

El Poder Legislativo en México

Dr. Víctor Alarcón Olguín
(UAM-Iztapalapa / AMEP)

El Parlamento Abierto como Paradigma Organizacional y Procesal en los Congresos Contemporáneos

- Hacia la transparencia, acceso a la información, la deliberación, el diálogo, procesamiento y acompañamiento con la sociedad y sus iniciativas.
- El problema central de los congresos, asambleas y / o parlamentos en las democracias modernas implica definir y revisar periódicamente su diseño institucional, para así lograr niveles de eficacia y calidad en sus resultados (producción legislativa, control del poder y formulación / evaluación de las políticas públicas).

Tareas centrales del Poder Legislativo



Problemas del parlamentarismo actual

- Dentro de las democracias actuales, se remite con mucha frecuencia a ubicar como problemas centrales del parlamentarismo:
 - a) Su carencia de legitimidad a partir de su déficit representativo de origen. Esto es, llegan legisladores/as con formaciones deficientes.
 - b) Su carencia de autonomía e independencia. A partir de que se deben más a sus grupos partidarios / lobbies que los patrocinaron que a representar los intereses generales de la población.

Problemas del parlamentarismo actual

c) Su carencia de elementos informativos que les permita generar propuestas oportunas en el desarrollo de la formulación de alternativas.

A estos factores se les puede sumar además:

-Los problemas relativos a la falta de coordinación y armonización de facultades en sus estructuras internas (controles intra-orgánicos),

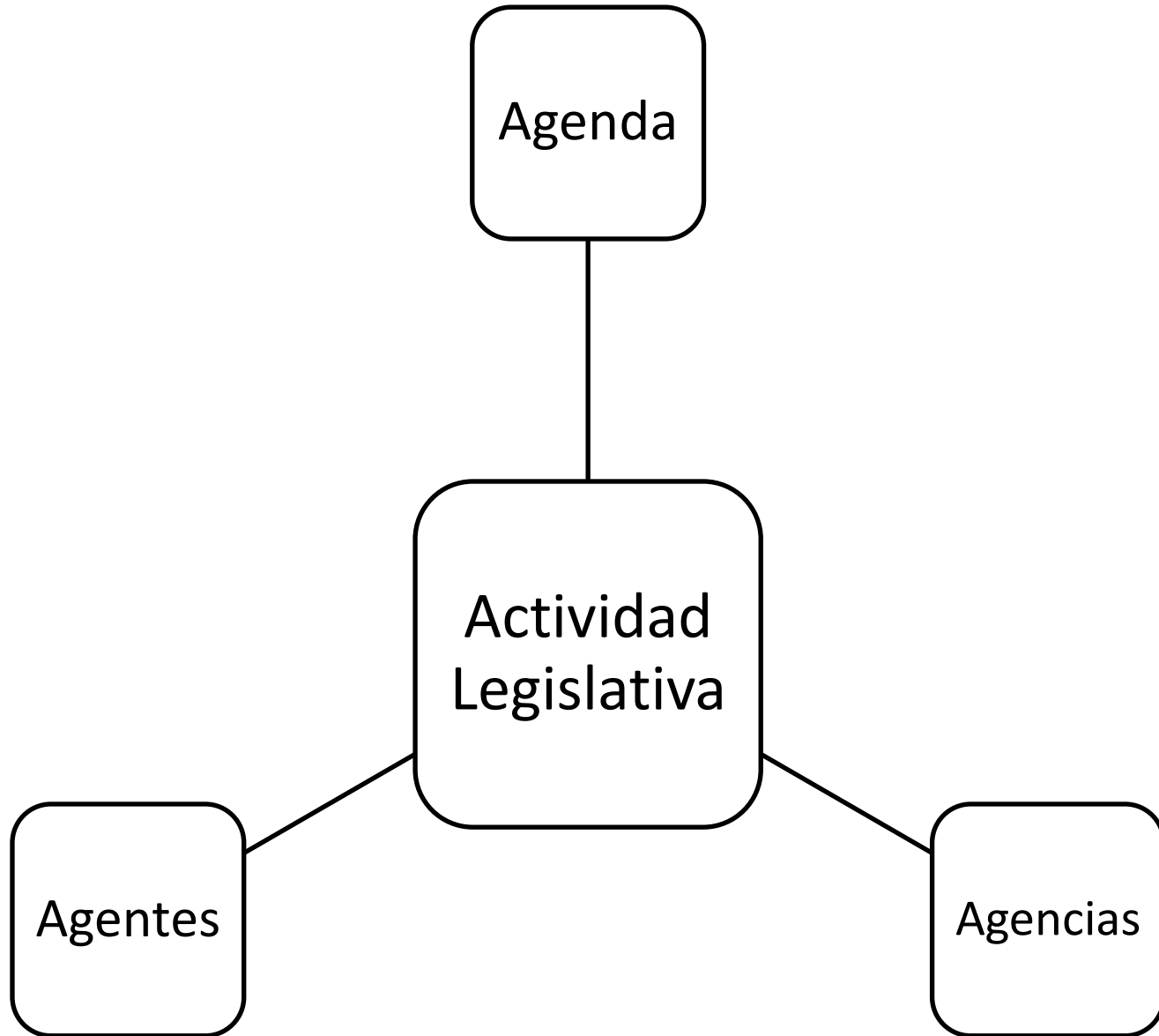
-La carencia de elementos de coordinación y programación en las agendas de las cámaras legislativas en los sistemas bicamerales.
(controles bilaterales)

Problemas del parlamentarismo actual

- La carencia de coordinación y diálogo con las instancias ejecutivas y judiciales a efecto de conocer la naturaleza y alcance de sus trabajos respectivos
- La carencia de generar mayores espacios reglamentados, obligatorios y permanentes, para avalar el procesamiento de las actividades de producción y seguimiento legislativo con el acompañamiento de las organizaciones y grupos de interés mediante mecanismos consultivos.

La propuesta del Parlamento Abierto

- Se debe entender que la existencia de un esquema de Parlamento Abierto implica en los hechos generar un nuevo esquema de división, equilibrio, complementación y cooperación entre las agendas (temas), agencias (instituciones) y agentes (actores) que componen al propio sistema de producción legislativa, asumiendo que ello deriva en una mayor complejidad de alcance multifactorial y multinivel.



Estrategias

- Una primera ruta para desarrollar dichos esquemas se centran en los mecanismos de Autoevaluación Legislativa, que implica diseñar instrumentos de consulta que permitan a los/ las integrantes del cuerpo legislativo y sus diversas instancias poder revisar su propio trabajo en relación con las acciones y metas autoimpuestas.

Estrategias

- Una segunda ruta tiene que ver con lo que ha llegado a llamarse como la valoración global de la Oferta Legislativa, por cuanto lo que resulta importante es considerar la actividad y producción global aportada por la instancia legislativa.
- De manera posterior, se puede discutir la calidad y pertinencia de las piezas legislativas.

Estrategias

- La tercera ruta está precisamente orientada a ponderar la naturaleza, calidad y resultados de las piezas legislativas, diferenciando entre las propuestas generadas y las que finalmente son aprobadas.
- En este caso, se puede ponderar las condiciones de las iniciativas por campo temático, intentando clasificar entonces el “éxito” de la producción con base en su relevancia.

Estrategias

- Una cuarta ruta se concentra en valorar y ponderar la “tasa de éxito”, en tanto un mecanismo concreto de rendición de cuentas en lo relativo a la productividad y comparación de los costos y beneficios que se “invertieron” hasta lograr la aprobación y promulgación respectiva. Esto es, se centra en el historial de votaciones que permite observar tanto el desempeño individual como colectivo de los legisladores.

Estrategias

- Una quinta ruta se centra en la revisión puntual de los procesos, a efecto de detectar las FODA con que llevan a cabo las actividades legislativas.
- La pretensión aquí se orienta a privilegiar la optimización de tiempos, recursos, costos y beneficios con que precisamente se pueda disponer para llegar a los resultados deseados.

Limitantes

- En los años recientes, se puede constatar que se han venido generando esfuerzos (muy dispares) para lograr una cultura de la evaluación en torno al funcionamiento y rendimiento del Poder Legislativo mexicano.
- En la actualidad se sigue careciendo de una metodología homogénea que tanto los expertos como los responsables directos dentro de las instancias asociadas con los temas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, hayan podido consensar.

Limitantes

- Además se pueden destacar como problemas adicionales:
 - a) Disparidad de recursos y capacidades dentro de los congresos locales para primero cumplir con sus obligaciones propias en materia de información y transparencia.
 - b) Falta de coordinación directiva que permita superar las reticencias existentes debido a la diversidad ideológica dentro de los congresos tanto federal como locales.
 - c) La carencia de una preparación adecuada para definir los elementos y dimensiones que deben constituir al Sistema más allá de ciertos niveles de información básica.

Factores de impulso al PA

- En el pasado reciente, cabe destacar el esfuerzo que se intentó generar desde el Senado de la República (IBD) y la *Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos* (AMEXIIL) para tratar de constituir el Sistema Mexicano de Información Legislativa, una gran plataforma – repositorio de mega-datos al cual se pudiera acceder en tiempo real desde cualquiera de los congresos del país.

Factores de impulso al PA

- A la fecha, se poseen algunas instancias que van construyendo, por fuera de la responsabilidad directa que formalmente tienen las 2 cámaras del Congreso y los 32 congresos locales (allí donde se encuentran debidamente constituidas y en operación), tales como el SIL (Sistema de Información Legislativa de la SEGOB, operando desde hace ya casi una década en el contexto de la Subsría. de Enlace Legislativo.

Factores de impulso al PA

- Y por otra parte, se poseen instancias importantes generadas desde la academia, empresas consultoras y organizaciones de la Sociedad Civil, como FUNDAR, Impacto Legislativo, Monitor Legislativo, Visión Legislativa, Transparencia Mexicana, el IMCO u Integralia, por citar algunos ejemplos. Las 3 primeras a su vez han logrado incorporarse y promover una Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa.

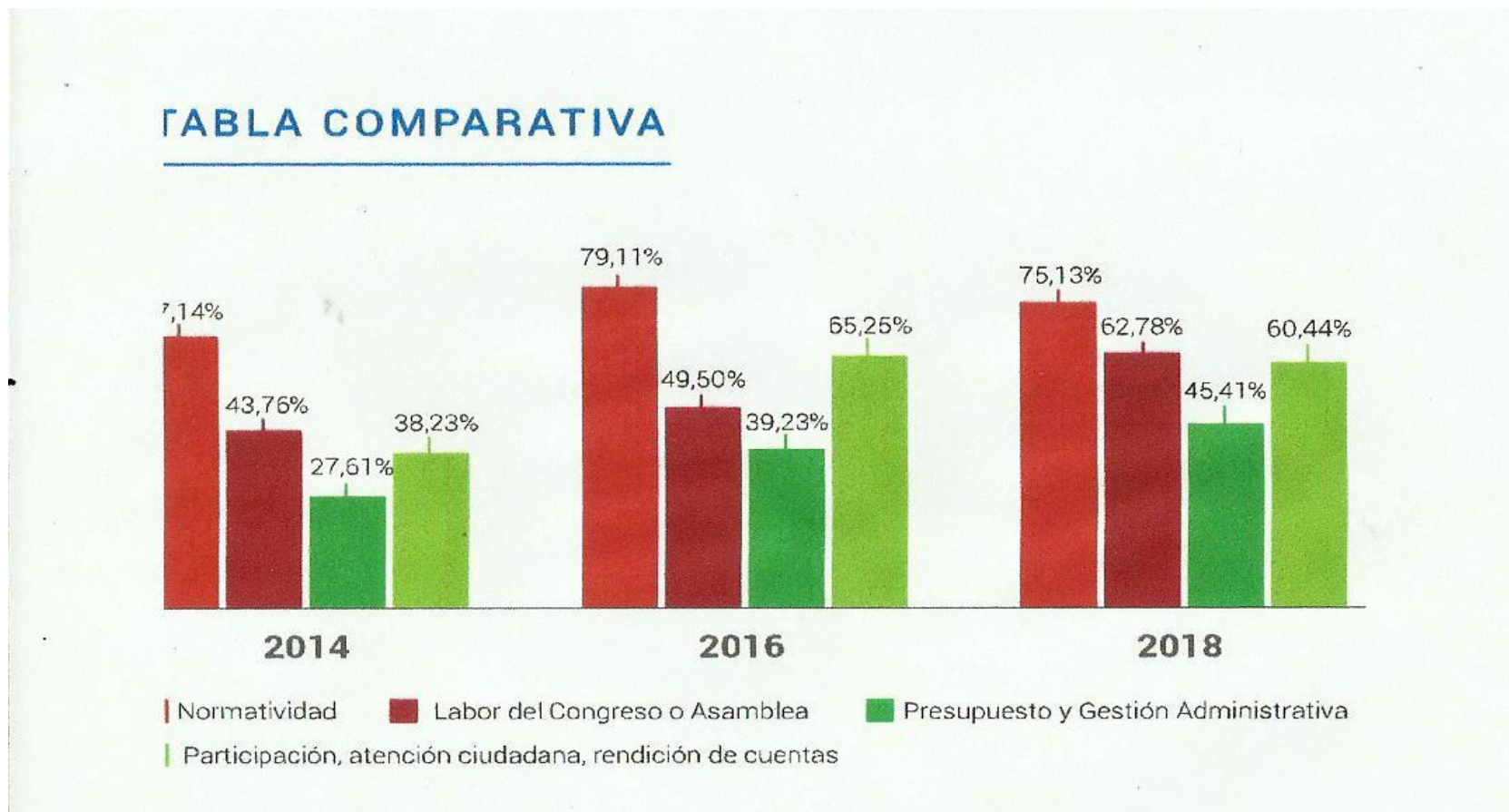
Factores de Impulso al PA

- A través de dicha Red se viene procesando la elaboración de un Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL), mismo que lleva ya cuatro mediciones (2011, 2014, 2016 y 2018), en las que por fortuna se ha podido incluir al caso de México.
- La metodología de acopio se hace con 3 fuentes principales: acceso a la propia información proporcionada por los congresos: entrevistas en su caso, a los funcionarios legislativos; y como tercera fuente, comparabilidad con otras fuentes y mediciones alternas.

Factores de Impulso al PA

- Los resultados generales se derivan de que el ILTL se orienta bajo 4 grandes campos de referencia: Normatividad; Labor del Congreso, Presupuesto y Gestión Administrativa, así como Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.
- Para el caso de México en 2018 los resultados fueron Normatividad: 75.13%; Labor del Congreso: 62.78%; Presupuesto y Gestión Administrativa, 45.41%; y Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, 60.44%

Tabla comparada ILTL-México



- <http://accesa.org/wp-content/uploads/2019/01/indice-legislativo-2018-paises.pdf>

Tabla comparada ILTL-AL-2018

ANEXOS RESULTADOS

Posición 2018	Normatividad	Labor del Congreso o Asamblea	Presupuesto y Gestión Administrativa	Participación Ciudadana	Resultados
GUATEMALA	8,55	19,39	23,66	25,37	76,97
COSTA RICA	6,2	24,2	23,15	21,72	75,27
COLOMBIA	7,46	21,32	18,02	22,1	68,9
PARAGUAY	6,29	18,89	22,08	20,78	68,04
ECUADOR	6,94	20,39	16,55	22,11	65,99
CHILE	5,92	21,37	16,16	21,05	64,5
MÉXICO	7,51	18,83	13,62	18,13	58,09
PERÚ	5,35	16,69	13,49	21,64	57,17
ARGENTINA	5,9	16,94	11,18	12,82	46,84
BOLIVIA	5,7	11,21	11,38	16,9	45,19
VENEZUELA	3,97	7,13	0	10,19	21,29

Da clic sobre los países y conoce sus resultados



Factores de impulso al PA

¿Qué elementos podrían ayudar al PA?

- La presencia de la reelección como mecanismo de continuidad y aliento a la profesionalización de los/los legisladores.
- Evaluar los mecanismos de votación en comisiones y en el Pleno para lograr la aprobación de las iniciativas.
- Optimizar los tiempos de revisión y permanencia de las iniciativas.

Factores de impulso al PA

- Potenciar las capacidades de aprobación de iniciativas en el marco mismo de las comisiones sin necesidad de nueva discusión en el Pleno.
- Reorganización de los sistemas de comisiones y comités a efecto de incluir en forma obligatoria la presencia de mecanismos de PA como requisito para aprobar iniciativas.

Factores de impulso al PA

- Contar dentro del procesamiento legislativo, con la opinión de las instancias de apoyo en términos de la valoración de las iniciativas y que estas opiniones técnicas puedan sumarse en su caso, como elementos de su fundamentación con fines de aprobación.
- Mejorar las condiciones de planeación multianual con que los grupos parlamentarios y las JCP pudieran diseñar un Plan General de Trabajo para la Legislatura, con metas por periodos que puedan dar una mayor certeza tanto al interior de la propia institución, así como para permitir un mejor contacto con las demás instancias tanto sociales como de los restantes poderes públicos.

Consideraciones adicionales

- Con la conformación de los Sistemas Nacionales de Transparencia, Acceso a la Información y Anti-corrupción, la tarea de generar un proceso convergente que permita tener un esquema de cumplimiento en estas obligaciones diversas agrega un nuevo nivel de complejidad en tanto que la intervención de las autoridades independientes no sólo deriva en una nueva obligación, sino que hace necesario analizar como se cumplen las tareas que se le han marcado a instancias como la CNDH, Inmujeres, CONEVAL, BANXICO, INEGI, INE, INEE, ASF, CONAPRED o ASF y AGN, para generar bases informativas que puedan aprovechar por su parte la información y seguimientos que deben darse desde el Poder Legislativo federal y los congresos locales, reto que también se extiende a esas instancias con sus respectivos acentos.

Reflexión final

- La construcción de un verdadero sistema nacional de información legislativa con criterios expertos de PA es sin duda una piedra angular que permitiría desencadenar otros procesos de apoyo para poder tener una mejora en el desempeño global de las instituciones en el país. En este sentido, es importante alentar reformas adicionales en sus diversos ordenamientos rectores en el caso del nivel federal (desde la Ley Orgánica, pasando por los 2 reglamentos de Cámara) para fundamentar y dotar de nuevas capacidades tendientes a tener un organismo interno de auto-evaluación, y el cual tenga potestad para sugerir cambios ante los órganos de gobierno y optimizar el alcance y calidad de los servicios parlamentarios.