

## Rendición de cuentas sobre el desempeño legislativo

### 1. Introducción

La rendición de cuentas como un mecanismo dirigido a la supervisión y acotamiento del poder (Schedler, 2008) ha sido un elemento recurrente dentro del discurso público. En particular, este concepto se refiere a que quienes ostentan el poder público justifiquen su comportamiento ante otros (Bovens *et al.*, 2014).

Las discusiones sobre los mecanismos de rendición de cuentas se han centrado en el ámbito del Poder Ejecutivo (Rhodes, 1997; Anderson, 2006); sin embargo, es relevante abordar las implicaciones de este concepto en el marco del Poder Legislativo, en específico, para los legisladores y su relación con el electorado.

Con este propósito, esta nota hace una revisión general de la rendición de cuentas en este rubro. En primer lugar, se presentan las principales discusiones teóricas sobre este tema. Posteriormente, se describe la utilización de los informes de labores como instrumento de rendición de cuentas a disposición de los legisladores. Por último, se exponen algunas reflexiones a la luz del proceso electoral 2021.

### 2. Apuntes teóricos sobre rendición de cuentas en el Poder Legislativo

El estudio de la rendición de cuentas en el Poder Legislativo contempla una amplia gama de elementos vinculados con la interacción con los otros Poderes de la Unión, así como con las facultades de fiscalización que le confiere el marco normativo. Bajo la idea de la rendición de cuentas horizontal, es decir, aquella que ocurre entre “instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí” (Ugalde, 2002: 27), se busca establecer un sistema de

pesos y contrapesos en donde los distintos Poderes se vigilen unos a otros. Por otro lado, desde la óptica de la rendición de cuentas vertical, se presenta “una relación entre desiguales [...] la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes” (Ugalde, 2002: 31). Este último tipo de rendición de cuentas es precisamente el que guía esta discusión para observar, de forma más directa, la relación que se establece entre el electorado y los legisladores. Al respecto, es importante resaltar la idea de Casar *et al.*:

La rendición de cuentas vertical es ejercida por el elector, siempre y cuando éste cuente con la información suficiente para evaluar el desempeño de su representante, su legislador, o del cuerpo representativo, la legislatura (2010: 16).

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la forma en la que los legisladores rinden cuentas, en especial, considerando que la reforma política electoral de 2014 abrió la posibilidad de su reelección.

Esta relación entre legisladores y el electorado no es la única a la que vale la pena referirse, también es importante aludir a aquella que tienen los legisladores con el partido político que representan. En este sentido, Carey provee una definición de rendición de cuentas que refleja esta dualidad:

[...] los representantes comunican a los votantes lo que hará si resulta elegido, esa información sobre las acciones una vez en el cargo está disponible para el electorado [...] los representantes dan cuenta sobre las preferencias y demandas de los electores, y que son castigados por falta de respuesta (2003: 191).

El vínculo con el electorado y la potencial pérdida de su apoyo, al no encontrar en el trabajo legislativo resonancia a sus preferencias, subraya la relevancia de la rendición de cuentas. Al respecto, es interesante referirnos a la postura de Chang *et al.* (2010) acerca

de que la rendición de cuentas puede ser imperfecta pues el electorado, en ocasiones, puede exigir a sus representantes aspectos que están fuera de su control o, en cambio, porque pueden existir fallas para exigir el cumplimiento de sus demandas.

En términos generales, la distancia que puede surgir entre lo que un aspirante promete durante su campaña y lo que realmente realiza cuando está en el cargo es un elemento que requiere abordarse con mayor detalle, precisamente, porque es esta brecha lo que la rendición de cuentas busca disminuir. En línea con lo anterior, Simas *et al.* (2019) abordan este tema desde la óptica de la ambigüedad con la que, en ocasiones, se plantean las promesas de campaña y, en consecuencia, lo que esto representa en materia de rendición de cuentas. De acuerdo con el estudio realizado por estos autores, los efectos de esto dependerán del asunto de que se trate. No obstante, la relevancia de esto radica en que, efectivamente, la forma en la que el electorado percibe que un representante defiende sus intereses es un elemento central de la rendición de cuentas. Sobre este último punto, vale la pena referirse a la reflexión de Casar *et al.* (2010) sobre la representación política. Ellos señalan que ésta puede verse a partir de dos concepciones básicas:

[...] aquélla que concibe a los representantes como delegados del electorado y por otro lado, la que describe al representante como un fiduciario.

Los representantes “delegados” son quienes siguen las preferencias expresadas por los representados, tal como se entiende la representación [...] mientras que el representante “fiduciario” es aquél que sigue lo que, según su propio entendimiento, es la mejor acción a seguir a favor de los intereses de la ciudadanía (Casar *et al.*, 2010: 336).

En este sentido, es evidente que existen factores que pueden afectar el desempeño de los legisladores cuando están en funciones, tales como “las reglas, ambientes, expectativas de carrera” (Micozzi, 2013: 139). Con base en la rendición de cuentas vertical a la que se ha aludido en esta nota, Smulovitz y Peruzzotti destacan que, en América Latina, este tipo de mecanismos de rendición de cuentas pueden no ser eficaces pues “existe incongruencia entre el mandato electoral de un candidato y sus políticas

subsecuentes” (2000: 148). Por este motivo, transmitir adecuadamente la información sobre la actividad de un legislador es crucial.

En el caso de la rendición de cuentas horizontal vale la pena referirse a las ideas de Fierro quien considera que este tipo de rendición de cuentas se centra:

[...] en las relaciones jurídicas que deben existir entre las obligaciones de A y las facultades de B [...] supone la existencia de varios procedimientos recíprocos establecidos en la norma, en la que con apego al principio de legalidad deben detallarse no sólo los sujetos, sino el objeto de la rendición de cuentas ... (Fierro, 2011:13).

En este sentido, reflexionar sobre la rendición de cuentas de los legisladores necesariamente conlleva aludir a dos aspectos. El primero, es el conjunto de información que proveen los legisladores, es decir, sobre lo que rinden cuentas. El segundo, son los mecanismos para allegar a la sociedad de esta información. Acerca de estos aspectos se profundiza en el siguiente apartado.

### 3. Los informes de labores

Aunado a los mecanismos de rendición de cuentas relativos a informar sobre su situación fiscal, patrimonial y de conflictos de interés, la normatividad mexicana contempla, como una obligación de los legisladores, informar sistemáticamente sobre el desempeño de sus funciones. En el caso de las y los senadores, la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento del Senado de la República establece como una de sus obligaciones:

VIII. Presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establecen las normas aplicables o que deben rendir con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas;

En el caso de la Cámara de Diputados, esta obligación se encuentra definida en la fracción XVI del artículo 8 de su Reglamento:

XVI. Presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta.

Adicionalmente a estas disposiciones, existen referencias dentro de los reglamentos internos de los distintos grupos parlamentarios a este tema. Por ejemplo, el reglamento del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) establece como una de las obligaciones de sus miembros: “Rendir un informe anual ante su comunidad, acerca de su actividad legislativa”. Algo similar puede observarse en el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuyo reglamento señala como una de las obligaciones de sus miembros:

l) Presentar un informe anual de sus actividades legislativas, por escrito, a la ciudadanía y al Partido, a través del Consejo Político Estatal de su entidad de origen, así como mantener comunicación permanente con la militancia y la sociedad, a fin de que su participación parlamentaria y la del Grupo sea públicamente conocida... (art. 9 del Reglamento para la Organización y el Funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión).

En el caso del reglamento de Movimiento Ciudadano, se hace alusión al tema de rendición de cuentas al señalar como una obligación de sus miembros: “Rendir cuentas de su desempeño como representantes de su Grupo Parlamentario en el trabajo de Comisiones y Comités Legislativos” (art. 6).

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), por su parte, también incorpora este elemento: “realizar anualmente ante sus representados un acto público de informe de actividades” (Capítulo segundo). Destaca, en este caso, la obligación de que este informe se presente en un acto público.

En el caso de las comisiones legislativas, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el artículo 45, como una de las tareas a desempeñar: “Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos” (numeral 6, inciso b). Esta tarea se

contempla también en el artículo 213 del Reglamento de la Cámara de Diputados y en el artículo 113 (fracción XI) del Reglamento del Senado de la República en el cual se establece, como atribución de las comisiones, la presentación al Pleno del informe anual o final de actividades.

Indudablemente, la noción de rendición de cuentas, en este caso, de carácter vertical, existe no sólo en la normatividad sino también en la lógica interna de los partidos políticos. Sin embargo, un aspecto que llama la atención es que existe poca claridad sobre el contenido de estos informes. En realidad, no se identifican directrices que guíen su elaboración, fuera de la periodicidad (anual) y, en el caso del PRD, la referencia a que se presente en un acto público, por lo que se advierte un amplio margen de discrecionalidad en la ejecución de esta actividad.

Esta ambigüedad sobre el contenido deja espacio para que cada legislador lo desarrolle con base en su criterio y con el nivel de profundidad que determine. Así, la información que se presenta en este tipo de informes puede ser heterogénea.

Uno de los aspectos centrales a los que se refieren este tipo de informes son datos acerca de la participación de los legisladores en las actividades del Pleno, así como en las comisiones a las que pertenecen. Por lo general, se presenta una relación de las iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo, así como evidencia sobre asistencia a sesiones, reuniones, entre otros.

También es común encontrar información sobre las gestiones realizadas ante distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). Además de la presentación del informe escrito, los legisladores, por lo general, realizan un evento público para este propósito.<sup>1</sup>

Como se señaló, las comisiones legislativas también presentan informes de actividades que se publican en

<sup>1</sup> Este es el caso, por mencionar algunos, del senador Martí Batres Guadarrama, de las senadoras Nancy de la Sierra y [notas estratégicas](#) son síntesis de investigaciones relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor. Elaboración de este número a cargo de Perla Carolina Gris Legorreta. El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.

Martha Lucía Mícher Camarena, así como de los diputados Claudia Yáñez y Roberto Rubio.

la Gaceta Parlamentaria.<sup>2</sup> Estos contienen entre, otra información, la relación de integrantes, los asuntos turnados, avances en el cumplimiento del plan anual de trabajo, los dictámenes de las reuniones ordinarias, entre otras actividades a reportar. En el caso de las comisiones, vale la pena señalar también que no existe un formato homogéneo para estos informes. En consecuencia, el nivel de detalle de la información presentada varía en función de la comisión que se trate. Para ejemplificar, en materia de ejercicio de los recursos, algunas comisiones como la de los Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados, incorporan en su informe el monto desglosado por mes de recursos económicos recibidos; en el caso de otras, únicamente se hace énfasis en que estos recursos se han ejercido conforme a los criterios de gasto autorizados conforme a las normas administrativas y financieras de la Cámara.

Esta breve revisión del tipo de instrumentos de rendición de cuentas que tienen a su disposición los legisladores permite reflexionar sobre su efectividad para realmente informar y justificar el poder público que ostentan. Sobre esto se profundiza en el último apartado.

#### 4. Reflexiones finales

La rendición de cuentas, como una actividad dirigida a informar y justificar las decisiones y acciones públicas, constituye un elemento central para estrechar el vínculo entre legisladores y ciudadanía. Acercar a la sociedad información sobre qué actividades desempeñan y cómo lo hacen, es indispensable no sólo para facilitar el ejercicio de su derecho a la información, sino para generar evidencia sobre su desempeño.

En este sentido, la presentación de informes de labores, tanto de los legisladores como de las comisiones legislativas, es una herramienta útil para identificar datos relevantes sobre su actividad dentro del Congreso de la Unión; sin embargo, esta

información, al no existir directrices que guíen su elaboración, puede resultar heterogénea y de difícil acceso para quienes no están familiarizados con el funcionamiento del Congreso de la Unión. Así, esta breve revisión permite plantear, al menos, dos cuestionamientos centrales. El primero es que si se toma como premisa que la ciudadanía es a quien están dirigidos estos informes, entonces es relevante valorar en qué medida el acceso a ésta es efectivo. Desde la perspectiva de la reelección, por ejemplo, parece indispensable allegar al electorado de información clara y oportuna sobre el desempeño de las y los legisladores para, con base en esta, emitir un voto informado.

El segundo cuestionamiento se refiere a la calidad de estos informes. Desde la óptica de la rendición de cuentas vertical, vale la pena pensar si el conjunto de información presentada realmente permite a la ciudadanía evaluar el desempeño de un legislador, en especial, cuando no existen parámetros de referencia que faciliten entender cómo está cumpliendo con el mandato que le fue conferido respecto de otros legisladores.

Finalmente, plantear estas interrogantes a la luz del próximo proceso electoral puede contribuir a que se genere mayor interés por fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los legisladores en el ánimo de mejorar la calidad de la relación con la ciudadanía.

## REFERENCIAS

- Anderson, L. E. (2006). "The Authoritarian Executive? Horizontal and Vertical Accountability in Nicaragua" en *Latin American Politics and Society* 48 (2), pp. 141-169.
- Bovens, M.; Goodin, R. E. Schillemans, T. (eds.) (2014). *The Oxford Handbook of Public*

<sup>2</sup> Estos pueden consultarse en: [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp64\\_informes.html#ComuTransp](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp64_informes.html#ComuTransp)

- Accountability, Reino Unido, Oxford University Press.
- Carey, J. M. (2003). "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America" en *Comparative politics* 35 (2), pp. 191-211.
- Casar, M. A.; Marván, I. y Puente, K. (2010). "La rendición de cuentas y el poder legislativo", en Merino, M.; López, S. y Cejudo, G. (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, pp. 331-405.
- Chang, E. C. C., Golden, M. A. y Hill, S. J. (2010). "Legislative Malfeasance and Political Accountability" en *World Politics* 62, pp. 177-220.
- Fierro, A. E. (2011). "Visión general de la rendición de cuentas de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gaceta Parlamentaria (2019). Informes semestrales de comisiones legislativas de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/may/20190503.html#Informe1>
- \_\_\_\_\_ (2018). Declaratoria de la Constitución de los Grupos Parlamentarios para la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun\\_3731109\\_20180904\\_1536158743.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3731109_20180904_1536158743.pdf)
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Micozzi, J. P. (2013). "Does Electoral Accountability Make a Difference? Direct Elections, Career Ambition, and Legislative Performance in the Argentine Senate" en *The Journal of Politics* 75 (1), pp. 137-149.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política" en *Isonomía* 14, pp. 7-28.
- Reglamento del Senado de la República.
- Reglamento de la Cámara de Diputados.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University, EE. UU.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? 03 Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Simas, E. N., Milita, K. y Ryan, J. B. (2019). "Ambiguous Rhetoric and Legislative Accountability". *The Southern Political Science Association*.
- Smulovitz, C., y Peruzzotti, E. (2000). "Societal Accountability in Latin America" en *Journal of Democracy* 11(4), pp. 147-158.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.