



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Evaluación del desempeño en la Administración
Parlamentaria. Estudio de caso: Las Comisiones
Ordinarias de la Cámara de Diputados LXI Legislatura**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :

Erika Yazmin Gómez Zamarripa

Director de Tesis:

Mtro. Sergio Victor Ballesteros Mesa



Ciudad Universitaria, México, D.F., 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Primeramente quiero agradecer a mi *alma mater* la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual me siento enteramente orgullosa por todas las enseñanzas y satisfacciones que me ha dejado como universitaria y como ser humano.

A mis padres Manuel y Ana por el esfuerzo que realizaron y el apoyo que me han brindado durante mi corta carrera profesional. Igualmente a mis hermanos y sobrinos por ser parte importante de mi vida y mis logros.

Quiero ofrecerle un agradecimiento especial al Mtro. Carlos Arturo Martínez Carmona por el aliento, la asesoría y el apoyo brindado durante el desarrollo de la presente (Gracias Carlos por tus enseñanzas, por hacerme ver la vida con racionalidad y por ayudarme a crecer profesional y emocionalmente).

A Alma, Mariel, Jesica, Rosa y Rebeca por su grandiosa amistad, por los buenos momentos que hemos vivido juntas y por todas aquellas aventuras en las que hemos sido parte.

A Israel Palau por acompañarme durante toda esa larga y difícil trayectoria, por animarme cuando me sentí derrotada, por darme energía cuando los desvelos me vencían y por hacerme feliz en innumerables momentos.

A mi asesor Mtro. Sergio Ballesteros Meza por sus consejos y grata amistad.

Gracias a la vida por todo lo que me ha permitido conocer, sufrir, aprender, luchar, disfrutar, amar y por hacer de mi la mujer que ahora soy.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	2
OBJETIVOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	6
PROEMIO	7
INTRODUCCIÓN.....	8
APARTADO 1: ANTECEDENTES, MARCO JURÍDICO Y MARCO CONCEPTUAL DE LAS COMISIONES DE CÁMARA DE DIPUTADOS	12
1.1 Análisis histórico-jurídico	12
1.2 Marco conceptual: Modernización Parlamentaria, Productividad Parlamentaria y Evaluación del Desempeño	19
1.2.1 La modernización parlamentaria	19
1.2.2 Administración parlamentaria	22
1.2.3 Evaluación del Desempeño Parlamentario	24
APARTADO 2: ESTRUCTURACIÓN, CONFORMACIÓN Y FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS COMISIONES ORDINARIAS	30
2.1 Organización Interna de las Comisiones Legislativas	30
2.2 Funciones administrativas de las comisiones ordinarias	33
2.2.1 Convocatorias A Reunión De Comisión	33
2.2.2 Reuniones de Comisión	34
2.2.3 Elaboración de las actas	35
2.2.4 Dictamen.....	36
2.2.5 Programa Anual de Trabajo e Informes Semestrales y Finales de Actividades	38
APARTADO 3: ESTUDIO DE CASO DE LAS COMISIONES DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS, SEGURIDAD SOCIAL, ECONOMÍA Y DERECHOS HUMANOS.....	42
3.1 Evaluación y Análisis de la productividad de las comisiones legislativas objeto de estudio (Educación Pública y Servicios Educativos, Seguridad Social, Economía	

y Derechos Humanos).....	42
3.1.1 Eficacia programática	44
3.1.2 Cumplimiento de fechas de entrega.....	51
3.1.3 Eficacia de reuniones de trabajo.....	59
APARTADO 4: REFLEXIONES Y PROPUESTAS	62
ANEXOS	66
REFERENCIAS	71

***In memoriam de
Felipe y Benjamín Gómez***

OBJETIVOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Objetivo General:

La presente investigación está enfocada en realizar una evaluación de la administración parlamentaria, específicamente de una muestra de comisiones ordinarias, con el objeto de conocer el desempeño parlamentario a través de indicadores de productividad.

Objetivos Específicos:

Conocer los antecedentes históricos y jurídicos que contribuyeron a la conformación y establecimiento de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Abordar los principales autores que han desarrollado los conceptos de modernización administrativa, administración parlamentaria y evaluación del desempeño, todo ello con el fin de contar con un marco conceptual que sustente la presente investigación.

Señalar el quehacer administrativo de las comisiones ordinarias con base en la normatividad y los procedimientos administrativos que se llevan a cabo.

PROEMIO

La presente investigación es resultado de mi interés particular y la experiencia adquirida durante la realización de mi estadía práctica y desarrollo profesional en la LXI Legislatura de Cámara de Diputados, donde conocí de las actividades realizadas en las comisiones ordinarias de Trabajo, Seguridad Social, Turismo, Vivienda, Educación y de la Junta de Coordinación Política.

Mi interés se incrementó al observar que las investigaciones referentes a la administración parlamentaria son escasamente realizadas por los estudiosos de la Ciencias Políticas y la Administración Pública, dejando este trabajo en manos de otras disciplinas, quienes se enfocan mayormente en el marco normativo y la técnica legislativa, relegando las labores administrativas del poder legislativo.

En la Cámara de Diputados tuve la oportunidad de conocer el quehacer parlamentario caracterizado por el pluralismo político y las negociaciones partidistas, así mismo conocí el funcionamiento de las comisiones legislativas, ordinarias y extraordinarias, la elaboración de iniciativas de ley y el proceso de dictamen, todo ello de la mano del proceso, procedimientos y tiempos para la aprobación de leyes. Es menester señalar que, el enfoque que le di a tales conocimientos ha sido mayormente inclinado al ámbito administrativo, y es por lo anterior que la presente tesina tendrá un tratamiento de tipo administrativo, dejando en otros términos los aspectos políticos que caracterizan a la labor parlamentaria.

La estructura de la administración parlamentaria es bastante similar en ambas Cámaras (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), poseen una estructura básica conformada por una Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios, una Contraloría Interna, una Unidad Administrativa de Servicios Parlamentarios y Órganos de decisión política como la Junta de Coordinación Política y un extenso sistema de comisiones ordinarias y extraordinarias, encargadas de dictaminar y analizar los asuntos que habrán de discutirse en el Pleno de las Cámaras, estos últimos órganos son el objeto de estudio que trataré en la presente investigación.

INTRODUCCIÓN

La evaluación del desempeño como herramienta de modernización administrativa y de control gubernamental, ofrece a los ciudadanos la posibilidad de refrendar su lealtad con las instituciones o descalificarlas según sean los resultados que reflejen, ya que permite puntualizar sus aciertos, conocer los errores más frecuentes en los que incurren, destacar las deficiencias internas e identificar fallas en la organización. Es así como la modernización administrativa ha incursionado en las instituciones públicas tomando gran fuerza en la última década, incluyendo dentro de los aparatos burocráticos herramientas de control a través de mecanismos de evaluación; tal es el caso de la Administración Pública, que ha hecho una gran labor para incluir dichas herramientas dentro de su estructura organizacional, auxiliándose de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, o los Órganos Internos de Control de cada Secretaría.

La Administración Pública tradicionalmente se ha enfocado en el ejecutivo, pues es la brazo ejecutor del que se auxilia para dar atención a las demandas de la sociedad, sin embargo, como lo señala el investigador Alejandro Olivan¹, aunque es la encargada de cumplir y hacer cumplir todas las leyes que de ella emanan, [no es exclusiva de someterse a evaluaciones], puesto que la administración como tal, se divide y subdivide con el objeto de atender las exigencias ciudadanas, como las de justicia, hacendarias, sociales, de culto, por mencionar algunas; sin embargo es menester señalar que ha dejado relegado el estudio e inclusión de herramientas de modernización en otro tipo de administraciones del sector público, como lo es la judicial y la parlamentaria. Por su parte, la administración parlamentaria cuya actividad primordial es “gestionar” las actividades de carácter político-administrativas que realizan los miembros del Congreso de la Unión para la realización de sus funciones legislativas, jurisdiccionales, financieras, presupuestarias y sociales, aunque no tiene una relación directa con la sociedad, sí desprende acciones que indirectamente se verán reflejadas en ella, lo que hace necesario que tanto los

¹ Véase Olivan Alejandro, *Idea General de la Administración* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr9.pdf>, diciembre 2011

legisladores como la sociedad en su conjunto, conozcan los preceptos que marca la ley para la formulación de iniciativas.

Esto implica que las iniciativas de ley, puntos de acuerdo y dictámenes sean elaborados no simplemente con el objeto de presentar actividad en las comisiones y Pleno de la Cámara, aunque en muchas de las ocasiones ésta resulte improductiva, sino por el contrario, que el trabajo que se desarrolle dentro de la legislación sea sustancioso y contenga criterios homologados para todos los legisladores, con el fin último de que sea realizado conforme a los preceptos normativos, de tal forma que permita la adecuada elaboración del dictamen, la atención oportuna de los asuntos y eleve la productividad de la Cámara en su conjunto.

Es relevante señalar que el legislativo mexicano se ha caracterizado por el poco o nulo rendimiento de cuentas a la ciudadanía sobre las atribuciones, actividades y funciones que llevan a cabo dentro de sus administraciones, lo cual conlleva a que los ciudadanos tengan escaso conocimiento e interés en el trabajo parlamentario, por lo que actualmente la inclusión de herramientas de difusión, transparencia y rendición de cuentas de las Cámaras de Diputados y Senadores, se ha convertido en una demanda social que deben atender dichos actores políticos en corresponsabilidad a su electorado.

Es con base en lo anterior que se llega al tema de la presente investigación, la evaluación del desempeño en las comisiones legislativas, órganos de apoyo a la labor parlamentaria, espacios donde se toman decisiones que indudablemente afectan o benefician a sectores sociales, esto es a través de la atención de iniciativas, puntos de acuerdo, minutas y elaboración de dictámenes, los cuales reforman, modifican, adicionan o derogan leyes, al mismo tiempo que exhortan actores políticos, vigilan el funcionamiento del gobierno y fiscalizan la administración de los recursos públicos; todo ello se vincula con el Gobierno Federal a través de la Administración Pública quien finalmente realiza la aplicación de políticas públicas y da atención directa a las demandas sociales.

Para efectos del presente estudio exploratorio acerca del quehacer de las comisiones legislativas mediante el desempeño de su productividad, es necesario focalizarlo en el modelo de comisiones legislativas de Cámara de

Diputados³, específicamente el de cuatro comisiones legislativas –Educación, Seguridad Social, Economía y Derechos Humanos- elegidas por su impacto social, por su estrecha relación con la Administración Pública y porque son de las pocas comisiones ordinarias que permitieron la inclusión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas al hacer públicos los documentos que evidencian su trabajo y por tanto la productividad durante el periodo que comprende la LXI Legislatura.

Para la elaboración de dicha evaluación se utilizan los indicadores planteados por la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, los cuales cuantifican las actividades realizadas por las comisiones ordinarias; eficiencia programática, cumplimiento de las fechas de entrega y eficacia de reuniones de trabajo; son solo tres de los indicadores que se toman en cuenta para la presente y de los que se desprende un análisis referente al desempeño parlamentario.

Esta tesina se divide en cuatro apartados fundamentales, los cuales se subdividen para su óptimo desenvolvimiento; el primer apartado tiene por objeto realizar un breve recuento de los acontecimientos históricos que han delineado y permitido el desarrollo actual del modelo de administración legislativa, tomando como base los estudios realizados por Eliseo Muro Ruiz, quien en su obra describe detalladamente las reformas que ha tenido el congreso mexicano desde las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1810, en vísperas de la independencia mexicana, así como la mención de los aportes que trajeron consigo las diversas reformas constitucionales, hasta la de 1917 que rige actualmente éste sistema político y que es la pauta para el establecimiento del actual modelo de comisiones legislativas.

Así mismo, se expone de manera sucinta el marco normativo que regula las comisiones en la Cámara de Diputados, es decir, se aborda la normatividad aplicable al tema, basándose fundamentalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la que destaca el artículo 93, que faculta a

³ Para efectos de la presente investigación entiéndase por “parlamento” (específicamente al referirse al caso mexicano), al Poder Legislativo que caracteriza al Sistema Político Mexicano, de corte presidencialista, republicano y democrático. Se hace el anterior señalamiento debido a que en países con formas de gobierno parlamentaria, la actividad política preponderante es desempeñada por los miembros del Congreso, quedando el ejecutivo subyugado a las decisiones de éste poder.

éstos órganos de apoyo a la labor legislativa, para llevar a cabo las facultades de dictamen legislativo, así como de información y control evaluatorio.

El marco jurídico e histórico de las comisiones ordinarias sirve de contextualización para llegar a los objetivos principales de este trabajo, sin embargo, para complementar el desarrollo del mismo, se mencionan los principales conceptos vinculados con la modernización y administración de las funciones parlamentarias, dando una idea conceptual de la visión que diversos autores le han dado al tema.

Para entrar en las funciones prácticas y comprender su *modus operandi*, en el segundo apartado se describen brevemente algunas de las actividades administrativas que por normatividad realizan las comisiones legislativas, esto con el fin de contextualizar al lector sobre el quehacer legislativo con base en el marco normativo establecido.

Finalmente el tercer apartado desarrolla la evaluación del desempeño del modelo de las comisiones referido con anterioridad, para concluir con la última parte, que comprende las conclusiones y discusión sobre los resultados obtenidos de la presente investigación.

Sin más preámbulo, presento los siguientes apartados del trabajo recepcional cuyas expectativas son las de contribuir en el estudio de las comisiones legislativas en México, reflejando de manera muy general las actividades, procedimientos y desempeño productivo que refleja la práctica ordinaria de dichos órganos.

APARTADO 1: ANTECEDENTES, MARCO JURÍDICO Y MARCO CONCEPTUAL DE LAS COMISIONES DE CÁMARA DE DIPUTADOS

El objetivo específico del presente apartado tiene que ver con dos vertientes, la primera de ellas es realizar un breve repaso histórico-jurídico del modelo de comisiones legislativo, desde su implementación en el sistema político mexicano, hasta las modificaciones y reformas que lo han definido, con el objeto de contextualizar al lector sobre dicho tema.

La segunda vertiente, establece un conjunto de conceptos vinculados con la modernización y administración de las funciones parlamentarias como dos ejes fundamentales que permiten entender los planteamientos prescriptivos de la evaluación del desempeño en los órganos legislativos y su contexto contemporáneo.

1.1 Análisis histórico-jurídico

Durante todo el siglo XX se produjo un sistema presidencialista dominado por el Poder Ejecutivo, demeritando la labor legislativa y orillándola a fungir como mero receptor de iniciativas de ley procedentes del Ejecutivo, sin embargo con el fortalecimiento del sistema democrático, actualmente se maneja la hipótesis de que “El órgano legislativo constituye la inteligencia de la sociedad, pues dicta las leyes que han de ponerse en práctica para provecho del gobierno”⁴, lo que consecuentemente se traduce en un contrapeso a la concentración del poder en una sola figura.

Como antecedente de las comisiones en México se puede apreciar en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810, en su capítulo VII de las comisiones, la creación de dos tipos de órganos de decisión: las comisiones principales de carácter fijo y las comisiones especiales. Las primeras integradas por tres y hasta cinco miembros designados cada dos meses, encargados de atender las cuestiones urgentes y de redactar un informe con el carácter de resolución.

⁴ Muro Ruiz Elíseos, *Origen y evolución de Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 8

El trabajo en comisiones anteriormente era similar al que se tiene en el modelo actual, por ejemplo, el reglamento de 1823 marcaba la integración de las comisiones con cinco y hasta nueve miembros removidos cada dos meses. El presidente y los secretarios del Congreso no podían pertenecer a las comisiones, pero si nombrar a los miembros que las integrarían; cabe señalar que tal instrumento jurídico también marcaba la elaboración de dictámenes, la exposición y votación de éstos ante el pleno, la elaboración de un libro de actas debidamente firmado por el presidente y los secretarios, así como la facultad de los congresistas para exigir la comparecencia de funcionarios públicos⁵. Más tarde, con el reglamento interior del Congreso de 1824 se establece el sistema bicameral, y por primera vez una subordinación de las comisiones al Pleno de la Cámara, cabe destacar que ya desde entonces:

Si una comisión estimara conveniente demorar o suspender el curso de algún negocio, no lo podía hacer por sí misma, pues se exponía esa pertinencia a la Cámara a través de sesión secreta, cuya resolución sería pública. Esto se complementó con el artículo 86 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, del 20 de diciembre de 1897, que obligó a las comisiones a rendir su dictamen dentro de los quince días posteriores a la recepción del proyecto.⁶

Lo anterior resulta de vital importancia ya que exigía el tratamiento oportuno de los asuntos que se ponían a consideración de las comisiones en un lapso de tiempo determinado.

Para 1934 se vio la necesidad de aprobar el Reglamento para el Gobierno Interior de ambas Cámaras, que fue sustituido más tarde por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 y finalmente por la de 1999.

Actualmente, el Congreso Mexicano se rige en primera instancia por la Constitución Política de 1917, en donde se otorgan las facultades y se establece la estructura básica del Poder Legislativo; la Ley Orgánica del Congreso General que delimita de manera particular la organización y

⁵ Supuesto en el caso de haber una declaración de procedencia contra un servidor público “Un diputado podía hacer las reconvenciones que estimara al secretario compareciente; en el supuesto de que el diputado le exigiera responsabilidad, exponía sus motivos y presentaba los documentos base de su petición, en vos alta, en dos ocasiones en diferentes sesiones públicas del Congreso. Luego se analizaba la solicitud del diputado y si era procedente, se turnaba a la comisión respectiva para su estudio y formalizar los cargos” Muro Ruiz, Elíseos, *op cit.* p. 64

⁶ *ibidem.* p. 69

funcionamiento de ambas Cámaras; mientras que el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados⁷ especifica de forma detallada, el trabajo interno de este cuerpo legislativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala la división de poderes del Estado Mexicano en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Poder Legislativo está conformado por una Cámara de Diputados⁸ y una de Senadores, para efectos del presente estudio, solo se ahondara en la primera.

Para Francisco Berlín Valenzuela, la funciones parlamentaria

es una tarea compleja, lo que se explica porque los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular [lo que les otorga el] derecho y deber de intervenir [...] en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen político en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo⁹.

En el caso mexicano, el artículo 74 de la Carta Magna establece las funciones legislativas, exclusivas que desarrolla la Cámara de Diputados¹⁰.

El artículo 93 constitucional atribuye al Congreso la capacidad de convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la Republica, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o a preguntas. “Las cámaras [...] tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos. [...] Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal”¹¹.

La trascendencia del artículo 93 constitucional, es de suma importancia debido a que es ésta la pauta para delegar a las comisiones ordinarias las facultades

⁷ Recién aprobado en el 2011, Véase Diario Oficial de la Federación 20-02-2011

⁸ La Cámara de Diputados se integra de 300 miembros electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales, y 200 por representación proporcional, de modo que se promueva la inclusión de todos los partidos políticos en el Congreso con una duración en el cargo de tres años.

⁹ Berlín Valenzuela Francisco, *op. cit.* p. 129

¹⁰ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/pdf/1.pdf> junio 2012

¹¹ Marco Jurídico Del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 93, pp. 111-112 junio 2012

de dictamen legislativo, y de información y control evaluatorio¹², cabe señalar que difícil sería para un Congreso cumplir con dichas funciones si no fuese por esta forma de organización, que comprende la representación pluripartidista y se diferencian entre ellas por los intereses y atribuciones que corresponden a cada una de ellas, ante esto el argentino Cesar Enrique Romero señala que

Las comisiones parlamentarias son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular para darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designase, ya sea de modo permanente o transitorio o para misiones determinadas, con el objeto que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.¹³

La Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) es más específica en cuanto al modo de organización de ambas Cámaras; con relación a las comisiones legislativas el artículo 39 las define como “órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”¹⁴. Las Comisiones legislativas de carácter permanente que la ley prevé son 44, algunas de estas tienen especificaciones técnicas muy precisas como son la comisión de Régimen Reglamentos y Prácticas Parlamentarias¹⁵; La Comisión del Distrito Federal¹⁶; la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y por último, la Comisión Jurisdiccional. En consecuencia, las comisiones ordinarias que conforman el

¹² Véase Artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General.

¹³ César Enrique Romero, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. III, Buenos Aires, Driskill, 1985, p. 371

¹⁴ Marco Jurídico Del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General, Art. 39, p. 304

¹⁵ Véase Art. 40 de la Ley Orgánica del Congreso General.

¹⁶ Artículo 122: [...] A. Corresponde al Congreso de la Unión: I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; [...], Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

actual sistema en la Cámara de Diputados son las enumeradas en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1

COMISIONES ORDINARIAS LXI LEGISLATURA		
I. Agricultura y Ganadería.	XVI. Equidad y Género.	XXXI. Puntos Constitucionales.
II. Asuntos Indígenas.	XVII. Fomento Cooperativo y Economía Social.	XXXII. Radio, Televisión y Cinematografía.
III. Atención a Grupos Vulnerables.	XVIII. Fortalecimiento al Federalismo.	XXXIII. Recursos Hidráulicos.
IV. Ciencia y Tecnología.	XIX. Función Pública.	XXXIV. Reforma Agraria.
V. Comunicación.	XX. Gobernación.	XXXV. Relaciones Exteriores.
VI. Cultura.	XXI. Hacienda y Crédito Público.	XXXVI. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
VII. Defensa Nacional.	XXII. Jurisdiccional.	XXXVII. Salud.
VIII. Derechos Humanos.	XXIII. Justicia.	XXXVIII. Seguridad Pública.
IX. Desarrollo Metropolitano.	XXIV. Juventud y Deporte.	XXXIX. Seguridad Social.
X. Desarrollo Rural.	XXV. Marina.	XL. Trabajo y Previsión Social.
XI. Desarrollo Social.	XXVI. Medio Ambiente y Recursos Naturales.	XLI. Transportes.
XII. Distrito Federal	XXVII. Participación Ciudadana.	XLII. Turismo.
XIII. Economía.	XXVIII. Pesca.	XLIII. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
XIV. Educación Pública y Servicios Educativos.	XXIX. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.	XLIV. Vivienda.
XV. Energía.	XXX. Presupuesto y Cuenta Pública.	

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por Cámara de Diputados en www.diputados.gob.mx , diciembre 2011

Las Comisiones Especiales, también consideradas en el actual marco jurídico, son creadas para hacerse cargo de un asunto en particular que no necesariamente está contemplado en los asuntos ordinarios de la agenda legislativa, como puede ser un desastre natural, un severo conflicto social, o la

afectación a un sector específico de la sociedad, la vulnerabilidad de grupos sociales, casos de corrupción, etcétera. Dichas comisiones no son permanentes por lo que pueden ser disueltas una vez concreto el objetivo por el que fueron creadas, por insuficiencia presupuestaria, por solución del conflicto o falta de relevancia y escaso impacto político, económico, social o cultural¹⁷.

A diferencia de las legislaciones anteriores, como se vio en los antecedentes, no había claridad acerca del número de integrantes de las comisiones, ahora se estipula que su integración no debe ser superior a treinta miembros (excepto la de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública), los cuales podrán durar en su encargo el tiempo que dure la legislatura¹⁸. Es menester señalar que los diputados pueden formar parte de hasta tres comisiones ordinarias (no se cuenta la jurisdiccional, ni las de investigación) y todas las especiales que les sean asignada por el Coordinador de su Grupo Parlamentario¹⁹.

¹⁷ Las comisiones extraordinarias de la LXI Legislatura son las siguientes: Acceso Digital; Análisis de Políticas de Creación de Nuevos Empleos; Análisis de Políticas de Creación de Nuevos Empleos; Para Analizar los Esquemas de Tercerización de Servicios en el Sector Público; Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la revolución; Para conmemorar el 150 aniversario de la Batalla de Puebla, realizada el 5 de mayo 1862; Atención a los Asuntos de la Frontera sur, encargada de impulsar y dar seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo de la Frontera Sur de México; Para impulsar el desarrollo de la Industria Vitivinícola y Productos de la Vid; Citricultura; Para analizar el Presupuesto de Gastos Fiscales; Competitividad; Para la Familia; Conocer y dar seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las Autoridades competentes en Relación a los Femicidios Registrados en México; Para la Niñez; Cuenca Lerma-Chapala-Santiago; Pluripartidista que se encargue de investigar las denuncias ciudadanas contenidas en el libro Camisas Azules, Manos Negra; Cuenca de los Ríos Grijalva-Usumacinta; Región Cuenca de Burgos; Cuenca del Sistema Cutzamala; Seguimiento a nuevas inversiones en Salud, Recursos del FONDEN y el fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas; Del Café; Seguimiento a las agresiones a periodistas y Medios de Comunicación; Desarrollo de Microrregiones; Seguimiento a las evaluaciones practicadas a los Programas que conforman el Programa Especial Concurrente para el Campo; En materia de Protección civil; Seguimiento a los fondos aportados por los Ex-trabajadores Mexicanos Braceros; Encargada de Estudiar, analizar, evaluar y supervisar el funcionamiento de las aduanas, puertos y aeropuertos; Seguimiento de la implementación de la reforma constitucional en materia de Fiscalización, Evaluación y Armonización Contable; Encargada de impulsar y dar seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México; Seguimiento y Análisis del daño Ecológico, Impacto Social y Económico Generado por PEMEX; Encargado de Vigilar el correcto uso de los Recursos Federales, Estatales y Municipales en los Procesos Electorales; Seguimiento y Supervisión de los Resultados y Avances del Proyecto "Aceite del Terciario del Golfo, en el Paleocanal Chiconotepec"; Energías Renovables; Sobre Cambio Climático; Ganadería; Sobre Migración; Impulso a la Calidad Educativa; Sobre la No Discriminación; Industria Automotriz; Vigilancia y Seguimiento de la Industria Azucarera; Industria Manufacturera de Exportación.

¹⁸ Véase Artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General

¹⁹ El papel que juegan los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios en la Cámara es de suma importancia, dado que expresan la voluntad del Grupo en su conjunto, deciden de entre sus integrantes,

En cuanto a la integración de las comisiones, según la ley, tendrá que llevarse a cabo durante el primer mes del ejercicio de la legislatura, es aquí donde aparece la figura de la Junta de Coordinación Política²⁰, órgano colegiado cuya función es impulsar entendimientos y convergencias políticas con el objeto de crear acuerdos en relación a la agenda política.

El artículo 45 de la LOCG es bastante claro en cuanto a las atribuciones que tienen las comisiones legislativas, ratificando lo señalado en el artículo 93 constitucional, que habla sobre la facultad que tienen las comisiones para solicitar información a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se tengan cuestiones sobre asuntos de su ramo, se exhorta la comparecencia de algún servidor público²¹, o bien, en los casos en los que se requiera su presencia para la discusión de iniciativas afines con su ámbito de competencia. Las tareas que ésta ley adjudica a las comisiones legislativas son:

1. Elaboración de un programa anual de trabajo y rendición de informes semestrales a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
2. Organización y manejo de un archivo que comprenda los asuntos que les son turnados, el cual debe ser entregado a la siguiente legislatura.
3. Sesión de comisión por lo menos una vez al mes.
4. Resolución de los asuntos que les sean turnados, emisión de dictámenes, así como la oportuna atención y resolución de iniciativas, proyectos y proposiciones que les son turnadas.

Recapitulando, las comisiones son órganos de apoyo creados para ayudar a la labor legislativa, su implementación en México proviene desde 1810 y ha ido evolucionando hasta nuestros días, delineando su funcionamiento y *modus operandi*.

quienes ocupan los cargos en comisión y tienen la facultad para remover a sus representantes en el momento que ellos lo soliciten.

²⁰ La Junta de Coordinación Política está integrada por los Coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios y presidida por el Coordinador del Grupo que tenga mayoría absoluta en la Cámara.

²¹ Tal acción debe solicitarse ante la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que tiene la facultad de impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

El Estado Mexicano cuenta con un marco normativo que regula el actuar del Congreso de la Unión, el cual le ha otorgado facultades exclusivas a las Cámaras que lo integran, en donde se destaca el artículo 93 constitucional, que es la pauta para el establecimiento y conformación de las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados; dicho artículo es precedido y reglamentado por el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General, que es mayormente concreto en cuanto a las funciones que desempeñan estos órganos de apoyo legislativo.

1.2 Marco conceptual: Modernización Parlamentaria, Productividad Parlamentaria y Evaluación del Desempeño

1.2.1 La modernización parlamentaria

En tiempos recientes, en los países latinoamericanos se han registrado exigencias importantes que implican de manera directa poner en tela de juicio la forma en la que se ejecutan las funciones gubernamentales. Con la constante influencia de oleadas democratizadoras vinculadas con diferentes procesos políticos de amplia participación ciudadana, alternancias partidistas, definiciones de un Estado de derecho mayormente estable, y la forma en la que se define la participación del Estado en la vida colectiva de sus ciudadanos, los países latinoamericanos han vinculado orgánicamente estos procesos políticos a toda una amplia gama de organismos gubernamentales incursionando en procesos de modernización institucional, de manera administrativa. El conjunto de reformas variadas de los últimos años han implicado pensar y repensar las actividades y funciones del Estado en términos de eficacia, eficiencia y legitimidad.

De manera paradójica en sistemas políticos de predominancia presidencialistas, el poder legislativo ha tenido un papel principal en materia de reformas legales encaminadas a la modernización institucional, pero secundario en el sentido de los cambios internos respectivos al propio desarrollo de sus funciones.

Los Congresos tienen bajo su responsabilidad la importante tarea de representatividad de la ciudadanía ante el ejercicio de su actividad legislativa y

fiscalizadora del Estado. Se reconoce de manera genérica que el poder legislativo posee una organización compleja al estar integrado por diferentes órganos, una toma de decisiones colegiada por la presencia de varios miembros; el procedimiento de toma de decisiones y resoluciones implica un conjunto de etapas y trámites que deben cumplir los distintos órganos, entre ellos las comisiones legislativas, objeto de estudio de esta tesis.

Ante la trascendencia de los cambios dirigidos a las diferentes instituciones en los últimos años, los Congresos han entrado en una dinámica de cambio en aras de su modernización. El Dr. Hugo Alonso Muñoz Quesada²² plantea un conjunto de razonamientos apuntando que durante una buena parte del siglo XX (1) los Congresos latinoamericanos han sido débiles ante el excesivo poder del Ejecutivo; particularmente en México a través de lo que Jorge Carpizo McGregor denominó los poderes metaconstitucionales del Presidente de la República; (2) no existe una cultura parlamentaria que se enmarque en la representación de los acuerdos intersectoriales y funcione como un sistema de contrapesos al poder Ejecutivo; (3) uno de los aspectos sustanciales y fundamentales ante la responsabilidad de los parlamentos es la inadaptación a las realidades actuales caracterizadas por la globalización, la vertiginosidad de los cambios y acontecimientos actuales, entre otros, de lo que resulta en decisiones tardías, y respuestas insustanciales y acotadas.

De acuerdo con este mismo autor “para hacer más compatible la realidad con la respuesta legislativa, se necesita una reglamentación que racionalice la actividad parlamentaria y modernice sus procesos”²³ así es como un “Parlamento fuerte y respetado, institucional y políticamente ha de estar por encima del desprestigio de los políticos, soportar las críticas justificadas o arbitrarias, que afectan su imagen, y defender la legitimidad de su institución”²⁴. Actualmente como efecto de una excesiva demanda interna (ciudadanos, grupos de presión, asociaciones civiles, entre otros) y externa (organismos internacionales y países con los que se mantienen acuerdos de diferente tipo) se han generado diferentes efectos en el diseño de las instituciones parlamentarias en América Latina. Estas instituciones se han dirigido a la

²²Muñoz Q. Hugo Alfonso, *La Modernización del Parlamento en América Latina*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2010/3.pdf> pp. 13-16.

²³ *ibídem* p. 14.

²⁴ *ibídem* p. 16.

necesidad de una mayor transparencia, del cumplimiento de sus funciones como una responsabilidad intrínseca, el logro de acuerdos efectivos, y la forma en la que se procesan las diferentes propuestas e iniciativas de ley aunque de manera inacabada.

En un breve balance desarrollado por el abogado José Elice Navarro, destaca que “Los procesos de modernización y reforma parlamentaria han sido actuados en la periferia institucional y han dejado más o menos intactos los problemas de fondo. El mayor esfuerzo ha sido la dotación de nuevas tecnologías, pero no ha habido una verdadera transformación en la forma de hacer política y de <hacer Parlamento, que es lo sustancial>”²⁵.

Entre el conjunto de propuestas realizadas en materia de modernización parlamentaria, según el Dr. Muñoz Quesada, se tiene que considerar los siguientes incisos: a) una modernización político-institucional del Parlamento; b) modernización de la comunicación parlamentaria y su relación con la sociedad civil; c) las transformaciones de las funciones del diputado; d) modernización normativa, y e) modernización administrativa.

Por otra parte, José Elice Navarro propone los siguientes puntos a considerar como elementos necesarios para la modernización: a) la generación de una base de datos del Congreso parlamentario, que incorpore la información necesaria para evaluarlos desde una perspectiva interna y de contexto; b) promoción de los partidos políticos y el sistema de partidos mediante; c) mejoramiento del sistema de relación Parlamento-gobierno en el contexto de un sistema de gobierno ideal; d) diseño de un nuevo esquema de organización y funcionamiento del Parlamento. Asimismo, desde otro punto de vista Carlos Gutierrez Vicén menciona el conjunto de medidas que cualquier proceso modernizador debe incluir y atender: 1) las demandas sociales de mayor transparencia, libre acceso a la actividad y documentación parlamentaria, posibilidad de aumentar la participación ciudadana; 2) las demandas institucionales de reforzamiento del Parlamento, de mejora de las relaciones con las demás instituciones del Estado, de potenciar las relaciones exteriores; y 3) demandas internas, posibles reformas constitucionales y de reglamentos

²⁵ Navarro Elice José, *La Modernización Parlamentaria en América Latina*, www.reflexiondemocratica.org.pe, julio 2011, p. 4

parlamentarios, simplificación de procedimientos, potenciación de los recursos humanos, etcétera.

Considerando los señalamientos de los autores que se ha apuntado en párrafos anteriores, e incluyendo la amplia gama de modificaciones y reformas que requiere el legislativo, el tema de modernización puede ser dividido en dos tipos, uno de carácter sustantivo, es decir, el sentido de la política y el logro de acuerdos, disponibilidad de la información, relación con la sociedad, funciones normativas y legalmente instituidas, las atribuciones parlamentarias. En segundo lugar, el carácter técnico de la modernización parlamentaria, que tiene que ver con las nuevas tecnologías de la información y el uso de herramientas administrativas y contables probadas para el mejor funcionamiento. Para fines de esta tesina, la atención se pondrá en la vertiente técnica, concretamente en un elemento fundamental que consta de la forma en la que está organizada la administración en el legislativo dirigida hacia la mejora de la productividad.

1.2.2 Administración parlamentaria

Dentro de las funciones y actividades legislativas no se puede minusvalorar los requerimientos y necesidades administrativas, de hecho se considera que algunas herramientas y técnicas de la administración pública contemporánea podrían adecuarse a las funciones legislativas. Esta afirmación resulta de la crítica que se le puede adjudicar al Congreso, la cual refiere a una forma casi artesanal de hacer las cosas al interior, y el impacto que han generado las reformas institucionales y administrativas de un par de décadas atrás.

La administración parlamentaria corresponde a una función pública que se diferencia de la Administración Pública (llamase la del Ejecutivo) en ciertos elementos, entendida esta última como “un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos, así como el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno”²⁶. En el caso de la administración parlamentaria, se

²⁶Uvalle Berrones, Ricardo, *El Control y la Evaluación de la Administración Pública*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año/vol. XLVI, número 192, UNAM, México Distrito Federal, 2006, p. 45

enfoca a las “actividades de prevención, mando, organización, coordinación y constatación, que realizan los miembros del Congreso de la Unión, para alcanzar determinados objetivos y realizar sus funciones como son las legislativas, jurisdiccionales, de control, financieras o presupuestarias, en beneficio del buen funcionamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto”²⁷.

Así, a diferencia de la Administración Pública, en la administración del parlamento su público no corresponde a los ciudadanos en general de manera directa, como beneficiarios de su función se encuentra implicados directamente a los miembros del Congreso, aunque cabe destacar que de manera indirecta y desde el punto de vista de la función pública que cumplen el conjunto de los órganos legislativos, su actividad contribuye a las responsabilidades del Estado.

Es importante mencionar el conjunto de elementos que caracteriza a la administración parlamentaria. De acuerdo con Jorge Lozano Miralles, así como con Javier Guillem Carrau se puede apuntar lo siguiente. (1) Tanto las funciones y responsabilidades de la administración parlamentaria se dirigen *ad intra* ya que rara vez se dirige al público, mientras que la administración pública se dirige *ad extra*, es decir frente al público. La administración parlamentaria se dirige hacia un órgano constitucional lo que determina su “atipicidad respecto de las administraciones generales”²⁸.

(2) La organización del gobierno parlamentario otorga a los círculos concéntricos que la conforman ámbitos de poder, que les permite influir de manera definitiva en la toma de decisiones. (3) La naturaleza política y de pluralidad con que cuentan las Cámaras legislativas, permite que los funcionarios actúen con cierta independencia sin tener que depender de sus superiores jerárquicos. (5) No se cuenta con leyes que regulen los procesos internos administrativos, lo que se ve reflejado en una falta de “procedimentalización” de las actividades que se llevan a cabo dentro de la organización.

²⁷ Lozano Miralles, Jorge, *La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos*, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, España, 2006. p. 111

²⁸ *ibídem*. p. 35

Actualmente la administración parlamentaria aún se encuentra inmersa en una cultura burocrática discrecional, su organización y funcionamiento es independiente del Ejecutivo, no obstante, su trabajo va totalmente apegado a este poder, ya que la administración parlamentaria, cuyo objetivo principal es contribuir de manera técnica para que el legislativo pueda desempeñar adecuadamente sus funciones primordiales como las legislativas, jurisdiccionales, presupuestarias, entre otras, impacta de manera directa e indirecta en la Administración Pública, a través de leyes, reglamentos, presupuesto, investigación, control, etcétera.

Ambas administraciones se han topado frente a la inclusión de conceptos como eficiencia, eficacia o calidad, que exige del cambio en sus estructuras organizacionales.

Hasta ahora no existe un “modelo ideal” que responda a las necesidades de todas las administraciones parlamentarias, ya que cada una posee ciertas particularidades como el tamaño, la tecnología, la complejidad, etcétera, sin embargo, señala F. J. Blanco Herranz “las actuales estructuras administrativas parlamentarias obedece a unos mismos principios básicos: a) el control del funcionamiento y de la organización de la administración parlamentaria a cargo del nivel político (Presidente, Mesa o comisión específica); b) la dirección de la administración por una sola persona (el Letrado Mayor o Secretario General) o unos pocos directivos que son los interlocutores del poder político”.²⁹

1.2.3 Evaluación del Desempeño Parlamentario

Las administraciones parlamentarias latinoamericanas se han enfrentado, al igual que las administraciones públicas, a las corrientes de modernización implementadas en las más desarrolladas administraciones internacionales, donde los principios de eficiencia, eficacia y calidad han penetrado la antañona estructura organizacional, suplantando sus tradicionales mecanismos de actuación, lo que ha significado el impulso de herramientas de mejora y de control de la gestión. Tal es el caso de la implementación de la evaluación del desempeño.

²⁹ Blanco Herranz, F.J. *Notas sobre el proceso de reforma emprendidos en las Administraciones de los parlamentos autonómicos*, *Anuario de Derecho Parlamentario*, No. 13, España 2002, p. 161

El desempeño de la organización se hace patente mediante las actividades que realiza para cumplir con su misión, como la producción y sus efectos; “El desempeño en la democracia implica conseguir resultados específicos relevantes y comprobados para que el mundo de la ciudadanía refrende su lealtad con las instituciones administrativas”.³⁰

La evaluación por su parte, “es una tarea que orienta y esclarece con base en información viva y confiable, el desempeño institucional de la administración pública. La información que se genera con la evaluación es relevante para puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación”³¹, es por ello que en recientes fechas la evaluación del desempeño ha sido implementada en los congresos nacionales y locales de gran parte de los países hispanos, como un elemento de modernización de las Administraciones Públicas. Para el letrado Enrique Linde Paniagua la justificación de este mecanismo tiene que ver con dos principios: la motivación de los funcionarios y el control interno, factores que la nueva gerencia pública impulsa y promueve en las estructuras burocráticas.

Como desventaja de la evaluación del desempeño parlamentario, el investigador José Luis Navarro Méndez apunta que los congresos no obtienen ningún incentivo al ser evaluados, por lo tanto podrían fácilmente resistirse a su aplicación. Sin embargo, en sus “Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria Autónoma” respalda este mecanismo de modernización administrativa e incluso menciona que su aplicación requiere revisar el diseño de los puestos de trabajo con relación a las actividades desarrolladas, aunado a ello, se requiere de la elaboración de un proceso de evaluación en el que se identifique la unidad evaluadora, las fases y frecuencia de las evaluaciones, las limitantes, las áreas de oportunidad y los procedimientos de revisión; tales procedimientos deben basarse en los principios de transparencia, objetividad,

³⁰Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.* p. 46

³¹ Guillem Carreu, *op. cit.* p. 110

rendición de cuentas, igualdad e imparcialidad, de modo que se procure la eficiencia y eficacia al interior de las administraciones parlamentarias³².

Algunos autores que han trabajado el tema de la evaluación del desempeño en las administraciones parlamentarias, coinciden en que dicha práctica debe ir apegada a un procedimiento específico que contemple los indicadores y variables, el profesor Philip Norton³³ establece como indicadores la profesionalización y la especialización, medidas a partir de la permanencia de los legisladores en el cargo; el tamaño de la comisión; el paralelismo con otros órganos de gobierno; la capacidad jurisdiccional; la preparación de los miembros; y la facultad de los poderes extensivos.

Por su parte el Dr. Khemivirg Puente, basado en el modelo de Pakenham, mide el desempeño parlamentario desde cinco esferas: Legitimación, Legislación, Profesionalización, Supervisión y Opinión³⁴.

En el caso mexicano existen ciertas posturas sobre la forma en cómo podría evaluarse el desempeño parlamentario, específicamente desde la administración en las comisiones legislativas, tal y como lo señala la Dra. Cecilia Judith Mora Donatto³⁵ que define como principales variables para tal análisis: la centralización en la toma de decisiones por parte de la Mesa Directiva de las comisiones, concretamente la labor del presidente; la planeación de actividades de comisiones y su comparación con los informes de actividades que se presentan ante la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, autoridad facultada para la evaluación del trabajo en comisiones.

En su estudio sobre el parlamento mexicano, la Dra. Luisa Béjar apunta como variables destacables: (1) la influencia que los grupos parlamentarios tienen en la administración de éste órgano, (2) el criterio de distribución y asignación de puestos, y (3) la temporalidad del legislador en la comisión, tomando en cuenta

³² Véase Guillem Carrau Javier, *La planificación y la evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria*, Planificación y Evaluación Parlamentaria, núm. 22, España p. 114

³³ Véase Béjar Algazi Luisa, *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, Colección Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, p. 101

³⁴ *ibídem* p. 101

³⁵ *ibídem* p. 19

la movilidad o la especialización de cada legislador, al mismo tiempo que la cantidad de comisiones a las que pertenece³⁶.

Con base en los autores anteriormente señalados, se puede concluir que en una evaluación del desempeño, es preponderante la designación de los indicadores que se utilizarán y contemplar las variables que puedan afectar al desempeño del objeto de estudio, es por ello que para el presente estudio se entiende por indicadores aquellas herramientas que permiten medir de forma precisa objetivos e impactos tanto de organizaciones, como de determinadas situaciones o asuntos políticos, sociales, económicos, culturales, etcétera, que puedan suscitarse en la política y en la Administración Pública.

Un indicador no es una unidad de medida exclusiva de las ciencias exactas, puesto que su inclusión en los temas sociales ha adquirido trascendental importancia para dar respuesta a los problemas sociales. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), un indicador debe contener las siguientes características: a) Embarcar en un marco teórico y conceptual. b) Ser específico, claro, confiable, exacto y vinculativo. c) Ser explícito, sólido, comparable, factible, viable y económico. d) Flexible para su aplicación en una amplia temporalidad. e) Relevante y oportuno. f) Nula exclusividad. g) Considerar el costo-beneficio³⁷.

Algunos ejemplos de indicadores que normalmente se utilizan para la evaluación del desempeño en las organizaciones públicas son la eficiencia, eficacia, productividad, efectividad, pertinencia y viabilidad.

La productividad como indicador de evaluación del desempeño, toma los conceptos de eficiencia y eficacia con el objeto de evidenciar la producción de un sistema; en dicho mecanismo se toman en cuenta como variables básicas: las unidades producidas, el tiempo total y el tiempo útil que se utilizó en el proceso de producción. Su obtención se origina a partir de dividir el total de los productos entre los insumos o factores que intervienen en la producción, esto traducido a las ciencias sociales y específicamente al tema que concierne en la

³⁶ *ibídem* p. 71

³⁷ Véase, Mondragón Pérez Angelica Rocío, *¿Qué son los indicadores?*, *Cultura Estadística y Geografía, Revista de información y análisis* núm. 19, México 2002,

presente investigación, implicaría observar y cuantificar las acciones o procedimientos realizados en las organizaciones, de modo que se tenga una claridad en cuanto a los recursos materiales utilizados, los mecanismos de producción y los productos finales generados.

Recapitulando, los procesos de modernización institucional que han impactado en las artesanales formas de administración parlamentaria, exigen de la modificación de su actuar, de modo que resalten los principios de eficiencia, eficacia y legalidad al interior del Congreso, quienes retrasados a causa de la preponderancia del Poder Ejecutivo en décadas pasadas, se han limitado a dictar leyes para el mejoramiento de la Administración Pública.

Dicho rezago legislativo, para efectos de la presente investigación, es analizado desde su concepción técnica, es decir tomando en cuenta las actividades administrativas que las organizaciones parlamentarias llevan a cabo para cumplir con su labor legislativa, dejando totalmente de lado las relaciones de poder y la toma de decisiones.

La administración parlamentaria, específicamente las comisiones legislativas, carecen de procedimientos que simplifiquen las actividades que se llevan a cabo ordinariamente, lo cual imposibilita una adecuada transparencia del desempeño, es por ello que la evaluación, como mecanismo de modernización, contribuye a puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación, con el objeto principal de proponer mecanismos de mejora al interior del parlamento.

Hasta ahora se ha mencionado diversos casos de evaluación del desempeño parlamentario, sin embargo esta investigación tiene por objeto focalizar dicha evaluación a los resultados obtenidos según la productividad que muestren las comisiones legislativas de la LXI Legislatura de Cámara de Diputados.

Anteriormente el Centro de Análisis e Investigación, A.C, Fundar.³⁸ haciendo un estudio de la productividad legislativa, toma en cuenta “el porcentaje de iniciativas dictaminadas (favorable y desfavorablemente) en comisión, con

³⁸ Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. http://fundar.org.mx/mexico/?page_id=235 Junio 2012.

respecto al cien por ciento de iniciativas presentadas”³⁹; Sin embargo, vale la pena mencionar que tal modelo de evaluación no es el único que puede contribuir para analizar la productividad en el sistema de comisiones legislativas, puesto que las actividades que éstas desarrollan, van más allá de la elaboración de dictámenes, y es por lo anterior que en la presente investigación se realizará un breve análisis de las actividades administrativas que las comisiones legislativas llevan a cabo, así como la evaluación de su productividad tomando en cuenta los indicadores de productividad establecidos por la propia Cámara de Diputados, en la Gaceta Parlamentaria Número 2974-A, del Año XIII, con fecha del 23 de marzo de 2010.

³⁹ Cepeda, Juan Antonio, *La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnostico de un Camino hacia la Consolidación Democrática*, Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México 2004

APARTADO 2: ESTRUCTURACIÓN, CONFORMACIÓN Y FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS COMISIONES ORDINARIAS

En este apartado se da a conocer el quehacer administrativo de las comisiones legislativas, esto con el objeto de identificar la estructura y principales funciones que se desarrollan dentro de éstos órganos de apoyo legislativo, tomando como referencia la normatividad establecida actualmente.

2.1 Organización Interna de las Comisiones Legislativas

Hasta ahora se mencionó el marco histórico-jurídico de las comisiones legislativas tomando en cuenta sus antecedentes, sin embargo, la recién aprobación del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Reglamento⁴⁰) trajo consigo novedosos cambios que impactan de manera particular en las funciones administrativas que llevan a cabo las comisiones legislativas.

La tipología de las comisiones que la ley marca son dos: las ordinarias, y las especiales, las cuales poseen diversas funciones que “pueden ser representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas”⁴¹ en éste sistema jurídico se les divide en⁴²:

- I. Dictamen Legislativo.
- II. De información.
- III. De control evaluatorio (art. 93 CPEUM).
- IV. De opinión.
- V. De investigación.

Todas las comisiones poseen una estructura organizacional similar, es decir, están integradas por un diputado presidente y los secretarios que se designen

⁴⁰ De aquí en adelante se le llamara Reglamento.

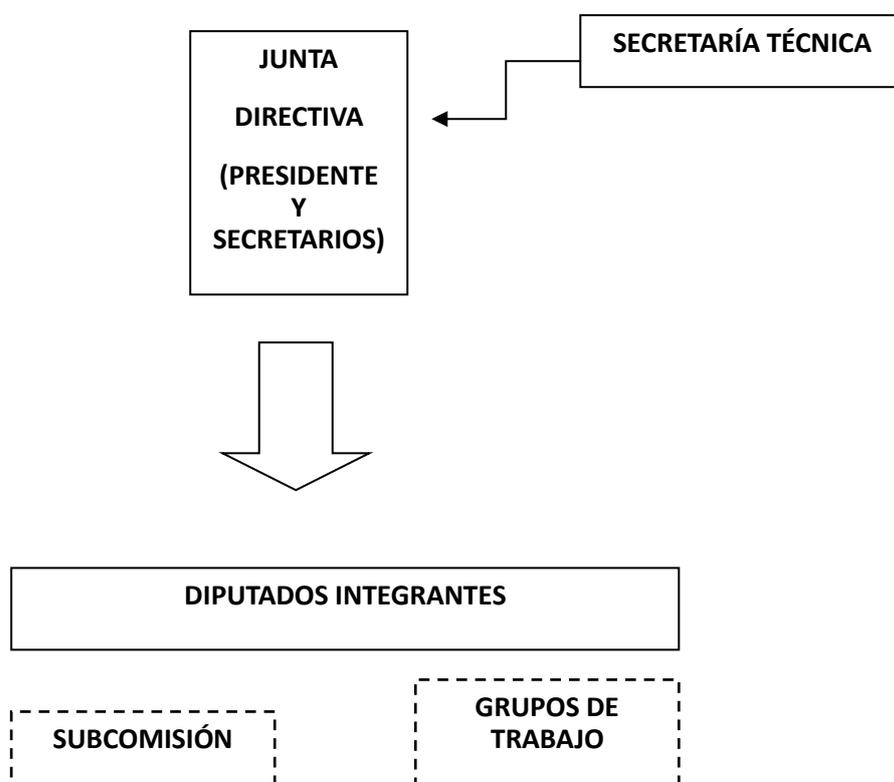
⁴¹ Berlín Valenzuela Francisco, *op. cit.* p. 129

⁴² Véase Artículo 157 del Reglamento.

al momento de su composición, llámese Junta Directiva; el Pleno de la comisión está integrado por los diputados y diputadas designados por los Grupos Parlamentarios; mientras que la secretaría técnica es la encargada de auxiliar a la Junta Directiva⁴³ en lo referente a los asuntos técnicos y administrativos que lleva a cabo la comisión, subcomisiones o grupos de trabajo.

Cuadro 2.1

Organigrama de la comisión legislativa



Cuadro 1.1 Elaboración Propia con base en la normatividad actual, julio 2011

El Presidente de la comisión desempeña un cargo preponderante dentro de ésta, pues es el encargado de presidir y convocar a las reuniones de comisión, que pueden ser ordinarias, extraordinarias, de mesa directiva, de trabajo interno, de comparecencia, de trabajo con sectores de la sociedad y en conferencia.

⁴³ La Junta Directiva es la máxima instancia de autoridad en una comisión, ya que toma las principales decisiones dentro del órgano, pero se somete ante el pleno de la misma.

Las reuniones de comisión son el espacio en donde se discuten previamente los asuntos a tratarse en el pleno de la Cámara de Diputados, es de suma importancia conocer el contenido y procedimientos de los asuntos tratados dentro de dichas reuniones ya que construyen un filtro para los asuntos posibles a discutir y aprobar en toda la Cámara, por lo que el manejo de intereses particulares por parte de los legisladores es sumamente notorio y expresado a través de las negociaciones para la elaboración y aprobación del dictamen sobre cierto tema, hablando del caso de las comisiones ordinarias y/o extraordinarias.

En el caso de las reuniones de comparecencia dichas comisiones pueden incluso hasta convertirse en fiscales de funcionarios públicos invitados a exponer al pleno de la comisión, ya sea en sesión pública o a puerta cerrada, sobre el estado que guardan sus unidades administrativas, o bien, en caso de reuniones con sectores de la sociedad, se convoca a las organizaciones civiles a participar en ejercicios de retroalimentación sobre cierto tema de interés tanto para la sociedad civil, como para los legisladores, con el fin último de crear, fomentar o participar en la implementación de políticas públicas.

Según Paniagua Soto, distribuir el trabajo legislativo de la forma anteriormente expuesta ofrece como ventajas: "(1) Agilizar el procedimiento administrativo, (2) Propiciar la especialización de los miembros del parlamento, (3) Mejor control sobre el ejecutivo y la administración pública"⁴⁴, mientras que como principal desventaja Francisco Berlín Valenzuela señala que:

"Las comisiones por su actividad [dentro de las reuniones de comisión] llegan a disminuir el papel del pleno en las cámaras, especialmente cuando se estima prioritario agilizar procedimientos, pues la presentación de dictámenes ya analizados, estudiados detenidamente y debatidos por el conjunto pluripartidista de los miembros de ellas, dejan poco que hacer y qué decir al pleno, ya que los grupos parlamentarios han llevado previamente, al seno de las comisiones sus puntos de vista sobre los asuntos controvertidos".⁴⁵

Tales observaciones contribuye a revalorar la importancia que se le debe dar al estudio de las comisiones legislativas, siendo estas los órganos de

⁴⁴ Berlín Valenzuela Francisco, *op. cit.* p. 239

⁴⁵ *ibídem* p. 240

administración principales para la discusión y negociación, “en primera instancia” de los asuntos a tratar en el pleno.

Cabe recalcar que aunque la mayor parte de las comisiones legislativas llevan a cabo un procedimiento específico sobre la realización de sus reuniones de comisión, dicho procedimiento no se encuentra establecido en alguna disposición normativa, sino que simplemente se basa en lo estipulado por la Ley Orgánica del Congreso General y actualmente por lo que se menciona en el Reglamento Interior de Cámara de Diputados.

2.2 Funciones administrativas de las comisiones ordinarias

2.2.1 Convocatorias A Reunión De Comisión

La convocatoria a toda reunión debe ser expedida por el Presidente de la comisión o en caso de ausencia por la mayoría de los Secretarios de la misma, e ir acompañada de la Orden del Día que previamente aprobó la Mesa Directiva, resaltando la comisión u órgano de procedencia, la hora, fecha y lugar de realización de la reunión, el nombre y cargo del diputado,⁴⁶ así como los asuntos a tratar y los que serán sujetos a votación.

Las atribuciones del Presidente van más allá de la convocatoria a reunión, pues son los encargados de presidirlas, conducir las y levantarlas, dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, ordenar el cómputo de la votación y declarar el resultado correspondiente, informar a la Mesa Directiva sobre los asuntos turnados a su competencia y designar a su propio secretario técnico quien será el responsable de auxiliarlo en lo concerniente a la elaboración de las actas y lista de asistencia, elaborar los comunicados emitidos por la misma, remitir a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el programa anual de trabajo y el informe semestral de actividades que el pleno de la comisión apruebe. Así mismo tiene la facultad de solicitar la información que considere necesaria para el desahogo de temas de su competencia, de modo que procure atender oportunamente los asuntos que sean turnados;

⁴⁶ En éste caso se menciona el cargo dado que además de su carácter de diputado, puede ser Coordinador de su grupo parlamentario y/o Presidente o Secretario de la Junta Directiva de la Comisión.

organizar el archivo que será entregado a la siguiente legislatura y solicitar la publicación de documentos en la Gaceta Parlamentaria.

Los diputados integrantes tienen el derecho de asistir a todas las reuniones y eventos que convoque la comisión, hacer uso de la palabra y emitir su voto, intervenir en las comparecencias de servidores públicos, presentar voto particular y emitir opiniones u observaciones sobre los dictámenes emitidos por la misma. Cabe señalar que cualquier miembro de la Cámara puede asistir a las reuniones de comisión con voz pero sin voto, e incluso algunos diputados pueden ser convocados por su experiencia en el tema o por haber presentado una iniciativa que haya sido turnada a la comisión anfitriona.

En conclusión, las reuniones de comisión se llevan a cabo con base en un procedimiento administrativo que cumple con cada uno de los pasos que se describen de manera secuencial en la orden del día, en todas y cada una de las reuniones, ya sea ordinaria, extraordinaria, de investigación, de comparecencia, etcétera.

2.2.2 Reuniones de Comisión

Las reuniones de comisión se llevan a cabo según el Orden del Día elaborada previamente, sin embargo existen actividades protocolarias y sustantivas que todas las comisiones están obligadas a ejecutar.

Para iniciar una reunión de comisión es necesaria, por reglamento, la asistencia de la mitad más uno del total de los miembros que la integran, por tal motivo el Presidente verifica el quórum legal. Una vez que se lleva a cabo el pase de lista se declara por instalada la reunión de comisión dando lugar a la Lectura de la Orden del Día, que es sometida a consideración de los presentes y votada.

En la mayoría de los casos se procede a la discusión y aprobación de los proyectos de dictamen sobre los asuntos que les fueron turnados, los cuales pueden ser: iniciativas presentadas por uno o varios diputados, a nombre de un Grupo Parlamentario, por parte del Ejecutivo Federal, por senadores o diputados locales, minutas, opiniones y puntos de acuerdo.

Cabe señalar que la figura de Presidente no es indispensable para la realización de ésta actividad, ya que en caso de que éste no concurra a la

reunión de comisión, la Secretaría tiene la facultad de nombrar un suplente que habrá de sustituirlo durante su ausencia.

Finalmente, no todas las reuniones de comisión son desarrolladas de la misma manera, puesto que las reuniones de trabajo o de comparecencia son realizadas según el formato que apruebe el pleno de la misma, lo que imposibilita el diseño de un procedimiento que simplifique el desempeño de este tipo de reuniones.

2.2.3 Elaboración de las actas

Todas las reuniones de comisión están obligadas a elaborar un acta donde se sintetice de manera breve los acuerdos o resoluciones que se lleven a cabo dentro de la misma, la cual es elaborada por el técnico de la comisión en apoyo al Presidente. Tal documento debe contener según el artículo 160, fracción III, del Reglamento:

- a. Datos generales de la reunión.
- b. Nombre del Presidente de la Comisión.
- c. Quórum inicial y final.
- d. Hora de inicio y de término.
- e. Relación breve de los asuntos tratados, intervenciones y propuestas.
- f. Lista de diputados asistentes.
- g. Resumen de dictámenes, propuestas, acuerdos y resolución, así como el sentido del voto de cada diputado.

Las actas están sujetas a la aprobación del pleno de la comisión en la reunión posterior a la que haya tenido lugar, debe ser firmada por el Presidente y la mayoría de los Secretarios, para posteriormente, ser remitida a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados quien será la encargada de ordenar su publicación en la Gaceta Oficial.

Cabe señalar que en caso de que no se cumpla el quórum legal y la reunión de comisión tenga que ser cancelada, se levanta un acta donde se constate la hora en la que se dio por terminada la reunión, así como la asistencia e inasistencia de los diputados.

2.2.4 Dictamen

Una de las facultades prioritarias que la CPEUM otorga al Congreso de la Unión es la facultad para expedir leyes en todo el territorio nacional las cuales solo pueden ser impulsadas a través de iniciativas, proposiciones, cuenta pública, solicitudes de permiso o minutas, que una vez aprobadas en el seno de la Cámara se convierten en proyectos de ley o decreto, lo cual implica que los legisladores tengan la facultad de presentar sus proyecto ante las comisiones legislativas para su dictamen y aprobación ante el pleno de la Cámara.

Una vez que las comisiones ordinarias, que son las únicas que tienen facultades de dictaminar, reciben las iniciativas o puntos de acuerdo que les fueron turnados por la Mesa Directiva de Cámara de Diputados, tienen cierto tiempo para emitir un dictamen y presentarlo en primera instancia ante los miembros de la comisión a la que fue turnada.

Normalmente el trabajo de la comisión no es sumamente visible en este tema, puesto que los focos de atención están centrados en todos aquellos asuntos que ya llegan al pleno, dejando en segundo término la labor de dictamen y la presentación de iniciativas por parte de los legisladores, que constituye uno de los principales problemas por los cuales la Cámara tiene una baja productividad en su conjunto; es decir, los legisladores tienen la facultad de presentar iniciativas en el momento que ellos lo decidan, sin embargo muchas de esas iniciativas no contienen los criterios que la ley marca para que puedan ser dictaminadas favorablemente por el órgano encargado de la comisión, lo cual implica que el proceso de dictamen sea más tardado debido a la vaguedad de la iniciativa, o que sea dictaminada de manera negativa, lo que se traduce en invertir tiempo y recursos en temas no productivos para la Cámara.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario que los legisladores conozcan la formulación de iniciativas y las elaboren no simplemente con el objeto de presentar actividad dentro de su puesto de legislador, aunque esta sea improductiva, sino de que las iniciativas de reforma a las leyes en primer lugar contengan criterios homologados para todos los legisladores y en ambas Cámaras, en segundo lugar, dichas iniciativas deben ser elaboradas y estructuradas de tal forma que permita la adecuada comprensión de los

analistas para la elaboración de un dictamen adecuado, contener los criterios de técnica legislativa requeridos y ser presentada conforme al procedimiento establecido por ley⁴⁷.

Las comisiones comúnmente retrasaban la emisión de dictámenes por prolongados periodos de tiempo, lo cual trato de erradicarse con la aprobación del Reglamento Interior de Cámara de Diputados, de mayo de 2011, donde se establecen plazos para la elaboración y presentación de estos. Sin embargo, aún existen herramientas en la reglamentación de las que se hacen valer las comisiones para justificar la baja productividad de éstos documentos.

Otro de los problemas que pueden ocurrir para la presentación de dictámenes dentro de las comisiones es el que tiene que ver con la presidencia de la misma, ya que al ser presidida por un partido político, este puede tomar parte, mostrando nula imparcialidad en cuanto a la emisión de dictámenes y relegando los asuntos presentados por sus opositores políticos.

Según el artículo 80 del Reglamento “El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito...”⁴⁸ sobre iniciativas, proposiciones, minutas, observaciones hechas por el Ejecutivo Federal o la Cámara de Senadores, la Cuenta Pública o solicitudes de permiso.

Una iniciativa de reforma es aquella que elabora ya sea un diputado, grupo de diputados, grupo parlamentario, el Ejecutivo Federal, los Congresos Locales o gobiernos estatales, así como la sociedad civil, cuyo objetivo es reformar, modificar, adicionar o derogar cualquier disposición oficial del sistema jurídico federal.

Las proposiciones son posicionamientos de un grupo de diputados, un grupo parlamentario, un diputado en específico o la Cámara en su totalidad, que buscan crear acuerdos parlamentarios al interior de la Cámara con respecto a un tema en específico de interés nacional, o actividades protocolarias, como ejemplo los reconocimientos públicos.

Dichos documentos pueden actuar de dos formas:

⁴⁷ Véase el procedimiento anexo para la elaboración, aprobación y discusión de dictámenes (Anexos: pág. 65)

⁴⁸ Reglamento Interior de la Cámara de Diputados p. 42

- 1) Pueden ser presentadas de forma escrita ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para que ésta decida la comisión a la cual turnara el asunto donde será objeto de dictamen.
- 2) El o los diputados suscribientes pueden solicitar, previo aviso, que se incluya como de urgente u obvia resolución, en tal caso, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios pueden negociar ante la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), quien atendiendo a los principios de equidad e inclusión de todos los partidos políticos, decidirá su inscripción⁴⁹ en la Agenda Política. Una vez seleccionado el punto de acuerdo por los miembros de la JUCOPO éste pasa directo a discusión y votación en el Pleno sin necesidad de intervención de la comisión.

Las minutas son dictámenes aprobados en sentido positivo en la Cámara de Senadores, y que fueron remitidos a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. Una vez que el Presidente del órgano revisor recibe y anuncia el turno de la minuta⁵⁰ otorga 90 días como plazo⁵¹ a la comisión para que dictamine, pudiendo solicitar una prórroga de hasta cuarenta y cinco días o noventa tratándose de reformas constitucionales.

2.2.5 Programa Anual de Trabajo e Informes Semestrales y Finales de Actividades

Actualmente están en boca la transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas, tema no prioritario para la presente investigación, sin embargo si influye de manera relevante en el desarrollo de este subtema, ya que los Programas Anuales de Trabajo (PAT) y los Informes Semestrales (ISA) y Finales de Actividades (IFA) pueden fungir como evidencia para la realización de evaluaciones del desempeño en cierta comisión y durante periodos de tiempo estrictamente delimitados.

⁴⁹ Cabe destacar que la JUCOPO solo tiene facultad para inscribir dos puntos de acuerdo de urgente u obvia resolución, y en casos excepcionales, una tercera más.

⁵⁰ También se le puede llamar proyecto.

⁵¹ Se cuenta a partir de la recepción formal por parte de la comisión.

Es decir, los PAT's y los ISA y IFA constituyen un mecanismo de rendición de cuentas por parte las comisiones legislativas lo cual contribuye a evidenciar de manera documental la productividad ejercida por dicho órgano administrativo durante un periodo en específico, ya sea a través del cumplimiento de las actividades programadas en los PAT's o por medio de los resultados que arrojen los informes.

Es por lo anterior que en los párrafos subsiguientes se hace una breve descripción del contenido de dichos documentos, con el objeto de que el lector pueda conocer las características que los integran, y obtener elementos que podrían contribuir para la evaluación del desempeño del trabajo en comisiones. Las comisiones legislativas están obligadas a elaborar un programa anual de trabajo que pretenda establecer las metas a alcanzar, los objetivos por perseguir y el modo de operación. Por tal motivo este documento que es elaborado por la Junta Directiva y sometido a consideración del Pleno, contiene una programación de las posibles reuniones ordinarias a realizarse durante un año legislativo; el modo en como operara la comisión en su conjunto (metodología de trabajo), la probable integración de subcomisiones o grupos de trabajo, así como los criterios para la elaboración de dictámenes y oficios.

Aunado a lo anterior, en el programa también debe especificarse la realización de comparecencias de servidores públicos, foros, estudios, consultas, publicaciones, visitas, entrevistas, audiencias, etcétera.

Cabe señalar que anterior al Reglamento actual de la Cámara de Diputados, la mayor parte de las comisiones incumplían a tal requerimiento, presentando programas trianuales, es decir, por todo la legislatura; incluso, actualmente las comisiones no son objeto de sanción por incumplir con lo previsto en éste tipo de documentos, y pueden llegar a modificar sus actividades, según sea conveniente para el propio órgano legislativo.

De la mano de los PAT se encuentran los Informes Semestrales (ISA) y Finales de Actividades (IFA), los cuales fungen como un mecanismo de rendición de cuentas sobre las actividades que las comisiones llevan a cabo durante los periodos ordinarios de sesiones, lo que contribuye a transparentar el trabajo realizado dentro de estos órganos de apoyo parlamentario en un periodo de tiempo específico.

Contrastar el PAT con los ISA (se elaboran 2 ISA por cada PAT) permiten evaluar los alcances reales que tuvieron la comisión y el cumplimiento de los objetivos previstos y metas por alcanzar, lo que evidencia la productividad real de la comisión.

Los ISA e IFA deben ser elaborados y aprobados por los miembros de la comisión, y enviarse a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, quien una vez dando el visto bueno, lo remite para su publicación en la Gaceta Parlamentaria, dentro de los tiempos que establecen el Reglamento, tal y como lo muestra el procedimiento elaborado para esta actividad.

Informe Semestral de Actividades:

- 1ro. del Día que se instala la comisión, al último día de febrero del siguiente año.
- 2do. del 1 de Marzo, al último día de Agosto.
- 3ro. del 1 de Septiembre, al último día Febrero.
- 4to. del 1 de Marzo, al último día de Agosto
- 5to. del 1 de Septiembre, al último día Febrero.
- 6to. del 1 de Marzo, al último día de Mayo.

Informe Final de Actividades:

- Del día en que se instala la comisión, al último día de junio del tercer año de ejercicio de la legislatura.

En éste capítulo se analizaron de manera general las actividades que comúnmente llevan a cabo las comisiones legislativas de forma administrativa, cabe aclarar que para poder conocer los procedimientos que deben desarrollar dichas comisiones se debe analizar profundamente el marco normativo que rige actualmente a la Cámara de Diputados, puesto que como ya se mencionó con anterioridad, dichos órganos de apoyo carecen de un manual de procedimientos administrativos que regule su actuar y facilite el cumplimiento de sus metas de la mejor forma posible.

Cabe recalcar que en la práctica estos órganos de apoyo no muestran un apego total a la normatividad, lo cual influye para que su desempeño sea

deficiente y poco transparente. Es por lo anterior que la presente investigación evaluará en el capítulo siguiente el trabajo “real” de cuatro comisiones ordinarias: Educación Pública y Servicios Educativos, Economía, Derechos Humanos y Seguridad Social.

APARTADO 3: ESTUDIO DE CASO DE LAS COMISIONES DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS, SEGURIDAD SOCIAL, ECONOMÍA Y DERECHOS HUMANOS

En el presente apartado se evalúa el desempeño de las comisiones legislativas teniendo como objetivo principal obtener la productividad de una muestra de comisiones legislativas: Educación Pública y Servicios Educativos, Seguridad Social, Economía y Derechos Humanos a través de una selección de indicadores planteados por la LXI Legislatura para evaluarse a sí misma. Cabe aclarar que los indicadores que se seleccionaron en la presente únicamente evalúan la productividad de las comisiones muestra y tienen que ver con el desempeño que estos órganos de apoyo llevan a cabo cotidianamente.

3.1 Evaluación y Análisis de la productividad de las comisiones legislativas objeto de estudio (Educación Pública y Servicios Educativos, Seguridad Social, Economía y Derechos Humanos)

La productividad legislativa⁵³, como se señaló en el marco conceptual de la presente investigación, puede ser medida a través de la eficiencia y la eficacia que se desarrolle dentro de las comisiones ordinarias, lo cual resulta posible gracias a la implementación de indicadores de productividad que miden diversas acciones cuantificables que se desarrollan dentro de estos órganos de apoyo parlamentario.

Es por lo anterior que la finalidad del presente capítulo es hacer una evaluación del desempeño de cuatro comisiones legislativas, teniendo como objetivo específico analizar la productividad de una muestra de comisiones elegidas por su relevancia en la LXI Legislatura, por su directa y obvia relación con la Administración Pública y por la disponibilidad de información que se encuentra al respecto; para ello, se toman como indicadores algunos de los autorizados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos

⁵³La productividad según el Fundar, Centro de Análisis y Evaluación A.C. “presenta la ventaja de cuantificar el ritmo de actividad legislativa [...] arroja información útil para indagar el ritmo y la fuente de la actividad del Congreso”. Carlos Ugalde Luis, *Desempeño Legislativo en México*, El Congreso Mexicano Después de la Alternancia, Fundar, México 2003, p. 175

Legislativos, publicados en la Gaceta Parlamentaria Número 2974-A, con fecha del 23 de marzo de 2010.

El Sistema de Indicadores de Desempeño es visto como una herramienta que permite medir el cumplimiento de los objetivos, las metas y proyectos de las comisiones de Cámara de Diputados, por tal motivo tienen la finalidad de:

- “Proveer uniformidad de criterio, conforme a una base razonable y segura de datos y resultados, para la toma de decisiones.
- Facilitar la evaluación y control del cumplimiento de programas, al permitir en función de los avances físicos-financieros y resultados de desempeño, que tengan las metas y proyectos, replantear las acciones de gestión institucional para su logro”⁵⁴.

En este contexto, los indicadores que se toman en cuenta para la presente evaluación son los siguientes:

Tabla 2.4.1
Indicadores de desempeño para evaluar la productividad de las comisiones legislativas de Cámara de Diputados

Nombre del Indicador	Fórmula	Descripción	Metas sugeridas a evaluar
Cumplimiento del Programa Anual de Trabajo			
Eficacia Programática	$\frac{\text{Metas alcanzadas}}{\text{Metas programadas}} \times 100$ $\frac{\text{Iniciativas dictaminadas}}{\text{Iniciativas turnadas}} \times 100$ $\frac{\text{Minutas dictaminadas}}{\text{Minutas turnadas}} \times 100$ $\frac{\text{Proposiciones dictaminadas}}{\text{Proposiciones turnadas}} \times 100$	Permite determinar cuantitativamente, en términos porcentuales, el grado de cumplimiento de una meta en un periodo determinado.	Dictámenes de: <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas • Minutas • Proposiciones

⁵⁴ Gaceta Parlamentaria, Número 2974-A, Año XIII, martes 23 de marzo de 2010.

	$\frac{\text{Total de dictámenes}}{\text{Total de asuntos turnados}} \times 100$		
Entrega de programas e informes			
Cumplimiento de fechas de entrega	Fecha real de entrega (vs) Fecha prevista	<p>Permite establecer grados de cumplimiento en compromisos de fechas.</p> <p>Se sugiere tomar en cuenta los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega antes de la fecha prevista: SOBRESALIENTE • Entrega en la fecha prevista: SATISFACTORIO • Entrega después de la fecha prevista: INSATISFACTORIO 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Trabajo • Informes de actividades
De reuniones de trabajo			
Eficacia de reuniones de trabajo	$\frac{\text{Reuniones realizadas}}{\text{Reuniones mínimas establecidas}}$	Permite evaluar el grado de cumplimiento de la celebración de reuniones de trabajo programadas.	Conforme a la normatividad aplicable se debe sesionar cuando menos una vez al mes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos tomados por la Confederación para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, Gaceta Parlamentaria Número 2974-A, Año XIII

3.1.1 Eficacia programática

Para evaluar el presente indicador se toma como base la fórmula señalada en la tabla 2.4.1, aplicada al periodo que comprende la LXI Legislatura de Cámara de Diputados (septiembre de 2009 a junio de 2012). Dicho indicador permite ponderar la productividad de las comisiones ordinarias en términos porcentuales, con relación al cumplimiento de sus metas en un periodo

determinado, es decir toma en cuenta la cantidad de asuntos turnados a la comisión, ya sean minutas, iniciativas y proposiciones, entre la cantidad de asuntos que se atienden, lo cual deriva en el porcentaje de eficacia programática que tiene este órgano de apoyo.

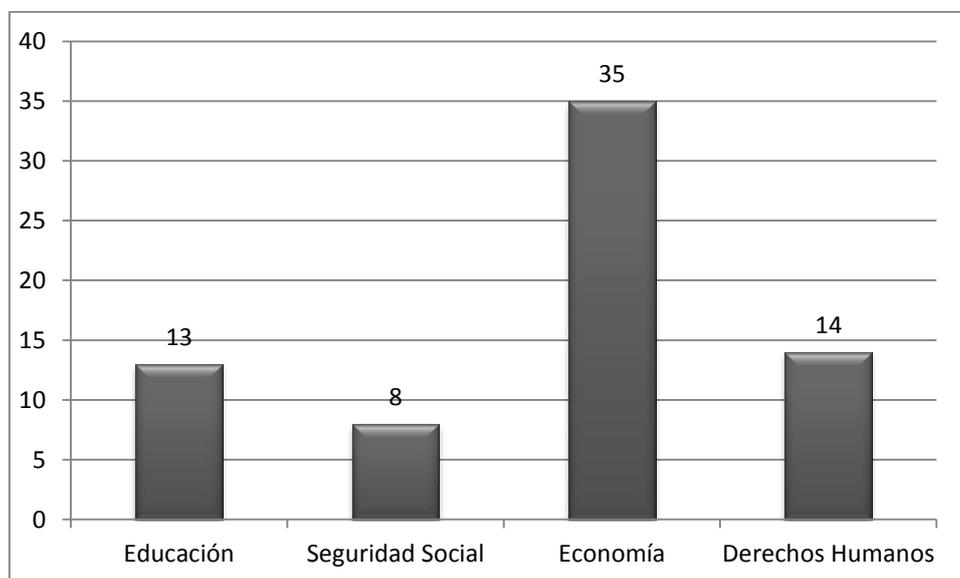
Derivado de la realización de la evaluación los resultados que se obtienen son los siguientes, la comisión de Educación Pública y Servicios Educativos registro un total de 220 iniciativas presentadas por las y los legisladores durante los seis periodos ordinarios; del total de las iniciativas 20 fueron dictaminadas, lo cual muestra una eficacia programática de 9 por ciento. En contraste, la comisión de Seguridad Social mostró un total de 128 iniciativas turnadas, dictaminando 24, es decir 18.75% del total. A la comisión de Economía se le turnaron 146 iniciativas, de las cuales dictaminó positiva y negativamente 48% (71 iniciativas), mientras que Derechos Humanos registró 35% de productividad dictaminando 28 de las 79 iniciativas que le fueron turnadas.

La atención de iniciativas puede desembocar ya sea en un dictamen positivo o negativo, en el primer caso, el producto resulta oportuno ya que al ser enviado a la totalidad del pleno para su discusión y aprobación contribuye a la modificación, reforma, aprobación o derogación de leyes federales, lo cual registra actividad productiva dentro de la comisión, cabe aclarar que la alteración de las normas no en todos los casos resulta benéfica, por lo que otro factor a evaluar podría ser el impacto que la aprobación de ciertas iniciativas tiene social, económica, política y culturalmente, según sea el caso.

Para efectos del presente indicador solo se obtiene el resultado de la eficacia programática en lo concerniente al porcentaje de iniciativas que emanan de la comisión, es decir una acción *ad intra* que se ve reflejada al exterior de la comisión.

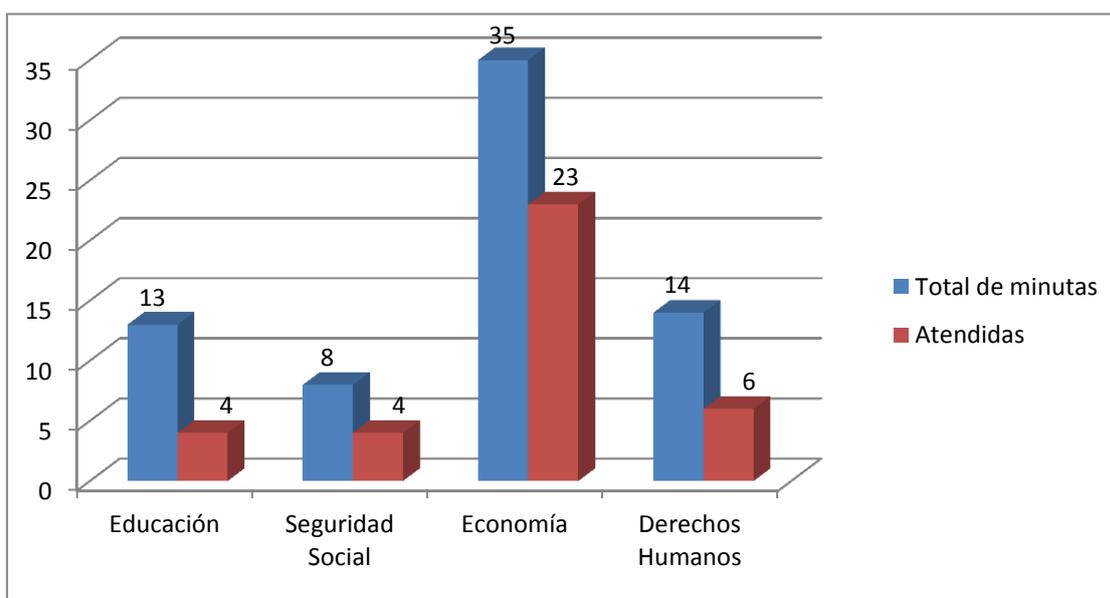
Véase en el grafico 2.1 los resultados obtenidos de la evaluación realizada a las comisiones muestra, resalta la actividad realizada por la comisión de economía la cual obtuvo más iniciativas atendidas que el resto de las comisiones, esto no significa que su productividad haya sido alta, pues registra menos del 50%, pero si contribuye a concluir que durante la LXI Legislatura las modificaciones a las Leyes Federales y demás disposiciones normativas de jurisdicción federal fueron escasas en temas medulares para el país como lo son Educación, Seguridad Social, Economía y Derechos Humanos.

Grafico 2.1
Eficacia Programática
Productividad del dictamen



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en la Gaceta Parlamentaria
http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/61/gp61_b_QTurnado.php3

Grafico 2.2
Eficacia Programática. Productividad minutos



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en la Gaceta Parlamentaria
http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/condiciones_iniminpropolxi.php

Las minutas son todos aquellos proyectos de reforma que envía la a Cámara de Senadores para su revisión, discusión y aprobación en la colegisladora Cámara de Diputados. Dichos proyectos son turnados al trabajo en comisiones para su atención y desahogo, y es por ello que para efectos del presente indicador, es de primordial importancia observar la prioridad que estos órganos de gobierno dan a las minutas.

La gráfica 2.2 muestra la cantidad de minutas dictaminadas por las comisiones cuyos resultados fueron los siguientes: Educación 30.76%; Seguridad Social 50%; Economía 65.71%; Derechos Humanos 42.85%.

El tratamiento de estos asuntos se lleva a cabo de manera interinstitucional, es decir, entre instituciones del mismo rango y con el mismo poder de decisión independientes el uno del otro, lo cual interviene de manera significativa para el destino de una reforma o modificación a cualquier disposición oficial de carácter federal, ya que intervienen características políticas como puede ser la filiación partidista de los presidentes de las comisiones, el origen de la iniciativa, el impacto para los grupos de poder, o bien las consecuencias jurídicas, por mencionar algunos factores.

En la evaluación realizada se observa que las comisiones dan mayor prioridad al tratamiento de minutas que al de iniciativas de origen, (véase gráfico 2.2) éste efecto puede darse debido a que una minuta ya fue revisada y dictaminada por la Cámara de Senadores, por lo tanto se tienen más elementos para su revisión; de igual forma, la colegisladora ejerce presión política sobre los proyectos enviados a la Cámara de Diputados, lo cual interfiere para que las comisiones dictaminen en el menor tiempo posible.

Cabe señalar que uno de los factores que obstaculizan los dictámenes de minutas es que en la mayoría de los casos estas son turnadas a más de una comisión, siendo solo una la que encabeza el dictamen. Si este es el caso, aunque una comisión haya dictaminado dentro del ámbito de su competencia, está sujeta a que las demás dictaminen y en especial a lo que la comisión que encabeza el dictamen determine, lo cual entorpece el procedimiento de dictamen.

Finalmente, una proposición puede tener el carácter de exhorto o petición sobre cierto tema, sea coyuntural o de interés específico para el legislador que la presenta, y su elaboración no requiere de una fundamentación tan amplia y

rígida como la de una iniciativa, es por lo anterior que tales documentos son presentados frecuentemente por los legisladores y por lo tanto son mayormente dictaminados por estos órganos de apoyo, los cuales considerarán su aprobación en sentido positivo o negativo, ya sea a través de un dictamen o por la aplicación del artículo 184, núm. II, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión⁵⁵.

En esta investigación las proposiciones presentaron una productividad más amplia en comparación con las iniciativas de reforma de ley; la comisión que dictaminó el menor número de proposiciones fue la de Seguridad Social, atendiendo solo 3 de las 20 que le fueron turnadas (15%), Educación tuvo un desempeño de 32.25% (40/124), Economía 50% (47/94) y Derechos Humanos obtuvo el mayor desempeño al dictaminar 60% (30/50) del total de puntos de acuerdo pendientes.

El desempeño que tienen las comisiones legislativas en cuanto al dictamen de proposiciones se ve enmarcado por la cantidad de asuntos de interés particular y específico que no necesariamente implica la modificación de una ley, sino puede ser a causa de un conflicto social o temas coyunturales, lo que se podría traducirse simplifícadamente en un “llamado” (exhorto) al Ejecutivo, a las dependencias federales, a la Cámara de Senadores, a los gobiernos de los estados, a la sociedad civil, etcétera, sin que estos actores puedan ser acreedores a una acción coercitiva.

Para concluir con el indicador de eficacia programática que se ha establecido para evaluar la productividad de las comisiones legislativas, se promedia el desempeño general de las comisiones, es decir, el total de dictámenes entre el total de asuntos turnados, esta fórmula presenta el promedio total y porcentual que obtuvo la comisión durante toda la legislatura, lo cual nos indica su productividad real.

⁵⁵ El artículo 184 del Reglamento de Cámara de Diputados señala que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesión en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas.

Tabla 2.4.2
Promedio de la eficiencia programática

Dictámenes				
Comisión	Iniciativas	Minutas	Proposiciones	Totales (D/T*100) ¹
Educación	20/220	4/13	40/124	64/357*100= 17.92%
Seguridad Social	24/128	4/8	3/20	31/156*100= 19.87%
Economía	71/146	23/35	47/94	141/275*100= 51.27%
Derechos Humanos	28/79	6/14	30/50	118/143= 82.51%
Total:				42.89%

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en la Gaceta Parlamentaria, junio 2012

Si se considera que en promedio general de 90 a 100% es sobresaliente, de 70 a 80% es satisfactorio, e insatisfactorio en caso de tener menor a 70%, los resultados que muestra son totalmente insatisfactorio, e incluso reprobables, pues en promedio general las comisiones obtuvieron solo 42.89% de productividad en cuanto a la eficiencia programática, ni la mitad de los asuntos turnados fueron presentados ante el pleno en carácter de dictamen, lo cual muestra una notable improductividad de las comisiones para la elaboración de proyectos de reforma, adición o modificación de leyes, así como exhortos y proposiciones con punto de acuerdo.

Con base en los datos anteriormente señalados, se puede inferir que el promedio de asuntos tratados en las comisiones legislativas es ínfimo comparado con la cantidad de asuntos que les son turnados, esto se ve reflejado en un severo rezago “productivo”, ya que las comisiones no están cumpliendo con las metas que les son programadas con base en la actividad que demandan los diputados, tal fenómeno resulta en una afectación *intra* organizacional, lo cual indica que el problema principal es endógeno al mostrarse incapaz de resolver los asuntos turnados y por lo tanto darle tratamiento oportuno a las metas que le fueron programadas.

En este sentido, el bajo desempeño productivo deriva en múltiples repercusiones:(1) impacta notablemente al exterior de la comisión, ya que

escasamente presenta asuntos ante el pleno para su discusión y aprobación; (2) afecta el desempeño de la Cámara de Diputados, puesto que muestra escasa producción legislativa; (3) y al exterior de la organización, influye en el ejercicio de la Administración Pública, al no adecuar un marco normativo que responda a las exigencias y demandas sociales.

La falta de dictamen de iniciativas, minutas y proposiciones evidencian el trabajo al interior de las comisiones, sin embargo, el dictamen no es la única tarea parlamentaria que los legisladores llevan a cabo a través de estos órganos de apoyo. En este sentido, es importante señalar que la productividad solo es un indicador numérico que contribuye a evaluar la actividad parlamentaria, pero que deja fuera consideraciones relevantes como la calidad de las iniciativas, el impacto y la trascendencia, para lo cual es necesario utilizar indicadores que profundicen más en el estudio del desempeño parlamentario.

Para efectos de la presente evaluación, como se refleja anteriormente, se tomó como base una muestra de comisiones legislativas a las que se les aplicaron fórmulas cuantitativas de evaluación productiva. Sin embargo vale la pena señalar otros analistas que han realizado estudios con respecto a la eficiencia programática en el legislativo, como es el caso de Luis Carlos Ugalde, Investigador del CIDE, que menciona que de las mil 324 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados durante el periodo 2000-2003, se dictaminó solo el 13.4% de los asuntos turnados, mientras que durante el periodo de 1997-2000 de las 769 iniciativas presentadas, se dictaminaron 31.9% del total. A su vez, Juan Antonio Cepeda, de Fundar, realizó una evaluación que comprende dos legislaturas, la de 1997-2000 donde según sus resultados se registró una productividad mayormente aceptable, 63.02 %, mientras que en el periodo 2000-2003 descendió a 26.4 por ciento⁵⁶.

Este último dato contrasta con el estudio realizado por “Jeffrey Weldon (reforma, 14 de abril del 2012), que hace en su estudio referente a la eficacia programática de todas las comisiones que conforman la Cámara de Diputados, obtuvo los siguientes datos:

⁵⁶ Véase, *Desempeño Legislativo, Diputados de escasa calidad*, <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Publicaciones/PDF/Desempe%F1o%20legislativo.pdf>, Junio 2012

Tabla 2.4.2.1
Productividad Legislativa, 1988-2003

Legislatura	Productividad (porcentaje de iniciativas aprobadas con respecto a iniciativas presentadas)
1988-1991	34
1991-1994	62
1994-1997	45
1997-2000	21
2000-2003	23.4

Fuente: Jeffrey, Weldon, "Crece productividad en cámaras", Reforma, 14 abril 2002; Nava, María, Jeffrey Weldon y Jorge Yañez, 2000, "Cambio Político presidencialismo y producción legislativa..." cuadro 5, p.95

Con base en el indicador de eficacia programática y los resultados que arroja tanto la presente investigación, como su comparación con las evaluaciones que han realizado autores con respecto a otras legislaturas, se puede deducir que desde hace más de veinticuatro años la productividad legislativa no ha cumplido con las metas que les han sido planteadas, lo cual da cuenta del escaso trabajo que se ha realizado en los últimos años sobre la reforma a las leyes de carácter federal, esto influye para que el estado mexicano conserve un sistema jurídico obsoleto y anacrónico a las exigencias sociales actuales.

3.1.2 Cumplimiento de fechas de entrega

Otras de las actividades documentales que llevan a cabo las comisiones legislativas son la elaboración de actas de reunión, los programas anuales de trabajo y los informes semestrales de actividades, elementos que también pueden ser sujetos de evaluación.

El politólogo Khemivirg Puente es su estudio "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado de la Republica", hace un estudio similar, en el que menciona como una de las esferas que permiten evaluar el desempeño parlamentario a la que le asignó diversos indicadores, tal esfera la llamo de legitimación, y se mide a partir de las reuniones convocadas y realizadas de acuerdo con las fechas establecidas

previamente. Dicho indicador de evaluación tiene mucho que ver con el tema que acontece en la presente, ya que el indicador implementado en esta, refiere al cumplimiento de las fechas de entrega y se evalúa con base en la fórmula “fecha real de entrega (vs.) fecha prevista”, teniendo como variables los programas de trabajo, los informes de actividades y las actas de reuniones de trabajo; tal y como lo muestra la tabla 2.4.1

Ya anteriormente se describió en qué consisten cada uno de los documentos que se tomarán como variables, por lo cual, en el presente apartado no se mencionará la composición de los mismos, sino únicamente los resultados que la Gaceta Parlamentaria arroja y el impacto social que tienen dichos resultados. En cuanto a los programas o planes de trabajo, la ley especifica deben entregarse anualmente, es decir, comprender dos periodos ordinarios de sesiones con sus respectivos recesos, que van del primero de septiembre, hasta el último día de agosto, durante los tres años que dura la legislatura. Es por lo anterior que, el plazo adecuado para presentar los programas anuales de trabajo debe ser dentro de los primeros 30 días del mes de septiembre, (que es el periodo en que se instala la comisión en el primer año de sesiones) dando un resultado sobresaliente; en caso de que dichos programas se presenten entre los meses de octubre y noviembre el resultado es satisfactorio, mientras que si la entrega de éste documento excede el 30 de noviembre, los resultados son insatisfactorios.

Tabla 2.4.3
Cumplimiento de fechas de entrega
Programas anuales de trabajo

Periodo	Fecha de entrega	Observaciones	Status
Comisión de Educación			
Primer año Febrero 2010 – Diciembre 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2951, miércoles 17 de febrero de 2010	No reportan actividades en el primer periodo ordinario de sesiones, que comprendió de septiembre del 2009 a febrero del 2010	Insatisfactorio
Segundo año Diciembre 2010 – Octubre 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3165, lunes 20 de diciembre de 2010	El programa anual solo cubre diez meses del año.	Insatisfactorio
Tercer año Octubre 2011 – agosto 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3370, lunes 17 de octubre de 2011	Para éste periodo ya aplica el Reglamento Interior de Cámara de Diputados, el cual exige la elaboración de los PAT's partiendo del mes de septiembre y concluyendo en octubre del año posterior.	Satisfactorio

Comisión de Seguridad Social			
Primer año Octubre de 2009 – Agosto 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2901, lunes 30 de noviembre de 2009	Cumple con las fechas establecidas por reglamento	Satisfactorio
Segundo año Septiembre 2010 – Agosto 2011	Gaceta Parlamentaria, número 2901, lunes 30 de noviembre de 2010	Cumple con las fechas establecidas por reglamento	Satisfactorio
Tercer año Septiembre 2011 – Agosto 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3369, viernes 14 de octubre de 2011	Cumple con las fechas establecidas por reglamento	Satisfactorio
Comisión de Economía			
Primer año Septiembre 2009 - diciembre 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2908, miércoles 9 de diciembre de 2009	El programa solo cubre cuatro meses del año y se presenta al terminar el periodo que comprende	Insatisfactorio
Segundo año Enero 2011 – Diciembre 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3142, miércoles 17 de noviembre de 2010.	Se presenta antes del periodo que comprende, pero no respeta las fechas señaladas por reglamento, es decir de agosto a septiembre	Insatisfactorio
Tercer año Enero 2012 – Agosto 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3359-A, viernes 30 de septiembre de 2011	Se presenta cinco meses antes del inicio del periodo que comprende y solo abarca ocho meses del año	Insatisfactorio
Comisión de Derechos Humanos			
Primer año Septiembre 2009 – Diciembre 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2916, lunes 21 de diciembre de 2009	Abarca un año dieciséis meses y no doce como se señala en el reglamento	Insatisfactorio
Segundo año Enero 2011 – Diciembre 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3204, viernes 18 de febrero de 2011	Se presenta un mes posterior al inicio del periodo que comprende y no cumple con las fechas establecidas por reglamento	Insatisfactorio
Tercer año NO PRESENTÓ	NO PRESENTÓ	NO PRESENTÓ	NO PRESENTÓ

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en la Gaceta Parlamentaria, junio 2012

En la tabla anterior se observa que ninguna comisión objeto de estudio tuvo un resultado sobresaliente, es decir no presentaron los programas anuales de trabajo en las fechas correctas; la comisión de Seguridad Social fue la única que tuvo resultados satisfactorios, es decir cumplió con la entrega de sus programas dentro de un periodo de tiempo considerable (posterior a la fecha límite de entrega) lo cual resulta tolerable; y abarcó los periodos de tiempo como lo marca la normatividad.

La comisión de Educación cumplió adecuadamente con la presentación de su programa anual de trabajo en el tercer año legislativo, esto se puede deber a que la aplicación del Reglamento de Cámara de Diputados, de mayo de 2011, específica de manera clara la forma en cómo se deben presentar estos documentos, y dada su recién publicación pudo influir de manera positiva en la labor de éste órgano legislativo.

Es evidente que las comisiones no conocen la forma cómo deben presentar los programas anuales de trabajo, -exceptuando que en su contenido estos deben estar estructurados con base en los requisitos señalados en el Reglamento-, no cumplen en tiempo, violando las fechas establecidas para ello, ni comprenden el periodo de tiempo que va del inicio del primer periodo ordinario, al término del segundo, en los tres años legislativos; por lo tanto la productividad en este indicador es totalmente negativa.

Los PAT's establecen las metas que abran de cumplir estos órganos de apoyo, al haber nulidad en la programación de éstas, las comisiones no tienen claras las actividades que deben realizar durante un periodo de tiempo y por tanto los índices de productividad tienden a bajar, no hay una idea clara de "qué se produce, cómo se produce, cuándo se produce, de qué forma se produce", lo que indudablemente interfiere para que las organizaciones no cumplan totalmente con los objetivos que les son planteados. Este fenómeno de apatía institucional proviene desde la cabeza de las propias comisiones, es decir desde la Junta Directiva quienes son las responsables de elaborar las metas y tiempos que deben perseguir.

Lo anterior muestra claramente que el problema con la baja productividad con respecto a este indicador de desempeño viene desde el interior de la organización, y específicamente desde la cabeza de su estructura jerárquica, por lo que el conocimiento de los legisladores sobre las actividades que realizan las comisiones podría fungir como un elemento que eleve el trabajo productivo y por tanto el cumplimiento de metas anuales.

Por otro lado se tienen los informes de actividades que son una herramienta que permite evaluar a las comisiones legislativas en cuanto al cumplimiento de sus metas, esto puede ser tomando como base los programas anuales de trabajo que las comisiones presentan; no obstante, en el presente indicador no se evalúa el contenido de los informes, sino su cumplimiento en cuanto a las fechas de entrega, lo cual resulta de suma importancia dado que es la forma en cómo éstos órganos de apoyo parlamentario rinden cuentas de sus actividades a la sociedad, cabe señalar que cada comisión está obligada a elaborar seis informes semestrales, es decir uno por cada periodo ordinario de sesiones.

Las comisiones de Educación, Economía, Seguridad Social y Derechos Humanos cumplieron con la entrega de sus informes semestrales durante la

LXI Legislatura; es así que, para efectos de la evaluación se tomará en cuenta los siguientes criterios: en caso de que los informes semestrales de actividades sean presentados un mes posterior a la conclusión del periodo que comprende, se evaluará como un resultado sobresaliente; si el informe no fuese presentado sino en el segundo y tercer mes posteriores a la conclusión del periodo, se califica como satisfactorio; y en caso de que la presentación ante el pleno exceda los tres meses, los resultados son insatisfactorios.

Tabla 2.4.4
Cumplimiento de fechas de entrega
Informes semestrales de actividades

Periodo	Fecha de entrega	Observaciones	Status
Comisión de Educación			
Octubre de 2009 a Febrero de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2985, viernes 9 de abril de 2010	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2010 a Agosto de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 3113, viernes 8 de octubre de 2010	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Septiembre de 2010 a Febrero de 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3238-I, viernes 8 de abril de 2011.	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Marzo de 2011 a Agosto 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3359-A-IV, viernes 30 de septiembre de 2011	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Septiembre de 2011 a Febrero de 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3486, lunes 9 de abril de 2012	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2012 a Mayo de 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3531, martes 12 de junio de 2012.	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Comisión de Seguridad Social			
Octubre de 2009 a Febrero de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2986, lunes 12 de abril de 2010	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2010 a Agosto de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 3116-III, miércoles 13 de octubre de 2010	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Septiembre de 2010 a Febrero de 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3219, viernes 11 de marzo de 2011	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Marzo de 2011 a Agosto de 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3370, lunes 17 de octubre de 2011	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Septiembre de 2011 a Febrero de 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3491, lunes 16 de abril de 2012	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2012 a Mayo de 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3535, lunes 18 de junio de 2012	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Comisión de Economía			
Octubre de 2009 a Febrero de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2994, jueves 22 de abril de 2010	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2010 a Agosto de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 3116-III, miércoles 13 de octubre de 2010	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio

Septiembre de 2010 a Febrero de 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3238-I, viernes 8 de abril de 2011	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2011 a Agosto de 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3359-A, viernes 30 de septiembre de 2011	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Septiembre de 2011 a Febrero de 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3495, viernes 20 de abril de 2012	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2012 a Mayo de 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3531, martes 12 de junio de 2012.	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Comisión de Derechos Humanos			
Octubre de 2009 a Febrero de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 2993, miércoles 21 de abril de 2010	Se presenta dos meses posterior a la conclusión del periodo	Satisfactorio
Marzo de 2010 a Agosto de 2010	Gaceta Parlamentaria, número 3133, lunes 8 de noviembre de 2010	Se presenta tres meses posterior a la conclusión del periodo	Insatisfactorio
Septiembre de 2010 a Febrero de 2011	Gaceta Parlamentaria, número 3231, miércoles 30 de marzo de 2011	Se presenta un mes después a la conclusión del periodo	Sobresaliente
Febrero de 2011 a Agosto de 2012	Gaceta Parlamentaria, número 3404, viernes 2 de diciembre de 2011.	Se presenta un cuatro meses después a la conclusión del periodo	Insatisfactorio

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en la Gaceta Parlamentaria, junio 2012

Como se puede observar en la tabla anterior, las comisiones sí cumplen con la entrega de sus informes semestrales de actividades, abarcando los periodos establecidos legalmente y cumpliendo con su presentación en promedio mes y medio después de la conclusión del periodo.

Según los datos hasta ahora reflejados, se puede decir que las comisiones cumplen con la entrega de los informes de actividades, por lo tanto, están rindiendo cuentas sobre las actividades que desempeñaron durante cierto periodo de tiempo. Dichos informes al ser publicados en los medios electrónicos con los que cuenta la Cámara son de alcance público, lo que transparenta el trabajo realizado por la organización; sin embargo es necesario señalar que aunque dichas comisiones reflejen documentalmente sus actividades cada seis meses, esto no contribuye a elevar su productividad, puesto que la elaboración de PAT's e ISA's solo da cuenta a la ciudadanía de la productividad esperada "metas y objetivos" y la productividad ejercida "resultados", por lo tanto es un indicador que evidencia la actividad de la administración parlamentaria, pero no la productividad de la misma, es decir es limitativo ya que no analiza totalmente el desempeño administrativo de las comisiones, sino únicamente el cumplimiento de actividades administrativas.

Las actas de sesión son otro mecanismo de rendición de cuentas que toma en cuenta el presente indicador en el cual se evalúa el cumplimiento de fechas de publicación de las actas de sesión, tomando en cuenta que, si dicho documento se publica dentro del mes posterior a la celebración de la reunión el resultado sería sobresaliente, si el acta se publica entre el segundo y tercer mes, se considera un desempeño satisfactorio, dado que se toma en cuenta que la agenda de los diputados puede obstaculizar la firma de la misma; mientras que si excede los tres meses, se califica como insatisfactorio, ya que en periodo ordinario un legislador debe asistir dos veces por semana a las sesiones del pleno de la cámara, y en los recesos de sesiones, mínimo una vez al mes.

La comisión de Derechos Humanos presentó 13 actas, de las cuales 53.99% fueron entregadas entre el segundo y el tercer mes posterior a su celebración, lo cual hizo que tuviera un desempeño medianamente “satisfactorio”. El 46% restante, mostró resultados negativos al ser publicadas en la Gaceta Parlamentaria de manera extemporánea.

En la comisión de Economía la actividad fue más intensa que en la de Derechos Humanos, tan solo se presentaron 32 actas de reunión (más del doble que la primera comisión analizada), de las cuales 59.3% fueron publicadas extemporáneamente, sobrepasando los tres meses posteriores a su celebración, esto muestra que el desempeño de la comisión en cuanto a la elaboración y publicación de actas de reunión fue notablemente deficiente, presentando solo el 6.2% de las actas en tiempo.

En la comisión de Educación se llevaron a cabo 33 reuniones ordinarias, la presentación de sus respectivas actas tuvo un comportamiento fluctuante, y en su mayoría negativo, 69.69% de las actas fueron extemporáneas, 39.39% satisfactorias, y solo el 9% obtuvo un resultado sobresaliente.

Finalmente, la comisión de Seguridad Social tuvo un mejor desempeño en cuanto a la entrega de sus actas, pues 49% de ellas fueron calificadas como sobresalientes, en comparación con el 28.57% que fueron entregadas posteriores a la fecha establecida, mostrándose insatisfactorias. Sin embargo, aunque dicha comisión tuvo resultados positivos sobresalientes, debe tomarse en cuenta que solo elaboró 14 actas de reunión, por los tres años de legislatura.

Tabla 2.4.5

Cumplimiento de fechas de entrega. Actas de sesión

Derechos Humanos			Seguridad Social			Economía			Educación		
FECHA DE LA REUNIÓN	FECHA PUBLICACIÓN GP	STATUS	FECHA DE LA REUNIÓN	FECHA PUBLICACIÓN GP	STATUS	FECHA DE LA REUNIÓN	FECHA PUBLICACIÓN GP	STATUS	FECHA DE LA REUNIÓN	FECHA PUBLICACIÓN GP	STATUS
27/10/2009	21/12/2009	Satisfactorio	08/10/2009	09/11/2009	Sobresaliente	06/10/2009	09/12/2009	Satisfactorio	07/10/2009	14/10/2009	Sobresaliente
03/11/2009	21/12/2009	Satisfactorio	04/09/2009	15/02/2010	Insatisfactorio	03/11/2009	21/12/2009	Sobresaliente	07/10/2009	02/08/2010	Insatisfactorio
03/12/2009	01/03/2010	Satisfactorio	09/02/2010	12/05/2010	Sobresaliente	25/10/2009	17/02/2010	Insatisfactorio	14/10/2009	02/08/2010	Insatisfactorio
14/12/2009	01/03/2010	Satisfactorio	26/05/2010	30/06/2010	Sobresaliente	09/12/2009	17/02/2010	Satisfactorio	28/10/2009	02/08/2010	Insatisfactorio
10/02/2010	17/05/2010	Satisfactorio	28/04/2010	04/08/2010	Insatisfactorio	28/01/2010	03/05/2010	Insatisfactorio	05/11/2009	03/08/2010	Insatisfactorio
23/02/2010	17/05/2010	Satisfactorio	23/08/2010	25/08/2010	Sobresaliente				09/12/2009	03/08/2010	Insatisfactorio
25/03/2010	25/10/2010	Insatisfactorio	29/09/2010	17/11/2010	Satisfactorio	17/02/2010	04/05/2010	Satisfactorio	10/02/2010	03/08/2010	Insatisfactorio
06/04/2010	25/10/2010	Insatisfactorio	10/11/2010	09/02/2011	Satisfactorio	10/03/2010	13/05/2010	Satisfactorio	17/03/2010	25/10/2010	Insatisfactorio
22/04/2010	25/10/2010	Insatisfactorio	02/02/2011	11/03/2011	Sobresaliente	24/03/2010	13/05/2010	Satisfactorio	19/05/2010		Insatisfactorio
16/03/2011	17/06/2011	Satisfactorio	02/03/2011	12/09/2011	Insatisfactorio	07/04/2010	13/07/2010	Satisfactorio	28/04/2010	25/10/2010	Insatisfactorio
09/03/2011	07/10/2011	Insatisfactorio	26/07/2011	17/10/2011	Satisfactorio	22/04/2010	13/09/2010	Insatisfactorio	19/05/2010		Insatisfactorio
11/05/2011	07/10/2011	Insatisfactorio	11/10/2011	16/04/2012	Insatisfactorio	19/05/2010	24/11/2010	Insatisfactorio	18/08/2010	25/10/2010	Satisfactorio
02/06/2011	07/10/2011	Insatisfactorio	11/04/2012	02/05/2012	Sobresaliente	17/06/2010	11/03/2011	Insatisfactorio	15/10/2009	25/02/2011	Insatisfactorio
			18/04/2012	22/06/2012	Satisfactorio	30/08/2010	11/03/2011	Insatisfactorio	08/10/2009	25/02/2011	Insatisfactorio
						22/09/2010	11/03/2011	Insatisfactorio	05/11/2009	25/02/2011	Satisfactorio
						10/11/2010	11/03/2011	Insatisfactorio	03/03/2010	25/02/2011	Insatisfactorio
						19/01/2011	11/03/2011	Satisfactorio	13/03/2010	25/02/2011	Insatisfactorio
						08/12/2010	08/04/2011	Insatisfactorio	26/10/2010	25/02/2011	Insatisfactorio
						02/02/2011	04/05/2011	Satisfactorio	03/11/2010	25/02/2011	Insatisfactorio
						23/02/2011	17/05/2011	Satisfactorio	26/01/2011	04/03/2011	Satisfactorio
						24/04/2011	17/05/2011	Sobresaliente	09/02/2011	16/03/2011	Sobresaliente
						12 y 13/04/2011	19/08/2011	Satisfactorio	16/02/2011	25/03/2011	Sobresaliente
						26/04/2011	19/08/2011	Satisfactorio	23/02/2011	02/08/2011	Insatisfactorio
						11/05/2011	10/02/2012	Insatisfactorio	09/03/2011	02/08/2011	Insatisfactorio
						08/06/2011	10/02/2012	Insatisfactorio	16/03/2011	02/08/2011	Insatisfactorio
						04/06/2011	04/05/2012	Insatisfactorio	30/03/2011	02/08/2011	Insatisfactorio
						09/08/2012	04/05/2012	Insatisfactorio	13/04/2011	02/08/2011	Insatisfactorio
						21/09/2011	04/05/2012	Insatisfactorio	12/04/2011	02/08/2011	Insatisfactorio
						19/10/2011	04/05/2012	Insatisfactorio	26/04/2011	02/08/2011	Insatisfactorio
						24/11/2011	04/05/2012	Insatisfactorio	11/05/2011	02/08/2011	Satisfactorio
						05/12/2011	04/10/2012	Insatisfactorio	18/05/2011	02/08/2011	Satisfactorio
						05/12/2011	04/05/2012	Insatisfactorio	18/05/2011	02/08/2011	Satisfactorio
						06/12/2011	04/05/2012	Insatisfactorio	15/06/2011	02/08/2011	Satisfactorio

En este caso, al igual que en los PAT's e ISA's solo se toma en cuenta el cumplimiento de las fechas de entrega de documentos de carácter administrativo, aunque no se omite señalar que el indicador es un tanto más preciso ya que evalúa la rendición de cuentas de las comisiones a corto plazo, puesto que evidencia la publicación de actas de sesiones, las cuales permiten conocer las decisiones y actividades que se toman en cuenta en las reuniones de comisión.

3.1.3 Eficacia de reuniones de trabajo

El presente indicador toma en cuenta las reuniones de comisión realizadas en los tres años de legislatura, considerando que por normatividad cada comisión está obligada a celebrar por lo menos una reunión ordinaria mensualmente, cada comisión estaría obligada a desarrollar mínimamente entre 32 y 34 reuniones por los tres años que dura la legislatura.

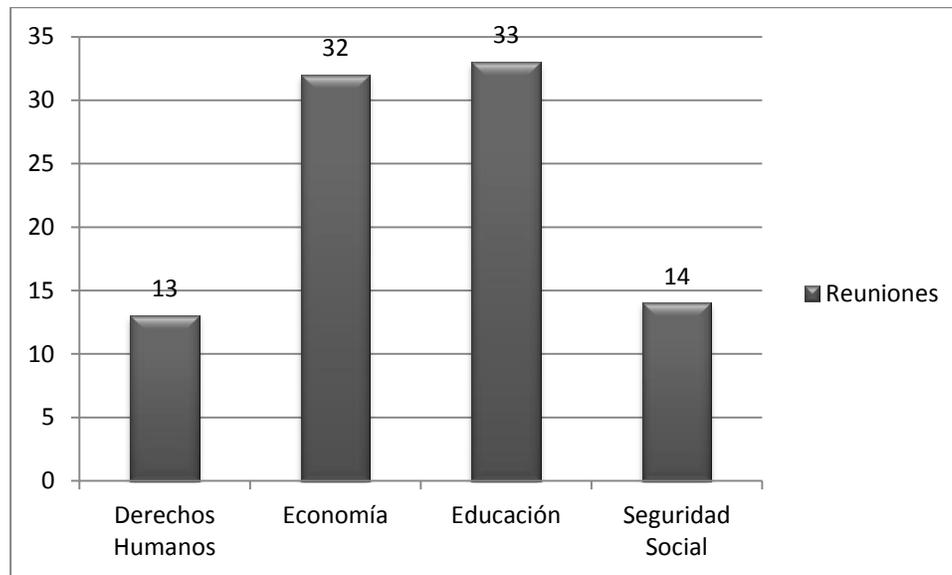
Tomando como sustento las actas de sesión publicadas hasta el momento en la Gaceta Parlamentaria, a tan solo un par de meses del término de la LXI Legislatura, se observa que la comisión de Derechos Humanos celebró 13 reuniones, la comisión de Economía registró haber celebrado 32, Educación 33, y Seguridad Social 14 reuniones de trabajo, en todos los casos se contabilizan las reuniones desde su integración en octubre de 2009 y hasta julio de 2012.

Aunque el indicador muestra notable disparidad entre el comportamiento de una comisión y otra, la celebración de reuniones sí contribuye a evaluar en términos productivos el desempeño de las comisiones, ya que dicho indicador toma en cuenta la cantidad de veces que los diputados se reúnen para dirimir los asuntos legislativos, lo que en términos generales contribuiría a deducir que, “entre mayor cantidad de reuniones celebradas, más son los asuntos que se atienden en estas y por tanto, la productividad sería más elevada”.

Para comprobar la anterior aseveración es necesario revisar los resultados arrojados de la presente evaluación y finalmente compararlos con el primer indicador de eficiencia programática, que es el que muestra en términos porcentuales la

productividad de las comisiones en cuanto a la cantidad de asuntos recibidos y atendidos.

Grafico 2.3
Eficacia de reuniones de trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en la Gaceta Parlamentaria, junio 2012

En la gráfica 2.3 se puede ver que el desempeño en cuanto a las reuniones de trabajo en las comisiones de Economía y Educación fue el mínimo requerido por reglamentación, mientras que en Derechos Humanos y Seguridad Social sólo se llevaron a cabo la mitad de las reuniones a las que por ley están obligadas.

Retomando los datos arrojados por el primer indicador de eficiencia programática, se recordara que la comisión de Educación tuvo 17.92% de productividad general, Seguridad Social 19.87%, Economía 51.27% y Derechos Humanos 82.51 por ciento. Comparando los resultados de ambos indicadores se puede ver que no hay una relación directamente proporcional entre la cantidad de reuniones celebradas y la cantidad de asuntos tratados por comisión, ya que Derechos Humanos que tuvo la productividad más alta en cuanto a la cantidad de asuntos atendidos, y la más baja en cuanto a la celebración de reuniones de trabajo; así mismo Educación celebró las

reuniones de comisión que por normatividad son exigidas, pero tuvo un escaso desempeño productivo en cuanto al trabajo de dictamen.

Tales resultados desmienten la aseveración realizada con anterioridad, mostrando que no existe una relación directa entre ambos indicadores; estos resultados contribuyen a analizar la productividad de las comisiones pues muestran claramente las deficiencias organizacionales, cabe señalar que para efectos del presente indicador, el problema (al igual que en otros indicadores) proviene desde el interior de la organización, puesto que los encargados de realizar las reuniones de trabajo son los miembros de la Junta Directiva a través del Presidente, quien es el responsable de la organización administrativa de la comisión, y de que está cumpla con sus funciones administrativas con apego a la normatividad y a los objetivos que tiene planteados, por tanto la responsabilidad caería finalmente sobre esta figura.

Los efectos externos que tiene ésta deficiencia de la administración parlamentaria también son reveladores ya que, al no cumplir cabalmente la función administrativa de realizar reuniones de trabajo, no se promueve la participación de los legisladores en las obligaciones que les corresponden, se desentienden de su responsabilidad hacia el interior de la comisión y discuten menor cantidad de asuntos.

En conclusión, en el presente capítulo se evaluó el desempeño parlamentario a través de tres indicadores de productividad que la propia Cámara de Diputados planteó para evaluarse a sí misma.

Derivado de dicha evaluación, se observó que sólo dos de estos indicadores evidencian la productividad de las comisiones legislativas, mientras que el otro restante califica el cumplimiento de una actividad de la administración parlamentaria.

Resultado de ello se encontró una notable deficiencia en el desempeño de las comisiones de Cámara de Diputados, la cual a pesar de la implementación de mecanismos de modernización administrativa, que evidentemente no se ha dado, sino de manera superficial, aun muestra un severo rezago en cuanto al desempeño de sus comisiones ordinarias, guardando la antaña práctica parlamentaria de discrecionalidad y desconocimiento de las actividades que se llevan a cabo dentro de estos órganos tomadores de decisiones políticas de amplia relevancia para el parlamento y la sociedad en general.

APARTADO 4: REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Las comisiones legislativas de Cámara de Diputados son órganos de apoyo creados para auxiliar a la labor parlamentaria en sus funciones político-administrativas, su implementación en México se desarrolló a partir de 1810 y ha ido evolucionando hasta nuestros días, delineando el actual modelo de comisiones legislativo, el cual se encuentra sustentado y regulado principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento Interior de la H. Cámara de Diputados.

Dichos órganos de apoyo carecen de mecanismos de control que los obliguen a rendir cuentas sobre las tareas y funciones que desempeñan, lo que indudablemente beneficia a los legisladores al no hacer públicas las actividades que realizan dentro de las comisiones, ni su activismo en las mismas. Esta discrecionalidad con la que ha funcionado la administración parlamentaria ha conllevado a que actualmente los ciudadanos no conozcan las actividades, atribuciones y productividad que derivan del quehacer parlamentario en las Cámaras.

Tal problemática puede ser contrarrestada con la inclusión de mecanismos de mejora, como lo ha hecho la Administración Pública al incluir dentro de sus estructuras orgánicas herramientas de modernización como lo es la evaluación del desempeño. Ante esto, algunos autores ya han realizado investigaciones y planteamientos sobre la posible evaluación al interior del Congreso, concluyendo en términos generales que los procesos de modernización institucional que han impactado en las artesanales formas de administración parlamentaria, exigen de la modificación de su actuar, de modo que resalten los principios de eficiencia, eficacia y legalidad al interior de los parlamentos, quienes retrasados a causa de la preponderancia del Poder Ejecutivo en décadas pasadas, se han limitado a dictar leyes para el mejoramiento de la Administración Pública y han dejado relegada la innovación en la función parlamentaria.

La evaluación como mecanismo de modernización, puede contribuir a puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación, con el objeto último de proponer mecanismos de mejora al interior del Congreso.

Derivado de la investigación realizada en la presente al desempeño actual de las comisiones de Cámara de Diputados, se pudo observar que las comisiones ordinarias no muestran un apego total a la normatividad vigente, Constitución, leyes orgánicas y reglamentación interna, lo cual influye para que su desempeño sea poco productivo.

En el presente estudio de caso se realizó una evaluación a través de los indicadores propuestos por la LXI Legislatura de Cámara de Diputados, los cuales tomaron en cuenta diversos aspectos relacionados con la administración que desempeñan las comisiones legislativas, como fue “la eficacia parlamentaria” que mide el cumplimiento de las metas en términos porcentuales; “el cumplimiento de las fechas” que permite observar el porcentaje que tuvieron las comisiones en cuanto al cumplimiento de las fechas de entrega de documentos; y “la eficacia en reuniones de trabajo” que toma en cuenta el cumplimiento en cuanto a la celebración de reuniones de comisión. Derivado de lo anterior los resultados que se obtuvieron se resumen a continuación:

- Las comisiones dan mayor prioridad al tratamiento de minutas que al de iniciativas; lo cual es evidente debido a que una minuta ya fue revisada y dictaminada por la Cámara de Senadores, aunado a que esta ejerce presión política sobre los proyectos enviados a la Cámara de Diputados, lo cual interfiere para que las comisiones dictaminen en el menor tiempo posible.
- Uno de los factores que obstaculiza los dictámenes de minutas es que en la mayoría de los casos éstas son turnadas a más de una comisión, siendo solo una la que encabeza el dictamen. Si éste es el caso, aunque una comisión haya dictaminado en lo que a su respecto le concierne, está sujeta a que las demás dictaminen y en especial a lo que la comisión que encabeza el dictamen determine, lo cual entorpece el procedimiento de dictamen.
- La falta de dictamen de iniciativas, minutas y proposiciones puede suscitarse por diversas características que impactan en el desempeño parlamentario,

tales circunstancias obstaculizan una actividad productiva mayormente sobresaliente.

- Las comisiones tienen un desempeño negativo en cuanto a la presentación de las actas de reunión, pues su publicación en los medios electrónicos e impresos es demasiado tardía, lo que imposibilita una adecuada rendición de cuentas y transparencia de las actividades.
- La mayor parte de las comisiones prefieren mantener discrecionalidad en cuanto a sus actividades y desempeño, esto debido a que no son acreedores a una sanción en caso de no presentar las actas de sesión o informes de actividades en tiempo y forma.
- Se observó que no existe una relación directamente proporcional entre el número de reuniones de comisión realizadas y la cantidad de asuntos atendidos, lo cual muestra que el hecho de que una comisión sesione en repetidas ocasiones no implica que atienda mayor cantidad de los asuntos que le fueron turnados.

Como ya se mencionó con anterioridad, el objetivo de la presente investigación fue conocer la productividad de las comisiones legislativas a través de una evaluación del desempeño que toma como base tres indicadores. Derivado de dicho ejercicio, se pudo apreciar que la productividad como mecanismo de evaluación solo es un indicador numérico que contribuye a evaluar la actividad parlamentaria, sin embargo deja fuera consideraciones relevantes como la calidad de las iniciativas, o el impacto y la trascendencia política, económica, o social que pueda conllevar, para lo cual es necesario utilizar indicadores que profundicen en el estudio del desempeño parlamentario.

El mecanismo de evaluación utilizado en la presente tesina permite evidenciar múltiples deficiencias en las comisiones que se ven reflejadas de manera endógena y exógena, por ejemplo el rezago de trabajo al interior y sus escasos resultados productivos al exterior; el notable desconocimiento de los legisladores sobre las actividades que desempeña la administración de las comisiones y la discrecionalidad

con la que se muestran al exterior con los ciudadanos, mostrando exigua rendición de cuentas y transparencia expedita.

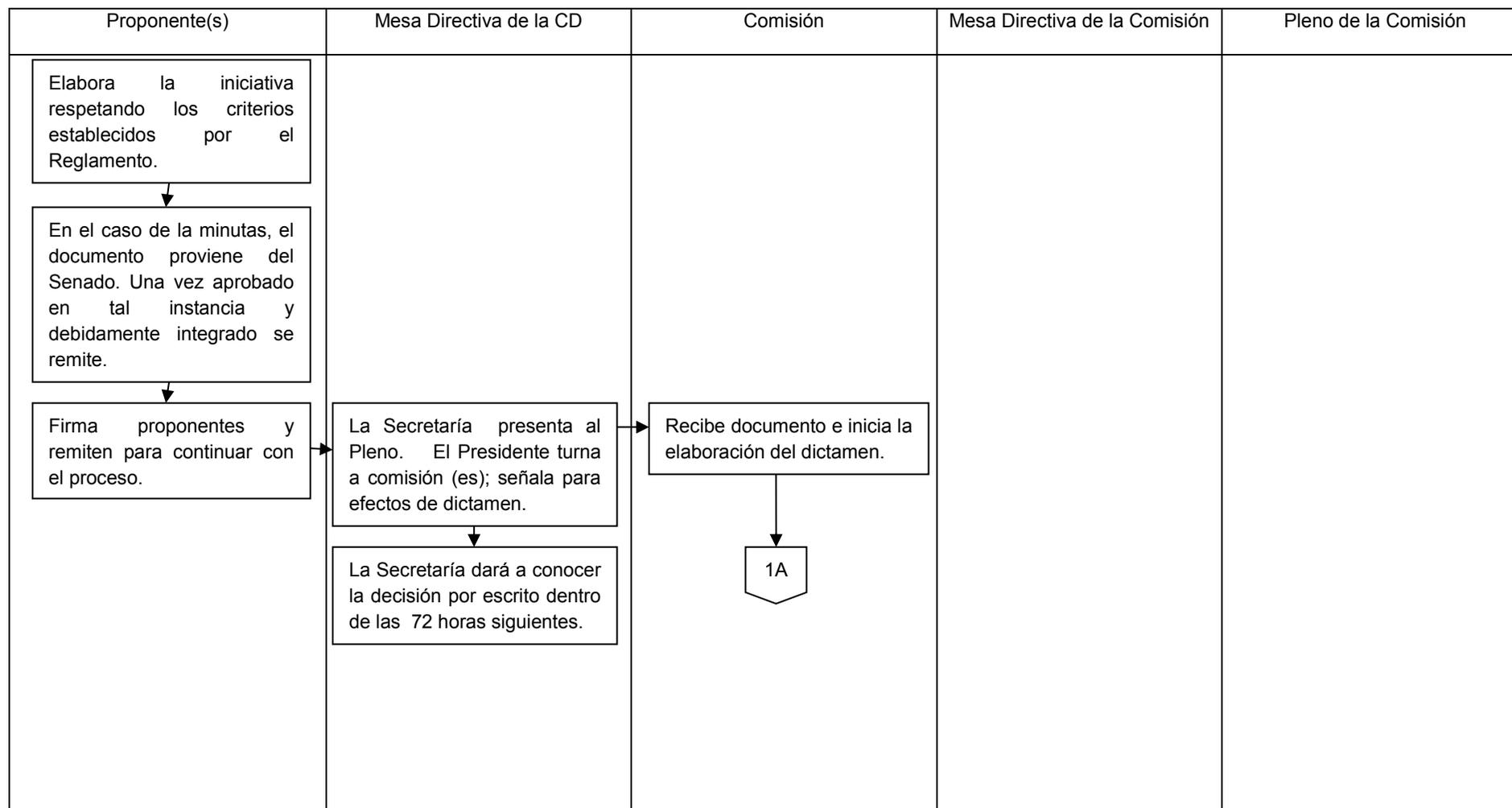
El problema con los indicadores planteados por la Cámara de Diputados para su evaluación es que son limitativos y superficiales, no permiten profundizar más allá de un promedio general de actividades que desarrolla la organización, lo que los convierte en un mecanismo de evaluación netamente cuantitativo y que deja de lado el análisis cualitativo de las tareas desempeñadas en estos órganos de administración política.

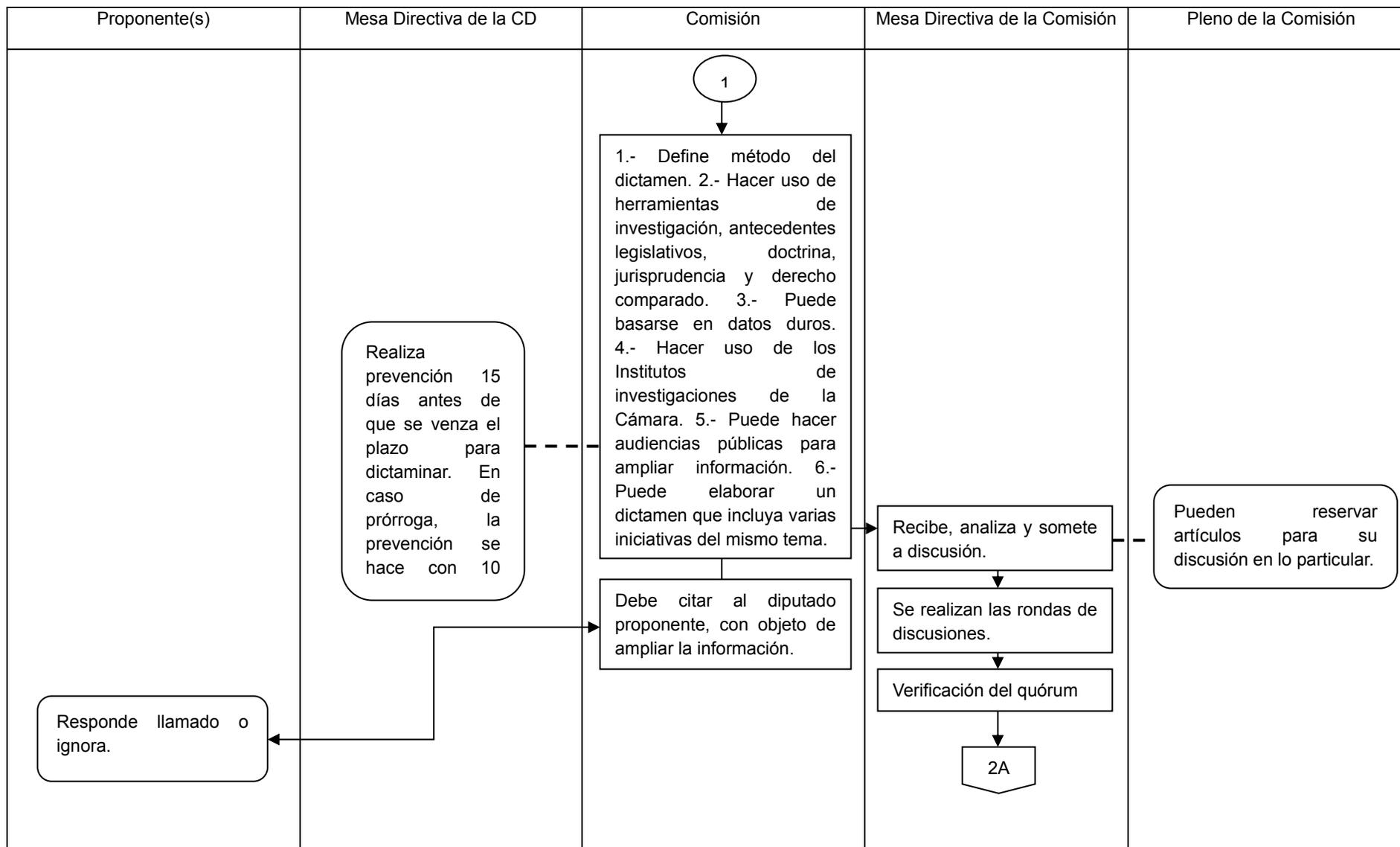
En consecuencia a lo analizado a lo largo de la presente tesina, es evidente que la administración parlamentaria requiere de la modernización de su estructura organizacional, lo cual implica (1) la modificación y reforzamiento de un marco normativo que regule las actividades que se llevan a cabo al interior de las comisiones; (2) tal acción debe ir acompañada de la implementación de procedimientos que clarifiquen el modo de hacer las cosas y su adecuada implementación; (3) la inclusión de una nueva cultura que deje de lado las prácticas burocráticas e implemente nuevas técnicas de gestión pública, como lo es la evaluación del desempeño parlamentario, que permite conocer las principales fallas endógenas y exógenas de las comisiones, de manera cuantitativa y cualitativa; (4) la inclusión de herramientas de transparencia y rendición de cuentas al electorado a través de (5) la difusión oportuna y ampliamente publicitada de las actividades que desempeñan las comisiones.

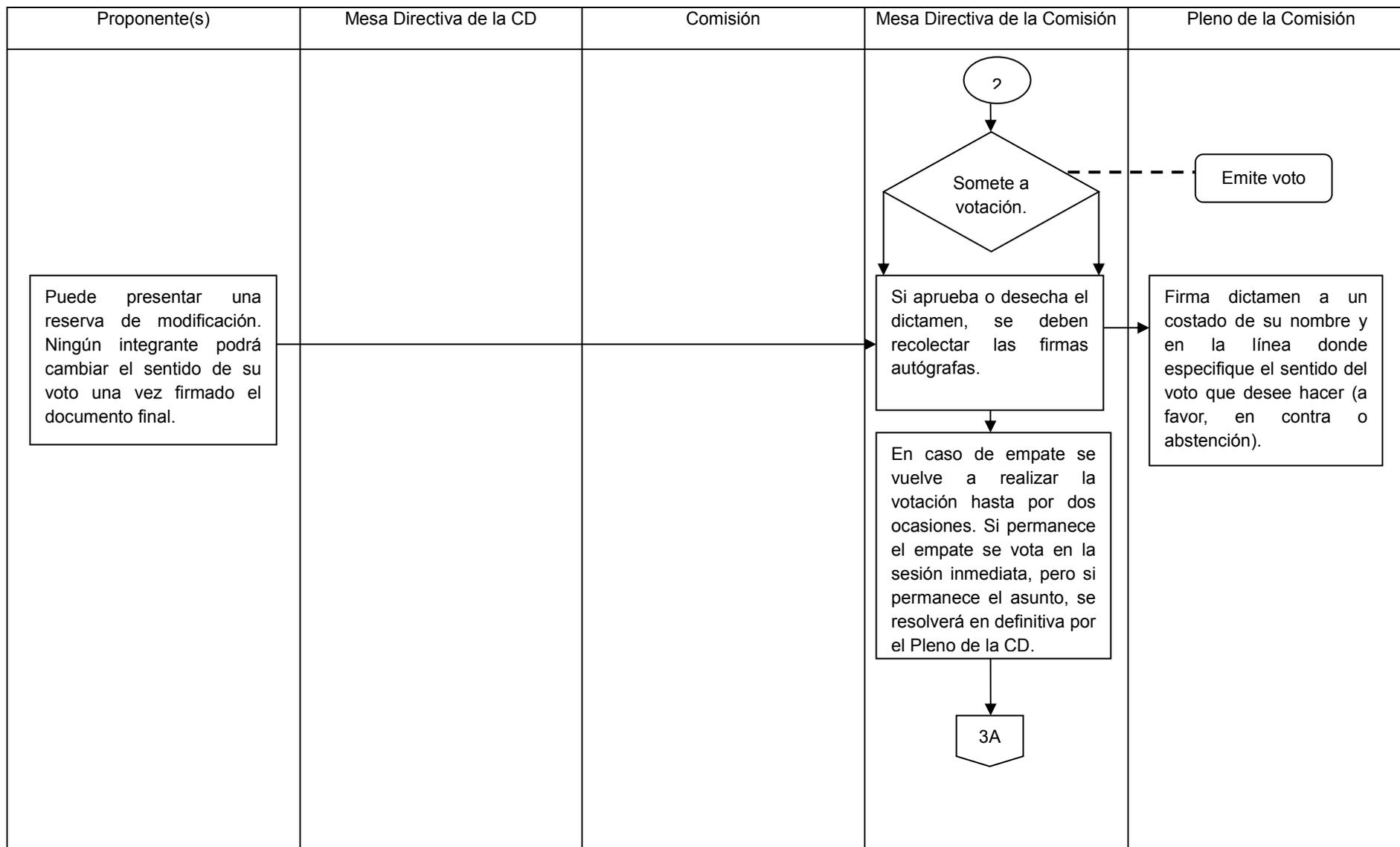
Dichas propuestas no solo pretenden mejorar el quehacer parlamentario de manera superficial, sino que tienen como objetivo principal la transformación de las comisiones legislativas a través de un cambio real de manera legal, administrativa y cultural con el fin último de fortalecer a la Cámara de Diputados por medio de la reestructuración de sus principales órganos de apoyo.

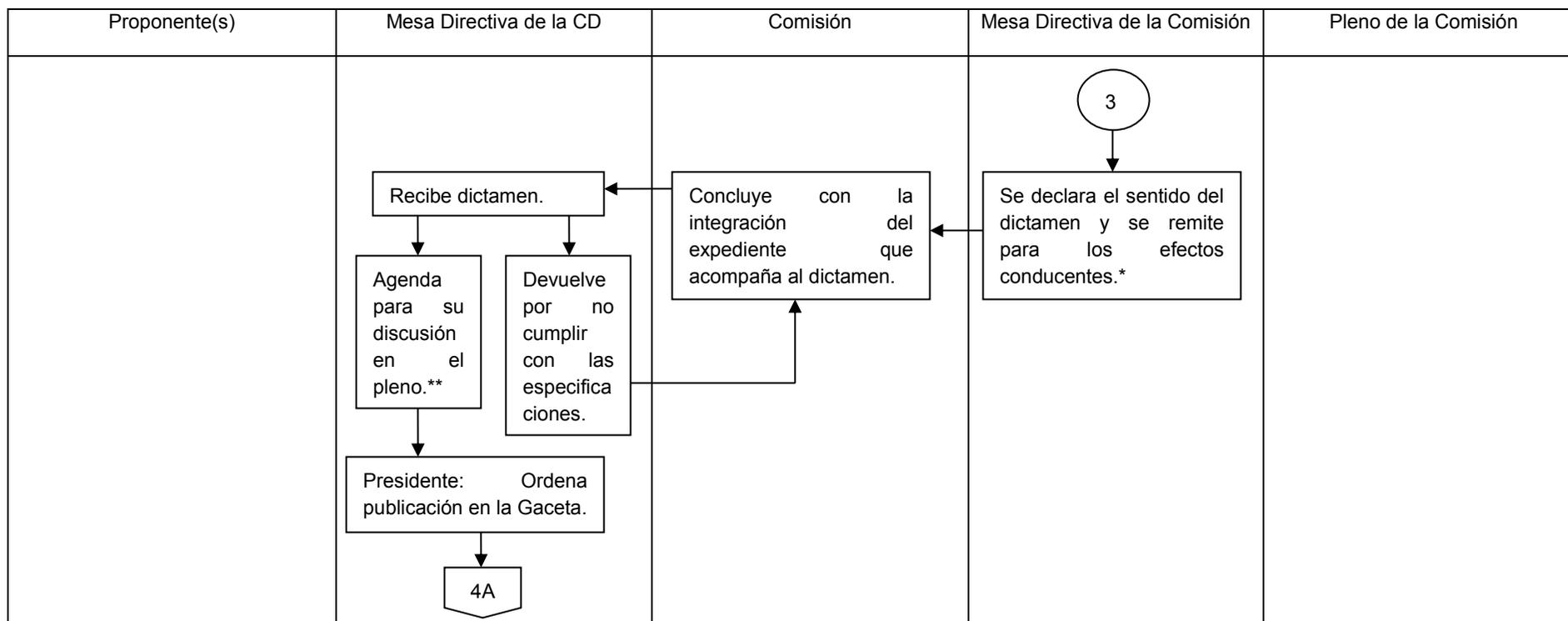
ANEXOS

Procedimiento 1.3 Dictamen Legislativo









*Los dictámenes que resuelvan proposiciones con punto de acuerdo en sentido negativo pasan a Mesa Directiva únicamente para archivo y conclusión. En todos los dictámenes de proposiciones la comisión está obligada a informar sobre la determinación al proponente.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- Béjar Algazi, Luisa (coord.), Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones, México, FCPYS-UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa, México 2009
- Berlín Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario, Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México 1993
- Cepeda, Juan Antonio, La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnostico de un Camino hacia la Consolidación Democrática, Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México 2004
- César Enrique Romero, Enciclopedia Jurídica Omeba, t. III, Buenos Aires, Driskill, 1985
- Blanco Herranz, F.J. Notas sobre el proceso de reforma emprendidos en las Administraciones de los parlamentos autonómicos, Anuario de Derecho Parlamentario, No. 13, España 2002
- Carlos Ugalde Luis, Desempeño Legislativo en México, El Congreso Mexicano después de la Alternancia, Fundar México 2003
- Cesar, María Amparo, Marvan, Ignacio y Puente Khemvirig, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo” en Merino, Mauricio, López Aillón, Sergio, y Cejudo Guillermo, La Estructura de la Rendición de cuentas en México, México: CIDE /UNAM, 2010
- Espinoza Toledo Ricardo, Weldon Jeffrey, Para que sirve el poder legislativo, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2007
- Guillem Carrau Javier, La planificación y la evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria, Planificación y Evaluación Parlamentaria, núm. 22, España
- López Guzmán, Cuauhtémoc, Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California, Estudios Fronterizos, julio-diciembre, año/vol. 3, número 00, Universidad Autónoma de Baja California Mexicali, México

- Lozano Miralles, Jorge, La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, España, 2006
- Mondragón Pérez Angelica Rocío, ¿Qué son los indicadores?, Cultura Estadística y Geografía, Revista de información y análisis núm. 19, México 2002
- Muro Ruiz Elíseos, Origen y evolución de Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 286, México 2006
- Sirvent, Gutierrez Consuelo, Sistema Presidencial y Sistema Parlamentario, Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Serie Roja, Temas Parlamentarios, núm. N° 45, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios de imprenta, Septiembre de 2009
- Uvalle Berrones, Ricardo, El Control y la Evaluación de la Administración Pública, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año/vol. XLVI, número 192, UNAM, México Distrito Federal, 2006

MESOGRAFÍA

- Cámara de Diputados:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/001_ordinarias/014_educacion_publica_y_servicios_educativos/04_programas_de_trabajo/01_primer_ano_de_ejercicio_junio_2012
www3.diputados.gob.mx/cámara/002_informacion_parlamentaria/f_actas_de_las_comisiones
- Desempeño Legislativo, Diputados de escasa calidad,
<http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Publicaciones/PDF/Desempe%F1o%20legislativo.pdf>
- Pérez Ma. Amparo, ¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.,
www.cide.edu/.../Camara_Diputados_MA_AMPARO_CASAR.pdf, México 2011

- Sistema de Información Legislativa
[http://sitl.diputados.gob.mx/LXI leg/plantilla integrantes de comisionlxi.php?comt=18](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/plantilla_integrantes_de_comisionlxi.php?comt=18)
- Tudela Arana, José, La Administración Parlamentaria en la encrucijada de la renovación, La Administración Parlamentaria, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 23,
<http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1260974741695/AnuarioDerecho.html?lang=es> ES, España 2010

LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Reglamento Interno de Cámara de Diputados,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/RICD.pdf>
- Diario Oficial de la Federación
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados