASUNTOS APROBADOS		AD= ASUNTOS DESECHADOS		AP= ASUNTOS PENDIENTES						
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NÚMERO DE SENADORES	PRIMER AÑO 1° Y 2° PERIODO			SEGUNDO AÑO 1° Y 2° PERIODO			TERCER AÑO 1° Y 2° PERIODO			
			AT	AA	AD	AP	AA	AD	AP	AA	AD	AP
Juventud y Deporte	PVEM	4	6	3		3	7		7	10	3	7
Marina	PRI	4	3	3			6	5	1	1		1
Medalla Belisario Domínguez	PRI	3	3	2		1						
Medio Ambiente y Recursos Naturales	PVEM	9	30	27	1	2	28		28	43	2	41
Para la Igualdad de Género	PRI	8	14	13		1	12	4	8	9	3	6
Pesca y Acuicultura	PAN	6	13	12		1	14	12	2	9	6	3
Población y Desarrollo	PRD	2	2	1		1	1	1		1	1	
Protección Civil	PRI	6	7	3		4	22	5	17	18		18
Puntos Constitucionales	PRI	15										
Radio, Televisión y Cinematografía	PRD	11	1			1				6		6
Recursos Hidráulicos	PRI	9	13	12	1		11	4	7	13	3	10
Reforma Agraria	PAN	5	2	2			3		3	3		3
Reforma del Estado	PRD	5										
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN	3	3	2		1				2		2
Relaciones Exteriores	PAN	15	14	11		3	4	1	3	10	1	9
Relaciones Exteriores África	PRI	2								1		1
Relaciones Exteriores América del Norte	PRI	7	8	7	1		19	11	8	6	1	5
Relaciones Ext. América Latina y el Caribe	PAN	8	3	1		2	13	2	11	17	4	13
Relaciones Exteriores Asia - Pacífico	PRI	8	2			2	4		4	7		7

continúa...



**CONCENTRADO DE TEMAS GENERALES ABORDADOS POR LOS SENADORES  
EN LA LXII LEGISLATURA**

TEMA	PRIMER AÑO	SEGUNDO AÑO	TERCER AÑO	TOTAL
Campo	20	16	20	56
Comunicaciones y transportes	37	32	16	85
Derechos humanos	38	28	35	101
Desarrollo social	84	85	143	312
Economía	49	34	48	131
Educación y cultura	52	53	67	172
Electoral	38	52	21	111
Energía	18	18	6	42
Federalismo	22	9	13	44
Gobernabilidad	5	2	4	11
Hacienda pública	44	25	33	102
Indígenas	7	14	13	34
Laboral	39	30	49	118
Medio ambiente	39	47	61	147
Migración	6	13	13	32
Ordenación territorial	0	4	0	4
Población y asuntos religiosos	6	5	5	16
Poder ejecutivo	49	34	46	129
Poder judicial	12	17	24	53
Poder legislativo	79	58	68	205
Protección civil	3	8	8	19
Reforma del estado	9	0	1	10
Reformas constitucionales	138	111	86	335
Reformas estructurales	4	3	0	7
Relaciones exteriores	7	2	15	24
Salud	59	66	67	192
Seguridad nacional	11	11	10	32
Seguridad pública y justicia	96	113	109	318
Sistema financiero	18	19	11	48
Trámites legislativos	13	2	6	21
Transparencia y rendición de cuentas	34	20	28	82
Vivienda	6	10	4	20
<b>TOTAL</b>	<b>1042</b>	<b>941</b>	<b>1030</b>	<b>3013</b>

# Propuestas y producción legislativa: un análisis del trabajo legislativo en la creación y evolución del marco jurídico para la transparencia y el acceso a la información en México

---

ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS (PROBATIO S.C.)<sup>1</sup>

## Introducción

Los congresos son, por definición, un contrapeso para la consolidación de la vida democrática de cualquier país. Su razón de ser más importante es representar a la población, asegurar el establecimiento de mecanismos de control democrático al poder y tratar de que esos mecanismos funcionen adecuadamente.

Por su propia naturaleza, los congresos tienen un rasgo eminentemente político que se debe tener siempre presente si se busca analizarlos o evaluar su trabajo. Sin embargo, esta característica, que es tan importante, no debe ser obstáculo para fortalecer sus capacidades técnicas y para diseñar enfoques de evaluación para que los ciudadanos puedan valorar el desempeño parlamentario.

Este documento tiene como objetivo analizar el trabajo del Senado de la República en dos de sus funciones más importantes: la aprobación de leyes y el diseño de marcos legales que sirvan como contrapeso al sistema político e institucional. Para realizar este análisis uso como ejemplo la aprobación y evolución del marco normativo para la transparencia y el acceso a la información en nuestro país en los últimos dieciséis años —Legislaturas LVIII, LIX, LX, LXI, LXII—, pues el Senado ha sido un actor clave en la creación y fortalecimiento del sistema de transparencia y acceso a la información en México.

El enfoque desde el que se analizan estos casos se centra en las capacidades técnicas e institucionales con las que cuenta el Senado para llevar a cabo su función legislativa. No pretendo ofrecer un balance desde el punto de vista de la teoría política, sino más bien aportar luz sobre la utilidad de usar enfoques de evaluación para valorar las fortalezas y debilidades institucionales de la Cámara alta, en un contexto de creciente pluralismo partidista. Finalmente, esta investigación ofrece una reflexión sobre la utilidad del enfoque de parlamento abierto para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Senado. Para ello, la investigación retoma la tipología y métodos de evaluación de

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por la autora en el Instituto Belisario Domínguez.

Oswaldo Oelckers (1998) sobre el trabajo parlamentario, así como discusiones académicas recientes sobre la importancia de los mecanismos y metodologías para la evaluación del quehacer legislativo.

Este trabajo se divide en cinco apartados. En el primero se revisan brevemente los principales conceptos de los enfoques de análisis y evaluación del trabajo parlamentario para diseñar un marco de referencia que permita ubicar las fortalezas institucionales del Senado para el desarrollo de su función legislativa. Este apartado retoma la tipología propuesta por Oelckers (1998) para analizar los procesos que llevaron al Senado a crear el sistema de transparencia y acceso a la información en México, así como a su evolución en los últimos 16 años y, a partir de ahí, ofrecer una serie de criterios para su evaluación. Los apartados segundo, tercero y cuarto evalúan los tres productos legislativos más importantes a partir de los cuales se crearon y perfeccionaron los marcos jurídicos e institucionales del acceso a la información en el país. El último apartado ofrece un balance sobre la utilidad del enfoque de parlamento abierto para fortalecer las capacidades técnicas del Senado de la República.

### **La actividad parlamentaria y cómo evaluarla**

El sistema político mexicano se inserta en el modelo democrático de separación de poderes que han seguido los sistemas presidencialistas tradicionales. Desde un punto de vista funcional, el parlamento tiene el deber y el derecho de intervenir en todas las etapas del proceso político, dado que son los parlamentos quienes representan a la soberanía popular (Bobbio *et. al.*, 1997: 1129). El modelo presidencialista se basa en dos supuestos que deben tenerse muy presentes cuando se trata de evaluar el trabajo que realizan los congresos. El primero se refiere a un sistema electoral que permita la inclusión de una representación muy diversa de intereses. El segundo principio se refiere a que la distribución de poderes da a cada uno la posibilidad de bloquear las decisiones del otro (Negretto, 2003: 42). En el caso mexicano, el Congreso se divide en dos ámbitos con funciones casi idénticas, salvo algunas actividades que se establecen como facultad exclusiva de alguna de ellas.

De acuerdo con Bobbio *et. al.* (1997), existen cuatro funciones parlamentarias básicas: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación (Bobbio, 1997: 1129). La función de representación justifica la razón de ser de los parlamentos: reflejar el “pluralismo existente en la sociedad” (Bobbio *et. al.*, 1997: 1130). La función de legitimación se relaciona con la de representación, pues los parlamentos, al ser el vehículo mediante el cual se expresan y representan los intereses de toda una nación, le dan credibilidad a las acciones del régimen en general (Bobbio *et. al.*, 1997: 1130).

La función legislativa es, sin duda, la más importante pues, a través de las leyes, se establecen los criterios generales y los objetivos de las acciones de

gobierno que el Ejecutivo deberá implementar. Finalmente, a los parlamentos se les han atribuido funciones que pretenden limitar el poder del Ejecutivo con relación a ciertas decisiones y que escapan a la tarea legislativa. Entre estas funciones se encuentran la aprobación presupuestaria y la facultad de nombrar o ratificar nombramientos, la aprobación de la política exterior y la fiscalización superior.

Tradicionalmente, la evaluación de las acciones públicas se ha centrado en las políticas que el Ejecutivo diseña e implementa. Desde esta perspectiva, las leyes son únicamente una herramienta que permite al Ejecutivo allegarse de recursos administrativos, políticos y legales para implementar adecuadamente las políticas públicas. De igual forma, en el enfoque de evaluación de las políticas públicas, las legislaturas se entienden más como un actor capaz de evaluar el actuar del Ejecutivo y menos como un potencial sujeto de evaluación.

Esta visión tradicional de la evaluación se ha ido modificando poco a poco tanto en la práctica como en los debates académicos. Por la complejidad creciente de los problemas públicos, o tal vez como una externalidad positiva de la consolidación democrática de los países latinoamericanos, los congresos han sido en los últimos años actores fundamentales en los procesos de institucionalización y en el diseño de marcos jurídicos innovadores. En este sentido, la evaluación de las acciones públicas ha empezado también a voltear sus ojos hacia el papel de los congresos como hacedores de políticas y como contrapesos efectivos al Poder Ejecutivo.

¿Es posible evaluar realmente al Poder Legislativo? O mejor dicho, ¿es posible evaluarlo desde un punto de vista que no sea eminentemente político? Si la pregunta se centra en el enfoque tradicional de política pública, la respuesta más ortodoxa es negativa, pues la evaluación se centra en el ciclo de políticas públicas y las leyes son solamente una herramienta. Otros podrán argüir que las acciones que toman los miembros de los cuerpos parlamentarios responden a intereses partidistas, por lo tanto, el enfoque de evaluación de políticas públicas, que valora los resultados de esas políticas desde una perspectiva meramente técnica, no es adecuado para aprehender la naturaleza de los parlamentos.

La respuesta, en realidad, depende del cristal con el que se mire. Si nos centramos en la definición de la Real Academia Española (2016), “evaluar” significa “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”. Desde esta perspectiva, los congresos y, específicamente el Senado, pueden ser sujetos de evaluación, pues evaluar no es otra cosa que darle valor a algo y establecer los parámetros para calcular ese valor. La validez que demos a esos parámetros dependerá, en realidad, de qué y cómo queramos evaluar. Desde luego, esto no implica que los enfoques de evaluación de política pública se puedan trasladar automáticamente a las decisiones parlamentarias. Existen ciertas precauciones que vale la pena tomar en cuenta.

Dworak (2013: 69) analiza algunas de estas consideraciones. En primer lugar, los congresos tienen un carácter plural y político, por lo tanto es complicado atribuirle a la institución en su conjunto los resultados del trabajo parlamentario, porque, además, sus decisiones se basan primordialmente en razones políticas y no técnicas. Otra característica importante para evaluar la acción del Congreso, según este autor, se refiere al hecho de que los procesos parlamentarios generalmente se centran en la negociación y no en los resultados (p. 70). Finalmente, existen diferencias de roles que tampoco deben soslayarse, pues los legisladores toman decisiones de acuerdo con estrategias que les permitan cumplir sus objetivos de carrera política, dentro de las que se encuentran las posturas de su partido, el rol que juega el propio legislador dentro del Congreso, su electorado y sus intereses personales (Dworak, 2013: 72).

Debido a que las funciones del Congreso varían de acuerdo con sus funciones, un ejercicio de evaluación requeriría forzosamente tener en cuenta estas características. Con relación al análisis de la función de legislación, existen varios enfoques --mayoritariamente desde la perspectiva de la ciencia política-- que se centran en los rasgos más políticos de los congresos. Para el presente trabajo, retomo el enfoque de evaluación propuesto por Oselckers (1998: 436), porque parte del supuesto de que la política y la técnica no están del todo divorciadas y, al contrario, se complementan. De acuerdo con el autor,

En realidad los procesos de toma de decisiones políticas tienen una lógica propia en la que la información y el asesoramiento técnico es esencial, pero nunca suficiente. Y el problema fundamental que se plantea en el análisis de decisiones políticas en asuntos de elevada complejidad técnica no es el de sustituir las decisiones políticas por diversas técnicas, sino el de garantizar que la información de que se dispone para tomar la decisión política es pertinente al problema de que se trata [...] Si algo hay evidente es precisamente que las decisiones más importantes son estrictamente políticas y no técnicas, aunque el contenido y la información que se requiere para tomar esas decisiones sí son eminentemente técnicas. Lo esencial, sin embargo, más que la complejidad técnica es el carácter novedoso y específico del tipo de información que resulta pertinente. (Oselckers, 1998: 436).

A partir de este supuesto, el autor subraya la importancia de la evaluación del trabajo parlamentario, pues el impacto último de un texto legal supone "controlar cómo y hasta qué punto se atienden en ese texto las exigencias tanto formales como de fondo (contenidos) que de ellos se espera." (Oselckers, 1998: 444).

Ahora bien, ¿cuál es el estándar mediante el cual se pueden evaluar las leyes? Oselckers (1998) sugiere cinco características de una legislación adecuada y que resumo a continuación:

1. **Economía normativa.** Se refiere a la armonía que existe en la ley entre su necesidad, su fuerza y su efectividad. Esto es importante porque el Congreso tendría que hacer un análisis sobre la necesidad de la existencia de la norma a la luz de las necesidades sociales o de los problemas que pretenda resolver. Bajo este criterio, se deben considerar los instrumentos que ya existen con el objetivo de evitar la sobre-regulación. La economía normativa también se refiere a elaborar un examen “de la intensidad de la regulación”, de su extensión, del grado de detalle para no hacer su aplicación demasiado complicada y definir cuáles principios y preceptos deben estar señalados en normas de mayor rango en la jerarquía de la norma y cuáles pueden ser materia de regulaciones secundarias.
2. **Efectividad normativa.** Se refiere al impacto de la norma y al cumplimiento de sus objetivos. Es decir, este criterio evalúa si la norma logra “instaurar o consolidar determinadas situaciones, lo que se consigue cuando las obligaciones u omisiones en ella contenidas inducen a los destinatarios a seguir el comportamiento exigido por la ley” (p. 445). Para asegurarse que la norma cumple con esta característica, se debe realizar un cuidadoso análisis sobre su adecuada ejecución. Por ejemplo, en qué medida la norma está armonizada con los usos y costumbres sociales o si los beneficiarios directos la encuentran clara y fácil de usar.
3. **Eficiencia normativa.** Se refiere a la medición de los resultados y el costo para lograrlo. Es decir, a la relación entre el costo y el beneficio legal. Una norma que resulta muy costosa en términos de su correcta aplicación puede convertirse en letra muerta antes de nacer.
4. **Operatividad administrativa.** Se refiere a los mecanismos que la ley ofrezca a los responsables de implementarla para que puedan hacerlo de una forma adecuada. Para cumplir con este criterio, se tendría que hacer un examen sobre los recursos y capacidades con que cuentan los implementadores para llevar a buen término las funciones que deberán desempeñar. La operatividad administrativa incluiría, por ejemplo, una valoración sobre la sistematización o estandarización de procesos y su claridad para disminuir, hasta donde fuera posible, la discrecionalidad del implementador. Esto también incluiría evitar una excesiva burocratización que regule con detalle cada paso que darían los implementadores.
5. **Acercamiento a los interesados.** Finalmente, la ley debe dar a las personas a quienes pretende beneficiar la percepción de que es útil para ejercer derechos, tener acceso a servicios o cumplir con obligaciones, así como de la facilidad para cumplir con ella.

Por otra parte, Burdett Loomis (2001: 34) analiza el trabajo de nombramientos del Senado estadounidense y propone tres criterios para evaluar esta función. Aunque Loomis se refiere a la función de control del Ejecutivo, vale la pena retomarlos, pues complementan la adhesión de criterios técnicos sin dejar de lado la valoración política. El primero se refiere al tiempo que le lleva al Senado tomar una decisión y, si es un tiempo desproporcionado, conocer las razones. El segundo aspecto se refiere al número de nombramientos que se aceptan y se rechazan y, finalmente, de qué manera se toman estas decisiones de acuerdo con las circunstancias; por ejemplo, si existe un gobierno de mayoría o un gobierno dividido.

Para conocer en qué medida el Senado incorpora aspectos técnicos para la elaboración, revisión o aprobación de las leyes, analizaré la evolución del sistema de transparencia y acceso a la información desde su origen en el año 2002. Haré este análisis a partir de una serie de criterios que he desarrollado con base en la revisión bibliográfica resumida en este apartado y que pretendo conocer en qué medida el Senado ha fortalecido sus capacidades técnicas para realizar su función legislativa. Estos criterios no pretenden olvidar que las funciones del Senado son eminentemente políticas, ni asumen que mientras más técnico sea este órgano, mejor será su desempeño. Al contrario, mi intención es saber en qué medida el Senado ha sido capaz de sustentar sus decisiones políticas con recursos técnicos, en un contexto de mayor pluralismo político y donde los asuntos públicos se han tornado más complejos.

Debido a la importancia que tienen el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana en los procesos de institucionalización de los poderes y de los órganos de gobierno, en el análisis también revisaré brevemente si el Senado ha incorporado principios de parlamento abierto. Sobre este último punto vale tomar ciertas cautelas, pues la discusión sobre el gobierno abierto es muy reciente. La Alianza para el Gobierno Abierto se creó en el año 2011, teniendo como foco principal al Poder Ejecutivo y a partir de ahí se ha planteado también un modelo para el Legislativo. No obstante, me parece importante incorporar criterios de parlamento abierto en esta revisión, pues el Senado ha llevado a cabo prácticas en pro del acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana que vale la pena resaltar. Para el análisis de estos criterios retomaré los diez elementos de la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

**Tabla 1. Principios de la alianza para el parlamento abierto.**

1. Derecho a la información. Garantizar el acceso a la información para permitir su acceso de manera sencilla, simple, oportuna y sin necesidad de justificación.
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas. Promoción de la participación de personas interesadas en el trabajo legislativo, uso de herramientas que facilitan la supervisión de las actividades y existencia de acciones de control interno.

continúa...

3. Información parlamentaria. Publicación y difusión de manera proactiva de la mayor cantidad de información relevante mediante el uso de formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y base de datos en línea y actualizados.
4. Información presupuestal y administrativa. Publicación y divulgación de información sobre la administración y gestión del presupuesto.
5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Publicación y resguardo de información pública de los miembros del Parlamento, incluyendo a sus servidores públicos.
6. Información histórica. Presentación de información de la actividad histórica en un archivo histórico, accesible y abierto.
7. Datos abiertos y no propietario. Presentación de la información en formatos abiertos, interactivos e históricos con <i>software</i> de uso libre que facilita la descarga masiva.
8. Accesibilidad y difusión. Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones son accesibles y abiertas al público y se asegura la transmisión en tiempo real de las sesiones.
9. Conflicto de interés. Se regula, ordena y transparenta las acciones de cabildeo, cuenta con mecanismos que evitan el conflicto de interés y se asegura la conducta ética de los miembros.
10. Legislación a favor del gobierno abierto. Aprobación de leyes que favorecen las políticas de gobierno abierto en otros poderes

Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto. Recuperado de [www.parlamentoabierto.mx/](http://www.parlamentoabierto.mx/) principios consultado el 23 de septiembre de 2016.

Para realizar este análisis usaré los siguientes criterios para cada uno de los tres productos legislativos en la evolución del marco jurídico para el ejercicio del derecho a la información en México.<entra tabla 2>

**TABLA 2. Criterios para analizar el trabajo del Senado en su función legislativa.**

Criterio general	Criterio específico	Explicación
Tiempo de aprobación	¿Cuánto tiempo se llevó la aprobación?	Este criterio es importante para entender las razones políticas o de coyuntura que considera el Senado para aprobar o no una legislación.
	¿El tiempo de aprobación se encuentra establecido legalmente? ¿Se cumplió con el tiempo establecido legalmente?	Este criterio permite conocer si el Senado cuenta con la capacidad técnica para cumplir con esta obligación legal y para identificar si el no cumplimiento se relaciona con una razón política o si, por el contrario, se justifica en razón de la mejora en la calidad de la ley.

continúa...

<b>Criterio general</b>	<b>Criterio específico</b>	<b>Explicación</b>
Rol del Senado	¿Fue cámara revisora o de origen?	Este criterios busca conocer si existe alguna diferencia relevante entre el papel que juega el Senado con relación a su participación en el proceso legislativo en conjunto.
	¿Qué tantos cambios hizo el Senado? ¿Fueron de forma o de fondo?	Este criterio busca identificar si durante la aprobación de las leyes, el Senado modificó la propuesta de la Cámara de Diputados y a qué respondieron esas razones.
Criterios técnicos	Para emitir su decisión, ¿el Senado utilizó criterios técnicos (estándares internacionales, buenas prácticas, evaluaciones)?	Este criterio permite conocer si existieron criterios técnicos que acompañaron la decisión y cuáles fueron
	¿Los criterios técnicos o su revisión están establecidos en alguna ley?	Tiene como objetivo valorar la capacidad del Senado para cumplir con obligaciones legales y para entender cuáles pueden ser sus debilidades y fortalezas para hacerlo.
Calidad del producto legislativo	¿El producto legal cumple con las características de economía, efectividad, eficiencia normativa, operatividad administrativa y acercamiento con los interesados, como las describe Oelckers?	Este análisis se centra en la calidad del producto final, a partir de los criterios propuestos por Oelckers.
Inclusión de principios de Parlamento Abierto	¿Se incluye algún principio o característica de Parlamento Abierto?	Valora si durante el proceso de aprobación se siguieron principios de Parlamento Abierto.

Fuente: Elaboración propia.

En las siguientes secciones se presentarán los resultados de este análisis. Vale señalar que la hipótesis del trabajo supone que, en los últimos 16 años, el Senado ha experimentado una transformación que lo ha llevado a incluir de forma más sistemática criterios técnicos en el momento de tomar decisiones. Cabe aclarar que las conclusiones y los hallazgos no pueden considerarse como definitivos, pues no se analizarán todas las leyes que se aprobaron durante este periodo. Esta revisión únicamente se centrará en un ejemplo con el propósito de empezar a dar luz sobre algunas metodologías para la evaluación del desempeño del Senado y para conocer si actualmente hay información disponible públicamente que permita realizar este tipo de ejercicios.

En términos metodológicos es importante señalar que la información que se utilizó para este análisis es la que se encuentra disponible en la página del Senado y que no se hicieron solicitudes de información, entrevistas adicionales, ni se consultó ningún otro sistema o plataforma que dé seguimiento al trabajo legislativo. La razón de elegir esta metodología es contribuir a la discusión sobre el parlamento abierto en la que se enmarca este trabajo, pues comparto el supuesto de que este modelo es útil tanto para los miembros del

Senado como para la sociedad, los investigadores y profesionistas interesados en conocer más sobre la labor parlamentaria. Por esta razón, en la parte final se dará un breve balance sobre los problemas y limitaciones de la información disponible.

### **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

En este apartado se analizará, a partir de los criterios propuestos en el apartado anterior, el proceso y resultado normativo de la evolución del marco legal para la transparencia y el acceso a la información en México, en la que el Congreso y, particularmente el Senado, han jugado un papel importantísimo y definitorio desde su aprobación en el año 2002.

En el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, México ha sido un referente internacional, pues aunque muchos países ya contaban con leyes que garantizaban este derecho, México incluyó en su legislación la creación de un complejo sistema institucional que permitió a las personas ejercer su derecho de acceso a la información de una forma ágil, gratuita y creó mecanismos institucionales para su protección.

El derecho de acceso a la información se incluyó en la Constitución desde el año 1977 al señalar en el artículo 6° que el “Estado garantizará el derecho de acceso a la información.” No obstante, no se establecieron las bases para que ocurriera. En el año 2001 se creó un equipo intersecretarial conformado por las secretarías de Gobernación, Desarrollo Administrativo, Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo para redactar una iniciativa que regulara la transparencia y el acceso a la información en México (López Ayllón, 2004: 11). En ese mismo año, el diputado Miguel Barbosa del Partido de la Revolución Democrática presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Por otra parte, en 2002 se formó el Grupo Oaxaca, un grupo de académicos y periodistas que promovían igualmente la creación y aprobación de un marco normativo que permitiera a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información (López Ayllón, 2004: 11). El Grupo Oaxaca redactó una iniciativa de ley que los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia Democrática retomaron y, con algunas modificaciones menores, presentaron como iniciativa (López Ayllón, 2004: 17).

La discusión más importante sobre esta regulación se dio en la Cámara de Diputados, pues se creó un equipo técnico *ad hoc* que discutió las tres propuestas y como resultado elaboró una iniciativa que recuperaba los aspectos en común que tenían las tres iniciativas y que recogía la discusión y negociación

sobre los temas en los que no había un consenso inicial (López Ayllón, 2004: 18-25). La iniciativa se presentó ante la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2002 y se aprobó el 30 de abril de 2002.

La discusión en la Cámara de Senadores fue breve en comparación con la que ocurrió en la de Diputados. No obstante, hubo temas importantes que se tocaron y que en conjunto mejoraron la ley. En términos de la aprobación, el reto más importante fue que en ese momento el senador Antonio García Torres había presentado una iniciativa de Ley de Datos Personales, que entraba en conflicto con algunos preceptos señalados en la ley y que se traducían, en la práctica, en una duplicidad de normas e instancias (López Ayllón, 2004: 25). La decisión que se tomó fue echar atrás la aprobación de esta iniciativa e incorporar algunas consideraciones sobre la protección de datos personales en la propia ley.

Vale la pena hacer una pequeña revisión del contenido de la ley. En primer lugar, esta primera ley de acceso a la información garantiza el acceso a la información de todas las personas. No sólo de los ciudadanos mexicanos, sino de cualquier persona. Esto, de entrada, asegura y amplía el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues no lo condiciona a ninguna consideración sobre ciudadanía o nacionalidad y, además, se estableció que no se requiere interés jurídico para solicitar la información.

La Ley estableció un procedimiento sencillo para obtener la información que define una ventanilla única responsable de recibir y dar trámite a las solicitudes al interior de cada dependencia o entidad. La ley también fijaba plazos relativamente cortos para que las instituciones responsables dieran respuesta a las solicitudes.

Se creó una instancia autónoma en el ámbito administrativo responsable de vigilar el cumplimiento de la ley, así como promover el ejercicio del derecho de acceso a la información. Finalmente, la ley estableció el principio de máxima publicidad que se refiere a que toda la información que existe en las instancias gubernamentales tiene un carácter público y su acceso sólo puede negarse por excepción y en los casos que la misma ley contempla.

En términos de su contenido, las modificaciones que el Senado propuso fueron menores, pero importantes. Algunas de estas propuestas no se tomaron en cuenta en la versión aprobada, pero vale la pena señalarlas (Senado de la República, 2002).

1. El senador José Natividad González Parás propuso modificaciones al artículo 14, fracción IV sobre la naturaleza reservada de los expedientes judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio para precisar los casos en los que no se podría invocar esta causal de reserva.
2. Algunos senadores médicos mostraron preocupación por el acceso a información de expedientes médicos, establecido en el artículo 22,

cuando fueran necesarios para la elaboración de un diagnóstico o la prestación de servicios médicos.

Sobre las características que propone Oelckers para analizar la calidad de una ley, se puede concluir lo siguiente. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cumple con el criterio de economía normativa, pues recoge la necesidad de establecer los mecanismos, criterios, sanciones y responsables para que las personas pudieran ejercer un derecho tan importante como el acceso a la información. Sin duda, la aprobación de esta ley fue un parteaguas en la función legislativa en México, pues los actores participantes y todos los partidos políticos compartieron la idea de su necesidad, su importancia y la pertinencia de hacer una ley de fácil aplicación.

Con relación a la efectividad normativa, la ley cumplió con estas características, pues estableció las previsiones para que las personas obtuvieran información sobre las instituciones públicas, es decir, la ley generó una serie de mecanismos para que las personas pudieran ejercer un derecho consagrado en la Constitución desde 1977, pero que por la falta de mecanismos legales e institucionales claros no se podía ejercer.

Con relación a la eficiencia normativa, cabe señalar que la ley estableció un proceso de acceso a la información muy sencillo que no implica costos económicos ni para el usuario ni para la institución, pues la propia ley señala que las ventanillas únicas de acceso a la información no deberían crearse con recursos adicionales a los ya existentes al momento de entrar en vigor.

En términos de su implementación al interior de los sujetos obligados responsables de otorgar información, la ley no contempló la necesidad de contar con una ley de archivos para que la información fuera accesible y confiable. En este punto es importante subrayar que la ley definió “información” como la que se contiene en documentos con los que cuentan los sujetos obligados y, además, estableció que las dependencias y entidades no estarían obligadas a elaborar documentos para atender solicitudes de información. Por lo tanto, el acceso a la información está garantizada en la medida en que los sujetos obligados tuvieran documentos que plasmaran la información que el ciudadano solicitaba. En la discusión en el Pleno para la aprobación de la ley se mencionaron estas limitaciones, sin embargo, no se ahondó mucho en las posibles implicaciones ni se plantearon mecanismos que pudieran paliar los posibles retos que habrían de enfrentar los responsables de entregar información al interior de cada dependencia. Por lo anterior, la ley no cumplió con ese criterio.

Finalmente, cabe señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental detalló procedimientos, responsables y tiempos específicos para que las personas tuvieran acceso a la información dentro del Poder Ejecutivo, pero fue muy escueta en las obligaciones, tiempos y responsables de garantizar el acceso a la información de los otros dos poderes

federales. De igual manera, al ser una ley federal, no fue posible garantizar el derecho de acceso a la información de los otros poderes ni de los gobiernos locales, por lo tanto, en términos de su acercamiento a los interesados, la ley se quedó corta, pues no garantizó cabalmente que **todas** las personas pudieran hacer efectivo el derecho de acceso a la información sobre el trabajo de estos otros actores. Esto es importante cuando se trata de garantizar derechos, pues por definición éstos son universales y cualquier legislación que pretenda hacerlos efectivos debería privilegiar que cualquier persona pueda ejercerlos.

Aunque la elaboración y discusión de la ley se generó con una fuerte presión y colaboración de la sociedad civil de forma previa a la presentación de la iniciativa en el Senado, no se pudo encontrar evidencia de que esta cámara impulsara algún tipo de actividad enmarcada en los criterios de parlamento abierto.

Como se advierte de esta breve revisión de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Senado no tuvo un papel protagónico en la definición de los aspectos clave ni participó intensamente en los grupos de trabajo y discusiones previas a la recepción de la iniciativa. Esta discusión se dio básicamente entre el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados y expertos e interesados en la materia. Sin embargo, cabe señalar que la Cámara de Senadores tampoco fue, en este caso, un actor que bloqueara o retrasara la aprobación de la ley, pues en ese momento parecía haber un consenso importante sobre la relevancia de establecer las circunstancias mínimas que hicieran posible el acceso a la información. Si bien durante la discusión, el Senado ubicó estas limitaciones, el criterio que prevaleció fue el pragmatismo: lo importante era fijar las bases mínimas y suficientes para el ejercicio de este derecho. Así, al interior del Senado privó un consenso que hizo posible que en un tiempo relativamente corto se pudieran crear las condiciones legales e institucionales suficientes para el ejercicio de este derecho.

## **Reforma constitucional de 2007**

En el año 2006, luego de tres años de implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y por la necesidad percibida en diferentes sectores, así como por expertos y usuarios del derecho de acceso a la información, se impulsó desde el Ejecutivo federal una reforma a la Constitución que permitiera homologar los procesos, tiempos, criterios y responsables de garantizar el acceso a la información de los gobiernos e instituciones estatales.<sup>2</sup> Es importante señalar que la discusión sobre la

---

<sup>2</sup> Sobre este debate se puede consultar López Ayllón, S. (Coord.). (2006). *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM-IFAI. En este libro se compilan una serie de diagnósticos y evaluaciones sobre los

necesidad de reformar la Constitución se originó desde el ámbito estatal, pues la mayoría de las leyes de acceso estatales no incluían los criterios y estándares de la ley federal y eso dificultaba y, en algunos casos, contravenía los principios que regulaban el acceso a la información en el ámbito federal.

Esta discusión se generó en diferentes espacios de discusión en los estados. Los órganos garantes estatales empezaron a compartir en diferentes foros los problemas de heterogeneidad que existían entre las diferentes legislaciones estatales y de cómo esto dificultaba que ellos mismos pudieran garantizar el derecho de acceso a la información. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por su parte, realizó valoraciones sobre el contenido y características de las leyes estatales que llegaban a la misma conclusión: las legislaciones estatales eran tan diversas en sus criterios y procedimientos que el ejercicio del derecho de acceso a la información se modificaba de un estado al otro haciendo que el ciudadano tuviera que conocer a detalle los procedimientos y criterios de cada entidad federativa para poder ejercer su derecho con plenitud (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI, 2007: 13).

El 22 de noviembre de 2005, los gobernadores de los estados de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua (Amalia García Medina, Luis Armando Reynoso Femat y José Reyes Baeza Terrazas, respectivamente) firmaron la “Declaración de Guadalajara”, en la que propusieron una reforma constitucional que incorporara un piso mínimo aplicable en toda la República (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI, 2007: 13).

Este debate sobre la necesidad de la reforma constitucional se llevó a la Conferencia Nacional de Gobernadores, donde 26 gobernadores decidieron incluirla como parte de su agenda de trabajo en lo que se llamó “Iniciativa Chihuahua”. La intención era que la iniciativa de reforma constitucional se presentara por parte de los congresos de cada una de las 26 entidades federativas que firmaron la iniciativa ante el Congreso de la Unión (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI, 2007: 15).

No obstante, algunos integrantes de la Cámara de Diputados propusieron que la iniciativa se originara en la propia Cámara a partir de discusiones y de un foro donde los gobernadores y los congresos expusieran sus propuestas para que fuera la Cámara de Diputados la que iniciara la iniciativa. (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI, 2007: 18).

La iniciativa se presentó en la Cámara de Diputados el 13 de noviembre de 2006. Ahí estuvieron presentes los representantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, del IFAI, de los órganos garantes en los estados y de orga-

---

primeros años del ejercicio de derecho de acceso a la información en México y se hacen una serie importante de propuestas que se retomarán para la aprobación de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información en México en el año 2007.

nizaciones de la sociedad civil (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI, 2007: 20). El dictamen se aprobó el 6 de marzo de 2007 y se turnó al Senado de la República el 8 de marzo del mismo año.

El dictamen tenía los siguientes criterios básicos para reformar el artículo 6° constitucional (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI, 2007: 20).

- Convertir en derecho fundamental, es decir, en garantía individual, el derecho de acceso a la información.
- Proteger el derecho de acceso a la información, mediante los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad.
- Establecer criterios mínimos obligatorios y generalizables a todas las leyes de transparencia que se emitan en el territorio mexicano.
- Establecer el criterio esencial de publicidad de la información y aplicarlo a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal.
- Señalar que los criterios para la reserva y confidencialidad de la información sólo puede establecerse por causas de interés público y con un carácter temporal.
- Obligar a las autoridades garantes del acceso a la información a privilegiar el principio de máxima publicidad.
- Establecer la gratuidad, facilidad y rapidez de los procesos de acceso a la información.
- Obligar a la creación de órganos garantes autónomos, especializados e imparciales.
- Establecer las bases para el ordenamiento de los archivos y los datos personales.

El 24 de abril de 2007, las comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda sometieron a la Asamblea su dictamen. El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó con 109 votos a favor y ninguno en contra el dictamen de la reforma constitucional al artículo 6° constitucional el 24 de abril de 2007. El debate se centró en la importancia de esta reforma para avanzar y consolidar el marco jurídico para el ejercicio del derecho de acceso a la información en México y se apuntó hacia la necesidad de seguir consolidando este derecho. En el debate se habló sobre los puntos de mejora que debían todavía impulsarse, especialmente para garantizar el acceso a la información de partidos políticos y fideicomisos. Sin embargo, estos temas no fueron materia de debate ni de propuestas en el Pleno (Senado de la República, 2007).

En términos del producto final, es decir, de las reformas al texto constitucional del artículo 6°, es importante señalar que fue sin duda una evolución importante para el marco jurídico e institucional del derecho a la información en México. En primer lugar, porque la reforma protegió el derecho de acceso

a la información y las condiciones mínimas para que todas las personas puedan ejercerlo al elevarlo a rango constitucional. Por lo tanto, en términos de la eficiencia normativa, el texto constitucional cumple con todos los criterios, pues retoma y balancea la necesidad de contar con esta protección y hacerla efectiva en todo el país con criterios homogéneos y con los menores costos para las personas. Esto, además, le dio una fuerza importante, pues resolvió los problemas que se habían presentado en las legislaciones estatales anteriores a la reforma constitucional y que, en muchos casos, no sólo eran contrarias a los principios y buenas prácticas internacionales, sino que coartaban y desincentivaban el ejercicio de este derecho. No obstante, esta reforma todavía dejó fuera del acceso a la información a actores que reciben recursos públicos y donde tradicionalmente ha habido mayor opacidad, como los sindicatos, los partidos políticos y los fideicomisos.

En términos de la efectividad normativa, la reforma constitucional también cumple con este criterio, pues se fijan de forma clara los criterios generales, pero deja en las leyes estatales el detalle de los procedimientos y la manera de aplicar los criterios generales. En este aspecto, es importante señalar que la reforma constitucional estableció plazos cortos para que esto ocurriera, pues las legislaturas estatales contarían con un año para armonizar sus leyes y reglamentos correspondientes. Esto es importante para obligar a estos órganos a no retrasar la implementación de una reforma que en algunos casos sería contraria a lo que ya habían aprobado.

En términos de la eficiencia normativa, la reforma constitucional también cumple con estos criterios, pues establece como uno de los principios generales la rapidez, sencillez y gratuidad de los procesos para que las personas puedan ejercer su derecho de acceso a la información. Además se estableció que no debería existir una justificación para el ejercicio del derecho de acceso a la información al momento de presentar solicitudes de información.

Con relación a las capacidades de implementación al interior de los sujetos obligados, la reforma no detalló ni especificó herramientas o instrumentos al respecto. Aunque esto pudiera considerarse una deficiencia no lo es, pues cada legislatura tenía la libertad de definir sus necesidades sin caer en la sobre reglamentación o un excesivo burocratismo.

Finalmente, la reforma estableció la obligación del uso de sistemas de información para que los usuarios no tuvieran que acudir físicamente a las oficinas de las dependencias y entidades para ejercer su derecho. Cabe señalar que en el ámbito federal esto ya ocurría, sin embargo, no fue un aspecto que se estableciera desde la ley federal, sino a partir de su reglamento y otros lineamientos. Por lo tanto, la reforma constitucional recupera y hace obligatoria para los gobiernos y las autoridades públicas una buena práctica que le dio al acceso a la información en México un sello especial. Para la implementación y adopción de estos sistemas también se fijó un plazo de dos años, evitando

así que los gobiernos estatales pudieran impedir el ejercicio de este derecho en la práctica.

En este caso, tampoco se encontró evidencia de que el Senado directamente incorporara elementos o principios de parlamento abierto durante la aprobación de la reforma.

### **Reforma constitucional de 2013**

La implementación de los mecanismos legales e institucionales que permitirían hacer efectivo el derecho de acceso a la información en México se concretó en un contexto de consolidación democrática. Fue durante los dos primeros sexenios de alternancia democrática cuando se impulsaron estas leyes y reformas. Este impulso y la aprobación de las leyes y reformas resultaron tan efectivas y necesarias que, a partir de entonces, el acceso a la información y la transparencia son temas que todos los gobiernos, de todos los partidos políticos, han adoptado como principio y una parte importante de sus actividades.

El regreso del PRI a la presidencia de la República no implicó un cambio en el avance de este derecho, e incluso desde el principio se aceptó y promovió el fortalecimiento de este andamiaje jurídico e institucional para avanzar todavía más en la protección y promoción de este derecho.

Durante la alternancia política del año 2012, grupos parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados presentaron iniciativas de reforma constitucional y el presidente Peña Nieto también adoptó esto como un compromiso de su gobierno.

En esta ocasión, el Senado de la República fue el actor protagónico en el impulso de estas reformas. El 6 de septiembre de 2012, el Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de reforma para modificar el artículo 6° constitucional. El 13 de septiembre de ese mismo año los grupos parlamentarios del PRI y PVEM presentaron la iniciativa del presidente electo, Enrique Peña Nieto, el 4 de octubre el grupo parlamentario del PAN también presentó una iniciativa en este sentido.

Para la revisión y elaboración de la iniciativa de reforma, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y; de Gobernación y Estudios Legislativos promovieron una serie de foros y consultas en las que participaron académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. El foco de esta reforma se centró en ampliar las facultades del órgano garante para proteger el ejercicio del derecho de acceso a la información en México (Transparencia Mexicana, 2014).

El 19 de diciembre de 2012, se aprobó en comisiones la iniciativa que fue resultado de una amplia consulta con la sociedad civil. Esta iniciativa se aprobó el 20 de diciembre de 2012 y se envió a la Cámara de Diputados para su discusión.

La reforma en transparencia propuesta por el Senado se centró en los siguientes aspectos:

- Amplió el espectro de sujetos obligados para incluir a partidos políticos, fideicomisos, sindicatos y cualquier persona física y moral que reciba o ejerza recursos públicos.
- Fortaleció las resoluciones del IFAI y les dio un carácter obligatorio e inapelable. Además, se le otorgaron al organismo facultades para intervenir sobre las resoluciones de los órganos garantes en las entidades federativas. Finalmente, el órgano garante puede interponer controversias constitucionales en contra de leyes o tratados que violen el derecho de acceso a la información.
- Se cambió el procedimiento para designar a los comisionados del órgano garante para que sea el Senado quien, a través de una amplia consulta pública, los nombre.

La discusión en la Cámara de Diputados no ocurrió en el siguiente periodo ordinario y el 23 de agosto de 2013 se aprobó un periodo extraordinario para discutir, entre otros temas, la reforma en transparencia. La discusión en la Cámara de Diputados puso en peligro la propuesta innovadora del Senado, pues incorporó cambios que contravenían los principios y el avance del marco institucional para el acceso a la información en México. El foco de la discusión se centró en la posibilidad de que los sujetos obligados pudieran impugnar las resoluciones del órgano garante (antes IFAI). Esto se prohibió expresamente en las reformas anteriores, porque cancelaba en los hechos la posibilidad de que las personas obtuvieran la información que solicitaban y complejizaba su acceso, pues las impugnaciones ante el Poder Judicial podrían tardar años en resolverse y, además, los solicitantes incurrirían en costos económicos y de tiempo importantes.

Ante esta decisión, organizaciones de la sociedad civil, académicos y líderes de opinión se movilizaron para solicitar que el dictamen de reforma no incluyera la posibilidad de impugnar las designaciones del órgano garante. El 23 de agosto de 2013, la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que únicamente facultaba a la Consejería Jurídica a impugnar las resoluciones del IFAI, siempre y cuando se pusiera en riesgo la seguridad nacional (Transparencia Mexicana, 2014).

El 27 de agosto de 2013, se recibió en el Senado la minuta con el Proyecto de Decreto de modificación al artículo 6° para que el Senado discutiera y, en su caso, aprobara las modificaciones hechas. El 20 de noviembre de 2013, el Pleno de la Cámara de Senadores aceptó los cambios y se regresó a la Cámara de Diputados. El 26 de noviembre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó la reforma en transparencia, misma que se envió a los estados para su discusión y aprobación. (Transparencia Mexicana, 2014).

El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y; de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de transparencia, aprobado el 19 de diciembre de 2012 (en adelante, el dictamen), contiene una pormenorizada crónica del trabajo que el Senado hizo durante el proceso de elaboración y aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 6° constitucional. Los puntos más relevantes son los siguientes:

1. Se presentaron tres iniciativas por parte de cuatro fracciones parlamentarias para modificar el artículo. Las comisiones unidas establecieron metodologías de revisión en varias fases. En primer lugar, se compararon las iniciativas con sus antecedentes, justificación y diferencias con relación al texto vigente.
2. En un segundo momento, las comisiones llevaron a cabo una extensa consulta sobre las tres iniciativas con organizaciones de la sociedad civil, académicos, investigadores, dependencias de la administración pública, representantes de los organismos autónomos, del IFAI y cualquier otra persona interesada en participar.
3. A partir de la consulta realizada, se analizaron las convergencias y divergencias de las posturas y se realizó un análisis de viabilidad jurídica y de implementación de la reforma constitucional, así como de las leyes que de ella se derivaran.
4. Análisis de buenas prácticas internacionales y estatales en la materia.
5. Análisis de armonización con marcos jurídicos e institucionales en otros temas y de otros organismos autónomos.
6. Revisión de tesis de la Suprema Corte de Justicia en materia de transparencia, acceso a la información, archivos y rendición de cuentas.
7. Revisión de modelos de nombramiento para los comisionados del órgano garante para fortalecer la armonización y crear mecanismos innovadores de nombramientos.

La iniciativa que emitió el Senado el 20 de noviembre de 2013 cumple con todos los criterios sobre el producto legislativo que propongo en este análisis. Es importante hacer hincapié en el gran cambio que implicó que fuera el Senado la Cámara de origen y quien asumiera el liderazgo de realizar esta reforma.

En primer lugar, cabe señalar que, a diferencia de las ocasiones anteriores, el Senado incorporó elementos técnicos en su discusión y análisis. Estos criterios incluyeron la creación de metodologías de análisis que les permitieran cumplir con los tres aspectos importantes a los que se refiere la economía normativa:

1. Necesidad. La iniciativa recupera, discute y refleja la necesidad de avanzar en la reforma en transparencia para fortalecer los mecanismos institucionales y resolver problemas que se habían visto en la imple-

mentación tanto de la ley federal como de la reforma constitucional de 2007.

2. Fuerza. La iniciativa se realizó a través de un proceso incluyente en donde se tomaron en consideración los puntos de vista de actores importantes en la academia, la sociedad civil, los órganos garantes y otros servidores públicos y expertos. Esto hizo posible que la iniciativa creara un sólido marco institucional a partir de un diálogo franco y una discusión abierta.
3. Efectividad. La iniciativa parte de un diagnóstico adecuado que llevó al Senado a diseñar los mecanismos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información sin que eso entrara en conflicto con otras disposiciones en materias relacionadas con el acceso a la información.

En términos de su efectividad normativa, cabe señalar que la primera iniciativa emanada del Senado era más ambiciosa que la reforma que fue aprobada finalmente, pues no contemplaba la inatacabilidad de las resoluciones del órgano garante. Sin embargo, llama la atención que la solución salomónica a la postura regresiva de la Cámara de Diputados (abrir la posibilidad de los sujetos obligados para impugnar las resoluciones del órgano garante) estaba ya contemplada y discutida desde el trabajo que hizo el Senado. De la revisión del dictamen del 19 de noviembre de 2012, se advierte que la iniciativa presentada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista incluía únicamente la impugnación de resoluciones a través de la Consejería Jurídica cuando se vulnerara la seguridad nacional. Esta propuesta se retomó en la redacción final.

Tanto la iniciativa del Senado como la reforma aprobada avanzaron también en los criterios de eficiencia normativa y operatividad administrativa que la reforma constitucional previa no contempló, pues estableció detalladamente los criterios de reserva y confidencialidad de la información, los procesos y las características de los órganos garantes en los estados y para los demás sujetos obligados, lo cual permitiría a los congresos estatales y al propio Congreso detallar y hacer leyes secundarias que no generaran una sobrerregulación y una excesiva burocratización.

La reforma también avanzó en mejorar la operatividad administrativa y el acercamiento de los interesados al establecer un Sistema Nacional de Transparencia que compartiera plataformas informáticas. Esto haría posible que se redujeran los costos administrativos de su implementación en un contexto diferenciado de capacidades estatales y, además, permitiría crear una sola ventanilla única para que el ciudadano pudiera solicitar información a través de esa plataforma a toda la información pública de los sujetos obligados incluidos en la reforma constitucional.

Finalmente, este proceso legislativo se basó enteramente en principios de parlamento abierto, pues se centró en una amplia consulta abierta y un intenso trabajo con todos los actores relevantes, lo cual fue una característica innovadora en la historia del trabajo legislativo en México que, sin duda, es un cambio de paradigma que permitirá al Congreso fortalecer sus capacidades y cumplir con sus funciones constitucionales.

La tabla 3 resume los resultados del análisis del trabajo legislativo en el Senado en materia de transparencia y acceso a la información. Es evidente que en estos últimos 16 años, el Senado evolucionó en sus capacidades técnicas para el desempeño de su función legislativa. En términos de la calidad del producto legal, el cambio es abismal, pues se pasó de la creación de la ley adecuada que hacía efectivo un derecho consagrado desde 1977, pero que se encontraba nulificado por la ausencia de un andamiaje jurídico adecuado, a un complejo sistema institucional que no sólo garantiza el ejercicio del derecho de acceso a la información en México, sino que es hoy por hoy el más avanzado en la materia, desde una perspectiva internacional.

**Tabla 3. Resumen de la evaluación del trabajo legislativo en el Senado en materia de transparencia y acceso a la información.**

Criterio general	Criterio específico	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Reforma Constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Reforma constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Tiempo de aprobación	¿Cuánto tiempo se llevó la aprobación?	5 días hábiles	33 días hábiles	130 días hábiles
	¿El tiempo de aprobación se encuentra establecido legalmente?	No	No	No
	¿Se cumplió con el tiempo establecido legalmente?	NA	NA	NA
Propuesta del Senado	¿Fue cámara revisora o de origen?	Revisora	Revisora	De origen
	¿Qué tantos cambios hizo el Senado? ¿Fueron de forma o de fondo?	Cambios menores para precisar algunos conceptos	Sin cambios	Senado presentó iniciativa que modificó la Cámara de Diputados

continúa...

Criterio general	Criterio específico	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Reforma Constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Reforma constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Criterios técnicos	Para emitir su decisión, ¿el Senado utilizó criterios técnicos (estándares internacionales, buenas prácticas, evaluaciones)?	No	No	Sí
	¿Los criterios técnicos o su revisión están establecidos en alguna ley?	No	No	Sí
Calidad del producto legislativo	El producto legal cumple con las características de economía normativa, como las describe Oelckers?	Sí	Sí	Sí
	El producto legal cumple con las características de efectividad normativa, como las describe Oelckers?	Sí	Sí	Sí
	El producto legal cumple con las características de eficiencia normativa, como las describe Oelckers?	Sí	Sí	Sí
	El producto legal cumple con las características de operatividad administrativa con los interesados, como las describe Oelckers?	No	NA	Sí

continúa...

Criterio general	Criterio específico	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Reforma Constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Reforma constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	El producto legal cumple con las características de acercamiento con los interesados, como las describe Oelckers?	No	Sí	Sí
Inclusión de principios de Parlamento Abierto	¿Se incluye algún principio o característica de Parlamento Abierto durante la discusión en el Senado?	No	No	Sí

Fuente. Elaboración propia.

Esto se explica en gran medida por la capacidad que en esta evolución ha tenido el Congreso en su conjunto para crear marcos jurídicos que combinen en pragmatismo con la necesidad de establecer criterios mínimos y suficientes para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto se ha combinado con una madurez institucional para no hacer *tabula rasa* del pasado y más bien tener la capacidad y la visión estratégica para ir paulatinamente mejorando vacíos y defectos detectados durante la implementación de los diferentes productos legislativos.

Finalmente, fue precisamente el Senado el actor que lideró la consolidación de este sistema, a través de procesos de trabajo parlamentario innovador. El trabajo y apertura de las comisiones no sólo les permitió mejorar la calidad de los productos legislativos, sino que también fortaleció sus capacidades técnicas. Además, esta nueva forma de trabajar demostró que la apertura no sólo no vulnera y retrasa el trabajo político, sino que facilita las discusiones, promueve consensos y permite encontrar soluciones que no retrasen o nulifiquen la función de representación política que tiene el Senado y que tampoco disminuyan o resten importancia a sus funciones políticas.

Este breve recorrido histórico sustenta la hipótesis de este trabajo que asumió que, en un contexto de creciente pluralismo y complejidad de los problemas sociales, los parlamentos están obligados a mejorar sus capacidades técnicas para que el trabajo legislativo esté en mejores condiciones para resolver efectivamente los problemas públicos, garantizar el acceso a los servi-

cios y proteger los derechos fundamentales. Por otro lado, esta especialización también permite que los parlamentos puedan incorporar procesos de decisión abiertos, transparentes y participativos sin que eso implique una excesiva burocratización y dilación.

Sin duda estamos en un momento importante de consolidación democrática que, como vimos en este caso, permite conciliar diferencias, incluir distintos puntos de vista y mejorar las capacidades y resultados del trabajo de los gobiernos y, concretamente, del Senado.

### ¿Senado abierto?

El presente trabajo pretendió ser un ejercicio de análisis de las capacidades técnicas del Senado. Este análisis se basó primordialmente en la información disponible públicamente en la página del Senado, pues tenía como objetivo secundario valorar si la información que se publica cumple con principios de parlamento abierto. Al respecto, cabe señalar que la evolución en este sentido también es notoria. Mientras que para las dos primeras etapas analizadas en este documento la búsqueda de información histórica se torna complicada, la información disponible sobre el trabajo del Senado en la discusión de 2012 y 2013 es exhaustiva y de calidad.

No obstante, existen importantes áreas de oportunidad. Para encontrar la información de forma rápida el usuario debe conocer con exactitud las fechas de discusión de las iniciativas, las comisiones responsables de la elaboración de las minutas y dictámenes e incluso se requiere cierto conocimiento de los miembros de esas comisiones. Esto es un aspecto importante para tener en cuenta, pues la dificultad para encontrar estos datos precisos podría desincentivar al interesado y de una forma indirecta limitar su derecho de acceso a la información. Resulta algo contradictorio que, siendo precisamente el Senado el actor que lideró la que es la reforma más avanzada en el ámbito internacional en materia de acceso a la información, no cuente todavía con plataformas de datos abiertos y buscadores que faciliten, sistematicen y documenten sus decisiones de manera fácil, clara y sencilla.

### Referencias

- ALIANZA para el Parlamento Abierto. Principios de la Alianza para el Parlamento Abierto. Recuperado de [www.parlamentoabierto.mx/principios](http://www.parlamentoabierto.mx/principios) el 23 de septiembre de 2016.
- BOBBIO Roberto, N. M. y Pasquino, G. (1997). *Diccionario de Política*. 10ª. ed. en español. Trad. de R. Crisafio, A. García, M. Martí, M. Martín, J. Tula. México: Siglo XXI.
- DWORAK, F. (2013). El Parlamento Abierto y los retos de evaluación a los órganos legislativos. En E. Bohórquez. *La Ciudad de México. Hacia una*

- nueva relación con la ciudadanía: parlamento abierto. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. pp. 65-86.
- INSTITUTO Federal de Acceso a la Información Pública. (2007). *Reforma al artículo 6º constitucional el nombramiento de autoridades*. México: IFAI.
- LEY Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.
- LOOMIS, B. (2001). The Senate and the Executive Branch Appointments: An Obstacle Course on Capitol Hill? *The Brookings Review*. Vol. 19, Núm. 2. pp. 32-36.
- LÓPEZ Ayllón, S. (2004). La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal. En S. López Ayllón, H. Concha Cantú y L. Tacher Epelstein (coords.). *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: UNAM-Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID. pp. 1-38.
- LÓPEZ Ayllón, S. (coord.). (2006). *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM-IFAI.
- NEGRETTO, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. En *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 65. pp. 41-76.
- OELCKERS Camus, O. (1998). Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley. En *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*. Núm. XIX. pp. 435-456.
- SENADO de la República. LVIII Legislatura. (2002). *Diarios de los Debates*, Sesión Pública de la Comisión Permanente, 30 de abril.
- SENADO de la República. LX Legislatura. (2007). *Diarios de los Debates*. Sesión Pública Ordinaria. 24 de abril.
- SENADO de la República. (2012a). LXII Legislatura. *Diarios de los Debates*. Sesión Pública Ordinaria, 20 de diciembre.
- SENADO de la República. (2012b). LXII Legislatura. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de transparencia aprobado el 19 de diciembre de 2012, *Diarios de los Debates*, Sesión Pública Ordinaria, 20 de diciembre.
- SENADO de la República. (2013). LXII Legislatura. *Diarios de los Debates*. Sesión Pública Ordinaria, 20 de noviembre.
- TRANSPARENCIA Mexicana. (2014). *México aprueba reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública*. Publicado el 7 de febrero de 2014. Recuperado de <http://www.tm.org.mx/reforma-transparencia> el 25 de septiembre de 2016.

# El trabajo de la Mesa Directiva en el Senado de la República

---

LORENA VÁZQUEZ CORREA<sup>1</sup>

## Introducción

En este documento se presenta información sobre el órgano del Senado de la República encargado de programar y conducir los trabajos del Pleno: la Mesa Directiva. En el primer apartado se aborda la normativa referente a la organización y funcionamiento de la misma, así como la evolución de su diseño institucional a través de los años. En el segundo apartado se sistematiza el trabajo de dicho órgano y las iniciativas presentadas en la materia durante la LXIII Legislatura. Finalmente, se aborda la organización de las mesas directivas en los congresos locales mexicanos y de las cámaras altas de los congresos bicamerales de América Latina. Cabe enfatizar que el periodo de estudio es el Primer año y el Primer periodo ordinario del Segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura en el Senado de la República.

## De la organización y funcionamiento de la Mesa directiva en la Cámara de Senadores

El Senado de la República, como cualquier otra institución, para cumplir con las tareas que le corresponden se organiza a partir de una estructura que regula los procedimientos, jurisdicciones, relaciones de coordinación, delegación y monitoreo, así como la adscripción y funciones de las dependencias y unidades de apoyo que prestan servicios parlamentarios, administrativos y técnicos (Shepsle, 2010). Además, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), en el Senado participan diferentes órganos legislativos con funciones especiales: el Pleno, la Mesa Directiva del Senado de la República, la Junta de Coordinación Política, las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios (LOCGEUM, art. 60).

La Mesa Directiva es el órgano encargado de programar y conducir los trabajos de los plenos de los congresos. Su importancia radica en que en el Poder Legislativo se dan cita diferentes actores con diversas posturas, por lo que se requiere de una instancia imparcial que conduzca las sesiones y las votaciones en un marco de respeto y civilidad, que represente institucionalmente

---

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo fue publicada por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

a la asamblea y que garantice los derechos de todos los legisladores al uso de la palabra, a fin de que todas las posturas puedan ser expuestas (Dworak, s.f.).

En el Senado mexicano, la Mesa Directiva se elige en la sesión constitutiva el 29 de agosto del año de los comicios federales para el primer año de ejercicio de la legislatura y, para los años subsiguientes, dentro de los diez días anteriores a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso (LOCGEUM, arts. 59-60). Reglamentariamente, dicho órgano se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios electos por mayoría absoluta de los senadores. Además, permanece en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos (LOCGEUM, art. 62).

La LOCGEUM establece que la Mesa Directiva debe regir su desempeño bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. Dentro de sus facultades se encuentran presidir los debates y votaciones del Pleno, determinar el trámite de los asuntos, formular el orden del día para las sesiones, conducir las relaciones con la Cámara de Diputados, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los estados, la diplomacia parlamentaria, así como asignar los recursos humanos, materiales, financieros y locales que correspondan a los grupos parlamentarios (LOCGEUM, art. 66).

Además de las anteriores, el Reglamento del Senado (art. 27) otorga a la Mesa Directiva facultades para aprobar las comisiones oficiales para atender invitaciones formuladas la Cámara; autorizar el uso del salón de sesiones del Pleno y de las demás instalaciones para la realización de actos oficiales y de carácter educativo o cultural, así como conocer de las faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en que incurran los senadores, a fin de participar en la aplicación de las sanciones correspondientes. Por su parte, la LOCGEUM (art. 66) distingue entre las funciones que son ejercidas individualmente por el presidente de la Mesa, así como las que son ejercidas de manera colegiada, como se ilustra en la tabla 1.<entra tabla 1>

**Tabla 1. Facultades de la Mesa Directiva en el Senado mexicano.**

Facultades de ejercicio individual del presidente	Facultades de ejercicio colegiado
Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos conforme a la Constitución, a esta ley y al reglamento correspondiente.	Formular y cumplir el orden del día para las sesiones [...] de conformidad con las disposiciones reglamentarias.
Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.	Asignar los recursos humanos, materiales, financieros y locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

continúa...

Facultades de ejercicio individual del presidente	Facultades de ejercicio colegiado
Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.	Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se registrará, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos.
Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión y los Poderes de los estados, así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.	Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara.
Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.	Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables.
Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al titular del Poder Ejecutivo federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes.	

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 66. Recuperado de <https://goo.gl/Byp2dc> el 5 de diciembre de 2016.

El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Senadores y su representante jurídico. Entre sus atribuciones se encuentran abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; dar curso a los asuntos turnados, conducir los debates y aplicar el reglamento correspondiente; firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara y, en su caso, con el presidente y un secretario de la legisladora las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara. Cabe señalar que, en todo momento, las decisiones del presidente del Senado se subordinan al voto del Pleno de la cámara (LO-CGEUM, art. 67).

Por su parte, los vicepresidentes asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales. Los secretarios apoyan en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno, como pasar lista de asistencia, desahogar los trámites legislativos que les correspondan, firmar las leyes, decretos y acuerdos expedidos por la misma, recoger y computar las votaciones, presentar al Pleno una relación de los asuntos turnados a las comisiones, extender y firmar las actas de las sesiones, leer los documentos listados en el orden del día, actualizar los

expedientes de los asuntos recibidos, vigilar la impresión del Diario de Debates, entre otras (LOCGEUM, art. 67).

### ***Evolución histórica del diseño institucional***

En México el diseño formal que regula la operación de las mesas directivas ha variado muy poco en el tiempo. A partir del Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, dicho órgano se integraba por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, quienes duraban en su encargo un mes. En el mismo tenor, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934, señaló que el órgano directivo se constituía por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, quienes duraban en su encargo un mes, sin posibilidad de reelección durante un año legislativo.

Fue hasta la reforma de 1977 que se incluyó una modificación fundamental al artículo 70 de la Constitución, al adicionar un párrafo según el cual el Congreso debía expedir una ley para regular su estructura y funcionamiento internos. Esta modificación dio origen a que tanto los diputados como los senadores integrantes de la L Legislatura (1976-1979) participaran en la elaboración de la correspondiente iniciativa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El objetivo era garantizar el libre ejercicio de los derechos de las minorías políticas para que su presencia se tradujera en un auténtico pluralismo político en el Congreso mexicano. Al redactar el Proyecto de Ley Orgánica, los grupos minoritarios de oposición insistieron en que se les reconociera su derecho a formar parte de la Gran Comisión para tener acceso al gobierno real de la Cámara, pues ésta fungía como el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo. No obstante, dichas aspiraciones de las minorías fueron frustradas al mantener la integración de la misma en los términos establecidos en el Reglamento de 1934. Así, se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1979 (Garavito, 2005).

Posteriormente, en 1998 distintos actores presentaron diversas iniciativas para reformar dicha ley.<sup>2</sup> El resultado fue la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 3 de septiembre de 1999. Uno de sus principales objetivos fue buscar la creación de contrapesos capaces de evitar el retorno a la concentración del poder en un solo partido. Para ello se amplió el catálogo de facultades de la Mesa Directiva, al tiempo que se

---

<sup>2</sup> En 1994 se incorporaron algunos ajustes a la LOCGEUM que modificaron la organización de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el Senado de la República se mantuvo sin cambios en su estructura en dicha reforma.

mantuvieron estables las asignadas a la Junta de Coordinación Política. Para la integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se estableció que debía contar con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula, los cuales permanecen en su ejercicio un año legislativo con posibilidad de reelección. Para la Cámara de Diputados se dispuso que la Mesa Directiva debía elegirse o removerse por el voto de las dos terceras partes del Pleno e integrarse por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Asimismo, se le asignó la tarea de elaborar el orden del día del Pleno, formular el programa legislativo y decidir los procedimientos de debate, a fin de facilitar su labor arbitral y, en consecuencia, de invalidar los recelos de sesgo político reclamados por las minorías (Garavito, 2005).

**Tabla 2. Cambios incorporados en 1999 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

Cámara de Diputados Artículos 17 y 18	Cámara de Senadores Artículo 62
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.</li> <li>2. La Cámara elegirá a la Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. [...]</li> <li>3. Para la elección de la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios postularán a quienes deban integrarla [...]</li> <li>4. En la formulación de la lista [...] los grupos parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.</li> <li>2. La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos.</li> </ol>

*Fuente:* Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1999. Recuperado de <https://goo.gl/MpVYIV> el 5 de diciembre de 2016.

De acuerdo con Luisa Béjar (2010), la Ley Orgánica del Congreso General aprobada en 1999 acreditó el afianzamiento del pluralismo político en ambas cámaras del Congreso mexicano y puso fin a la anterior hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, en 2006 el escenario político-electoral para renovar el Poder Ejecutivo federal estuvo marcado por la alta competitividad en los comicios, los cuales derivaron en un marcado pluralismo político, lo que se reflejó, entre otros aspectos, en enmiendas al

entramado institucional del Congreso de la Unión, a fin de lograr que la norma se adecuara a la negociación coyuntural al privilegiar el control ejercido por los coordinadores de los grupos parlamentarios. En este escenario, en 2006 se reformó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos al ampliar el número de secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a fin de incorporar a todos los partidos políticos y así evitar sospechas de parcialidad en el Pleno.<sup>3</sup> Asimismo, se estableció que el órgano podría tomar sus decisiones por mayoría privilegiando los votos de los vicepresidentes. Por último, se dispuso que la presidencia debía recaer en un integrante de los tres grupos parlamentarios mayoritarios distinto del grupo parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política. Cabe señalar que el diseño relativo a la integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores permanece vigente desde el año 1999.

**Tabla 3. Cambios incorporados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en la LX Legislatura (2006-2009).  
Cámara de Diputados**

Reformas	Objetivos buscados
<p><i>Mesa Directiva</i></p> <p>a) Se incrementa el número de los secretarios que conforman la Mesa Directiva hasta asegurar la representación de todos los partidos.</p> <p>b) Se dispone que de no ser posible que las decisiones de ese órgano se tomen por consenso, se haga por mayoría con el voto ponderado de sus tres vicepresidentes.</p> <p>c) Se establece que su presidencia recaiga en un integrante de los tres grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no hayan ejercido.</p>	<p><i>Mesa Directiva</i></p> <p>a) Evitar sospechas de parcialidad en la conducción de las sesiones del Pleno y asegurar la aceptación de la reforma por parte de los partidos más pequeños.</p> <p>b) Prevenir salidas legales para posibles conflictos, diferenciando el peso en la participación de las tres fórmulas principales.</p> <p>c) Impedir la designación de un miembro del PRD como presidente de la Mesa Directiva para hacer posible la toma de protesta del nuevo Ejecutivo.</p>

*Fuente:* Béjar Algazi, L. (2010). De la centralización y la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión. En *Foro internacional*, Vol. L, Núm. 1, p. 138. Recuperado de <https://goo.gl/PGO04z>.

### ***Integración por sexo en la Mesa Directiva***

Un aspecto a considerar es la participación de las mujeres legisladoras en la integración de los órganos directivos del Senado de la República. El año 2000 fue la última vez que una mujer ocupó la presidencia de la Mesa Directiva en el Senado: María de los Ángeles Moreno Uriegas, del 1 de noviembre de 1999 al 31 de agosto del 2000 (Tabla 4). Asimismo, el porcentaje más alto de mujeres integrantes de la Mesa Directiva entre 1999 y 2016 fue durante la pre-

<sup>3</sup> Sin embargo, dicha reforma no modificó lo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.

sidencia del senador Pablo Escudero Morales (2016-2017), del Partido Verde Ecologista de México con 67%, seguido de la del senador Raúl Cervantes Andrade del Partido Revolucionario Institucional (2013-2014), con 63% de participación de mujeres en dicho órgano de dirección. Destacan también las presidencias de los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera (2006-2007), Ernesto Cordero Arroyo (2012-2013) y Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (2014-2015), todas ellas integradas paritariamente por hombres y mujeres. Aunado a lo anterior, de las 18 mesas directivas que han ejercido funciones en el periodo de 1999 a 2017, el PRI presidió dicho órgano en ocho ocasiones, el PAN en siete, el PRD en dos y el PVEM en coalición con el PRI en una ocasión, lo cual refleja la pluralidad política que ha permeado en el Senado, así como la predominancia de los grupos parlamentarios mayoritarios en la dirección de la misma.

**Tabla 4. Integración de la Mesa Directiva en el Senado de la República (1999-2016)**

Periodo	Presidencia	Partido	Total de integrantes	Número de mujeres	% de mujeres
1999-2000	María de los Ángeles Moreno Uriegas	PRI	7	3	43
2000-2001	Enrique Jackson Ramírez	PRI	8	3	38
2001-2002	Diego Fernández de Cevallos Ramos	PAN	8	3	38
2002-2003	Enrique Jackson Ramírez	PRI	8	3	38
2003-2004	Enrique Jackson Ramírez	PRI	8	3	38
2004-2005	Diego Fernández de Cevallos Ramos	PAN	8	3	38
2005-2006	Enrique Jackson Ramírez	PRI	8	3	38
2006-2007	Manlio Fabio Beltrones Rivera	PRI	8	4	50
2007-2008	Santiago Creel Miranda	PAN	8	2	25
2008-2009	Gustavo Enrique Madero Muñoz	PAN	8*	3	38
2009-2010	Carlos Navarrete Ruiz	PRD	8	2	25
2010-2011	Manlio Fabio Beltrones Rivera	PRI	8	1	13
2011-2012	José González Morfín	PAN	8	1	13
2012-2013	Ernesto Javier Cordero Arroyo	PAN	8*	4	50
2013-2014	Raúl Cervantes Andrade	PRI	8*	5	63
2014-2015	Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta	PRD	8*	4	50

continúa...

Periodo	Presidencia	Partido	Total de integrantes	Número de mujeres	% de mujeres
2015-2016	Roberto Gil Zuarth	PAN	9*	4	38
2016-2017	Pablo Escudero Morales	PVEM	9*	6	67

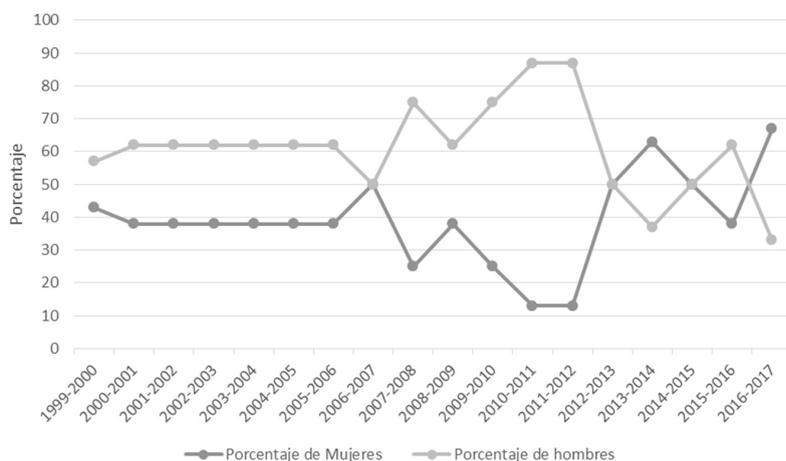
\*En algunos casos, después de la sesión de instalación de la Mesa se integró un secretario más a la misma, a fin de apoyar en el cumplimiento de sus funciones.

Nota: En cada caso se consultó la sesión de instalación de la Mesa Directiva de cada año legislativo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario de los Debates del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/sGFqdx> el 24 de noviembre de 2016.

En la figura 1 se ilustra la diferencia relativa por sexo en la integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores durante el periodo de 1999 a 2017.

**Figura 1. Distribución relativa por sexo en la integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores 1999-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en el Diario de los Debates del Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/sGFqdx> el 24 de noviembre de 2016.

## El trabajo de la Mesa Directiva durante la LXIII Legislatura en el Senado

Durante la LXIII Legislatura, la Mesa Directiva emitió 83 Acuerdos parlamentarios<sup>4</sup> (Anexo 2), los cuales consisten en resoluciones que se toman al interior de la misma, a fin de exponerse al Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación, o para establecer lineamientos o disposiciones donde la legislación es limitada o nula. De acuerdo con la LOCGEUM, el Reglamento

<sup>4</sup> Con corte al 13 de diciembre de 2016.

para el Gobierno Interior del Congreso General y el Reglamento del Senado, los acuerdos deben tener el consenso de los grupos parlamentarios representados y apegarse a las prácticas parlamentarias vigentes.

En este tenor, en el Anexo 2 se sistematizan los acuerdos de la Mesa Directiva del Senado durante el primer año y el primer periodo ordinario del Segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, los cuales consistieron en resoluciones referentes a la integración del Instituto Belisario Domínguez; acuerdos relativos a reuniones de diplomacia parlamentaria, lineamientos para regular el debate en torno a temas de la agenda parlamentaria, para regular la aprobación de viajes, para normar los procedimientos de selección de cargos, concluir asuntos que no recibieron dictamen, realizar sesiones solemnes, entre otros, cuya importancia consiste en dar respuesta de manera ágil al dinamismo del quehacer legislativo.

### ***Iniciativas de reforma a la LOCGEUM. Mesas directivas del Congreso***

En relación con la integración y facultades de las mesas directivas de las cámaras de Diputados y Senadores, se han presentado once iniciativas de reforma a la LOCGEUM, durante lo que va de la LXIII Legislatura –septiembre de 2015 a diciembre de 2016– (Sistema de Información Legislativa). No obstante, sólo dos de éstas se presentaron en el Senado como Cámara de origen: una por parte de la senadora Martha Tagle Martínez y otra conjunta de las senadoras Diva Hadamira Gastélum Bajo y Angélica de la Peña Gómez (Anexo 1).

La iniciativa de la senadora Martha Tagle (2015) plantea que los legisladores independientes y sin grupo parlamentario enfrentan dificultades en su labor en el Congreso, pues se acota su presencia en el uso de la tribuna al estar reservados para los grupos parlamentarios, se les excluye de las comisiones y sólo pueden participar en las que se les abre espacio, sin posibilidad de presidir o formar parte de la junta directiva de alguna de ellas, entre otros aspectos. Por ello, propone reformar diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el Pleno considere las solicitudes enviadas por los diputados y senadores independientes y sin grupo parlamentario para la integración de la Mesa Directiva de sus respectivas cámaras (Anexo 1).

Por su parte, la iniciativa de las senadoras Diva H. Gastélum y Angélica de la Peña (2016) señala que, derivado de los tratados internacionales de los que México es parte, es indispensable asegurar la representación de las mujeres, no sólo en los cargos de representación popular, sino en todos aquellos espacios de adopción de decisiones. Para ello, propone adicionar un párrafo al artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la paridad de género en la integración de la Mesa Directiva del Senado de la República, al establecer que cuando la presidencia del

órgano sea ocupada por un hombre, dos vicepresidencias deberán ser ocupadas por senadoras y viceversa (Anexo 1).

## **Las mesas directivas en otros Congresos**

### ***Congresos locales mexicanos***

En la actualidad, los 32 congresos locales de nuestro país cuentan con una serie de mecanismos y una estructura interna que les permite institucionalizarse y llevar a cabo sus funciones legislativas. Los órganos especializados de los congresos locales son, entre otros, el Pleno, la Mesa Directiva, grupos parlamentarios, comisiones, Junta de Coordinación Política y diputación permanente, o equivalentes.

Así como en el Congreso federal, las mesas directivas de los congresos locales se encargan de programar y conducir los trabajos del Pleno. Sin embargo, su diseño formal varía tanto en número de integrantes como en la duración del cargo. La mayoría de las mesas de entidades federativas se integra de cuatro a siete miembros. Las mesas directivas de los Congresos locales con menos integrantes son Colima y Veracruz (dos y tres, respectivamente); las que tienen mayor número son Oaxaca (ocho), Chihuahua y Ciudad de México con nueve cada una. En relación con la duración en el cargo, éstos varían desde un mes, como en Colima, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Sonora y Zacatecas; hasta un año legislativo como en Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz (tabla 5).

**Tabla 5. Mesas directivas en los congresos locales mexicanos**

<b>Entidad</b>	<b>Magnitud de la Cámara</b>	<b>Núm. de integrantes de la Mesa Directiva</b>	<b>Duración en el cargo</b>
Aguascalientes	27	5	1 periodo ordinario de sesiones
Baja California	25	5	1 periodo ordinario de sesiones
Baja California Sur	21	4	1 periodo ordinario de sesiones
Campeche	35	7	1 periodo ordinario de sesiones
Coahuila	25	7	1 año legislativo
Chiapas	42	7	1 año legislativo
Chihuahua	33	9	1 año legislativo
Colima	25	2	1 mes
Ciudad de México	66	9	1 mes
Durango	30	6	1 mes

continúa...

Entidad	Magnitud de la Cámara	Núm. de integrantes de la Mesa Directiva	Duración en el cargo
Guanajuato	36	5	1 periodo ordinario de sesiones
Guerrero	46	7	1 año legislativo
Hidalgo	30	6	1 mes
Jalisco	39	7	4 meses
Estado de México	75	6	1 año el presidente y el resto un mes
Michoacán	40	5	1 año legislativo
Morelos	30	4	1 año legislativo
Nayarit	30	4	Presidente y vicepresidente: 1 mes Secretario y prosecretario: 1
Nuevo León	42	5	1 año legislativo
Oaxaca	42	8	1 año legislativo
Puebla	41	6	6 meses
Querétaro	25	4	6 meses
Quintana Roo	25	4	Presidente y vicepresidente: 1 mes Secretario y prosecretario: 1 año
San Luis Potosí	27	7	1 año legislativo
Sinaloa	40	7	2 periodos de sesiones
Sonora	40	4	1 mes
Tabasco	35	4	1 periodo de sesiones
Tamaulipas	34	4	1 periodo de sesiones
Tlaxcala	32	6	1 periodo de sesiones
Veracruz	50	3	1 año legislativo
Yucatán	25	4	1 periodo de sesiones
Zacatecas	30	4	1 mes

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las leyes orgánicas y reglamentos internos de los Congresos locales mexicanos. Recuperado de los sitios web oficiales de cada Congreso el 26 de octubre de 2016.

### **Congresos bicamerales en América Latina**

Además de nuestro país, en América Latina los países con congresos bicamerales son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En relación con el diseño formal referente a la elección de las autoridades en la Cámara alta, se observa que varían de país en país. En el Senado de Argentina, por ejemplo, la directiva se integra por el vicepre-

sidente de la nación, quien es el presidente del mismo, pero únicamente tiene voto en caso de empate. Por su parte, los senadores nombran por mayoría absoluta a un presidente provisional, un vicepresidente, un vicepresidente primero y un vicepresidente segundo, quienes permanecen en su encargo hasta el 28 de febrero del año siguiente a su elección, o hasta que se elijan nuevas autoridades. El presidente provisorio sólo ejerce funciones en caso de ausencia del vicepresidente o cuando éste ejerce las funciones de presidente de la nación (Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, arts. 2-7).

En la Cámara de Senadores del Estado Plurinacional de Bolivia, la directiva se conforma por un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios electos en votación secreta y por mayoría absoluta. Sus funciones duran un año legislativo y se reúnen obligatoriamente por lo menos dos veces al mes. A fin de asegurar la participación y pluralidad política, la directiva de la Cámara está conformada mínimamente por dos miembros del bloque de la minoría. Es decir, el presidente, primer vicepresidente, el primero y tercer secretario corresponden al bloque de mayoría, mientras que el segundo vicepresidente y el segundo secretario corresponden al bloque de minoría (Organización Legislativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional).

En el Senado federal de Brasil, de acuerdo con el *Regimiento Interno: Resolução número 93 de 1970* (art. 3), la Comisión directora se compone por un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios electos por voto secreto y mayoría de los senadores presentes. Duran en el cargo dos años con imposibilidad de reelección en el periodo inmediato posterior y en su integración se privilegia la participación de las representaciones partidarias más numerosas.

En el Senado de la República de Chile las autoridades son el presidente y vicepresidente electos en la primera sesión del periodo legislativo con un *quorum* de la tercera parte de sus miembros por mayoría absoluta de los senadores presentes. En ausencia del presidente, el vicepresidente ejerce sus funciones y, a falta de ambos, se elige un senador para ejercer las funciones correspondientes (Reglamento del Senado, arts. 3 y 21).

En Colombia la Mesa Directiva del Senado de la República se integra por un presidente y dos vicepresidentes, electos por un periodo de un año y sin posibilidad de reelección durante la misma legislatura. Además, se establece que las minorías tendrán participación en la primera vicepresidencia a través del partido o coalición mayoritaria entre las minorías (Reglamento del Congreso).

La Mesa Directiva del Senado en Paraguay se integra por un presidente y dos vicepresidentes electos por mayoría absoluta en votación nominal entre el 15 y 31 de marzo de cada año. Ambos duran en sus funciones hasta el 30 de junio del año siguiente y podrán ser reelectos. Además, el Senado elige tres secretarios parlamentarios, que permanecen en su encargo hasta el 31 de

marzo del año siguiente al de su elección con posibilidad de reelegirse (Reglamento Interno de la Cámara, arts. 11 y 36).

En el Senado de República Dominicana el bufete directivo está compuesto por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios electos por mayoría de votos por un periodo de un año. Las candidaturas se presentan en fórmula por los voceros de cada partido o grupo político representado. En caso de empate, se somete a votación otra vez entre las fórmulas empatadas. En caso de que no haya decisión, la elección se realiza por sorteo (Reglamento Interno del Senado).

La Cámara de Senadores de Uruguay es presidida por el vicepresidente de la república, quien tiene voz y voto y ejerce su función por todo el periodo de su mandato ejecutivo. Además, se eligen tres vicepresidentes y un presidente *ad hoc* para los casos en que el presidente deba ausentarse y no se encuentren presentes ninguno de los vicepresidentes. Además, los vicepresidentes podrán ser designados tanto para las Comisiones Permanentes como para las Especiales e Investigadoras (Reglamento de la Cámara de Senadores, art. 17).

**Tabla 6. Mesas directivas en la Cámara Alta de los Congresos bicamerales de América Latina.**

País	Magnitud de la Cámara Alta	No. De integrantes de la Mesa Directiva	Duración en el cargo
Argentina	72	5	Presidente: 4 años Los demás: 1 año
Bolivia	36	6	1 año
Brasil	81	7	2 años
Chile	38	2	Un periodo legislativo: 4 años
Colombia	102	3	1 año
México	128	8	1 año
Paraguay	45	3	1 año
República Dominicana	32	4	1 año
Uruguay	31	4	Presidente: 5 años Vicepresidentes: 1 año

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las Leyes orgánicas y Reglamentos internos de las Cámaras Altas de cada país, consultados por última vez el 8 de diciembre de 2016.

## Consideraciones finales

Las mesas directivas de los congresos son órganos cuya importancia radica en conducir el trabajo del Pleno de manera efectiva e imparcial. En este tenor, en el presente trabajo se observó que la evolución en el diseño institucional mexicano responde a la necesidad de garantizar el respeto a la pluralidad po-

lítica representada en ambas cámaras del Congreso de la Unión. En relación con las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se identificó que un área de oportunidad en el entramado institucional y las prácticas parlamentarias es la inclusión de los legisladores sin grupo parlamentario, así como de las mujeres legisladoras a través de cuotas de género en la integración de las mesas directivas del Congreso, a fin de que dicho órgano refleje la pluralidad política representada en el Poder Legislativo.

Finalmente, se mostró que los diseños institucionales que regulan el funcionamiento de las mesas directivas varían a nivel local y en la Región Latinoamericana, tanto en el número de integrantes como en las funciones, tiempo de duración en el cargo y métodos de selección. Así, se encuentran normativas como las de Colima, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Sonora y Zacatecas en que las mesas directivas duran un mes en el cargo; hasta otras como Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz donde duran un año legislativo. Por su parte, en los congresos bicamerales latinoamericanos destacan los casos de Argentina y Uruguay, en que el vicepresidente de la República ocupa el cargo de presidente del Senado. En el primer caso el presidente únicamente tiene voto en caso de empate en una votación; mientras que en el segundo tiene voz y voto y ejerce su función por todo el periodo de su mandato. Asimismo, la mayoría de los países analizados contempla la duración del cargo durante un año legislativo, excepto los casos de Brasil y Chile en donde ejercen sus funciones dos y cuatro años, respectivamente.

## Referencias

- ACUERDOS de la Mesa Directiva, Senado de la República, LXIII Legislatura. Recuperado de <https://goo.gl/QL1d46> el 13 de diciembre de 2016.
- BÉJAR Algazi, L. (2010). De la centralización y la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión. En *Foro internacional*, Vol. L, Núm. 1. Recuperado de <https://goo.gl/PGO04>.
- DWORAK, F. *¿Por qué son importantes las mesas directivas del Congreso?* Recuperado de <https://goo.gl/RpcHAL> el 29 de noviembre de 2016.
- GARABITO Martínez, J. (2005). Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En *Quórum Legislativo*, Núm. 81, abril-junio. Recuperado de <https://goo.gl/DkkJ2l> el 24 de noviembre de 2016.
- GASTÉLUM Bajo, D. y De la Peña Gómez, A. (2016). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al numeral 1 del artículo 62 y se reforman los numerales 1 y 3 del artículo 81 de la Ley Orgánica

- del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://goo.gl/j7SgKm> el 8 de diciembre de 2016.
- LEY Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC-GEUM). Recuperado de <https://goo.gl/Byp2dc> el 5 de diciembre de 2016.
- ORGANIZACIÓN Legislativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Senadores, Directiva, Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de <https://goo.gl/09TBcS> el 30 de noviembre de 2016.
- REGIMIENTO Interno: Resolução núm. 93 de 1970, Brasilia, Senado Federal, 2015, artículo 3, Brasil. Recuperado de <https://goo.gl/jFli7n> el 30 de noviembre de 2016.
- REGLAMENTO de la Cámara de Senadores de la Nación, artículos 2-7, Argentina. Recuperado de <https://goo.gl/icniWl> el 30 de noviembre de 2016.
- REGLAMENTO de la Cámara de Senadores, artículo 17, Uruguay. Recuperado de <https://goo.gl/gwGT5Y> el 30 de noviembre de 2015.
- REGLAMENTO del Senado, Secretaría del Senado, texto actualizado al 2 de septiembre de 2015, artículos 3 y 21, Chile. Recuperado de <https://goo.gl/mfnpFj> el 30 de noviembre de 2016.
- REGLAMENTO Interno de la Cámara, Artículos 11 y 36, Paraguay. Recuperado de <https://goo.gl/0SedJy> el 30 de noviembre de 2016.
- REGLAMENTO Interno del Senado, República Dominicana. Recuperado de <https://goo.gl/fkBgXI> el 30 de noviembre de 2015.
- SHEPSON, K. A. (2010). *Analyzing Politics*. 2a. ed. Nueva York: W. Norton y Company.
- SISTEMA de Información Legislativa. Recuperado de <https://goo.gl/CfIHT9> el 8 de diciembre de 2016.
- TAGLE Martínez, M. (2015). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos a la Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <https://goo.gl/ZFjjTk> el 7 de noviembre de 2016.

### Anexo 1. Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las mesas directivas del Congreso mexicano, LXIII Legislatura

Núm.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Objeto	Presentada en	Presentada por	Turnado a	Estatus
1	Iniciativa	Que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	La iniciativa tiene por objetivo garantizar la inclusión y participación igualitaria de diputados y senadores independientes y sin partido. Entre lo propuesto destaca considerar las solicitudes de dichos legisladores para: 1. La elección de la Mesa Directiva de la Cámara; 2. La conformación de la JUCOPO; 3. La asignación de recursos humanos, materiales y financieros; y, 4. La integración de comisiones legislativas. Para ello modifica los artículos 15, 17, 18, 26, 30, 34, 43, 60, 77, 78, 104 y 117 de la ley.	Cámara de Senadores 10/11/2015	Sen. Martha Angélica Tagle Martínez Sin Partido	1. Senado-Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.-Para dictamen 2. Senado -Estudios Legislativos-Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen
2	Iniciativa	Que reforma el artículo 18 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	La iniciativa tiene por objetivo establecer que en la composición de la Mesa Directiva se deberá observar que la representación de legisladoras y legisladores se refleje paritariamente.	Cámara de Diputados 01/03/2016	Dip. Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda PRI	1. Diputados-Reglamentos y Prácticas Parlamentarias-Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen

continúa....

Núm.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Objeto	Presentada en	Presentada por	Turnado a	Estatus
3	Iniciativa	Que reforma la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	La iniciativa tiene por objetivo precisar la integración de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente. Para ello propone: 1. Establecer que la misma contará con tres vicepresidentes; y, 2. Determinar que los mismos podrán ser elegidos de cualquiera de las dos cámaras, sin importar la sede donde se lleven a cabo las sesiones de la Comisión Permanente. Para tal fin modifica los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Comisión Permanente (Turnado a Diputados) 24/08/2016	Órgano de Gobierno: Mesa Directiva de la Comisión Permanente LXIII Año I 2º Receso (29/04/2016-31/08/2016)	1. Diputados-Reglamentos y Prácticas Parlamentarias-Para dictamen	Pendiente en Comisiones de Cámara de origen
4	Iniciativa	Que adiciona un párrafo segundo al numeral 1 del artículo 62 y se reforman los numerales 1 y 3 del artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	La iniciativa tiene por objetivo garantizar la paridad de género en la integración de la Mesa Directiva del Senado. Para ello propone: 1. Establecer que cuando la presidencia sea ocupada por un hombre, dos vicepresidencias sean ocupadas por senadoras y viceversa; y, 2. Incorporar un lenguaje incluyente para hacer referencia a los miembros de la JUCOPO.	Cámara de Senadores 22/09/2016	Angélica de la Peña Gómez PRD Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo PRI	1. Senado-Reglamentos y Prácticas Parlamentarias-Para dictamen 2. Senado-Estudios Legislativos-Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen

continúa....

El trabajo de la Mesa Directiva en el Senado de la República

Núm.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Objeto	Presentada en	Presentada por	Turnado a	Estatus
5	Iniciativa	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento de la Cámara de Diputados	La iniciativa tiene por objetivo fortalecer la participación de las comisiones especiales. Entre lo propuesto destaca: 1. Establecer que será facultad del presidente de la Mesa Directiva procurar hacer participe a dichas comisiones en lo que el asunto sea legislativo, turnando asuntos para su opinión en el proceso de dictamen [...]. Para tal fin modifica los artículos 23 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y, 3, 66, 69 y 72 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	Cámara de Diputados 04/11/2015	Dip. Claudia Edith Anaya Mota PRI	1. Diputados-Régimen, Reclamientos y Prácticas Parlamentarias -Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen
6	Iniciativa	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento de la Cámara de Diputados	La iniciativa tiene por objetivo regular la participación de los diputados independientes en la Cámara de Diputados. Entre lo propuesto destaca: 1. Establecer que, en caso de que algún diputado o diputada independiente quiera formar parte de la Mesa Directiva, la petición la formulará por escrito a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) para que esta resuelva; 2. Señalar que dichos legisladores tendrán voz pero no voto en las reuniones de la Mesa Directiva y sólo en los casos de que sean integrantes de esta; 3. Referir que para la integración de las comisiones, la JUCOPO deberá considerar las peticiones por escrito que realicen los diputados y	Cámara de Diputados 08/09/2015	Dip. Gabriela Ramírez Ramos PAN	1. Diputados-Régimen, Reclamientos y Prácticas Parlamentarias -Para dictamen	Publicado en DOF el 18 de diciembre de 2015

continúa...

Núm.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Objeto	Presentada en	Presentada por	Turnado a	Estatus
7	Iniciativa	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	<p>Las diputadas independientes y en las que manifiesten pertenecer; 4. Indicar que será derecho de estos proponer la incorporación de asuntos para ser considerados en la agenda política y efemérides; 5. Determinar que la presentación de sus iniciativas se harán directamente ante la JUCOPO; 6. Establecer que en las diversas discusiones podrán disponer del tiempo que corresponda para exponer su postura; y, 7. Enfatizar que contarán con el derecho de formulación de la pregunta parlamentaria.</p> <p>Para ello se modifican los artículos 17, 21, 29, 30 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, 24, 27, 102, 104, 105, 113, 130, 193, 194, 221 y 230 del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p>	Cámara de Diputados 15/12/2015	Dip. Otniel García Navarro PRI	1. Diputados-Régimen, Reclamos y Prácticas Parlamentarias -Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen

continúa...

El trabajo de la Mesa Directiva en el Senado de la República

Núm.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Objeto	Presentada en	Presentada por	Turnado a	Estatus
8	Iniciativa	Que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	La iniciativa tiene por objetivo implementar la paridad de género en sus dimensiones vertical como horizontal, en la conformación de órganos de gobierno, comisiones y comités del Congreso de la Unión. Para ello modifica los artículos 15, 17, 43, 46, 57, 60, 62, 72, 81, 101, 104, 114, 117 y 118 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Diputados 22/09/2015	Dip. Hortensia Aragón Castillo	1. Diputados-Regímenes y Prácticas Parlamentarias -Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen
9	Iniciativa	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento de la Cámara de Diputados	La iniciativa tiene por objeto ampliar las prohibiciones y las sanciones a las que serán acreedores los legisladores. Entre lo propuesto destaca: 1. Indicar que estará prohibido para los diputados: a) realizar dentro del recinto legislativo cualquier acto que obstruya o perjudique el correcto trabajo de la Mesa Directiva del Pleno o juntas directivas de las comisiones [...]. Para tal fin modifica los artículos 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 36 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	Cámara de Diputados 15/12/2015	Dip. Omar Noé Bernardino Vargas  PVEM	1. Diputados-Regímenes, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias -Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen

continúa....

Núm.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Objeto	Presentada en	Presentada por	Turnado a	Estatus
10	Iniciativa	Que reforma y adiciona los artículos 23, 45 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	La iniciativa [...] propone 1. Facultar al presidente de la Mesa Directiva para: i) remitir a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como a los órganos autónomos, las proposiciones con punto de acuerdo para su atención; y, ii) dirigirse oficialmente en queja al presidente de la República o a los titulares de las dependencias o entidades a su cargo, así como a los titulares de los órganos autónomos, cuando se omita responder a estas [...]	Cámara de Diputados 15/11/2016	Dip. Renato Josafat Molina Arias MORENA	1. Diputados-Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias- Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen
11	Iniciativa	Que reforma y adiciona los artículos 19 bis, 60 y 64 bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	La iniciativa tiene por objeto establecer que el presidente del Comité de Decanos de cada cámara deberá tomar protesta al presidente de la Mesa Directiva durante las sesiones preparativas de una legislatura.	Cámara de Diputados 25/10/2016	Dip. Claudia Edith Anaya Mota	1. Diputados-Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias- Para dictamen	Pendiente en comisiones de Cámara de origen

Fuente: Sistema de Información Legislativa. Recuperado de <https://goo.gl/CfHt9> el 8 de diciembre de 2016.

**Anexo 2. Acuerdos de la Mesa Directiva, Senado de la República, LXIII Legislatura**

Núm.	Denominación	Fecha de publicación	Estatus
1	Para la designación del presidente del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez	31 de agosto de 2015	Aprobado
2	Elección de Mesa Directiva para el primer año de ejercicio constitucional de la LXIII Legislatura	31 de agosto de 2015	Aprobado
3	Para realizar sesión solemne en la que se recibirá la visita del secretario general de la Organización de Estados Americanos	3 de septiembre de 2015	Aprobado
4	Por el que se designa a la senadora Maritha Palafox Gutiérrez como secretaria de la Mesa Directiva	3 de septiembre de 2015	Aprobado
5	En relación con la presentación y turno de las proposiciones con punto de acuerdo en materia presupuestal	17 de septiembre de 2015	Quedó de enterado
6	Para normar el debate sobre los hechos ocurridos en Ayoztzinapa	24 de septiembre de 2015	Aprobado
7	Que establece las normas para el análisis del Tercer Informe de Gobierno	24 de septiembre de 2015	Aprobado
8	Por el que se establece el Consejo Consultivo de la Cámara de Senadores	6 de octubre de 2015	Aprobado
9	Para normar la sesión solemne en la que se reciba la visita del presidente de la Cámara de Consejeros de la Dieta Nacional de Japón	15 de octubre de 2015	Aprobado
10	Por el que se mandata al presidente del Senado de la República a realizar las gestiones correspondientes a fin de invitar al Papa Francisco, jefe de Estado de la Santa Sede, a participar en la sesión solemne, en el marco de su visita de Estado a México	15 de octubre de 2015	Aprobado
11	Lineamientos del Senado de la República para la aprobación de los viajes que se realicen con motivo de comisiones, representaciones, delegaciones oficiales, misiones legislativas, reuniones interparlamentarias, mecanismos de cooperación parlamentaria, foros o viajes de trabajo nacionales e internacionales	28 de octubre de 2015	Aprobado
12	Acuerdo de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República por el que se establecen las políticas para la adquisición de los pasajes aéreos para comisiones internacionales	28 de octubre de 2015	Aprobado
13	En relación con la sesión solemne en la que se impondrá la Medalla Belisario Domínguez correspondiente al año 2015	4 de noviembre de 2015	Aprobado
14	Para normar la presentación del informe de la presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica	4 de noviembre de 2015	Aprobado
15	Uno, por el que se establece la metodología del proceso del debate sobre la legalización de la marihuana "Alternativa de Regulación"	18 de noviembre de 2015	Aprobado

continúa...

<b>Núm.</b>	<b>Denominación</b>	<b>Fecha de publicación</b>	<b>Estatus</b>
16	Uno, por el que se establece el procedimiento para la elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	18 de noviembre de 2015	Aprobado
17	Uno, para modificar el similar del 18 de noviembre de 2015 sobre el procedimiento para la elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	19 de noviembre de 2015	Aprobado
18	Con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer	24 de noviembre de 2015	Aprobado
19	Por el que se establece el reconocimiento a la mejor práctica en favor de la igualdad de mujeres y hombres del Senado de la República	24 de noviembre de 2015	Aprobado
20	Para dar cumplimiento al artículo 219 del Reglamento del Senado para la conclusión de los asuntos que no han recibido dictamen	3 de diciembre de 2015	Aprobado
21	Por el que se designa a tres académicos de reconocimiento nacional como integrantes del Consejo Técnico para las Alternativas de Regulación	3 de diciembre de 2015	Aprobado
22	En relación con la recepción de proyectos que remita la Cámara de Diputados	9 de diciembre de 2015	Aprobado
23	Que establece el procedimiento de análisis y discusión del Acuerdo de Asociación Transpacífico	10 de diciembre de 2015	Aprobado
24	Para la conclusión de los proyectos de ley o decreto enviados por la Cámara de Diputados durante las LIX, LX y LXI Legislaturas	14 de diciembre de 2015	Aprobado
25	Elección de vicepresidente y secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores	2 de febrero de 2016	Aprobado
26	En torno a la prevención y control del virus del zika	2 de febrero de 2016	Aprobado
27	Por el que se establecen los criterios para justificar inasistencias de los senadores de la república	4 de febrero de 2016	Aprobado
28	Para la conclusión de las proposiciones con punto de acuerdo que no han recibido dictamen	4 de febrero de 2016	Aprobado
29	En relación con el asesinato de seis integrantes de una familia mexicana en la ciudad de Chicago, Estados Unidos de América	9 de febrero de 2016	Aprobado
30	Por el que se determina el procedimiento para el análisis y dictamen de las propuestas de candidatos a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	11 de febrero de 2016	Aprobado
31	En relación con los hechos ocurridos en el Centro Penitenciario de Topo Chico, en Monterrey, Nuevo León	11 de febrero de 2016	Aprobado
32	Para realizar sesión solemne el 18 de febrero de 2016 en la que se recibirá la visita de los presidentes y presidentas de poderes legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe	11 de febrero de 2016	Aprobado

continúa...

Núm.	Denominación	Fecha de publicación	Estatus
33	Por el que se proponen los lineamientos y políticas del programa de reorganización administrativa, previsto en el Transitorio Décimo Tercero de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	18 de febrero de 2016	Aprobado
34	Con motivo del Día del Ejército Mexicano, celebrado el 19 de febrero	18 de febrero de 2016	Aprobado
35	Por el que se establece que la Papelería Oficial del Senado de la República contendrá la Frase "Año del Centenario de la Constitución"	18 de febrero de 2016	Aprobado
36	Para realizar sesión solemne el martes 8 de marzo de 2016 en la que se entregará el reconocimiento Elvia Carrillo Puerto a la señora Rosario Marín.	23 de febrero de 2016	Aprobado
37	En relación con el brote de influenza en el país	23 de febrero de 2016	Aprobado
38	Por el que se establece la metodología del proceso de análisis y debate relativo al posicionamiento de México ante la próxima sesión especial de la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas	1 de marzo de 2016	Aprobado
39	Por el que se designa a la senadora Ana Gabriela Guevara como secretaria de la Mesa Directiva	3 de marzo de 2016	Aprobado
40	Con motivo de la conmemoración del Día Nacional de la Oratoria, en el marco de los cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los cien años del periódico <i>El Universal</i>	3 de marzo de 2016	Aprobado
41	Por el que se modifica el similar aprobado el 23 de febrero pasado, relativo a la sesión solemne para la entrega del reconocimiento Elvia Carrillo Puerto	8 de marzo de 2016	Aprobado
42	Por el que se aprueba la colaboración conjunta con el periódico <i>El Universal</i> de un compendio de artículos sobre la importancia de la Constitución a cien años de su creación, así como la coedición de un libro que los contenga	10 de marzo de 2016	Aprobado
43	Por el que se solicita a los gobiernos de las 31 entidades federativas y al de la Ciudad de México, que se instrumenten las acciones necesarias para atender las necesidades de la población afectada por los frentes fríos 44 y 45 de la décima primera tormenta invernal	10 de marzo de 2016	Aprobado
44	Para incentivar las tareas legislativas del Senado de la República	10 de marzo de 2016	Se comunicó a las comisiones de dictamen
45	Por el que se designa al senador Félix Benjamín Hernández Ruiz como secretario del Comité Directivo del Instituto Belsaño Domínguez	15 de marzo de 2016	Aprobado

continúa...

Núm.	Denominación	Fecha de publicación	Estatus
46	Con motivo de los atentados terroristas perpetrados en Bélgica y Pakistán	29 de marzo de 2016	Aprobado
47	Por el que se recibe con beneplácito la visita oficial que realizará a México la presidenta de la república de Corea, señora Park Geun-Hye y por el que se hacen votos para que se profundicen las relaciones entre ambas naciones para el beneficio de sus ciudadanos	31 de marzo de 2016	Aprobado
48	Para normar la sesión solemne en que se reciba la visita del presidente de la Cámara de Representantes de Nueva Zelanda	19 de abril de 2016	Aprobado
49	Por el que el Senado se solidariza con la República de Ecuador con motivo del sismo del 16 de abril	19 de abril de 2016	Aprobado
50	Por el cual se comunica al titular del Poder Ejecutivo federal el vencimiento del plazo previsto en el artículo 6 de la Ley de los Organos Reguladores Coordinados en Materia Energética para que el Senado de la República designe un comisionado de la Comisión Nacional de Hidrocarburos	21 de abril de 2016	Aprobado
51	Por el cual se comunica al titular del Poder Ejecutivo federal el vencimiento del plazo previsto en el artículo 15 de la Ley de Petróleos Mexicanos para que el Senado de la República ratifique a un consejero independiente del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.	21 de abril de 2016	Aprobado
52	Sobre la celebración de los Juegos Olímpicos de Río 2016	26 de abril de 2016	Aprobado
53	Uno, por el que determina el procedimiento para proponer miembros del jurado y candidatos para recibir el Premio Nacional de Ciencias	28 de abril de 2016	Aprobado
54	Por el que se establece el procedimiento aplicable al dictamen, su discusión y votación en el Pleno, respecto de las observaciones del Ejecutivo federal al decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	5 de julio de 2016	Aprobado
55	Elección de Mesa Directiva para el segundo año de ejercicio constitucional	31 de agosto de 2016	Aprobado

continúa....

Núm.	Denominación	Fecha de publicación	Estatus
56	<p>1. Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se constituye el órgano de Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Senado de la República. (5 de julio de 2016)</p> <p>2. Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República que establece la Metodología de Seguimiento de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. (5 de julio de 2016)</p> <p>3. Acuerdo de la Mesa Directiva por el cual se designa a la coordinadora general del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República. (8 de marzo de 2016)</p> <p>4. Acuerdo de la Mesa Directiva para el procedimiento de grabación y transmisión de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo, a través del Canal del Congreso. (3 de diciembre de 2015)</p> <p>5. Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República con motivo del Día Mundial del Libro y del Derecho de Autor. (21 de abril de 2016)</p>	31 de agosto de 2016	Aprobado
57	Por el que se designa al senador Luis Miguel Barbosa Huerta como presidente del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez.	6 de septiembre de 2016	Aprobado
58	Para regular la sesión solemne en la que se recibirá la visita del presidente del Bundesrat de Alemania	6 de septiembre de 2016	Aprobado
59	Uno, por el que se designa a la senadora Ana Gabriela Guevara como secretaria de la Mesa Directiva	8 de septiembre de 2016	Aprobado
60	Por el que se establece el procedimiento para la designación de cuatro senadores que fungirán como diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México	13 de septiembre de 2016	Aprobado
61	Acuerdo en relación con la correspondencia, las comunicaciones y solicitudes que se remiten a la Mesa Directiva para su resolución	14 de septiembre de 2016	Aprobado
62	Uno, por el que se establecen las normas para el análisis ante el Pleno del IV Informe de Gobierno	14 de septiembre de 2016	Aprobado
63	Uno, por el que se devuelven a comisiones dictámenes que se encuentran suspendidos en su trámite ante el Pleno de la Asamblea	14 de septiembre de 2016	Aprobado
64	Uno, por el que se proponen los criterios para la presentación y trámite de proposiciones en las sesiones ordinarias	14 de septiembre de 2016	Aprobado
65	Uno, por el que se designa al senador Ángel Benjamín Robles Montoya como secretario del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez	14 de septiembre de 2016	Aprobado

continúa...

Núm.	Denominación	Fecha de publicación	Estatus
66	Uno, por el que se modifica el resolutivo Primero del Acuerdo de la Mesa Directiva, aprobado el 5 de julio de 2016, en relación con el grupo de trabajo sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas	14 de septiembre de 2016	Aprobado
67	Por el que se establecen los criterios en relación con la asistencia de senadores que se desempeñarán como diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México	20 de septiembre de 2016	Aprobado
68	En relación con la presentación y turno de las proposiciones con punto de acuerdo en materia presupuestal	22 de septiembre de 2016	Aprobado
69	Para la conclusión de las proposiciones con punto de acuerdo que no han recibido dictamen	5 de octubre de 2016	Aprobado
70	Uno, para normar la sesión solemne en la que se recibirá la visita del presidente de la Confederación de Suiza, el 3 de noviembre de 2016	5 de octubre de 2016	Aprobado
71	Por el que se modifica el Resolutivo Tercero del Acuerdo por el que se establecen las normas para el análisis ante el Pleno del Cuarto Informe de Gobierno	5 de octubre de 2016	Aprobado
72	Para normar la sesión solemne en conmemoración del sexagésimo tercer aniversario del derecho de voto a la mujer en México, a celebrarse el martes 18 de octubre de 2016	11 de octubre de 2016	Aprobado
73	Por el que se designa a la senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora encargada de conducir la sesión solemne del martes 18 de octubre de 2016, para conmemorar el 63 aniversario del derecho de voto a la mujer en México	18 de octubre de 2016	Aprobado
74	Para normar la comparecencia de la presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica	20 de octubre de 2016	Aprobado
75	Por el que se integra el comité de transparencia del Senado de la República	28 de octubre de 2016	Aprobado
76	Para concluir los asuntos que no han recibido dictamen	3 de noviembre de 2016	Aprobado
77	Uno, por el que se establecen las acciones para dar cumplimiento al decreto que reforma el Artículo Cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016	4 de noviembre de 2016	Aprobado
78	Para normar el desarrollo de la sesión solemne en la que se impondrá la Medalla Belisario Domínguez correspondiente a 2016	15 de noviembre de 2016	Aprobado
79	Por el que el Senado de la República determina se adquiera el inmueble denominado Teatro de la República, ubicado en el estado de Querétaro	29 de noviembre de 2016	Aprobado

continúa...

Núm.	Denominación	Fecha de publicación	Estatus
80	Que establece normas para regular el debate sobre el fallecimiento del expresidente comandante Fidel Castro Ruz	29 de noviembre de 2016	Aprobado
81	Para establecer un vínculo entre el Senado de la República y las entidades federativas, en el marco de las actividades desarrolladas por el comité para la conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	29 de noviembre de 2016	Aprobado
82	Para la entrega de reconocimientos a los deportistas mexicanos que obtuvieron preseas en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Río de Janeiro 2016	6 de diciembre de 2016	Aprobado
83	Uno, para realizar sesión solemne el 5 de febrero de 2017 en el "Teatro de la República", ubicado en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro.	13 de diciembre de 2016	Aprobado

Fuente: Acuerdos de la Mesa Directiva, LXIII Legislatura, Senado de la República. Recuperado de <https://goo.gl/eBSGYU> el 13 de diciembre de 2016.

# Incorporación de las mujeres al trabajo legislativo y su participación en las comisiones ordinarias de trabajo de la Cámara de Senadores<sup>1</sup>

---

IRMA R. KÁNTER CORONEL<sup>2</sup>

## Introducción

Este documento tiene como objetivo proporcionar un panorama general de la incorporación de las mujeres mexicanas al Senado de la República y su participación en las comisiones ordinarias del trabajo legislativo. Se divide en dos apartados: el primero hace un breve recorrido sobre el derecho al sufragio femenino en México, mientras que el segundo aborda el análisis sobre el acceso e inclusión de las senadoras electas en dichas comisiones de trabajo.

## El derecho al sufragio de las mujeres

La participación política de las mujeres en México, expresada en la ocupación de cargos públicos, es relativamente reciente en México, y se asocia con el reconocimiento del derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular. La historia se remonta al 7 de octubre de 1953, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reconocimiento del sufragio femenino como resultado de un largo proceso de lucha que comenzó a finales de 1916, cuando Hermila Galindo, secretaria particular de Venustiano Carranza, envió al Constituyente una solicitud para que en la redacción de la Constitución de 1917 se incluyeran los derechos políticos de las mujeres. Aunque en la redacción de esta Carta Magna no se niega explícitamente a las mujeres el derecho a votar y ser electas, lo cierto es que hay “falta de precisión”, puesto que esta prerrogativa era inherente sólo a los hombres, excluyendo a las mujeres bajo el argumento de una supuesta incapacidad y desinterés para participar en asuntos políticos (Tuñón, 2002).

Durante la década de 1920, en diversos estados se reconocieron los derechos políticos de las mujeres, aunque no de manera permanente, y estas experiencias se limitaron a un periodo muy corto asociado, generalmente, con el tiempo que duraron en el poder los gobernadores que apoyaron el sufragio femenino. El estado de Yucatán fue una de las entidades más adelantadas y

---

<sup>1</sup> Una versión fue publicada como Cuaderno de Investigación de la Dirección General de Análisis Legislativa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

<sup>2</sup> Investigadora en la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez.

progresistas del país al reconocer, durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto, el derecho de las mujeres a participar en las elecciones locales. Así, en 1923 y, por primera vez en la historia legislativa de México, tres mujeres ocuparon el cargo de diputadas en el Congreso local: Elvia Carrillo Puerto —hermana del gobernador—, Raquel Dzib y Beatriz Peniche de Ponce, además Rosa Torre fue electa como regidora en el ayuntamiento de Mérida. En 1924, cuando el gobernador Carrillo Puerto murió asesinado, las cuatro mujeres tuvieron que dejar sus cargos ante las amenazas que recibieron.

A la experiencia de Yucatán se sumaron las reformas legislativas para reconocer el derecho al voto de las mujeres en tres estados del país. A principios de 1923, la XXVII Legislatura del San Luis Potosí expidió el Decreto Número 103, mediante el cual modificaba la Ley Electoral para reconocer a las mujeres potosinas como “electores con derecho a ser inscritas en el censo electoral”. Esta reforma permitía votar a las mujeres que supieran leer y escribir en las elecciones municipales en 1924 y en las estatales en 1925. Sin embargo, en 1926, al finalizar el gobierno de Rafael Nieto, esta ley fue derogada. En 1925, los congresos locales de Tabasco y Chiapas legislaron en favor del sufragio femenino durante los gobiernos de Tomás Garrido Canabal y César Córdova. La reforma tabasqueña tuvo corta vida, pues se derogó a los pocos años de haberse establecido, mientras que la chiapaneca fue más perdurable (Cano, 2015).

Es hasta la segunda mitad de la década de 1930, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando el tema sobre el derecho al voto femenino volvió a posicionarse en la agenda política y en los movimientos femeninos que se sucedieron. En 1935 se conformó el Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM), que llegó a tener hasta 50 mil mujeres afiliadas de diferentes profesiones y tendencias. “...intelectuales, profesionistas —maestras sobre todo—, obreras, mujeres pertenecientes a diversos sindicatos y partidos políticos, veteranas de la Revolución, feministas de izquierda y de derecha, simples liberales, católicas y del sector femenino del PNR, callistas y cardenistas” (Tuñón, 2002: 10).

Una de las reivindicaciones centrales de este frente, y motivo de amplias movilizaciones, fue el derecho al sufragio femenino; las acciones que realizaron marcaron “...la pauta y el rumbo que tendría a partir de ese momento la exigencia de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos” (CEAMEG, 2010). La década de 1940 marca un cambio en la estrategia del movimiento femenino sufragista, pues, como ha señalado Tuñón (2002), las mujeres buscaron que la figura presidencial hiciera suya la demanda del derecho al voto femenino e impulsar los cambios legislativos para su reconocimiento constitucional. Así, en 1947, durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, se reformó el artículo 115 constitucional en donde se reconoce el sufragio femenino, pero sólo en procesos municipales. El gran triunfo se logró el 17 de octubre de 1953, cuando el presidente Adolfo Ruiz Cortines

expidió la reforma a los artículos 34 y 115, fracción I de la Constitución Política, en la que se otorgaba el derecho de las mujeres mexicanas a votar y ser elegidas (véase tabla 1).<entra tabla>

**Tabla 1. Reformas al artículo 34 constitucional.**

Fecha de publicación	Contenido
5 de febrero de 1917	Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y Tener un modo honesto de vivir
17 de octubre de 1953 (Primera reforma)	Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y Tener un modo honesto de vivir.
22 de diciembre de 1969 (Última reforma)	Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: Haber cumplido 18 años, y Tener un modo honesto de vivir.

Fuente: Cámara de Diputados (2016).

El reconocimiento jurídico del sufragio femenino a nivel nacional se fortaleció con una serie de leyes secundarias emitidas en distintos momentos y con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano a través de la ratificación de instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1954 y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, en donde se reconoce la obligación de los Estados para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública, así como garantizar el derecho al voto, a ser elegibles para la ocupación de cargos públicos, a formular y ejecutar políticas gubernamentales y a participar en organizaciones no gubernamentales orientadas a la vida pública y política.<sup>3</sup>

### Presencia de las mujeres en el Poder Legislativo

El reconocimiento del sufragio femenino permitió a las mujeres tener acceso a cargos legislativos de elección popular, como diputaciones o senadurías. En México, la primera mujer en ganar un escaño en la Cámara de Diputados fue Aurora Jiménez de Palacios, en la XLII Legislatura, en representación del estado de Baja California Sur. Sin embargo, en el caso la Cámara de Senadores, fue después de diez años del reconocimiento del voto femenino que fueron

<sup>3</sup> Fue adoptada en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. El Senado de México la aprobó el 18 de diciembre de 1980 y fue ratificada el 17 de julio de 1980 y el 9 de enero de 1981 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

electas las dos primeras mujeres: Alicia Arellano Tapia y María Lavalle, ambas del Partido de Revolucionario Institucional (PRI), quienes representaban a los estados de Sonora y Campeche, respectivamente, para ocupar, por primera vez en toda la historia del país, un escaño en las legislaturas XLVI-XLVII (1964-1970) (Girón, González y Jiménez, 2008).

En los siguientes años, si bien se registraron avances en la representación de la mujer en los cargos de elección popular, su participación se mantuvo en niveles relativamente bajos, como en el caso particular del Senado, en donde de los 248 legisladores electos entre 1964 y 1988, sólo 14.6% eran mujeres. La subrepresentación femenina en los órganos de toma de decisiones se puede explicar a través de factores como la “cultura patriarcal, la subordinación de la mujer y la percepción profundamente arraigada de que el dominio público es un espacio reservado para el hombre y que el contrato social gira en torno a la relación entre los hombres y las instituciones de gobierno, y no entre el ciudadano y dichas instituciones...” (Ginwala, 2002: 6).

Para acortar la brecha y procurar una mayor presencia y participación política de la mujer en los espacios de representación política se establecieron una serie de medidas afirmativas<sup>4</sup>. En 1993 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), fracción 3 del artículo 175, donde se incluyó una recomendación a los partidos políticos para que promovieran la mayor participación de las mujeres a través de la postulación a cargos de elección popular. Posteriormente, en noviembre de 1996, en el artículo 5 fracción XXII del Cofipe, se incluyó la recomendación para que los partidos políticos consideraran en sus estatutos que en las candidaturas a diputados y senadores no se excediera de 70% de candidatos para un mismo sexo, pero sin establecer sanciones para las organizaciones que incumplieran la recomendación (Medina, 2010).

Fue hasta la reforma efectuada en 2002 que las disposiciones se ampliaron con el establecimiento del sistema de cuotas de género. El artículo 175 del inciso A del Cofipe exigía a los partidos políticos, o a las coaliciones, no incluir en ningún caso más de 70% de candidatos propietarios de un mismo sexo en los comicios federales. La cuota de género obligaba a postular candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, y la alternancia de género en cada tramo para la integración de listas plurinominales. Las sanciones a los partidos políticos por incumplimiento de este precepto culminaban con la negativa del registro de candidaturas, excepto

---

<sup>4</sup> Las medidas de acción afirmativa son mecanismos especiales diseñados con la finalidad de acelerar la igualdad *de facto* entre los géneros, compensar a las mujeres por actos de discriminación que han enfrentado en el pasado y, en muchos casos, siguen teniendo, y brindarles igualdad de oportunidades con respecto a los hombres en diversos ámbitos, entre ellos el político.

cuando las precandidaturas fueran resultado de aplicar un método de elección directa (Peña, 2014). Esta reforma significó un gran avance en el nivel de representación femenina en México, debido principalmente a su carácter de obligatoriedad hacia los partidos políticos, lo cual no se había contemplado con anterioridad.

En 2008 se reformó de nueva cuenta el Cofipe, y se amplió el sistema de cuotas de 30 a 40 por ciento. También se incorporaron señalamientos para que los partidos políticos destinaran anualmente 2% de su financiamiento público para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En el caso del Congreso de la Unión, estas disposiciones de 40% del Cofipe sobre las cuotas de género se aplicaron, en el caso de la Cámara de Diputados, en las elecciones de la LXI Legislatura realizadas en 2009. En tanto que, para la Cámara de Senadores, se llevó a cabo en 2012 (véase Anexo I).

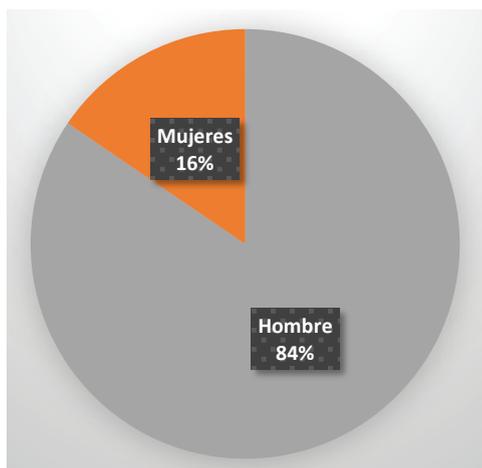
El 23 de mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Instituciones de Procedimientos Electorales (LGIPE), que sustituyó al Código Federal de Procedimientos Penales (Cofipe). Esta nueva ley establecía la obligación de los partidos políticos de promover la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres en la postulación de candidatos de elección popular. De acuerdo con este ordenamiento, las fórmulas de candidatos que se registren a diputados federales y senadores, tanto las de mayoría relativa como las de representación proporcional, deberán integrarse cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. La LGIPE otorga facultades al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), en el ámbito de sus competencias, para rechazar el registro de las candidaturas cuando excedan la paridad, esto es, 50% de candidaturas de un solo sexo.

En el caso de la Cámara de Diputados, las disposiciones de esta ley sobre la paridad de género entraron en vigor para las candidaturas en las elecciones de 2015. En la Cámara de Senadores será hasta el proceso electoral de 2018, cuando se renueve la LXIII Legislatura, actualmente vigente, que tales preceptos entrarán en vigor (las adiciones y modificaciones al Cofipe se presentan en el Anexo 1). En opinión de Gutiérrez (2011), estas disposiciones, sin embargo, aún están lejos de garantizar *de facto* dicho derecho en condiciones de igualdad y no discriminación, esto es, de asegurar la igualdad sustantiva

### **Composición por sexo de la Cámara de Senadores**

Desde las elecciones federales de 1964, hasta los comicios de 2012, se eligieron en total 822 candidatos para ocupar un escaño en la Cámara de Senadores, de ellos 16% fueron mujeres y 84% hombres (véase figura 1).

**Figura 1. Composición por sexo del Senado de la República entre 1964-2015.**



*Fuente:* Elaborado a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s. f.) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (s. f.).

Estas cifras muestran que, durante casi 50 años, la inclusión de las mujeres al Senado ha sido un proceso lento. Como ya se mencionó, en 1964 se incorporaron al trabajo legislativo las dos primeras senadoras que tuvo el país; posteriormente, en las elecciones federales de 1970, se eligieron otras dos senadoras, conformándose el Senado por sólo 3.3% de mujeres y 96.7% de varones. En los siguientes 18 años (1976-1988), el número de senadoras electas siguió en aumento, pero muy lentamente, pues en 1976 sólo ocupaban cinco escaños, seis en 1982 y diez en 1994.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Durante el periodo de una legislatura se producen diversos cambios y movimientos que dependen, entre otros factores, de las estrategias políticas de los partidos. Es común que en periodos de elecciones una proporción mayor de mujeres ocupen puestos de propietarias al suplir a los legisladores que aspiran a contender por otras candidaturas o a ocupar puestos en los gobiernos a nivel federal o estatal.

En las elecciones federales de 1994, la recomendación a los partidos políticos para que promovieran una mayor participación de las mujeres a través de la postulación a cargos de elección popular (reforma del Cofipe 1983) permitió que un mayor número de mujeres fueran incluidas en la lista de candidatos de los partidos políticos. Los datos revelan que se eligieron 16 candidatas para integrar la Cámara de Senadores, lo que representa un incremento de 60% respecto de 1988.

Este incremento, aunque significativo, no alteró en mucho la composición del Senado, que se mantuvo como un espacio *masculinizado*, puesto que los senadores ocuparon 87.5% de los 128 escaños y las mujeres sólo 12.5%. En el año 2000 se postularon a la Cámara de Senadores 906 candidatos, entre titulares y suplentes, de los cuales 279 (30.8%) eran mujeres. En total fueron electas 20 de ellas, es así que la composición por sexo del Senado en las legislaturas LVIII-LIX (2000-2006) se integró por 84% de varones y 16% de mujeres (véase tabla 1).

**TABLA 1. Candidatos y senadores electos para las legislaturas LVIII-LIX (2000-2006), según sexo.**

Proceso electoral	Total	Elecciones 2000	
		Hombres	Mujeres
Candidaturas	906	627	279
Porcentaje	100	69.2	30.8
Senadores electos	128	108	20
Porcentaje	100	84.4	15.6

Fuente: Elaborada a partir de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) y *Diario Oficial de la Federación* (2015).

En las elecciones para la integración de las LVIII-LIX legislaturas (2006-2012), las listas electorales registraron a 940 candidatos, de ellos 60.3% (567) fueron hombres y 39.7% (373) mujeres. En estos comicios federales, 22 mujeres fueron electas como titulares para realizar tareas legislativas en el Senado de la República. Este número de senadoras sigue siendo minoritario en corporación con los 106 senadores electos (véase tabla 2).

**Tabla 2. Candidatos y senadores electos para las legislaturas LX-LXI (2006-2012), según sexo.**

Proceso electoral	Total	Elecciones 2000	
		Hombres	Mujeres
Candidaturas	940	567	373
Porcentaje	100	60.3	39.7
Senadores electos	128	107	21
Porcentaje	100	83.6	16.4

*Fuente:* Elaborada a partir de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) y *Diario Oficial de la Federación* (s.f.).

En los comicios federales de 2012 se observó un importante aumento, tanto en el número de mujeres registradas por los partidos políticos como de candidatas electas para ocupar un escaño en el Senado de la República; incluso el número de candidatas fue ligeramente superior al de los candidatos (533 contra 523; véase tabla 3).

**Tabla 3. Candidatos y senadores electos para las legislaturas LXII-LXIII (2006-2012), según sexo.**

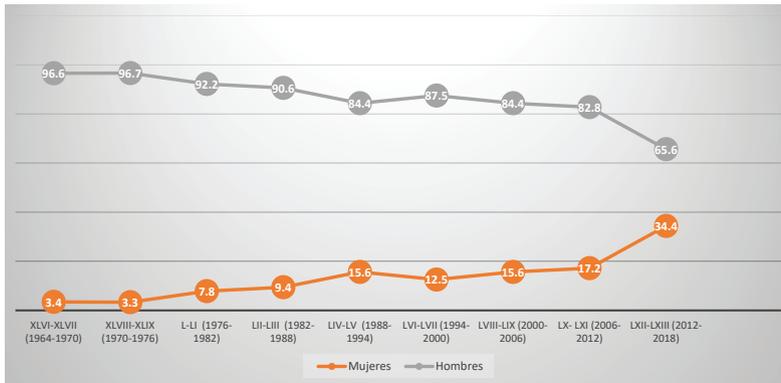
Proceso electoral	Total	Elecciones 2000	
		Hombres	Mujeres
Candidaturas	1056	523	533
Porcentaje	100	49.5	50.5
Senadores electos	128	84	44
Porcentaje	100	65.6	34.4

*Fuente:* Elaborada a partir de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) y *Diario Oficial de la Federación* (s.f.).

En total, 44 mujeres resultaron elegidas para las legislaturas LXII y LXIII (2012-2018), lo que representa 22 escaños más que los obtenidos en 2006. En estas legislaturas se tiene una composición por sexo menos desequilibrada que en las anteriores. Las mujeres tienen 34.4% de los escaños parlamentarios y los hombres 65.6% (véase figura 2).

Este máximo histórico de representación femenina es el resultado de un largo proceso de trabajo de defensa de los intereses de la mujer, que ubica a México dentro de los países de América Latina y El Caribe con las más altas proporciones de mujeres legisladoras. México ha alcanzado el umbral de 30% de la “masa crítica” necesaria, según diversos estudios, para que las mujeres puedan influir de forma significativa en la toma de decisiones y en la agenda parlamentaria. A manera de resumen, en la figura 2 se puede apreciar la evolución en la composición por sexo del Senado de la República entre 1964 y 2015.

**Figura 2. Porcentaje de senadoras y senadores por legislatura 1964-2015.**



Fuente: Elaborado a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s. f.) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (s. f.).

### **La participación de las senadoras en las comisiones ordinarias de trabajo**

#### **Composición de las comisiones ordinarias por sexo**

La Cámara de Senadores<sup>6</sup> cuenta con comisiones que son los órganos técnicos encargados del análisis de los asuntos que se les turnan. Estas comisiones se integran por tres a 15 senadores, incluidos el presidente y dos secretarios, los cuales deben ser de distintos grupos parlamentarios. Las comisiones pueden ser ordinarias y especiales y se organizan por áreas temáticas. De acuerdo con el artículo 85 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2015), las comisiones ordinarias analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. Este tipo de comisiones son permanentes en el tiempo, mientras que las especiales tienen un carácter transitorio, pues se

<sup>6</sup> El Senado está integrado por 128 representantes de los estados de la federación (32). Todos los senadores se eligen por medio del sufragio libre, universal y secreto cada seis años, sin posibilidad de reelección inmediata. En un sistema de voto paralelo también: 64 senadores se eligen por mayoría relativa, dos por estado y dos por la Ciudad de México, los cuales compiten en “fórmulas”, es decir, cada partido presenta dos candidatos y el elector vota por el partido y no por los candidatos de manera individual; 32 senadores se asignan según el principio de la primera minoría; es decir, se asigna un senador por estado y uno por la Ciudad de México al partido que haya obtenido el segundo lugar en las elecciones de dicha entidad federativa; 32 senadores se asignan según el principio de representación proporcional con listas de partido abiertas y para lo cual el país forma una sola circunscripción.

crean para tratar asuntos específicos y, una vez resueltos, la comisión se disuelve (Nava, s. f.).

La incorporación de las y los senadores a las comisiones de trabajo y la posición que ocupan al interior de estas ha sido diferencial según el sexo. En general, los hombres han ocupado y presidido comisiones de carácter económico, presupuestario, fiscal, político y de seguridad pública, en tanto que las mujeres se han ubicado en las de tipo social y de equidad de género, algunas de las cuales han sido culturalmente tipificadas como de asuntos femeninos, entre ellas las comisiones de Familia, Niñez y Adolescencia, Discapacidad, entre otras.

Un análisis de las tres últimas legislaturas, incluyendo la actual, permite conocer la composición por sexo de cada una de las comisiones y los cambios presentados. En la LXI Legislatura (2009-2012) se instalaron 65 comisiones ordinarias, de las cuales 11 se integraron solamente por senadores: Asuntos Fronterizos Sur, Energía, Estudios Legislativos, Federalismo, Fomento Económico, Gobernación, Jurisdiccional, Puntos Constitucionales, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Relaciones Exteriores África y Vivienda.

A estas comisiones se suman la de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Ciencia y Tecnología, Estudios Legislativos Primera, Marina, Medalla Belisario Domínguez, Protección Civil, Reforma Agraria, Desarrollo Regional y Trabajo y Previsión Social, que en la LXII Legislatura se conformaron sólo por senadores. En el primer año de trabajo de la actual legislatura (LXIII) son ocho las comisiones que se conforman sólo por varones: Asuntos Fronterizos, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Regional, Federalismo, Jurisdiccional, Marina, Población y Desarrollo y Relaciones Exteriores Europa.

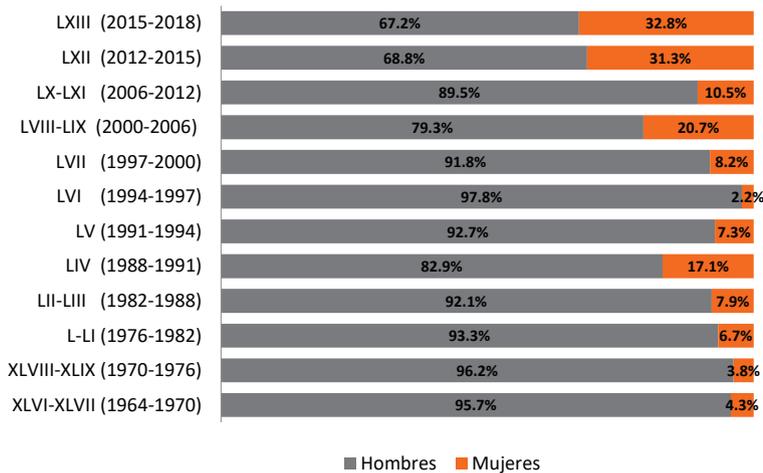
En contraparte, las comisiones integradas sólo por mujeres en la LXI Legislatura (2009-2012) fue Equidad de Género; sin embargo, en la pasada legislatura (XLII) funcionaron tres comisiones integradas sólo por mujeres: Equidad de Género, Asuntos Migratorios y Contra la Trata de Personas. En el primer año de trabajo de la actual Legislatura (LXIII) son cuatro las comisiones integradas por mujeres: Asuntos Migratorios, Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Para la Igualdad de Género y Relaciones Exteriores África.

### **Presidencia de las comisiones de Senado por sexo**

La mayoría de las comisiones de trabajo en las distintas legislaturas han estado presididas por hombres, en tanto que las senadoras han sido relegadas a los lugares de menor influencia y presencia pública y política. Los datos de las distintas legislaturas muestran que los porcentajes de senadoras que han coordinado los trabajos legislativos de algunas comisiones, además de ser relativamente bajos, presentan importantes variaciones que van desde 2.2% en las legislaturas LVIII-LIX hasta un máximo de 32.8% en la conformación de la actual Cámara de Senadores.

En la pasada legislatura (LXII, 2012-2015) se registró un avance importante en la inclusión de las senadoras como presidentas de las comisiones ordinarias, puesto que encabezaron 20 de las 64 comisiones de trabajo, es decir, 31.3% del total, lo cual representa un aumento de 14 comisiones con respecto a las seis que presidieron en las LX-LXI legislaturas (2006-2012; véase figura 3).

**Figura 3. Evolución en el porcentaje de las presidencias de las comisiones de trabajo del Senado de la República por sexo, 1964-2015.**



*Fuente:* Elaborado a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s. f.) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (s. f.).

En el primer año de trabajo de la actual legislatura (LXIII), las mujeres senadoras presidieron 22 de las 64 comisiones de trabajo, lo que es muy significativo porque a través de estas comisiones se desarrollan, modifican e incluso bloquean las iniciativas de ley. Entre las comisiones que presidieron se encuentran algunas que en las legislaturas pasadas estaban integradas en su totalidad, o por una amplia mayoría, por hombres, entre ellas, Estudios Legislativos, Gobernación, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Los senadores presiden 43 (67.2%) comisiones, entre ellas, Administración, Agricultura y Ganadería, Asuntos Fronterizos Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Biblioteca y Asuntos Editoriales, Ciencia y Tecnología, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Energía, Estudios Legislativos Primera, Estudios Legislativos Segunda, Federalismo, Fomento Económico, Hacienda y Crédito Público, Jurisdiccional, Justicia, Marina, Medalla Belisario Domínguez, Puntos Constitucionales, Pesca,

Protección Civil, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Reforma del Estado y Trabajo y Previsión Social.

Ante la falta de inclusión de las mujeres en algunas comisiones, las senadoras de la actual legislatura han propuesto reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que en la integración de las comisiones legislativas se garantice la paridad de género en la elección de las respectivas presidencias, de sus secretarías y de su composición en general.

Algunas legisladoras consideran que cuando las mujeres logran ingresar a la política, en especial como legisladoras, se les continúa considerando sólo en su papel de madres y amas de casa, por lo que se les asignan tareas “suaves” en comisiones parlamentarias relacionadas con los servicios sociales. Generalmente están excluidas de las comisiones en las que se toman decisiones en materia económica, gubernamental o administrativa. Su participación en las áreas social y cultural, aunque importante, restringe su contribución a la labor legislativa.

### **Comentarios finales**

Desde 1964, cuando fueron electas las primeras senadoras en México, hasta la actual legislatura (LXIII), el porcentaje de mujeres se ha incrementado paulatinamente. Sin embargo, hoy las mujeres representan únicamente 32.8% de la Cámara de Senadores, lo que muestra que aún queda un largo camino para lograr la paridad de género en la representación legislativa en México.

En el trabajo legislativo hay también inequidades, puesto que las senadoras han estado ausentes o con una reducida participación en las comisiones ordinarias de mayor relevancia pública y política, pero donde es esencial que participen a fin de lograr mayor inclusión en estos espacios de discusión y toma de decisiones tan importantes para la vida del país y, por lo tanto, una opinión que debe oírse es la de las mujeres.

Para reducir la brecha de género e impulsar el acceso de las mujeres a la vida política del país, por lo menos, en los ordenamientos jurídicos-electorales se deben incluir medidas de acción afirmativas, como los sistemas de género con resultados positivos, con lo que se garantiza una mayor representatividad de las mujeres en el Senado de la República. Hecho que resulta fundamental, no sólo por el incremento del número de senadoras electas desde 1964 hasta la última elección de 2012, sino también porque la representación femenina y la “inclusión de sus perspectivas y experiencias en el proceso de toma de decisiones, conducirá indefectiblemente al logro de soluciones más viables que satisfarán a un espectro más amplio de la sociedad. Es por ello que las mujeres deben ser parte del proceso político y es por ello por lo que es extremadamente importante, ya que toda la sociedad se beneficia en la medida en

que nosotras encontramos soluciones mejores y más apropiadas para nuestros problemas” (Ginwala, 2002: 6).

Para la integración de este documento se consultaron distintas fuentes de información, en las que se encontraron importantes variaciones entre ellas, en particular en el número de comisiones de trabajo que han operado en cada legislatura, así como en el número de senadoras que han participado en cada comisión y las que han presidido.

## Referencias

- CÁMARA de Diputados. (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> el 25 de octubre de 2016.
- CANO, G. (2013). Paradoja del sufragio femenino. *Nexos* [online]. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=15503>.
- CENTRO de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG / LXI Legislatura Cámara de Diputados. pp. 122.
- CÓDIGO Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales. (2008). Recuperado de <http://ife.org.mx/archivos2/Normateca/COFIPE.pdf>. en octubre de 2016.
- CONVENCIÓN sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal (CEDAW). (1997a). *Recomendación General Núm. 23 Vida política y pública*, sobre los artículos 7 y 8. Recuperado de [http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW/docs/Recom\\_grales/23.pdf](http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW/docs/Recom_grales/23.pdf).
- CONVENCIÓN sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal (CEDAW). (1997b). *Recomendación General Núm. 25*, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Recuperado de [http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW/docs/Recom\\_grales/23.pdf](http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW/docs/Recom_grales/23.pdf).
- DIARIO Oficial de la Federación (DOF). (s. f.). (Varios años). Recuperado de [www.dof.gob.mx/](http://www.dof.gob.mx/).
- DIARIO Oficial de la Federación (DOF). (2015). Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Nueva Ley publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1999, última reforma publicada en el DOF el 18 de mayo de 2015. México: Cámara de Diputados / Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/logc.htm> en octubre de 2016.

- ENTIDAD de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres). (2013). *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, pp. 59.
- GINWALA, F. (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (Prólogo). Edición en español. Estocolmo, Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), pp. 5-9.
- GIRÓN, A., González, M. y Jiménez, A. (2008). Breve historia de la participación política de las mujeres en México. *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*. México: Porrúa, pp. 33-61.
- GÓMEZ, G. (2009). La participación política-electoral de las mujeres en México. *Revista de Difusión Electoral. Tribunal del Estado de Guerrero*. Guerrero, México, pp. 31-33.
- GUTIÉRREZ, I. (2011). *La participación de la mujer mexicana en la vida política de México*. Madrid, España: Fundación Ciudadanía y Valores. Recuperado de [www.yumpu.com/es/document/view/13398287/la-participacion-de-la-mujer-mexicana-en-la-vida-politica-de-mexico](http://www.yumpu.com/es/document/view/13398287/la-participacion-de-la-mujer-mexicana-en-la-vida-politica-de-mexico).
- MÉDINA, A. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género / Cámara de Diputados LXI Legislatura.
- MOLINA, B. (2014). La paridad de género: eje de la Reforma político-electoral en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14. México: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), pp. 31-74.
- NAVA, M. C. (s. f.). *¿Qué son y para qué sirven las comisiones en el Congreso?* Recuperado de <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/09/24/opinion-la-breve-historia-de-las-comisiones-legislativas>.
- PEÑA. B. (2014), La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, no 14, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), México, pp. 31-74.
- PROGRAMA de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). *Mujeres, participación política en México 2012*. México. Recuperado de [mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico](http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico). <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2013/60%20años%20voto.pdf?vs=1918>.
- TUÑÓN Pablos, E. (2002). El Estado mexicano y el sufragio femenino. *Dimensión Antropológica*. Vol. 25, mayo-agosto. México: Conaculta-INAH, pp. 143-161. Recuperado de <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=824>

## Anexos

### Anexo 1. Reformas en materia de cuota de género en México

Año de reforma	Artículos
DOF 14 de enero de 1993.	<p>Contenido de la Norma Artículo 175. Fracción III Los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, <b>una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.</b></p>
DOF 22 de noviembre de 1996	<p>Código Federal de Procedimientos Electorales Artículo 5 Fracción XXII: Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que <b>las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70% para un mismo género.</b> Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres.</p> <p>Recomendación de no postular más de 70% candidaturas de un mismo género sin sanciones por incumplimiento.</p>
DOF de junio de 2002	<p>Artículo 175-A De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán <b>más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género.</b></p> <p>Artículo 175-B. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto, lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político.</p> <p>Artículo 175-C 1. Hecho el cierre de registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE le requerirá en primera instancia para que, en un plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. 3. Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.</p>

continúa...

*Incorporación de las mujeres al trabajo legislativo y su participación...*

Año de reforma	Artículos
DOF 14 de enero de 2008	<p>Código Federal de Procedimientos Electorales</p> <p>Artículo 218 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y <b>procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión</b>, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.</p> <p>Artículo 219 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, <b>deberán integrarse con al menos de 40%</b> de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.</p> <p>Artículo 220. 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.</p> <p>Artículo 221 1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral le requerirá en primera instancia para que, en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de las candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que, en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.</p>

continúa...

Año de reforma	Artículos
DOF 23 de mayo de 2014	<p>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</p> <p>Artículo 7 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos <b>la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular</b></p> <p>Artículo 232 2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un <b>suplente del mismo género</b>, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán <b>la paridad entre los géneros</b>, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México . 4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para <b>rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad</b>, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.</p> <p>Artículo 233 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando <b>la paridad entre los géneros mandada en la Constitución y en esta Ley</b>.</p> <p>Artículo 234 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una <b>por un propietario y un suplente del mismo género</b> y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) y *Diario Oficial de la Federación* (s. f.).



# TERCERA PARTE

*El trabajo parlamentario, retos y perspectivas.*



# Las votaciones nominales y la rendición de cuentas en los congresos estatales de México

---

ÁLVARO F. LÓPEZ LARA<sup>1</sup>

## Introducción

El objetivo de este trabajo es mostrar la relevancia de los sistemas de registro de la votación nominal para el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas en los congresos estatales de México. Se argumenta que la disponibilidad de registros confiables sobre la votación nominal permitiría a la ciudadanía informarse acerca del sentido del voto de los representantes, su récord de asistencia a las sesiones y el posicionamiento de los partidos ante distintos temas de la agenda. Además, la adopción de registros electrónicos de votación aumenta la eficiencia de las asambleas y reduce los costos de los servicios de apoyo legislativo.

En la literatura comparada sobre el tema existe acuerdo en que la calidad de los registros de la votación nominal se asocia al grado de institucionalización de las legislaturas (Collie, 1984; Morgenstern, 2004), a la transformación en los procedimientos de votación y al crecimiento de la autonomía de los legisladores frente al liderazgo de los partidos. No es azaroso que los parlamentos y congresos con mayor pluralismo y fortaleza institucional sean también aquellos cuyos registros de votación nominal transitaron tempranamente desde los reportes impresos hacia los medios digitales. Como lo ha señalado John Carey (2009), el funcionamiento de los sistemas de votación electrónica es un mecanismo fundamental de la rendición de cuentas individual y colectiva mediante el cual los ciudadanos pueden monitorear la labor de los representantes y sancionar sus acciones cuando sea necesario. En los cuerpos legislativos más institucionalizados, la información sobre la votación legislativa suele ser pública y visible, lo cual permite a los ciudadanos evaluar la actuación de los representantes y determinar en qué medida las decisiones políticas responden a sus preferencias e intereses.

En contraste, en los regímenes autoritarios o en las democracias incipientes con baja institucionalización de las legislaturas, los registros de votación suelen ser precarios y poco transparentes, pues los representantes carecen de incentivos para rendir cuentas sobre el sentido de sus votos y sobre las consecuencias de la aprobación de ciertas políticas ante sus electores. Al parecer

---

<sup>1</sup> \* Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt.

esta fue la circunstancia que prevaleció en México durante el largo ciclo de dominación de un partido hegemónico (1929-1997), ya que la conexión entre la conducta legislativa, la transparencia y la rendición de cuentas carecían de todo significado e interés, pues un solo partido detentaba el control de una mayoría cohesiva y disciplinada en ambas cámaras del Congreso. En un Congreso en donde se emitía el voto en bloque y triunfaban aplastantemente las mayorías del partido oficial, las votaciones nominales se expresaban a mano alzada y de viva voz, mientras el registro se llevaba a cabo por los secretarios de la Mesa Directiva en forma manual y los reportes en el Diario de los Debates sólo daban cuenta en forma agregada del total de votos emitidos a favor y en contra.

Este repertorio de procedimientos propios de un régimen autoritario y de una débil institucionalidad legislativa se transformó sustancialmente con la formación del primer *gobierno sin mayoría*. No es fortuito que el primer sistema de votación electrónica se haya adoptado en la Cámara de Diputados de México en 1998, justamente después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría absoluta y los dirigentes parlamentarios de la LVII Legislatura (1997-2000) acordaran instalar el tablero electrónico y hacer público el registro de la votación en la Gaceta Parlamentaria. Así, bajo un ambiente de mayor pluralismo y de fortalecimiento de la autonomía del Poder Legislativo, se instaló un sistema de votación electrónica que ha facilitado el acceso a la información sobre la asistencia, el sentido del voto de los legisladores, a la vez que ha permitido transparentar y modernizar la labor legislativa.

Mientras en el Congreso federal la modernización tecnológica y el registro público del voto nominal han mostrado avances significativos, en el ámbito de las legislaturas *subnacionales* la adopción del principio de publicidad de las votaciones nominales ha sido tardío, desigual y discrecional. Actualmente, sólo 14 legislaturas estatales publican los registros de la votación nominal; esto significa que la mayoría de las legislaturas aún mantienen la secrecía y la opacidad sobre la actuación individual de los diputados estatales. A pesar de que los avances tecnológicos han hecho más accesibles los sistemas electrónicos de votación y de que existe la obligación legal de publicar los registros de asistencia y el sentido del voto, aún queda un largo trecho por recorrer en esta área de la transparencia legislativa.

Pueden esgrimirse una serie de razones que justifican la necesidad de modernizar los registros de votación para hacer efectivo el principio de publicidad de las decisiones y la transparencia en los congresos estatales. En primer lugar, dado que los congresos estatales forman parte del constituyente permanente y son *jugadores con veto* en la aprobación de las reformas constitucionales federales, es cada vez más importante conocer cómo votan los diputados locales y el grado de coherencia entre el sentido del voto de los partidos legislativos

nacionales y sus delegaciones en los estados, especialmente en los proyectos de reforma a la Constitución general. En segundo, ante la inminente entrada en vigor de la reforma constitucional que permitirá la *reelección legislativa* consecutiva, será indispensable contar con registros confiables, sistemáticos y transparentes sobre las votaciones nominales que responsabilicen a los diputados y a los congresos estatales ante los electorados locales, y que les obligue a informar, argumentar y justificar sus decisiones (Ríos, 2013).

En tercero, el registro de las votaciones legislativas es un recurso de información para monitorear la *responsabilidad colectiva* de los partidos, ya que el sentido del voto sobre la amplia gama de temas que conforman la agenda legislativa ofrece elementos para observar la cohesión de los partidos, la coherencia programática e ideológica, así como su participación en coaliciones y la lógica del compromiso partidista a nivel *subnacional*. Por último, el conocimiento sobre la actuación de los legisladores es un prerrequisito de una ciudadanía informada, inclusiva y reflexiva. Como lo ha destacado Robert Dahl (2005: 48), la *comprensión ilustrada* significa que los miembros de la comunidad política deben tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas relevantes y sus consecuencias posibles.

Por todo lo anterior, es necesario investigar ¿cuáles han sido los factores determinantes que incentivan la adopción de sistemas de votación electrónica en los congresos estatales?, ¿qué consecuencias tiene la votación electrónica para la rendición de cuentas individual y colectiva?, ¿hasta qué punto el funcionamiento de los sistemas de votación electrónica favorece la transparencia de las legislaturas?

## **Las votaciones nominales y la rendición de cuentas en las legislaturas**

La votación es uno de los procedimientos de decisión regularmente utilizados en las asambleas legislativas, ya que a través del voto se hace efectiva la regla de la mayoría. Además, el voto nominal es una manifestación de la responsabilidad de los representantes ante sus electores, pues el sentido del mismo afecta a la colectividad, al aprobar o rechazar determinadas disposiciones legislativas. Si bien la votación nominal es una *acción individual* en donde cada legislador emite un voto que expresa sus preferencias sobre cierto proyecto de ley o un paquete legislativo, es evidente que dicha decisión se halla condicionada por la acción de los partidos legislativos y por las reglas y procedimientos vigentes en la arena parlamentaria. Por ello, cabe preguntarse: ¿en qué medida los legisladores responden a las necesidades e intereses de los electores y cómo el sentido de su voto refleja las preferencias de los representados?, y finalmente, ¿cómo es que los partidos logran coordinar la acción colectiva de los legisladores individuales?

Estas cuestiones remiten a una controversia normativa que subyace en la teoría de la representación legislativa. Si la democracia supone un régimen en donde las acciones del gobierno y de los representantes electos son vigiladas por los ciudadanos (Schmitter, 2007) y en donde los políticos rinden cuentas por su desempeño (Ferejohn, 1999: 132), entonces es necesario contar con mecanismos que faciliten el monitoreo sobre la actuación de los representantes. Además, si la votación legislativa es una manifestación del *acto de representar*, es imprescindible desentrañar el significado del vínculo, conexión o relación entre el representante y aquellos por quienes actúa<sup>2</sup>.

En esencia, la expectativa de rendición de cuentas responde a una relación típica de *agente-principal*, entre el legislador y algún actor o conjunto de actores que fungen como principales. En ese sentido, la rendición de cuentas supone que los legisladores son sensibles a las preferencias y demandas del *principal*, pero también que la información sobre las decisiones de los legisladores se halla disponible y es accesible a quienes pueden sancionar el comportamiento de los representantes. En otros términos, la capacidad de monitoreo sobre la actuación del *agente* por parte del *principal* depende de una combinación óptima entre la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Así, cuando los votos no son fácilmente visibles, los costos de información sobre el comportamiento legislativo individual son prohibitivos, especialmente para los ciudadanos y grupos de interés. En la tabla 1 se presentan, de manera esquemática, algunos de los condicionantes del monitoreo y la rendición de cuentas en las legislaturas.

---

<sup>2</sup> Por un lado, los teóricos de la responsabilidad aducen que la “(...) verdadera representación lleva implícito un grado de responsabilidad ante el representado, una atención a sus deseos y necesidades.” (Pitkin, 1985: 124). Bajo esta perspectiva el representante es considerado un mero delegado que actúa en función de los deseos, intereses o necesidades de su electorado, y está obligado a rendir cuentas por sus acciones, que idealmente deben responder al mandato de los electores y no al juicio o interés particular del legislador. Por otro lado, los teóricos de la independencia consideran que el representante es un agente libre, un experto al que se le confían las decisiones sobre asuntos difíciles y complejos sobre los cuales los ciudadanos ordinarios no disponen de la información, ni poseen la capacidad de decidir (Pitkin, 1985: 160). Así, el legislador no debería obedecer simplemente a los deseos o instrucciones de sus electores, sino que es libre para actuar y usar su propio juicio en la consecución del bienestar para sus representados. Desde esta perspectiva, al formular los proyectos de ley, al deliberar, negociar y votar, los representantes deben seguir su propio juicio en la búsqueda del interés común. Después de todo, los representados no tienen una clara posición sobre la mayoría de los temas, y por ende la responsabilidad del legislador es votar por las políticas que aporten un beneficio real, más allá de si se ajustan a los deseos de los representados.

**Tabla 1. Monitoreo de la votación legislativa y rendición de cuentas.**

Capacidad de monitoreo	Actores internos Líderes de los partidos	
	No	Sí
Actores externos Ciudadanos, grupos de interés		
No	Votación secreta (Votación con cédula)	Votación a mano alzada (Votación nominal de viva voz)
Sí		Votaciones transparentes Votación electrónica Registro de las votaciones nominales y publicación en medios digitales

Fuente: Esquema adaptado de Carey (2009).

La tabla 1 describe cómo se distribuye la capacidad de monitoreo por parte de los actores internos al juego legislativo y los actores externos ante tres procedimientos de registro de la votación legislativa. Si la votación es secreta (como en los métodos de votación por cédula), el monitoreo sobre el comportamiento individual es imposible. Cuando existe un procedimiento de votación nominal que recurre a la expresión del voto en forma oral, los votos son visibles para los líderes de los partidos, quienes como actores internos a la legislatura pueden observar la conducta de los parlamentarios; pero los votos nominales son invisibles para los ciudadanos y grupos de interés, particularmente cuando dichos votos no se plasman en un registro sistemático y no son accesibles al público. Por consiguiente, sólo el registro de las votaciones electrónicas y su publicación ofrece el entorno ideal para el monitoreo de la actuación de los representantes, ya que tanto los líderes de los partidos, los ciudadanos y los grupos de interés pueden conocer el sentido del voto de cada uno de los legisladores (Snyder y Ting, 2005).

De este modo, la publicación de votaciones electrónicas genera incentivos para fortalecer tanto la rendición de cuentas individual, como la rendición de cuentas colectiva (Carey, 2009). A nivel individual, los legisladores están vinculados a sus electores, cuya expectativa es que, al momento de votar sobre determinadas políticas, estos atenderán a las preferencias e intereses de su electorado (Pitkin, 1985: 245).

En contraste, la *responsabilidad colectiva* se efectúa a través de los partidos políticos que llevan a cabo la organización de los procesos legislativos y son el vehículo para responsabilizar a los representantes electos de lo que hacen colectivamente (Aldrich, 2012: 44-45). Ello implica que la posición del legislador individual es mucho más compleja de lo que sugieren las teorías convencionales de la representación —en las que simplemente se hace hincapié en la relación existente entre el legislador y sus electores en el distrito—, puesto

que el representante actúa como miembro de un cuerpo legislativo institucionalizado, es miembro de un partido político y responde a un electorado con diversos intereses en conflicto (Pitkin, 1985: 244).

### **De la votación a mano alzada a la votación electrónica**

En el Congreso mexicano, la importancia del voto individual de los legisladores fue neutralizada por la disciplina de partido. Los grupos parlamentarios mostraron su eficacia para garantizar el voto unificado de sus miembros, ya que antes de responder a las preferencias individuales o atender al interés de sus votantes en los distritos, los diputados siguieron la línea de su partido y mantuvieron una alta cohesión en las votaciones legislativas. Así, la emisión de los votos y su registro careció de interés en un medio en el cual predominaron las mayorías mecánicas del partido oficial.

Antes de que se instalara el tablero electrónico, la votación nominal se emitía de viva voz y a mano alzada; cada miembro de la Cámara pronunciaba su apellido y el sentido de su voto<sup>3</sup>. Este procedimiento era lento y engorroso, pues en una asamblea de 500 miembros cada votación duraba alrededor de una hora, por lo cual las sesiones plenarias solían ser maratónicas, especialmente cuando se reservaban artículos para la votación en lo particular. Los votos eran computados por los secretarios de la Mesa Directiva, quienes simplemente registraban los votos a favor, los votos en contra y las abstenciones, sin que existiera un registro público del voto personal de los diputados. Sobra decir que este procedimiento era poco confiable y ocultaba muchas irregularidades y arbitrariedades, como la de inflar las votaciones rebasando el quórum registrado.

Con la formación del primer *gobierno sin mayoría* en la LVII Legislatura (1997-2000), la Cámara de Diputados adoptó el primer sistema de votación electrónica que comenzó a funcionar al inicio del segundo año de la legislatura. La instalación del tablero electrónico y la publicación de las votaciones nominales en la Gaceta Parlamentaria —a partir de noviembre de 1998— modificaron significativamente el flujo de información y los procedimientos en el Pleno; la información sustancial sobre la legislación, como el orden del

---

<sup>3</sup> En el reglamento para el gobierno interior del Congreso mexicano, vigente hasta 1998, existían tres clases de votación. La votación económica, aplicada en los asuntos de procedimiento. La votación por cédula, indicada para elegir a los funcionarios de la Cámara, como el presidente de la Mesa Directiva y a los miembros de la Comisión Permanente, y el procedimiento de votación nominal, utilizado para aprobar o rechazar los dictámenes sobre leyes y reformas constitucionales. La regla de votación de mayoría simple es la que comúnmente se aplica para las votaciones sobre leyes públicas y privadas, mientras que para la modificación de artículos constitucionales se requiere de una mayoría cualificada de dos tercios de los votos.

día, las iniciativas y los dictámenes, fueron más accesibles para los legisladores. Adicionalmente, la Gaceta Parlamentaria puso a la disposición del público un portal con la información detallada sobre el proceso legislativo y un *subconjunto* de votaciones nominales registradas en las sesiones plenarias que rápidamente se convirtieron en un recurso para el monitoreo del comportamiento legislativo y en la fuente principal de una novedosa literatura sobre votaciones nominales y coaliciones (Heller y Weldon; 2003; Casar, 2008; Robles, 2009).

Desde el inicio de la LX Legislatura (2006-2009), la publicación de las votaciones nominales se efectúa a través de dos canales; el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal), que ha publicado la totalidad de las votaciones, y la Gaceta Parlamentaria, que publica sólo un *subconjunto* de los votos nominales. Aunque existen discrepancias entre ambas fuentes, el análisis estadístico realizado por Cantú, Desposato y Magar (2014: 40-48) ha demostrado que las votaciones omitidas en la Gaceta no se deben a una omisión selectiva y que los votos no reportados son fundamentalmente de carácter procedimental o consisten en proyectos privados que en esencia no inducen un sesgo de selección.

Si bien el primer sistema de votación electrónica funcionó durante más de una década, a partir de la LXII Legislatura (2012-2015), la Cámara de Diputados adoptó el nuevo Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Digital (SPAAVA), el cual sustituyó al primer tablero electrónico que ya era obsoleto y se hallaba en riesgo de colapsar. El nuevo sistema incluyó, en lugar de los tableros analógicos, dos tableros con tecnología LED para visualizar la asistencia al Pleno y las votaciones; además, en cada una de las 500 curules se instalaron computadoras táctiles conectadas a una red interna en la que los legisladores consultan la información de los dictámenes, el orden del día y los diversos documentos de las sesiones, y lo más importante, pueden emitir su voto de forma presencial mediante el reconocimiento de la huella digital.

Más allá de la polémica desatada, por lo que se calificó como un gasto oneroso, la adquisición de una nueva generación de tecnologías para el registro de la votación legislativa probablemente tendrá un impacto positivo en la producción de información más confiable y en tiempo real sobre la asistencia a las sesiones, las votaciones y las resoluciones del Pleno, lo que posiblemente reducirá la brecha entre los votos reportados en la Gaceta e Infopal. Además, como en su momento argumentaron los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política y la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el nuevo sistema de votación implicará ahorros significativos en el costo de mantenimiento, los gastos en papel, en salarios del personal de apoyo parlamentario y reducirá el tiempo promedio de emisión de las votaciones.

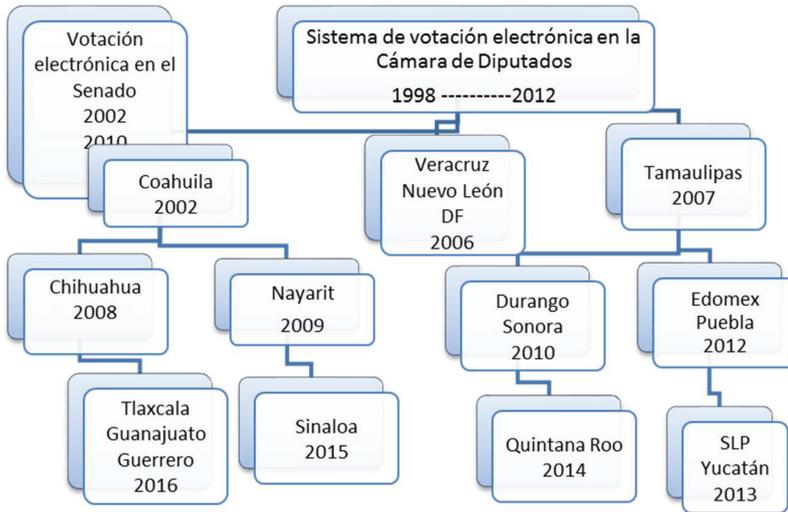
## **Difusión de los sistemas electrónicos de votación en los congresos estatales**

Aunque en menor escala y con ciertas discontinuidades, los congresos estatales también han experimentado cambios relevantes en los sistemas de registro y votación de las asambleas unicamerales. Para conocer cómo se ha dado el proceso de *difusión* de las tecnologías de votación y sus factores determinantes, así como su impacto en la transparencia legislativa, es necesario emprender un análisis comparativo que tome en cuenta ciertas variables independientes, como el tamaño de la asamblea, el grado de pluralismo y las reformas a los reglamentos.

Cabe señalar que algunos congresos estatales comenzaron a registrar las votaciones nominales y a publicarlas aún sin contar con un sistema electrónico. Específicamente, en los estados en donde la alternancia, el pluralismo legislativo o la experiencia del gobierno dividido aumentaron las exigencias para registrar las votaciones, los servicios de apoyo parlamentario optaron por publicar las votaciones nominales en los Diarios de los Debates o en otros medios impresos que se pusieron a disposición en los sitios web de cada congreso. Por consiguiente, existen congresos que sin haber instalado un sistema de votación electrónica han publicado registros de votación y asistencia al Pleno. Por ejemplo, el Congreso de Baja California ha publicado votaciones nominales desde el año de 2004, la Asamblea del Distrito Federal comenzó a registrar las votaciones en el Diario de los Debates desde 1997, el Congreso de Morelos desde el año 2000, de la misma forma, el Congreso de Guanajuato ha publicado votaciones nominales desde el año 2006, mucho antes de que se decidiera instalar un tablero electrónico.

No obstante, si se atiende al proceso de *difusión tecnológica*, la historia de la votación legislativa adquiere otros matices. Como se observa en la figura 1, hay un grupo de legislaturas que pueden ser consideradas como adoptantes tempranos, ya que fueron pioneras al instalar alguna modalidad de tablero electrónico. El Congreso de Coahuila fue la primera legislatura estatal en adquirir un sistema de votación electrónica y computarizada en el año de 2002, mediante el cual comenzó a registrarse la asistencia, el quórum efectivo y el sentido del voto nominal. En cierto sentido, tal como se comentó en tono chusco en los medios políticos locales, este sistema representó el paso del voto a mano alzada al *ciberdedo*, ya que dicha tecnología carece de elementos para garantizar la fiabilidad del voto presencial, pues en lugar de utilizar un medio de identificación digital, cada legislador dispone en la mesa de su curul de un pequeño dispositivo con cuatro botones de diversos colores para registrar la asistencia, votar a favor, en contra o en abstención.

**Figura 1. Difusión de los sistemas de votación electrónica en el Congreso federal y en los congresos estatales de México.**



Posteriormente, en el año 2006 los congresos de Nuevo León, Veracruz y la Asamblea del Distrito Federal adoptaron distintas modalidades de voto electrónico. El caso de Veracruz es interesante, pues el 29 de noviembre de 2006 el Pleno del Congreso aprobó por mayoría de votos un conjunto de reformas al reglamento interno, que permitieron instalar el tablero electrónico y al mismo tiempo derogaron el *voto secreto* mediante cédulas para la elección de personas aspirantes a los nombramientos para ocupar cargos dentro de la función pública. Dicha reforma fue impulsada por una coalición formada por los partidos PAN, PRD y Convergencia, cuyos diputados decidieron modificar el artículo 98 del reglamento con el fin de someter a votación nominal los nombramientos de aspirantes a cargos como los magistrados y el procurador de Justicia del estado, y aunque la bancada del PRI se opuso, no logró reunir los votos necesarios para frenar el proyecto. De esta manera, además de que el Congreso de Veracruz instaló un sistema electrónico de registro de asistencia, votación, audio y video, también sentó un precedente al ser la única legislatura estatal que ha derogado el *voto por cédula* para elegir a los aspirantes a cargos a la función pública o ratificar su nombramiento, aunque conservó la votación por cédulas para la elección de los integrantes de los órganos de gobierno interno del Poder Legislativo.

Si bien algunos congresos con mayor grado de pluralismo legislativo han adoptado diversas modalidades de voto electrónico, no deja de ser llamativo

que, en las legislaturas de Coahuila y Tamaulipas, la modernización tecnológica sobreviniera en un contexto de *gobierno unificado*. Así, el Congreso de Tamaulipas puso en marcha en enero de 2007 —justo en el último año de la LIX Legislatura— el sistema de votación electrónica para realizar de manera computarizada el pase de lista, la votación nominal, el control del tiempo y el registro de las intervenciones de los diputados que hacen uso de la tribuna, así como el control del micrófono en cada curul. Además, incluyó un dispositivo para el registro de la asistencia y las votaciones en las comisiones, lo cual significó un avance en la sistematización de la información parlamentaria. Cabe señalar que la página web del Congreso contiene los registros de la votación nominal en las sesiones y en las comisiones de las legislaturas anteriores (LX, LXI y LXII), y que dichos registros son visibles a nivel agregado y a nivel del voto personal.

Como se muestra en la figura 1, la segunda oleada de difusión del voto electrónico ocurrió entre 2008 y 2012. En ese lapso seis congresos estatales instalaron tableros electrónicos, modernizaron su infraestructura y reformaron los reglamentos internos para incorporar el voto nominal electrónico. El Congreso de Nayarit, una legislatura de treinta miembros, en donde el PRI ha controlado la mitad de los escaños y el resto de los asientos se ha distribuido entre las fuerzas de oposición, instaló el tablero electrónico y reformó el reglamento para el gobierno interior en el año 2009, para incluir —entre otras innovaciones— la reglamentación de las votaciones electrónicas. De acuerdo con el artículo 130 del reglamento, las votaciones serán nominales, económicas, por cédulas y electrónicas, quedando prohibidas las votaciones por aclamación. El artículo 134 del reglamento describe con sumo detalle el procedimiento de la votación electrónica, para el cual se establece un tiempo mínimo de dos minutos y un máximo de cinco para la emisión de los votos y su registro en el tablero electrónico<sup>4</sup>. A juzgar por la sistematicidad con la que se publican los informes sobre el trabajo legislativo, el sitio web del Congreso de Nayarit es uno de los más accesibles y transparentes, ya que en un solo vínculo es posible consultar las leyes y decretos, los dictámenes de cada sesión y los reportes de votación que contienen el resumen del asunto y el sentido del voto de cada legislador.

---

<sup>4</sup> Artículo 134. La votación electrónica será aquella que se consigne en el sistema instalado en la sala de sesiones, y mediante el cual podrán emitir el sentido del voto cada uno de los diputados presentes en la sesión. Cuando proceda una votación electrónica, el presidente ordenará abrir el sistema por un tiempo que no deberá ser menor a dos ni mayor de cinco minutos, y a su conclusión se darán a conocer los resultados en la pantalla colocada en lugar visible de la sala, mismos que serán declarados por la presidencia de la Mesa Directiva.

Además, al iniciar el año de 2014, el Congreso de Nayarit implementó un programa de actualización tecnológica, mediante el cual se modernizó la Sala de Comisiones, en la que se instaló un sistema de registro de asistencia y votación electrónica, que tal vez propicie una mayor transparencia y eficiencia en el trabajo de las comisiones permanentes. Aún es prematuro hacer conjeturas sobre las consecuencias de este proceso, pero a partir de la experiencia de los casos de Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas es posible que se propague la idea de instalar registros electrónicos de asistencia en las comisiones de los congresos estatales, ya sea con huella digital o mediante el uso de tarjetas electrónicas; a su vez, esta innovación tecnológica detonaría un proceso de *aprendizaje institucional* que podría transferirse a la esfera del Congreso federal, cuyo sistema de comisiones aún adolece de graves problemas de ineficiencia, opacidad y discrecionalidad.

Aunque a primera vista parece razonable pensar que los sistemas de votación electrónica se adoptaron primordialmente en las asambleas más plurales, los datos no avalan este supuesto. En la tabla 2 se muestra la relación entre la composición política de los congresos estatales y los procedimientos de registro de la votación nominal en 26 entidades de la federación. Como puede apreciarse, en trece estados con *gobierno unificado* comenzaron a registrarse votaciones nominales en papel y recientemente se instalaron tableros electrónicos de votación. Mientras en los estados que han vivido episodios de *gobierno dividido*, como Aguascalientes, Jalisco y Morelos, sólo se han hecho registros intermitentes que a la larga dejaron de publicarse sin atender a la obligación de transparentar dicha información. La tercera oleada de difusión que ocurrió entre 2013 y 2016 —como lo revela el dato sobre el año de inicio del funcionamiento de las máquinas de votación electrónica— ocurrió en entidades que en ese año se hallaban en estatus de *gobierno sin mayoría*; en los congresos de Chihuahua, Guerrero, Tlaxcala y Veracruz los grupos parlamentarios tomaron acuerdos para modernizar la infraestructura tecnológica y reformar sus reglamentos para el gobierno interior.

**Tabla 2. Composición política de las legislaturas y registro del voto nominal en los congresos estatales de México.**

Congreso	Tamaño legislatura (Número escaños)	Partido gobernante	Partido mayoritario	Estatus del gobierno	Año de inicio registro de votación nominal en papel	Año de inicio de votación electrónica	Publicación de las votaciones en la página web del Congreso
Aguascalientes	27	PAN	PRI	GD	2007		
Baja California	25	PAN		GSM	2004		*
Campeche	35	PRI	PRI	GU	2006		*
Coahuila	31	PRI	PRI	GU		2002	*
Chiapas	40	PRI	PVEM-PRI	GU		2015	*
Chihuahua	33	PRI		GSM		2008 2015	
DF	66	PRD	PRD	GU	2003	2006	*
Durango	30	PRI	PRI	GU		2010	
Guanajuato	36	PAN	PAN	GU	2006	2016	*
Guerrero	46	PRI		GSM		2016	
Jalisco	40	PAN	PRI	GD		2007	
Edo. de Méx.	75	PRI		GSM	2003	2012	*
Morelos	30	PAN	PRI	GD	2000		
Nayarit	30	PRI	PRI	GU		2009	*
Nuevo León	42	PRI	PAN	GD		2006	*
Oaxaca	42	PRI	PRI	GU	2007		*
Puebla	41	PRI	PRI	GU	2008	2012 2016	*
Querétaro	25	PAN	PAN				
Quintana Roo	25	PRI	PRI	GU		2014	
SLP	27	PAN	PAN	GU	2009	2013	*
Sinaloa	40	PRI	PRI	GU		2015	
Sonora	33	PRI	PAN	GD		2010	
Tamaulipas	32	PRI	PRI	GU		2007	
Tlaxcala	32	PRI		GSM		2016	*
Veracruz	50	PRI		GSM		2006	*
Yucatán	25	PRI	PRI	GU		2013	

*Fuente:* Elaboración propia con datos de las páginas web de los congresos estatales y la ALDF. Las siglas refieren al estatus del gobierno: gobierno unificado (GU), cuando la mayoría absoluta pertenece al mismo partido del gobernador; gobierno sin mayoría (GSM), si el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa en el Congreso local y ningún otro partido dispone de mayoría absoluta; gobierno dividido (GD), si el partido con mayoría absoluta es distinto al partido del gobernador.

Ahora bien, el hecho de que se instalen sistemas electrónicos no conduce automáticamente a la transparencia legislativa, pues aun contando con dicha tecnología en las legislaturas de Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Yucatán, las votaciones no se publican en las páginas web y sólo son accesibles en intranet para los legisladores y los líderes de los partidos. En suma, aunque en 26 legislaturas hay registros de votación, solamente 14 congresos estatales los publican y facilitan su acceso a los ciudadanos.

Otro de los problemas que dificultan el monitoreo del voto de los representantes proviene de la calidad de las tecnologías adoptadas y la integridad de la conducta personal de los legisladores. Por un lado, la confiabilidad, integridad y transparencia del sistema de votación se halla condicionado por el nivel de sofisticación tecnológica (Gritzalis, 2003), ya que las tecnologías que incorporan el lector de huella digital, con candados para evitar la suplantación de identidad y que registran los votos en tiempo real en el tablero digital, son más confiables que las máquinas de botones con los que se emite el sentido del voto. Por otro, los aspectos éticos, como la integridad personal de los legisladores y el profesionalismo, son quizá más importantes para garantizar la confiabilidad de las votaciones, así como las disposiciones reglamentarias que sancionen a los legisladores que manipulen o intenten suplantar la identidad de otros representantes.

A raíz de la introducción de estas tecnologías, en algunos congresos estatales se han presentado inconsistencias en el registro del voto, y aunque ciertamente son eventos aislados, ilustran claramente cómo las deficiencias tecnológicas y la conducta oportunista pueden vulnerar la confiabilidad de los registros. Por ejemplo, en el Congreso de Nuevo León, el 24 de mayo de 2011 se emitió un *voto fantasma* de un diputado panista, que sin estar presente en la sesión fue suplantado por un miembro de su propia bancada. Un episodio similar se repitió el 5 de octubre de 2016 en la votación sobre la nueva Ley de Métodos Alternos, pues el tablero electrónico registró una votación de 41 diputados, cuando en realidad solamente había un quorum de 32 diputados en el Pleno.

En el Congreso de Durango, el sistema de votación cuenta con un lector de huellas que se activan para iniciar la sesión, permitiendo al diputado registrar su asistencia, acceder a los documentos de la sesión y emitir su voto, pero una vez activado cualquier persona puede hacer uso del equipo; esta deficiencia tecnológica ha sido aprovechada por los legisladores para “ayudar” a sus compañeros de bancada, emitiendo el voto de quienes no están presentes en la sesión (*Contexto de Durango*, 2012). Los ejemplos anteriores sugieren que no todas las tecnologías son inmunes a la manipulación del voto y que, por consiguiente, las llamadas *votaciones fantasma*, sólo pueden impedirse activando

candados electrónicos y endureciendo las sanciones reglamentarias para este tipo de intercambio informal.

### **¿Cómo votan los diputados locales?**

Se ha señalado arriba, que la votación legislativa exclusivamente puede ser un elemento de rendición de cuentas si los votos se registran y los registros son de conocimiento público (Carey, 2009). Para los ciudadanos ordinarios, la disponibilidad de dicha información posee un valor específico, ya que puede ser de utilidad para conocer la actuación del representante y garantizar la *rendición de cuentas individual*. No obstante, el monitoreo sobre la actuación de los representantes suele ser más sistemático cuando es llevado a cabo por despachos de consultoría, asociaciones académicas o por agencias que funcionan como observatorios legislativos de la sociedad civil. Para este tipo de agencias, la información exigible consiste en un flujo de datos continuo y actualizado con el cual pueden formularse indicadores de desempeño y un seguimiento pormenorizado del comportamiento legislativo en las votaciones nominales de los congresos estatales.

Si bien la información sobre las votaciones en el Pleno y sobre la producción legislativa es cada vez más accesible y ha adquirido el valor de información pública, aún existen vacíos informativos que impiden disponer de datos sobre las votaciones nominales en formatos estandarizados y actualizados en los sitios web de cada legislatura. Indudablemente, la integración de bancos de datos sobre las votaciones en el Pleno de los congresos estatales es un rubro pendiente en los estudios legislativos comparados a nivel *subnacional*: se requiere información confiable y sistemática que permita monitorear el sentido del voto nominal, el grado de cohesión de los partidos, la asistencia efectiva en votaciones y la formación de coaliciones.

En la siguiente sección se presenta un análisis agregado y comparativo de un conjunto de votaciones nominales que forman parte de una base de datos en construcción<sup>5</sup>. El propósito principal es mostrar el potencial analítico de la información y de los métodos más comunes para analizar la votación nominal. En el siguiente cuadro se reportan las votaciones nominales registradas en la base de datos, así como el número de votaciones que concitaron la unanimidad y aquellas en las que hubo una mayoría ganadora.

---

<sup>5</sup> Se trata de la *Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México*, que forma parte del proyecto de investigación, coordinado por López Lara, Á. F. (2015). *Partidos y coaliciones en los congresos estatales de México*.

**Tabla 3. Votaciones nominales por unanimidad y votaciones por mayoría en los congresos estatales de México.**

Legislaturas	Años	Número de diputados	Votaciones nominales registradas	Votaciones por unanimidad	Votaciones por mayoría
Baja California XVIII	2004-2007	25	742	590	152
Baja California XIX	2007-2010	25	612	545	67
Guanajuato LXI	2009-2012	36	771	534	237
Jalisco LVIII	2006-2009	40	334	284	50
Coahuila LVII	2006-2008	32	345	281	64
Coahuila LVIII	2008-2010	32	502	422	80
ALDF III	2003-2006	66	205	151	54
ALDF IV	2006-2009	66	348	265	83
ALDF V	2009-2012	66	619	439	180
Edo. de Méx. LVI	2006-2009	75	247	210	37
Edo. de Méx. LVII	2009-2011	75	322	218	104
Puebla LVIII	2010-2013	41	721	622	99
Tamaulipas LX	2008-2010	36	927	422	505
Veracruz LXI	2007-2010	50	420	277	143
Veracruz LXII	2010-2013	50	266	226	40
Zacatecas LIX	2007-2009	30	138	114	24

*Fuente:* Elaboración propia con información del proyecto *Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México.*

Es evidente que las votaciones por unanimidad son comunes en las legislaturas y que sólo una pequeña proporción expresa los desacuerdos entre los partidos y coaliciones en las legislaturas analizadas. Pero, precisamente, dichas votaciones constituyen el foco de interés para determinar hasta qué punto las líneas de conflicto partidista definen las preferencias de los legisladores.

Si se analiza el conjunto de las votaciones nominales es factible evaluar cuáles fueron las coaliciones más frecuentes que aprobaron la agenda en las legislaturas estatales. En el siguiente cuadro se reportan los resultados sobre la formación de coaliciones en las votaciones emitidas a lo largo del ejercicio constitucional de las legislaturas de mayor tamaño en el sistema federal mexicano. Como puede observarse, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la coalición más frecuente durante la III Legislatura (2003-2006) fue la que formaron PAN-PRI, mientras en la siguiente legislatura, la coalición más frecuente se integró por PRD-PRI.

**Tabla 4. Coaliciones más frecuentes en tres legislaturas estatales.**

Congreso	Periodo	Coalición	Similitud en las votaciones (%)
ALDF	III Legislatura (2003-2006)	PAN-PRI-PVEM	80.2
ALDF	IV Legislatura 2006-2009)	PRD-PRI	93.05
Edo. de Méx.	LVI Legislatura 2006-2009	PRI-PAN-PVEM	91.2
Edo. de Méx.	LVII Legislatura 2009-2012	PRI-PVEM	97.5
Veracruz	LXI Legislatura 2007-2010	PRI-PAN	85.4
Veracruz	LXII Legislatura 2010-2013	PRI-PAN	86.3

Fuente: Elaboración propia con información del proyecto *Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México*.

Considerando las similitudes del récord de votaciones de los partidos, resulta que en el Estado de México, durante la LVI Legislatura, hubo una amplia cooperación entre el bloque PRI-PAN-PVEM, pero en la LVII Legislatura, el principal aliado del PRI fue el Partido Verde Ecologista. En el Congreso de Veracruz, la coalición más frecuente en las votaciones fue integrada por el PRI y el PAN, si bien el porcentaje de similitud sugiere que hubo votaciones que expresaron desacuerdos entre ambas fuerzas políticas.

Otro aspecto que puede analizarse a partir de las votaciones es el grado de unidad o cohesión de los grupos parlamentarios en los congresos estatales. La medición más utilizada para estimar la cohesión de los partidos es el índice de Rice (1928), el cual considera una votación dicotómica. El índice de Rice mide la diferencia entre votos a favor y en contra de cada partido, como indica la siguiente fórmula:  $I_i = [\%SI_i - \%NO_i]$ . Los valores del índice van desde 0 cuando un grupo parlamentario se divide 50-50, a 1 cuando todos los integrantes votan en el mismo sentido (Heller y Weldon, 2003). En la tabla 5 se reporta la *media* de los índices de cohesión de los principales partidos en tres asambleas locales, es evidente que los grupos parlamentarios en el ámbito *subnacional* son formaciones bastante cohesivas que han mantenido la unidad en las votaciones; en los congresos locales, los partidos siguen influyendo decisivamente sobre el comportamiento y las preferencias de los legisladores.

**Tabla 5. Cohesión legislativa en las votaciones nominales.**

Congreso	Legislatura	Periodo	Número votaciones	PAN	PRD	PRI
ALDF	IV	2009-2012	348	0.98	0.89	0.97
ALDF	V	2012-2015	601	0.96	0.95	0.91
Edo. de Méx.	LVII	2009-2012	322	0.98	0.94	0.99
Edo. de Méx.	LVIII	2012-2015	457	0.97	0.88	0.99
Veracruz	LXI	2007-2010	420	0.83	0.93	0.97
Veracruz	LXII	2010-2013	266	0.87	0.91	0.98

Fuente: elaboración propia con información del proyecto *Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México*.

Ahora bien, si se enfoca la atención en las votaciones no unánimes, el mapa de la legislatura cambia sustancialmente. Para analizar las votaciones nominales en las que hubo algún disenso y en las cuales se expresaron las líneas de conflicto de las legislaturas, se estimaron los puntos ideales de los diputados locales a partir de su récord de votaciones nominales en el Pleno. La estimación de los puntos ideales se realizó mediante el método de *Estimación Nominal Ponderada en Tres Etapas* ( $W_{nominate}$ ). Los supuestos sobre los que se estiman los puntos ideales asumen que cada legislador puede ser representado como un punto en el espacio de la legislatura y que cada votación divide a los legisladores entre los que votan a favor y en contra. El modelo excluye las abstenciones y asume que los legisladores votan sinceramente, de tal manera que cada votación expresa el resultado más cercano a su punto ideal (Poole, 2005).

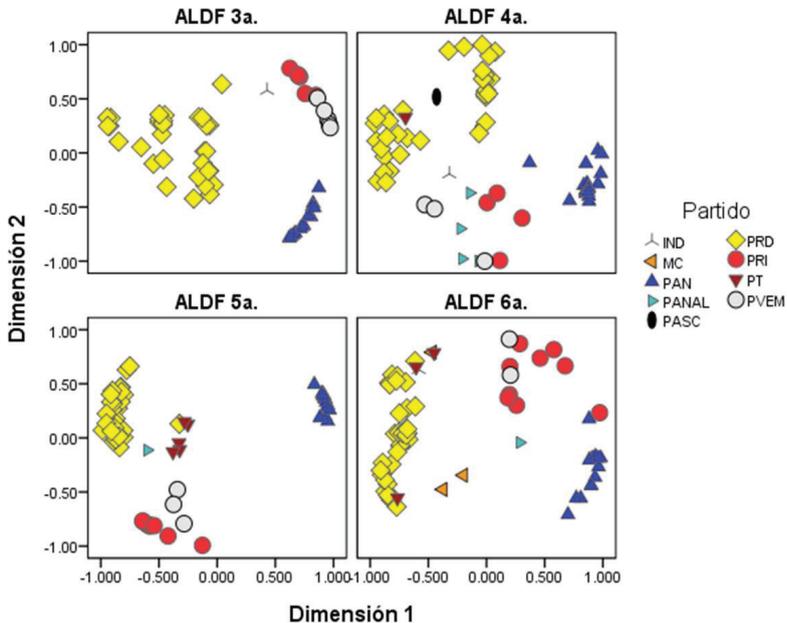
El agregado de los puntos ideales de cada legislador forma el mapa espacial que permite visualizar la configuración política de una legislatura: como lo ha señalado Poole (2008), “La cercanía de dos legisladores sobre el mapa muestra cuán similares son sus registros de votación, y la distribución de los legisladores muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales” (Poole, 2008: 6). Con la finalidad de no estimar valores extremos, el modelo establece restricciones a la ubicación de los legisladores y a los parámetros de las votaciones, el programa  $W_{nominate}$  restringe los estimadores de la ubicación de los legisladores para localizarlos en el rango  $(-1, 1)$ .

La figura 2 describe la posición de los puntos ideales de cada uno de los diputados a partir de sus votos individuales. La primera dimensión explica alrededor de 90% de los votos nominales y básicamente describe la división entre el gobierno y la oposición en los congresos estatales. Aunque habitualmente esta dimensión se considera como una dimensión ideológica izquierda-derecha, en el caso de las legislaturas estatales el significado de esta dimensión se halla condicionado por la posición de los partidos en el eje gobierno-oposición. La segunda dimensión se relaciona básicamente con votaciones sobre las

reglas internas del Congreso y con aspectos de la reforma electoral que dividen internamente a los partidos (Robles, 2009).

Como puede apreciarse en la figura 2, que contiene los puntos ideales de la ALDF, los diputados del grupo parlamentario del PRD se ubican predominantemente a la izquierda del mapa con valores cercanos a (-1) en la primera dimensión de votación. Aunque en la III Legislatura, y particularmente en la IV Legislatura, se advierte una profunda división intrapartidista entre una facción ubicada al oeste identificada con un conjunto de corrientes cercanas a López Obrador y un ala más centrista identificada con la corriente Nueva Izquierda que negoció con el resto de los partidos representados en la ALDF. Por otro lado, la posición del PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se desplazó en la primera dimensión, desde el noreste, posición que ocupaban en la III Legislatura de la ALDF, hacia una ubicación más centrista y cercana al ala moderada del PRD. Mientras que el PAN mantuvo una posición más estable a la derecha del espectro político ideológico durante las dos legislaturas analizadas.

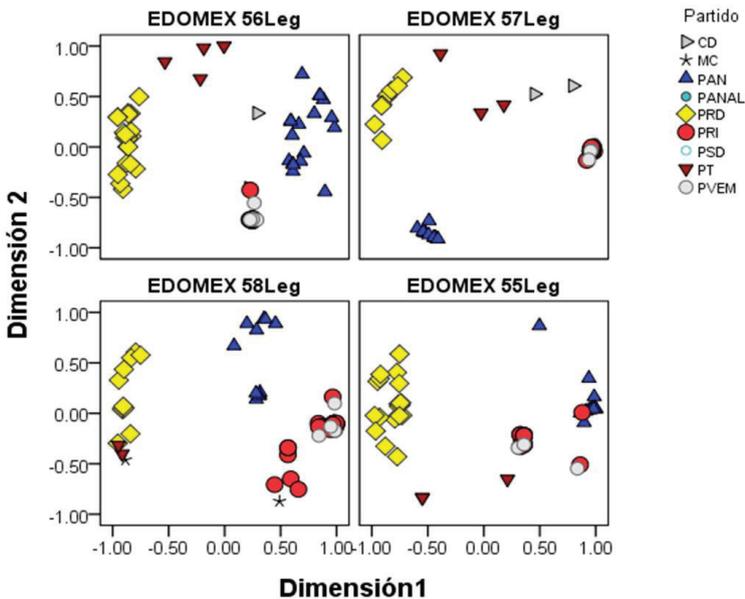
**Figura 2. Puntos ideales estimados a partir de las votaciones nominales. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**



En las V y VI legislaturas el mapa espacial de la ALDF presenta algunos cambios en los puntos ideales de los legisladores. Los integrantes del grupo parlamentario del PRD aparecen más cohesionados a la izquierda del mapa espacial, en tanto que en la V Legislatura los partidos PRI-PVEM se desplazaron al “suroeste” en una posición más cercana al PRD y el Partido del Trabajo (PT), lo cual indica que votaron conjuntamente con el partido gobernante, mientras que el PAN se posicionó hacia la derecha del mapa espacial. En la VI Legislatura creció la polarización entre el PRD-PT y el resto de los partidos cuyos legisladores se ubicaron hacia la derecha del espacio legislativo, formando un polo de oposición hacia determinadas políticas promovidas por el partido gobernante.

En la figura 3 se muestra la configuración política de la Legislatura del Estado de México a partir de las votaciones nominales y la estimación de puntos ideales de los diputados. Cabe señalar que en las legislaturas LV y LVI, el PRI gobernó bajo un equilibrio de gobierno sin mayoría, pues fue la minoría más grande al detentar 32 y 28% de los escaños en el Congreso local. Bajo ese escenario, el PRI optó por mantener una gran unidad en las votaciones y por ubicarse en una posición centrista que le permitiera construir coaliciones tanto con su principal aliado, el PVEM, como con el PAN y el PRD.

**Figura 3. Puntos ideales estimados a partir de las votaciones nominales. Legislatura del Estado de México**

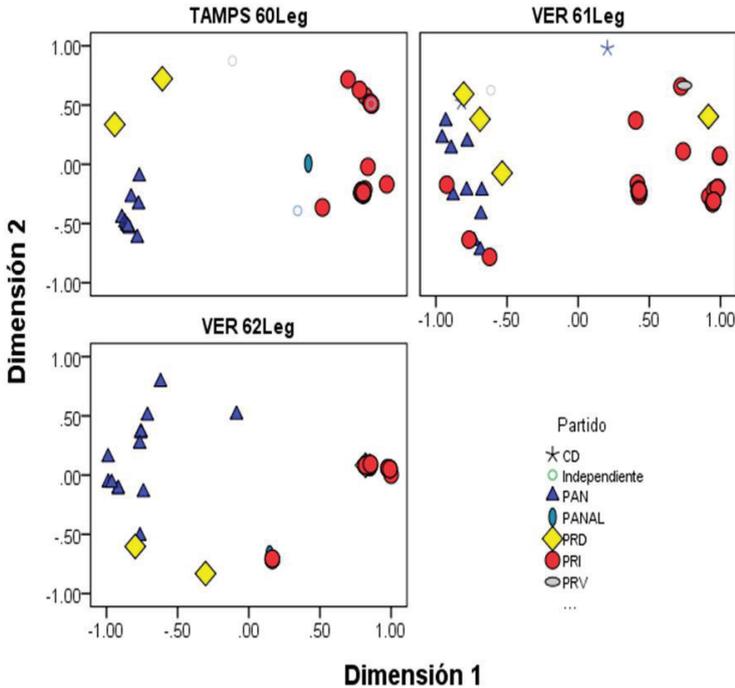


Una vez que el PRI recuperó la mayoría en la LVII Legislatura (2009-2012) al obtener 39 escaños en una cámara de 75 miembros, la posición de los diputados se movió hacia la derecha del mapa legislativo, manteniendo también una gran unidad en las votaciones. Durante esa legislatura aumentó la polarización entre el PRI y las bancadas de oposición, al grado de que el PAN, que anteriormente se había posicionado a la derecha del mapa espacial, se desplazó hacia el suroeste de la legislatura en una posición próxima al PRD.

En contraste, durante la LVIII Legislatura el PRI muestra una menor cohesión y los puntos ideales de un subgrupo de legisladores asumen valores menos extremos en la primera dimensión. Por su parte, el PAN se ubicó en el noreste ocupando una posición de centro-derecha, que le permitió tejer coaliciones con una facción del PRI y con el PRD. En la figura 3 también puede apreciarse cómo los diputados del PRD mantienen una posición estable en la izquierda del mapa espacial.

Al comparar la configuración política de otros congresos estatales, las nociones comunes sobre la división ideológica-programática entre izquierda y derecha pierden su significado político y utilidad clasificatoria. Como se aprecia en la figura 4, que contiene el mapa espacial de las legislaturas de Tamaulipas y Veracruz, la polarización entre el PRI y los partidos opositores es ostensible en la primera dimensión, ya que tanto el PAN como el PRD aparecen al oeste de la gráfica, en el espacio político de la izquierda. Este singular realineamiento de dos fuerzas políticas, que en el escenario nacional se consideran como “polos ideológicos opuestos”, ilustra bastante bien acerca de las dificultades con las que se topan las categorías del análisis político convencional cuando se aplican al contexto de la política legislativa en los estados. Por consiguiente, cabe señalar que, en los casos de Tamaulipas y Veracruz, las líneas de segmentación en la primera dimensión del mapa de la legislatura corresponden, más que a las líneas de separación ideológica, al conflicto entre el gobierno y la oposición.

**Figura 4. Puntos ideales estimados a partir de las votaciones nominales.  
Congreso de Tamaulipas LX Legislatura  
y Congreso de Veracruz LXI y LXII Legislaturas.**



### La asistencia a las sesiones

Llegamos, por último, a tocar otro de los aspectos que impactan el desempeño legislativo individual y colectivo de los representantes en las asambleas locales: se trata de la asistencia a las sesiones y la participación efectiva en las votaciones del Pleno. En un diagnóstico reciente, la Alianza para el Parlamento Abierto (2015) considera que la publicación de registros de asistencia y votaciones a las sesiones del Pleno y comisiones constituye una de las dimensiones que inciden en la participación de la ciudadanía y la rendición de cuentas de los representantes de los 31 congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, el informe señala que solamente 44% de las legislaturas cumple con la exigencia de publicar las listas de asistencia a las sesiones y que solamente 35% de los cuerpos legislativos tienen listas de votaciones que son públicas y están actualizadas.

Este diagnóstico deja en claro que, aunque la publicación de las listas de asistencia a las sesiones y las comisiones constituye una de las dimensiones

de la transparencia legislativa, que además está inscrita como obligación en la Ley General de Transparencia, aún no es una realidad. Al no disponer de listados públicos, actualizados y accesibles, una buena parte de los congresos de los estados están privando a la ciudadanía de la información parlamentaria básica para monitorear la labor de los representantes.

Por otra parte, mucho se ha comentado que el *ausentismo legislativo* es uno de los males públicos que aqueja a la vida parlamentaria mexicana, aunque lamentablemente, carecemos de información suficiente que permita estimar la magnitud y distribución del fenómeno. Además, los reglamentos para el gobierno interior de los congresos estatales no contienen reglas suficientemente claras acerca de lo que se considera una inasistencia, ni sobre los criterios para justificar la inasistencia, los retardos y la aplicación de las sanciones correspondientes. Algunos reglamentos establecen que se considera ausente de una sesión del Pleno o de una reunión de comisión al diputado que no registra su asistencia al inicio de la sesión, otras asambleas, como lo ejemplifica el caso del reglamento del Congreso de Sonora (artículo 49), también consideran como inasistencia cuando el diputado no se encuentre presente durante las votaciones de leyes, decretos y acuerdos.

Esta doble acepción de la definición de las inasistencias conlleva una dificultad práctica y metodológica para monitorear el ausentismo en las sesiones legislativas. El pase de lista de asistencia y la publicación de dichos registros sólo toma en cuenta el quórum inicial de la sesión, pero no permiten verificar si dicha asistencia se mantiene a lo largo de la sesión, justamente cuando se votan las leyes y decretos. De ahí que sea necesario monitorear el quórum *efectivo* en las votaciones, ya que esa medida captura la dinámica del ausentismo y su impacto en las decisiones de la legislatura.

Como una primera aproximación al estudio del ausentismo en las votaciones, en la tabla 6 se estimaron los valores de la media por grupo parlamentario en tres asambleas locales. Tomamos como casos de estudio a las asambleas de mayor tamaño en el ámbito de los legislativos estatales, ya que sus registros históricos de votación están disponibles y es factible hacer comparaciones inter-temporales.

**TABLA 6. Estimación de la *media* de ausentismo en las votaciones nominales por grupo parlamentario**

Legislatura	Partido	Tamaño bancada	Media de ausentismo en votaciones	Quórum en votaciones
ALDF IV Legislatura	PAN	17	4.8	13.0
	PRD	34	10	23.9
	PRI	9	5	3.6
ALDF V Legislatura	PAN	15	4.2	10.8
	PRD	34	11.8	22.2
	PRI	8.0	3.5	4.5

continúa...

Legislatura	Partido	Tamaño bancada	Media de ausentismo en votaciones	Quórum en votaciones
Edo. de Méx. LVII Legislatura	PAN	12	3	9
	PRD	8	2.8	5.2
	PRI	39	5.2	33.8
Edo. de Méx. LVIII Legislatura	PAN	11	3.8	7.2
	PRD	12	2	10
	PRI	39	3.6	35.4
Veracruz LXI Legislatura	PAN	11	2	9
	PRD	4	1	3
	PRI	30	3.6	26
Veracruz LXII Legislatura	PAN	14	1.8	12.0
	PRD	3	0.3	2.7
	PRI	29	1.6	27.4

Fuente: Elaboración propia con información del proyecto *Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México*.

Para calcular la media de ausentismo en las votaciones se consideró el total de votaciones a lo largo del periodo del ejercicio legislativo, cuyo número se reporta en la tabla 5. En el caso de la ALDF es de llamar la atención que el PRD, que a su vez era la bancada mayoritaria, presente la media más alta de ausentismo en las votaciones con un valor de 10 diputados para la IV Legislatura y de 11.8 a lo largo de la V Legislatura. Como se aprecia en la tabla 6, el ausentismo también es un fenómeno significativo en los grupos parlamentarios del PAN y el PRI dentro de la ALDF, de tal modo que el quórum promedio en las votaciones es sensiblemente más bajo que el tamaño de las bancadas.

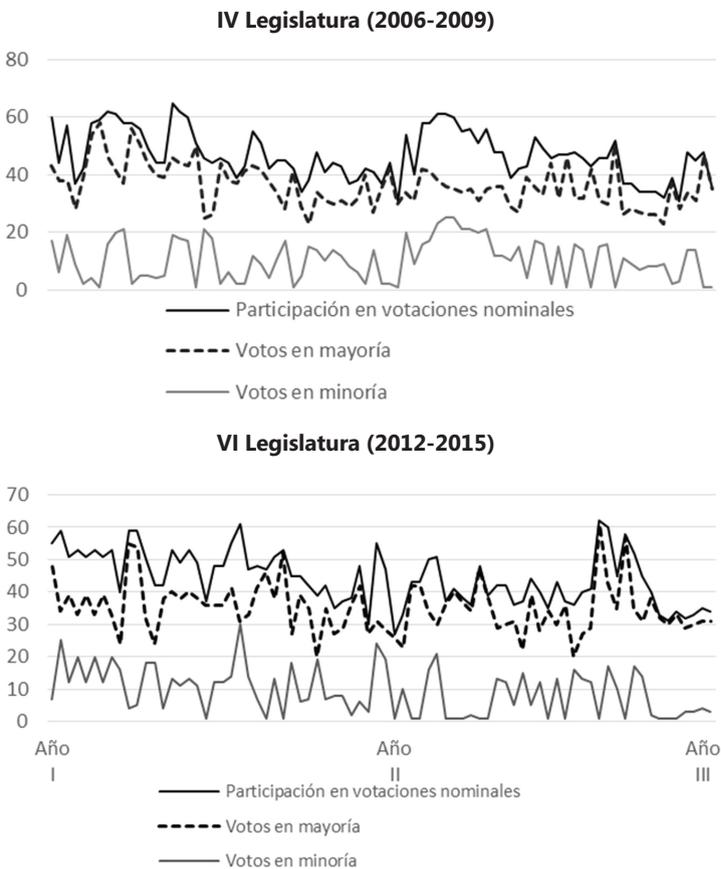
Ahora bien, en la legislatura del Estado de México el PRI mantuvo una mayor unidad en las votaciones, lo cual se refleja en un valor más bajo de la media de ausentismo en la bancada. Durante las legislaturas LVII y LVIII, el promedio del quórum efectivo fue 33.8 y 35.4 diputados, en un grupo parlamentario integrado por 39 legisladores. Cabe señalar que los grupos parlamentarios de oposición en la legislatura mexiquense tuvieron, en términos relativos, promedios más altos de ausentismo en las votaciones, lo cual se relaciona con una menor unidad en las votaciones.

En el Congreso de Veracruz el panorama es ligeramente distinto, ya que el PRI registró puntajes muy bajos en la media de ausentismo en las votaciones, de tal manera que en la LXI Legislatura, cuando el grupo parlamentario estaba formado por 30 diputados, el promedio de quórum en las votaciones fue de 26 y en la LXII Legislatura, cuando la bancada fue de 29 miembros, el promedio de quórum en las votaciones fue de 27 legisladores. Al parecer, el récord de ausentismo en las votaciones de las bancadas de oposición no fue tan significativo, por lo cual cabe reconocer que, al menos en los periodos

reportados, el quórum promedio en las votaciones fue muy cercano al tamaño de cada uno de los grupos parlamentarios.

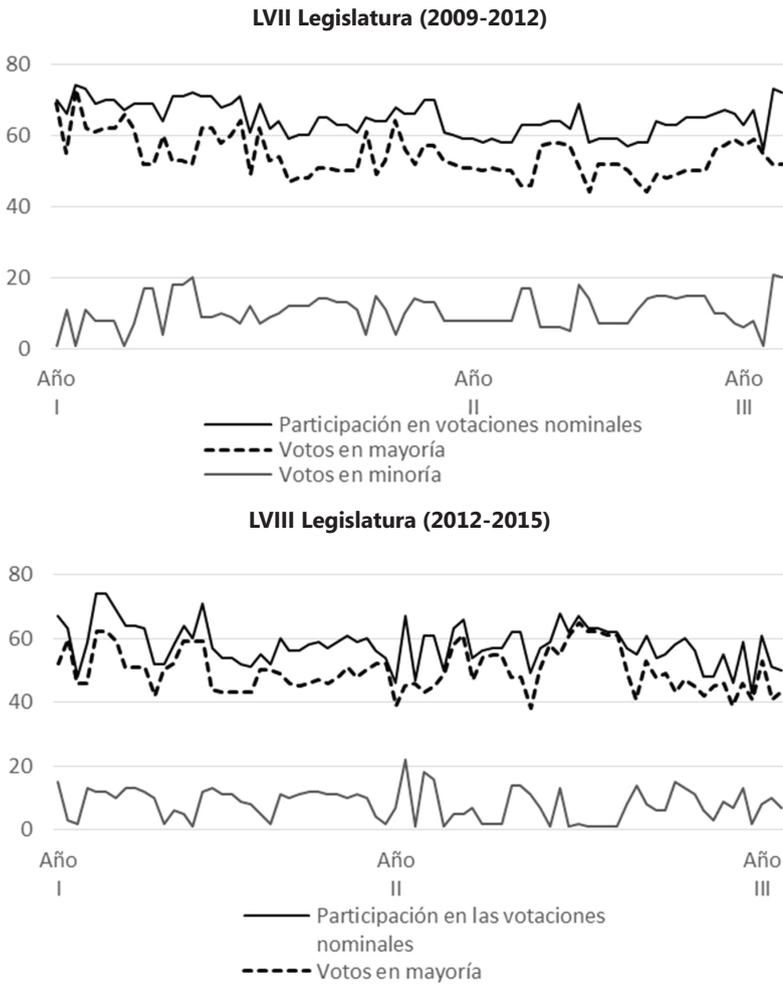
A continuación se presenta otro procedimiento para estudiar la asistencia en las votaciones nominales. Tomando el universo de votaciones nominales de tres asambleas locales, se elaboró una serie de gráficas en las que se aprecia la participación efectiva en las votaciones nominales del conjunto de integrantes de la legislatura, así como el número de votos en mayoría y los votos en minoría para cada proyecto legislativo votado en el Pleno.

**Figura 5. Participación en las votaciones nominales en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**



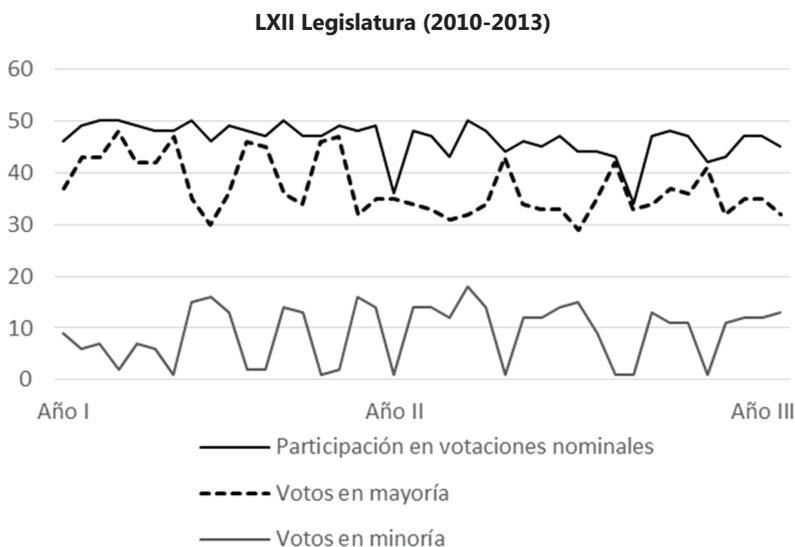
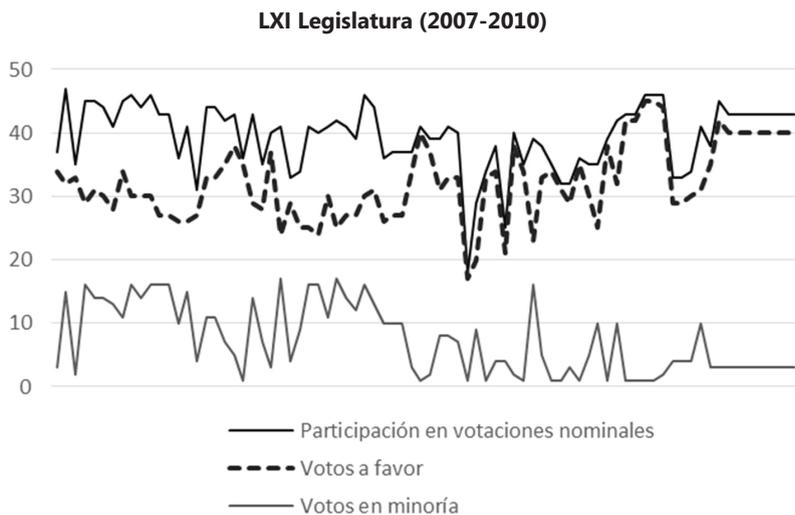
Fuente: Elaboración propia con información del proyecto Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México.

**Figura 6. Participación en las votaciones nominales del Congreso del Estado de México**



*Fuente:* Elaboración propia con información del proyecto *Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México*.

**Figura 7. Participación en las votaciones nominales en el Congreso de Veracruz**



Fuente: Elaboración propia con información del proyecto *Base de datos sobre votaciones nominales en los congresos estatales de México*.

La figura 5 compara la participación efectiva en votaciones nominales en dos legislaturas de la ALDF. La línea superior describe el número de diputados participantes en cada votación a lo largo de tres años de ejercicio constitucional; se observa que en una cámara de 66 miembros el número de diputados participantes es menor, en forma constante, al tamaño de la asamblea. Adicionalmente, la línea punteada describe el número de diputados que votaron con la coalición mayoritaria y la siguiente línea describe los votos en minoría. Al comparar la trayectoria de ambas líneas, puede observarse el margen de triunfo en las votaciones nominales: tanto en la IV y V Legislaturas hubo votaciones muy cerradas que coinciden con un mayor ausentismo en las votaciones.

En el Congreso del Estado de México, la participación en las votaciones nominales ha sido ligeramente menor al tamaño de la asamblea; en las dos legislaturas analizadas, LVII y LVIII, el quórum efectivo ha presentado variaciones importantes en la asistencia a las votaciones. No obstante, si se observa la distancia entre los votos en mayoría y los votos en minoría a lo largo del tiempo, es claro que no hubo votaciones cerradas o muy reñidas, por lo que posiblemente el nivel de ausentismo tiene poca incidencia sobre el resultado final de las votaciones.

Por último, la figura 7 presenta el análisis de la participación en las votaciones en el Congreso de Veracruz, una cámara compuesta por 50 miembros, y cuyos niveles de asistencia presentan importantes variaciones, especialmente a lo largo de los tres años de ejercicio constitucional de la LXI Legislatura. En esta gráfica es evidente que durante la LXI Legislatura, el descenso del quórum en las votaciones coincide con la reducción del margen entre los votos en mayoría y los votos en minoría, de tal modo que el ausentismo en las votaciones posiblemente influyó en el resultado de algunas votaciones importantes.

## Conclusiones

Los sistemas de registro de la votación nominal son un elemento clave para el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas en las legislaturas estatales. A la luz de los cambios recientes en la política legislativa *subnacional*, es imperativo contar con información pública y accesible sobre la votación nominal, que otorgue elementos a los ciudadanos para monitorear la labor de los representantes para exigirles cuentas sobre el sentido de las decisiones políticas. Además, ante la inminente entrada en vigor de la reforma constitucional que permite la *reelección legislativa consecutiva*, será indispensable hacer visibles los votos para favorecer la conexión electoral entre los representantes y los electorados locales de los distritos.

La disminución de las barreras tecnológicas y los procesos de reforma en los reglamentos internos han desatado una oleada de *difusión* de los sistemas

de votación electrónica en los congresos estatales de México. Si bien el proceso de *difusión* de las tecnologías de votación ha presentado ciertas discontinuidades y aún subsisten áreas de opacidad, actualmente veinte legislaturas estatales cuentan con algún sistema de votación electrónica, y en seis más, las votaciones nominales se registran en algún medio impreso. Es posible que la publicación de votaciones electrónicas genere incentivos para fortalecer la rendición de cuentas individual y la rendición de cuentas colectiva (Carey, 2009) en el ámbito de los congresos estatales, especialmente si la difusión de la votación electrónica logra permear en la esfera del trabajo de las comisiones legislativas. A medida que las “*pequeñas legislaturas*” de los estados adopten registros más transparentes, accesibles y que permitan la consulta de información en formatos digitales, se propiciará una mayor transparencia y capacidad de monitoreo sobre el sentido del voto de los legisladores en las comisiones.

Es claro que el influjo de los sistemas de votación electrónica no conducirá necesariamente a la transparencia y a la rendición de cuentas de los legisladores, pues como se ha mostrado a lo largo de este trabajo, aun contando con dicha tecnología, algunos congresos no publican las votaciones en las páginas web y sólo son accesibles en redes internas a las que tienen acceso los legisladores y los líderes parlamentarios. Por añadidura, la transición del voto a mano alzada a la votación electrónica ha enfrentado tropiezos derivados de la obsolescencia de las tecnologías adoptadas y de la conducta oportunista de los legisladores: en más de una ocasión, los sistemas de votación electrónica que carecen de candados para evitar la suplantación de identidad han sido vulnerados por malas prácticas legislativas, como la emisión de *votos fantasma* y la alteración del quórum en las votaciones. Estas experiencias sugieren que no todas las tecnologías son inmunes a la manipulación del voto, y que, por consiguiente, si se quiere implantar una *tecnología social* es preciso activar los candados electrónicos que garanticen la fiabilidad de las votaciones y, desde luego, se requiere endurecer las sanciones reglamentarias para este tipo de intercambios informales.

En resumen, la votación legislativa solamente puede ser un elemento de la rendición de cuentas si los votos son visibles, confiables y accesibles a los ciudadanos, a los grupos de interés, a las asociaciones civiles y a los especialistas académicos. La demanda por hacer visibles los votos puede adquirir diferentes valores para los actores: para los ciudadanos el valor de la información sobre las votaciones radica en la posibilidad de monitorear a su representante para después premiar o castigar su desempeño en la legislatura. Mientras que, para los especialistas y la red de observatorios legislativos, el valor de la información se asocia a la necesidad de generar un monitoreo sistemático y actualizado sobre el desempeño de los representantes.

## Referencias

- ALDRICH, J. (2012). *¿Por qué los partidos? Una segunda mirada*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ALIANZA para el Parlamento Abierto. (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Recuperado de <http://www.tm.org.mx/tag/parlamento-abierto/>
- CANTÚ, F., Desposato, S. y Magar, E. (2014). Consideraciones metodológicas para estudiantes de política legislativa mexicana. Sesgo por selección en votaciones nominales. En *Política y Gobierno*, Vol. XXI, Núm. 1, primer semestre.
- CAREY, J. (2003). Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. En *Comparative Politics* 35(2): pp. 191-211.
- CAREY, J. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CASAR, M. A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006. En *Política y Gobierno*. Vol. XV, Núm. 2, segundo semestre.
- COLLIE, M. P. (1984). Voting Behavior in Legislatures. En *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 9. Núm. 1. pp. 3-50.
- CONGRESO del estado de Nayarit. Legislatura XXXI. Leyes y Decretos. Recuperado de <http://www.congresonayarit.mx/qu%C3%A9-hacemos/proceso-legislativo/leyes-y-decretos/leyes-y-decretos-xxxi-legislatura/>
- CONGRESO del estado de Sinaloa. LXI Legislatura. Índice del Diario de los Debates. Recuperado de <http://www.congresosinaloa.gob.mx/debates/?legislatura=61>
- CONTEXTOS de Durango. (2012). Siguen sin corregir falla que propicia votos fantasmas en el Congreso. 9 de junio. Recuperado de <http://contextodedurango.com.mx/noticias/2012/06/19/siguen-sin-corregir-falla-que-propicia-votos-fantasmas-en-el-congreso/> en octubre de 2016.
- DAHL, R. (2005). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Editorial Taurus.
- EL Horizonte. (2016). Diputados fantasmas aprueban ley en el Congreso de NL. Miércoles 5 de octubre. Recuperado de <http://www.elhorizonte.mx/monterrey/politica/646962/diputados-fantasmas-aprueban-ley-en-el-congreso-de-nl>
- FEREJOHN, J. (1999). Accountability an Authority: Toward a Theory of Political Accountability. En Przeworski, Stokes y Manin (Edit). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRITZALIS, D. A. (2003). *Secure Electronic Voting*. Nueva York: Springer Science+Business Media.
- HELLER, W. y Weldon, J. (2003). Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados. En L. Béjar y R. M. Mirón. *El Congreso después de*

- la alternancia*. México: Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- MORGENSTERN, S. (2003). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PITKIN, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- POOLE, K. (2005). *Spatial models of parliamentary voting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- POOLE, K. (2008). Las raíces de la polarización de la política moderna en los Estados Unidos. En *Revista de Ciencia Política*, 28 (3). pp. 3-37.
- REVISTA Proceso. Aprueban reformas al reglamento del Congreso de Veracruz. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/223468/aprueban-reformas-al-reglamento-del-congreso-de-veracruz>
- RÍOS Cázares, A. (2013). La estructura de la rendición de cuentas gubernamental. En *Rc et Ratio*, Año IV, Núm. 7, julio-diciembre.
- ROBLES Peiro, G. (2009). *Dimensiones espaciales de votación legislativa en la Cámara de Diputados de la 60 Legislatura del Congreso de la Unión, 2006-2009*. Tesis inédita de licenciatura. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- SCHMITTER, P. (2007). Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas. En Cansino, C. y Covarrubias, I. (Coords.). *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- SERVICIOS de Investigación y Análisis (SIID). (s.f.). *Aprobación de las legislaturas de los estados a las adiciones o reformas a la Constitución Federal (Art. 135)*. México.
- SNYDER, J. M. y Michael M. T. (2005). Why Roll Calls? A Model of Position Taking in Legislative Voting and Elections. En *Journal of Law, Economics, and Organization* 21(1). pp. 153-178.

# El Pacto por México; un intento de gobierno de coalición

---

PEDRO JOSÉ ZEPEDA<sup>1</sup>

## Introducción

Hace más de 50 años, la incorporación de la figura de diputado de partido inició un largo proceso de transformación en el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Hace cuatro décadas, otra reforma política abrió espacios a los partidos antes no reconocidos y fortaleció el papel del Congreso, especialmente de la Cámara de Diputados, en la determinación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Hace casi cuatro lustros, la incorporación de senadores de primera minoría amplió la diversidad política del Congreso. Las reformas electorales de la segunda mitad de los años noventa constituyeron un paso definitivo en la consolidación de la pluralidad del Poder Legislativo federal y en su autonomía respecto del Poder Ejecutivo. A partir de entonces, se ha modificado la composición política, la organización interna y las formas en que se realiza el proceso parlamentario en México. La revalorización del papel del Congreso como espacio en el que se definen los alcances de las políticas públicas le han dado mayor incidencia en la vida nacional.

Analistas e investigadores coinciden en que en 1997, al perder el partido del presidente la mayoría simple en la Cámara de Diputados, se produjeron cambios fundamentales en las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo: la reducción del papel del presidente de la república como legislador; la disminución de su influencia en las carreras políticas de los legisladores, incluso, en los de su propio partido, y la paulatina desaparición del ejercicio de algunas facultades metaconstitucionales lo ejemplifican.<sup>2</sup> Diversos estu-

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de la estancia de investigación realizada por el autor en el Instituto Belisario Domínguez. Una versión fue publicada como Cuaderno de Investigación número 32 de la Dirección General de Análisis Legislativa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en mayo de 2017.

<sup>2</sup> Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo, en su ensayo titulado La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés, por ejemplo, muestran cómo, conforme el Congreso se torna más plural, aumenta su autonomía respecto del presidente de la república y su trascendencia como interlocutor en asuntos estratégicos de alcance nacional. Para estos autores, la necesidad de establecer acuerdos y debatir con el resto de las fuerzas políticas con presencia en las cámaras aceleró el tránsito de un Poder Legislativo que seguía sin cortapisas la línea presidencial, característica de regímenes autoritarios, a

dios han propuesto distintas rutas para alcanzar un nuevo equilibrio entre poderes que, fortaleciendo los cauces institucionales, contribuya a consolidar una democracia eficiente. Inicialmente, siguiendo a Linz y Valenzuela (1994) y con las experiencias de algunos países latinoamericanos como telón de fondo, las preocupaciones se centraron en cómo evitar que un escenario de gobierno dividido derivara en parálisis legislativa y crisis de gobernabilidad. Algunos trabajos mostraron que, en el caso de México, la recomposición del Congreso no produjo, en términos cuantitativos, parálisis legislativa, medida a partir de variables como la cantidad o proporción de iniciativas presentadas y aprobadas por actor, el análisis de votos emitidos en el Pleno, las afinidades entre los legisladores y sus grupos parlamentarios o la formación de coaliciones<sup>3</sup>. Autores como Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (2002) documentaron cómo la falta de mayoría legislativa del partido del presidente, lejos de conducir a la inmovilidad, provocó un explosivo aumento en la producción de leyes, una disminución porcentual de las iniciativas presidenciales presentadas, acompañada del mantenimiento porcentual de las que le eran aprobadas, aunque con más modificaciones y modificaciones más sustanciales. Otros, como Helena Varela (2007), analizaron cómo la nueva composición del Congreso y el establecimiento de alianzas entre las diferentes fuerzas políticas lo empoderaban, aunque su relación con el presidente se transformó en la de un “matrimonio mal avenido”.

Conforme se aleja 1997, los estudios se diversifican y van ganando perspectiva, profundidad y mayor especificidad<sup>4</sup>. Con más información, se ampliaron los enfoques teóricos y metodológicos para explorar nuevas variables e interrogantes, así como para comprobar —o desechar— algunas de las hipótesis iniciales. Se profundiza, por ejemplo, el análisis de temas como la evaluación de las formas en que operan las cámaras, la integración de coaliciones para la aprobación o rechazo de diferentes iniciativas, las relaciones que establecen los legisladores y sus grupos parlamentarios, e incluso la proyección que han tenido algunos legisladores que, en su momento, fueron artífices de la construcción de alianzas desde la posición que ocupaban en la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva.

Sobre esas bases, y con la experiencia acumulada durante veinte años de gobiernos divididos, en estas notas se revisa el caso del Pacto por México, ubi-

---

otro con mayor capacidad para tomar decisiones a partir de la representatividad y la conciliación de intereses.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, los análisis de Casar (2000), Lujambio (2000), Weldon (2002), Nacif (2002) y Jiménez Badillo (2006).

<sup>4</sup> Los trabajos desarrollados por la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios han contribuido de manera importante a la sistematización y análisis del trabajo legislativo en México.

cándolo como un intento limitado, aunque el más acabado que se ha realizado en nuestro país en las últimas décadas, para construir una agenda común entre las distintas fuerzas políticas, que promueva un crecimiento económico sostenido, el fortalecimiento de las instituciones y la gobernabilidad democrática.

Se parte de la hipótesis de que la pluralidad política se ha expresado en tensiones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo que, más allá de la información cuantitativa, han frenado la eficiencia política de los gobiernos y mermando la gobernabilidad del país. En diferentes momentos, la oposición, parapetada en un Poder Legislativo más empoderado, ha bloqueado, aprovechando los vericuetos de un marco legal rezagado, la viabilidad del proyecto de gobierno propuesto por el presidente de la república en turno.

De manera particular, se revisa cómo la configuración legal e institucional ha propiciado que el debate entre las distintas fuerzas políticas se desplace del momento de la discusión de la agenda nacional al de la instrumentación del proyecto de gobierno. Al no tener suficientes atribuciones para modificar la agenda que promueve el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo ha utilizado las atribuciones con que cuenta para bloquear su instrumentación, fundamentalmente en el contexto de la aprobación, cada año, de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la no aprobación de las reformas a las leyes que han propuesto los jefes del Ejecutivo como elementos fundamentales para concretar su proyecto de gobierno.

Con el Pacto por México, por primera vez en los pasados veinte años, las principales fuerzas políticas del país participaron en la elaboración de una agenda común de gobierno. No sin tensiones en las relaciones entre los legisladores y sus partidos, así como entre éstos y el Poder Ejecutivo; en menos de 18 meses se aprobaron reformas fundamentales para el desarrollo del país. Sin embargo, la ruptura del Pacto impidió concluir dicho proceso y, lo más grave, garantizar que su instrumentación se tradujera en mayor eficiencia y credibilidad en el gobierno y en beneficios concretos para la población. En opinión del autor, para afrontar los enormes retos que enfrentará el próximo gobierno, tanto interna como externamente, la revisión de los alcances y límites del Pacto es de la mayor importancia. Por una parte, porque, tal como se ven hoy las cosas, es muy probable que en las elecciones de 2018 la fuerza política ganadora obtenga no mucho más de un tercio de los votos. Por otra, porque las potenciales transformaciones en el escenario internacional, derivadas del cambio en el gobierno de Estados Unidos, requerirán de nuestro país la instrumentación de respuestas oportunas y eficientes, basadas en amplios consensos. Esta revisión permitirá aprovechar los nuevos espacios institucionales abiertos por la reforma política de 2014 para la formación de un gobierno de coalición que, en un régimen presidencial como el nuestro, sea económica, social y políticamente eficiente.

Con este propósito, el trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se presentan algunos elementos que, en opinión del autor, han determinado la forma en la que el Poder Ejecutivo federal construye y presenta la agenda nacional, destacando la participación que ha tenido el Congreso de la Unión en este proceso. En el segundo se hace un recuento de las atribuciones que las leyes otorgan al Congreso para intervenir en el rumbo del desarrollo económico, social y político del país, contrastándolas con las que cuenta para participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (la agenda nacional), con el propósito de explicar cómo la falta de sincronía entre ambos conjuntos ha trasladado la disputa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, del momento de la construcción de la agenda al de su instrumentación. En el tercer apartado se describe cómo se construyó y operó el Pacto por México para permitir que, por primera vez en las últimas dos décadas, los poderes Ejecutivo y Legislativo trabajaran de manera conjunta en la definición de una agenda nacional, evaluando sus alcances, así como la forma en que su terminación prematura afectó a los partidos que lo firmaron y al gobierno de la república. Por último, en el cuarto apartado se esbozan algunas ideas sobre cómo, a la luz de la experiencia del Pacto por México y de los retos que enfrentará México durante los próximos años, se podría avanzar hacia el establecimiento de reglas claras para integrar, de cara a 2018, un gobierno de coalición viable.

## **Construcción del proyecto nacional**

### ***La lógica del Plan Nacional de Desarrollo***

El Poder Ejecutivo propone, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), su proyecto de gobierno. Para instrumentarlo, define las estrategias y políticas, programas sectoriales, regionales e institucionales; programas operativos anuales, así como los presupuestos y envía al Congreso las iniciativas de reforma a la ley que considera necesarias. En principio, el proyecto del Ejecutivo tiene la legitimidad de las urnas: porque incorpora las propuestas de campaña del candidato ganador y porque recoge las demandas planteadas por la ciudadanía durante la contienda electoral. Tiene, además, la legitimidad de la consulta popular a la que obligan la Constitución y la Ley de Planeación. Es tarea del equipo de transición, primero, y del nuevo gobierno, después, sistematizar, compatibilizar y complementar estas demandas en una propuesta consistente para publicarla en el *Diario Oficial de la Federación* antes de cumplir seis meses la nueva administración. Es también tarea, tanto del equipo de transición como del nuevo gobierno, construir los consensos y acuerdos necesarios con las distintas fuerzas políticas y actores para que la instrumentación de su proyecto garantice la gobernabilidad democrática.

El artículo 26 de la Constitución establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... [para el] crecimiento de la economía... la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Señala también que “la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...”. La Ley de Planeación de enero de 1983 menciona cuatro vertientes de participación en la elaboración del PND: *obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción*. Todas las dependencias del Poder Ejecutivo federal, los organismos descentralizados y los desconcentrados deberán sujetarse *obligatoriamente* a lo establecido en el PND. La segunda vertiente determina las bases para que el Ejecutivo federal se *coordine* mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas. En lo que concierne a la tercera y cuarta vertientes, la ley menciona la posibilidad de que el gobierno *concierte* con los particulares e *induzca* (por ejemplo, a través del gasto público) la realización de acciones específicas para alcanzar los propósitos del Plan.

Como ha ocurrido en todas las administraciones federales posteriores a la publicación de la Ley de Planeación, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se realizó

...una planeación democrática, con amplia participación ciudadana, para recoger sus aspiraciones y demandas [mediante un extenso] ...proceso de consultas, a través de:

- 1) la página de internet [pnd.gob.mx](http://pnd.gob.mx), para la recepción de propuestas en archivos digitales y la realización de encuestas interactivas;
- 2) ventanillas de recepción física de propuestas en toda la república;
- 3) 397 acciones de consulta, incluyendo 5 Foros Nacionales con 31 paneles de discusión, 7 Foros Especiales con 40 paneles de discusión, 32 Foros Estatales con 160 paneles de discusión y 122 Mesas Sectoriales con especialistas y diversos grupos de interés. Hubo en total 228,949 participaciones: 129,299 personas respondieron la encuesta interactiva, los Foros y Mesas Sectoriales contaron con 61,779 asistentes y se recibieron 37,871 propuestas físicas y electrónicas.<sup>5</sup>

Estos insumos fueron sistematizados por el Ejecutivo y, según se dice en el PND 2013-2018, contribuyeron al diseño de sus metas, objetivos, estrategias y líneas de acción.

---

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2013.

### ***Participación del Congreso en la elaboración y aprobación del PND***

El artículo 26 constitucional establece que: “En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”. A su vez, el artículo 74 define como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley”. Por su parte, el artículo quinto de la Ley de Planeación (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983; última reforma en el DOF del 6 de mayo de 2015) señala que: “El Presidente de la República remitirá el Plan [Nacional de Desarrollo] al Congreso de la Unión para su *examen y opinión*”. De los párrafos anteriores se desprende que la norma permite al Congreso examinar y opinar sobre el PND, y luego, a la Cámara de Diputados, aprobarlo. Sin embargo, tal como están redactadas, ni la Constitución ni la Ley de Planeación facultan al Congreso o a la Cámara de Diputados para modificarlo o rechazarlo, sino únicamente para aprobarlo, además en un plazo perentorio, pues, el artículo quinto de la Ley de Planeación estipula que: “En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo [a más tardar seis meses después de iniciada la Administración], el Plan se entenderá aprobado.” En ese contexto, los diputados y senadores, que así lo han decidido, han participado, a partir de 1983, a título personal o en comisiones, en los Foros de Consulta Popular para la elaboración del PND o de algunos programas sectoriales. Algunos de ellos, incluso, los han organizado. Sin embargo, como cuerpos colegiados, las cámaras y el Congreso se han circunscrito a lo que establece la ley.

### **Equilibrio de poderes**

#### ***Atribuciones del Poder Legislativo para intervenir en la orientación del proyecto nacional***

En contraste con las limitadas atribuciones que tiene el Congreso para participar en la elaboración del PND, la ley le otorga amplias facultades para incidir en la instrumentación del proyecto nacional. Haciendo referencia únicamente a su función legislativa<sup>6</sup>, la Cámara de Diputados y el Senado tienen vastas potestades en materia de Hacienda Pública, orientación del desarrollo económico y social, desarrollo urbano, rural, regional y territorial; relaciones exteriores, empleo e incluso para incidir en la estructura organizativa de la administración pública.

---

<sup>6</sup> Desde luego, como apunta Rogelio Hernández (1994), entre las funciones del Congreso, la legislativa es, por mucho, la más relevante y la que otorga mayor capacidad para incidir en la orientación del proyecto nacional.

En materia de Hacienda Pública, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso para imponer cada año las contribuciones necesarias para el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, a aprobar la Ley de Ingresos. También le otorga amplias potestades en materia de deuda pública, tanto interna como externa. Por su parte, el artículo 74 confiere a la Cámara de Diputados la atribución de examinar, discutir y, en su caso, modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones. También corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, aprobar la Cuenta Pública del año anterior. Estas atribuciones permiten al Congreso, especialmente a la Cámara de Diputados, influir decisivamente, año con año, en el rumbo de la política económica y social y, por tanto, del proyecto nacional propuesto por el Ejecutivo<sup>7</sup>.

Adicionalmente, el artículo 73 de la Carta Magna otorga al Congreso atribuciones para influir en la *orientación del desarrollo económico y social*, a través de la potestad de legislar sobre hidrocarburos, minería, comercio, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; vías generales de comunicación, tecnologías de la información, radiodifusión, telecomunicaciones. También en materia de turismo, pesca y acuicultura. Además, puede expedir leyes para instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y contribuciones especiales, entre otros temas, sobre energía eléctrica y gasolina y derivados del petróleo. Y algo fundamental, puede expedir leyes para promover la inversión, regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología<sup>8</sup>.

El Congreso también puede legislar en materia de educación y cultura, ordenamiento urbano, rural, regional, territorial y, por tanto, en la protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sustentable; puede dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como en materia de asentamientos humanos, enajenación y establecimiento de precios de terrenos baldíos para armonizar y homologar los registros públicos in-

---

<sup>7</sup> Una vez más, contrasta la amplitud de estas facultades constitucionales con las que le otorga al Congreso la Ley de Planeación que, en su artículo quinto establece que: “en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan”.

<sup>8</sup> Llama la atención que, teniendo también el Congreso la facultad para legislar sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, siga existiendo una evidente falta de correspondencia entre las atribuciones que le otorga la Constitución y la Ley de Planeación en esta materia.

mobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

La Constitución también abre enormes espacios al Congreso, especialmente al Senado, para incidir decisivamente en las relaciones de México con la comunidad internacional. El multicitado artículo 73 lo faculta a dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, establecer contribuciones sobre el comercio exterior, regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; y el artículo 76 para analizar la política exterior, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba. A estas atribuciones propiamente legislativas se agregan dos facultades que, de acuerdo con Rogelio Hernández (1994), pueden considerarse como instrumentos de control directo sobre el Poder Ejecutivo: conceder o negar los nombramientos que hace el presidente y ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos<sup>9</sup>.

El Congreso puede, por último, influir en el empleo y la estructura organizativa de la Administración Pública. No sólo por lo mencionado en los apartados anteriores, sino porque el artículo 73 lo faculta, específicamente, para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 y para programar, promover, concertar y ejecutar acciones de orden económico y crear y suprimir empleos públicos de la federación.

En los escenarios de gobierno dividido de los últimos casi veinte años, el contraste entre las facultades del Legislativo para participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y las amplias atribuciones que le otorga la ley para incidir en el desarrollo nacional, *ha desplazado el debate entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del ámbito de la construcción de la agenda nacional hacia el de su instrumentación*. Específicamente en dos campos: 1. la aprobación anual de la Ley de Ingresos y, entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación, y 2. Las iniciativas de reforma a la ley que el Ejecutivo impulsa para desplegar su proyecto de gobierno.

Para entender cómo se ha expresado este conflicto es necesario tomar en cuenta que tanto el proyecto de gobierno como el trabajo parlamentario se

---

<sup>9</sup> Como contraparte a esta batería de atribuciones del Congreso, el Poder Ejecutivo dispone de recursos legales limitados para actuar contra el Congreso: por una parte, su derecho, no exclusivo, a iniciar el proceso legislativo y, por otra, su derecho de veto para evitar leyes precipitadas o dañinas y para proteger al Ejecutivo de alguna imposición del Legislativo, el cual, sin embargo, no aplica: 1. cuando se trate de disposiciones propias del Congreso; 2. cuando las reformas son resultado de la labor de una asamblea revisora de la Constitución, pues se trata de un poder superior a los tres instituidos; 3. cuando sean resoluciones surgidas del Congreso en funciones de Colegio Electoral o de jurado que analiza acusaciones contra funcionarios, y 4. cuando la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias (artículo 72) (Hernández, 1994).

desarrollan de acuerdo con una lógica temporal que, en términos generales, puede esquematizarse de la siguiente manera:

- a) Durante la primera legislatura de una administración federal se presentan y se aprueban, o no, la mayoría de las reformas legales que son fundamentales para el proyecto de gobierno que promueve el Ejecutivo (sean reformas constitucionales o a leyes secundarias asociadas a ellas). En cambio, en la segunda legislatura de una administración federal se podría esperar que se presentaran mayoritariamente iniciativas de reforma a leyes secundarias u ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. En todo caso, podrían aprobarse (si todavía son relevantes) iniciativas que dejaron pendientes en la primera legislatura o, como ocurrió con el Pacto por México, también podrían presentarse iniciativas que resultan de acuerdos, ya no con el gobierno saliente sino con el que estaría por iniciar. Esto quiere decir que *no se puede evaluar con los mismos parámetros cuantitativos el trabajo de una legislatura que “entra” con el presidente, que el de otra que “sale” al mismo tiempo que el presidente.*
- b) *La actividad parlamentaria tiene “picos” anuales:* cuando se discuten y aprueban, por parte del Congreso, la Ley de Ingresos y el Informe Anual de Gobierno presentado por el presidente de la república, y por parte de la Cámara de Diputados, además, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública.
- c) *Es difícil establecer, a priori, criterios para calificar la proporción adecuada de iniciativas de alta, mediana y baja importancia que debe ser aprobada por el Legislativo.* Sin duda que a partir de 1997 se abrió un periodo en el que resulta crucial la aprobación de determinadas reformas; pero puede haber también periodos en los que no exista la misma premura legislativa. Dicho en otros términos, no necesariamente el mejor periodo legislativo es aquel en el que un presidente propone muchas iniciativas polémicas, que se discuten en los medios de comunicación y tienen un alto impacto en la sociedad.
- d) Como es obvio, *la dinámica parlamentaria es diferente cuando se trata de iniciativas que requieren ser aprobadas por mayoría simple o calificada;* lo es, sobre todo, cuando involucra procesos de negociación no sólo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, sino de éstos con los ejecutivos locales y, entre los ejecutivos locales y sus respectivos congresos locales.
- e) Como lo demuestra la experiencia mexicana de los últimos veinte años, *la cantidad de iniciativas de ley presentadas no es un parámetro relevante de la actividad parlamentaria.* Lo que sí es muy importante considerar son los efectos que produce sobre la legitimidad de la democracia el

tipo de relaciones que establecen entre sí, más allá de la producción concreta de iniciativas de ley, los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Desde esta perspectiva, en el siguiente apartado el autor analiza la información disponible.

### ***El equilibrio de fuerzas: análisis cuantitativo***

Mientras hubo en el Congreso mayoría del partido del presidente, el contraste entre las atribuciones que la Constitución otorgaba al Legislativo para incidir en la vida económica, política y social del país y las que le otorgaba la ley para intervenir en la orientación del proyecto nacional no generó tensiones importantes. Sin embargo, *a partir de 1997 han sido escasos los estímulos para que, especialmente la Cámara de Diputados, integrada en su mayoría por miembros de la oposición, se comprometiera con el proyecto nacional propuesto por el presidente, en cuya definición no participó.*

Esto no ha significado, en ningún momento, la existencia de parálisis legislativa, medida a partir del número de iniciativas procesadas por el Congreso. Lejos de ello, como se advierte en la tabla 1, la cantidad presentada ha crecido aceleradamente, pasando de 641 en la LVII Legislatura, a 3,487 en la LXII, un incremento de más de 500%.

**Tabla 1. Evolución de las iniciativas según su estatus**

Situación/ Legislatura	LVII	% LVII	LVIII	% LVIII	LIX	% LIX	LX	% LX	LXI	% LXI	LXII	% LXII	LXIII	% LXIII
<b>Presentadas</b>	641	100	1205	100	2939	100	2869	100	3735	100	3487	100	1286	100
<b>Pendientes</b>	43	7	53	4	116	4	75	3	172	5	428	12	1006	78
<b>Aprobadas</b>	152	24	312	26	421	14	385	13	247	7	165	5	59	5
<b>Desechadas y retiradas</b>	446	70	840	70	2402	82	2409	84	3316	89	2894	83	221	17

*Fuente:* Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Sin embargo, en contraste con este incremento, la cantidad de las iniciativas aprobadas creció únicamente de 152 a 165 entre ambas legislaturas, un aumento de 8.6%. Como resultado, el porcentaje de iniciativas aprobadas respecto del total presentado disminuyó durante este lapso de 24 a 5%, mientras que el de desechadas y retiradas aumentó de 70 a 83%. Por su parte, la proporción de iniciativas que quedaron pendientes subió de 43 en la LVII Legislatura a 428, cambiando su peso relativo de 7% del total a 12%. En suma, durante los últimos casi veinte años aumentó drásticamente la actividad parlamentaria,

aunque esto no se tradujo en una mayor eficiencia al disminuir drásticamente el porcentaje de iniciativas aprobadas e incrementarse de manera significativa el de desechadas y retiradas y, aunque proporcionalmente menos, el de las que quedaron pendientes.

**Tabla 2. Iniciativas del Ejecutivo presentadas de la LVII a LXII legislaturas.**

Legislatura	Presentadas	% del total de presentadas por todos los actores	Aprobadas	% aprobadas
LVII	36	5.6	32	89.0
LVIII	63	5.2	55	87.0
LIX	49	1.7	31	63.0
LX	42	1.5	38	90.0
LXI	32	0.9	26	81.0
LXII	52	1.5	46	88.5

Fuente: Elaboración propia con información del SIL.

Dentro de esta vorágine, el volumen de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, que siempre ha tenido un peso *cuantitativo* reducido, disminuyó su peso relativo en dos terceras partes, pasando de representar 5.6% del total (36 iniciativas) en la LVII Legislatura, a 1.5% (52 iniciativas) en la LXII, lo que confirma, para todo el periodo, lo que habían apuntado algunos investigadores para lapsos más cortos: *que el papel legislador del Ejecutivo pierde relevancia, mientras que el del Poder Legislativo se fortalece*. Sin embargo, llama la atención que el porcentaje de aprobación de iniciativas presidenciales respecto al total de las que presenta se mantiene constante: 89% en la LVII Legislatura y 88.5% en la LXII, lo mismo que el porcentaje de las iniciativas aprobadas al Ejecutivo respecto al total de iniciativas aprobadas: 21.1% en la LVII Legislatura y 19.4% en la LXII.

**Tabla 3. Iniciativas del Ejecutivo de la LVII a la LXII legislaturas**

Presidente	Legislatura	Presentadas por el Ejecutivo	Aprobadas				Desechadas		Pendientes			Con dictamen negativo		Total NO aprobadas
			Reforma constitucional	Leyes secundarias	De carácter administrativo y de gobierno	Total aprobadas	Reforma constitucional	Leyes secundarias	Reforma constitucional	Leyes secundarias	De carácter administrativo y de gobierno	Reforma constitucional	Leyes secundarias	
EZPL	LVII	36	-	25	7	32	-	3	-	-	1	-	-	4
VFQ	LVIII	63	1	50	4	55	1	3	-	3	-	-	1	8
VFQ	LIX	49	-	31	-	31	3	10	-	1	-	1	3	18
FCH	LX	42	3	34	1	38	1	2	-	-	-	-	1	4
FCH	LXI	32	-	20	6	26	-	6	-	-	-	-	-	6
EPN	LXII	52	4	41	1	46	1	-	1	4	-	-	-	6

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Cuando se revisan al detalle las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo por legislatura, se advierte que al presidente Ernesto Zedillo, la LVII Legislatura le aceptó 25 iniciativas de reforma a leyes secundarias y siete a ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. Del otro lado, el Congreso desechó tres propuestas de reforma a leyes secundarias y dejó pendiente la modificación a un ordenamiento de carácter administrativo o de gobierno.

Por su parte, durante la primera parte de su administración, al presidente Vicente Fox la LVIII Legislatura le aprobó una iniciativa de reforma constitucional, 50 a leyes secundarias y cuatro a ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. Como contraparte, el Congreso desechó una propuesta presidencial de reforma constitucional y tres a leyes secundarias, dejando pendientes otras tres iniciativas de reforma a leyes secundarias. Además, esta legislatura emitió dictamen negativo a una iniciativa de reforma a una ley secundaria enviada por el presidente.

En la segunda parte de su administración, la LIX Legislatura aprobó al presidente Fox 31 iniciativas de reforma a leyes secundarias, le rechazó tres de reformas constitucionales y 10 a leyes secundarias, dejando pendientes la iniciativa de reforma a una ley secundaria y emitiendo dictamen negativo a una iniciativa de reforma constitucional y a tres leyes secundarias.

Por su parte, al presidente Felipe Calderón, la LX Legislatura le aprobó tres reformas constitucionales, 34 iniciativas de reforma a leyes secundarias

y una de carácter administrativo o de gobierno. Del otro lado, el Congreso desechó una propuesta de reforma constitucional, tres de reforma a leyes secundarias, y presentó dictamen negativo a una iniciativa de reforma a una ley secundaria. En la segunda parte de su administración, al presidente Calderón el Congreso le aprobó 20 iniciativas de reforma a leyes secundarias y seis ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno; también desechó seis iniciativas del Ejecutivo para reformar leyes secundarias.

En contraste, durante la primera mitad de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la LXII Legislatura le aprobó cuatro iniciativas de reformas constitucionales, 41 a leyes secundarias y un ordenamiento administrativo o de gobierno. Del otro lado, el Congreso desechó una iniciativa de reforma constitucional del presidente, dejó pendientes otra de reforma constitucional y cuatro de cambios a leyes secundarias.

Visto por legislatura:

- Los presidentes que más iniciativas presentaron fueron: Vicente Fox, Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón, cada uno durante la primera mitad de su mandato. Lo anterior confirma que *es durante la primera mitad de las administraciones cuando el Ejecutivo envía el mayor número de iniciativas de reforma*. Ese sería también el orden si se consideran los seis años de gobierno.
- Los presidentes *a quienes les han aprobado un mayor número de iniciativas* son: Fox, Peña Nieto y Calderón, el mismo orden que en el inciso anterior.
- Sin embargo, *es al presidente Enrique Peña Nieto a quien le han aprobado más iniciativas de reforma constitucional (en la primera parte de su administración)*, seguido por el presidente Felipe Calderón (en la segunda mitad de su administración), lo que sugiere que *ha sido durante el último año del presidente Calderón y los primeros veinte meses del presidente Peña Nieto cuando se ha aprobado el mayor número de reformas constitucionales*.
- En cuanto a la *aprobación de leyes secundarias*, son los presidentes Fox, Peña Nieto y Calderón, en ese orden, los tres *durante la primera parte de su administración*, a quienes les han aprobado el mayor número de iniciativas.
- En lo que respecta a la aprobación de ordenamientos administrativos o de gobierno, el presidente Zedillo encabeza la lista, seguido de los presidentes Calderón y Fox, los tres durante la segunda parte de su administración, lo cual parece confirmar que *este tipo de iniciativas son más abundantes durante la segunda parte de una administración que durante la primera*.

- Del otro lado del espejo, *por mucho, el presidente Fox ha sido, visto por legislatura o por sexenio, a quien NO le han aprobado un mayor número de iniciativas*, seguido por los presidentes Calderón (segunda parte de su administración y Peña Nieto (primera parte de su administración) con igual cantidad. Asimismo, *es al presidente Fox, también por mucho, a quien el Congreso le ha desechado un mayor número de iniciativas, tanto de reforma constitucional como de leyes secundarias*. Él solo ocuparía los lugares uno y dos, en la segunda y la primera parte de su administración, respectivamente, seguido por el presidente Felipe Calderón durante la segunda mitad de su administración.
- En lo referente a las iniciativas dejadas pendientes, tanto de reforma constitucional como de leyes secundarias, encabeza la lista el presidente Peña Nieto, en el primer rubro, solo, y en el segundo, seguido de cerca por el presidente Fox. *El hecho de que sea el presidente Peña Nieto quien encabece esta lista está relacionado, como se verá en el siguiente apartado, con la evolución del Pacto por México.*
- Por último, en cuanto al mayor número de *iniciativas con dictamen negativo*, es también el presidente Fox quien encabeza la lista, tanto en *reformas constitucionales como en leyes secundarias*, seguido en este último caso por el presidente Calderón en la segunda parte de su administración.

Resumiendo: *el presidente Fox ha sido quien presentó un mayor número de iniciativas, a quien le aprobaron más iniciativas y, por mucho, a quien no le aprobaron una mayor cantidad de ellas*. En el otro extremo, está el caso del presidente Peña Nieto durante la primera mitad de su administración. *Si se consideran las iniciativas aprobadas durante la segunda mitad de la administración del presidente Calderón, específicamente en su último año de gobierno y aquellas sancionadas en positivo durante los primeros veinte meses del presidente Peña Nieto, resulta evidente que en este periodo se logra la mayor aprobación de iniciativas.*

### **Calidad de las iniciativas presidenciales aprobadas y no aprobadas: los contrastes**

Un sugerente trabajo (Espinoza y Miguel, 2007) propuso adaptar un índice de importancia política de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo utilizado en otros países para analizar el trabajo de las legislaturas de la LVII a la LIX. El estudio parte del supuesto de que una ley es más relevante cuando provoca mayores impactos en la sociedad, y que a mayor relevancia es posible que sea mayor el conflicto que genere su aprobación, ya sea porque entren en juego

los diferentes intereses de los grupos parlamentarios o porque se vean afectados distintos grupos de la sociedad<sup>10</sup>.

Sobre esas premisas, argumentan los autores, si la importancia política puede expresar la calidad de una ley, el índice propuesto podría ser un parámetro para evaluar el rendimiento del Ejecutivo y los grupos parlamentarios como órganos de representación política en contextos de gobiernos sin mayoría.

Utilizando este instrumento, el análisis de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo por las legislaturas LVII, LVIII y LIX (la segunda parte de la administración del presidente Ernesto Zedillo y las primera y segunda partes de la administración del presidente Vicente Fox) muestra que en la primera parte de la administración de Vicente Fox fue menor el porcentaje de iniciativas de alta importancia aprobadas por el Congreso, 11 de 70, (contra 26 y 33 de mediana y baja importancia), seguida de la segunda parte de la administración del mismo presidente Fox, cuando le son aprobadas 18 iniciativas de alta importancia (contra 19 y 22 de mediana y baja, respectivamente).

**Tabla 4. Leyes aprobadas al Poder Ejecutivo, según nivel de importancia política, legislaturas LVII, LVIII y LIX.**

Importancia	Legislaturas					
	LVII	%	LVIII	%	LIX	%
Alta	25	50	11	16	18	31
Mediana	18	36	26	37	19	32
Baja	7	14	33	47	22	37
Total	50	100	70	100	59	100

Fuente: Elaboración de Espinoza y Miguel (2007), con base en información del SIL, El Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria.

<sup>10</sup> El índice de importancia política combina cuatro variables: alcance, repercusión, debate y votación.

*Alcance:* establece la trascendencia de la iniciativa; valor alto, 2 puntos (reforma constitucional o creación de una ley), mediano valor 1 punto (leyes derivadas) o bajo valor 0 puntos (cuestiones de protocolo o trámites administrativos menores como condecoraciones o emisión de monedas).

*Repercusión:* impacto en la opinión pública de la discusión y aprobación de una iniciativa: valor alto, 2 puntos (es referida reiterativamente en la prensa nacional —*El Universal, Reforma y Proceso*—), valor mediano, 1 punto, (aparece ocasionalmente en prensa nacional), bajo valor, 0 puntos (no es referida en la prensa nacional).

*Debate:* existencia de posiciones encontradas en los grupos parlamentarios: valor alto, 2 puntos, (al menos dos oradores a favor y dos en contra), valor mediano, 1 punto (un orador a favor y uno en contra), valor bajo, 0 puntos (no hay oradores y se presenta una sola posición).

*Votación:* de una iniciativa: unánime (0 puntos) o dividida (1 punto).

Entre las iniciativas de *alta importancia* aprobadas al presidente Vicente Fox por la LVIII Legislatura están: reformas a diversos artículos constitucionales en materia de procedimientos para la aprobación del PEF, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, los proyectos de PEF y de leyes de ingresos para 2001, 2002 y 2003; la reforma constitucional en materia indígena y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por otro lado, durante la segunda parte de su administración, la LIX Legislatura le aprobó al presidente Fox la Ley Federal sobre el Impuesto a Automóviles Nuevos, Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto sobre la Renta, reforma al artículo 73 constitucional, reformas a los artículos 14 y 22 relativas a los derechos humanos, los proyectos de PEF y Ley de Ingresos para 2004, 2005 y 2006; Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, Ley del Mercado de Valores y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. *En el otro extremo quedaron pendientes de aprobación:* las reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a los artículos 27 y 28 constitucionales sobre esquemas de participación del sector privado, al Cofipe, a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, al artículo 27 constitucional en materia de gas natural no asociado al petróleo.

Sobre estas bases, Espinoza y Miguel (2007) concluyen que entre 1997 y 2006: "...salvo contadas excepciones, las legislaturas optaron por cooperar en materias de poca relevancia y 'congelaron' o rechazaron las de alta importancia, distintivas de los programas de gobierno. El ejemplo paradigmático es el de las 'reformas estructurales' del presidente Vicente Fox [porque]...ha habido una muralla parlamentaria a las reformas estructurales e ineficiencia del Ejecutivo para construir consensos". Combinando lo que hemos dicho en este apartado, podríamos concluir, por tanto, que, lejos de la parálisis legislativa, lo que hubo fue una *estridencia legislativa*, caracterizada por un crecimiento exponencial del número de iniciativas presentadas y aprobadas, así como por el mantenimiento de altas tasas de aprobación de las iniciativas enviadas por el presidente, pero no de las más relevantes para su proyecto de gobierno. El costo ha sido, no la parálisis legislativa, sino la parálisis de un proyecto viable para el país.

## **El Pacto por México: ¿ensayo incompleto de un gobierno de coalición?**

### ***Una negociación diferente***

Después de quince años de posponer las principales reformas estructurales propuestas por tres presidentes; luego de doce años de estabilidad macroeconómica con bajas tasas de crecimiento y de estancamiento de las condiciones

de vida de la población; al cabo de dos sexenios y medio de gobierno dividido; al término de un cerrado proceso electoral en el que se presentaron diferentes proyectos de gobierno; en 2012, pocos días antes de su toma de posesión, el presidente electo Enrique Peña Nieto y los presidentes del PRI, PAN y PRD informaron haber consensado una agenda común. El punto de partida fue un diagnóstico compartido sobre la situación de México y la necesidad de concretar los cambios que derivaban de dicho diagnóstico. “Hacia la tercera semana de noviembre ya había un borrador avanzado con cerca de 80 acuerdos específicos y a fines de esa semana se alcanzó un acuerdo definitivo”. (Pacto por México, 29 de noviembre de 2012). Al día siguiente de la toma de posesión de Peña Nieto, firman el Pacto el presidente y los presidentes del PRI, PAN y PRD, acompañados por los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, los coordinadores de los diputados del PAN, los coordinadores parlamentarios del PRI y del PRD y, en calidad de observadores, los coordinadores parlamentarios del PVEM. También atestiguaron el Pacto los 31 gobernadores. (Pacto por México, 29 de noviembre de 2012).

*El pacto modificó radicalmente la forma de negociar la agenda de gobierno, ya no sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo definido por el nuevo gobierno y aprobado por el Congreso, sino como un acuerdo de largo alcance entre el gobierno y las principales fuerzas políticas, previo a la promulgación del propio PND.*

Los acuerdos entre el gobierno de la república y la oposición incluyeron: 1. Reformas a la Constitución para rediseñar los ámbitos público y privado, y anular la tradición patrimonialista y presidencialista. 2. Reformas al régimen político, incluidas las instituciones y procesos electorales, nuevos partidos, así como el tema de la diversidad en la composición de los poderes del Estado. 3. Reformas sociales, en el combate a la pobreza y en los ámbitos educativo y laboral. 4. Reformas para fortalecer el estado de Derecho, emitiendo leyes generales relacionadas con la administración y procuración de justicia y la protección de los derechos humanos. *Sobre esas bases, durante los primeros veinte meses de gobierno el Congreso aprobó y el Ejecutivo promulgó 11 reformas: la laboral, la educativa; la de telecomunicaciones y radiodifusión, la hacendaria, la financiera, en materia de transparencia, la energética, la política-electoral, se promulgó una nueva Ley de Amparo, se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales y se aprobó la reforma en materia de competencia económica.*

La primera reforma, la laboral, fue aprobada por el Congreso antes de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, en noviembre de 2012, dentro del contexto de las negociaciones del Pacto y utilizando el mecanismo de iniciativa preferente incorporado a la legislación días antes. La segunda, la educativa, fue ratificada en diciembre de 2012 por el Pleno de la Cámara de Diputados a los 19 días de iniciada la administración. El 22 de mayo, dos días después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprueba la reforma de telecomunicaciones.

A los nueve meses de gobierno se había concretado también la reforma sobre competencia económica y presentado al Congreso la reforma financiera. En agosto de 2014 se habían sumado a las anteriores: la nueva Ley de Amparo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la reforma político-electoral, la reforma de transparencia, la hacienda y la energética.

Una evaluación del trabajo parlamentario de la LXII Legislatura (Casar, 2015) señala que:

...fue histórica por la amplitud, pluralidad y complejidad de las reformas que emprendió. Aunque los coordinadores parlamentarios no lo firmaron, fueron los actores centrales del Pacto por México. [...] de los 95 compromisos adquiridos, 62 le correspondían al Poder Legislativo: 43 reformas legales y 19 constitucionales. La gran mayoría fueron aprobados (76%) y casi todos con la participación de los tres principales grupos parlamentarios: PRI-PAN-PRD.

[El Congreso] ...miró al futuro a la hora de aprobar las reformas estructurales [...]. Patrocinó cambios históricos en materia del marco constitucional y el andamiaje legal, [...] Exigió honradez a los otros poderes [...] No dudó en afectar intereses que parecían intocables [...] Reclamó austeridad al Ejecutivo.

*Siguiendo la inercia de la LXII Legislatura, a las 11 reformas mencionadas se sumaron, durante la actual legislatura, la reforma política del Distrito Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuya reforma constitucional crea el Sistema Nacional Anticorrupción que fue aprobada en mayo de 2015.*

El trabajo legislativo realizado durante este periodo ha ido mucho más allá de aprobar iniciativa por iniciativa. *La aceptación de cada una de ellas supuso: a) una visión integral que tomaba en consideración los efectos que la aprobación de cada iniciativa tendría sobre las demás; y b) una perspectiva de largo alcance que contemplaba cómo, juntas, las reformas generarían sinergias para potenciar el proyecto nacional compartido.* Como prueba de lo dicho en el inciso a), considérese que, aunque de los 95 puntos incluidos en el Pacto por México 32 no requerían de una reforma legislativa, por lo que su implementación no pasaría por el Congreso sino únicamente por el aval de *facto* del presidente de la república (entre ellos: 42% de los compromisos sobre derechos y libertades, 38% de los de seguridad y justicia, y 35% de los vinculados con la economía); los 63 restantes sí demandaban de una reforma legal: 38 de ellos, de la reforma fiscal, y los otros 25, tanto de la reforma fiscal como de alguna otra, por lo que su aprobación suponía necesariamente del aval del PAN o del PRD en el Congreso. (Alvarado Arce, 2015). En este sentido, aunque refiriéndose únicamente a las primeras 11 reformas, el presidente Enrique Peña Nieto señaló que: “En conjunto estas reformas implicaron 58 modificaciones a la Constitución; 81 cambios a leyes secundarias; la creación de 21 ordenamientos jurídicos y la abrogación de 15”. (Segundo Informe de Gobierno, 2014).

Como prueba de lo afirmado en el inciso b), tómese en cuenta que, *por primera vez desde la promulgación de la Ley de Planeación de enero de 1983, el*

*texto del PND 2013-2018 refleja una agenda negociada entre el gobierno y las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso, contemplando reformas estructurales ya aprobadas (la laboral, la educativa y la de telecomunicaciones), otras reconocidas como necesarias y, entre estas últimas, incluso, varias ya acordadas (como la financiera); no únicamente la agenda del nuevo gobierno.*

Sin embargo, a pesar de estos grandes logros, en opinión de Casar (2015), “El trabajo de la LXII Legislatura fue de grandes contrastes: [pues, como contraparte de los logros alcanzados] ...se ancló en el pasado a la hora de sus usos y costumbres [...] se desentendió de su [propia] modernización. ...se eximió a sí misma de la honradez que [exigió a otros poderes]... protegió sus propios intereses y ...no escatimó en otorgarse recursos”. En casa del herrero, concluye María Amparo Casar, azadón de palo, y agrega:

No es posible tener un parlamento tan ostensiblemente caro, el cuarto más costoso del mundo. No se pueden tener “asignaciones a los grupos parlamentarios” para repartir discrecionalmente 980 millones [de pesos] en la Cámara de Diputados y 1,156 en el Senado. No se puede tener una Mesa Directiva que catalogue la información sobre las auditorías al gasto del Congreso como “información clasificada”. No puede seguir ocurriendo que “...La discrecionalidad del gasto, la opacidad y el fuero que los protege [sigan siendo] la norma entre los legisladores.”

### **Los alcances del Pacto**

Aunque hay diferencias en la apreciación de los resultados del Pacto por México, la mayoría de sus promotores y muchos analistas, dentro y fuera del país, coinciden en que, tanto por el nivel de los consensos construidos como por el alcance de las reformas aprobadas, es el acuerdo político más relevante suscrito en el país en las últimas décadas. Para César Camacho, exdirigente priísta, “...el Pacto [fue]... una expresión de generosidad política, de acreditación de voluntad de las partes y [de] la necesidad de darle eficacia a la política, [fue] ‘una incubadora de acuerdos’” (*El Informador*, 2014). Por su parte, para el exdirigente panista Gustavo Madero, el Pacto “...ha sido uno de los mejores ejercicios de la política moderna, de construcción de acuerdos entre los diferentes, pensando en el país, y estoy seguro que los beneficios, aunque van a tardar, básicamente los tendrá el próximo gobierno electo en 2018” (Damián, 2015); y el exdirigente perredista Jesús Zambrano opinaba que:

[El] ...Pacto era una necesidad para trascender la coyuntura e impactar al país en lo más profundo de sus estructuras en materia educativa, de telecomunicaciones, del sistema financiero, de derechos humanos y muchos aspectos positivos para la vida del país. (...) fue un acto de arrojo, de decisión, de voluntades positivas que se pusieron de acuerdo y [aunque] algunos efectos de estas reformas apenas empiezan a verse; yo espero que rindan por supuesto frutos importantes. (Damián, 2015)

Reconociendo el trabajo del Congreso, el exdirigente perredista señaló que: “Fue una etapa muy productiva... de reformas que pasaron por el Congreso de la Unión [en el]... que diputados y senadores fueron protagonistas de ese cambio tan importante...” (Damián, 2015).

En opinión de los promotores del Pacto, las fuerzas políticas representadas en el Congreso impulsaron temas y propuestas prioritarios de sus propias agendas. Para Jesús Zambrano, su partido logró imponer al gobierno de Enrique Peña Nieto varias de sus propuestas que, de otra manera, difícilmente habrían prosperado; el aval al pacto dibujó la capacidad del PRD de impulsar “nuestra agenda por la vía ...de los acuerdos”<sup>11</sup>. En su opinión, “...el Pacto se quebró con la reforma energética”. (*El Informador*, 2014), “...el gobierno federal, el PRI y el PAN distorsionaron el Pacto con la reforma energética...” (Damián, 2015).

Por su parte, en opinión de Gustavo Madero “...las reformas emprendidas a través del Pacto fueron de dos tipos, unas radicales y otras gradualistas. ...[la] electoral, energética y de telecomunicaciones fueron radicales porque cambian los jugadores, los árbitros, las reglas de juego y la cancha. Mientras que el resto de las reformas son gradualistas. Criticó que la reforma fiscal fue unilateral y por eso el PAN se opuso”. (*El Informador*, 2014). Para Madero:

...cuando el PRD se levanta de la mesa del Pacto por México por el tema de la reforma energética, el gobierno aprovecha y se retira y lo entierra silenciosamente, anónimamente, porque el Pacto por México nunca tuvo cristiana sepultura, pues el gobierno hizo *mutis* y se quedó satisfecho con los primeros resultados, pero eran los primeros, el Pacto daba para mucho más y realmente sigue manteniendo interrumpidos los acuerdos de la transición. (Damián 2015).

El Pacto por México quedó inconcluso y mostró un déficit de resultados de las reformas derivadas del acuerdo. Para el PRD, tal vez su mayor limitación fue que

...no cambió las reglas del juego ni otorgó a los ciudadanos más herramientas de incidencia política, cuestión reiterada por la sociedad civil más representativa en diversos foros políticos, económicos y sociales. En un contexto en el que los dos principales partidos de oposición, el PAN y el PRD, vivían sendas crisis internas, y debilidad política y electoral, [...] la oposición no logró posicionarse entre la ciudadanía ni entre sus militantes la idea de que la mayoría de los cambios propuestos tanto por el PRD como por el PAN conducían obligadamente

---

<sup>11</sup> Algunas voces dentro del PRD han diferido de esta visión; “...los acuerdos y avances normativos y de cambios constitucionales [...] del Pacto por México fueron buenos deseos, [cuyos] ...propósitos estaban muy lejos de una reforma radical o integral del sistema político mexicano. En realidad, el Pacto [...] representaba un avance minúsculo frente a las necesidades de transformación del país largamente postergadas”. (Alvarado, 2015).

a una discusión sobre gobernabilidad y democracia y no de intereses de corto plazo. (Alvarado Arce, 2015).

Sobre este asunto, Gustavo Madero señaló que “...más de la tercera parte de los 100 acuerdos del Pacto ni siquiera se han presentado como iniciativas y los que se concretaron en reformas no se han traducido en beneficios para la mayoría de los mexicanos. Ese es el gran déficit del Pacto” (Damián, 2015).

Ante el deterioro de los acuerdos entre las fuerzas políticas firmantes del Pacto, en agosto de 2014 el presidente Peña Nieto declaró que: “...el ciclo de las grandes reformas ha concluido, porque las aprobadas eran las de mayor impacto para lograr crecimiento económico y desarrollo social. Aclaró [sin embargo] que el proceso legislativo ordinario seguirá. El Pacto, creo yo, [dijo el presidente] ya dio de sí. [...] ...como parte de este proceso todas las partes cedieron en algo (*El Economista*, 2014), y en su segundo Informe de Gobierno fue contundente:

Con la promulgación de las leyes secundarias de la Reforma Energética, el pasado 11 de agosto, culminó la etapa legislativa de este ciclo reformador. ¿Qué sigue ahora? ...poner las reformas en acción. ...lograr que los cambios a la Constitución y a las leyes se reflejen en beneficios concretos para la población [...]. Los cimientos están puestos. Con estas reformas, con las acciones y políticas públicas del Gobierno, vamos a construir un nuevo México: un México en paz, incluyente y con educación de calidad. Un México próspero y con mayor responsabilidad y liderazgo global. (*Segundo Informe de Gobierno*, 2014).

Sin embargo, los acontecimientos se movieron en otra dirección.

### ***Los costos de la suspensión del Pacto por México***

Alvarado (2017) plantea que, inicialmente,

...dentro del Pacto por México hubo claros ganadores y perdedores. ...ganaron el Presidente de la República y su equipo de trabajo y, aunque es discutible a la luz de los resultados de las elecciones intermedias, también el PRI [pues] ...envió a la opinión pública la señal de haber regresado al poder para poner orden y demostrar capacidad de convocatoria para construir un gobierno eficaz, funcional y erigirse como partido en el gobierno reformador. [Los] ...perdedores fueron el PAN y, de manera muy pronunciada, el PRD.<sup>12</sup>

Por su parte, aunque el PAN intentó actuar como un partido de oposición responsable y una fuerza política confiable para cogobernar, “el desgaste por la

---

<sup>12</sup> Contrasta esta opinión con la de Jesús Zambrano, para quien los “...resultados electorales del pasado 7 de junio no tienen nada que ver con un impacto negativo por el Pacto por México; fueron resultado de problemas que el PRD enfrentó, porque si alguien se hubiera beneficiado con el pacto, ...habría crecido enormemente en su votación, pero el PRI tuvo el peor resultado electoral en una elección no presidencial y el PAN tuvo su peor desempeño.” Nadie se benefició del Pacto. (Alvarado Arce, 2015).

incomprensión de acercarse a un gobierno con tan poca credibilidad política como el de Enrique Peña Nieto fue utilizado electoralmente para generarle costos al PAN... [y] su respaldo al Pacto fue utilizado por sus adversarios para hacerle pagar un costo político en las elecciones del pasado 7 de junio. (Damián, 2015.)

Al suspenderse el Pacto por México, la agenda de consensos de largo alcance entre las principales fuerzas políticas se debilitó rápidamente y fue sustituida por temas vinculados con la violencia, la inseguridad, la corrupción y la ineficiencia de gobierno. Con ello perdieron todos los actores, y sobre todo el país. Entre los más afectados estuvieron el presidente de la república, su gobierno y el PRI, cuya imagen se ha desdibujado y han tenido que pagar elevados costos políticos. Actuando de manera reactiva, a la defensiva, el gobierno, con un presidente con niveles de aprobación muy bajos, flota a la deriva.

### **Reflexiones finales**

El contraste entre la visión estratégica demostrada por los actores políticos para firmar el Pacto por México y aprobar las primeras reformas, y su incapacidad para llevarlo hasta sus últimas consecuencias ha provocado, por lo menos, tres efectos: a) la cancelación de una agenda política nacional consensuada; b) el retraso —o la anulación definitiva— de algunos de los impactos de las reformas en las condiciones de vida de la población, y c) tal vez el más preocupante de cara a los escenarios electorales previsibles para 2018, la interrupción de una experiencia política que hubiera podido demostrar la viabilidad de un proyecto de gobierno construido a partir del establecimiento de consensos entre las distintas fuerzas políticas. Si, como han señalado algunos autores<sup>13</sup>, la opinión pública y la ciudadanía se quedan con la percepción de que las coaliciones son, en lo fundamental, un mecanismo de cooptación de los partidos de oposición por parte del gobierno o, peor aún, si se generaliza entre la ciudadanía una percepción negativa sobre la política, los políticos y los partidos, podría aumentar el abstencionismo y el desaliento respecto a que es por la vía de las instituciones democráticas como se puede impulsar un cambio favorable para todos.

Esto es particularmente preocupante si se considera que probablemente en las elecciones de 2018 las tres principales fuerzas políticas se dividan el voto del electorado en tercios y que, como se señaló en la primera parte de estas notas, el próximo gobierno viva la necesidad de construir consensos que le permitan tomar decisiones rápidas, eficientes y oportunas para hacer frente a un contexto internacional cambiante y complejo. En ese entorno, será fundamental avanzar en la institucionalización de mecanismos forjadores de

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Alvarado, 2015.

una agenda nacional, como los gobiernos de coalición, figura que ahora contemplan nuestras leyes. En opinión de quien escribe, es desde esta perspectiva desde la que hay que evaluar los resultados del Pacto por México y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En ese mismo sentido, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) (Red de Rendición de Cuentas, 2016), considera que, si los primeros tres años del gobierno de Enrique Peña Nieto estuvieron marcados por el “Pacto por México” y la aprobación de las reformas estructurales, en el periodo legislativo 2015-2018, el Congreso de la Unión debería estar obligado a desarrollar legislaciones secundarias que hagan operativas dichas reformas.

Ahora que las cámaras de Diputados y Senadores concluyeron sus actividades del periodo ordinario de sesiones, coincidiendo con CIDAC (2016), quedan como pendientes para el siguiente periodo legislativo, a realizarse del 1 de febrero al 30 de abril de 2017:

- Para la consolidación un Estado de derecho sustentado en un entramado congruente que evite contradicciones y lagunas que abran la posibilidad a errores o abusos es necesario avanzar en la reforma constitucional al artículo 102 y los transitorios 16 y 18 del decreto de las reformas por las que se crea la Fiscalía General de la República (FGR); la designación del fiscal anticorrupción, la definición del Mando Único Estatal, la reforma a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, la reforma sobre la regulación de la marihuana con fines medicinales y científicos; la reforma sobre portación de armas ilegales, la regulación de las actividades de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad al interior del país, así como en la promulgación de un segundo paquete de reformas en materia de justicia cotidiana.
- En materia económica, desde febrero de 2013 está pendiente la Ley General de Aguas, que establece un marco para regular aspectos de acceso y uso del agua que van más allá del derecho humano, y que facilita el uso del líquido para actividades económicas como las prácticas mineras y de extracción del sector energético. También quedó pendiente el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), el cual, seguramente, deberá ser revisado a la luz de la nueva posición del gobierno de Estados Unidos.
- Quedan pendientes la aprobación de la Ley General de Cultura, la Ley General de Archivos, la ley del Coneval, así como la legislación en materia de matrimonios igualitarios y adopción.
- Aunque en materia política hay avances muy importantes como la reelección de legisladores y las candidaturas independientes, sigue pendiente la realización de modificaciones al artículo 134 constitucional

para reglamentar el gasto en propaganda gubernamental. Actualmente este gasto carece de escrutinio y regulación, lo que facilita su uso discrecional y con intereses políticos detrás.

- Un aspecto fundamental que se quiere destacar en estas notas es el siguiente: aunque las reformas constitucionales del 10 de febrero de 2014 hacen posible la figura de “gobierno de coalición”, es mucho lo que falta para que esta alternativa pueda ser vista como una posibilidad real. Sin embargo, el reloj sigue corriendo y el tiempo apremia. Un trabajo reciente (Alarcón, 2016) resume los retos que plantea avanzar en esa dirección en los siguientes términos: El Segundo Transitorio del artículo 122 constitucional reformado mandata al Congreso a expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución. Entre ellas, una ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, que contemple la posibilidad de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones; que establezca que el sistema de coaliciones deberá ser uniforme para los procesos electorales federales y locales y que contemple la posibilidad de que las coaliciones se registren hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas. La ley deberá, además, diferenciar entre coaliciones totales, parciales y flexibles.
- Al día de hoy, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 23 de mayo de 2014, demarcan los niveles y contextos asociados con la formación de coaliciones preferentemente en dos planos: como coaliciones electorales y como coaliciones parlamentarias para la formación fáctica de mayorías simples o calificadas y la aprobación de todo tipo de legislación. Hasta ahora, en México se han formado coaliciones parlamentarias con el propósito de ratificar el nombramiento de algún integrante del gabinete presidencial y, recientemente, para impulsar reformas constitucionales y a leyes secundarias acordadas previamente entre distintas fuerzas políticas en el Pacto por México. Hacia adelante, la reforma aprobada, artículos 74, 76 y 89 constitucionales, haría posible la construcción de un tipo de acuerdo político-parlamentario que garantice mayores niveles de gobernabilidad, superando algunas de las limitaciones que la suspensión del Pacto por México hizo evidentes.

Ante la posibilidad de que el Ejecutivo no tenga una mayoría simple en una o en ambas Cámaras legislativas, señala Alarcón Olguín, es fundamental contar con mecanismos que hagan posible asegurarle un apoyo parlamentario e incluso armar un gabinete con individuos procedentes de más de un partido

político. El gobierno de coalición que permite la ley en nuestro país sería de naturaleza presidencial, constituyendo un nuevo mecanismo, adicional a los ya existentes, para poder ser más eficiente y, simultáneamente, supervisar y controlar el desempeño del Ejecutivo.

A diferencia de lo ocurrido con el Pacto por México, la disolución del gobierno de coalición sería resultado de una decisión política que el Ejecutivo debiera comunicar al Congreso. Retomando a Víctor Alarcón, a pesar de que la inclusión de la figura del gobierno de coalición en nuestra normatividad es un avance importante, existen todavía muchas interrogantes:

- La Constitución señala que la prerrogativa de formar o disolver el gobierno de coalición corresponde al Ejecutivo. Esto deja al Legislativo con nulas posibilidades efectivas de evaluar su desempeño en forma precisa.
- Una vez aprobado, ¿cómo se coordinará al gobierno de coalición? ¿Bajo qué mecanismos y plazos se generará la negociación entre las fuerzas políticas que pretendan formar dicha coalición de gobierno y qué tan pública sería ésta? ¿Qué implicaciones tiene para la organización de la Administración Pública?
- Al formar un gobierno de coalición habría que establecer qué pasaría si se disuelve dicho gobierno, y precisar el proceso de disolución en el marco mismo de las agendas legislativas que sean generadas desde el gobierno de coalición, y para lo cual se solicitaría la aprobación del Congreso.
- Adicionalmente, con el propósito de fortalecer la gobernabilidad del país sería necesario contemplar otros mecanismos como la segunda vuelta electoral, para reforzar, de origen, la legitimidad presidencial; también introducir la moción de censura del Congreso al gobierno de coalición, promovida por, al menos, 40% de los integrantes de ambas cámaras, contemplando la comparecencia del Ejecutivo para defenderse.
- Por último, y retomando una vez más a Alarcón Olguín, hay que señalar que un gobierno de coalición tiene sentido para alentar el ejercicio de la responsabilidad política, en el caso de que el electorado no la otorgue de manera directa avalando un partido mayoritario. Sin embargo, su establecimiento supone la existencia de élites parlamentarias y políticas con altas miras de mediano y largo plazos. De lo contrario, la figura sería inocua, poco provechosa o nacería muerta antes de ser puesta en práctica. Avanzar en esta dirección define una de las vetas fundamentales por las que debiera, en opinión del autor, desarrollarse durante los próximos meses el trabajo parlamentario.

## Referencias

- ALARCÓN Olguín, V. (2016). ¿Qué esperar del Gobierno de Coalición para el 2018? Ponencia en el evento de *Hacia un Parlamento Abierto*. México: Instituto Belisario Domínguez, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, UNAM, septiembre 2016.
- ALVARADO Arce, F. (2015). Balance del pacto por México. PRD. Septiembre.
- ARRIETA Ceniceros, L. y González Castillo, E. R. La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés. En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (Coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: UAM-I/Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados. Recuperado de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/poderlegis.pdf> el 1 de junio de 2016.
- CAMACHO Quiroz, C. Del gobierno dividido a la democracia eficaz. Conferencia en el CEN del PRI, 28 de febrero de 2014.
- CASAR, M. A. (2000). Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayorías: la Cámara de Diputados en México 1997-1999. En *Política y Gobierno*. Vol. VII, Núm. 1, primer semestre. México. pp. 183-202.
- CASAR, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. En *Política y Gobierno*. Vol. 20 Núm. 2, enero. México.
- CASAR, M. A. (2015). Los contrastes de la LXII Legislatura. Periódico *Ex-celsior*, 26 de agosto.
- CIDE. (2016). Pendientes Legislativos. Red por la Rendición de Cuentas (RRC), 22 de diciembre.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Con reformas y adiciones hasta octubre de 2015.
- DAMIÁN, F. (2015). Pacto por México; aun sin beneficios para las mayorías. Periódico *Milenio*, Política, 31 de diciembre.
- ESPINOZA Toledo, R. y Miguel Fuentes, M. (2007). El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006). En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: UAM-I/Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados. pp. 209 a 230. Recuperado de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/poderlegis.pdf> el 1 de junio de 2016.
- ESPINOZA Toledo, R. y Weldon, J. *El Congreso de la democracia*. México: Ediciones Mesa Directiva, UAM Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Estudios Sociales.
- HERNÁNDEZ Rodríguez, R. (1994). Relaciones del Poder Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial. En F. Gil Villegas (coord.). *El Congreso mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas. pp. 187-211.

- INTEGRALIA. Reporte Legislativo número 6. LXII Legislatura (2012-2015). Recuperado de <http://www.integralia.com.mx/content/reporte-legislativo/RL6.pdf> el 27 de mayo de 2016.
- JIMÉNEZ Badillo, M. (2002). Coaliciones parlamentarias en México: éxito del presidente en un gobierno compartido. Recuperado de <http://aelectorales.icem.org.mx/index.php/ae/article/view/428/412> el 25 de septiembre de 2016.
- LEY de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983; texto vigente, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 2015.
- LINZ, J. J. y Valenzuela, A. (1994). *The failure of presidential democracy*. Maryland: The John Hopkins University Press.
- LUJAMBIO, A. (2000). *El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- NACIF, A. A. (2002). Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización. En M. A. Casar e I. Marván. (coords.). En *Gobernar sin mayorías, México 1867 1997*. México: CIDE/Taurus.
- PACTO por México, 2 de diciembre de 2012.
- PERIÓDICO *El Economista*, 20 de agosto de 2014.
- PERIÓDICO *El Informador*, 24 de marzo de 2014.
- PRESIDENCIA de la República. Discurso del presidente Enrique Peña Nieto sobre la reforma energética, 18 de marzo de 2013.
- PRESIDENCIA de la República. Discurso del presidente Enrique Peña Nieto sobre la reforma educativa, 25 de febrero de 2013.
- PRESIDENCIA de la República. (2013a). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo.
- PRESIDENCIA de la República (2013b). Primer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, 1 de septiembre.
- PRESIDENCIA de la República. (2014). Segundo Informe de Gobierno, del presidente Enrique Peña Nieto, 1 de septiembre.
- PUENTE, K. (2016). *El Congreso Mexicano: ¿De la opacidad legislativa al parlamento abierto?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- SISTEMA de Información Legislativa (SIL), SEGOB.
- VARELA Guinot, H. (2007). Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en la nueva legitimidad democrática. En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (coords.). *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?* México: UAM.
- WELDON, J. (2002). Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002, Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 8 al 11 de julio 2002.



# ¿Qué esperar de los gobiernos de coalición en México?

---

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN<sup>1</sup>

*Las leyes viven en la medida que tienen tras de sí el consenso alimentándolas de forma permanente.*

*Cuando éste falta, se aflojan y caen, como una cáscara vacía sin nada dentro que la sostenga.*

Piero Calamandrei (1944) [2016: 52]

## Introducción

El objetivo central de este escrito es trazar algunas líneas de reflexión asociadas con el proceso constructivo que se desarrolla en materia legal y política para implantar el llamado *gobierno de coalición* en México, mismo que se suma a las atribuciones que posee el titular del Poder Ejecutivo federal, y que sustenta su base normativa en la reforma legal del 10 de febrero de 2014 (*Diario Oficial de la Federación*, 2014), la cual implicó cambios en la redacción de los artículos 74-III, 76-II y 89-II y 89-XVII de la Constitución federal (Alarcón, 2016; Soberanes, 2015).

Además, cabe recordar que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó, el 10 de diciembre de 2014, en forma complementaria y extensiva para los estados y la Ciudad de México, una reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales, la cual permite considerar la extensión del uso del gobierno de coalición para las entidades federativas y la Ciudad de México, aunque esta minuta no ha sido dictaminada hasta ahora en la cámara co-legisladora senatorial (H. Cámara de Diputados, 2014).<sup>2</sup>

Sin embargo, debe advertirse que el gobierno de coalición, en un sentido expreso y práctico, siempre ha sido una posibilidad dentro del régimen presidencial de gobierno, pues, si se leen nuestros ordenamientos jurídicos de manera estricta, ni el presidente de la república ni los gobernadores se encontraban impedidos para formalizar pactos o convenciones políticas que les permitieran integrar un gabinete con ciudadanos que fueran partidistas o

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Sociales (especialidad en Procesos Políticos). Profesor-Investigador Titular “C” en el Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa, Área de Procesos Políticos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: alar@xnum.uam.mx.

<sup>2</sup> Votada en el Pleno con fecha 10 de diciembre de 2014 con 383 votos a favor, 27 en contra y 5 abstenciones.

diferentes a su propio partido político. De hecho, desde hace varios años existe una práctica explícita de cohabitación en materia de construcción de consensos al momento de aprobar piezas legislativas por más de una fuerza política, especialmente después de las reformas al diseño de los sistemas de integración y votación en las cámaras, la cual data de 1996 (Valadés y Barceló, 2016).

Pero igualmente cierto es que estas prácticas no se hallan contenidas en documentos programáticos formales que impliquen compromisos, plazos o mecanismos concretos que permitan incluso desarrollar una adecuada evaluación de los mismos, con lo que la gestión legislativa opositora, o del propio gobierno, carecen de los controles adecuados para sancionar dichas acciones en caso de ocasionar algún daño sustantivo a los intereses del Estado y la Nación (Mora-Donatto, 2015).

En la historia reciente del país hay antecedentes concretos de integración plural del gabinete, que agrupa a las principales dependencias del Poder Ejecutivo, como ocurrió primero en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), quien decidió invitar como procurador general de la república a un militante del Partido Acción Nacional (PAN), Antonio Lozano Gracia, para que el proceso de investigación asociado con el asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, se desarrollara con imparcialidad plena. Sin embargo, no se puede decir que haya implicado la firma de un acuerdo de gobierno entre ambos partidos, en virtud de que Lozano puso como condición para aceptar dicho cargo, que su partido le permitiera tomar licencia como militante del PAN.

Una segunda experiencia en la misma dirección de establecer un gobierno de coalición en el marco del gabinete presidencial, se originó a partir de la alianza electoral que suscribieron los partidos PAN y PVEM en las elecciones federales del año 2000. En dicho convenio, el PVEM indicaba que apoyaba la candidatura presidencial de Vicente Fox, y que, en caso de triunfar, la Secretaría del Medio Ambiente sería asignada a uno de sus militantes. Sin embargo, no se cumplió el acuerdo, lo cual derivó en una ruptura política entre ambas organizaciones en el año 2001. No obstante, resulta interesante constatar que en su administración presidencial, Vicente Fox invitó a algunos militantes de partidos políticos como el PRI y el PRD para ocupar cargos en su gabinete. Algunos aceptaron, pero fueron presionados para renunciar a su militancia o fueron expulsados de sus partidos, lo cual se considera como expresiones concretas de transfugismo político.

Este proceso se presenta nuevamente en la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), quien de manera particular tuvo acercamientos con militantes o actores cercanos de partidos como el PRI, e incluso les hizo invitaciones para formar parte de su gabinete. Esta situación se dio de manera especial con la naciente organización Nueva Alianza, que si bien por disposición de ley no podía formar una coalición o avalar una candidatura común en

materia electoral, sí establecieron un pacto implícito entre ambas agrupaciones, dado que Calderón se alió con Elba Esther Gordillo, la entonces dirigente del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y quien recién había creado Nueva Alianza luego de la ruptura de dicha organización con el PRI. En los hechos, este partido tuvo un papel determinante en el estrecho resultado final con el cual se dirimió la contienda con la coalición electoral de los partidos de izquierda que fuera encabezada por Andrés Manuel López Obrador.

Luego del triunfo de Calderón, diversos militantes de Nueva Alianza y del SNTE obtuvieron cargos como subsecretarios (por ejemplo, en el área de Educación Pública o como responsables de algunas instancias con gran peso en la estructura del Estado, por ejemplo la designación de los titulares de la Lotería Nacional o el ISSSTE). Y tampoco fueron menores las ocasiones en que el partido Nueva Alianza decidió integrar nuevas coaliciones o candidaturas comunes con el PAN a lo largo de dicho sexenio, aunque ello no implicó la firma de algún acuerdo en materia de la integración formal de un gobierno de coalición.

Más recientemente, la evidencia asociada con una práctica más concreta de un gobierno de coalición se puede encontrar con la experiencia del llamado Pacto por México, que fue convocado por el presidente Enrique Peña Nieto en los inicios de su gestión presidencial, integrando al efecto una mesa de negociación entre las dirigencias de los tres principales partidos, PRI, PAN y PRD, mismos que comenzaron a deliberar y definir un paquete de reformas de alcance estructural cuyo resultado debía plasmarse en sendas enmiendas al texto constitucional federal y en las leyes secundarias respectivas. Esta experiencia tuvo no pocas resistencias dentro del propio Congreso y la opinión pública, debido al tipo de mecanismo empleado, y porque se manejaba fuera de las instancias parlamentarias. Sin embargo, los resultados de dicho proceso hicieron que el presidente Peña Nieto finalmente pudiera aprobar diversos ordenamientos con diversos alcances y consecuencias estructurales (Báez, 2016; Escamilla, 2015).

Pese a estas evidencias, conviene reiterar que, en sentido estricto, no constituyen un gobierno de coalición, si bien hay elementos prácticos de negociación que la literatura jurídica y politológica imperante termina vinculando con nociones como las de resolver los problemas de los “gobiernos divididos”, que surgen esencialmente por la distribución de escaños, lo cual se deriva del resultado electoral que impide tener a un partido con mayoría calificada que le permita aprobar reformas constitucionales (y no sólo leyes secundarias) en solitario.

Por otra parte, no se puede olvidar un segundo problema que se deriva de este tipo de pactos o acuerdos preferentes, esto es, las dinámicas de patronazgo y reparto clientelar de los puestos de la administración pública, lo cual ha sig-

nificado una fuerte crítica porque se somete el desarrollo de la gestión pública al arbitrio y discrecionalidad que resulta de la presión de colocar a personas no preparadas en ciertos puestos a fin de cumplir con la cuota de reparto pactada entre los partidos políticos y no sólo siguiendo la idea asociada con el predominio del liderazgo o influencia presidencial sobre su propia agrupación partidaria.<sup>3</sup>

Además, no puede omitirse que el partido asociado con el presidente se ve sometido a ciertas condiciones como consecuencia del marco legal imperante desde 1996, que estipula que debe sumar votos para poder generar mayorías simples o calificadas, lo que le obliga a ocupar un espacio en tanto partido pivote de algún tipo de coalición o alianza *de facto* que permita mantener la gobernabilidad y el control de la agenda legislativa dentro de una o ambas cámaras del Congreso, lo cual ha provocado un sistema de negociaciones formales e informales de las reglas operativas del propio Poder Legislativo y de este con respecto al Ejecutivo (Whitehead, 2011).

En este caso, la literatura ha sido mucho más pródiga en lo relativo a estudiar la dinámica de la formación de coaliciones legislativas, sus implicaciones reglamentarias, especialmente en lo relativo a la distribución de espacios físicos, recursos económicos y la designación de cargos de alto nivel, como los órganos constitucionales autónomos sobre los cuales poseen facultades de designación, fiscalización y transparencia, y que se establecen conforme a los acuerdos políticos y reglamentarios tomados en las instancias directivas de los grupos parlamentarios y en razón del número concreto de los escaños que posee cada fuerza política, lo cual nos da una idea más puntual de los mecanismos resultantes que se plasman dentro de instancias como las mesas directivas o las juntas de Coordinación Política, que en la actualidad son los órganos superiores dentro de las dos cámaras del Congreso mexicano (Gutiérrez, 2013).

Sin duda, la discusión política existente en México sobre la presencia del gobierno de coalición como respuesta a los problemas de gobernabilidad surgidos en el proceso de la transición y alternancia, generados justamente por dichas reformas institucionales, no ha sido menor, dado que su propuesta no era nueva y había sido defendida de manera recurrente por lo menos desde hace dos décadas como uno de los mecanismos posibles para promover la democratización general del Estado, y especialmente pensada en términos de modificar la lógica del régimen presidencial en lo relativo a sus atribuciones de gestión y autonomía, a la vez de plantear una mejora de los mecanismos de coordinación y control existentes con los otros dos poderes de la Unión

---

<sup>3</sup> La literatura politológica se divide entre el estudio del *party-patronage* (el patronazgo partidista) y el *party-government* (el gobierno de partido). Para una clarificación de sus alcances, cosa que escapa a los fines de la discusión planteada en este trabajo, remito, por ejemplo, a Kopecky y Mair (2012).

(Legislativo y Judicial), así como lidiar adecuadamente con el naciente sistema de organismos de carácter autónomo que se han sumado al marco regulatorio de la administración pública en sus diversos ámbitos (De la Paz, 2011).

Los esfuerzos encaminados a afrontar los escenarios de tener “gobiernos divididos” (con el Ejecutivo en manos de un partido y las cámaras en manos de otras fuerzas que pueden incluso coaligarse para dejarlo en minoría de votos) implicaron una discusión muy profunda con respecto a cómo afrontar los problemas crecientes en materia de gobernabilidad y toma de decisiones prácticas, a efecto de no interrumpir el desarrollo de las políticas públicas. Y adicionalmente, al paso del tiempo, este asunto se convierte no sólo en uno de alcance federal, sino que debe contemplarse a su vez con consecuencias directas en la operación de las entidades federativas, a partir de la alternancia observada en las gubernaturas y sus respectivos congresos locales.

Si bien el caso mexicano cuenta con notables elementos de contraste con el resto de las experiencias presidenciales en América Latina, debido sobre todo a su continuidad temporal (dado que hasta ahora ningún gobierno se ha disuelto de manera anticipada desde 1934), los elementos asociados con su estabilidad y los niveles de acuerdo operativo se han afectado de manera muy significativa en los años recientes, por lo que la demanda por rediseñar la mecánica del régimen de gobierno ha conllevado a centrar su atención en torno a revisar las facultades concretas del Ejecutivo. Por otra parte, está la revisión de los elementos de veto, acciones, controversias e incluso del juicio político, que pueden llevarse a cabo por el Poder Legislativo en caso de que se deba demandar el ejercicio de rendición de cuentas de dicha autoridad y de los funcionarios subalternos encargados de las dependencias integrantes del gabinete.

En estas páginas se intenta responder a la pregunta de si podemos estar o no en condiciones de que nuestro régimen presidencial de gobierno pueda trabajar en forma más adecuada bajo el esquema de una dinámica coalicional, cuya implementación pudiera aminorar el problema que se origina a partir de una situación de creciente debilidad estructural en materia de incapacidad de diálogo y negociación entre las fuerzas políticas, por lo que dicho modelo pretendería ser un mecanismo remedial con respecto a la gravedad de los asuntos existentes.

A partir de estos antecedentes, este ejercicio se divide en dos partes. En la primera se abordarán algunos aspectos teóricos en torno a la evolución reciente en los estudios sobre el régimen presidencial de gobierno, y más particularmente se profundiza con respecto al modelo de presidencialismo coalicional, sobre todo en el marco del contexto latinoamericano. En la segunda parte se aborda el surgimiento y desarrollo del argumento coalicional en su aplicación para el caso presidencial mexicano, poniendo atención en comparar los casos donde, hasta el momento de escribir este trabajo, se han desarrollado reformas puntuales para introducir dicha figura legal, como la Constitución federal, la

del estado de Puebla y de la Ciudad de México. Y a partir de ello se podrá pasar a una tercera parte de reflexiones y recomendaciones finales con respecto a cuál puede ser la línea prospectiva que podría considerarse en este asunto, sobre todo de cara a las condiciones concretas que habrán de presentarse a partir de las elecciones federales y locales de 2018, cuando comenzaría la puesta en marcha de dicha opción operativa de gobierno.

## **Coordenadas conceptuales.**

### **El gobierno de coalición como variante del sistema presidencial.**

#### ***Evolución reciente de los modelos presidenciales***

Un rasgo primordial en cualquier ejercicio de gobierno es poseer condiciones mayoritarias para el desempeño pleno de las funciones adquiridas. En este sentido, la diferencia puntual a considerar dentro de un marco que se defina como democrático se asienta en los niveles de legitimidad que acompañan a la toma de decisiones que emprenda dicho gobierno. Esto es, implica evaluar el grado de participación e inclusión que se observa en las fuerzas políticas, así como la permanencia y continuidad de los acuerdos con los que las medidas aprobadas siguen vigentes antes de que vuelvan a ser sometidas a algún tipo de adecuación. En este punto, el tema de la separación, contrapesos y control del poder es un factor sustantivo para dirimir los alcances de dicha integración del gobierno y los instrumentos constitucionales que facultarán su radio de acción, temporalidad e influencia (Jiménez, 2016; Shull, 2000).

Lo anterior lleva a la idea de tener dos modelos de integración del poder político: uno de *tipo concentrado* de competencia excluyente, donde el ganador se lleva todo derivado del principio electoral aplicado; y otro de *tipo consensual*, donde el poder se asigna y se comparte con base en la proporción de la fuerza representativa, que regularmente proviene del resultado de los comicios donde la población expresa sus preferencias y que espera ver reflejadas en los niveles y poderes de gobierno. Esta condición ha llevado en el tiempo reciente a pensar en que el modelo presidencial de gobierno puede ser ubicado bajo la luz de varios *continuum* que aluden a atributos que definen la tendencia a su concentración, compartición o franca dispersión y pulverización de sus funciones, lo que ha llevado a los expertos a discutir sobre la exigencia tanto de la *parlamentarización* debilitante del régimen presidencial para los casos latinoamericanos, a efecto de atenuar la concentración absolutista del poder, así como a valorar, en un sentido contrario, como paradójicamente se habla dentro de los ámbitos europeos, la necesidad de transitar a mecanismos que ofrezcan una mayor *presidencialización* del sistema parlamentario clásico (Nohlen, 2016).

De esta manera, se puede observar el acelerado desarrollo de modelos híbridos que tratan de mantener el rasgo primordial de sus regímenes, como lo

es la figura presidencial o la de primer ministro, que primero se manifestaron en fórmulas de coexistencia y combinación directa entre ambas instancias, pero que ahora se han desplazado al empleo de agentes de control complementario, como las vicepresidencias, los jefes de gabinetes o los consejos de Estado o Gobierno, a la par de empoderar abiertamente a los congresos e incluso a la propia ciudadanía para definir los límites y duración de los gobiernos constituidos (Valadés, 2008; Von Mettenheim y Rockman, 1997).

La evolución reciente de los modelos presidenciales de gobierno ha dificultado su definición en términos conceptuales, así como valorar si este tipo de mecanismos sigue siendo conveniente en el marco de las democracias contemporáneas. Sin embargo, dentro de los elementos primordiales que han sido considerados en el marco de la presente reflexión, como el alcance del principio mayoritario y la concentración/dispersión que posee la instancia ejecutiva con respecto a compartir el poder de gobierno con otras instituciones facultadas por los ordenamientos legales, conviene definir una clasificación tentativa como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1. Variantes de regímenes presidenciales.**

<b>Variantes concentradas</b>
<i>Presidencialismo absoluto</i> (Sin instancia secundaria de control y sin compartición absoluta de funciones. Cuenta con la designación plena e ilimitada de funcionarios en todos los niveles de la administración)
<i>Presidencialismo colegiado</i> (Consejo de Estado con dos o más integrantes con rotación y periodos fijos)
<i>Presidencialismo bifronte</i> (Con una o dos vicepresidencias)
<b>Variantes híbridas</b>
<i>Presidencialismo con jefe de gabinete / Gobierno de gabinete</i> (Quien coordina un Consejo de Ministros o enlaza la relación con los otros poderes del Estado)
<i>Presidencialismo coalicional / Gobierno de coalición</i> (Implica la firma de pactos de integración de gabinete y la ratificación de cargos por parte del Poder Legislativo. Permite la disolución del gobierno, pero sin convocar a nuevas elecciones)
<i>Presidencialismo bifronte con compartición de funciones con primer ministro</i> (Que lleva a semipresidencialismo o semiparlamentarismo). Confirmación de cargos por parte del Poder Legislativo, permite la disolución de gobierno y elecciones anticipadas

Fuente: Elaboración propia.

Como se podrá advertir de la lectura de la tabla, la simple descripción configurativa no ofrece respuestas contundentes con respecto a pronunciarse sobre cuál de las variantes resulta la más adecuada en un contexto de aplicación nacional específica, como lo sería México, por ejemplo. Como bien han aseverado los estudiosos del tema, las ventajas comparativas del modelo presi-

dencial de gobierno se siguen apoyando esencialmente a partir de su tendencia a generar dinámicas partidarias más concentradas (con dos o tres jugadores parlamentarios con los que se pueden tener dinámicas colaborativas o de vetos mutuos, pero sin llegar al inmovilismo). Pero en especial, en los tiempos recientes la permanencia del presidencialismo depende de las condiciones y reglas que permiten o no una permanencia prolongada en el poder, a partir de las provisiones de (no) reelección con que operan las reglas constitucionales (Sartori, 2005).

En consecuencia, el estudio particular del llamado “gobierno de coalición”, como variante del modelo presidencial, que es el motivo primordial del presente trabajo, se asocia con la idea de observar sus características más puntuales. Entre ellas destacarían, por ejemplo, el factor de que las instancias ejecutiva y legislativa pueden provenir de momentos electorales simultáneos o discontinuos, además de que el Ejecutivo puede surgir justamente de la ratificación electiva que hace el Poder Legislativo si el sistema electoral le concede la facultad de votar como colegio en segundo grado para su designación; o bien, porque se debe llevar a cabo una elección extraordinaria que se realiza cuando un presidente haya renunciado o sea destituido de su cargo (Mueller, 1990; Helms, 2005).

### **Factores de poder en el gobierno de coalición**

Siguiendo las caracterizaciones de autores como Valadés (2008, 2014 y 2016), los temas centrales del gobierno de coalición se remiten al control, orientación y separación de las facultades que integran a las instancias ejecutiva y legislativa. En este caso, la afinidad ideológica (pese a que regularmente se desestima como factor de incidencia en la construcción de agenda y acuerdos) aquí posee un peso importante para la orientación de esos temas, a partir de la circunstancia adicional de que el Poder Ejecutivo no posea el suficiente respaldo de su partido en las cámaras, o bien, porque la operación política debe desplegarse por parte del Ejecutivo en caso de que los partidos mantengan posiciones de influencia más o menos equilibradas y ello genere demasiados puntos de vetos mutuos (Cheibub, 2007).

De alguna manera, esto implica definir que los gobiernos de coalición son la expresión de lo que podría llamarse un *presidencialismo de alcance exógeno*, ya que la autonomía de gestión (especialmente en los temas de asignación presupuestal e implementación de políticas públicas) se deben trabajar y dialogar con mayor intensidad para obtener su aprobación, por lo que la expectativa de acceso a la distribución de rentas se vuelve un arma de doble filo, dado que puede convertirse en un simple mecanismo de corrupción y compra de apoyos en el intento de aislar o vincular a los legisladores con medidas muy coyunturales, rompiendo así con las acciones opositoras de control o con los propósi-

tos programáticos de largo plazo. Aunque, por otra parte, es claro que llevado de manera idónea, el argumento de la dinámica coalicional se sustenta en el argumento de que este propicia una mejor coordinación y complementación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, además permite medir y evaluar las actitudes particulares que se identifican al interior de las dinámicas de negociación intrapartidistas (Alemán y Tsebelis, 2011).

Siguiendo trabajos como el de Llanos (2006), el manejo de las coaliciones gubernamentales implica considerar que los actores deben tener dos pistas de negociación y acuerdo: la que originalmente proviene de la alianza electoral entre las fuerzas participantes, y que se traslada en un primer momento a la instancia legislativa, y la que surge como posibilidad de la facultad constitucional otorgada al Ejecutivo con el propósito de generar un gabinete con composición bi o multipartidista, lo cual se debe expresar en la suscripción de acuerdos formales con las dirigencias nacionales y los correspondientes liderazgos asentados en el Congreso.

En este aspecto, la importancia del gobierno de coalición implica pasar al proceso de individualizar el nivel de actuación que muestre cada miembro del gabinete, con lo que se puede construir una perspectiva de información concreta que debe llegar a los propios integrantes de los partidos y los grupos parlamentarios, así como a la opinión pública en general, la cual puede tomarse en cuenta o no para definir la orientación y continuidad de su voto de cara a las siguientes elecciones. Y de manera puntual, también permite examinar el nivel y capacidades concretas que mantiene el titular del Ejecutivo, lo cual es un elemento muy significativo cuando se han podido examinar en casos relevantes en el contexto latinoamericano, donde la figura del gobierno de coalición ha estado presente de manera formal o informal, como sucede en Chile, Colombia, Brasil o Argentina (Albala, 2016; Reniu y Albala, 2012).

La mecánica de incentivos de que dispone la instancia legislativa es un conjunto de factores que deben analizarse con detenimiento para definir en qué medida el gobierno coalicional termina implicando un sistema de contrapesos y acciones condicionantes del Ejecutivo, a la vez que se ha considerado que dichos procesos pueden ser un factor que permita evitar la necesidad de convocar a nuevas elecciones en caso de no tenerse una mayoría de origen para algún partido como producto de los comicios.

Sin embargo, existen opiniones de que justo este tipo de negociaciones conculcan la voluntad directa de los votantes, lo que impide un reflejo más concreto de las preferencias mostradas en las urnas e incrementa la falta de participación y el desinterés por las decisiones democráticas (Tavits, 2009; Offe, 2006). Con ello, es importante concluir y diferenciar que las coaliciones de gobierno no son electoralmente simétricas a las fuerzas que concurren a la firma coyuntural de acuerdos o pactos, al no estar asentados o promovidos desde el resultado electoral de origen. En este caso, los costos de entrada y

salida de una coalición son claramente menores para los actores que poseen pocos incentivos o recompensas y, por lo tanto, las coaliciones pueden ser disueltas sin que haya mayores consecuencias para las partes signatarias (Valadés, 2014 y 2016).

A partir de los elementos aquí descritos, se pasa a discutir las condiciones específicas que han prevalecido en la construcción de la figura del gobierno de coalición en el caso del régimen presidencial mexicano,

## **Factores de la discusión reciente en México sobre el gobierno de coalición**

### ***El redimensionamiento progresivo del presidencialismo mexicano***

La transición política en México, generada con el reformismo continuo en materia electoral, implicó que en 1997 se diera la primera oportunidad concreta de conformación de una coalición de fuerzas partidarias opositoras que superara en conjunto a la fuerza del PRI, pero a la vez se marcó el inicio de la tendencia de que dentro de las cámaras legislativas no se ha vuelto a registrar una mayoría absoluta por parte de un solo partido. Tanto el PRI como el PAN, que han estado a cargo de la presidencia de la república, se han visto obligados a buscar alianzas para dar gobernabilidad al propio Congreso, así como para emprender la aprobación de reformas que pudieran impactar en el proceso de la conducción de los procesos políticos (Escamilla, 2015).

El resultado de estos procesos derivó en avances muy importantes en lo relativo al cambio de las facultades del Poder Ejecutivo mexicano, mismas que fueron parte de las negociaciones entre partidos. Esto se observa al revisar las reformas constitucionales, en donde se destaca la progresiva compartición y / o traslado de facultades hacia ambas cámaras del Congreso, aunque ello curiosamente abre la pregunta de investigación de saber cómo esta tendencia se ha visto o no reflejada en la generación de una gobernabilidad eficaz.

Sin embargo, las políticas y tendencias generadas en materia de la reforma estatal y el rediseño de los marcos legales constitucional y secundarios, así como las propuestas de introducir la figura del gobierno de coalición, se combinaron adicionalmente con las que postulaban el llamado “gobierno de gabinete”, en donde esencialmente se proponía la introducción de la jefatura del mismo, a efecto de formalizar la coordinación interna entre las secretarías de Estado, además de proceder a la formulación de instancias de contacto y consenso con respecto a la aprobación de la agenda legislativa, como por ejemplo, procesar las iniciativas preferentes que procedieran desde el Ejecutivo (Valadés, 2003; De la Paz, 2011).

El Pacto por México y la reforma político-constitucional de 2014 permitieron dar un importante paso para sistematizar algunos de los mecanismos

que ya se venían incorporando en los ordenamientos legales, como por ejemplo, el retiro del veto de bolsillo, promover la ratificación de algunos de los funcionarios del gabinete por parte de alguna de las cámaras o redefinir las condiciones de sustitución del titular del Ejecutivo en caso de ausencia temporal o definitiva del mismo. Aunque, por otra parte, durante el proceso de negociación de las agendas existentes en dicho proceso no se logró que se emprendiera una mejor rendición de cuentas de los agentes del Poder Ejecutivo, a efecto de permitir el debate directo con el Poder Legislativo en materia de los resultados de los informes de labores anuales o en el ámbito de las comparecencias a cargo de los secretarios de Estado, ni tampoco elevar las atribuciones en materia anticorrupción, por ejemplo (Alarcón, 2016).

Ahora bien, cabe indicar que las aprobaciones constitucionales de 2014 sólo describen una facultad de orden general que ofrece al presidente de la república la opción de proponer dicha integración coalicional de su gabinete y el programa de gobierno, por lo que ello abre una interrogante acerca de cuál debe ser el procedimiento concreto para que el Senado de la República —una vez que sea avisado por el presidente de la república de su intención para promover dicho mecanismo— pueda solventar esta acción.

Este hecho ha obligado a que los expertos busquen emprender algunas rutas exploratorias que permitan resolver este aspecto primordial en la formación del gobierno y que además obtenga la aprobación por parte de las propias fuerzas políticas representadas en la Cámara alta, lo cual se examina en el siguiente apartado.

***Necesidad de mecanismos reglamentarios para fijar los procedimientos generales del gobierno de coalición.  
(Casos federal, estado de Puebla y Constituyente de la Ciudad de México)***

En el contexto de ubicar las posibles alternativas de implementación del gobierno de coalición, conviene comparar las versiones originales de las iniciativas que se poseen hasta ahora (finales de 2016) con respecto a generar los procedimientos secundarios que permitan la definición de un gobierno coalicional. Como ya se ha indicado, se tiene la redacción constitucional básica aprobada en el año 2014 para el plano federal (y pendiente de ser sancionado como atributo opcional para los estados y la Ciudad de México), si bien recientemente se han generado propuestas de iniciativas para incluir la figura en el plano subnacional.

En este trabajo se hará referencia concreta a los casos de la Ciudad de México (dentro de la conformación de su Constitución local que será expedida en el año 2017, e incluida por el grupo de trabajo integrado por el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera), y en el estado de Puebla (a partir de la definición de una ley que reglamenta la figura del gobierno de coalición,

misma que ya está vigente en su Constitución local desde el 29 de julio de 2015<sup>4</sup>, y que fue presentada con fecha de 28 de noviembre de 2016 por parte del entonces gobernador de la entidad, Rafael Moreno Valle).

Como propuesta de implementación procesal en el caso federal, se cuenta con una propuesta amplia generada por un grupo de expertos, encabezado por los juristas Diego Valadés y Daniel Barceló (2016), la cual puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

1. Fijar el procedimiento de negociación con que el presidente de la república puede construir el acuerdo político del programa de coalición y la propuesta de integración del gabinete que se presentará al Senado.
2. Fijar la temporalidad y condiciones en que el Senado pueda discutir y aprobar la integración de la propuesta de programa e integración del gabinete.
3. Establecer los mecanismos operativos con que el gobierno de coalición funcionará en el marco de la administración pública.
4. Definir las condiciones con que el Senado podrá dar seguimiento y control al desempeño de los miembros del gobierno de coalición y del programa correspondiente, a efecto de promover en su caso la interpe-lación con sus integrantes.

Adicional a los elementos que se proponen incluir en la redacción de la Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición, los autores señalan que deben hacerse adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros ordenamientos de carácter presupuestal y hacendario, además de que deberían revisarse los aspectos relativos a vincular la figura del gobierno de coalición con las disposiciones electorales, especialmente con la Ley General de Partidos Políticos, en lo relativo a señalar que dentro de los documentos básicos de dichas agrupaciones se deben incluir, entre sus propósitos, la deliberación y aprobación al interior de sus instancias directivas de cuándo y en qué condiciones se podrán negociar y suscribir acuerdos de dicha naturaleza.

Ahora bien, la propuesta de Valadés y Barceló (2016) sin duda puede ser enriquecida con el punto no considerado en su valioso análisis, de suprimir o incorporar en su propuesta al Acuerdo por el que se establece la integración y

---

<sup>4</sup> Ello implicó introducir una reforma al Título 4º (Del Poder Ejecutivo), Capítulo I (Del Gobernador), artículo 79, numeral XVIII, relativa a indicar que en cualquier momento será prerrogativa del gobernador promover ante el Congreso estatal la formación de un gobierno de coalición con uno o más de los partidos que estuvieran allí representados, mediante la firma y aprobación por parte de la mayoría de los integrantes presentes de la legislatura, del convenio y programa respectivos. Y de igual manera, el convenio deberá definir las condiciones en que dicho convenio dejará de tener vigencia. H Congreso del Estado de Puebla. LIX Legislatura. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

el funcionamiento de los gabinetes, publicado por el presidente Enrique Peña Nieto en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 2013, donde se hace una división funcional de las dependencias del gabinete presidencial por áreas estratégicas. Este acuerdo sin duda debe ser considerado a la luz con que la acción eventual de un gobierno de coalición y su ley reglamentaria podrían funcionar (*Diario Oficial de la Federación*, 2013).

Este ejercicio sin duda es primordial para darle profundidad a los enunciados de orden general que se presentan en los casos del estado de Puebla y el proyecto constitucional de la Ciudad de México, mismos que se alinean en términos generales con la redacción constitucional federal, salvo que en la segunda entidad, el contenido de su propuesta, de manera particular en su artículo 39-B-8, propone dar como atribución expresa al Congreso de la Ciudad de México que pueda ejercer la moción de censura, misma que le permitiría destituir a la totalidad de los integrantes del gabinete de coalición, siempre y cuando dispusiera del voto de dos terceras partes de los legisladores.

Sin embargo, el artículo es poco afortunado porque da pauta a dos cuestionamientos: a) no considera la separación concreta de uno o varios de los integrantes del gabinete; y, b) no queda claro si esta atribución pudiera aplicarse de la misma manera en caso de que el gabinete estuviera basado en una integración monopartidista, lo cual sería congruente por extensión (y no por omisión) para efectos de una adecuada fiscalización de las acciones de gobierno, pero que mucho se ha debatido en la literatura con respecto a las implicaciones de que dicha facultad legislativa nos traslada a un sistema de naturaleza parlamentaria. A pesar de su condición polémica, sin duda es un elemento muy importante que no puede ser omitido, en virtud de las propias exigencias por construir un modelo de régimen democrático con mayores equilibrios y responsabilidades mutuas, así como la necesidad de disponer de mecanismos que no impliquen ir más allá del juicio político o la revocación del mandato del Ejecutivo por la vía electoral. En ese sentido, el gobierno de coalición tendría las mismas implicaciones de responsabilidad con respecto a los de naturaleza monopartidista tradicional.

### **Un apunte final a manera de conclusión**

Un elemento central dentro de la teoría de la elección racional es asumir que la formación de coaliciones mayoritarias se ofrece como una solución en materia de gobernabilidad y de toma de decisiones coadyuvantes al sostenimiento de una voluntad de carácter agregado, que si bien no se obtuvo originalmente desde las urnas, pretende configurar un proceso de alcance mayoritario que evite tener bloqueos o vetos entre los poderes. A la luz de este planteamiento, lo analizado en estas páginas nos indica que los gobiernos de coalición pueden ser una solución pertinente para enfrentar la carencia de gobernabilidad.

De igual manera, debe evaluarse si bajo ese mismo precepto puede darse o no la disolución plena del mandato, aun con el riesgo de que, colocados en una situación de minoría, el titular del Ejecutivo se encuentre con escasos recursos de movilización para mantener el funcionamiento del gobierno. Y al mismo tiempo, derivado de dicha situación, se tuvieran que disolver las cámaras legislativas, convocar nuevamente a elecciones, o bien, enfrentar los mecanismos consultivos (plebiscito, referéndum) o judiciales (controversias o acciones de inconstitucionalidad, o en casos extremos, el juicio político o la revocatoria de mandato por la vía electoral).

Otro tema significativo es valorar los niveles de responsabilidad en los que incurrirían las fuerzas políticas signatarias de un pacto coalicional con respecto a los actos de gobierno que se hayan dado durante su vigencia. ¿Qué tipo de sanciones o restricciones penales-administrativas pueden construirse para no pensar solamente en una simple condena moral con respecto a los resultados obtenidos? ¿De qué manera se podrían supervisar los conflictos de interés asociados con las fuerzas y actores legislativos participantes en dichos convenios coalicionales?

Conforme se ha visto a lo largo del presente texto, las opciones en curso para implementar un modelo de gobierno de coalición plenamente operativo en el plano federal, especialmente a partir de los resultados potenciales de los comicios presidenciales de 2018, distan mucho de estar clarificadas y, muy por el contrario, el grado notorio de omisión legislativa para delimitar los mecanismos procesales que den sustento a los escenarios iniciales de conformación dan cuenta de la urgencia con que esta situación debería estar resuelta antes del término de la LXIII Legislatura, que puede ser mediante la expedición de una ley reglamentaria de los artículos 74, 76 y 89 constitucionales; y que además se hagan las adecuaciones concretas tanto a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión como al Reglamento de la Cámara de Senadores para que pueda tenerse una ruta puntual de los tiempos y mecanismos necesarios que deberán observarse para que la conformación del gobierno coalicional no sea objetado, incluso mediante algún tipo de acción o controversia constitucional ante la instancia judicial, como lo sería en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin duda, la ruta hacia la construcción de nuevas leyes que mejoren nuestras prácticas democráticas es un imperativo moral y una exigencia histórica inexcusables. Por ello, es deseable que la expectativa del gobierno de coalición no se convierta en otro de los múltiples ejemplos de una propuesta que haya nacido muerta antes de tiempo. Esperemos que así no sea.

## Referencias

ALARCÓN Olguín, V. (2016). *Reformas electorales 2012-2014 y régimen de gobierno*. (Temas de Derecho Electoral, núm. 51). México: TEPJF.

- ALBALA, A. (2016). Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina. Un análisis del papel de las instituciones. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 36, núm. 2, pp. 459-479.
- ALEMÁN, E. y Tsebelis G. (2011). Political Parties and Government Coalitions in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 3, núm. 1, pp. 3-28.
- BÁEZ Carlos, A. (2016). Pacto por México, primera coalición legislativa estructural en el sistema presidencial mexicano. En H. Zamitiz Gamboa (coord.). *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*. México: FCPyS-UNAM / Ediciones La Biblioteca, pp. 23-56.
- CALAMANDREI, P. (2016). *Sin legalidad no hay libertad*. Madrid: Trotta, 77 pp.
- CHEIBUB, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 202 pp.
- De la Paz Pérez Farca, T. (2011). *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*. México: Editorial Porrúa / Facultad de Derecho-UNAM, 203 pp.
- DIARIO Oficial de la Federación. (2013). Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes. 1 abril. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013) el 23 de diciembre de 2016.
- DIARIO Oficial de la Federación. (2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. 10 febrero. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf) el 10 de diciembre de 2016.
- ESCAMILLA Cadena, A. (2015). Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial. En M. González Madrid y A. Escamilla Cadena (coords.). *El nuevo sistema político-electoral mexicano en 2015*. México: UAM-Iztapalapa, pp.255-266.
- GOBIERNO de la Ciudad de México. (2016). *Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México*. (Versión original presentada por el jefe de Gobierno de la CDMX, Miguel Ángel Mancera, ante la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 15 de septiembre de 2016. Recuperado de [diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf](http://diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf) el 1 de diciembre de 2016.
- GUTIÉRREZ Parada, Ó. (2013). *Sistema de votaciones y mayorías en el Congreso General. Legitimidad (Poder) y Legalidad (Derecho)*. México: Asesoría de Diseños Normativos, S.C., 203 pp.
- H. Cámara de Diputados. LXII Legislatura. (2014). Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de régimen político y gobiernos de

- coalición. *Gaceta Parlamentaria*, Año XVIII, núm. 4172-X, 9 de diciembre (Anexo X). Recuperado de [gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/dic/20141209-X.pdf](http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/dic/20141209-X.pdf) el 8 de diciembre de 2016.
- H. Congreso del Estado de Puebla. LIX Legislatura. (2016). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. (Vigente al 10 de noviembre). Recuperado de [www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=3572&itemid=485](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3572&itemid=485) el 8 de diciembre de 2016.
- H. Congreso del Estado de Puebla. LIX Legislatura. Iniciativa de ley que establece las Bases de Organización del Gobierno de Coalición del Estado de Puebla. Recuperado de [www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=13246](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=13246) el 9 de diciembre de 2016.
- HELMS, L. (2005). *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*. Londres: Palgrave-Macmillan, 312 pp.
- JIMÉNEZ Ascencio, R. (2016). *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. Madrid: Marcial Pons Editor, 294 pp.
- KOPECKY, P. y Mair, P. (2012). Party patronage as an organizational resource. En P. Kopecky, P. Mair y M. Spirova (eds.). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, pp.3-16.
- LLANOS, M. (2006). Explaining coalition performance in presidential systems. The importance of (A parliamentary-style) coalition management. Documento de trabajo presentado en el taller *Parliamentary Practices in Presidential Systems. (European) Perspectives on Parliamentary Power in Latin America*. ECPR, Nicosia, Chipre, 25-30 abril, mimeo., 24 pp.
- MORA-DONATTO, C. (2015). *Constitución, Congreso, Legislación, Control. Coordinadas para legisladores en tiempos de reelección*. México: IIJ-UNAM / H, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 199 pp.
- MUELLER, D. C. (1990). *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 382 pp.
- NOHLEN, D. (2016). *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*. México: IIJ-UNAM, 114 pp.
- OFFE, C. (2006). Political disaffection as an outcome of institutional practices? Post-Tocquevillean speculations. En M. Torcal y J. R. Montero (eds.). *Political Disaffection in Contemporary Democracies*. Londres: Routledge, pp.23-45.
- RENIU, J. M. y Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: El caso del Cono Sur. *Estudios Políticos*. Núm. 26, mayo-agosto. México: UNAM-FCPyS. pp. 161-214.

- SARTORI, G. (2005). *Ingeniería constitucional comparada*. (Con el posfacio La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma). México: FCE, 247 pp.
- SOBERANES, J. M. (2015). *Análisis formal de las reformas constitucionales*. México: IIJ-UNAM / Conacyt, 87 pp.
- SHULL, S. A. (2000). *Presidential-Congressional Relations. Policy and Time Approaches*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 178 pp.
- TAVITS, M. (2009). *Presidents with Prime Ministers. Do direct elections matter?* Oxford: Oxford University Press, 273 pp.
- VALADÉS, D. (2003). *El gobierno de gabinete*. México: IIJ-UNAM, 124 pp.
- VALADÉS, D. (2008). *La parlamentarización de los gobiernos presidenciales*. 2ª. ed. México: IIJ-UNAM / El Colegio Nacional, 255 pp.
- VALADÉS, D. (2014). Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el “*Ius Constitutionale Commune*” latinoamericano. En A. Von Bogdandy, H. Fix-Fierro y M. Morales Antoniazzi (coords.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*. México: IIJ-UNAM / Max Planck Institute / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 169-197.
- VALADÉS, D. (2016). *Los gobiernos de coalición en América Latina*. (Serie Opúsculos). México: El Colegio Nacional. 87 pp.
- VALADÉS, D. y Barceló, D. (coords.). (2016). *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*. México: CEDIP-Cámara de Diputados / IIJ-UNAM, 110 pp.
- VON Mettenheim, K. y Rockman, B. A. (1997). Presidential Institutions, Democracy, and Comparative Politics. En K. Von Mettenheim (ed.). *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 237-246.
- WHITEHEAD, L. (2011). El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. 5, julio. Quito: CELAEP, pp. 11-28.





**Violencia y Paz**  
**Diagnósticos y propuestas para México**

se terminó de imprimir el 21 de febrero de 2017 en offset  
en papel Bond de 75 gms.  
en los talleres de Ediciones La Biblioteca, S.A.  
ubicados en Azcapotzalco La Villa 1151,  
Colonia San Bartolo Atepehuacan,  
CDMX, 07730.

Para su formación se utilizó la fuente Junicode  
para el cuerpo de texto y Lato para los titulares.

Su edición consta de 1,000 ejemplares