



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS:  
LA EXPERIENCIA DE LA LXI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
(2009-2012)**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
**MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

PRESENTA:  
**OMAR BÁEZ CABALLERO**

TUTORA:  
**DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F., FEBRERO, 2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	9
CAPÍTULO 1. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO: ELEMENTOS CONCEPTUALES.....	19
1.1. Preocupación política constante .....	21
1.1.1. La vía liberal: el equilibrio y la contención entre poderes .....	22
1.1.2. La vía democrática: el empuje ciudadano .....	24
1.1.3. La persistencia del dilema representativo .....	26
1.2. Uso y desarrollo contemporáneo .....	30
1.2.1. Virtud y mecanismo .....	32
1.2.2. Definiciones.....	34
1.2.3. Dimensiones, sujetos e instrumentos.....	36
1.2.4. Los <i>pilares</i> de la rendición de cuentas .....	39
1.2.5. Tipos de responsabilidad.....	41
Conclusiones preliminares .....	42
CAPÍTULO 2. EL CAMINO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO MEXICANO .....	45
2.1. Rendición de cuentas en México: el pasado .....	46
2.1.1. El desequilibrio durante el régimen pos-revolucionario .....	47
2.1.2. Los anclajes del presidencialismo mexicano .....	49
2.1.3. Elecciones: el PRI y los demás.....	50
2.1.4. La no-reelección inmediata de los legisladores .....	52
2.1.5. Presidencialismo exacerbado y la (no) rendición de cuentas .....	54
2.2. El cambio democrático en el Congreso.....	56
2.2.1. La oposición a escena: 1963-1987.....	57
2.2.2. La oposición <i>in crescendo</i> : 1988-1996.....	59
2.2.3. Legislaturas sin mayorías: 1997-2015.....	64
2.3. El estado actual de la rendición de cuentas en México.....	66
2.3.1. Dimensión electoral .....	68
2.3.2. Dimensión social .....	68
2.3.3. Balance de poderes.....	71
2.3.4. Controles asignados.....	72
Conclusiones preliminares .....	72
CAPÍTULO 3. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO: UN MODELO ANALÍTICO .....	75
3.1. Postulados y dimensiones.....	76
3.2. La conexión electoral .....	77
3.2.1. El lugar de los partidos .....	78
3.2.2. Otros principales.....	79
3.2.3. El entramado político-institucional mexicano.....	80
3.3. La dimensión social.....	81

3.3.1. Justificación.....	81
3.3.2. Transparencia y acceso a la información pública.....	82
3.3.3. Sanciones.....	83
3.3.4. El paso por los medios de comunicación.....	83
3.4. Balance de poderes.....	85
3.4.1. Veto presidencial.....	86
3.4.2. Acciones de inconstitucionalidad.....	87
3.4.3. Controversias constitucionales.....	88
3.4.4. El juicio de amparo.....	89
3.5. Controles internos y asignados.....	90
3.5.1. Organización legislativa.....	90
3.5.2. Marco normativo.....	92
3.5.3. Autorregulación legislativa.....	93
3.5.4. Fiscalización.....	94
3.5.5. <i>Fuero</i> legislativo.....	94
3.5.6. Juicios de procedencia y político.....	95
Conclusiones preliminares.....	96
CAPÍTULO 4. LXI LEGISLATURA: DIMENSIÓN ELECTORAL.....	99
4.1. Proceso electoral federal 2008-2009.....	100
4.2. Información sobre el legislador y la no-reelección.....	101
4.3. Procesos de selección y designación de candidaturas.....	105
4.4. Ofertas y campañas.....	110
4.5. Resultados.....	113
Conclusiones preliminares.....	116
CAPÍTULO 5. LXI LEGISLATURA: DIMENSIÓN SOCIAL.....	121
5.1. Transparencia legislativa.....	121
5.1.1. Marco normativo.....	122
5.1.2. Acceso a información de labores sustantivas.....	124
5.1.3. Acceso a información sobre presupuesto y gestión administrativa.....	125
5.1.4. Información sobre atención y participación ciudadana.....	126
5.1.5. Balance general del acceso a la información.....	127
5.2. Debate público en torno a la Legislatura.....	128
5.2.1. La reprobación ciudadana en encuestas.....	128
5.2.2. Los medios de comunicación ante la Legislatura.....	130
5.2.3. La actividad de la sociedad organizada.....	132
5.2.4. El periplo de la reforma política.....	133
5.2.5. Designación de consejeros del IFE.....	135
5.2.6. La puja presupuestal.....	137
5.2.7. Ley de Seguridad Nacional.....	139
5.2.8. Ley de Víctimas.....	140
Conclusiones preliminares.....	141

CAPÍTULO 6. BALANCE ENTRE PODERES DURANTE LA LXI LEGISLATURA.....	143
6.1. Veto presidencial.....	143
6.1.1. Veto a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	144
6.1.2. Veto a la Ley de Víctimas.....	145
6.2. La experiencia en acciones de inconstitucionalidad.....	147
6.3. La experiencia en controversias constitucionales .....	151
Controversia por la Ley de Víctimas.....	155
6.4. Los juicios de amparo .....	159
Conclusiones preliminares .....	160
CAPÍTULO 7. CONTROLES INTERNOS-ASIGNADOS EN LA LXI LEGISLATURA.....	161
7.1. Acomodo interno .....	161
7.1.1. Mesa directiva y Junta de Coordinación.....	161
7.1.2. Reparto de comisiones.....	163
7.1.3. El peso de los coordinadores .....	165
7.2. Opacidad en manejo de recursos .....	167
7.3. Fiscalización <i>a ciegas</i> .....	170
7.4. Frenos para la transparencia y el acceso a la información .....	171
7.5. Sanciones escasas .....	173
7.6. Juicios de desafuero y político .....	174
7.7. Godoy: ¿el narco en la Legislatura?.....	176
Conclusiones preliminares .....	178
CONCLUSIONES FINALES .....	179
Dimensión electoral.....	179
Dimensión social.....	183
Balance de poderes .....	184
Controles internos-asignados.....	185
Presente y futuro de la rendición de cuentas en el Congreso .....	186
MATERIAL DOCUMENTAL CONSULTADO.....	189

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Principios y variaciones en el gobierno representativo.....	26
Cuadro 2. Etapas globales de la infraestructura ética de la administración pública.....	31
Cuadro 3. Dos acepciones de rendición de cuentas .....	34
Cuadro 4. Curules del PRI en la Cámara de Diputados-Cambio político-legislativo clave.....	64
Cuadro 5. Conformación inicial del Congreso de la Unión, 1997-2015.....	65
Cuadro 6. Organización y funcionamiento constitucional del Poder Legislativo Mexicano .....	92
Cuadro 7. Ordenamientos en torno al Poder Legislativo Mexicano .....	93
Cuadro 8. Modelo de rendición de cuentas en el Congreso .....	97
Cuadro 9. Calendario electoral 2009 .....	101
Cuadro 10. Candidaturas a diputados federales en el proceso 2008-2009 (por ambos principios: MR y RP) .....	106
Cuadro 11. Proceso electoral federal 2008-2009. Plataforma de los partidos políticos .....	111
Cuadro 12. Participación / abstencionismo en elecciones federales intermedias (1991-2009) .....	114
Cuadro 13. Composición por tipo de elección y grupo parlamentario. LXI Legislatura .....	115
Cuadro 14. Conformación de la Cámara de Diputados: LX y LXI Legislaturas.....	116
Cuadro 15. Evolución de calificación promedio-Consulta Mitofsky 2004-2011 .....	128
Cuadro 16. Vetos presidenciales LXI y LX Legislaturas .....	144
Cuadro 17. Acciones de inconstitucionalidad (1995-2012).....	147
Cuadro 18. Acciones de inconstitucionalidad contra la Legislaturas (1995-2012).....	148
Cuadro 19. Sentencias de acciones de inconstitucionalidad relativas al Congreso de la Unión (1995-2012) .....	148
Cuadro 20. Controversias constitucionales: ingresos y egresos (1995-2009) .....	151
Cuadro 21. Controversias constitucionales: entidades federativas del demandado legitimados (1995-2009) .....	152
Cuadro 22. Sentencias en controversias constitucionales relativas al Congreso de la Unión (1995-2012)....	153
Cuadro 23. Mesa Directiva. Presidencia .....	162
Cuadro 24. Junta de Coordinación Política. Presidencia .....	162
Cuadro 25. LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. Reparto de Comisiones Ordinarias .....	164
Cuadro 26. Juicios políticos y declaraciones de procedencia .....	175
Gráfico 1. Rendición de cuentas en democracia: tipos, instrumentos y sujetos .....	39
Gráfico 2. Rendición de cuentas: pilares analíticos .....	40
Gráfico 3. Sistema de rendición de cuentas en el Congreso .....	76
Gráfica 4. Resultados electorales federales. Votos por partido y coaliciones (2009).....	114

*A Verónica*





## INTRODUCCIÓN

*Pero les aseguro que en el día del Juicio, los hombres rendirán cuenta de toda palabra vana que hayan pronunciado.*

SAN MATEO, 12:36

La rendición de cuentas se encuentra en boca de gobernantes, legisladores, empresarios, periodistas, estudiosos, ciudadanos de a pie... De manera extendida, teóricos —y retóricos— la asumen como un elemento clave para la buena marcha de un régimen político, la observancia de los intereses de la ciudadanía por parte de sus representantes, el abatimiento de la corrupción, la mejora en la prestación de los servicios públicos, entre otras virtudes.

Puede afirmarse que es uno de los temas clave en la etapa pos-transición. Luego de que el debate académico y político en buena parte de América Latina se centrara básicamente en el paso de un régimen autoritario a uno democrático, y en las tareas necesarias para su consolidación, se ha puesto el ojo en la *calidad* del régimen y en el desempeño de los representantes electos. (Mainwaring, 2003: 4) Marcadamente después de la *tercera ola democratizadora* (Huntington, 1991), un número importante de estudiosos latinoamericanos ponen atención en una materia que se formula con facilidad, pero encierra complejidades mayúsculas: buen gobierno y buenos gobernantes. Al asumir que las elecciones competitivas y el equilibrio de poderes son elementos primarios, aunque insuficientes, de una democracia, rendición de cuentas y gobernabilidad se erigen como inquietudes sobresalientes en los análisis académicos de las “nuevas democracias” latinoamericanas, sobre todo enfocados a la “tensión potencial que plantea la necesidad de controlar el poder político, por una parte, y la de contar con un gobierno efectivo, por la otra.” (Carrillo Flórez, 2006: 131)

Rendir cuentas supone la existencia de un vínculo entre la forma de acceso al poder y la forma de ejercer el poder. Es probable que la construcción de esa *liga democrática*, como señala el investigador John Ackerman, sea uno de los mayores pendientes en Latinoamérica y, desde luego, en México. (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011)

En nuestro país, como en otras partes del mundo, el establecimiento de prácticas, normas e instituciones “efectivas” en la materia representa una aspiración compartida entre un creciente sector de ciudadanos, académicos y observadores de la cosa pública. (López Ayllón, et al. 2011) No puede perderse de vista que, junto al acceso a la información y la transparencia del poder público, la rendición de cuentas es una asignatura de tratamiento relativamente reciente por estos lares. El tópico no estaba entre las prioridades de los gobiernos posrevolucionarios ni resultó una exigencia de la sociedad sino hasta el

advenimiento de la competencia electoral, la alternancia en el ejercicio del poder público y la forja de un régimen democrático. Así, por mencionar un aspecto cardinal, el derecho a la información estaba contemplado en nuestra Carta Magna desde los tiempos de la reforma política de 1977, pero la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAI) entró en vigor hace poco más de diez años, el 12 de junio de 2002, para ser exactos.

Abordar la temática luce, en sí mismo, como un avance político, al menos si se considera que supone expandir los horizontes de la democracia nacional más allá de lo electoral, aunque no sustrae la importancia del sufragio. A principios de este siglo, un notable periodista lo decía así: “Si los mexicanos ganaron el derecho de designar sin trabas a sus autoridades y representantes, igualmente lo tienen para conocer su desempeño, no solo a través de la rendición de cuentas sino también en su exposición permanente al escrutinio público.”(Granados Chapa, 2003)

*Lato sensu*, la rendición de cuentas puede asimilarse como un concepto que expresa una preocupación democrática por los controles y contrapesos, por la supervisión y la regulación del ejercicio del poder. (Schedler, 2004) Bajo ese entendimiento, el de los controles y contrapesos democráticos, esta investigación realiza un diagnóstico de la rendición de cuentas por parte de la Cámara de Diputados y de sus integrantes, con el objetivo de sopesar sus efectos tanto al interior del Congreso como en el régimen democrático todo.

Con el tránsito paulatino a la democracia —iniciado a finales de la década de los setenta del siglo pasado— la actividad y el estudio del Poder Legislativo recupera relieve e interés. Pero sobre todo desde 1997, cuando la institución renueva su influencia en el desarrollo de la política nacional, los estudios a su alrededor tienen un renacimiento sobresaliente. Hoy, a más de quince años de la primera legislatura sin mayoría absoluta de ningún partido en la Cámara de Diputados, existe una cauda importante de investigaciones legislativas, elaboradas desde múltiples ramas de las ciencias: política, jurídica, sociológica, económica, etcétera. Quizá no podría ser distinto ante la progresiva trascendencia del Congreso de la Unión como foro de la vida pública nacional, como guardián de la acción de gobierno y como motor del cambio político.

El escrutinio de la actividad legislativa es una tarea indispensable para entender el desarrollo democrático de México. Afortunadamente, dicha actividad se realiza prácticamente sin descanso en los medios de comunicación; en la opinión pública se tratan de manera cotidiana los entretelones de una reforma o nueva ley de trascendencia, lo mismo que los esfuerzos de diputados y senadores por continuar su carrera política, los incontables pendientes en la agenda del Congreso y los siempre caros privilegios de los legisladores. Sin embargo, el estudio sistemático de la rendición de cuentas en el Congreso —y en el país todo— es relativamente novedoso y se encuentra en expansión. A pesar del camino andado, todavía quedan zonas por explorar, desde la ciencia política, en torno al desarrollo del Congreso y el desempeño de sus integrantes. A la fecha,

son relativamente conocidos los siguientes trabajos en torno al tema: a) el de María Amparo Casar sobre el uso y gestión de los recursos del erario puestos a disposición de la Cámara de Diputados (Casar, 2011a); b) el texto donde, además de la propia investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), participan su colega Ignacio Marván y Khemvirg Puente, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. En dicha investigación se encuentra un buen marco analítico y se pone énfasis en la rendición de cuentas horizontal, en sus dos modalidades, balance entre poderes y controles internos-asignados. (Casar, Marván y Puente, 2010a); y c) los reportes predominantemente cuantitativos, y con menor sostén teórico, realizados por la empresa dirigida por Luis Carlos Ugalde, ex presidente consejero del Instituto Federal Electoral. (Integralia, 2012)

Con el objetivo de abonar a esa parcela de conocimiento, este estudio plantea la siguiente interrogante: ¿a quién, de qué, mediante qué procesos, bajo qué criterios y con qué efectos rinden cuentas la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y sus miembros?

La larga pregunta, cabe señalarlo, asume las características básicas de lo que Jerry L. Mashaw (2008: 122) llama un “régimen de rendición de cuentas”. Según el autor, en cualquier relación de rendición de cuentas se deben especificar por lo menos seis cuestiones importantes: “*Quién* es el responsable o debe rendir cuentas y *ante quién*; *de qué* son responsables cuando son llamados a dar cuentas; *mediante qué procesos* se puede asegurar que rindan cuentas; *qué criterios* se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y cuáles son los *efectos* potenciales para saber que esos estándares se han violado.” (Cursivas en el original). Con esa guía, prosigue el profesor de la Escuela de Derecho de Yale, “podemos no solo evaluar la capacidad potencial de algún régimen en particular que satisfaga nuestras demandas y aspiraciones, sino también lo podemos comparar con otros regímenes, evaluar sus capacidades diferenciales y tal vez articular híbridos que se aproximen a los diseños institucionales óptimos.” (Ibídem)

Por su naturaleza, este esfuerzo se inscribe en la corriente de estudios sobre la democracia y sus instituciones. De acuerdo con Clauss Offe (2006: 10) y su análisis sobre el “nuevo institucionalismo”, las instituciones son asimiladas como “sistemas de reglas que aplican al futuro comportamiento de los actores, que constituyen actores y pro/prescriben su forma y su modo de acción.” Es decir, las organizaciones marcan la pauta de manera determinante para los miembros de una comunidad dada. Un régimen democrático se define, en buena medida, por el conjunto de instituciones, mecanismos y prácticas que ordenan la distribución del poder, la atribución de responsabilidades, la competencia política y la convivencia social: “Lo que hace a las democracias sustentables, dado el contexto de condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño.” (Przeworski, 1998: 157)

La discusión sobre el ejercicio de la representación política se respira en aire. Así que no extraña que, en tiempos recientes, muchos de los

cuestionamientos dirigidos a los miembros del Congreso de la Unión —realizadas desde la academia, los medios de información, la sociedad civil— apunten hacia el escaso contenido democrático en el desempeño de sus funciones en diversos planos: manejo presupuestal, ejercicio del gasto y dotación de prerrogativas internas (Casar, 2011a); cumplimiento de las responsabilidades en materia legislativa (Merino, 2011); mecanismos de control y eventual sanción por el uso de sus facultades (Pardinas, 2011); estado de la transparencia y acceso a la información pública en ambas cámaras del Congreso (Mora-Donatto; en Pacheco, 2009), representación efectiva de la ciudadanía. (Aziz Nassif, 2009)

Para ponerlo distinto: existe la noción extendida y dispersa de que la estructura político-institucional para la rendición de cuentas por parte de la Cámara de Diputados y sus miembros es disfuncional para promover e incentivar comportamientos responsables de los legisladores frente a la ciudadanía; y que los diputados, en esta perspectiva, realizan sus labores de cara a sus partidos, en desmedro del régimen democrático todo. Este trabajo examina a fondo y sistemáticamente dicha aseveración.

Conforme a su corte académico, exploratorio y todavía formativo, el estudio avanza desde el nivel teórico hasta el práctico. En el CAPÍTULO 1 se delinearán los fundamentos, alcances y límites conceptuales de la rendición de cuentas, así como los mecanismos jurídico-institucionales que lo componen. En la definición de nuestro concepto-eje existe una enorme polisemia. Por tanto, antes de explorar el estado actual de la rendición de cuentas en el Congreso mexicano se precisan la noción y sus alcances. Desde la teoría de la representación liberal-democrática se postula un *axioma* claro: como institución central de un Estado democrático de derecho, el órgano legislativo se encuentra obligado a rendir cuentas. Bajo el entendido de que el vigilante necesita ser vigilado; el poder de control gubernamental por antonomasia, el Legislativo, debe observar medidas que permitan el escrutinio público y la eventual sanción de sus labores por parte de la ciudadanía y de otros entes estatales.<sup>1</sup>

El escrutinio, la vigilancia, el ánimo de control hacia los detentores del poder público se encuentra en la base del gobierno representativo. Más aún: el énfasis contemporáneo por la rendición de cuentas muy probablemente exprese una lucha perenne por redefinir los límites y alcances del poder público. La preocupación por los controles y contrapesos, por la supervisión y restricción del poder, es una condición bien instalada en el horizonte político de las democracias contemporáneas, tanto que, a decir de un estudioso, estamos inmersos en la *Era de la Rendición de Cuentas*. (Dubnick, 2007)

La noción florece abundantemente en la ciencia política anglosajona de las últimas décadas: *accountability* es el vocablo clave en su *lingua franca*. Más allá

---

1. Aquí se usan “Congreso” y “Poder Legislativo” de manera indistinta. Aunque diferentes, cabe recordar que en los sistemas presidenciales ambos apelativos son usados en forma similar. (Pedroza de la Llave, 2000)

de algunos problemas de “importación”, como el traslado al español, es un concepto teórica e institucionalmente compuesto. En vías de dar cauce a esa complejidad, algunos estudiosos han segmentado sus distintas dimensiones analíticas. Aunque no le faltan críticos —sobre todo por su partición espacial—, la distinción *vertical* y *horizontal*, introducida por Guillermo O’ Donnell, ofrece una forma sencilla para ordenar conceptualmente la materia. Siguiendo al argentino, se ha dicho que ambos aspectos tienen un corte adicional: el primero se divide en *electoral* y *social*; el segundo, en *balance de poderes* y *controles asignados*. Teóricamente, se dice que las dos primeras son “verticales” puesto que implica una relación entre actores desiguales, entre agentes (representantes) y principales (ciudadanos, partidos y otros actores); mientras que las dos últimas son “horizontales”, ya que implica una relación entre los mismos poderes e instituciones estatales, que se controlan mutuamente. (O’Donnell, 2004; Schedler, 2004)

Tras ubicar las coordenadas teóricas, en el CAPÍTULO 2 se recorre el camino histórico: el Legislativo es un poder inserto en dinámicas democráticas relativamente novedosas, bajo condiciones de pluralidad partidaria, sin mayorías y con intensa actividad, emplazado como nunca antes a rendir cuentas de sus actos.

El estudio de los controles y contrapesos del poder político es más viejo que el país, al menos si consideramos que la Constitución de Cádiz (1812), antecedente directo del constitucionalismo independiente, contenía los principios de la soberanía nacional y la división de poderes. Pero en el México moderno, que emerge después de la gesta maderista y de la revolución armada, la fuerza predominante del Ejecutivo propició el avasallamiento de los poderes Judicial y Legislativo. En los días del presidencialismo exacerbado, cada seis años el presidente en turno no solo asumía un cargo sino un poder altamente concentrado en el que la división de poderes salía sobrando. Pero el restablecimiento del equilibrio y la división de poderes, la apertura del sistema de partido dominante, el fin del presidencialismo y el cambio en materia de rendición de cuentas son procesos que arrancan al menos desde la década de los sesenta del siglo pasado.

Existen varios hitos significativos para observar el avance democrático en el Congreso de la Unión: 1963, con los diputados de partido; 1977, la introducción del sistema mixto de representación proporcional y la apertura partidista; 1988, la pérdida priista de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Pero el cambio se materializa con toda claridad en 1997, cuando, por primera vez en la historia, el partido del presidente pierde la mayoría simple, es decir, la posibilidad de aprobar por sí mismo reformas y/o nuevas leyes.

El cambio es fundamental, quizá el más significativo de la transición de México hacia la democracia, porque el Ejecutivo y el PRI perdieron el monopolio en una de las Cámaras del Congreso de la Unión, justo aquella que tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, a

partir de entonces se abre la posibilidad de que el Congreso realice dos de las tareas por años permanecieron pendientes: legislar con autonomía y controlar los actos del Ejecutivo. Y el cambio sería todavía más radical el año 2000, cuando el candidato de la alianza PAN-PVEM, Vicente Fox Quesada, gana la elección presidencial con el 42% de los votos, con lo que abre paso a la primera alternancia en la Presidencia de la República en más de setenta años. Pero el primer presidente no-priista no tendría mayoría de su partido en ninguna de las dos cámaras del Congreso de la Unión —en 1997 Ernesto Zedillo mantuvo el respaldo de la mayoría priista en el Senado.

Las elecciones se convirtieron en el asidero de la metamorfosis de nuestro país hacia la democracia. Un estudioso resume en una *nuez* el proceso: “transición votada”. (Merino, 2003) Lo más sobresaliente y visible del cambio democrático en México pasa por el elemento básico de inspección de la sociedad hacia sus gobernantes: elecciones competidas y libres.

El cambio político en nuestro país avanza en los rieles de elecciones verificables y organizadas por un órgano constitucional autónomo (IFE), arbitradas y vigiladas por una institución independiente del Ejecutivo (TEPJF); con alternancia partidaria en la Presidencia de la República, en gobiernos estatales y municipales. Pero no sólo eso —que ya es bastante— sino que se disparan otras dinámicas en materia de rendición de cuentas: a) los poderes Legislativo y Judicial se *liberan* del despotismo presidencial y se vive auténtica división de poderes; b) se emprenden esfuerzos para la creación de órganos constitucionales autónomos y actuantes; además de los electorales, CNDH, BANXICO, IFAI, etcétera; y c) el florecimiento de una prensa abierta, opinión pública plural y creciente activismo por parte de la ciudadanía.

Luego de ubicar históricamente nuestro objeto de estudio, en el CAPÍTULO 3 se establece el *modelo* analítico y las consideraciones generales para el estudio de la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En consonancia con la estructura de rendición de cuentas de los regímenes democráticos, se asume que el *sistema* de rendición de cuentas legislativo tiene cuatro grandes *dimensiones* analíticas: electoral, social, balance de poderes y controles asignados-internos. Conforme a ese marco, en este estudio se presta atención a una amplia gama de instituciones, normas y procesos políticos: elecciones y el ejercicio ciudadano de derechos políticos; opinión pública y movimientos de la sociedad organizada; relación entre poderes; intervención de órganos de control de la misma Cámara de Diputados y de otros entes estatales. Respecto a las *dimensiones* cabe considerar que:

- ⊗ El arreglo electoral es clave para la conformación del Congreso mismo; para sancionar o premiar en las urnas a los diputados —aunque en el caso mexicano se dirige exclusivamente a los partidos, por lo no-reelección sucesiva—; para reconocer los incentivos que tienen los legisladores para conducir sus relaciones con partidos, ciudadanos y otros actores con influencia en sus trayectorias políticas; y para la activación de otros controles, como los

que forman parte del balance entre poderes —en especial la relación Ejecutivo-Legislativo.

- ⊗ El acceso a la información y la publicidad de las decisiones legislativas son elementos necesarios para el ejercicio de la libertad ciudadana de expresión y para la formación de la opinión pública. Con esa base, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, los grupos de interés y, en general, la ciudadanía activa, analizan, critican y evalúan el desempeño del Legislativo.
- ⊗ La existencia de pesos y contrapesos resulta toral para evitar abusos de poder y desvíos en el ejercicio del cargo público. Así, en los sistemas presidencialistas como el nuestro habitualmente se prevé, por un lado, que el Ejecutivo ejerza un control rutinario del Legislativo a través del *derecho de veto*, entendido como la capacidad para hacer observaciones a proyectos de ley que envíe el Congreso. Por el otro, el Judicial es el *árbitro* de las disputas entre poderes y entre distintos ámbitos de gobierno, a través de la resolución de las controversias constitucionales. Al tiempo, interpreta y controla la constitucionalidad de los actos y decisiones de los poderes del Estado a través de la demanda de acción de inconstitucionalidad. En México, en particular, también el juicio de amparo significa un control hacia las decisiones legislativas.
- ⊗ Con los controles internos-asignados —habitualmente los poderes legislativos gozan de autorregulación— se logra establecer las responsabilidades legales de los congresistas (en lo individual) y de los órganos parlamentarios (en lo colectivo); marcar las pautas del ejercicio y de la vigilancia de los recursos materiales asignados al órgano parlamentario y a los legisladores; delimitar los espacios camerales de la transparencia y el acceso a la información pública; y señalar las vías para la aplicación de sanciones en caso de trasgresiones administrativas, legales y políticas (fuero, juicios político y de procedencia).

Después de la elaboración del *modelo* analítico, en los CAPÍTULOS 4, 5, 6 y 7 se estudia pormenorizadamente la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados —un capítulo por cada una de las cuatro grandes dimensiones descritas—, con base en datos y registros de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión (2009-2012).

El lector encontrará que los resultados de la investigación admiten lecturas diversas, pero quizá el más duradero de los hallazgos es el siguiente: contra aquellos que postulan que ni la Cámara ni los diputados rinden cuentas —en tono de reclamo, sorna o indiferencia—, es visible que las variables y los actores que participan en la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados federal se han multiplicado con el tránsito del país hacia la democracia, así como la complejidad derivada de la interdependencia entre ellos: 1) un sistema electoral esencialmente competido y nivelado y un pluralismo partidario consistente; 2) la existencia de una opinión pública activa, con una intervención gradual por parte



de organizaciones civiles, movimientos sociales, esferas académicas y grupos de interés y de presión; 3) la actuación de las tres ramas de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y 4) un amplio marco legal interno, así como regulación legislativa por parte de instituciones con algunas dosis de autonomía en las materias electoral, acceso a la información y fiscalización.

Pero los avances lucen insuficientes. La ciudadanía activa y participativa, la sociedad organizada y la opinión pública en general realizan un escrutinio progresivo de las labores de la Cámara de Diputados, al tiempo que airadamente se reclaman mayores dosis de transparencia, combate a la corrupción, ética en el desempeño del cargo y rendición de cuentas. Exigencias que no sustituyen ni se contraponen al control habitual de las decisiones legislativas que ejercen los poderes Ejecutivo y Judicial. No obstante, el ciudadano no puede castigar o premiar a sus representantes en las urnas. Sin reelección legislativa inmediata, únicamente dirige sus votos hacia los partidos, es decir, tiene apenas un mecanismo sancionatorio indirecto y colectivo. La reelección inmediata no es la panacea para la rendición de cuentas pero probablemente equilibraría o moderaría la influencia de las dirigencias partidistas en la renovación del Congreso, la cual se refuerza aún más con la enorme centralización encontrada en la designación de las candidaturas legislativas. Pero el punto más *flaco* de la rendición de cuentas se encuentra en lo relativo a los controles internos-asignados, lo cual es particularmente reprobable, porque el Congreso goza de autorregulación. El marco reglamentario de la Cámara de Diputados es laxo, incluso se trastoca por acuerdos coyunturales y no se cumplen ni siquiera con los mínimos legalmente establecidos en lo relativo al acceso a la información y el manejo presupuestario, al tiempo que instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no cuentan con facultades suficientes para controlar y eventualmente sancionar las desviaciones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Antes de entrar de lleno en materia, me gustaría señalar que esta investigación es resultado de un amplio apoyo: a lo largo de los cuatro semestres del programa académico recibí los comentarios de mis profesores y compañeros estudiantes de maestría y doctorado; las observaciones del conductor del seminario de investigación, José Woldenberg; las anotaciones en los coloquios por parte de Khemvirg Puente; y, desde luego, las pláticas e intercambios a lo largo de todo el proceso con la doctora Luisa Béjar. A todos ellos debo gratitud y afecto.

Todo fue posible gracias a la oportunidad que se me dio en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (FCPS-UNAM), así como la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

También fue relevante para la realización de este proyecto el aliento y la comprensión encontrada en Grupo Consultor Interdisciplinario (GCI), sociedad civil donde también me he formado y que es dirigida por Alfonso Zárate Flores, quien

ha confiado en mí. Además, me siento afortunado por algunos soportes técnicos de Eduardo Camacho, así como las anotaciones, comentarios y reflexiones del “colega” Cosme Ornelas Mendoza y de mi tío Luis Hernández.

Por último, queda advertir al lector que este trabajo quedó concluido y obtuvo la totalidad de votos del jurado académico en mayo de 2013. Sin embargo, un insalvable error técnico-administrativo retrasó su presentación formal y su réplica en el examen oral correspondiente. Dada la dinámica política del país, es probable que algunas de sus partes parezcan rebasadas o lejanas al arranque de febrero de 2014. Pero, en aras de mayor fidelidad a lo revisado por los miembros del jurado, decidí conservar el texto en sus términos.



## CAPÍTULO 1. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO: ELEMENTOS CONCEPTUALES

La rendición de cuentas es uno de los anhelos más elevados y extendidos no solo en nuestro país, sino en prácticamente todos los regímenes políticos contemporáneos que se precien democráticos. Por tanto, su presencia en la agenda de gobiernos, de organismos internacionales y, en general, de instituciones públicas es amplia y visible. Sin embargo, todavía es necesario echar luz en torno a su definición, sus alcances conceptuales, su instrumental político-institucional. El mismo traslado al español de *accountability*, el vocablo anglosajón de origen, plantea el primer desafío.

El objetivo de este capítulo es, precisamente, revisar los postulados y mecanismos institucionales previstos desde la teoría para observar, vigilar y, eventualmente, sancionar el desempeño de los representantes populares, particularmente aquellos que conforman los cuerpos legislativos.<sup>2</sup>

La organización legislativa es una de las grandes invenciones modernas para dar contenido y forma a la representación política. Se trata, por decirlo de alguna manera, de uno de los *vehículos* institucionales para transitar por lo que, en principio, lucen como dos *camino*s sociopolíticos distintos, quizá contrapuestos: el democrático y el liberal. Fernando Escalante (1994: 22) lo explica de la siguiente manera: en la tradición democrática, la institución parlamentaria es la solución para mantener la Soberanía Popular “sin el riesgo de los desmanes y veleidades de la multitud”; mientras que, interesada por las garantías de la Libertad, la tradición liberal encuentra en el Parlamento una solución accesible, confiable y capaz de “frenar y moderar los transportes del gobierno”. Acaso teóricamente incompatibles, pero ambos componentes, la soberanía popular y la limitación del poder, fueron institucionalmente asimilados sobre todo en el siglo XIX, el “del parlamentarismo.”

Tan sólidamente se articularon los elementos que el *ensayo* institucional asentado en el siglo XIX —sobre las nociones de la soberanía popular de Rousseau, la división y equilibrio de los tres poderes de Montesquieu, los pesos y contrapesos del poder estatal plasmados en *El Federalista*— se encuentra en el centro de los sistemas políticos de principios del siglo XXI.

El Congreso, el Legislativo o el Parlamento es una institución presente en prácticamente todos los rincones del planeta; incluso en regímenes no democráticos existe formalmente una institución colegiada de la representación nacional —China, por ejemplo, tiene su Asamblea Nacional Popular, con alrededor de 3 mil delegados. Hace algunos años que un estudioso italiano realizó una

---

2. No debe perderse de vista que este es un capítulo introductorio y general. El lector conocedor puede saltarlo sin perder información necesaria para comprender los supuestos detrás de la hipótesis y las derivaciones analíticas que se desprenden del estudio práctico.

afirmación más que vigente: “En una primera aproximación se advierte que la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos revela la presencia de una institución que, aunque denominada de forma diferente según los países (Congreso, Parlamento, Asamblea Nacional, Estados Generales, Consejo, etc.) se ha venido definiendo como parlamento. La ausencia total de un parlamento es hoy más excepcional que su presencia.”(Cotta, 1986: 265)

De manera amplia y genérica, un Parlamento puede definirse como “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un ‘principio representativo’”, que es caracterizada “por la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fines de garantizar la correspondencia con la ‘voluntad popular’”, y es portadora de “una estructura colegial organizada no sobre la base de un principio jerárquico sino, por lo menos en líneas generales, sobre la base de un principio igualitario. Es decir que se trata de una estructura de tipo tendencialmente poli-céntrico.”(Cotta 1982: 1170)

Con base en el derecho y el deber de intervenir en el proceso político, los Congresos tienen atribuciones polivalentes en las democracias contemporáneas: “representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa.” (Berlín Valenzuela, 2006) Pero el vigilante es vigilado: siendo el órgano de control gubernamental por antonomasia, el Legislativo está sujeto también a rendir cuentas en un régimen democrático. Béjar (2006: 26-32) colige que pueden decantarse tres *premisas normativas* sobre la representación parlamentaria en un sentido democrático, a saber:

- a) La obligación de atender la voluntad de los ciudadanos, que pasa por seguir su propia oferta electoral, así como por dar respuesta a las solicitudes, opiniones y preferencias de los gobernados. Aunque esto, cabe aclarar, solo puede tener un carácter flexible y remitir a cuestiones de orden general, sin asumir un orden lineal;
- b) La obligación de corregir o desechar las opiniones contrarias al interés del elector, siempre procediendo con responsabilidad, enterando a los representados de los motivos que avalan su proceder y las razones de la decisión tomada en su nombre; y
- c) La obligación de convocar, informar, explicar y justificar la sustitución de lo mandado. Este es el aspecto donde es posible apreciar la estrecha liga que en la democracia une a la representación con el proceso de rendición de cuentas, porque entraña el deber de informar, explicar y justificar las resoluciones adoptadas y, además, porque el representado tiene la capacidad de eventualmente aplicar sanciones si se conviene que la decisión no fue adecuada.

En vías de asimilar un marco teórico-metodológico para la observancia de la rendición de cuentas en el Congreso, en una primera parte de este capítulo se recorren las tradiciones modernas —de cuño liberal y democrático— en aras de vigilar, equilibrar y contener a los representantes del poder público y, al tiempo, se explora la noción de representación política, que no logra su culminación sino en un ámbito muy particular, el de las democracias liberales occidentales. Concepto amplio, polémico y de larga data en sí mismo, aquí interesa sobre todo como una relación de “responsabilidad” establecida entre representantes y representados, porque es allí donde se asientan los fundamentos de la rendición de cuentas como una pieza central del régimen democrático.

En segundo lugar, se desbroza el concepto de “rendición de cuentas”, sobre todo a partir de las últimas décadas del siglo XX, así como su entrada a la agenda de gobiernos y organizaciones internacionales, en aras de precisar el significado y los contenidos de un concepto tan pretendidamente abarcador: qué es, cómo se define, qué refiere.

### 1.1. PREOCUPACIÓN POLÍTICA CONSTANTE

Una vieja fórmula resuena con fuerza en las democracias contemporáneas: *¿quis custodiet ipsos custodes?* El cuestionamiento parte de un supuesto normativo fundamental: en un Estado democrático de derecho, el ejercicio del poder público debe verificarse, evaluarse y limitarse para evitar su desbordamiento. (Valadés, 2006) La aspiración es añeja como pocas. En el siglo V antes de Cristo, un conocido observador ya hilvana el punto en uno de sus pasajes más conocidos —y controvertidos por causa de su improbable fidelidad—, donde se debate sobre la mejor forma de gobierno:

“Otones solicitaba, en los siguientes términos, que la dirección del Estado se pusiera en manos de todos los persas conjuntamente: ‘Soy partidario de que un solo hombre no llegue a contar en lo sucesivo con un poder absoluto sobre vosotros, pues ello ni es grato ni correcto. (...) De hecho, ¿cómo podría ser algo acertado la monarquía, cuando, sin tener que rendir cuentas, le está permitido hacer lo que quiere? (...) En cambio, el gobierno del pueblo tiene, de entrada, el nombre más hermoso del mundo: *isonomía*; y, por otra parte, no incurre en ninguno de los desafueros que comete el monarca: las magistraturas se desempeñan por sorteo, cada uno rinde cuentas de su cargo y todas las deliberaciones se someten a la comunidad.’”(Heródoto, 2000: 157-159)

El asomo hacia donde se encuentran los anclajes más recónditos del pensamiento occidental sobre el *logos* propio de la política es quizá ineludible, aunque solo a manera de contraste, porque en eso que se conoce como “democracia griega” —un experimento de la Atenas del siglo V a. C.—, era imposible concebir la argumentación y decisión pública de uno a través de otro. Los antiguos no conocían la noción de “representación política”, la cual diferencia, justamente, a la democracia de los modernos de la de los antiguos: gobierno de representantes o autogobierno, democracia indirecta o directa.

La representación política tiene su consolidación en un ámbito muy particular, el de las democracias liberales occidentales. Pero su génesis fue compleja y sus enemigos, considerables. Hace más de dos siglos que Rousseau, en el *Contrato Social*, sostenía que los hombres libres eran aquellos capaces de gobernarse a sí mismos. De allí la conocida crítica del ginebrino, esbozada en el capítulo 15, libro III: “El pueblo inglés cree ser libre: se equivoca mucho; no lo es sino durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos es esclavo, no es nada.”(2007: 122)

Ante la inviabilidad de la deliberación directa del conjunto de la población en los asuntos de carácter público, el credo liberal asume que la representación política es una necesidad, una solución frente al carácter diferenciado de las sociedades modernas. Esos son argumentos centrales en *El Federalista*. De la autoría de James Madison es uno de los párrafos más celebres, en el décimo apartado del escrito (1994: 39):

“Las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio. El efecto de la primera diferencia consiste, por una parte, en que afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal. Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin.”

Los Padres Fundadores de Norteamérica no asumen la representación como un mecanismo democrático sino como uno republicano, no como una aproximación al gobierno por el pueblo sino como un sistema fundamentalmente diferente y superior. Similares argumentos en torno a la representación política aparecen también en Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, ilustres representantes del liberalismo clásico. Ellos, además, compartían una concepción de la representación a partir de la elección de “delegados”, miembros de la comunidad a quienes se les transfiere la responsabilidad de la deliberación y, eventualmente, de la toma de las decisiones.

### **1.1.1. La vía liberal: el equilibrio y la contención entre poderes**

Suele darse por sentado que la representación política moderna tiene dos *tipos* teóricos predominantes: mandato y fiduciario. En el primero, el representante es un “delegado” cuya tarea es ordenar y hacer valer los variados y, en no pocas ocasiones, intereses opuestos existentes en una porción de la sociedad. Tal noción aparece, de nuevo, en ese insustituible y citado comentario a la Constitución de los Estados Unidos de América: “...la representación del pueblo — dice Alexander Hamilton, en el apartado xxxvi—, tan numerosa o poco numerosa como se quiera, estará integrada casi totalmente por propietarios de bienes raíces,

comerciantes y miembros de las profesiones, que representarán auténticamente a esos intereses y puntos de vista.”

En el segundo, el fiduciario, el representante sigue su propio juicio para determinar y buscar las acciones más convenientes para sus representados, lo que supone una visión más amplia, de conjunto. Edmund Burke (1984: 312-313) lo expresó categóricamente en su célebre discurso a los electores de Bristol de 1774:

“El Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una *asamblea deliberante* de una nación, con *un* interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del *Parlamento*.”(Cursivas en el original)

En esa visión —que es la que domina en nuestros días—, corresponde al representante electo deliberar y decidir en referencia al conjunto mayor. Por ello, la confianza entre representante y representado es trascendente.

Pero en la tradición liberal no se hace explícito lo que ocurría una vez que los electores han transferido la responsabilidad y la capacidad de decisión al representante ni, mucho menos, las maneras de asegurarse que este decidiera en su nombre. Es John Stuart Mill quien, según un estudioso, refiere con mayor contundencia que la presencia del gobierno representativo facilita la confluencia de aspiraciones e intereses diversos, así como la vigilancia de los representantes sobre el accionar del gobierno, pero quien, al tiempo, pasa completamente *de largo* en torno a posibles capacidades de vigilancia de los representados:

“En la medida en que los representantes hacían efectivo el control [señalaba Stuart Mill], las atribuciones y funciones del ejecutivo, estas se verían limitadas y ‘fiscalizadas’, evitando toda posibilidad de concentración y abuso de poder [...] Dicho de otro modo, en la óptica de Mill, los ciudadanos no solo traspasan el ejercicio de la deliberación sino también toda posibilidad de ejercer control directo sobre el gobierno. Si esto es así, ¿quién controlaba entonces al representante (al controlador)?”(Avendaño 2008: 101)

En la visión liberal clásica, empero, los pesos y contrapesos del poder estatal son encarnados por los representantes. La clase gobernante, por un lado, previene la acumulación de poderes para evitar el despotismo; por el otro, asegura su autonomía respecto a los electores.

Más allá del sufragio —el gran avance democrático— hasta la primera mitad del siglo XIX no es posible advertir con claridad la presencia de un componente de vigilancia de los representados sobre el representante. En todo caso, la capacidad de revisión residía en el representante y se dirigía al gobierno (como parte de los pesos y contrapesos), no en los ciudadanos ni en los electores.



### 1.1.2. La vía democrática: el empuje ciudadano

La inquietud por el escrutinio hacia el detentor de la potestad pública se encuentra en la base del gobierno representativo desde hace aproximadamente doscientos años. Pero el liberalismo y la democracia lo entienden en forma distinta. El primero pone el acento en las garantías de la libertad y su problema político-institucional más álgido es el control de la arbitrariedad gubernamental. De nuevo, James Madison expresa el punto con elegancia y claridad (1994: 220-221):

“Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.”

Esas “precauciones auxiliares” se encarnan en el representante, como parte del *engranaje* del equilibrio de poderes. La tradición democrática, por su parte, descansa en la noción de la soberanía popular desde al menos el siglo XVIII, siendo Juan Jacobo Rousseau su más conspicuo exponente. Aquí los representantes son agentes de la voluntad general, entendiendo que el “pueblo” no puede gobernar por sí mismo de manera directa.

Se ha dicho con mucha frecuencia que ambas tradiciones son finalmente incompatibles. En este sentido, resulta aleccionador que Pierre Rosanvallon (2007: 25-27), profesor del Collège de France y destacado estudioso del Estado contemporáneo, distinga esas dos grandes vías analíticas en su estudio sobre la “organización de la desconfianza” en los representantes: la liberal y la democrática. Su interés primario reside en la segunda, cuyo “objetivo es velar porque el poder sea fiel a sus compromisos, buscar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común”. No obstante, refiere que la primera, a través de Montesquieu, los Padres Fundadores de Norteamérica y Benjamín Constant, entre otros, mantiene una sospecha hacia los poderes y hacia la democracia y sus errores, así como una reticencia a la instauración del sufragio universal.

Pero esas reticencias serán superadas. La universalización del sufragio, avanza —brusca o progresivamente, según los casos—, para instalarse como el instrumento para la definición periódica de representantes y la participación ciudadana en la distribución del poder. El ciudadano va ganando la capacidad de evaluar la gestión de sus representantes temporales y, eventualmente, premiarlos o castigarlos por medio del sufragio.

La institucionalización de mecanismos de control por parte de los ciudadanos permite, justamente, “organizar la desconfianza” en los representantes. Así, desde muy temprano: “... se ha celebrado la vigilancia del

pueblo controlador, perpetuamente activo, como el gran remedio para el funcionamiento de las instituciones, en particular para remediar lo que podríamos llamar la entropía representativa (es decir, la degradación de la relación entre elegidos y electores).” (Ibídem: 30)

Otro cambio democrático sobresaliente fue al auge de los partidos de masas. En sus orígenes, el gobierno representativo no previó ni sostuvo a los partidos políticos organizados como una parte determinante del régimen político, incluso los Padres Fundadores los denostaban. Pero su entrada modificaría el panorama en un sentido democrático. Lo dice Bernard Manin (1998: 240):

“Los partidos aproximaron a los representantes a sus circunscripciones posibilitando la designación de candidatos con posición social, modo de vida y preocupaciones cercanas a las bases [...] Asimismo, dado que los programas electorales permitieron elegir a los votantes la dirección del gobierno y como además las organizaciones del partido ejercían un continuo control sobre sus parlamentarios, se percibía que la ‘democracia de partidos’ incrementaba el papel de la voluntad popular en la conducción de los asuntos públicos.”

El politólogo francés, además, muestra la existencia de cuatro principios del gobierno representativo a lo largo de la historia, a saber: 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares; 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado; 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan; y 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate. (Ibídem: 17)

Tales principios —entendidos como arreglos institucionales concretos, no como ideales abstractos— contienen elementos democráticos y no democráticos, además han variado y se han entendido distinto a través del tiempo, pudiéndose establecer tres *tipos ideales* de gobierno representativo: *parlamentarismo*, *democracia de partidos* y *democracia de audiencias*.

CUADRO 1. PRINCIPIOS Y VARIACIONES EN EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Principios	Parlamentarismo	Democracia de partidos	Democracia de 'audiencia'
1. Elección de representantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elección de una persona de confianza.</li> <li>▪ Expresión de vínculos locales</li> <li>▪ Notables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lealtad a un único partido.</li> <li>▪ Expresión de pertenencia a una clase.</li> <li>▪ Activista/burocrática de partido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elección de una persona de confianza.</li> <li>▪ Respuesta a los términos de oferta electoral.</li> <li>▪ Experto en medio de comunicación</li> </ul>
2. Grado de autonomía de los representantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los miembros elector votan como les dicta su conciencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades dentro del programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elección inducida por imágenes</li> </ul>
3. Libertad de opinión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opinión pública y expresión electoral no coinciden. La voz del pueblo ante las puestas del parlamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral.</li> <li>▪ Oposición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opinión publicada y expresión electoral no coinciden.</li> <li>▪ Encuestas de opinión.</li> </ul>
4. Juicio mediante la discusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Parlamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Debate dentro del partido.</li> <li>▪ Negociaciones entre partidos.</li> <li>▪ Neocorporativismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Negociación entre gobierno y grupos de interés.</li> <li>▪ Debate en los medios/votante flotante.</li> </ul>

Fuente: Manin, 1998: 287

Los principios del gobierno representativo tienen variaciones importantes en esos *tipos ideales*. Sin embargo, es sobresaliente encontrar que no existen cambios significativos ni en las instituciones reguladoras de la selección de los gobernantes ni en la influencia de la voluntad popular en las decisiones de éstos. Tampoco está nada claro, concluye nuestro autor, “que se haya estrechado la brecha entre las élites gobernantes y los ciudadanos corrientes ni que haya aumentado el control de los votantes sobre sus representantes. Aun así, no vacilamos en calificar a los sistemas representativos actuales como democráticos.” (Ídem: 289)

### 1.1.3. La persistencia del dilema representativo

Thomas Hobbes, según Hanna Pitkin en su clásico *The Concept of Representation* (1972), fue quien primero examina la representación y la pone en el centro de la teoría de gobierno. La genealogía es importante, sin duda.<sup>3</sup> Pero, al menos por ahora, la referencia vale para asimilar que, después de un periplo de más de tres siglos de vida —*El Leviatán* se publica en 1651—, la representación es un concepto dinámico, sujeto a las transformaciones del contexto político-social donde arraiga y se desarrolla.

Asegurar la articulación representante-representado sigue siendo un problema irresuelto. El traspaso de una parte del poder de decisión hacia el primero continúa causando la búsqueda de implementos institucionales que

3. Valga acotar que un connotado historiador refuta algunos detalles de ese postulado seminal (Skinner, 2005)

permitan al segundo un determinado control o influencia para que ese ejercicio no sea desbocado sino, en la medida de lo posible, en conexión con sus intereses, capaz y responsable.

Podría decirse que *todos* los regímenes políticos rinden cuentas de “algo” a “alguien”. Los reyes, por ejemplo, responden a la divinidad; los dictadores, a veces a un grupo de generales. Sin embargo, como dice un estudioso: “La democracia representativa es el tipo de régimen político que más obliga a los gobiernos a rendir cuenta de sus actos a los votantes, a las asambleas y a los poderes judiciales, entre otros”. (Ugalde, 2002: 9-10)

Quizá no podría ser distinto: la democracia asimila que gobernar y representar se realizan de cara al ciudadano, a la luz y en la *plaza pública*. Informar, transparentar y explicar el ejercicio del poder público no es un *valor agregado* ni un *accesorio* moderno sino una condición constitutiva de todo régimen pretendidamente democrático.

Prevalece en nuestros días un argumento socorrido y fijo desde el liberalismo clásico sobre la *necesidad* de la representación: la dimensión geográfica y demográfica de las naciones modernas es un obstáculo infranqueable para la democracia directa. *Mutatis mutandis*, los argumentos de Giovanni Sartori (1991: 350), ilustre politólogo italiano contemporáneo, no difieren mucho de los de Madison, Hamilton o Stuart Mill: “...diría que la democracia basada en la participación personal solo es posible bajo ciertas condiciones; y, en consecuencia, cuando no se dan esas condiciones, la única posibilidad es la democracia representativa.”

Las “condiciones” que refiere el autor italiano son materiales, concretas, porque prevalece la imposibilidad de reunir la decisión de millones de personas separadas por miles de kilómetros, así como la *división del trabajo* en materia política. No menos relevante resulta hallar que la democracia representativa puede pensarse como una asignación de responsabilidades y controles, como una “cadena de delegación” entre principales y agentes, donde el primer eslabón conecta a los ciudadanos-electores con los ciudadanos-representantes. A decir de Przeworski, Manin y Stokes (1999: 2) la “cuestión de la representación” es la siguiente: “Por qué los gobernantes, equipados con tales poderes [de decisión], habrían de actuar en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos de cierta mayoría de ellos.”

La pregunta está abierta. Norberto Bobbio advirtió hace años que la constancia del “poder invisible” era una de las promesas incumplidas de la democracia. El estudioso italiano se refería a la persistencia de ese ejercicio político que no está sometido a escrutinio ni control público, conformado por poderes fácticos como la mafia, la camorra, los servicios secretos incontrolados. A su entender, la sobrevivencia de ese *poder invisible* evidenciaba una de las debilidades —o fracasos— del orden democrático:

“Una de las razones de la superioridad de la democracia frente a los estados absolutos que habían revalorizado los *arcana imperii* y defendían con argumentos históricos y políticos la necesidad de que las grandes decisiones políticas fueran tomadas en los gabinetes secretos, lejos de las miradas indiscretas de la gente, fue la convicción de que el gobierno democrático podría finalmente dar vida a la transparencia del poder, al ‘poder sin máscara’” (Bobbio, 2008: 37).

El “poder sin máscara” es una aspiración, una “promesa incumplida” a veces incluso por las instituciones gubernamentales, que razonablemente mantienen reservas sobre ciertas materias estratégicas —relativas a la seguridad nacional, por ejemplo. Pero la transparencia, el acceso a la información gubernamental y la rendición de cuentas sostienen a las democracias, en tanto que suponen una garantía de legalidad y, al tiempo, una herramienta de control de los gobernados sobre los gobernantes, de responsabilidad de éstos frente a aquéllos.

El “poder” —como señala Thomas Lawrence (2008: 174), estudioso estadounidense de las organizaciones— es “una propiedad de relación, donde las creencias y comportamientos de un actor son afectados por otro actor o sistema”. Así visto, la rendición de cuentas supone *acompañar* el desempeño del representante, *responder* a la necesidad de controlarlo para reducir sus incertidumbres, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos.

Es probable que la lucha contemporánea por la rendición de cuentas exprese la lucha perenne por redefinir los límites y alcances del poder público, como lo nota Guillermo O’ Donnell (2004: 14): “El deseo simultáneo de alta *decisividad* y efectivo control es tan racional como contradictorio. Dada la contradicción que es, para ella no hay —ni habrá— solución clara, estable o enteramente consensual. Las tiranías inclinan fuertemente la balanza en una dirección, mientras que regímenes decisoriamente paralizados, democráticos o no, la inclinan en la otra.”

A través de la implementación y funcionamiento de dispositivos de rendición de cuentas se aspira a *vigilar al vigilante* y, en esa medida, avanzar hacia mejores condiciones para el desarrollo democrático. Entre otras cosas, porque la representación sigue siendo *sospechosa* y los representantes, egoístas. (Castoriadis, 1988)

La rendición de cuentas es uno de los problemas centrales de las democracias contemporáneas, incluso si estas se definen en un sentido instrumental, como lo hace Juan Linz (2003: 226): “Un sistema político para gobernar basado en la libertad para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho de gobernar...”

Quizá restringida, pero tal definición supone ya que la democracia es, entre otras cosas, un gobierno *pro tempore*, es decir, que aquellos llamados a gobernar tienen que enfrentarse con el electorado a intervalos regulares más o menos largos. Esa dimensión temporal acotada de la autoridad es “esencial para garantizar la libertad de los ciudadanos de manifestar sus opciones y también para asegurar que las sucesivas generaciones puedan participar y los ciudadanos puedan exigir cuentas y hacer responsables de su gestión a los que han gobernado.” (Ibídem: 227).

Otros, como Larry Diamond y Leonardo Morlino (2005: XI y XII), van más allá al señalar:

“Una democracia de calidad es una que provee a sus ciudadanos de un alto grado de libertades, igualdad política, y control popular sobre las políticas públicas y sobre los decisores mediante legítimo y lícito funcionamiento de instituciones estables. Una buena democracia es primeramente un régimen ampliamente legitimado que satisface las expectativas ciudadanas respecto a la gobernanza (calidad en términos de *resultados*). Segundo, una buena democracia es una donde sus ciudadanos, asociaciones y comunidades disfrutan de una libertad extensiva e igualdad política (calidad en términos de *contenido*). Tercero, en una buena democracia todos sus ciudadanos tienen el poder soberano para evaluar si el gobierno provee libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho. La ciudadanía, sus organizaciones y partidos participan y compiten para hacer que los representantes electos rindan cuentas por sus políticas y acciones. Ellos monitorean la eficiencia e imparcialidad de la aplicación de las leyes, eficiencia de las decisiones gubernamentales y la responsabilidad política y la respuesta de los representantes electos. Las instituciones gubernamentales también se sujetan entre ellas para rendir cuentas ante la ley y las constitución (calidad en términos de *procedimiento*).”

Como se ve, la añeja inquietud por los controles y contrapesos, por la supervisión y restricción del poder, es una condición bien instalada en el horizonte político de las democracias actuales, tan es así que, a decir de un ilustrado, estamos en la *Era de la Rendición de Cuentas*: “...o por lo menos eso es lo que se siente cuando estás enganchado o sujeto a cualquier forma de administración (*management*), y eso incluye a un número creciente de nosotros en los sectores público, privado y sin fines de lucro [...] Creemos que a través de mecanismos de rendición de cuentas nuestras calles serán más limpias y seguras, nuestros niños mejor educados, nuestro sistema de salud más efectivo, nuestros servicios públicos más eficientes...”(Dubnick, 2007: 3).

Acaso el empuje —político, académico, social— en pos de la rendición de cuentas es una respuesta viable y a la mano ante las dificultades actuales —aunque no del todo novedosas— de la representación, a eso que muchos llaman “crisis” cuando buscan explicar por qué y cómo amplias franjas de la ciudadanía tienen una enorme desconfianza en sus representantes y en sus instituciones políticas.

## 1.2. USO Y DESARROLLO CONTEMPORÁNEO

El uso actual del concepto florece en la ciencia política sajona: *accountability* es el vocablo clave en su *lingua franca*. Jonathan Bradbury, en el *Diccionario Conciso de Política de Oxford*, define el término de la siguiente manera: “El requerimiento hacia los representantes para responder a los representados en torno al uso de sus poderes y facultades, responder ante las críticas o los requerimientos sobre de ellos, y aceptar (algo) de responsabilidad por sus fallas, incompetencias o desviaciones.” (Bradbury, 1996: 1)<sup>4</sup>

Pero antes de entrar al análisis de sus contenidos, conviene señalar que la traducción al español es ligeramente problemática, no solo porque no existe un equivalente preciso en nuestra lengua sino porque, faltaba más, tiene distintos significados y usos en la misma literatura de habla inglesa: “A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana [al español] es la *rendición de cuentas*.” (Schedler, 2004: 11)

Otros estudiosos señalan que “rendición de cuentas” aparece en ocasiones como un concepto “evasivo y borroso”. Para Robert Mulgan (2003: 8), por ejemplo, luce como si el término estuviera en “expansión perenne” (*ever-expanding concept*), porque ha venido a colocarse como “un término general para cualquier mecanismo que hace que las instituciones de poder respondan a sus públicos.”

Las consecuencias de pisar esos terrenos movedizos están a la vista: estudios inconexos, infinidad de terminologías y marcos de análisis para estudiar lo que se dice lo mismo: *accountability*.

Por su relativa novedad, por su amplitud de miras o por su uso extendido, pero no hay un *canon* cuajado completamente. No obstante, el concepto, en su un sentido amplio, implica siempre una respuesta del poder hacia “sus públicos” (Mulgan *dixit*). Es posible que ello mismo explique buena parte de su atractivo, porque a pesar de su polisemia y apertura, la popularidad del concepto es notable.

Un indicativo simple y desechable de lo anterior: el buscador de *Google* ofrece, en consulta del día 15 de abril de 2012, a las 8.45 p. m, aproximadamente 80 millones 300 mil resultados para “*accountability*” y 937 mil resultados para “*rendición de cuentas*”.

Un referente más grueso y trascendente que el anterior es que los países con representación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), colectiva e individualmente, han identificado a los conceptos de *integridad* (*integrity*),

---

4 . “The requirement for representatives to answer to the represented on the disposal of their powers and duties, act upon criticisms or requirements made of them, and accept (some) responsibility for failure, incompetence or deceit”.

*transparencia (transparency) y rendición de cuentas (accountability) como los “principios básicos para la administración pública.”*

Aunque existen distintos entendimientos de lo anterior, señala una reconocida académica y consultora de la propia ONU, esa alineación conceptual puede ser asimilada como una especie de “infraestructura ética”, como “un sistema nacional integral para el reforzamiento mutuo de estándares legislativos, estructuras institucionales y procedimientos administrativos para asegurar que los servidores públicos pongan el interés público por delante de su propio interés” (Armstrong, 2005: 2)

La misma autora descubre que, desde una perspectiva global, se asoman tres *fases* o etapas en el re-surgimiento de esa *tríada de la infraestructura ética*.<sup>5</sup> La primera corre de finales de los ochenta a principios de los noventa, y topa con el *tabú* de la corrupción en el servicio público, su discusión y toma de conciencia. Simbólicamente, concluye con la creación de Transparencia Internacional (1993). La segunda va de mediados de los noventa a 2003. Este es un capítulo de enorme importancia dado que la *comunidad internacional* comienza a fijar estándares nacionales e internacionales en diversas convenciones, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (1996), la Convención contra el Soborno de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (1997), la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la Corrupción (2003), y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). La tercera etapa se desarrolla durante la última década y es caracterizada por la necesidad de implementar y reforzar los estándares y demás instrumentos legales y administrativos (Ibídem: 3)

**CUADRO 2. ETAPAS GLOBALES DE LA INFRAESTRUCTURA ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Etapa	Agenda	Manifestaciones político-institucionales
<b>Finales de 1980-principios de 1990</b>	Debate público sobre corrupción en el servicio público	Movilizaciones masivas en contra de la corrupción (Filipinas, Bangladesh, China, Brasil) Establecimiento de Transparencia Internacional, organización no-gubernamental dedicada al estudio de la corrupción (1993)
<b>Mediados de 1990-2003</b>	Fijación de estándares internacional y regionales por parte de la <i>comunidad</i> internacional	Diversas convenciones en organismos internacionales sobre prevención y combate de la corrupción.
<b>2003 a la fecha</b>	Implementación y reforzamiento de estándares y diversos instrumentos legales y administrativos	Gobiernos, sector privado y sociedad civil enfrentan el reto en todos los niveles: internacional, nacional, sub-nacional

Elaboración propia, con base en Armstrong (2005)

*Grosso modo*, podría decirse que, efectivamente, en la última etapa se encuentran buena parte de los gobiernos, los legisladores y estudiosos, sobre todo en las

5. Un estudioso borda sobre este asunto con similares argumentos. VÉASE Puente 2011.



“nuevas democracias”; es decir, en tratar de darle sustancia jurídica-institucional a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En ese sentido, es probable que el reto mayor se encuentre en la necesaria articulación de un amplio conjunto de actores, lógicas, instituciones y procedimientos. Lo dicen un par de académicos conocidos:

“Rendir cuentas es una idea que puede parecer sencilla a primera vista. En realidad es un concepto que no solo es teóricamente complejo, sino que su definición práctica y operación suponen la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. Pedir que se rindan cuentas es cosa fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil.”(Merino & López Ayllón, 2010: 1)

### 1.2.1. Virtud y mecanismo

En la misma vena aproximativa de este apartado, conviene ahora desmenuzar las dos grandes acepciones conceptuales de rendición de cuentas propuestas por Mark Bovens, profesor e investigador de la Escuela de Gobernanza de Utrecht: *como virtud y como mecanismo*.

A su entender, ambos usos, tanto el más amplio (normativo-virtud) como el más estrecho (descriptivo-mecanismo), resultan útiles para el estudio y para el debate político; no obstante, deben ser diferenciados, sobre todo porque ponen acentos distintos tanto en el objeto de estudio, como en el campo analítico, el diseño de investigación, la relevancia para la gobernabilidad y el modo de asimilar sus deficiencias. Valga un repaso general de sus postulados:

- a. *Como virtud*. Aquí la rendición de cuentas es entendida como una cualidad positiva de organizaciones y actores, lo cual a menudo deriva en exploraciones evaluativas; es decir, propone fijar “estándares para” o “evaluaciones de” comportamientos actuales y activos de los “agentes públicos”. Así, implícita o explícitamente, se formulan un conjunto de estándares para el “buen gobierno”, evaluándose si los agentes u organizaciones cumplen con tales estándares.

Este uso es recurrente sobre todo en el discurso político e intenta presumir *buenas prácticas*, valores y materias deseables para el desarrollo democrático, como lo son la transparencia y el acceso a la información pública, eficacia, responsabilidad, participación ciudadana.

Así entendido, es una acepción amplia, normativa y, al tiempo, difusa, difícil de definir y sustanciar, porque no existe un consenso sobre un comportamiento *rendidor de cuentas* ni sobre los estándares fijados, contextos y perspectivas políticas. Por lo tanto, es un concepto polémico *por excelencia*.

Por si fuese poco, muchos de sus elementos definitorios, como transparencia, responsabilidad (*responsibility*) o eficacia (*responsiveness*) son, en sí mismos,

términos amplios que, a su vez, necesitan sustanciarse y a menudo no pueden ser instalados o medidos en la misma escala.

Por todo lo anterior, en esta acepción la rendición de cuentas es una variable *dependiente*, el resultado de una serie de interacciones entre varios factores, actores y variables.

Como virtud, la rendición de cuentas es importante para la “governabilidad democrática” porque provee “legitimidad a las organizaciones y servidores públicos”, en el sentido de que transparencia, respuesta y responsabilidad representan empujar la confianza pública en el gobierno y cerrar la brecha ente ciudadanos y representantes.

Estudios de evaluación, como los reportes de Transparencia Internacional, pueden legitimar el ejercicio del poder público, o deslegitimarlo si son adversos.

En este abordaje, las deficiencias se manifiestan como comportamientos inapropiados de los actores o denota la presencia de “mal gobierno”: irresponsable, opaco, ineficiente, etcétera.

- b. *Como mecanismo.* Aquí el foco de análisis es la relación entre *agentes* y *foros*. Los estudios son fundamentalmente analíticos, muchas veces para *mapear* la intrincada red de relaciones en torno a los actores públicos o, en su defecto, para analizar el funcionamiento de los arreglos en materia de rendición de cuentas y sus efectos producidos en la operación de los actores públicos: ¿modifican o proveen esos mecanismos de nuevos pesos y contrapesos? ¿Inducen a las organizaciones públicas a mejorar su desempeño democrático?

Se trata, pues, de un abordaje en sentido descriptivo, un móvil para repasar las relaciones y arreglos político-institucionales donde un “agente” puede ser llamado a *cuentas* por otro agente o institución. El *locus* no se asienta en el comportamiento de los agentes públicos sino la manera de operar de esos arreglos.

Asimilado en esos términos, el *foco* de las investigaciones es la evaluación de los mecanismos jurídico-institucionales y sus consecuencias democráticas (negativas y positivas).

Por lo tanto, la rendición de cuentas es una variable *independiente*, un factor que, en última instancia, puede o no tener efectos en el comportamiento de los actores.

Como sea, busca que las organizaciones y servidores públicos se mantengan dentro del “patrón virtuoso” y, al tiempo, contribuyan a la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, para el control ciudadano del gobierno. Si se asume que la democracia representativa moderna puede ser descrita como la

concatenación de relaciones principal-agente, al final de la cadena siempre están los ciudadanos, quienes a través de dispositivos jurídico-institucionales se allegan de la información necesaria para juzgar y eventualmente sancionar la conducta de sus representantes.

Bajo esta luz, la rendición de cuentas también puede usarse para propósitos más directos y específicos, como el deslinde de responsabilidades ante accidentes, imprevistos y/o crímenes (comisiones de la verdad, tribunales de guerra). Al tiempo, cortes, auditorías, *ombudsmen* e inspectores funcionan para prevenir y detectar la corrupción y el abuso del poder público. Mediante formas sociales de la rendición de cuentas se pueden contribuir a crear nuevos pesos y contrapesos. En tanto se generan flujos de retroalimentación, finalmente, pueden empujar a que representantes y servidores públicos cumplan sus promesas y ofrecimientos.

Las deficiencias se expresan en términos de *áreas grises* en la red de los mecanismos de control.

CUADRO 3. DOS ACEPCIONES DE RENDICIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Rendición de cuentas como	Virtud	Mecanismo
<b>Locus</b>	Comportamiento del actor (es)	Relación actor-foro
<b>Foco</b>	Evaluación/Prescripción Cumplimiento de estándares	Efectos de los arreglos institucionales
	Analítico/Descriptivo	
<b>Campo de estudio</b>	Buena gobernanza	Controles político-sociales
<b>Diseño de investigación</b>	Variable dependiente	Variable independiente
<b>Importancia</b>	Legitimidad	Objetivos varios
<b>Déficit</b>	Conducta inapropiada	Ausencia o mecanismos disfuncionales

Fuente: Bovens, 2010: 962

Valga el recuento *in extenso* para asentar que la rendición de cuentas es *mecanismo*, en tanto que refiere un amplio conjunto de instrumentos actores y procedimientos. Pero también es *virtud*, es decir, un conjunto de valores o rubros democráticos a cumplir por el poder público y sus detentores.

### 1.2.2. Definiciones

Las raíces históricas de “accountability” se podrían rastrear hasta casi un milenio atrás, con el célebre *Domesday Book*, cuya realización fue encargada en 1085 por Guillermo I, *El Conquistador*, a partir del inventariado de la riqueza territorial de su reino con el objeto de determinar los impuestos a pagar a su corona a partir de las propiedades de los súbditos. Allí no solo se encuentra la noción de *llevar cuentas* como básica para el ejercicio y práctica del gobierno sino también la de *proporcionarlas*. Porque, a decir de un profesor de la Universidad de New Hampshire, para cumplir el ordenamiento regio los terratenientes fueron requeridos para jurar lealtad a la corona, es decir, el rey tenía presente que los

propietarios eran agentes autónomos que tenían la obligación moral de *dar cuentas* a él por sus acciones. (Dubnick, 2007b: 13-16)

Ciertamente, ese entendimiento histórico supone la existencia de una relación de responsabilidad entre A (el rey) y B (los propietarios). Sin embargo, adolece del componente moderno, el de la representación demo-liberal. Bajo esta óptica, la rendición de cuentas puede ser abordada como una relación específica de un *agente* (representante) hacia un *principal* (representado), mediada a través de dispositivos jurídico-institucionales que rigen la conducta de ambos.<sup>6</sup> Así entendido, podría decirse que en la actualidad dos son las formas de asimilar el término, a saber:

- A) *Minimalista*, donde importan menos los contenidos que la existencia de un trato entre dos actores (A y B), en donde (B) está facultado para (o en posición de) exigir cuentas a (A) por su desempeño y, eventualmente, lo puede sancionar.

Es una acepción meramente relacional, donde siempre existe una “acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad.”

Siendo así, aun en la concepción más elemental siempre se encuentran, a decir de Merino y López Ayllón (2011: 2): “a) Dos sujetos involucrados. b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho). c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.”

- B) *Proactiva*. Mientras la primera es una definición relativamente aséptica, sin recarga en sus componentes y eventuales efectos, la segunda está comprometida a favor del régimen democrático; supone la suma del aspecto formal; es decir, que los servidores públicos deben ser evaluados, premiados y castigados de acuerdo con la forma en que desisten de prácticas corruptas e ilegales, con una aspiración democrática (normativa).

Aquí la rendición de cuentas es un “proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando así la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana.”(Ackerman, 2008: 18)

---

6. Las relaciones de agencia, de acuerdo con Jensen y Meckling (1976), quienes acuñaron este enfoque para estudiar la interacción entre el dueño de una empresa y sus administradores, se puede definir como una liga contractual donde una persona, a quien se le designa “principal”, designa a otra, denominada “agente”, para que realice una o varias acciones en su beneficio. En síntesis: el principal delega en el agente cierta autoridad y capacidad de decisión.

Podría decirse que esta versión pro-activa domina la escena, acaso porque en la política contemporánea no hay rendición de cuentas sin el acento democrático.

En este sentido, se encuentran definiciones como la de Bovens (2010: 951), quien señala que en la rendición de cuentas se encuentra “una relación entre un actor y un foro, en la cual el actor tienen la obligación de explicar y justificar su conducta; el foro puede plantear preguntas y ejercer un juicio, y el actor puede enfrentar consecuencias.”

Se rinde cuentas ante un “foro” donde el público observa, vigila y supuestamente manda porque ostenta la soberanía popular. Un acercamiento similar lo ofrece Dunn (1999: 298), para quien rendición de cuentas refiere “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.”

Tan simple como que la rendición de cuentas es la responsabilidad que tienen los representantes frente a sus representados, frente a las instituciones y el régimen democrático, no solo de brindar información sino mantener un diálogo público, con una convicción a favor del interés general.

### 1.2.3. Dimensiones, sujetos e instrumentos

No le faltan críticos, sobre todo por la metáfora espacial que plantea y que es “relativa” porque puede haber “formas mixtas” (Velasco Sánchez, 2011: 25), pero la distinción entre rendición de cuentas *horizontal* y *vertical*, introducida por Guillermo O’ Donnell, es un punto de arranque (casi) ineludible, porque ofrece una forma sencilla para ordenar conceptual y espacialmente la materia y, al tiempo, para echar luz sobre los actores involucrados.

#### ***Vertical***

Refiere las relaciones de inspección de la sociedad hacia gobernantes y representantes. Se dice que es “vertical” porque delata una relación entre desiguales, entre “principales” y “agentes”. Schedler (2004: 34) sintetiza “dos expresiones cardinales” para esta dimensión de la rendición de cuentas: controles electorales y sociales, que se desagregan a continuación:

- a. *Electoral*. Es el elemento de intervención *por excelencia* en toda democracia representativa: elecciones justas y libres, donde el ciudadano, en ejercicio de sus derechos políticos, premia o castiga a sus representantes y/o a los partidos que los postulan.

Las elecciones son una de una de las creaciones humanas con mayor impacto en la vida de los individuos y en el orden social mismo. La cita *in extenso* es ineludible:

“[Las democracias] No permiten el gobierno dictatorial, una acumulación del poder, sino que buscan limitar el poder del Estado. Lo que es esencial es que una democracia... debería mantener abierta la posibilidad de deshacerse del gobierno sin derramamiento de sangre, si no logra respetar sus derechos y sus obligaciones, pero también si nosotros consideramos que su política es mala o es errónea.” (Popper, 1998: 108)

La institución central del gobierno representativo es la elección y nunca ha sido de otra manera, es decir, quienes gobiernan son nombrados —al menos formalmente—, mediante el sufragio, por intervalos regulares. (Manin, 1998)

Con las elecciones, los ciudadanos tienen la posibilidad de participar directamente en la distribución del poder y en la definición periódica de sus representantes. Además, pueden incentivar una gestión responsable de los representantes mediante el premio o el castigo.

- b. *Social*. Refiere la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a los políticos y funcionarios. (Schedler, 2004: 34)

Este tipo de rendición de cuentas se activa en ejercicio de las libertades civiles (de expresión, de asociación, de prensa) y/o por el de derechos (de petición, de información). Se trata de un control sumamente visible en la opinión pública (como podría ser la divulgación de información públicamente relevante: un presunto acto de corrupción, el incumplimiento de plazos legales, una pugna partidaria...); no obstante, sus efectos no siempre son verificables y, sobre todo, no son jurídicamente vinculantes.

En cualquier caso, este tipo de rendición de cuentas coloca a los ciudadanos —en forma individual o colectiva— como los destinatarios últimos de la información, justificación y, eventualmente, de la evaluación y sanción sobre el ejercicio del representante.

### **Horizontal**

Aun quienes centran su atención en la rendición de cuentas a partir de los procesos electorales, señalan la insuficiencia de éstos para evaluar las decisiones y el ejercicio representativo (Manin et al., 1999). Quizá no podría ser distinto: en todas las democracias modernas, diferentes funciones de gobierno son desempeñadas por poderes separados, con el propósito explícito de equilibrarse activamente, de acuerdo con los arreglos institucionales. No se trata simplemente de la clásica partición de poderes sino de nuevas funciones (regulatorias, fiscalizadoras) asignadas en organismos estatales especializados y/o autónomos —como lo son las comisiones de derechos humanos o los órganos responsables de proteger el derecho a la información pública.

A decir de Guillermo O' Donnell (2004: 12), el sentido horizontal de la rendición de cuentas puede definirse como “la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.” Enseguida, el mismo autor señala que esta “institucionalización de la desconfianza” puede tener dos efectos o direcciones: “Una consiste en la *transgresión* ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra; la otra [*corrupción*] consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados.” Por ende, se desprenden dos tipos de instrumentos de rendición de cuentas horizontales:

- a. *Balance*. Esta función se ha asignado tradicionalmente a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Prácticamente todas las constituciones democráticas contemporáneas le otorgan relativa autonomía a cada uno de ellos, a través de su parcelación e interpenetración parcial, asimismo “les asignan jurisdicciones que son cuidadosamente especificadas mediante normas legales, incluyendo las constitucionales”. La noción central es que la autoridad de los poderes estatales tiene límites legalmente definidos y, en consecuencia, se controlan mutuamente, organizando los flujos de arbitrio y potestad.

Siempre siguiendo al influyente estudioso argentino (pp. 20-22), conviene reconocer que sus limitantes son varias: 1) una actuación generalmente reactiva e intermitente frente a las presuntas trasgresiones; 2) acciones con alta carga “dramática”, que “suelen crear conflictos altamente visibles y costosos entre las supremas instituciones estatales”; 3) las motivaciones suelen asumirse *partidizadas*, contribuyendo al agravamiento de las dificultades de solucionar el conflicto dado; y 4) son instrumentos de control “demasiado tosco” para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.

- b. *Asignación*. Las limitaciones para la efectividad de los poderes de balance condujeron a la creación de agencias de rendición de cuentas *asignada*: *ombudsmen*, auditorías, controladores, *conseils d'Etat*, fiscalías, contralorías y similares, “encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales.”

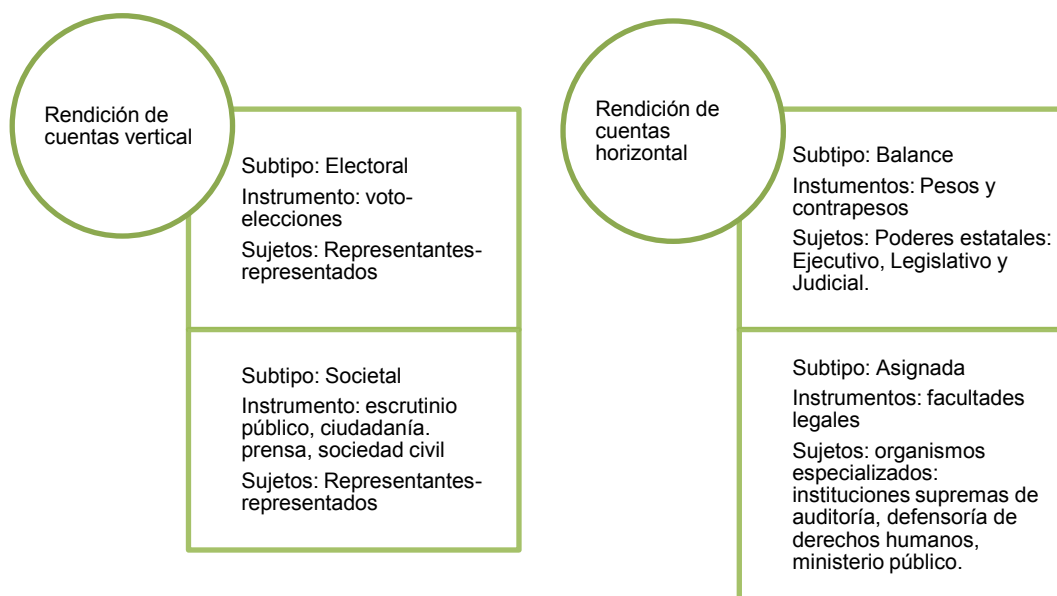
Las ventajas de estas instituciones residen en que pueden ser “pro-activas y continuas” en su actividad; además pueden ser “eficaces” en la prevención y disuasión de las eventuales “acciones ilegales de las instituciones estatales que supervisan”; amén que son capaces de “invocar criterios profesionales antes que partidarios o ‘políticos’”. Finalmente, por su carácter continuo y, al menos en principio,

profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas públicas.

En cualquier caso, advierte el autor, las agencias asignadas “no deben ser concebidas como sustitutos de las instituciones de balance —una democracia que funcione adecuadamente encuentra en las asignadas un útil complemento y refuerzo de las de balance.” Vale también advertir que “en democracias que funcionan deficientemente, las agencias asignadas pueden ser importantes para facilitar e incluso promover varios tipos de *accountability vertical*.”

La *horizontalidad*, cabe recalcar, reside en que la relación de rendición de cuentas se establece entre los mismos órganos estatales, cuando los destinatarios son entidades, poderes y organismos públicos, como parte subsidiaria de los pesos y contrapesos: fiscalización, juicio político, resolución de controversias, veto presidencial, etcétera.

**GRÁFICO 1. RENDICIÓN DE CUENTAS EN DEMOCRACIA: TIPOS, INSTRUMENTOS Y SUJETOS**



Elaboración propia, con base en O' Donnell (2004) y Schedler (2004).

#### 1.2.4. Los *pilares* de la rendición de cuentas

En términos generales, el planteamiento anterior ofrece un esquema para asir las dimensiones analíticas, los sujetos involucrados y las herramientas institucionales más conspicuas para la rendición de cuentas en un régimen democrático. Faltan, sin embargo, los criterios que dan sustancia a la rendición de cuentas. El mismo Schedler (2004: 12-19) ofrece una serie de elementos a considerar al respecto. En



primer término, afirma este autor, la “noción” de rendición de cuentas tiene “dos dimensiones básicas” cuando se usa en ámbito político: por un lado, “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*, que puede ser traducida, en forma poco ortodoxa, como “responsabilidad”). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).”

Siendo así, continúa, el concepto toma cuerpo mediante “tres pilares”: 1) información, es decir, la apertura del poder público a la inspección pública; 2) justificación, esto es, el deber de explicar y justificar los actos de autoridad y 3) sanción, en caso de exceso en el uso de las facultades del cargo.

GRÁFICO 2. RENDICIÓN DE CUENTAS: PILARES ANALÍTICOS



Fuente: Schedler, 2004: 13.

La información es el principal insumo, la condición necesaria o el instrumento para la rendición de cuentas. Cabe reiterarlo porque no pocos suelen confundir transparencia y acceso a la información con la rendición de cuentas, pero esta solo aparece cuando aquella es la base (condición necesaria) para exigir explicaciones, para tratar de incidir en las decisiones y en el funcionamiento de los poderes públicos (condición suficiente).

Por otro lado, la justificación implica sujetar el ejercicio del poder no solo al “imperio de la ley” sino también al “imperio de la razón”, atarlo no solo a “restricciones legales” sino también domesticarlo “por la lógica del razonamiento público.” Vale subrayar que, a diferencia del acceso a la información y la transparencia gubernamental, que muchas veces se encuentran normados o son asequibles jurídicamente a través del derecho a la información, la justificación se

entiende como un rubro menos normado y formal entre quienes rinden cuentas y quienes las reciben.

El concepto de “sanción”, por su parte, debe entenderse en un sentido amplio, es decir, no constreñido a la legalidad penal o administrativa sino también en un sentido político, como una sanción que pueden ejercer otros actores, como el ciudadano en las urnas respecto al desempeño de un gobierno, un partido o un representante.

Para que no se quede en el discurso, como una acción benevolente del poder público o un diálogo amistoso entre representantes y representados, la rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de normas y responsabilidades que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas. Nuestro autor dirá que es la “faceta impositiva” e implica que quienes rinden cuentas “no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.” Sin castigos “correspondientes”, remata, son ejercicios “inocuos”, que si además caminan de “la mano de la impunidad” lucen “más como un acto de simulación que una restricción real al poder”.

### 1.2.5. Tipos de responsabilidad

Respecto a la materia sobre la que se rinden cuentas, algunos autores han generado tipologías o formas de clasificación. Por ejemplo, en su estudio sobre los servicios públicos Patricia Day y Rudolf Klein proponen la división de la rendición de cuentas en: *a) política*: de cara a la población, de manera directa o con intermediación de un cuerpo representativo, donde se ejerce un juicio con arreglo a valores; *b) legal*: que ocurre frente a órganos jurisdiccionales respecto a la legalidad de la actuación de los funcionarios públicos; *c) gerencial*: aquellos que tienen la autoridad delegada respondan por las tareas asignadas de acuerdo con criterios de desempeño; este tipo puede desglosarse en: fiscal o de regularidad, de proceso o eficiencia, y programática o de eficacia; y *d) profesional*: conforme al cumplimiento de principios o reglas de actuación convencionalmente aceptadas por los cuerpos profesionales pertinentes. (Day & Klein, 1987)

Con mayor amplitud, Jerry Mashaw señala que los regímenes de rendición de cuentas deben ser más o menos de tres tipos: aquellos asociados con el gobierno público; aquellos que cuidan el mercado; y aquellos que habitan la esfera social no gubernamental. A su vez, señala que los regímenes asociados con la gobernabilidad pública se pueden subdividir en tres genotipos o sub-géneros: *políticos*, que operan a través de procesos electorales y otras formas institucionales que dan legitimidad; *administrativos* (o burocráticos), que operan a través de un control jerárquico de los subordinados; y *legales*, que funcionan a través de la aplicación de la ley a los hechos, comúnmente mediante la adjudicación formal. (Mashaw, 2008: 124-127)

Acaso las clasificaciones descritas pueden generar confusiones, sobre todo porque algunos mecanismos combinan varios tipos de rendición de cuentas, pero resultan ilustrativas respecto a *cómo* los servidores públicos —electos y designados— están sometidos a exigencias y lógicas de rendición de cuentas diversas, mismas que pueden complementarse y reforzarse pero también ser contradictorias.

Inherente a los sistemas democráticos es la *sanción política*, que remite a que un funcionario público puede ser separado de su cargo como consecuencia de una derrota electoral o, en su defecto, cuando su mandato puede ser revocado por el Congreso (juicio político, voto de censura) e incluso por la misma ciudadanía (revocación de mandato).

Así, la sanción de rendición de cuentas no es necesariamente el resultado de una infracción legal sino que se desprende por la mera evaluación —interna, abstracta— de que el funcionario no se desempeñó de manera satisfactoria o no respondió a las necesidades de sus electores. Un segundo marco de responsabilidades es el *administrativo*, que entra en juego cuando se quebrantan reglas, procedimientos o normas éticas dentro de una organización. Se trata, esencialmente, de un mecanismo de control interno. El tercer marco es el *legal-penal*, que se aplica en caso de delitos y faltas del orden civil o penal.

Cabe agregar, finalmente, que la rendición de cuentas en una democracia implica tener un sentido de responsabilidad pública, como dicen un par de estudiosos:

“Desligar la rendición de cuentas de la sustancia de la acción del gobierno es una falacia de la rendición de cuentas: los gobernantes pueden generar informes, reportar datos, hacer públicos sus documentos, entregar documentos a otras autoridades, y difundirlos por televisión, pero todo ello puede ser sobre temas adjetivos (el dinero gastado, la disposición cumplida, el proceso realizado) y no sobre la sustancia de las responsabilidades (el logro alcanzado, la atribución ejercida, el resultado social deseable) [...] Si no tienen como objetivo central la responsabilidad pública (las atribuciones, los resultados), la activación de los procesos de rendición de cuentas será una coreografía de movimientos, trámites y procesos, pero carente de sustancia.”(Becerra & Cejudo, 2011: 33)

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

La añeja inquietud por la supervisión y restricción del poder público resuena con fuerza en las democracias contemporáneas. Un poder público responsable, atento a las críticas y sujeto al control de los ciudadanos y de otros entes del poder público, tal es la pretensión de la rendición de cuentas.

En la base de la democracia representativa se encuentra una fuerte pretensión normativa: los actores públicos —electos y/o designados— están obligados —políticamente y/o legalmente— a informar, justificar y responder por sus

actos en público, con el objeto que los ciudadanos —de manera individual o colectiva— puedan formarse una opinión sobre su accionar y, eventualmente, puedan sancionar o premiarlos —política y/o legalmente.

También se encuentra un entramado político-institucional robusto: competencia electoral libre y verificable; opinión pública viva y abierta; medios de comunicación independientes y plurales; organizaciones ciudadanas activas y vociferantes; equilibrio y división de poderes constitucionales; intervención de organismos de derechos humanos, auditorías, fiscalías, bancos centrales autónomos, etcétera.

El entramado institucional para la rendición de cuentas en un régimen democrático es complejo e intrincado. Los organismos estatales y sus operadores pueden responder a diferentes sujetos por diferentes actividades y funciones; bajo las modalidades vertical y horizontal; en sus “sub-tipos” electoral y social, balance y asignado. Para Mauricio Merino y Sergio López Ayllón (2011: 6-7), el cúmulo de actores, relaciones, mecanismos e instituciones democráticas forma un “sistema de rendición de cuentas”, es decir, un conjunto de relaciones entre sujetos A y B, soportado en un entramado institucional y legal, con un sustrato democrático comprometido con un tercer actor (ciudadanía), cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B.

Ese sistema está marcado por una trayectoria histórica, como se observó con el recorrido por los esfuerzos liberales y democráticos por acotar y controlar el poder político. Acaso por ello, sus diferentes elementos básicos —información, justificación y sanción— no se encuentran enteramente alineados, ni siquiera puede decirse que forman un núcleo de “atributos necesarios” que estén presentes o ausentes de manera “binaria” sino que, como señala Schedler (2004: 20), “son variables continuas que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados. Las tres [dimensiones: información, justificación y sanción] pueden presentarse con intensidades y énfasis variadas. Por otro lado, hay muchos casos en los cuales una o dos de las tres dimensiones estén ausentes, o solo débilmente presentes, y de todos modos podemos hablar de ejercicios efectivos de rendición de cuentas.”

Los diversos mecanismos de rendición de cuentas pueden transitar de manera diferenciada por las tres susodichas cualidades o criterios. Tribunales e instancias de impartición de justicia, por ejemplo, pueden recorrer toda la senda (en dado caso, hasta la aplicación de sanciones legales). Otros, en contraste, solo abarcan una o dos dimensiones, como los *ombudsmen* que someten a escrutinio el actuar de la autoridad y emiten una valoración, pero que habitualmente no tienen facultades para asegurar que se apliquen sanciones (legales) o se resarzan las faltas.

Como cualquier institución propia de un Estado democrático de derecho, se asume que el Parlamento —o como quiera que se le denomine a la institución colegiada de la representación política—, debe observar medidas que permitan a

la ciudadanía, a los partidos, a las organizaciones civiles y a otros entes estatales, el escrutinio, la observancia y la eventual sanción de sus labores.

Si algo nos permite el recuento hecho es establecer las coordenadas teóricas que ordenan la discusión en torno al asunto. Pero todavía no se dice la última palabra: ni organismos internacionales ni las mentes más lucidas en el estudio de las ciencias sociales han elaborado el marco ecuménico de la rendición de cuentas. Por el contrario, estamos ante una materia de discusión abierta e inacabada. No hay recetas ni modelos acabados o que funcionen en todas partes y en cualquier momento.

Las herramientas teóricas, los modelos de análisis más aceptados de la rendición de cuentas acusan una gran debilidad, son esquemas generales que no están confeccionados *a la medida* del nuestro arreglo político-institucional y de nuestra Legislatura.

En el siguiente capítulo se repasa, precisamente, la experiencia nacional de la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## CAPÍTULO 2. EL CAMINO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO MEXICANO

El ensanchamiento de la rendición de cuentas es un correlato de la construcción del régimen democrático en México. El término no aparece de manera explícita en nuestra Carta Magna, pero al menos durante la últimas cuatro décadas se han reformado y/o agregado diversos mecanismos jurídico-institucionales para cumplir con esa tarea en *lato sensu*, es decir, para erigir controles y contrapesos en aras de equilibrar, supervisar y restringir el desempeño de la autoridad política.

Tras explorar las aportaciones más significativas en la discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas, conviene ahora atender las especificidades del caso mexicano: ¿cómo se ha entendido, analizado y practicado la rendición de cuentas en el país? ¿A quién respondían los legisladores en los tiempos del presidencialismo exacerbado? ¿Qué transformaciones político-institucionales se emprendieron en las últimas décadas en aras de equilibrar, supervisar y restringir el ejercicio del poder público, particularmente el desempeñado por diputados y senadores?

Tales son algunas de las interrogantes que definen este apartado dedicado a revisar las fases, quiebres y recomposiciones de una trama que va del autoritarismo a la democracia, de la virtual inexistencia de la división de poderes al gobierno dividido y sin mayorías legislativas, de la insustancial práctica de la rendición de cuentas a su observancia creciente por parte de las instituciones estatales.

En aras de facilitar la exposición, el capítulo se divide en tres partes: en la primera se registra el entendimiento general de la rendición de cuentas en México, con base en lo siguiente: a) Las previsiones jurídico-institucionales originarias para organizar y controlar el poder, particularmente la división de poderes; b) Las características básicas del régimen pos-revolucionario, significativamente la fuerza excesiva del Ejecutivo Federal, que no solo traía consigo su virtual irresponsabilidad —política, legal, social— sino su avasallamiento hacia los otros poderes de la Unión; c) Las causas del longevo control del Ejecutivo sobre el Legislativo. Se trata de repasar las razones y factores que llevaron a la subordinación efectiva de senadores y diputados federales —de casi toda la clase política, de hecho— ante el Presidente de la República durante el régimen de partido dominante; y d) el estado de la rendición de cuentas en esos días de presidencialismo exacerbado.

En la segunda parte se exploran los principios del cambio democrático y sus repercusiones en el Congreso de la Unión. Uno de los ejes del cambio político en México fue el reconocimiento y la incorporación de la oposición a los

espacios institucionales (partidos y Congreso, sobre todo), a través de una larga serie de reformas electorales.

En la tercera parte se aquilata la construcción democrática en nuestro país y sus incidencias generales en materia de rendición de cuentas, particularmente en la Legislatura del Congreso de la Unión.<sup>7</sup>

## 2.1. RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: EL PASADO

La necesidad de equilibrar, acotar y restringir el ejercicio del poder público en México está prevista desde sus primeras horas como nación independiente, incluso antes si se considera que uno de los referentes originales, la Constitución de Cádiz de 1812, contemplaba entre sus principios fundamentales la declaración de la soberanía nacional, la necesidad de garantizar el goce de los derechos individuales y la separación tripartita de los poderes. (García Moreno, 1990)

Referida categóricamente por Montesquieu, la noción de limitar al poder mediante su división fue plasmada en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776, en la Constitución norteamericana de 1787 y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. (Pedroza de la Llave, 2000: 135-136)

Considerando ese *espíritu de la época*, así como su antecedente normativo inmediato, quizá no podría ser distinto: la primera Constitución de México, la de 1824, integra el principio de la división de poderes. De entonces a la fecha se han modificado los términos de las relaciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pero ningún otro ordenamiento posterior a ese, el primigenio, ha eliminado o modificado su separación.

Con una fuerte inspiración estadounidense, nuestra Carta Magna adopta también los principios de representación, la unión de entidades en una Federación y, desde luego, un sistema de gobierno presidencial.

Tal como lo haría la mayor parte de los nuevos países americanos, el nuestro adoptaba un gobierno presidencial, una creación de los federalistas norteamericanos, “que no hicieron suya la tesis europea de que el Legislativo era una garantía contra el despotismo y que, por el contrario, consideraron que el gobierno solo podría ser eficaz si se concentraba en el Poder Ejecutivo.”(Hernández, 1994: 192)

Desde sus primeras horas, pues, el Estado mexicano asimiló la importancia de organizar y controlar el poder:

---

7. No está de más señalar que este es un capítulo necesario para situar nuestro objeto de estudio. Como en el anterior capítulo, aquí el lector adelantado únicamente encontrará una descripción general y explicativa.

“La primera [Constitución] separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional de nuestro país.”(Ugalde, 2002: 49)

La Constitución liberal de 1857 sería la cimiento de una nueva ley fundamental, la de 1917. Pero esta sería muy distinta a aquella, porque si bien el Congreso Constituyente de 1916-1917 preservaría los componentes esenciales que en el ordenamiento anterior definían la naturaleza del régimen —república federal y democrática, división de poderes, control constitucional del Poder Judicial, Congreso bicameral—, el nuevo ordenamiento lo era precisamente porque al viejo texto se introdujo la visión de la Revolución en campos torales: la educación (artículo 3º), la tenencia de la tierra (artículo 27), los derechos de los trabajadores (artículo 123) y las relaciones del Estado con las Iglesias (artículo 130).

Otro de los rasgos característicos del texto promulgado el 5 de febrero de 1917 por Venustiano Carranza, “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos”, es que recuperaba la tradición jurídica del siglo anterior, así como las experiencias de Juárez y, en especial, del gobierno fuerte de Porfirio Díaz. Así, al titular del Ejecutivo Federal se le concedió el privilegio de ser jefe de Estado y de Gobierno y de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, entre otras cosas. Es suma: los constituyentes no dudaron en diseñar un claro perfil presidencialista al régimen político. (Hernández, 1994: 194)

La ley fundamental tendría como eje al Ejecutivo y la práctica política cotidiana lo fortalecería todavía más, al punto de corromper el equilibrio de poderes. Como es bien sabido, durante el régimen pos-revolucionario la voluntad decisiva se concentraba fuertemente en un par de manos, las del Presidente de la República. La división de poderes era poco más que una formalidad, porque el Señor Presidente fungía, *de facto*, como el Primer Legislador y el Primer Magistrado del país.

Para todo efecto práctico, la rendición de cuentas “horizontal” no era más que una entelequia o, si se quiere, un ordenamiento constitucional rebasado por el predominio excesivo del Ejecutivo sobre los otros poderes, un fenómeno al que suele denominarse “presidencialismo.”

### **2.1.1. El desequilibrio durante el régimen pos-revolucionario**

Existen diversas maneras de explicar y entender las particularidades del régimen surgido del movimiento revolucionario de 1910-1917. No obstante, todas ellas tienen



en el centro de la historia al Presidente de la República. Su enorme protagonismo histórico se afirmaba no solo por las facultades constitucionales sino por otras, denominadas “meta-constitucionales” por el doctor Jorge Carpizo (1978), reglas no-escritas pero actuantes respecto a su papel de dirigente real del partido predominante, su poder para designar y remover gobernadores y, su decisión fundamental, la designación de su sucesor.

El boceto histórico es ineludible: en aras de cerrar el ciclo de violencia, la obsesión de los generales —Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, sobre todo— fue poner fin a la era de los caudillos y entrar a la era de las instituciones. En la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, y a escasos cuarenta días del asesinato del presidente electo Álvaro Obregón, el 1º de septiembre de 1928 el presidente Elías Calles lo proclamó con toda contundencia: “Se presenta por último a la totalidad de la familia mexicana, la oportunidad, quizá única en muchos años, repito, de hacer un decidido y firme y definitivo intento para pasar de la categoría de pueblo y gobierno de caudillos, a la más alta, más respetada, más productiva y más pacífica y más civilizada condición de pueblo de instituciones y leyes.”

Ese llamado se materializó con tanta fuerza que Calles ha sido descrito como “el gran constructor del México moderno”. Bajo su égida se fundaron, entre otras instituciones, el Banco de México, la Junta de Conciliación y Arbitraje, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Nacional Financiera. Pero acaso su más recordada *paternidad* es la del Partido Nacional Revolucionario (1929), antecedente del Partido de la Revolución Mexicana (1938) y del Partido Revolucionario Institucional (1946), fuerza política que predominaría en la escena hasta prácticamente el año 2000.

A Calles, como se sabe, le sucede Lázaro Cárdenas, un joven general michoacano que no solo rompería con su antecesor sino que fortalecería o, mejor dicho, *institucionalizaría* el poder presidencial, como lo pone Arnaldo Córdova (1989: 54-55): “[A partir de Cárdenas] el presidente, con tal independencia de su poder personal, sería siempre y ante cualesquiera circunstancias un *presidente fuerte*, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la *institución* presidencial.” (Cursivas en el original)

El presidencialismo mexicano se afianzaría desde la década de 1930, con base en tres condiciones conseguidas desde entonces, de acuerdo con un estudioso: 1) La existencia de un gobierno “unificado”, es decir, una fuerza partidaria en control de la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión; 2) La disciplina partidaria, expresada en el voto cohesivo en el Congreso por parte de los grupos parlamentarios del partido dominante; y 3) El liderazgo presidencial sobre el partido. El Ejecutivo, entre otras cosas, tenía la capacidad de definir la posición del partido en el Congreso. (Weldon, 1997)

Causa y consecuencia, a ese presidencialismo exacerbado concierne la ausencia de contrapesos en los poderes Legislativo y Judicial, la carencia de una sociedad civil fuerte y participativa, entre otros rasgos.

No faltaban las razones para entender, justificar incluso, ese régimen que concentraba el poder en las destrezas del gobierno central y, más precisamente, en las del jefe del Ejecutivo. Pablo González Casanova (1979), por ejemplo, sostendría su funcionalidad para la estabilidad política del país y para el desarrollo económico. Pero había otra cara menos benevolente: no solo porque el presidencialismo revolucionario no era ni el más eficiente ni el más honrado *empresario* del país sino porque era claramente limitante de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, a dicha condición se refirió Octavio Paz en un famoso ensayo de finales de los setenta del siglo pasado: “El Ogro filantrópico”(1978).

Se podría agregar bastante más, sin duda, porque el régimen posrevolucionario tenía usos del poder bastante llamativos: control político, cooptación, represión, chantaje y un lenguaje pseudo-revolucionario, democrático, progresista e integrador. Pero, en cualquier caso, la experiencia ha sido condensada elocuentemente por muchos. Por ejemplo, Daniel Cosío Villegas (1974) decía que se trataba de “una Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria por Línea Transversal”, asentada en dos piezas centrales: un partido político oficial predominante y una poderosa Presidencia de la República. Años más tarde, Enrique Krauze (1997) seguiría al maestro y hablaría de una *Presidencia Imperial*, un arreglo político donde cada seis años, desde 1940 a 1994, el mandatario en turno no solo asumía un cargo, sino que se apropiaba de un país en el que la división de poderes salía sobrando.

### 2.1.2. Los anclajes del presidencialismo mexicano

En los años de hegemonía priista, el Congreso de la Unión fue un órgano sometido al titular del Ejecutivo. A su modo, el citado Jorge Carpizo (1978: 115) desarrolla las razones de ese fenómeno:

“a) la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea; b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial; c) relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y e) aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la del menor esfuerzo.”

Si bien se ve, el eminente jurista reposaba la subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo en una de las facultades “meta-constitucionales: la del presidente como dirigente real del partido oficial. Los “poderes partidistas” del presidente, en efecto, resultaban de enorme trascendencia, más allá de sus facultades legislativas. En ese mismo sentido se encamina María Amparo Casar, quien sostiene que la penetración

del Ejecutivo en la función de representación del Congreso era producida en razón de que, en primer lugar, aquel se aseguraba para sí mismo el apoyo de grandes contingentes de legisladores. El dato es más que elocuente: de 1946 a 1963, año en que se aprueba la primera reforma electoral de trascendencia política, los escaños de la oposición en la Cámara de Diputados no pasaron de 4.7%, en promedio, es decir, el PRI tenía el 95% de la representación legislativa. Siendo primordial, la presencia dominante del priismo en el Congreso se combinó, a decir de la misma investigadora, con otros elementos para fortalecer al Presidente frente al Congreso:

“i) un partido altamente centralizado y disciplinado, capaz de controlar la selección de candidatos; ii) la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia oficial en la misma persona (el Presidente); iii) la clausula de la no-reelección. Estas tres características, aunadas a las pocas oportunidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema, constituyen un caso claro de un conjunto de instituciones y normas que generan incentivos para que los representantes del Congreso se comporten como si solo tuvieran un elector, el presidente, y para crear una relación desequilibrada entre el poder ejecutivo y el Congreso, independientemente de las facultades formales otorgadas por la Constitución a cada uno de ellos.”(Casar, 1999: 91-93)

Con lo anterior en mente, se hace más nítido que la *anatomía* del sistema político posrevolucionario tenía en el presidencialismo su *columna vertebral*, mientras que el partido oficial ejercía de *ligamentos* para la transmisión del poder público. El repaso de las características y funciones del *partidazo* y, en menor medida, el establecimiento de la no-reelección legislativa inmediata luce ineludibles para entender mejor el papel del Congreso y sus integrantes durante el régimen posrevolucionario.

### 2.1.3. Elecciones: el PRI y los demás

No existe consenso sobre la definición del partido oficial y dominante. Pero Fernández Christlieb y Rodríguez Araujo (1986: 151) lo dimensionan rápido y con claridad: “El PRI es un partido de régimen y no de gobierno ni de Estado (...ya que es) un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno.”

El partido, como parte sobresaliente de la estructura institucional del régimen *tricolor*, cumplía distintas tareas: a) *Caja* donde la élite gobernante negociaba y se distribuía los cargos públicos; b) Poderosa y eficaz dependencia electoral, que trabajaba al ritmo marcado por el Presidente de la República en turno; y c) Flexible organización en términos ideológicos, que lo mismo se pronuncia por la democracia de los trabajadores para construir el socialismo con Lázaro Cárdenas que anticomunista con Miguel Alemán, tercermundista y antiimperialista con Echeverría, que solidario y liberal-social con Carlos Salinas. (Grupo Consultor Interdisciplinario, 1993)

Un reconocido estudioso sostenía que durante el régimen de la posrevolución nuestro país tenía un sistema de partidos no competitivo y que el PRI era uno de tipo hegemónico-pragmático:

“Mientras Polonia nos brinda el prototipo del partido hegemónico ideológico, México se destaca, por ahora, como un caso muy claro y bien establecido de partido hegemónico-pragmático. [...] el PRI es decididamente pragmático, y tan inclusivo y agregador que se acerca a un partido amalgama. También es el único protagonista de una disposición centrada en torno a un solo partido rodeado por una periferia de partidos secundarios. [...] México no es ni siquiera un falso sistema de partido predominante, sino un caso claro de partido hegemónico que permite partidos de segunda clase.” (Sartori, 2005: 285-286 y 288)

El politólogo italiano nos lleva a advertir que el autoritarismo mexicano no solo toleró sino incluso propició la existencia de partidos de oposición, pero estos eran como de “segunda clase” y no representaban ningún peligro para la hegemonía del Revolucionario Institucional.

Creado en 1939 en respuesta al cardenismo, el Partido Acción Nacional fue por muchos años el único partido independiente, con una organización y una ideología relativamente consistente, pero con escasos —aunque crecientes— cotos de poder hasta mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. Una de las máximas estudiosas del partido, Soledad Loaeza (1999), sintetizaba el punto en el mismo título de su extensa investigación histórica, política y sociocultural sobre la organización: *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX, además del partido dominante y del PAN, solo estuvieron registrados dos partidos *satélites* o paraestatales, es decir, auspiciados y cercanos al propio régimen: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El primero fue creado en 1948 como Partido Popular (PP), obteniendo su registro hasta 1960 y el segundo fue creado en 1954, obteniendo su registro en 1957.

Así, el sistema de partidos vivía un pluralismo consistente pero visiblemente desbalanceado a favor del PRI. El gobierno en sus diversos ámbitos, federal, estatal y municipal, era concentrado en manos de una elite política: la *Familia Revolucionaria*. Su partido, el de los colores de la bandera, ganaba prácticamente todos los puestos públicos.

El control sobre la mayor parte de los cargos de elección popular es, sin duda, uno de los rasgos explicativos del longevo dominio del Revolucionario Institucional durante buena parte del siglo XX mexicano. Manuel Rodríguez Lapuente (1992: 44), profesor emérito de la Universidad de Guadalajara, lo ponía en los siguientes términos:

“En México, con el Partido Revolucionario Institucional, ha existido para fines prácticos un sistema de partido único. Desde su fundación en 1929, como Partido Nacional Revolucionario, hasta 1946, en que llegaron a la Cámara de Diputados cuatro representantes del Partido Acción Nacional, todos los puestos de elección popular estuvieron ocupados por miembros del partido del gobierno y hasta 1988, los partidos de oposición solamente tuvieron en la Cámara de Diputados una minoría irrisoria, algunos diputados locales y algunos pocos municipios, pero nunca un senador o un gobernador. Además debe tenerse en cuenta que, salvo raras excepciones, los diputados tanto federales como locales que obtenía la oposición no eran producto de que el partido oficial hubiera perdido las elecciones, sino consecuencia del sistema de representación proporcional, introducido en 1964, precisamente para evitar que desaparecieran los partidos de oposición, puesto que casi nunca podían ganar una elección.”

Los *datos duros* no dejan demasiados márgenes para la interpretación: “Mayorías del 87% en promedio para los candidatos presidenciales del PRI o de 80% para los integrantes de la Cámara de Diputados por más de cinco décadas (...) Todavía a principios de los ochenta el Partido Revolucionario Institucional monopolizaba la enorme mayoría de los puestos de elección popular. En efecto, de estos puestos que en 1982 sumaban 3479 y que incluyen a la Presidencia, el Congreso, las gubernaturas, los congresos locales y las presidencias municipales, el PRI contaba con el 91%.”(Casar & Raphael, 1998: 42)

El sistema electoral, entendido como el “conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política” (Valdés, 2001), fue controlado por el régimen para preservar el dominio casi absoluto de los cargos públicos por parte de su partido, aunque manteniendo un espacio mínimo para que la oposición partidaria no desapareciera.

#### **2.1.4. La no-reelección inmediata de los legisladores**

Salvo por breves periodo (1821-1823 y 1863-1867), México ha tenido desde su nacimiento un sistema de gobierno presidencial, donde el presidente es electo por el pueblo y por un determinado tiempo (que ha variado entre cuatro y ocho años). Asimismo, el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, dirige la administración pública y no puede ser removido por el voto parlamentario. Además, el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene mayoría ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso; el presidente no puede disolver el Congreso; y el presidente y los secretarios de Estado no pueden ser miembros del Congreso. (Pedroza de la Llave, 2000: 135-136)

Al sistema presidencial como rasgo fundamental, se suman la división de poderes: según lo establecido en su artículo 49: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...” Enseguida (artículo 50), se señala la existencia de un Congreso General, depositario del Poder Legislativo, dividido

en dos cámaras, “una de diputados y otra de senadores”, aquella formada por representantes de la Nación electos cada tres años (artículo 51) y este por representantes de las entidades y el Distrito Federal renovados cada seis años (artículo 56); además, no podrán ser reelectos para periodos inmediatos (artículo 59).

La no-reelección presidencial fue uno de los anatemas principales de la Revolución. Aunque Elías Calles promulgó, en enero de 1927, una reforma que abrió la posibilidad de un segundo mandato del presidente de la República, la consigna maderista, “sufragio efectivo, no reelección”, se convirtió en una inscripción definitoria del México moderno desde 1917 y se reafirmó en abril de 1933.

Pero, contrario a lo que se piensa comúnmente, la reelección inmediata de los legisladores estaba permitida por la Constitución de 1917, la cual, a su vez, seguía a la de 1824. Fue hasta 1933, a partir de la misma Convención donde se proscribió cualquier forma de reelección presidencial, cuando la prohibición legislativa se convirtió en *regla de oro* del nuevo acuerdo político.

El movimiento contra la reelección legislativa no partió de una *mala lectura* de la consigna revolucionaria sino que tenía un propósito bien calculado: debilitar a partidos locales, maquinarias políticas y caciques regionales; controlar las carreras de los congresistas, centralizar la autoridad y la decisión sobre las candidaturas imponiendo la férrea disciplina desde la cúpula del naciente Partido Nacional Revolucionario (PNR). (Weldon, 2003)

Es elocuente que en 1932 una mayoría de los legisladores estuviera en contra de prohibir la reelección inmediata. Esa negativa tenía motivos claros: limitaría su propio juego político, los obligaría a acatar y cumplir lo dispuesto por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido y, en no pocos casos, los enfrentaría con sus jefes políticos locales o regionales. Solo después de la Convención Nacional por la No Reelección del PNR, y del *juego rudo* desde el CEN del partido —el general Gonzalo N. Santos, quien en su momento predijo que la reforma “convertiría a los diputados en ovejas”, fue suspendido temporalmente del partido—, el paquete de reformas anti-reeleccionistas fue aprobado por el Congreso.

Más temprano que tarde, la no-reelección legislativa ayudaría a explicar la subordinación del Poder Legislativo ante el Ejecutivo y la consolidación del presidencialismo mexicano. En primer lugar, porque realineó las preferencias de los legisladores con los intereses del partido oficial y del presidente. Valga el dato: la tasa de aprobación de las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo aumentó de manera exponencial con la no-reelección de un promedio de 43.7% entre 1917 y 1928, a más de 95% en los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. En segundo término, porque el destino político de los legisladores quedó en manos del CEN y, en última instancia, del Ejecutivo. Por último, la posibilidad de renovar la totalidad de diputados y

senadores cada tres y seis años, respectivamente, le brindó fluidez a un sistema político basado en el reparto de los cargos públicos y el aseguramiento de lealtades. (Ibídem: 41-42).

### **2.1.5. Presidencialismo exacerbado y la (no) rendición de cuentas**

No hay que darle muchas vueltas: durante el régimen priista, las distintas vertientes de la rendición de cuentas eran una entelequia. Para algunos estudiosos, no cabe ni siquiera hablar de ello sino hasta las primeras señales de liberalización política, en los años setenta del siglo pasado. (Cejudo Ramírez, 2005)

De entrada, cabe repetirlo, los poderes Legislativo y Judicial no funcionaban en forma independiente. Aunque consagrados en la Constitución, la división y el equilibrio de poderes no funcionaban en los hechos. Lo sucedido con la revisión de la Cuenta Pública anual, una de las principales herramientas de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, es más que elocuente sobre lo dicho: la Constitución señala que la Cámara de Diputados debe recibir este documento para comprobar que se haya aplicado el presupuesto de acuerdo con los lineamientos aprobados, incluso el Congreso tiene autoridad para fincar responsabilidades a los funcionarios, si encontrará discrepancias o no se justificaran los gastos. Pero hasta mediados de la década de los noventa del siglo pasado, todas y cada una de las cuentas públicas fueron aprobadas sin que aparecieran deficiencias y observaciones, lo que supone el presupuesto no fue rebasado o alterado por el gobierno, cuando la realidad indicaría que no fue así. Más todavía: puesto que los resultados de la revisión de las cuentas públicas se conocían casi dos años después de ejercido el presupuesto, las conclusiones de los diputados resultaban irrelevantes para mejorar o ajustar el presupuesto siguiente. (Hernández 1994: 195-196)

La Legislatura estaba ampliamente subordinada al Ejecutivo. Diputados y senadores rendían cuentas prácticamente hacia un único “principal”: el presidente de la República: “El único elector era el titular del Ejecutivo en su calidad de líder partidista, y era el único agente fiscalizador de las acciones del Poder Legislativo y de sus integrantes. Las sanciones, también, fueron casi siempre informales y en consecuencia, existía una relación desequilibrada entre ambos poderes.” (Casar et al. 2010a: 348)

En el régimen posrevolucionario, los legisladores eran caricaturizados como “levanta-dedos”, porque en muchos casos respondían acriticamente al jefe del Ejecutivo; las iniciativas legislativas que eran presentadas por el presidente en turno prácticamente eran aprobadas de inmediato y sin mayor discusión. En las votaciones de la Cámara de Diputados respecto a los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo se encuentran los siguientes datos: de 1935 a 1941, el 100% de los proyectos fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 el 92%, en 1947 el 74%, en 1949 el 77%, el 59% en 1953, el 62% en 1955, el 95% en 1959 y el 82% en 1961. Durante el periodo 1935-1961, en los proyectos aprobados por

mayoría los votos en contra no representaron más del 5% del total. (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012b) Aún durante los tres primeros años del sexenio de Carlos Salinas, en los años de la LIV legislatura, 90% de la legislación aprobada fue propuesta por el propio presidente. (Mascott, 2003:16)

Formalmente en vigor, los mecanismos “horizontales” de rendición de cuentas, esos que son repartidos entre las mismas instituciones estatales, permanecieron en estado latente hasta prácticamente finales de la década de los ochenta. Con toda razón, un estudioso afirmaba: “...en México la división de poderes a nivel nacional no ha recibido hasta hace poco tiempo mucha atención en la práctica política. En resumidas cuentas, México podía ser descrito con precisión, hasta 1988, como un solo partido y un sistema dominado por una presidencia omnipotente.” (Camp, 1999)

Respecto a los mecanismos “verticales”, asentados en las capacidades de los ciudadanos para vigilar, interpelar y sancionar a los políticos y funcionarios, la historia no era muy distinta: las elecciones eran, en el mejor de los casos, una competencia desigual entre el *partidazo* y el resto.

Para completar el cuadro, las penumbras dominaban en el ejercicio del poder durante el viejo régimen. El sigilo, el ocultamiento de los asuntos públicos, formaba parte de los mecanismos de protección de la *Familia Revolucionaria*. Condición *sine qua non* para la rendición de cuentas, la información estaba rigurosamente controlada por el Estado: “El secreto era insoportable, porque podía ser rebelión o simple disidencia, y el control era indispensable para gobernar. El ocultamiento de los asuntos públicos formaba parte de los mecanismos de protección de las élites gobernantes y la rendición de cuentas era formal. Hasta los asuntos más públicos, como los datos electorales, económicos o presupuestales, eran reservados a la discreción o conveniencia política del partido gobernante.”(Aziz Nassif, 2003)

Todavía en los tiempos de la reforma política de 1977 —año en que se adiciona al artículo 6º de la Constitución que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”—, los medios de comunicación, con notables excepciones, reportaban lo que convenía al régimen.

Ante un poder inflexible, autoritario y represivo, el activismo político de la sociedad mexicana estuvo “apagado”, por decirlo de alguna manera. El régimen, a través del Partido y sus sectores, “asimilaba” las reivindicaciones y movimientos de aquellos que aún no se resignaban a aceptar que no había vida más allá del Partido, que se resistían a la inmovilidad como forma de hacer política. Aunque, de vez en vez estallarían los brotes de inconformidad... En suma: durante el régimen de partido dominante la rendición de cuentas brillaba por su ausencia.



## 2.2. EL CAMBIO DEMOCRÁTICO EN EL CONGRESO

El restablecimiento del equilibrio y la división de poderes, la apertura del sistema de partido único y el fin del presidencialismo exacerbado son procesos que arrancan al menos desde la década de los sesenta del siglo pasado, con los esfuerzos reformistas en pos de la incorporación de la oposición político-partidaria y la expresión de la pluralidad en los distintos poderes y niveles de gobierno. A decir de Dieter Nohlen (2004: 321 y 324), el proceso de cambio político en México tiene *dos caras*:

“(Por un lado) una apertura del sistema de partidos, desde una situación de partido único hacia un multipartidismo. Lentamente, por varias reformas de la Constitución y de la ley electoral, se han ido reconociendo distintos partidos políticos, que han podido entrar en la contienda electoral. [...] el sistema electoral se ha reformado continuamente casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado. Ahí está la ambivalencia de las reformas electorales en México.”

Dos *caras*: partidos y elecciones; con una *espinas dorsal*: reformas político-electorales. Como si fuese cuento de nunca acabar, después de cada elección, enmienda o ajuste a las reglas del juego. La figura no es del todo exacta pero da cuenta de un hecho contundente: el método de *ensayo y error* atraviesa el cambio político en México ocurrido en poco más de cuatro décadas.

Con base en una cadena de reformas político-electorales, el régimen político transitó del presidencialismo autoritario a un sistema potencialmente equilibrado, abierto, plural y competitivo. Varios observadores, como César Astudillo (2012), asumen un corte *generacional* en la historia de las reformas en materia político-electoral. El esquema explicativo es válido, pero debe asumirse que presenta, como todo en la vida, traslapes y tendencias no necesariamente progresivas. Iniciada en los años sesenta, la primera generación abraza la causa del pluralismo político mediante la modificación del sistema electoral para garantizar espacios de representación política exclusivos para la oposición. La segunda, en la década de los noventa, modifica el andamiaje electoral bajo la exigencia de que las instituciones electorales se condujeran con plena autonomía e independencia. Y la tercera, impulsada a partir de 1993, se ha preocupado por garantizar la paridad de condiciones de la contienda electoral mediante prescripciones dirigidas a posibilitar la lucha por el poder en condiciones de equidad y equilibrio, con la finalidad de fomentar una auténtica competitividad entre los contendientes.

Cada uno de esos capítulos reformistas ha tenido repercusiones de enorme trascendencia para el cambio político en el país. Y, seguramente, se puede hablar de una nueva “generación” con la reforma constitucional de 2007, la cual fue

guiada con la pretensión, según el dictamen aprobado inicialmente en el Senado, de “dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero, y el uso y abuso de los medios de comunicación”. (Senado de la República, 2007)

Pero más que hilvanar minuciosamente esa serie de transformaciones, aquí luce conveniente tomarlos como un *leitmotiv* para verificar las transformaciones ocurridas particularmente en la integración y en las dinámicas del Congreso de la Unión, materia central de este estudio.

### 2.2.1. La oposición a escena: 1963-1987

La primera reforma político-electoral de trascendencia en el México moderno, la de 1963, aparece como una especie de respuesta del régimen a la agitación protagonizada por maestros y ferrocarrileros en 1958-1959, primero en pos de mejoras laborales y después por democracia sindical; el movimiento sería reprimido finalmente por el gobierno de Adolfo López Mateos.

En 1963, empero, se asoman los primeros visos de la incorporación gradual de las fuerzas políticas y la expresión de la pluralidad en los órganos legislativos, con los diputados de “partido”, una figura que establecía la asignación de cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que lograra obtener por lo menos 2.5% de la votación nacional, más un escaño extra por cada 0.5% hasta llegar a un máximo de 10%, con la salvaguarda de que aquella fuerza que obtuviese al menos 20 escaños de mayoría relativa perdía el derecho a participar en este tipo de asignación. Este mecanismo, valga aclarar, no atentaba contra la representación mayoritaria del *partidazo*, que conservaba una representación superior al 80% de los escaños, pero significaba un “primer reconocimiento de la disidencia política”, un paso con el que la oposición adquiriría “carta de identidad” en el Congreso de la Unión, “aunque su voz asemeja apenas un susurro debido al griterío de la mayoría priista que acompaña sus primeras experiencias en la tribuna parlamentaria.”(Béjar 2004: 9)

Bien que mal, dicen los memoriosos, la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión (1964-1967) comienza a desarrollar un juego, un interés y un debate que resultan atractivos y tienen significación para los partidos, en contraste con el desierto anterior en el que se movían los cuerpos legislativos: “Se trata de aquella famosa Legislatura en la que están Vicente Lombardo Toledano, quien fue indudablemente un gran tribuno por la representación del PPS, y una pequeña bancada; Adolfo Christlieb Ibarrola del Partido Acción Nacional con una bancada de más del doble, con 25 diputados, y también una pequeña bancada de cinco diputados del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que eran los cuatro partidos nacionales que existieron con reconocimiento durante muchas décadas”. (Paoli Bolio, 1998: 227)

Pero el proceso de “liberalización”, como después le llamarían algunos al cambio gradual tomado desde el régimen autoritario, se acelerara hacia finales de

la década de los setenta. Se asume generalmente como un hito que no es sino hasta la reforma política de 1977 que se modifican de manera sobresaliente las reglas e instituciones que regulaban tradicionalmente el comportamiento de los actores políticos en México. (Serrano, 1998)

El movimiento estudiantil-popular de 1968 había revelado, de una manera impactante, lo cerrado e inflexible del régimen. Los *nietos* de la Revolución, de clase media y educación superior, dejaron de manifiesto el agotamiento del acuerdo socio-político que dio sustento al modelo posrevolucionario.

Ante ello, más la reiteración represiva del 10 de junio de 1971 —el llamado *halconazo*—, algunos grupos optaron por la vía de las armas, como la Liga Comunista 23 de septiembre. Por si fuese poco, el proceso sucesorio de 1976, cuando el candidato presidencial oficial, José López Portillo, no tuvo contendiente legal, representó uno de los momentos de mayor pérdida de credibilidad del régimen de partido dominante.

En suma: la reforma política de 1977 fue una reacción del régimen: “...se abre el juego político a la oposición en una forma mucho más amplia. Su finalidad era la creación de los espacios políticos necesarios y poner fin a la violencia guerrillera, además de reforzar el sistema de partidos.”(Carbonell 2002: 125)

En concreto, en la reforma impulsada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, se constitucionaliza la figura de los partidos políticos, mismos que son definidos como entidades de “interés público” y se les condiciona el mantenimiento o pérdida del registro de acuerdo con su capacidad de obtener al menos el 1.5% de la votación nacional.

No menos sobresaliente es que se elimina la figura de los “diputados de partido” y se introduce el sistema mixto de representación proporcional, con lo que la Cámara de Diputados quedaba conformada, además de los 300 diputados de mayoría relativa, con 100 diputados de representación proporcional; es decir, el 25% de la Cámara correspondía a representantes electos por este último principio.

La incorporación de nuevos actores fue inmediata. El Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) solicitaron y obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones siguientes.

Con las nuevas reglas, la integración de la LI Legislatura (1979-1982) fue mayoritariamente priista, como lo sería hasta 1997, con 296 diputados de 400. Pero la pluralidad del cuerpo legislativo comenzaba a manifestarse con mayor fuerza: a los 43 diputados del partido opositor más longevo y verdaderamente opositor desde 1939, Acción Nacional, se sumaban 18 del PCM, 12 del PARM, 11 del PPS, 10 del PST y 10 del PDM. (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012b)

En las elecciones de 1982, cuando se renuevan el Congreso y la Presidencia, se manifestaría todavía con mayor claridad la pluralidad y el aumentó considerable del número de partidos que se incorporaron a la arena electoral: si en 1976 solo el PRI, el PARM y el PPS presentaron al mismo y único candidato a la Presidencia, seis años después se registró el mayor número de partidos, hasta antes del 2000: a los tres anteriores se sumaron el PAN, el PSUM, el PDM, el PST, el Partido Social-Demócrata (PSD) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Sin embargo, los resultados electorales no fueron muy diferentes a los de seis años antes. Miguel de la Madrid Hurtado, el candidato oficial, obtuvo casi el 75% de la votación total. El PRI obtuvo 299 curules de mayoría relativa (de 300), aunque la oposición junta obtuvo la votación más alta hasta entonces, el 25%, que se tradujo en 100 escaños de representación proporcional. En las *intermedias* de 1985 no cambiaría el panorama respecto a tres años antes. (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012b)

### **2.2.2. La oposición *in crescendo*: 1988-1996**

En 1982, con Miguel de la Madrid, arriba a la Presidencia un grupo de políticos ajenos al viejo proyecto de la Revolución, con una visión más técnica y modernizadora de la función pública. Su preocupación central no era la democratización política sino el cambio en el modelo de desarrollo: de una economía mixta protegida y dirigida al mercado interno hacia la apertura comercial, la reconversión industrial y el adelgazamiento del aparato estatal por la vía de las privatizaciones. El viraje llegaba luego del fin del *desarrollo estabilizador*. En esos momentos, a mediados de la década de los setenta, el presidencialismo mexicano vio agotados sus márgenes de maniobra y recursos para responder a las necesidades de la población —al menos como lo venía haciendo en los últimos sexenios.

Entre crisis económica y política sobrevino el estallido de la llamada *insurgencia electoral*, como recuerda Lorenzo Meyer (2000: xv): “El voto como arma de protesta se había usado por última vez en México en 1952 (durante el movimiento henriquista) y sin mayores resultados. Tres decenios más tarde, en 1983, el PAN logró espectaculares victorias en Chihuahua y tres años después, el gobierno y su partido se vieron obligados a recurrir de nuevo al fraude para recuperar la plaza [con el llamado ‘fraude patriótico’], pero la ‘normalidad autoritaria’ ya no regresaría.”

El 6 de julio de 1988 sobrevienen las elecciones más competidas en México hasta entonces, con una fuerte caída del porcentaje de votación a favor del partido oficial en los comicios presidenciales, del 68.43% en 1982 al 50.74% en 1988, así como el triunfo empañado de su candidato, Carlos Salinas de Gortari, y la pérdida priista de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.

En la LVI Legislatura (1988-1991) la bancada priista sumaría apenas 260 diputados, Acción Nacional se quedaría con 101 y los partidos aglutinados en el

Frente Democrático Nacional (PPS, PARM, PMS, FCRN), con 139. En esas condiciones, el control de la Cámara siguió siendo priista, pero la oposición hizo gala de un activismo desconocido hasta entonces: retiro del salón de sesiones para romper el quórum, ocupación de la tribuna, extensión intencional de sus intervenciones en el Pleno. (Béjar 2007: 470)

El cambio vivido en la composición de la Legislatura fue empujado por los votos, lo cual fue posibilitado, en buena medida, por la reforma electoral emprendida a iniciativa presidencial en diciembre de 1986, que, entre otras cosas, introdujo un nuevo Código Federal Electoral, suprimió el registro condicionado a los partidos, incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200 y dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.

En lo político, el decreto de las urnas se explicaba, enormemente, porque el Revolucionario Institucional había sufrido una escisión importante en octubre de 1986, con el surgimiento público de la Corriente Democrática (CD). Formada por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Rodolfo González Guevara, Ricardo Valero, Samuel del Villar, Gonzalo Martínez Corbalá, Carlos Tello y Armando Labra, entre otros, dicha corriente se ubicaba a la izquierda del partido oficial, con posturas claramente diferentes respecto a las funciones del Estado, el carácter de la democracia y el proyecto de desarrollo, al tiempo que cuestionaba los mecanismos internos y el ascenso de la nueva élite tecnocrática. (González Casanova & Cadena Roa, 1989)

La historia es bien conocida: en los prolegómenos de la nominación del candidato oficial a la presidencia de la República, la CD decidió promover, a su vez, la candidatura del ex gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, el hijo del general presidente. La decisión resultó el detonante de las hostilidades con el grupo dominante en el PRI; en consecuencia, la mayor parte de los miembros de la CD saldría del partido poco después.

De cara a la justa electoral, y en torno a la candidatura de Cárdenas, en enero de 1988 se constituiría formalmente el Frente Democrático Nacional (FDN), con una aglutinación de fuerzas sobresaliente: la Corriente Democrática, los llamados partidos “paraestatales” (PPS, PARM y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional), organizaciones sociales y grupos políticos como la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM), la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC) y el Movimiento al Socialismo (MAS); después: la Coalición Obrera, Campesina y Estudiantil del Istmo (COCEI), la Coalición Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Central Campesina Cardenista (CCC), la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABYOV) y el Consejo Estudiantil Universitario (CEU). El elemento aglutinador de ex funcionarios, dirigentes políticos, líderes estudiantiles y trabajadores era el compromiso de unirse en una lucha sin cuartel y por la vía pacífica: “Todos contra el PRI.” (López Gallo 1989: 123)

En la jornada electoral del 6 de julio, el FDN sorprendía como segunda fuerza política nacional; amén de que, ante la “caída del sistema”, el triunfo de Carlos Salinas quedaba manchado y, por lo tanto, asumía las riendas del país con déficit de legitimidad.

Tras la disyuntiva motivada por los discutidos resultados electorales, se convocaría al alumbramiento del partido más fuerte de la izquierda en México, al menos si se considera su arrastre electoral, el de la Revolución Democrática: “Tenemos por delante un inmenso trabajo y una trascendental tarea —diría Cuauhtémoc Cárdenas el 21 de octubre de 1988 en el Zócalo de la Ciudad de México (1990: 28)—; construir el partido de la democracia, de la Revolución Mexicana, de la unidad patriótica, de las reivindicaciones nacionales y populares, de la constitucionalidad y del progreso...”

Como sucedió con el FDN, distintas fuerzas políticas respondieron a la convocatoria que concluiría en la fundación del PRD, el 5 de mayo de 1989: la Corriente Democrática, el Partido Mexicano Socialista, el Movimiento al Socialismo, la Organización Revolucionaria Punto Crítico, la Asamblea de Barrios, algunos ex partidarios del Partido Socialista de los Trabajadores, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y del Partido Popular Socialista. Y, no menos importante, el PMS ofreció su registro para cobijar al nuevo proyecto.

Antes de avanzar más, vale recalcar que en 1988 se llega a un punto importante en la modificación de las fuerzas representadas en el Congreso: hasta entonces, el PRI tenía no solo la mayoría absoluta para aprobar todas las leyes sino también contaba con la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución.

La tendencia *in crescendo* de la presencia de la oposición en el Congreso es nítida: mientras que de 1946 a 1963, los escaños no-priistas en la Cámara de Diputados eran de 4.7%, en promedio, entre este último año, que es cuando se da la primera reforma electoral importante y la reforma de 1977-78 tiene 17%, de 1979 hasta 1987 alcanza el 26.3% de los escaños en promedio y en 1988 obtiene el 48%. (Casar 1999: 92-93)

En 1988 también se hace notoria la ineficacia de las instituciones y las reglas del juego político-electoral. La “caída” del sistema, el “maquillaje” de las cifras y, no menos importante, la calificación de la elección presidencial —desde 1917 y hasta 1994 en manos del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados— evidenciaron la necesidad de seguir construyendo las condiciones necesarias para hacer que los votos cuenten y se cuenten de manera sólida y garantizada.

Entre 1988 y 1996 ocurrieron nada menos que cuatro nuevos capítulos reformistas en torno al entramado normativo e institucional electoral. Por sus alcances, el último del periodo, el de 1996, es el más trascendente.

Luego de llevarse a cabo las elecciones de 1994, calificadas por el propio presidente Ernesto Zedillo de “legales, pero inequitativas”, en su discurso de toma de posesión se comprometió a impulsar una nueva reforma electoral que fuese “definitiva.”(Zedillo, 1994)

Tras 18 meses de arduas negociaciones entre los partidos políticos nacionales y la Secretaría de Gobernación —que, en sí mismas, marcaban un cambio en el abordaje y entendimiento de la política en país— a finales de 1996 se aprueba un paquete reformista, quizá no de dimensiones “definitivas” —como soñaba el jefe del Ejecutivo—, pero tampoco menores, porque abrían la posibilidad de construir un sistema todavía más competitivo y equitativo, como puede verse con un repaso de los apartados más sobresalientes (Grupo Consultor Interdisciplinario, 1996):

- *Consolidación de la llamada “ciudadanización” de los órganos electorales.* Creado en octubre de 1990, el Instituto Federal Electoral (IFE) sufrió cambios de enorme trascendencia con la mencionada reforma, ya que fue definido constitucionalmente como un “organismo público autónomo”, dotado de “personalidad jurídica y patrimonio propios.”

El Ejecutivo quedó desligado por completo de su integración. El Secretario de Gobernación ya no sería, como ocurría desde la fundación del instituto, el presidente de su Consejo General, el principal órgano de dirección.

Asimismo, el número de integrantes del Consejo General —que desde 1994 era de once integrantes con voz y voto: su presidente (el Secretario de Gobernación), seis consejeros “ciudadanos” y cuatro consejeros del Poder Legislativo—, se redujo a nueve miembros con derecho a voto, bajo la figura de consejeros “electorales”, ciudadanos sin filiación partidista que serían designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Tanto el Poder Legislativo como los partidos tendrían a sus representantes en el Consejo, pero todos ellos con voz pero sin voto.

No menos sobresaliente en lo correspondiente a los órganos electorales es que el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial y se constituyó en máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

- *Integración del Congreso.* Se establece que ningún partido político podrá tener más de 300 diputados (a diferencia del tope anterior, que era de 315). Tampoco podrá contar con un número de diputados por ambos principios (mayoría y representación proporcional) que den por resultado un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Es decir, disminuye el “margen de sobrerrepresentación” o *candado de gobernabilidad*, mecanismo mediante el cual el partido mayoritario aseguraba una proporción de escaños superior al porcentaje de votos obtenido en las urnas. También se impulsa una mayor pluralidad en la Cámara alta a través de una *lista nacional de senadores*, que serán electos

por representación proporcional (32). Y se decide regresar al esquema de su renovación total cada seis años, a partir del año 2000.

- *Principios electorales comunes para todas las legislaciones de la República.* Se estableció que las entidades debían adecuar sus legislaciones a los principios generales en materia electoral contenidos en la Constitución.
- *Competencia político-electoral.* Se aumenta el financiamiento público y se limita el porcentaje de los recursos privados para los partidos políticos. Asimismo, se compromete el acceso equitativo a los medios de comunicación, al menos en temporada electoral y en los tiempos oficiales de radio y televisión.
- *Reforma política del Distrito Federal.* A partir de 1997, el jefe del gobierno capitalino será electo por votación universal, libre, directa y secreta. A partir del año 2000, sucedería lo mismo con los jefes delegacionales. No menos importante es que al órgano legislativo se le otorgan nuevas facultades.

En las *intermedias* de 1997, con ese nuevo marco legal, ocurre un reparto del poder inédito: con el 39.10% de la votación nacional, el otrora *partidazo* perdía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la misma que había ostentado a lo largo de más de 60 años y que requería el 42.2% de los sufragios. En concreto, la integración de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados fue la siguiente: 239 para el PRI; 125 para el PRD; 121 para el PAN; 8 para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); y 6 para el Partido del Trabajo (PT).

Decir que 1997 es un hito no es una ninguna exageración: entre 1929 y 1994, con exactamente veintitrés procesos electorales de por medio, se reprodujo la mayoría absoluta del *tricolor* en la Cámara de Diputados. Así que ese año, por primera vez en la historia, el partido del presidente perdía la posibilidad de aprobar por sí solo reformas y/o nuevas leyes. Para decirlo distinto: el Ejecutivo y el PRI perdieron el monopolio en una de las Cámaras del Congreso de la Unión, justo aquélla que tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública.



**CUADRO 4. CURULES DEL PRI EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS-CAMBIO POLÍTICO-LEGISLATIVO CLAVE**

Legislatura	Cámara de Diputados (% curules priistas)	Cambio político-legislativo clave
XLVI (1964-1967)	84.7%	Primeros visos de pluralidad luego de la introducción de los diputados de “partido”
LI (1979-1982)	74%	Mayor pluralidad y presencia de partidos diferentes a los que habían estado durante los pasados tres lustros en el Congreso: PDM, PCM y PST, tras la introducción del sistema de representación proporcional
LIV (1988-1991)	52%	Perdida, por primera ocasión, de la mayoría calificada por parte del PRI
LVII (1997-2000)	47.8%	Perdida, por primera ocasión, de la mayoría absoluta por parte del PRI

Elaboración propia con base en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2012)

Por el tamaño de la oposición, la correa de transmisión que vinculaba estrechamente al Congreso con la Presidencia de la República quedaba obstruida en 1997, al menos en una de las instancias de nuestro sistema bicameral, ya que en el Senado se mantenía la mayoría priista, es decir, el presidente Zedillo conservaba esa cámara como *válvula de seguridad* para detener o vetar, *de facto*, iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados.

El presidente dejaba de ser el *primer legislador*; sus iniciativas comenzarían a ser discutidas al detalle, modificadas cuando se asumiera necesario y, en su caso, rechazadas. Una vez más, el dato asoma elocuente: durante la LVII Legislatura (1997-2000) solo 6% de las iniciativas las presentó el presidente de la República; además, todas sus iniciativas que fueron dictaminadas en el Congreso sufrieron cambios notables y ninguna fue aprobada por unanimidad. (Paoli Bolio 2000: 16)

En 1997, ahora lo vemos, el país entraba a una nueva era, la de los gobiernos divididos. La posibilidad plasmada en el artículo 49 de la Constitución es una realidad dura e ineludible desde entonces a la fecha: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

### 2.2.3. Legislaturas sin mayorías: 1997-2015

Los tiempos de las mayorías se acabaron en 1997. Desde entonces a la fecha, ningún partido rebasa el 42.2% de las votaciones; es decir, lo necesario para obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.<sup>8</sup> Para no pocos observadores, aquí se encuentra el cambio político más significativo de la transición de México hacia la democracia: “El hecho de que los partidos de











8. Como se recuerda, el artículo 54, fracción V, de la Carta Magna prevé que el partido mayoritario tenga hasta 8% de escaños en relación a su porcentaje de votos (sobre-representación).

oposición hayan ganado realmente el control del Legislativo en 1997 es el mayor paso que se ha dado en la gran transformación institucional democrática de México, independientemente de si la oposición haya permanecido unificada, de si el Ejecutivo predomina y de si se ha estrechado el vínculo entre el legislador y sus electores.” (Ai Camp, 1999: 7)

En la segunda mitad del sexenio zedillista, la Cámara de Diputados comenzó a actuar como nunca lo había hecho: como contrapeso real frente al presidente de la República, como un poder soberano y autónomo. Y el 2 de julio del año 2000, el país toparía con un cambio todavía más radical: el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, ganaba la elección presidencial con el 42% de los votos, con lo que abría paso a la primera alternancia en la Presidencia de la República en más de setenta años. Pero el primer presidente no-priista no tendría mayoría de su partido en ninguna de las dos cámaras del Congreso de la Unión.

**CUADRO 5. CONFORMACIÓN INICIAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, 1997-2015**







**Cámara de Diputados**

Legislatura/ periodo										
LVII 1997-2000	121 24.20%	239 47.8%	125 25%	7 1.4%	8 1.6%	---	---	---	---	---
LVIII 2000-2003	206 41.20%	211 42.20%	50 10%	7 1.40%	17 3.40%	4 0.80%	---	---	3 0.60%	2 0.40%
LIX* 2003-2006	151 30.20%	222 44%	95 19%	6 1.20%	17 3.40%	5 1.0%	---	---	---	---
LX 2006-2009	206 41.20%	103 20.60%	127 25.40%	16 3.20%	18 3.60%	17 3.40%	9 1.80%	4 0.80%	---	---
LXI 2009-2012	143 28.6%	237 47.4%	72 14.4%	13 2.6%	21 4.2%	6 1.2%	8 1.6%	---	---	---
LXII 2012-2015	114 22.8%	207 41.4%	100 20%	19 3.8%	34 6.8%	16 3.2%	10 2%	---	---	---

Elaboración propia con base en <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>

\*Según la base disponible, no suma 100%

**Cámara de Senadores**

Legislaturas / periodo							
LVII 1997-2000	33 25.8%	77 60.2%	16 12.5%	1 0.8%	1 0.8%	---	---
LVIII – LIX 2000-2006	47 36.7%	60 46.9%	16 12.5%	---	5 3.9%	---	---
LX – LXI 2006-2012	52 40.63%	33 25.8%	26 20.3%	5 3.9%	6 4.7%	5 3.9%	1 0.8%
LXII-LXIII 2012-2018	38 29.7%	52 40.6%	22 17.2%	4 3.1%	9 7%	2 1.2%	1 0.8%

Elaboración propia con base en [senado.gob.mx](http://senado.gob.mx)

Desde 1997 a 2015 —es decir, al fin de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión— se encuentra un arreglo político conocido como “gobierno dividido”, es decir, donde el partido que postuló al titular del Ejecutivo federal carece de mayorías legislativas. Los “gobiernos divididos” son consustanciales a los sistemas presidenciales, porque la independencia en el origen de los poderes Ejecutivo y Legislativo, su autonomía en cuanto a la distribución de funciones, abre la *posibilidad* de que aparezcan gobiernos divididos; queda en manos de la ciudadanía decidir que la probabilidad se concrete. (Casar 1997: 13 y 14)

Y la ciudadanía, queda claro, define gobiernos divididos desde 1997 a la fecha. Ello supuso también un incremento en las actividades de fiscalización del Legislativo hacia el Ejecutivo. Según observan Casar et al. (2010: 349), en un breve periodo se dieron pasos fueron cruciales:

“En 1997 se formalizó que un partido político diferente al del titular del Ejecutivo presidiera la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales que crearon la Auditoría Superior de la Federación. En 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que otorgó mayores capacidades técnicas y autonomía de gestión a este órgano de apoyo técnico del Poder Legislativo. Además, su capacidad de sanción se ha ampliado para incluir responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, responsabilidades administrativas, así como de denuncias y querellas ante la Procuraduría General de la República para procesar penalmente a los servidores públicos.”

### 2.3. EL ESTADO ACTUAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

En el México de principios de la segunda década del siglo XXI funciona un régimen presidencialista, como en todos los países de América Latina. De acuerdo con la clasificación de Jorge Carpizo, seguida por Daniel Zovatto y Jesús Orozco (2008: 21), se trata de un “presidencialismo puro”, similar al que prevalece en Brasil, Chile, Ecuador y Honduras, un modelo próximo al estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente.

Como en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, en México el Congreso es bicameral, con el mayor número de representantes en términos absolutos: 628 en total (500 diputados y 128 senadores), pero el antepenúltimo en términos de la correlación entre número de habitantes y número de representantes, tan solo después de Perú y Brasil.

También como muchos otros países de Latinoamérica, nuestro país enfrenta una *era de gobiernos divididos*, provocada por la pluralidad social, el

predominio de la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas, la simultaneidad de elecciones presidenciales y legislativas, y partidos pequeños con una representación legislativa que no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral. En suma: un régimen con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y considerables facultades constitucionales), con problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al encontrarse, en muchas ocasiones, en minoría en el Congreso. (Ibídem: 194).

El cambio histórico es notorio. El México posrevolucionario tenía un régimen “donde las instituciones, procedimientos y garantías democrático-liberales son establecidos por la ley, pero que en la práctica son manipulados y violados por la élite política para conservarse en el poder.” (Cansino & Sermeño, 1994: 14) En similar sentido, otros aducían que se trataba de una “democracia limitada”, con “una contradicción constante e insalvable entre las reglas reales del juego político —el autoritarismo— y las reglas formales —las de la democracia liberal.” (Meyer & Reyna, 1989: 311-312)

En los días del presidencialismo exacerbado, la política mexicana se debatía entre el hecho y el derecho. Formalmente democrático, el marco jurídico-institucional negaba la existencia de cualquier monopolio del poder por medio del autoritarismo. Por ello, en buena medida, en la visión oficial *siempre* hubo democracia en el país. Ernesto Zedillo, último presidente priista en la Presidencia de la República antes de la alternancia panista, lo decía a su modo en 1996:

“El principal desafío de México es evolucionar con más rapidez y sin el costo que han supuesto otras transiciones políticas, de un sistema ciertamente democrático desde el punto de vista formal, pero en el que ha habido predominancia de un partido político, el mío, el PRI, a un sistema que logre tener la misma estabilidad que hemos gozado durante sesenta años, en el que la estabilidad se basa en una competencia cabalmente democrática entre varios partidos. Creo que esta es la piedra de toque de la construcción de una nueva normalidad democrática, con estabilidad política. Deben conciliarse las dos cosas.” (en Crespo 1999: 227)

Nuestro país ha sido capaz de tejer un entramado jurídico-institucional de claro perfil democrático, sobre todo a partir de la década de los noventa del siglo pasado: elecciones libres y organizadas por un órgano constitucional autónomo (IFE), arbitradas y vigiladas por una institución independiente del Ejecutivo (TEPJF); alternancia partidaria en la Presidencia de la República, en gobiernos estatales y municipales; poderes Legislativo y Judicial *liberados* del despotismo presidencial y auténtica división de poderes; sistema de partidos abierto y con diferentes opciones político-ideológicas; órganos constitucionales autónomos y actuantes (además de los electorales, CNDH, BANXICO, IFAI); prensa abierta, opinión pública plural y creciente activismo por parte de la ciudadanía. Aunque sea *grasso modo*, cabe apuntar los principales cambios en materia de rendición de cuentas.

### 2.3.1. Dimensión electoral

Las elecciones se convirtieron en el asidero de la metamorfosis de nuestro país hacia la democracia. Un estudioso resume en una *nuez* el proceso: “transición votada”. (Merino, 2003) Lo más sobresaliente y visible del cambio democrático en México pasa por el elemento básico de inspección de la sociedad hacia sus gobernantes: elecciones libres, donde el ciudadano, en ejercicio de sus derechos políticos, premia o castiga a sus representantes y/o a los partidos que los postulan.

De 1977 a 1997, tomando como referencia la profundidad de los cambios denotados en esos años, el país pudo modelar dos piezas para transmutarse del autoritarismo a la democracia: “un sistema plural de partidos y un sistema electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad y equidad a los contendientes.” (Woldenberg 2012: 15) En la medida en que las elecciones se convirtieron en una competencia real por el poder, en esa misma proporción aumentaron las posibilidades de representación política para diversas organizaciones y sectores sociales. En 1988, cuando por primera ocasión en la historia del país el *partidazo* pierde la mayoría calificada en San Lázaro —y, en consecuencia, no puede realizar por sí solo, como hasta entonces, cambios a la Constitución—, la oposición partidista abandona el papel testimonial en que se encontraba. En 1997, el PRI no solo pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados sino que, desde entonces, ningún partido ostenta al menos la mitad más uno de los diputados; es decir, han prevalecido los gobiernos divididos a lo largo de seis legislaturas. En el año 2000 llega la primera alternancia en el Ejecutivo Federal en más de 70 años, con el PAN y Vicente Fox. En 2006, vendría la polarización del país, el refrendo apretado del PAN en Los Pinos y la oposición dura desde el flanco izquierdo. En julio de 2012, las urnas decretarían el regreso del PRI a Los Pinos, en condiciones radicalmente distintas a las de sus días de partido predominante: Enrique Peña Nieto obtuvo el 38.2% de los votos, pero ni en el Senado ni en la Cámara de Diputados el PRI cuenta con la mayoría absoluta y once entidades son gobernadas por la oposición.

Partidos, candidatos y representantes electos enfrentan —con todas las limitaciones que hoy se puedan observar— la posibilidad de ser sancionados en la siguiente elección. El dilema es sencillo: ser *votados* o *botados*.

### 2.3.2. Dimensión social

La realización de elecciones libres, auténticas y periódicas —como lo dispone el artículo 41 constitucional— dio paso a la pluralidad en los órganos de representación y de gobierno. Pero no solo eso sino también al rescate, la renovación y/o la introducción de otros mecanismos de rendición de cuentas. Lo acusa Guillermo Cejudo:

“...como sugiere la idea de complementariedad institucional, el efecto principal de las elecciones competidas en la arquitectura institucional de la rendición de cuentas

fue la que activó y potenció los mecanismos horizontales y sociales ya existentes. Más aún, la alternancia en el gobierno federal, a partir de 2000, y la intensificación de la competencia política han aumentado los incentivos para vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos y, en general, el desempeño gubernamental. De igual forma, ambos fenómenos incrementaron la importancia del trabajo de organizaciones civiles y medios de comunicación, pues, para bien o para mal, la agenda pública está cada vez más sujeta a los vaivenes de la opinión pública.” (Cejudo Ramírez 2005, pp. 56-57)

En otras palabras: la llegada de la democracia no solo trae aparejada la elección de autoridades y representantes —requisito indispensable para hablar de un régimen democrático— sino un cambio en la relación entre poderes y la activación de mecanismos sociales de control de la gestión pública. Las huellas de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales son incuestionables, al menos en los siguientes puntos:

- a) *La promoción y defensa de los derechos humanos.* Desde las comunidades eclesiales de base y los comités de madres de desaparecidos políticos de los años setenta, hasta las redes de organizaciones actuales, como la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, que concentra a 75 organizaciones de 22 estados de la República. (Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, 2012);
- b) *El desarrollo democrático del país.* La incursión de las organizaciones civiles y los movimientos sociales se ha reflejado en la cultura político-democrática, localizable en el fomento de los hábitos de participación ciudadana y en la politización de los asuntos públicos. Entre los ejemplo puede citarse el de Alianza Cívica, organización donde a mediados de los noventa del siglo pasado convergieron centenares de grupos y miles de ciudadanos para exigir elecciones confiables, así como las personalidades integrantes del llamado Grupo San Ángel o los 20 Compromisos por la Democracia;
- c) *El desarrollo social.* Aunque de menor impacto, la sociedad civil, sobre todo desde organizaciones eclesiales y filantrópicas, ha desplegado esfuerzos significativos en lo relativo a la lucha en contra de la pobreza y la desigualdad; y
- d) *Las políticas públicas.* Muchas son las organizaciones que buscan incidir, ya sea de manera directa o a través del escrutinio público y la presentación de posicionamientos públicos, en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas. Por citar un caso trascendente para este estudio, la Red por la Rendición de Cuentas representa la confluencia de unas 60 organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, “comprometidos con el diseño, la puesta en marcha

y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México.” (Red por la Rendición de Cuentas, 2012)

Históricamente suelen identificarse dos momentos determinantes en torno a la expansión de las organizaciones de la sociedad civil: 1968 y 1985. En el primer caso, el movimiento estudiantil-popular que cimbró al régimen. En el segundo, el movimiento telúrico que sacudió la capital y al país en su conjunto y que prefiguró, en alguna medida, la caída en la votación del PRI en julio de 1988.

La experiencia de las últimas décadas ha mostrado una pronunciada tendencia de crecimiento del activismo y de la organización “ciudadanas”, la apropiación del espacio público y, a partir de su accionar colectivo, mayor visibilidad a sus reivindicaciones y proyectos, participan en el debate público, empujan un escrutinio más riguroso de los gobernantes y políticos, inciden en la agenda pública y, eventualmente, en las decisiones políticas.

En la actualidad puede verse una especie de ebullición en la construcción de los llamados “observatorios ciudadanos”. Sobre todo ante los reclamos de la sociedad por el creciente clima inseguridad, crecen las instancias sociales de análisis y seguimiento de políticas públicas, de instituciones gubernamentales y/o de actores políticos relevantes en determinada problemática socio-política, cuyo objeto general sería arrojar luz sobre la dirección de los esfuerzos gubernamentales, incidir en la corrección o elaboración de políticas públicas y, finalmente, contribuir al desarrollo del país.

Los “observatorios” no se circunscriben a una temática en particular ni tampoco son constituidos únicamente por miembros de la sociedad civil. De acuerdo con el *Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos* —un espacio creado por la Fundación *Este País* con la meta de proveer información sobre estos entes en México—, existen alrededor de 100 “observatorios”, que se pueden clasificar en tres rubros fundamentales: *a)* los que se constituyen como organizaciones de la sociedad civil (OSC), o como iniciativas impulsadas al interior de una o varias OSC; *b)* los promovidos por instituciones académicas; y *c)* los impulsados por instancias de gobierno para fomentar la participación ciudadana en la vigilancia de asuntos públicos.<sup>9</sup>

Esos “observatorios” pueden asumirse como mecanismos de control y rendición de cuentas dentro de un régimen democrático. Y, en cualquier caso, se suman a las distintas formas de construcción, participación y organización de la ciudadanía.

---

9. VÉASE *Sistema de información sobre observatorios ciudadanos*, [www.observatoriosciudadanos.mx](http://www.observatoriosciudadanos.mx), 29 de septiembre, 2011.

### 2.3.3. Balance de poderes

El cambio en el Legislativo fue visible con el tránsito a la democracia. Además, la transición hacia la democracia también recuperó al otro poder que estaba a la sombra del Ejecutivo: el Judicial. Apenas cabe recordar que la obsecuencia y el sometimiento también definían el lugar del poder encargado de impartir justicia y dirimir los conflictos entre poderes. En la década de los sesenta del siglo pasado, un constitucionalista lo ponía en los siguientes términos: "...el Poder Judicial carece de los atributos de los otros dos poderes, pues no tiene voluntad autónoma y está desprovisto de toda fuerza material. De aquí ha surgido, en el campo de la teoría, la discusión de si el Poder Judicial federal es en realidad un poder o si es simplemente un departamento del Ejecutivo." (Tena Ramírez 1964: 203)

Las reformas impulsadas por el presidente Zedillo en 1994 y 1999 despejaron el camino hacia la autonomía e independencia del Poder Judicial. La primera, la más trascendente, comprendió la reducción del número de ministros de la SCJN, de 26 a 11 miembros, con lo que se volvió al texto original del artículo 94 de la Constitución de 1917; la modificación del mecanismo de selección de los ministros de la Corte (el presidente propone una terna al Senado, que elige por dos tercios de sus miembros presentes); la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como garante de la independencia del Poder Judicial; la introducción de la acción de inconstitucionalidad; la posibilidad de impugnar resoluciones del Ministerio Público y la ratificación del procurador General de la República por parte del Senado.

Con la reforma en materia electoral de 1996, el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial, por lo que se convirtió en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Hacía 1999, un nuevo paquete de reformas judiciales modificó la designación y estructura del Consejo de la Judicatura y aprobó algunas medidas para aminorar la carga de litigios que se desahogan en la Corte. (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2001)

Son muchos los casos que en los últimos años se han decidido en el Máximo Tribunal, con enorme trascendencia para la sociedad mexicana. Un estudioso pone perspectiva en este punto, con algunos *datos duros*:

"En el viejo régimen las decisiones últimas estaban en manos de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación. Eso cambió en diciembre de 1994 cuando Ernesto Zedillo sustituyó a todos los ministros y reestructuró a la Suprema Corte. Inició entonces la Novena Época de la SCJN; en ella ha ampliado sus márgenes de acción y llenado huecos dejados por el achicamiento del poder presidencial. Entre 1995 y 2010 la SCJN tramitó, resolvió y archivó 648 acciones de inconstitucionalidad. De estas, 44% fueron interpuestas por la Procuraduría General de la República; otro 36% provino de partidos políticos con registro federal. El origen de 80% de las controversias confirma que el empoderamiento de la SCJN viene de que las élites le llevan sus conflictos y agravios, y con bastante frecuencia aceptan sus decisiones." (Aguayo, 2012)



Los ejemplos de juicios sobresalientes y actuales está a la mano: 1) en julio de 2011, la resolución ante la sentencia del *Caso Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos*, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre del 2009, que resultan trascendentes para la protección de las garantías fundamentales en el país; 2) en junio de 2010, el dictamen sobre la investigación constitucional en torno al incendio en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora; 3) en junio de 2007, las resolución de inconstitucionalidad respecto una parte de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), hechos al final de la LIX Legislatura, la llamada *Ley Televisa*; y 4) en mayo de 2005, la resolución en torno a la controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por no haber aceptado sus observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que señala que el Ejecutivo Federal está facultado para emitir observaciones —*vetar*— al presupuesto, pero que la Cámara es la instancia que debe analizar, discutir y, en su caso, atender dichas observaciones.

#### **2.3.4. Controles asignados**

Nuestro caso, a decir de un estudioso, es llamativo y encomiable: “México se destaca como uno de los países ubicados a la vanguardia en la tendencia mundial contemporánea hacia la reestructuración de la división de poderes mediante la creación de organismos autónomos. Durante las últimas décadas el gobierno mexicano fundó el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y otorgó autonomía tanto al Banco de México (BM) como al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).” Por fortuna, el *rosario* es largo y presumible en perspectiva comparada: “...en lugar de seguir destacando por la institucionalización del autoritarismo y el corporativismo —continúa John Ackerman (2007: 32-33), profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM—, México hoy se distingue por la institucionalidad de la rendición de cuentas democrática.”

Estamos ante un *fenómeno democrático* relativamente nuevo en México, ante una reestructuración y un ensanchamiento institucional que podría denominarse una “segunda barrera” —la primera son los comicios universales y directos— de los procesos de rendición de cuentas del poder público.

#### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

El país ha avanzado mucho en materia de rendición de cuentas, pero la tarea no está acabada. Primero, porque cada uno de esos mecanismos en materia de rendición de cuentas tiene un funcionamiento particular y cotidiano, es decir, se ponen a prueba cada día y a cada paso, mostrando sus aciertos y deficiencias. En segundo lugar, porque es visible una “fragmentación” de los esfuerzos e iniciativas

favorables a la rendición de cuentas en México. La carencia de un “sistema articulado de rendición de cuentas”, según diversos especialistas, es “una de las causas principales de buena parte de los problemas de gestión que afronta el país.” Tercero, porque siguen siendo cuestionables las “consecuencias tangibles de esos esfuerzos (en materia de rendición de cuentas) en la calidad y la eficiencia de nuestros gobiernos, en la transparencia de los poderes y los tres niveles de gobierno, en la vigilancia y la corresponsabilidad pública de los quehaceres gubernativos o, incluso, en nuestras percepciones públicas sobre la corrupción y la impunidad.” (López Ayllón et al. 2011, pp. 7-8)

Pero, verdad de Perogrullo, el México del régimen cerrado y de partido dominante de ayer se parece muy poco al México plural y germinalmente democrático de hoy.

Muy probablemente carecemos del arreglo político *deseable* —si existe tal cosa. Para algunos, sigue faltando una reforma profunda al sistema político mexicano (Muñoz Ledo 2007, Cansino 2004). A más de dos décadas de la primera alternancia estatal (Baja California, en 1989), a tres lustros de los gobiernos divididos y el pluripartidismo marcadamente tripartito en el Congreso y a doce años de la primera alternancia en Los Pinos, la situación podría ser paradójica: debido al cambio político-institucional gradual y a la ausencia de un pacto entre las élites para transitar hacia la democracia, en México se sostienen en pie instituciones y prácticas de inocultable ascendencia democrática —como los órganos constitucionales autónomos—, con algunos resabios del viejo régimen —como la relación corporativa y clientelar entre el gobierno federal y las organizaciones sindicales, especialmente en la administración pública: petroleros, electricistas, magisterio, burocracia federal—, así como nuevos actores políticos no siempre de probadas credenciales democráticas —los gobernadores, los grandes consorcios mediáticos—, que han generado procesos políticos —la promoción irregular de intereses particulares, el desbocamiento del poder regional— que en muy poco han contribuido —incluso lo contrario— a la consolidación del régimen democrático.

En todo caso, lo que hoy tenemos es una democracia en ciernes, con múltiples actores, intereses y racionalidades político-institucionales, con avances y retos importantes en distintas materias, entre las que se cuenta la rendición de cuentas. Actualmente, por ejemplo, todos los poderes y entidades públicas están obligados por la Ley Federal de Transparencia, pero el IFAI solo la garantiza en las dependencias y entidades del gobierno federal. (Peschard, 2012)

Los esfuerzos en pos de la construcción de un régimen más democrático y sujeto a la rendición de cuentas son notorios, aunque los déficits presentes no son menores y los obstáculos son muchas veces impecables.

La rendición de cuentas en el Congreso de la Unión es una de tantas materias que merecen una aproximación mayor y específica. Por ahora, se ha asimilado la mutación y el estadio actual del régimen político mexicano, con

énfasis particular en la rendición de cuentas y el rol de uno de los poderes centrales: el Legislativo, antes asimilado como un *apéndice* del Ejecutivo, hoy un protagonista central y definitorio en el país.

La paradoja democrática está a la vista: como nunca antes en la historia del país, el Congreso de la Unión y sus miembros se enfrentan al reto de ofrecer cuentas, de informar y justificar sus labores y, al tiempo, de supervisar y controlar a otros entes, particularmente al Ejecutivo.

Lo que sigue, en el próximo capítulo, es analizar con detalle y perfilar un *modelo* de análisis para la rendición de cuentas en el Congreso mexicano.

### CAPÍTULO 3. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO: UN MODELO ANALÍTICO

*...el Congreso suponía un problema de índole filosófica. Planear una asamblea que representara a todos los hombres era como fijar el número exacto de los arquetipos platónicos, enigma que ha atareado durante siglos la perplejidad de los pensadores.*

JORGE LUIS BORGES

**L**a pregunta vuelve por sus fueros: ¿a quién, de qué, mediante qué procesos, bajo qué criterios y con qué efectos rinden cuentas la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y sus integrantes?

El objetivo de este apartado es perfilar los contenidos de nuestro *modelo* de análisis, puntualizar las dimensiones y los criterios de observación. Aquí resuena una pretensión científica en las ciencias sociales actuales, proveniente del positivismo del siglo XIX: la adopción de un marco metodológico, de un *modelo* de observación y análisis.

En contraste con algunos enfoques cuantitativos, este método no aspira solo a medir sino también a interpretar a la luz de la historia, el contexto, la racionalidad de los actores, etcétera. No se postula prescindir de algunas herramientas —encuestas, sondeos, estadísticas, *índices*— que nos permitan contar con un amplio referente empírico, necesario por lo demás en la tarea del análisis político y social, sino de integrar esa evidencia en un horizonte más amplio y de una manera crítica.

El propio objeto de estudio así lo demanda: el Congreso de la Unión no es una *fábrica*. El análisis de sus labores sustantivas no se puede reducir a la comparación de, por ejemplo, porcentajes entre iniciativas presentadas frente a las aprobadas. La noción de “productividad legislativa” es, por lo menos, reduccionista, simplificadora de una tarea compleja de suyo, donde los argumentos técnicos, el análisis especializado de las materias y el debate informado sobre las diversas iniciativas se mezclan con las racionalidades políticas, con la necesidad de alcanzar acuerdos para zanjar el camino a reformas o nuevas leyes.

No es una tarea menor ni sencilla la del Congreso de la Unión. Así que tampoco lo es su estudio. Con ello en mente, en este capítulo se asumen premisas y dimensiones analíticas, se realizan algunas consideraciones generales y se trazan los componentes del *modelo* para la rendición de cuentas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

### 3.1. POSTULADOS Y DIMENSIONES

Asumimos que rendición de cuentas es una manera genérica de denominar varias técnicas organizativas para controlar, vigilar o limitar a representantes del poder público. En términos generales, indica una relación entre dos sujetos o entes (A y B), en torno a un asunto o materia de responsabilidad de A frente a B, y existe un juicio o sanción de B frente a A.

El Poder Legislativo ejerce diversas funciones de control y balance frente otros poderes, sobre todo el Ejecutivo. Asimismo, está sujeto a rendir cuentas a través de las cuatro dimensiones de rendición de cuentas visibles en la teoría: electoral, social, balance de poderes y controles internos-asignados. Juntas, esas dimensiones forman el “sistema” de rendición de cuentas legislativas.

GRÁFICO 3. SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO



El Congreso y sus integrantes no *solo* rinden cuentas al ciudadano o, mejor dicho, *no siempre* rinde cuentas *directamente* al ciudadano-elector. Los *principales* legislativos —entendidos como sujetos políticos que demandan alguna medida de lealtad de los legisladores, y cuyos intereses puede representar un legislador— son diversos y cambiantes: los ciudadanos, por ejemplo, ocupan el lugar preponderante al momento de la emisión del voto; las organizaciones de la sociedad civil presionan en diferentes momentos coyunturales, en ejercicio de sus libertades y derechos civiles; los partidos pueden demandar cuentas a los legisladores a través de diversos mecanismos de *control* de la carrera política, como la designación de las candidaturas; mientras que los poderes Ejecutivo y Judicial controlan e inciden a través de mecanismos como el veto presidencial, las controversias constitucionales, las acciones inconstitucionalidad y los juicios de amparo.

El propósito de este estudio es recorrer esas cuatro dimensiones de la rendición de cuentas en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2009-2012), con el objetivo de tener una imagen panorámica de la materia, realizar un diagnóstico sobre el funcionamiento de esa estructura y asumir sus efectos políticos, tanto al interior del propio Congreso como para el régimen democrático todo.

A continuación, algunas consideraciones generales sobre cada una de las dimensiones analíticas propuestas.

### 3.2. LA CONEXIÓN ELECTORAL

El sufragio en las democracias contemporáneas no solo determina la distribución del poder público y confiere *cuero* a la representación política sino funciona también como un mecanismo de rendición de cuentas en la medida en que los representados pueden “evaluar” la gestión de sus representantes y, en consecuencia, “premiar” o “castigarlos”.

Además, el arreglo institucional-electoral y el cálculo político de los legisladores son fundamentales para determinar los cauces de la rendición de cuentas y, al tiempo, el lugar de cada uno de los *principales*. Si, por ejemplo, los partidos tienen el control absoluto de las candidaturas y/o de la confección de las listas plurinominales, la rendición de cuentas legislativa se carga hacia aquellos que se encuentran en posiciones de dirección en los partidos. John Carey (2009: 5), catedrático del Dartmouth College, lo expone de la siguiente manera:

“Dado que la mayoría de los legisladores en las democracias son electos popularmente, podemos pensar al votante como el último, el principal universal a quienes los legisladores rinden cuentas. Bajo algunas condiciones tal es el caso. (Pero) Los partidos políticos, y específicamente sus liderazgos al interior de la legislatura, son en muchos casos los grandes principales que guían la lealtad legislativa. En muchos arreglos institucionales, el nivel de rendición de cuentas de los legisladores hacia los votantes palidece en comparación a la rendición de cuentas hacia los líderes del partido.”

Los votantes son los *principales* últimos de los legisladores. Pero los partidos políticos, y específicamente sus dirigentes, resultan en muchos casos los *principales* más estimados, es decir, los actores que demandan con mayor fuerza la atención y lealtad de los legisladores, que encauzan sus tareas y encomiendas.

En esta misma tónica, en el estudio de Crisp et al. (2004) se asume que la “conexión electoral” es el primer aspecto para entender el ejercicio de la representación: cuando los partidos políticos tienen mayor control del acceso a las papeletas, es esperable observar una mayor disciplina partidista entre los legisladores y menores incentivos para jugar *por la libre* y/o con el ciudadano.

Los procedimientos de nominación partidistas, la legislación nacional en materia electoral, la probabilidad de ser reelecto y las relaciones entre bancadas son los arreglos que crean el contexto en el cual los legisladores deciden sobre cómo gastar su tiempo y sus recursos; es decir, sobre cómo llevan a cabo la tarea de representar. Así, es esperable que un alto nivel de centralización partidista limite los incentivos y las posibilidades de los legisladores de responder directamente a sus distritos, mientras que los partidos descentralizados pueden alentar una mayor independencia en materia de políticas entre los legisladores y una mayor rendición de cuentas ante sus electorados.

### 3.2.1. El lugar de los partidos

Cabe subrayar una cuestión fundamental, muchas veces incomprendida: el ciudadano-representado y el ciudadano-representante son los dos sujetos centrales en la relación de rendición de cuentas legislativas pero no los únicos, de entrada porque en la formación de la representación política contemporánea se encuentra un intermediario legítimo: el partido político.

Los representantes son responsables ante sus representados, pero los partidos políticos son los vehículos privilegiados para la representación política y, eventualmente, para la adopción de decisiones en el ámbito legislativo. Sin partidos, la Legislatura sería un caos o, en el mejor de los casos, se asemejaría a lo existente en los siglos XVII y XVIII, cuando sin esas organizaciones prevalecían figuras influyentes y/o representativas de los diferentes estamentos y corporaciones en los congresos.

La “sociedad” a-partidista —la inmensa mayoría— suele censurar la intervención de los partidos en el Congreso. Pero no hay que perder de vista que son organizaciones que tienen una tarea legítima e insalvable en la formación de la representación; imponen orden, estabilidad y predicción en las decisiones; regulan y posibilitan el flujo de la legislación, el debate y la aprobación de leyes. Este último punto es toral, más aún si, como sucede en los gobiernos presidenciales multipartidistas como el mexicano, el mantenimiento de las coaliciones mayoritarias es precario.

Para ponerlo distinto: si se quiere responder a quién y ante quién rinden cuentas los diputados federales, *necesariamente* se tiene que tomar en cuenta a por lo menos tres actores: representados (electores), representantes (legisladores) e intermediarios (partidos políticos). Tània Verge, doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense, apunta las cualidades centrales de ese complejo relacional:

“Entre los dos primeros [representados y representantes] encontramos el modelo tradicional de principal-agente: en cada nueva convocatoria electoral, el agente agota la autorización concedida por el principal, quien, a su vez, examina la actuación del primero a lo largo del periodo por el cual fue investido y decide ‘premiarlo’ con la reelección o ‘castigarlo’ con la deposición. Sin embargo, a la

relación entre los electores y los partidos se puede añadir una segunda relación principal-agente: el partido y sus afiliados. De esta forma, la democracia interna de los partidos resulta importante para la rendición de cuentas del sistema político.”(Verge 2007: 225-226)

Electoralmente hablando, las posibilidades de *evaluación* y *sanción* hacia candidatos y legisladores se encuentran institucionalmente depositadas en votantes y partidos políticos. Los primeros tienen el sufragio en sus manos, mientras que los segundos procesan las nominaciones, los lugares en las listas plurinominales y, eventualmente, encauzan el financiamiento, diseñan las plataformas y las estrategias proselitistas.

### 3.2.2. Otros principales

En los sistemas electorales donde los votantes *solo* pueden votar por partidos, y donde los liderazgos partidarios controlan el acceso a las candidaturas, no existe un nexo directo entre los legisladores y los votantes. En contraste, cuando un legislador es electo por un voto meramente personal, su soporte es el ciudadano. Pero incluso este legislador confronta dos principales (votantes y líderes partidarios), porque los liderazgos partidarios controlan los recursos en las legislaturas. Además, el eventual complejo relacional legislativo puede ampliarse:

“Más allá de los líderes partidistas y los votantes muchos sistemas políticos están poblados por otros actores que, por virtud de sus posiciones institucionales, su capacidad organizativa u otros recursos, pueden guiar la lealtad de los legisladores. Esto incluye presidentes, quienes son electos independientemente de la legislatura pero a menudo están dotados con recursos y poderes que los legisladores estiman, o temen; gobernadores en algunos sistemas federales, quienes pueden ejercer recursos sustanciales, incluyendo el control sobre los aparatos partidistas a nivel sub-nacional; grupos de interés, con fuentes electorales directas (fondos, activistas, votantes movilizados); contribuidores financieros de campañas; e incluso aquellos en posición de embaucar o extorsionar políticos”. (Carey, 2009: 5)

El compromiso del legislador incluso puede inclinarse hacia poderes diferentes a los partidos, llámese grupos de presión o de interés, corporativos o empresariales, a los que eventualmente les deben su carrera política, el impulso hacia la curul o la influencia económica.

Así visto, la rendición de cuentas no solo es guiada por normas e instituciones sino por prácticas y procesos políticos donde se toca la relación entre un legislador y algún otro actor o actores, como la nominación, el financiamiento de campaña, un buen lugar en las listas de representación proporcional, la asignación a otra oficina, etcétera. La ambición del legislador, que pasa por el acceso a las fuentes de alimentación de su carrera política define, en diversas ocasiones, sus decisiones, sus respuestas hacia la ciudadanía y hacia otros actores.



El tipo de sistema de partidos y sus peculiaridades; las características de la estructura, organización y funcionamiento de los partidos que operan en el país; la carrera política del representante; y la experiencia anterior del legislador en la arena legislativa, por nombrar algunos elementos, pueden impactar en la conformación de las opiniones de los diputados en torno a la representación y/o en el comportamiento que muestran en relación con la defensa de determinados tipos de intereses. Es más, la combinatoria de diferentes arreglos institucionales, distintas características de los actores y sus dinámicas, y desiguales especificidades de las trayectorias personales de los representantes son —o pueden ser— capaces de configurar entramados que los potencien o atenúen.

En síntesis: los incentivos político-partidarios enfrentados por los candidatos y los miembros del Legislativo son *claves* en el desarrollo de la representación y en el establecimiento de las relaciones de responsabilidad del diputado hacia otros actores. Además, como han estudiado Forrest Maltzman (1997) y John Carey (2009), el juego de lealtades entre agente y principales no es estático sino inestable, sujeto a tensiones y potenciales conflictos de interés como resultado de las múltiples demandas en competencia.

### **3.2.3. El entramado político-institucional mexicano**

El sistema electoral es clave para reconocer los incentivos para la rendición de cuentas por parte de los legisladores, para la conformación del Congreso mismo y, eventualmente, para la activación de otros controles, como los que forman parte del balance entre poderes (en especial la relación Ejecutivo-Legislativo). Así que lo siguiente es delinear los términos generales del entramado político-institucional para la renovación del Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, el espacio de la representación nacional.

A la letra, el Artículo 51 de nuestra Carta Magna señala: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.”

Enseguida, el artículo 52 contempla la integración de la Cámara a través del sistema mixto de representación: “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

Más adelante, el artículo 54 establece, entre otras cosas, que “todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”, mismos que será asignados “de acuerdo con su votación nacional emitida”, y siguiendo “el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.”

El obligado repaso del arreglo constitucional previsto para la integración de la Cámara de Diputados nos permite asentar lo siguiente: los diputados son representantes de la Nación; el sistema combina mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP); los partidos tienen derecho a curules de RP a partir del 2% de la votación nacional; las listas de candidaturas de RP son cerradas y bloqueadas, es decir, no permiten modificaciones ni presentan distintas alternativas para el elector. Las posiciones plurinominales se asignan conforme al orden estipulado por los partidos, hasta el límite del porcentaje de votos que cada partido obtenga.

No menos relevante es la prohibición de la reelección sucesiva para diputados federales y senadores, contenida en el artículo 59 constitucional: “Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.”

### 3.3. LA DIMENSIÓN SOCIAL

Según la noción de los “tres pilares” propuesta por Schedler (2004: 13), la rendición de cuentas legislativa toma *cuero* mediante: 1) información, es decir, la apertura del poder público a la inspección pública; 2) justificación, esto es, el deber de explicar y justificar los actos de autoridad y 3) sanción, en caso de exceso en el uso de las facultades del cargo. Pero ninguno de esos tres elementos se encuentra con nitidez en la dimensión social de rendición de cuentas legislativas; todo lo contrario, producen una serie de preguntas complejas y amplias, que anticipan que no estamos ante una cuestión evidente: ¿De qué maneras informan, justifican y fundamentan los diputados federales sus decisiones al público? ¿Puede la ciudadanía sancionar a los diputados en caso de infracciones o incumplimientos en el desempeño de sus cargos? ¿Cuáles son las capacidades de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y controlar a los diputados del Congreso de la Unión?

Los criterios de evaluación social presentes en la rendición de cuentas tienen que asimilarse en consideración de los siguientes elementos:

#### 3.3.1. Justificación

Los legisladores gozan de autonomía para tomar decisiones. De acuerdo con los postulados de la democracia representativa, no existe una *correlación obligada* entre las preferencias de los representados y las decisiones de los representantes.

Dado que las elecciones se repiten a intervalos regulares, el representante que ha asumido compromisos ante sus electores puede anticipar que, si no los

cumple, será castigado, con la no reelección o con la salida de la oficina. En este sentido, tiene incentivos para cumplir sus promesas. Pero los representantes — legisladores incluidos— no cargan mandatos imperativos de sus electores ni tienen obligación legal de seguir instrucciones de sus representados ni cumplir con promesas electorales concretas. Por causa de la complejidad del entorno y de los temas involucrados, tampoco existe una subordinación directa o vinculatoria hacia el partido o alguna otra organización. (Manin, 1998)

La ausencia de mandatos imperativos, de promesas legalmente vinculantes y de revocaciones del mandato discrecionales, dota a los representantes de cierto grado de independencia respecto de sus electores. El riesgo mayor es la independencia absoluta de los representantes, junto a la ausencia de control por parte de los representados. Los sistemas democráticos contemporáneos buscan acotar ese riesgo, que podría derivar en una excesiva concentración del poder en la figura de los representantes y en la pérdida absoluta de la soberanía por parte de los ciudadanos, mediante el desarrollo de formas de control que garanticen la responsabilidad por parte de representantes que ostentan un mandato personalizado y autónomo.

Conforme a lo anterior, la “justificación” de los diputados federales por sus decisiones debe entenderse a partir de la *publicidad* de sus determinaciones —el principio de publicidad de los debates parlamentarios se impuso a partir del siglo XVIII—, así como el apego a las normas y procedimientos establecidos.

### 3.3.2. Transparencia y acceso a la información pública

En las cámaras del Congreso se resuelven reformas, nuevas leyes, nombramientos, ratificaciones, etcétera; es decir, decisiones políticas de importancia capital para el interés público y la calidad de nuestra convivencia. Lo anterior lo realiza con base en su autonomía, pero esta no implica *oídos sordos* sino que las decisiones del cuerpo parlamentario y sus miembros requieren ser transparentes y accesibles para la sociedad.

El acceso a la información y la publicidad de las decisiones legislativas son elementos para el ejercicio de la libertad ciudadana de opinión pública. Solo a los legisladores-representantes corresponde definir el peso relativo de las expresiones sociales (externas) en sus decisiones. Pero se ven incentivados, en consideración de su carrera política y del debate democrático, a escuchar la *vox populi*: “La libertad de la opinión pública mantiene constantemente abierta la posibilidad de que el pueblo mismo hable y que de ese modo un más allá de la representación haga oír su voz y sentir su fuerza. El gobierno representativo es, en ese sentido, un régimen en el que los representantes no pueden decir jamás ‘Nosotros, el pueblo’ con confianza y certeza absolutas.” (Manin, 1995: 13)

La transparencia legislativa es el primer elemento para el análisis de la rendición de cuentas en sus variadas dimensiones, así que es ineludible en este trabajo verificar los elementos disponibles de información que ofrece la Cámara

de Diputados del Congreso de la Unión a sus distintos *públicos*, lo mismo en las actividades del Pleno que en el trabajo de comisiones y grupos parlamentarios.

### 3.3.3. Sanciones

El Congreso trabaja bajo un marco de responsabilidades y de sanciones en lo administrativo, lo legal y lo político, que contempla desde disposiciones constitucionales y leyes secundarias hasta reglamentos y acuerdos internos. Pero habría que puntualizar que no existe una sanción jurídicamente vinculante o concluyente —como la revocación de mandato— de los ciudadanos hacia los legisladores.

El sufragio es el único momento donde eventualmente se castiga o se premia de manera directa. Sin reelección inmediata, los diputados no observan tanto la opinión del electorado como las determinaciones de sus partidos, particularmente sus dirigencias, que tienen una influencia mayor en su trayectoria política. Pero ello no significa que la sociedad no sea considerada en las decisiones legislativas-partidarias.

La opinión pública, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, los grupos de interés, analizan, critican y evalúan el desempeño del Legislativo. Los procedimientos y las decisiones finales de los legisladores suelen someterse al escrutinio mediático, a la intensa discusión en las Cámaras, a las críticas abiertas de la oposición político-legislativa, a los influjos de grupos de interés.

El *público cuenta*: exhibir y descalificar al colegiado y/o a sus miembros genera sanciones morales o simbólicas en principio. Pero las investigaciones, los pronunciamientos, los seguimientos informativos realizados por organizaciones sociales y los medios de comunicación en torno a la Legislatura pueden derivar en castigo en las urnas; en frenar, postergar o modificar decisiones; detonar procesos de fiscalización —interna o de otros órganos—; derivar en sanciones penales o administrativas; incluso en ocasiones en la *plaza pública* se puede linchar —metafóricamente hablando— a un legislador, *castigarlo* al grado de poner fin a su carrera política, *señalarlo* hasta que merme su respaldo político-partidario.

### 3.3.4. El paso por los medios de comunicación

En el mundo moderno prácticamente no hay política sin medios de comunicación, como señala Manuel Castells (1999: 343): “...los medios electrónicos (incluidas no solo la televisión y la radio, sino todas las formas de comunicación, como los periódicos e Internet) se han convertido en el espacio privilegiado de la política. No es que toda la política pueda reducirse a imágenes, sonidos o manipulación simbólica, pero, sin ellos, no hay posibilidad de obtener o ejercer el poder. Así pues, todos acaban jugando el mismo juego, aunque no del mismo modo ni con el mismo propósito.”

Casi por definición, los medios de comunicación son *intermediarios* entre aquellos que rinden cuentas y quienes las reciben —aunque eventualmente pueden ocupar ambas posiciones, es decir, pueden rendir cuentas por su naturaleza pública o por el uso de una concesión pública o pueden demandar cuentas, por ejemplo, a través de solicitudes de información con el objetivo de su difusión.

Los medios de comunicación *filtran* la política, es decir, no son neutros sino que seleccionan, editan, e incluso alteran y “construyen” realidades. Pueden echar luz sobre algunos temas y, al tiempo, echar tierra sobre otros. A decir de Fuentes Berain y Juárez Gámiz (2008: 24-29), pueden desempeñar y desempeñan en la sociedad tres tipos de *funciones* en materia de acceso a la información y rendición de cuentas, que no son excluyentes entre sí:

1. *Perros guardianes*. Los medios salvaguardan el interés público, a través del ejercicio de su capacidad denunciatoria y el énfasis en la necesidad de modificar un fenómeno determinado o de aplicar una sanción correctiva a un funcionario público en particular. Los casos en los que funcionarios de alto nivel son sujetos a investigaciones judiciales a partir de información publicada en los medios es uno de los ejemplos más claros en este apartado.

Pero esta legitimidad adquirida para vigilar y exigir cuentas puede tener un doble efecto: denunciar abusos contra el interés público y cometer abusos al juzgar a quien, desde su propia perspectiva, cometa un acto en contra de sus intereses. Los medios pueden juzgar y castigar antes incluso que los ministerios públicos y los tribunales judiciales.

2. *Perros falderos*. En un discurso de acciones defensoras del interés general, los medios realizan actos en vías de preservar los intereses propios o de terceros. Aquí los medios resultan un obstáculo para el acceso a la información y la rendición de cuentas, a través de dos tipos de complicidades; la primera, *alianzas cómplices*, cuando congenian sus intereses con otro actor en la búsqueda de un beneficio mutuo; la segunda, *complicidad egocéntrica*, cuando buscan preservar sus propios intereses a costa de enfrentarse con las instituciones del Estado. Pero ambas modalidades, empero, eluden resguardar el interés público y ponen en duda la independencia informativa y la legitimidad de los medios como defensores de los intereses generales. Las entrevistas *a modo* y las auto-censuras para cuidar pautas publicitarias serían ejemplos de este comportamiento.
3. *Perros guías*. Los medios funcionan como facilitadores u orientadores de la ciudadanía sobre la forma y los procedimientos para obtener información pública. Así entendido, la sociedad es depositaria de la motivación y esfuerzo por obtener información, procesarla y, eventualmente, exigir cuentas.

En el México contemporáneo podría decirse que concurren esas tres *funciones perrunas* de los medios de comunicación. Sobre la Legislatura federal, en particular, prácticamente todos los días vigilan y reportan sus principales incidencias. Más complicado es señalar cómo y cuándo se muestran como *defensores* de lo suyo. Pero la reforma electoral 2007-2008, que en su parte medular modificó la relación medios-elecciones-partidos, hizo patente ese aspecto. Son *guías* también casi siempre, aunque no sean los mejores.

La influencia política de los medios de comunicación —y su papel en la rendición de cuentas legislativa— es un tema amplio e inacabado. Quizá Giovanni Sartori sea una referencia ineludible para el caso mexicano. Como se sabe, el conocido demócrata-liberal advierte sobre el peligro del “gobierno de los sondeos” y la “videocracia”, al tiempo que realiza una severa crítica hacia lo que llama “sociedad teledirigida”, donde una auténtica revolución antropológica ha tenido lugar: el desplazamiento acelerado del *homo sapiens* por el *homo videns*, a partir de una premisa: “La televisión produce imágenes y anula los conceptos, y de este modo atrofia nuestra capacidad de abstracción y con ella toda nuestra capacidad de entender.” (1998: 47)

En ese contexto se encuentra la “fabricación de la opinión pública” por un poder *massmediático* que vacía de contenido a “la democracia como gobierno de opinión”. La visión de Sartori expresa muy bien una de las posiciones extremas que hoy se confrontan en el debate internacional sobre las nuevas condiciones de la política, los problemas de la democracia, los nuevos medios y herramientas que determinan la esfera pública en este tiempo.

Aplicable o no el razonamiento del italiano para el caso mexicano, es seguro que la influencia de los medios de comunicación se entrelace en la disputa política por parte de los medios de comunicación, aunque difícilmente cuantificable.

### 3.4. BALANCE DE PODERES

El Legislativo es un poder político cuyas atribuciones, pero primordialmente su origen representativo del interés general, le asignan tareas de control y vigilancia hacia los otros poderes del Estado, particularmente sobre el Ejecutivo. Pero el órgano de control por antonomasia, el Legislativo, también es *examinado* y *equilibrado* por los otros poderes.

Considerando que la existencia de pesos y contrapesos resulta toral para evitar abusos de poder y desvíos en el ejercicio del cargo público, nuestro orden constitucional prevé, por un lado, que el Ejecutivo ejerza un control rutinario del Legislativo a través del *derecho de veto*, entendido —conforme al inciso b del artículo 72 de la Constitución— como la capacidad para hacer observaciones parciales o totales a proyectos de ley que envíe el Congreso. Esta previsión incentiva a los legisladores a negociar con el Presidente, a tomarlo en cuenta

como un actor relevante a la hora de legislar, aunque se coloque como un control *a posteriori*.

Por el otro, el Judicial es el *árbitro* de las disputas entre poderes y entre distintos ámbitos de gobierno, a través de la resolución de las controversias constitucionales. Al tiempo, interpreta y controla la constitucionalidad de los actos y decisiones de los poderes del Estado a través de la demanda de acción de inconstitucionalidad, que puede ser interpuesta por los actores enunciados en el apartado II del artículo 105 constitucional. El juicio de amparo puede ser visto como mecanismo de control adicional hacia las decisiones legislativas.

### 3.4.1. Veto presidencial

La separación sobre el origen y supervivencia del Ejecutivo y del Legislativo es una característica institucional definitoria del sistema presidencialista. En nuestro sistema constitucional, como dijimos, al Ejecutivo se le dota de una vieja herramienta de control sobre las decisiones legislativas: el veto presidencial.

Se llama comúnmente “veto presidencial” al derecho que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones y propuestas de modificación a los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso de la Unión y que este le envía para su promulgación. Las observaciones pueden ser parciales o totales, como señala el artículo 72, inciso C, de la Carta Magna: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen.”

Su finalidad es la siguiente, a decir de Jorge Carpizo (1993: 3229): “a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda ‘contra la invasión y la imposición del Legislativo’; c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.”

Para otros constitucionalistas, como Elisur Arteaga (1999: 315), el veto es un “acto de colaboración entre poderes”; en virtud de que el presidente de la República “está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del presidente de la república, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial.”

Se dice que sus efectos son “suspensivos”, debido a que las observaciones pueden ser superadas mediante el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la cámara de origen. No obstante, la otra posibilidad

queda abierta, es decir, que no se alcance esa mayoría legislativa necesaria y se tomen en cuenta, *a fortiori*, las observaciones presidenciales.

Hay que hacer notar que el pasado 18 de agosto de 2011, tras su publicación en el DOF, entró en vigor la reforma a los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución, trastocándose el funcionamiento del veto.

A partir de entonces, si el Ejecutivo tiene observaciones a un proyecto aprobado por el Legislativo, tiene 30 días naturales para presentarlas —como estaba antes de la reforma. Pero se eliminó el llamado “veto de bolsillo”, que consistía en la negativa del Ejecutivo de promulgar una ley o decreto, aun cuando formalmente no hubiesen presentado observaciones. La figura es clara: la escondía en sus bolsillos, y ya... Allí se quedaba la legislación aprobada, en una especie de *limbo jurídico*. Ahora, si en los 30 días establecidos el Ejecutivo no hiciera observaciones —parciales o totales—, el proyecto se reputará aprobado: “Vencido este plazo —se prescribe en el nuevo artículo 72, fracción B—, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el DOF, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso deberá hacerse a la Comisión Permanente.”

### 3.4.2. Acciones de inconstitucionalidad

Fundada en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando se considera que una norma general —ley o tratado internacional—, no respeta lo que establece la misma Carta Magna.

Así que este juicio tiene por objeto garantizar que la Constitución Federal sea cumplida y respetada (principio de supremacía constitucional).

Los siguientes actores pueden presentar el recurso: a) El 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; b) El 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; c) El Procurador General de la República; d) El 33% de los integrantes de alguno de los poderes legislativos estatales; e) El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; f) Los partidos políticos con registro nacional o estatal; g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y f) Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

El plazo para presentar una acción de inconstitucionalidad es de 30 días hábiles, y se cuenta a partir de que la norma general impugnada es publicada en el DOF, o bien, en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente.



La acción de inconstitucionalidad puede asumirse como la vía privilegiada para impugnar las decisiones legislativas. Lo dice un eminente jurista: su característica es el “combate por un ataque frontal y directo contra ordenamiento legislativo que se estima inconstitucional.” (Castro y Castro, 1979: 54-55)

### 3.4.3. Controversias constitucionales

A través de esta herramienta se resuelven conflictos que se originan cuando uno de los titulares de los tres poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, en alguno de los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— emite una norma general o realiza un acto que invade las atribuciones o facultades constitucionales de otro poder u otro nivel de gobierno.

Así visto, es un aparejo constitucional que protege, sobre todo, el principio de división de poderes y el sistema federal. En palabras de la ministra Olga Sánchez Cordero (1999: 514): “La finalidad de este juicio es obligar y constreñir a que todos los órganos y poderes que se derivan de la Constitución Federal conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a los que dispone la Constitución General de la República.”

Cuatro partes intervienen en el desarrollo judicial de las controversias: 1) *Actor o demandante*, es decir, la entidad, poder u órgano que promueve la controversia: la Federación, el Estado, un Municipio, un órgano de gobierno del Distrito Federal, o bien, el Poder Ejecutivo Federal o local, el Poder Legislativo Federal o local, y el Poder Judicial Local, que sufrió un agravio o daño, con motivo de la norma general o acto emitido por la parte demandada. Es posible que exista más de un actor; 2) *Demandado*, que es la entidad, poder u órgano que emitió y promulgó la norma general que se impugna o que pronunció el acto que es objeto de la controversia; es decir, la Federación, el Estado, el Municipio u órgano de gobierno del Distrito Federal, o en su caso, el Poder Ejecutivo Federal o local, el Poder Legislativo Federal o local, y el Poder Judicial local, que emitió la norma general o que realizó el acto que causa el agravio al actor. Es posible que exista más de un demandado; 3) *Tercero interesado*. Esta figura corresponde a las entidades, poderes u órganos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que se dicte en el asunto. Es posible que exista más de un tercero interesado; y 4) *Procurador General de la República*.

El plazo para impugnar normas generales es de 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el DOF, o bien, en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente. En lo que refiere a los actos, el plazo es de 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de su notificación o bien, a partir de que el actor tiene conocimiento del mismo. Es importante mencionar que en el caso de las normas, se tiene una doble oportunidad para impugnarlas: la primera, es a partir de su publicación y, la segunda, cuando se aplica la norma por primera vez en perjuicio del actor. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013)

### 3.4.4. El juicio de amparo

Esta es la vía para resolver las controversias que se susciten, de acuerdo con el artículo 1 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana: “I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”.

Como se ve, el amparo es un medio de defensa constitucional ante leyes o actos de autoridad, que se fórmula como juicio y siempre a instancia de parte agraviada, que pueden ser gobernados, en tanto sujetos de garantías individuales; entidades federativas, por invasión de su soberanía; y autoridades federales, en caso de invasión de su esfera de competencia por parte de autoridades estatales.

El amparo se divide en “directo” e “indirecto”, dependiendo del acto reclamado. El primer tipo se establece en contra de sentencias definitivas civiles, penales o administrativas, o de laudos de los tribunales del trabajo y resoluciones que pongan fin al juicio. En otras palabras: aquí la ley no puede constituir un acto reclamado ni se emplaza como autoridades responsables a sus autores.

Es en el amparo “indirecto” donde la ley es uno de los actos reclamados y las autoridades legisladoras participan en el juicio como autoridades responsables. La concesión del amparo contra la ley produce la consecuencia práctica de invalidarla por cuanto hace al quejoso, por ende, no se le aplicará mientras esté vigente. En tanto que en la vía directa el amparo se concede única y exclusivamente en contra de la sentencia, laudo o resolución reclamada y no contra la ley.

En cualquier caso, los efectos de la sentencia son siempre “relativos”, es decir, “que solo se puede ocupar de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin poder hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive.” (Huerta Ochoa, 2010: 160)

Hoy, no obstante, debemos tomar en cuenta que el decreto de reformas a los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Carta Magna, publicado en el DOF el 6 de junio de 2011, modificó el juicio de amparo en un sentido amplio. La ponderación del ministro José Ramón Cossío (2011) es más que elocuente:

“De la protección a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución pasaremos [con la reforma] a la protección de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte; más autoridades podrán ser demandadas en el juicio y, simultáneamente, podrán serlo por un mayor número de actos; las barreras de entrada al juicio se disminuirán e individuos y colectivos participarán más ampliamente; los procesos se compactarán para hacerse más eficientes y los efectos de las sentencias serán de diversos modos generales.”

Esa transformación de la institución comporta, entre otras cosas, que el agraviado o demandante puede ser quien tenga aduzca “ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo”. (Artículo 107, fracción I) Para decirlo distinto: el “interés legítimo individual o colectivo” supone la cobertura de derechos difusos, como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, etcétera.

### 3.5. CONTROLES INTERNOS Y ASIGNADOS

El marco normativo de la Legislatura es trascendente para la rendición de cuentas en tanto que establece las responsabilidades legales de los legisladores (en lo individual) y de los órganos parlamentarios (en lo colectivo); marca las pautas del ejercicio y de la vigilancia de los recursos materiales asignados al órgano parlamentario y a los legisladores; delimita los espacios camerales de la transparencia y el acceso a la información pública; señala las vías para la aplicación de sanciones en caso de trasgresiones administrativas, legales y políticas (fuero, juicios político y de procedencia).

#### 3.5.1. Organización legislativa

Una decisión y acción legislativa puede comprender la movilización y coordinación de legisladores y unidades de organización de trabajo y administración, que también rinden cuentas —o deben hacerlo— por su desempeño (en sentido sustantivo, administrativo, organizacional).

- *Cámaras.* La primera de las unidades de la estructura parlamentaria son las asambleas o cámaras. Los parlamentos contemporáneos generalmente son monocamerales o bicamerales, es decir, las decisiones se procesan en una o dos asambleas separadas. Pero el segundo sistema, el bicameral, es el más difundido: se estima que en la actualidad dos terceras partes de las legislaturas del mundo tienen dicho arreglo. (Puente 2010: 254)
- *Grupos parlamentarios y comisiones.* La articulación operativa de las asambleas parlamentarias tiene dos ejes fundamentales: bloques o grupos parlamentarios y comisiones de trabajo. Ambas figuras son instancias necesarias no solo como órganos de expresión político-ideológica sino para la coordinación de esas corrientes presentes en el Congreso para alcanzar fines comunes.

El artículo 70 constitucional dispone que el grupo parlamentario es: “el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.”

Los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión se forman por lo menos con cinco miembros y solo puede existir uno por cada partido político con representación. En la primera sesión de cada periodo ordinario de sesiones, cada grupo parlamentario debe presentar su agenda

legislativa, de acuerdo con el artículo 26, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (LOC).

Cada uno de los grupos parlamentarios tiene su coordinador, quien habitualmente es un miembro sobresaliente y que, según el artículo 27 de la Ley Orgánica: “expresa la voluntad del grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.”

Como hacen ver Cox & McCubbins (2005), a través de las coordinaciones y la organización relacional interna, los coordinadores parlamentarios ostentan mayor poder que los otros, para empezar, el control de la agenda, tanto en su sentido negativo (poder de veto) como el positivo (capacidad de propuesta o, en su defecto, aceleramiento) están distribuidos entre los diversos liderazgos, que se especializan en controlar la agenda, antes que controlar las votaciones.

Pero su tarea no es sencilla: por un lado, deben lidiar con la inestabilidad y el conflicto en sus mismos grupos, mantener la disciplina y responder a las líneas programáticas de sus respectivos partidos; por el otro, están obligados a transitar por los meandros de la pluralidad partidista representada en un Congreso sin mayorías.

Por último, hay que señalar que el Congreso de la Unión simplemente no se podría entender sin el trabajo en comisiones: el análisis y estudio de las iniciativas, el procesamiento y la elaboración de los dictámenes (en sentido positivo o negativo) y, las más de las veces, el alcance de los acuerdos antes de la votación en el Pleno... En pocas palabras, en estas áreas se decide el destino de casi toda nueva legislación, de casi toda reforma legal o constitucional.

Puesto que solo puede omitirse en casos excepcionales —cuando en el pleno una mayoría de dos tercios o más considera que la iniciativa es de “obvia y urgente resolución”, como lo establecen los artículos 59 y 60 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso general—, el dictamen de comisión es condición *sine qua non* para la obtención de los *productos* legislativos.

En buena medida por ese poder se puede explicar que las comisiones —sobre todo, sus presidencias, que usualmente tienen las *llaves* de sus chapas— sean entidades políticas con vida propia, que debaten, lidian y negocian con relativa autonomía.

- **Legisladores.** En el Legislativo prevalece una estructura colegial, organizada sobre la base de un principio igualitario, por su propio origen,

sumatorio y representativo del interés general. Para su protección (sobre todo ante el Poder Ejecutivo), los congresistas gozan de fuero constitucional.

### 3.5.2. Marco normativo

Los principales lineamientos para la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo se encuentran establecidos en la Constitución General.

**CUADRO 6. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**

1.	El Legislativo como una de las tres partes integrantes del Supremo Poder de la Federación (artículo 49);
2.	Existencia de un Congreso bicameral (artículo 50);
3.	Integración de la Cámara de Diputados (artículos 51 y 52);
4.	Sistema mixto de representación (artículos 53 y 54);
5.	Requisitos para ser diputado (artículo 55);
6.	Integración del Senado (artículos 56 y 57);
7.	Requisitos para ser senador (artículo 58);
8.	Prohibición para la reelección legislativa inmediata (artículo 59);
9.	Validez, asignación e impugnación de curules conforme a las elecciones de diputados y senadores (artículo 60);
10.	Fuero legislativo (artículo 61);
11.	Incompatibilidad parlamentaria (artículo 62);
12.	Quórum para sesiones, normatividad de suplentes y vacantes (artículo 63);
13.	Faltas legislativas a las sesiones (artículo 64);
14.	Periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones (artículos 66 y 67);
15.	Recintos parlamentarios (artículo 68);
16.	Apertura de sesiones ordinarias y, en su caso, extraordinarias, informe por escrito del presidente de la República sobre el estado general que guarda la administración pública del país, análisis del informe presidencial y peticiones de informes al respecto mediante preguntas por escrito dirigidas al presidente de la República, citas a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales (artículo 69);
17.	Carácter de las resoluciones del Congreso, normatividad interna y agrupación por partidos (artículo 70)*
18.	Entes con derecho de iniciativa (artículo 71);
19.	Discusiones y votaciones de iniciativas, observaciones o veto presidencial, revisión bicameral y resoluciones (artículo 72);
20.	Facultades del Congreso (artículo 73);
21.	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (artículo 74),
22.	Ordenamiento de retribuciones en la aprobación del Presupuesto de Egresos (artículo 75);
23.	Facultades exclusivas del Senado (artículo 76);
24.	Potestades internas de cada una de las cámaras, sin intervención de la otra (artículo 77);
25.	Composición y atribuciones de la Comisión Permanente (artículo 78);
26.	Estatus, funcionamiento, tareas e integración de la entidad de fiscalización superior de la Federación (artículo 79).
27.	El proceso de reformas y adiciones a la Constitución (artículo 135)

\*Para la omisión constitucional para los grupos parlamentarios en el Senado en (Millán Ramírez, 2001) Elaboración propia con base en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Texto vigente (Última reforma publicada en DOF 26 de febrero de 2013). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

El punto de partida ineludible es el texto constitucional. Pero las normas, criterios y procedimientos que ordenan —formal y legalmente— y dan forma al entramado propiamente institucional del Poder Legislativo es extenso. Un estudio concienzudo y serio al respecto es el hecho por Casar, Marván y Puente (2010a). En vías de asimilar un “sistema de rendición de cuentas”, los autores despliegan una descripción analítica de las responsabilidades legales asignadas al Congreso mexicano en dos dimensiones: “inter-orgánica e intra-orgánica” y en los niveles “individual” (para legisladores) y “colectivo” (para órganos parlamentarios). Además, la información está organizada a través de dos clasificadores, por una parte, las “obligaciones o mandatos” que la Constitución, leyes y reglamentos dan al Poder Legislativo y, por la otra, a través del tipo de “función” que corresponda al Congreso en nuestro orden normativo: “político-administrativa, de representación, de control, legislativa y jurisdiccional.” Así, siendo esquemáticos, delinean —y basan su trabajo— en el siguiente listado de ordenamientos jurídicos en torno al Poder Legislativo Mexicano

**CUADRO 7. ORDENAMIENTOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**

• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
• Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM).
• Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC).
• Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
• Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LT).
• Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (RTCD).
• Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores (APTS).

Fuente: Casar et al., 2010

### 3.5.3. Autorregulación legislativa

Se sujeta a la Constitución —como todos los órganos y poderes del Estado— pero el Legislativo goza de auto-regulación; es decir, su normatividad es de “carácter endógeno.” Por causa de su origen representativo y en aras de asegurar su autonomía respecto de los otros poderes, el Legislativo tiene la facultad exclusiva de expedir la normatividad que tiene como fin regular su estructura, organización y funcionamiento internos. Cabe señalar que el principio se encuentra bien cimentado en las democracias contemporáneas (Martínez Sospedra, 2010).

En ese entendido, ni la Ley Orgánica del Congreso ni los Reglamentos camerales pasan por la sanción del Ejecutivo.<sup>10</sup> Pero esa condición privilegiada de la normatividad del Congreso solo fue posible con la liberalización del régimen y el

10. A la letra, señala el artículo 70 constitucional: “El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

tránsito del país hacia la democracia. Para ser precisos, en 1977, como parte de la reforma política que refuerza el pluralismo, incorpora a los partidos políticos a la Constitución e instaura un sistema mixto de representación, se faculta constitucionalmente al Congreso para expedir su propia ley. El 23 de mayo de 1979, bajo el título de Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (LOC), se expide la primera normatividad con base en los nuevos términos constitucionales. Quince años más tarde, el 20 de julio de 1994, dicho ordenamiento sería reformado de forma integral. (Pedroza de la Llave & Concha Cantú, 1998) Pero no es sino hasta el 3 de septiembre de 1999 que se publica en el DOF una ley que incorpora las reglas vigentes de juego legislativo.

#### **3.5.4. Fiscalización**

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene asignada la tarea de fiscalizar a los poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Como sucede en buena parte de América Latina, se trata de un órgano fiscalizador especializado que depende del mismo Legislativo. Aunque, de acuerdo con el artículo 79 constitucional, goza de “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.”

Nacida en 1999, la ASF puede ser vista como uno de los buenos frutos de la pluralidad política en la histórica LVII Legislatura (1997-2000) y, al mismo tiempo, del escándalo desatado tras el rescate bancario y el Fobaproa. (Ackerman, 2007)

La función de fiscalización, según el artículo 79 constitucional, debe ser ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Así, la entidad recibe los reportes anuales de las entidades sujetas a fiscalización tres meses después de finalizado el año fiscal (diciembre de cada ciclo) y tarda un año en la revisión e integración del Informe.

#### **3.5.5. Fuero legislativo**

La figura de la *inmunidad procesal* está concebida como un instrumento de protección, como un privilegio conferido a los altos servidores públicos — legisladores incluidos— para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos y salvaguardarlos durante su mandato de eventuales acusaciones sin fundamento.

Entonces, el *fuero* —como se le conoce habitualmente— no es un derecho sino un atributo del cargo que tienen los altos funcionarios para que,

antes de ser juzgados por la presunta comisión de un delito ordinario, el Congreso resuelva sobre la procedencia del mencionado proceso penal. No obstante que en las reformas constitucionales de diciembre de 1982 se le cambió el nombre de “fuero” por “declaración de procedencia”, la institución persiste en el derecho positivo mexicano. (Soberanes Fernández, 1993: 1484-1485)

La propia Constitución asigna al propio Congreso la responsabilidad de procesar las acusaciones en contra de servidores públicos de alto nivel —entre ellos los legisladores.

### 3.5.6. Juicios de procedencia y político

Los otros poderes no pueden ir directamente contra los legisladores sino que necesitan el permiso del colegiado, formado por sus iguales. La inmunidad protege al legislador durante su mandato, prohibiendo su detención (excepto en caso de delito flagrante) y su inculpación y procesamiento si no media la previa autorización de la Cámara a la que pertenece, a través de dos distintas figuras, que hay que rastrear para revisar la rendición de cuentas de la legislatura:

- a) *Declaración de procedencia.* En caso de la comisión de delitos, para proceder penalmente en contra de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como todos los servidores públicos delineados en el artículo 111 constitucional, se establece en el mismo ordenamiento que:

“La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley (...) El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.”

La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. (Sánchez Escobar, 2007)



- b) *Juicio político*: Es un proceso de naturaleza judicial que tiene por objeto el juzgamiento de los hechos o actos del imputado, que se encuentren en algunos casos tipificados penalmente o en otros no, en los cuáles se debe acreditar la comisión u omisión del hecho y la culpabilidad, en grado de dolo o culpa grave. (Ibídem)

El objetivo principal del proceso es privar al condenado del cargo, para dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, cuando en el ejercicio de sus funciones hayan incurrido “en actos u omisiones —dice el artículo 109 constitucional— que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” A diferencia del juicio de procedencia, aquí interviene también el Senado de la República. A la letra, el artículo 110 constitucional señala:

“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.”

En ambos casos, el Congreso no juzga la responsabilidad penal del inculpado; por ello la remoción del *fuero* es, sobre todo, una decisión política. Casi por definición en los juicios legislativos se juntan y entrecruzan las vías paralelas de la justicia y la política: “...es un fenómeno al mismo tiempo jurídico y político, con preeminencia de este último factor, por lo que se requiere acción política para enfrentarlo.” (Granados Chapa, 2004).

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Tras el recuento y las consideraciones anteriores, así quedaría nuestro modelo de análisis para la rendición de cuentas en el Congreso mexicano:

**CUADRO 8. MODELO DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO**

Dimensión	Quién rinde cuentas	Ante quién rinde cuentas	De qué rinde cuentas (Responsabilidades)	Procesos de rendición de cuentas (Mecanismos político-institucionales)	Criterios de evaluación	Efectos y sanciones
<b>Electoral</b>	Legisladores Partidos	Electores Partidos Ejecutivo federal Otros actores con influencia político-electoral	Ejercicio del cargo Apego a los mandatos del partido	Elecciones Designación de candidaturas y otros procesos partidarios	Información sobre el legislador Procesos de selección de candidaturas partidistas Ofertas programáticas y campañas	Continuidad de la carrera política Reparto partidario de curules (resultados electorales)
<b>Social</b>	Legisladores Cámaras Órganos parlamentarios	Ciudadanía Organizaciones sociales Medios de comunicación	Ejercicio de sus facultades Desarrollo del proceso político-legislativo	Ejercicio de libertades civiles y derechos políticos (expresión, asociación, derecho a la información) Escrutinio mediático	Transparencia y acceso a la información Apego a normas y procedimientos Justificación y debate público en torno a la toma de decisiones	Sanciones simbólicas o morales Castigo en las urnas (indirecto) Activación de investigaciones penales y/o administrativas
<b>Balance de poderes</b>	Congreso de la Unión Cámaras	Poder Ejecutivo Poder Judicial	Reformas o nuevas leyes aprobadas	Veto presidencial Acciones de inconstitucionalidad Controversias constitucionales Juicios de amparo	Observancia del proceso legislativo Invasión de jurisdicciones constitucionales Legislación	Freno a la entrada en vigor de leyes Presencia del Ejecutivo en el proceso legislativo Invalidez de leyes o decretos
<b>Controles internos-asignados</b>	Legisladores Cámara Órganos parlamentarios	Legisladores Cámara Órganos parlamentarios Auditoría	Cumplimiento de responsabilidades Manejo de recursos	Auditorías Juicios político y de procedencia	Apego a mandatos constitucionales y normatividad interna Desempeño de funciones	Descuento de dietas y otras cuestiones administrativas Pérdida de inmunidad legislativa/separación del cargo

Con la guía decantada, lo que sigue es el procesamiento de la evidencia empírica —datos, reportes, encuestas, censos, índices— relativa al funcionamiento del entramado político-institucional existente para garantizar la efectiva rendición de cuentas de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2009-2012) hacia el ciudadano-elector, hacia los poderes Ejecutivo y Judicial y hacia otros órganos estatales.

## CAPÍTULO 4. LXI LEGISLATURA: DIMENSIÓN ELECTORAL

Desde que los votos cuentan, las fuerzas políticas agregadas en el Congreso de la Unión se ponen a prueba de manera periódica y regular. *Grosso modo*, de acuerdo con lo asimilado en el CAPÍTULO 2, las urnas han decretado resultados similares desde 1997: ausencia de mayorías unipartidistas y legislaturas plurales, aunque esencialmente tripartitas. Pero tampoco se pierde de vista que nuestro país sigue una enorme tendencia actual: el descrédito de la política, de los políticos profesionales y de los procesos e instituciones electorales. En amplias franjas de la sociedad mexicana se piensa que los procesos comiciales son un trámite —entendido como un acto necesario y sin consecuencias—, incluso un ejercicio cuestionable para la consolidación de la democracia nacional.

No deja de ser paradójico que, pese a todos los recursos materiales y humanos invertidos en las últimas décadas para impulsar el cambio democrático por la vía de la representación y la competencia entre partidos, los comicios sean bastante cuestionados, al igual que los detentores de la representación legislativa. La *Cuarta encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas* (2008), elaborada por la Secretaría de Gobernación en los meses previos al proceso electoral 2008-2009, era dura y contundente: 74%, es decir 3 de cada 4 ciudadanos, asumían que los diputados y senadores solo seguían sus propios intereses o el de sus partidos al aprobar leyes; 54% estaba poco o nada satisfecho con “la actual democracia”, 72% tenía poca o nada confianza en los partidos, y solo 16% estaba de acuerdo con la frase: “las elecciones en nuestro país son limpias.”

Pero antes de seguir esa corriente mayoritaria de opinión, nuestra tarea es sopesar metódicamente el funcionamiento de las elecciones legislativas como mecanismo de rendición de cuentas, particularmente las del proceso federal 2008-2009. Algunas preguntas que sirven de guía: ¿a quién responden los diputados federales cuando acaban su encargo y buscan continuar su carrera política? ¿Cómo influye el proceso electoral en la rendición de cuentas de los legisladores salientes? ¿Con qué elementos informativos el ciudadano ejerce su derecho al sufragio y premia o castiga a sus representantes en la Cámara de Diputados? ¿En qué medida la justa comicial genera comportamientos responsables de los legisladores, de los partidos y/o de los candidatos hacia el ciudadano-elector?

Para hallar respuestas se recorren los siguientes apartados: 1) El proceso electoral federal 2009; 2) La información pública (institucional) sobre la labor de los legisladores salientes y la no-reelección legislativa inmediata; 3) Los procesos partidistas de designación de candidaturas; 4) Las ofertas programáticas de candidatos y partidos y el desarrollo de las campañas; 5) El fallo de las urnas, que establece el reparto de premios y castigos para las fuerzas políticas, y 6) Las

condiciones generales de la LXI Legislatura a partir de la determinación electoral: coordinadores, grupos parlamentarios y agenda de arranque.

#### 4.1. PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009

El proceso electoral federal 2008-2009 se puso formalmente en marcha el 3 de octubre del año previo a la jornada, con la primera sesión mensual del IFE —como lo indica el numeral 3, del artículo 174 del COFIPE.<sup>11</sup>

El ejercicio resultaría novedoso en muchos sentidos puesto que, como consecuencia de la reforma electoral 2007-2008, se redefinieron la relación entre medios y elecciones, el modelo de publicidad gubernamental, los tiempos de pre-campaña y campaña, el cálculo del financiamiento público destinado a los partidos, las atribuciones de los árbitros constitucionales, la integración del Consejo General del IFE.

Programada para el domingo 5 de julio de 2009, la cita a las urnas a nivel federal tenía como objetivo la renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. A las elecciones de este tipo se les conoce coloquialmente como “intermedias”, puesto que se realizan prácticamente a la mitad del sexenio con el objeto de determinar a la Legislatura de la Cámara de Diputados que “acompaña” los últimos tres años del ejercicio presidencial.

Para algunos, las *intermedias* son irracionales y desgastantes para la tarea legislativa y la gobernabilidad del país, pues la competencia electoral entorpece los acuerdos legislativos, mientras que la renovación trianual carece de argumentos lógicos y simplemente interrumpe la corta experiencia de los diputados. (Crespo, 2008) Para otros, esta elección es estimulante y benéfica en tanto mecanismo de evaluación de la administración federal, renovación de la vida democrática y “fuente de flexibilidad” al permitir que el electorado redefina el equilibrio Ejecutivo-Legislativo. (Nacif, 2008)

Si bien se ve, ambas posiciones contienen una noción general e histórica: la renovación de la Cámara de Diputados federal es un acontecimiento político trascendente, un momento que abre diversas posibilidades para los gobiernos en turno y para las oposiciones.

Amén de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la jornada del 5 de julio también se renovarían las gubernaturas, municipios y congresos en Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; municipios y legislaturas en Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Morelos; y

---

11 El proceso electoral federal es definido formalmente en el artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) como el “conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

la Asamblea Legislativa y delegaciones de la Ciudad de México; el 28 de septiembre del mismo año se programaron las presidencias municipales en Coahuila, y, finalmente, el 18 de octubre, el congreso y los municipios de Tabasco.

### CUADRO 9. CALENDARIO ELECTORAL 2009

#### Elecciones federales

Cámara de Diputados		
Total	MR	RP
500	300	200

MR: Mayoría relativa; RP: Representación proporcional.

#### Elecciones locales

Fecha	Entidad	Tipo de elección	Tipo de elección			Municipios / Delegaciones
			Gobernador	Congreso / Asamblea Legislativa		
				Total	MR	
5 de julio	Campeche	Gobernador	35	21	14	11
	Colima	Gobernador	25	16	9	10
	Distrito Federal	---	66	40	26	16
	Guanajuato	---	36	22	14	46
	Estado de México	---	75	45	30	125
	Jalisco	---	40	20	20	124
	Morelos	---	30	18	12	33
	Nuevo León	Gobernador	42	26	16	51
	Querétaro	Gobernador	25	15	10	18
	San Luis Potosí	Gobernador	27	15	12	58
	Sonora	Gobernador	33	21	12	72
28 de septiembre	Coahuila	---				38
18 de octubre	Tabasco	---	35	21	14	17
<i>Totales</i>	<i>13</i>	<i>6</i>	<i>469</i>	<i>280</i>	<i>189</i>	<i>619</i>

Elaboración propia, con base en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe anual 2008-2009, Resumen Ejecutivo*, México, 2009

## 4.2. INFORMACIÓN SOBRE EL LEGISLADOR Y LA NO-REELECCIÓN

La disponibilidad de información sobre la labor de los diputados y sobre el proceso electoral para la renovación de la Legislatura es una condición *sine qua non* para la rendición de cuentas electoral. Tan sencillo como lo siguiente: sin información no es posible evaluar, estimar o determinar el uso de los poderes y facultades legislativas y, al tiempo, razonar y decidir el sentido del voto.

Con lo anterior en mente, se comprobó que la información institucional sobre los diputados y sus labores es caudalosa. A través del Servicio de

Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) —que se encuentra disponible en internet—, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pone al alcance datos sobre:

- La integración del cuerpo colegiado por grupo parlamentario, por tipo de elección, entidad federativa y género;
- La integración de comisiones por tipo: ordinarias, especiales, bicamerales, de investigación; así como la distribución de presidencias de comisiones, secretarías y miembros.
- Las actividades del Pleno: por iniciativas, proposiciones, dictámenes, listados de asistencias, votaciones y estadísticas generales del trabajo en el Pleno.<sup>12</sup>
- Las intervenciones en el Pleno de los distintos diputados, a través de un avanzado sistema informático, denominado “Sistema de Información de Intervenciones de Diputados”.<sup>13</sup>

En la internet, asimismo, se encuentra disponible información sobre todos y cada uno de los integrantes de la Legislatura: por un lado, una ficha curricular, donde se contempla: partido, tipo de elección, entidad, circunscripción, suplente, fecha de nacimiento y correo electrónico, comisiones a las que pertenece, escolaridad, trayectoria política, experiencia legislativa y en la administración pública; experiencia en la iniciativa privada; asociaciones a las que pertenece, actividades docentes, publicaciones, cargos en legislaturas locales o federales; por otro, sus iniciativas, preposiciones, asistencias y votaciones en el Pleno, ordenadas por periodos de sesiones.<sup>14</sup>

Con todo lo anterior, el representado podría hacer el seguimiento de su representante de principio al final de su mandato —únicamente necesita tiempo y una computadora con conexión a internet.

Es notorio, además, que la Cámara de Diputados echa a andar campañas institucionales de información a través de radio y televisión. Quizá con escaso contenido, pero miles de *spots* refieren lo mismo el avance en leyes particulares que el trabajo amplio y genérico del cuerpo colegiado.<sup>15</sup>

---

12. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo\\_LXI.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXI.html), 13 de diciembre, 2012.

13. Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx:8080/exist/siid2/siid2.xql?legis=LXI#>, 13 de diciembre, 2012.

14. Disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=TOTAL](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL), 13 de diciembre, 2012.

15. Para ver uno de los promocionales oficiales de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <[http://www.youtube.com/watch?v=t\\_NxQ5IA2xg&NR=1&feature=endscreen](http://www.youtube.com/watch?v=t_NxQ5IA2xg&NR=1&feature=endscreen)>

Asimismo, con la aprobación de un nuevo Reglamento interno, en diciembre de 2010, se estipuló —en el artículo 8, fracciones XVI y XVI—; que entre las obligaciones de los diputados y diputadas se encuentran, por un lado: “Mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo”; por el otro, “Presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta.” (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2010)

El esfuerzo reglamentario es loable: en aras de mantener una relación más próxima entre representante y representado, los primeros deben instalar una oficina de “enlace legislativo” y presentar un “informe anual” sobre sus labores. A través de las oficinas de enlace legislativo se “gestionan” distintas causas y problemáticas del ciudadano (a pesar de que actividad sustancial del diputado es legislar). Pero la presentación de los informes es nueva y tiene deficiencias visibles. De entrada, es una obligación *suave*, sin sanciones, sujeta a la buena voluntad de los propios legisladores. Así, no extraña que en la LXI Legislatura —de acuerdo con la *Gaceta Parlamentaria*—, únicamente 39 de los 500 diputados hayan presentado uno o varios de estos informes. (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012a)

Más taimados, algunos otros diputados prepararon su “informe”, pero con el objeto de posicionar su imagen. Tal fue el caso de Beatriz Paredes, coordinadora de la bancada del PRI. Su “segundo informe” no fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria* —como se encuentra reglamentado— pero fue presentado en televisión y en internet en enero de 2012: en un video de 22 minutos de duración, bajo el lema “Así legislé para México”, la tlaxcalteca presume sus “logros” y realiza una selección de sus participaciones en tribuna, de sus iniciativas presentadas y de sus afanes legislativos. El “video-informe” de la priista, empero, era entendible a la luz de sus aspiraciones políticas: la diputada buscaba entonces la candidatura de su partido a la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, que finalmente lograría. (E. Sánchez, 2012)

Algo similar hizo Josefina Vázquez Mota en agosto de 2011, justo unos días antes de pedir licencia para separarse del cargo: en su camino hacia la candidatura presidencial de su partido, la diputada y coordinadora de la bancada del Partido Acción Nacional presentó su informe en torno al segundo año de labores, ante cerca de 3 mil personas en el *Teatro Metropolitano* de la Ciudad de México, pero sin registro en el órgano informativo de la Cámara de Diputados.

Si se buscan, pueden encontrarse deficiencias no solo en la integración de los informes de los diputados federales sino en la pertinencia y calidad de buena parte de la información presentada por el órgano parlamentario y sus integrantes: “...la regulación indica que los diputados deben informar sobre su desempeño pero no específica en qué áreas; en este sentido, si algo se hace público es porque los diputados lo dan a conocer mediante instrumentos como sus informes de labores,



boletines de prensa e incluso las redes sociales, aunque lo hacen de manera parcial e irregular.” (Ortiz Massó, et.al. 2011: 9)

Por ahora, cabe remarcar que existe una extensa información sobre el trabajo de los diputados. Su gestión no es algo *políticamente irrelevante*: si, por ejemplo, quieren seguir con su carrera, racionalmente harán lo posible por destacar en sus labores, por sobresalir en tribuna, por aprovechar la *vitrina*. No obstante, la evaluación ciudadana sobre sus labores tiene escasa relevancia para la renovación de la Legislatura. En buena medida, ello puede explicarse por la prohibición constitucional en torno a la reelección legislativa inmediata. Sin esa posibilidad, la labor de los diputados federales —y los senadores— no es trascendente para el ejercicio del sufragio porque, simple y llanamente, el ciudadano-elector no tiene la posibilidad de premiar o castigar su desempeño directamente, en las urnas.

Mucha tinta ha corrido sobre el tema. El capítulo más reciente se escribió en torno a la reforma política publicada el 9 de agosto de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Como se sabe, entre las modificaciones aprobadas a doce artículos de la Constitución y las adiciones a siete más, se consideran figuras de trascendencia para el desarrollo democrático del país, como las candidaturas “independientes”, que significan el eventual quiebre del monopolio partidista a las postulaciones a los cargos de elección; la consulta “popular”, que permitirá, al presidente de la República, a una tercera parte del Congreso o al 2% del listado nominal de electores, poner a consideración de la ciudadanía temas de trascendencia general; la iniciativa “preferente” para el Ejecutivo, que le permite presentar dos iniciativas o señalar como tales dos que hubiese presentado anteriormente, al principio de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, para ser discutidas y votadas, en sentido positivo o negativo, en 30 días naturales en cada una de las cámaras... No obstante, por diferencias entre el Senado y la Cámara de Diputados quedaron fuera temas como la revocación del mandato presidencial, la reconducción presupuestal, el veto presidencial al Presupuesto de Egresos y la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales. (M. Carbonell, 2012)

Contrario a lo que usualmente se piensa, la reelección inmediata de diputados federales, senadores y legisladores estatales estaba permitida por la Constitución de 1917, que, a su vez, seguía a la de 1824. Pero fue hasta 1933 que la medida se convirtió en una de las piezas institucionales para entender la relación entre el presidente de la República y los legisladores federales durante el régimen presidencialista. Sin reelección consecutiva, el Ejecutivo pudo debilitar a partidos locales, maquinarias políticas y caciques regionales; al tiempo, tuvo mayor influencia en la carrera de los congresistas federales y centralizó la autoridad y decisión sobre las candidaturas.

Actualmente, la prohibición de la reelección sucesiva contenida en los artículos constitucionales 59 (diputados federales y senadores) y 116, párrafo II (diputados de las legislaturas estatales) es una particularidad del régimen político

mexicano. En perspectiva comparada, el nuestro es uno de los tres regímenes presidenciales en el mundo que cierra el paso a los legisladores para la repetición inmediata de su mandato, junto con Costa Rica y Filipinas (y, a nivel local, los Estados Unidos). (Dworak, 2003)

#### **4.3. PROCESOS DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE CANDIDATURAS**

Prohibida la reelección legislativa inmediata, la ciudadanía carece del mecanismo directo de sanción hacia el diputado federal. Pero tiene en sus manos un mecanismo indirecto: el voto, que se traduce en la alternancia o el refrendo de siglas partidistas, en la pérdida o la ganancia agregada de espacios de representación.

Pero antes de la cita con las urnas, ocurren distintos eventos trascendentes para la rendición de cuentas, como la nominación de las candidaturas de mayoría relativa, la elaboración de las listas de representación proporcional, la presentación de *ofertas* electorales y la puesta en marcha de las campañas. Como se ve, una suma de decisiones partidarias que no solo impactan en la conformación final de la Cámara de Diputados sino en la decisión del sufragio y en el arreglo de las relaciones agente-principal. Cruz López, líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC), explica la negociación de candidaturas *en clave priista*: “En el caso de los uninominales, los comités ejecutivos estatales y los gobernadores juegan su rol, son instancias de decisión por las cuales nosotros [en la CNC], que queremos colocar a nuestros cuadros, tenemos que transitar; tenemos que hacer nuestras propuestas ahí y negociarlas.” (Garduño, 2009)

El proceso de selección y designación de las candidaturas para una diputación federal parte de criterios y definiciones internas: requisitos legales, cumplimiento de cuotas, métodos de designación y balances de poder e influencia internos.

Para la jornada del 5 de julio de 2009, los ocho partidos políticos nacionales con registro y dos coaliciones parciales —la primera formada por el PRI y el PVEM, la segunda por el PT y Convergencia—, presentaron 3 mil 595 candidaturas, 2 mil 198 ocupadas por hombres y mil 397 por mujeres.

**CUADRO 10. CANDIDATURAS A DIPUTADOS FEDERALES EN EL PROCESO 2008-2009 (POR AMBOS PRINCIPIOS: MR Y RP)**

Partido o alianza	Hombres	Mujeres	Total
PAN	298	202	500
%	59.6	40.4	100
PRD	308	192	500
%	61.6	38.4	100
PRI	288	149	437
%	65.9	34.1	100
PVEM	253	184	437
%	57.89	42.11	100
PANAL	294	197	491
%	59.88	40.12	100
PSD	294	206	500
%	58.8	41.2	100
CONVERGENCIA	85	82	167
%	50.9	49.1	100
PT	107	93	200
%	53.5	46.5	100
Primero México (PRI-PVEM)	57	6	63
%	90.48	9.52	100
Salvemos México (PT-Conv)	214	86	300
%	71.33	28.67	100
Total	2,198	1,397	3,595
%	61.14	38.86	100%

Fuente: Aparicio Castillo 2011: 25

La postulación de candidatos a cargos de elección popular es una atribución exclusiva de los partidos.<sup>16</sup> Dicha disposición tiene sus razones:

“Los propios partidos —argumenta Lorenzo Córdova— constituyen centros de agregación de consensos en torno a proyectos políticos, es decir, respecto de maneras de concebir el ejercicio del poder, y para ello deben contar con declaraciones de principios políticos y con programas para actuarlos; en otras palabras, se trata de sumar voluntades en torno a determinados programas e ideologías. La posibilidad de que un individuo contienda en un proceso electoral por sí mismo reduce la posibilidad de generar consensos en torno a un programa; ello ocurre más bien en torno a la figura de un líder carismático e, históricamente, en muy contadas ocasiones los líderes carismáticos se identifican con los procedimientos y los valores democráticos.” (Córdova Vianello, 2011: 346-347)

16 Aunque, como se dijo arriba, en la reciente reforma política se establece la posibilidad de candidaturas “independientes”, las cuales todavía esperan su *aterrizaje* en la legislación secundaria.

Además, no puede pasar desapercibido que el reparto partidario de candidaturas resulta un juego político de *alta precisión*, guiado por disposiciones legales —externas e internas— y, en la mayoría de los casos, necesitado de la aprobación final de los órganos deliberativos de dirección colegiada de cada partido y, no menos importante, sujeto al *jaloneo* entre facciones y corrientes que naturalmente conviven en cada organización.

Contrario a lo *democráticamente deseable* —consulta a las bases, participación de la militancia, apertura a la ciudadanía—, los tres partidos definitorios del sistema mexicano —PRI, PAN y PRD— coincidieron en centralizar las decisiones sobre las candidaturas legislativas — uninominales y plurinominales— para la jornada electoral del 5 de julio de 2009.

- En Acción Nacional se decidió la “designación” directa por parte del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de las candidaturas en 194 de los 300 distritos electorales (el 64.6%). El método se complementó con la elección de 99 aspirantes uninominales por parte de los “militantes activos” y el resto, 7 distritos, mediante el voto de “activos” y “adherentes”.

El *palomeo* de la dirigencia se extendió a los plurinominales: por estatuto, al CEN le correspondían 15 posiciones ubicadas en los tres primeros lugares de las listas de las 5 circunscripciones, pero en esa ocasión la Comisión Nacional de Elecciones decidió que el principal órgano de dirección designara directamente a 67 aspirantes más. En suma, el CEN designó a 82 aspirantes por la vía de representación proporcional, poco más del 40% del total (200), acaparando además las posiciones con mayores probabilidades de entrar a la Cámara. (Simonnet, 2009b)

- En el Partido de la Revolución Democrática las corrientes acordaron que 258 distritos fuesen “reservados” por la Comisión Política Nacional, con el objeto de “lograr acuerdos” para la designación de candidatos. El objetivo fue que los espacios se repartieran según la fuerza de las dos corrientes entonces dominantes en el Consejo Nacional: Nueva Izquierda (*Los Chuchos*) el 60%, Izquierda Unida (*Los Pejes*) el 40%. En el mismo sentido, el pleno del Consejo Nacional perredista aprobó reservar los 200 lugares plurinominales. (Vergara, 2009)
- En el Revolucionario Institucional echaron mano de un mecanismo intermedio entre la consulta a las bases y la designación directa: la convención de delegados. En 294 distritos —los 6 restantes espacios se reservaron para el PVEM, su aliado— se llevaron a cabo convenciones con cerca de 120 mil delegados para elegir a sus candidatos uninominales. El 50% de los delegados provino de los sectores obrero, agrario y popular, el movimiento territorial y sus organizaciones, además de los consejeros políticos de los niveles nacional, estatal y municipal que residan en el distrito. El otro 50% emanó de asambleas territoriales abiertas a militantes y simpatizantes del partido en cada distrito electoral. (Garduño, 2009)

La lista de representación nacional quedó en las manos de la Comisión Política Permanente del Consejo Político Nacional (CNP), órgano que estatutariamente ejerce las atribuciones del Pleno del CNP, que sesionó para hacer lo propio el 30 de marzo de 2009, con Beatriz Paredes en la conducción. (Jiménez, 2009)

Las dirigencias partidarias decidieron concentrar buena parte de las candidaturas para la renovación de la Cámara de Diputados. No hay nada de ilegal en ello, pero importa subrayarlo en la medida en que fueron decisiones depositadas en unas cuantas manos.

Una justificación extendida fue que los partidos estaban mejor protegidos ante el riesgo de la *infiltración* del narcotráfico y del dinero ilícito con la designación directa. En ese entonces, el presidente de Acción Nacional lo puso en los siguientes términos: “Hemos ganado en el Instituto Federal Electoral el blindaje electoral que nosotros queríamos y que en otros partidos se resistían. Con estas designaciones damos un doble blindaje electoral para tener candidatas y candidatos que no estén vinculados con la delincuencia.” Las bondades no se acababan allí, porque según Germán Martínez, el *palomeo* del CEN también serviría “para el cumplimiento de la cuota de género.” (Simonnet, 2009a)

Ante tales argumentos, las preguntas no se hicieron esperar en la opinión pública: “¿De cuándo acá la única manera de asegurarse de que los intereses perversos de la sociedad no se apropien de la nómina de San Lázaro, es forzando a que ella se vuelva monopolio de los amigos o los leales del máximo líder partidario? [...] ¿Será que los militantes son más corruptos que sus líderes de partido? ¿Cuántas razones falsas seguirán presumiéndose como indispensables en nuestro país, usando como pretexto el nombre de los narcotraficantes?”(Raphael, 2009)

Las interrogantes anteriores son quemantes, quizá exageradas, pero resulta complicado presumir asideros democráticos para centralizar los procesos de selección interna de candidatos. Se trata de un repliegue democrático en tanto que los partidos cierran, por las razones que sean, el expediente de los métodos abiertos para la elección de sus candidatos a los principales cargos públicos.

La designación por parte de las dirigencias sorprendió a muchos, entre otras cosas, porque se estimaba que estaba siendo mal utilizado. En cuanto al PAN, en particular, Javier Corral, entonces consejero nacional del partido, lo puso en los siguientes términos: “Ha habido un ocultamiento que ha conducido a una deslealtad, porque el apartado b del artículo 43 de la reforma [aprobada por la Asamblea Nacional en abril del 2008] plantea la designación en casos de excepcionalidad, esto es, fue una regla que se discutió como una norma de excepción y hoy se convierte en una norma de aplicación general.” (Guerrero, 2009a)

Por otro lado, algunos priistas justificaron la decisión por las *malas* experiencias pasadas: “Durante mucho tiempo —señaló el entonces diputado César Camacho— se dijo que no había democracia en el PRI y eso nos hizo tomar decisiones que no necesariamente fueron las mejores. En muchos casos no supimos procesar el postelectoral interno y vinieron muchas escisiones.”(Garduño, 2009)

En el PRD adujeron el mal estado de los órganos internos para enfrentar sus procesos electivos, como quedó evidenciado con la renovación de su dirigencia nacional en 2008: “Desde el inicio del partido —justificó la decisión de reservar la mayoría de los distritos el entonces senador René Arce—, siempre se planteó la necesidad del voto directo a la ciudadanía para elegir a sus candidatos, lo cual fue muy loable porque esto implicaba ir a consultarle a la ciudadanía, pero nunca nos preocupamos por crear órganos internos serios, que dieran certeza, imparcialidad.”(Zermeño, 2009)

Por uno o por lo otro, los procesos partidarios de selección fueron cerrados. Racionalmente, los partidos tenían sus razones: gastos y financiamiento para aspirantes y para la organización, trabajo para sus órganos internos, el riesgo de disputas internas.

Mención aparte merece la información sobre los candidatos: mientras un puñado de ellos resultan bastante conocidos ante la opinión pública —por no decir “quemados”—, la inmensa mayoría son anónimos; es decir, se sabe muy poco se sabe de ellos, de su trayectoria pública, de su perfil profesional.

Ciertamente, informarse al respecto exigiría una labor acuciosa, algo que quizá el ciudadano *promedio* no estaría dispuesto a realizar. En la jornada del 5 de julio de 2009, por ejemplo, el elector tenía ante sí entre seis y ocho opciones partidarias, dependiendo de su espacio distrital uninominal. Además, no existe ordenamiento legal alguno que disponga que deba proveerse al ciudadano de información sobre los candidatos al Congreso de la Unión.

A manera de un ejercicio de transparencia e información sobre candidatos, el Comité Conciudadano para la Observación Electoral lleva a cabo, desde el proceso electoral federal 2008-2009, el proyecto *Congreso con Rostro*, cuyo objetivo es construir bases de datos de los aspirantes a una curul federal. En el ejercicio relativo al último proceso electoral, el 2011-2012, el estudio daba cuenta que el Instituto Federal Electoral estableció el programa: “Candidatos y candidatas: conócelos”, para que los aspirantes al Congreso presentaran su “hoja curricular”. Pero fue un fracaso: solo 127 aspirantes presentaron dicha información. Clara Jusidman, miembro de ese Comité, puso entonces el dedo en la llaga: “¿Sabemos quiénes son? ¿Sabemos a quién y qué representan? ¿Realmente son nuestros representantes?”. Ellos, añade la activista, definen las reglas de nuestra convivencia plasmadas en leyes pero, “¿son leyes que ponen el interés colectivo y el bienestar de las personas por sobre los intereses privados que parecen representar cada vez más?”(Redacción, 2012b)

En sentido contrario, algunos de los candidatos plurinominales eran archiconocidos, ora por su influencia partidaria, ora por sus vínculos con intereses particulares, ora por sus lazos consanguíneos... Pero independientemente del perfil de los candidatos —que suelen no gustar a analistas y observadores—, importa recalcar el poder casi absoluto y discrecional de los dirigentes de los partidos políticos en la definición de las candidaturas legislativas, particularmente las plurinominales.

#### 4.4. OFERTAS Y CAMPAÑAS

La reforma en materia electoral 2007-2008 introdujo, como se dijo, una etapa procesal novedosa: las precampañas. En los hechos, los partidos tenían ante sí un enorme reto burocrático y administrativo con esta flamante etapa, sobre todo en dos materias: a) acceso a radio y televisión: repartir, con equidad y racionalidad, *spots* personalizados para todos los aspirantes a una candidatura; y b) financiamiento: *cuadrar* ingresos y egresos de las cuentas derivadas de las precampañas.

De acuerdo con la ley, las precampañas arrancarían el 31 de enero, pero, con la designación de las candidaturas fuertemente centralizada, las dirigencias partidistas evitaron, *de facto*, transitar por la nueva etapa. Las primeras precampañas, en fin, fueron un experimento escueto, prácticamente inexistente. Aunque la competencia entró en una nueva dinámica porque ese último día de enero los partidos comenzaron a utilizar tiempos de radio y televisión. En el espectro no aparecieron contrastes ni pre-candidatos compitiendo por un espacio en las boletas electorales sino mensajes “institucionales” de los partidos. (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2009d)

En otra etapa, la de las campañas, se manifestó, quizá como nunca antes desde que *las elecciones cuentan* en el país, un marcado escepticismo sobre la conveniencia y el sentido —democrático, republicano, práctico— del voto.

El razonamiento para acudir —o no— al llamado comicial puede situarse en los extremos: desde el ciudadano altamente politizado hasta el indiferente de siempre. Pero fue patente que rumbo al 5 de julio de 2009 se perfiló una *corriente anulista* —conformada por especialistas, voces autorizadas y ciudadanos de a pie— movida por la inconformidad y el reclamo generalizado hacia la clase política toda.

Ante el riesgo de que el voto funcionara como un “aval para la partidocracia”, pulularon los llamados a la anulación del sufragio como una acción de descontento y, eventualmente, de presión social hacia los partidos y sus representantes: “Por esto —alegaba durante las campañas Luis González de Alba (2009)—, porque nos han maniatado [los partidos], los ciudadanos debemos anular nuestro voto, poner el recuento de los insultos puestos en las boletas o, simplemente, no votar. [...] Quizá los partidos recapaciten ante urnas vacías. Quizá no.”

Para algunos, el no acudir a las urnas o, en su defecto, anular el voto resultaría “un gesto inútil” para reclamar contra el “agandaye” de los partidos y aun peligroso para la convivencia democrática. (Woldenberg, 2009) En sentido estricto, el razonamiento parecía acertado: la magnitud de la *huelga de votantes* simplemente se apunta en la estadística y, guste o no, los abstencionistas dejan en manos de los pocos o muchos votantes las decisiones y, por consiguiente, las maquinarias y el “voto duro” de los partidos tienen mayor poder de definición e influencia en el reparto de cargos gubernamentales y legislativos.

Empero, el descontento hacia partidos y elecciones era visible a leguas. Alejandro Moreno, connotado demoscópico, realizó entonces un ejercicio sin desperdicio sobre el desencanto de los mexicanos ante la decisión de votar:

“En 1959, los politólogos norteamericanos Gabriel Almond y Sidney Verba realizaron una encuesta sobre cultura cívica en México y en otras cuatro naciones. En ella encontraron que el 51 por ciento de los mexicanos votaba solamente porque es ‘su deber’, mientras que al 34 por ciento el votar le causaba un ‘sentimiento de satisfacción’. El 4 por ciento dijo sentirse disgustado o creer que el ejercicio del sufragio es una pérdida de tiempo. A 50 años de ese célebre estudio sobre cultura cívica, y tras un proceso de transformación política sustancial en el país, uno se preguntaría si los mexicanos le ven más sentido al voto que en 1959. La respuesta, por lo menos en el contexto de la elección de 2009, es que no. El 50 por ciento de los entrevistados sigue votando puramente por deber, como hace medio siglo, mientras que el porcentaje que encuentra satisfacción en el acto de sufragar se redujo a 22 por ciento. Por otro lado, la proporción que se disgusta con el voto o que cree que es una pérdida de tiempo se duplicó a 8 por ciento.” (Moreno, 2009)

En ese contexto, no sorprendía que las *ofertas* de campaña no despertaran demasiados entusiasmos.

**CUADRO 11. PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009. PLATAFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Partido/P alabras	Empleo	Seguridad	Narcotráfico	Régimen político	Energía
<b>PAN</b> 10 158	Combatir los monopolios	Establecer la cadena perpetua para secuestradores y la pena de 40 años para quienes realicen un secuestro <i>exprés</i>	Atacar el financiamiento del crimen organizado, armonizando la legislación federal con directrices internacionales	Reelección consecutiva de legisladores federales y locales, y presidentes municipales-	<b>Permitir la inversión complementaria en refinación</b>
<b>PRI</b> 18 472	Programa de seguro de desempleo temporal	Organizar la Guardia Nacional	Formular y ejecutar programas regionales de desarrollo económico y social en las zonas de mayor incidencia en la siembra y tráfico de narcóticos	Que el Congreso analice, discuta y apruebe la propuesta del Ejecutivo federal del Plan Nacional de Desarrollo	<b>Vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas de la Reforma Energética</b>



Partido/P alabras	Empleo	Seguridad	Narcotráfico	Régimen político	Energía
<b>PRD 48 580</b>	Aumento de emergencia de 8% al salario mínimo	Construir las condiciones para que el Ejército Mexicano regrese a sus cuarteles	Castigar de manera ejemplar y eficiente el lavado de dinero	Disminuir en 10% los sueldos de altos funcionarios	<b>Prohibir la asignación, en exclusiva, de áreas y bloques del territorio nacional para exploración y extracción de hidrocarburos a contratistas en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional</b>
<b>PVEM 68 731</b>	Regular las tasas de interés y comisiones bancarias	Establecer la pena de muerte para secuestradores que priven de la vida o mutilen a sus víctimas y para los miembros o ex miembros del Ejército, Marina, policías y Ministerios públicos federales que participen en algún secuestro	No se propone nada específico	Elevar el debate político y establecer el diálogo y la discusión de altura	<b>Crear estímulos para que la energía solar se utilice como fuente principal para generar la electricidad</b>
<b>PT-Conv 18 821</b>	Control de los precios de gasolina, diesel y gas	Establecer el Instituto Federal de Defensoría Social como órgano público autónomo	No se propone nada específico	Decretar una Ley de Partidos Políticos	<b>Dejar de ser exportadores de petróleo crudo e importadores de gas natural</b>
<b>Nueva Alianza 12 197</b>	Eliminar trámites y regulaciones excesivas para la creación o expansión de empresas	Dotar a los cuerpos policiacos de la última tecnología	No se propone nada específico	Incluir a los partidos políticos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	<b>No se propone nada en específico</b>
<b>PSD 51 975</b>	Crear un seguro para el desempleo	Prohibir la comercialización de pólizas de seguros para rescate de secuestros	Regular el mercado de las drogas	Reducir el financiamiento público a los partidos	<b>Desarrollar un proyecto de reconversión energética que establezca plazos perentorios para la sustitución del petróleo por otras fuentes alternativas</b>

Fuente: Rosales Salas, 2009.

En abril de 2009 el Instituto Federal Electoral (IFE) organizó, a partir de un acuerdo de su Consejo General, una serie de encuentros denominados “Contraste de Propuestas”, donde representantes de los distintos partidos discutieron y analizaron sus plataformas. Sin embargo, su difusión pasó sin pena ni gloria.

No existe ordenamiento legal que comprometa a partidos y candidatos con un determinado cuerpo de líneas programáticas y propuestas. Al tiempo, los *spots* resultan la forma privilegiada de comunicación en los tiempos de campañas, con todo lo que ello implica: prevalencia de imagen sobre contenidos, *marketing* que encapsula propuestas programáticas en 90 segundos. Así que, en buena medida, la deliberación democrática se redujo a los terrenos de la publicidad.

Pero no faltaría el cruce de acusaciones y señalamientos entre partidos. En el proceso 2008-2009 fue notorio que el partido gobernante, Acción Nacional, insistió en echar mano de una estrategia de campaña belicosa y de descalificación en contra del nuevo “peligro para México”: el Revolucionario Institucional. Pese a lo sucedido en 2005-2006, la estrategia electoral panista echó mano de vituperios, deshonestidad intelectual y olvido selectivo: “Amenazan con regresar, ¿los vas a dejar?”; hasta politización de la lucha contra el crimen: “No faltan quienes, desde el fracaso de los gobiernos del PRI, sugieren la rendición en esta lucha”... Fue notorio que el *tricolor*, por su parte, optó por no responder a la provocación panista ni contribuir a la polarización. Siguió una campaña neutra, cuidadosa del “bien de México”. Entonces no tenía necesidad de responder: a juzgar por las encuestas públicas, una porción significativa del electorado *potencial* aparecía dispuesta a inclinar la balanza a favor de sus siglas. Mientras que el PRD intentaba restaurar su imagen, deteriorada como resultado de las protestas poselectorales de 2006, así como las posteriores divisiones y conflictos entre corrientes.

En suma, que las ofertas y las campañas auguraban todo excepto una copiosa participación electoral. Según un sondeo de *Reforma*, a finales de mayo de 2009, 69% de los encuestados creían poco o nada en los mensajes de campaña de los partidos políticos, mientras que el 10% consideraba ir a las urnas para anular su voto. (Moreno & Gutiérrez, 2009)

#### 4.5. RESULTADOS

Pese a los malos augurios, la jornada del 5 de julio transcurrió con normalidad. Contrario a lo que se anticipaba, la participación se mantuvo en niveles relativamente bajos pero más altos que en las elecciones similares anteriores (julio de 2003).

**CUADRO 12. PARTICIPACIÓN / ABSTENCIONISMO EN ELECCIONES FEDERALES INTERMEDIAS (1991-2009)**

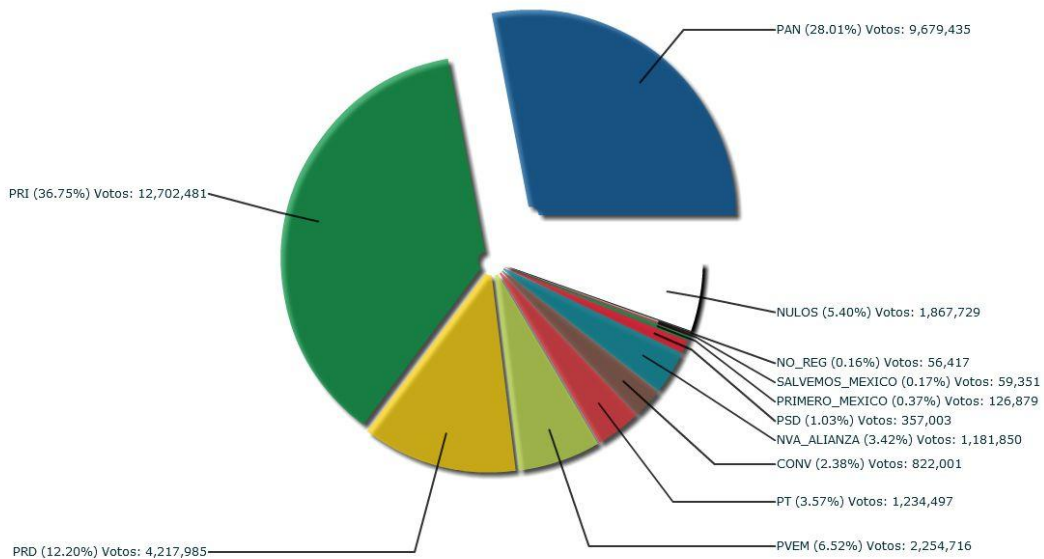
Año	1991	1997	2003	2009
<b>Participación</b>	24 194 239	30 120 221	26 968 371	34 560 344
%	65.97%	57.69%	42.68%	44.61%
<b>Abstención</b>	12 481 928	22 088 745	37 742 225	50 363 917
%	34.03%	42.31%	58.32%	55.39%
<b>Lista nominal</b>	36 676 167	52 208 966	64 710 596	77 470 785

Elaboración propia, con base en Instituto Federal Electoral, *Atlas de resultados electorales federales 1991-2009*.

Paradójicamente, el *movimiento anulista* terminaría impulsando la participación. Los sufragios marcados incorrectamente —técnicamente hablando— se registran en la votación nacional, a diferencia del abstencionismo. Juntos, lograron ocupar el quinto sitio de votación, con un millón 867 mil 729 registros, equivalentes al 5.4% del total nacional, por encima de los partidos del Trabajo, Nueva Alianza y Convergencia. A través de la geografía electoral, se ve que no fue un movimiento propiamente nacional sino regional y eminentemente urbano. (Instituto Federal Electoral, 2009)

Pero lo más notorio de la jornada, sin duda, sería el triunfo inobjetable de los priistas. No era el *carro completo* de los días gloriosos de antaño, pero poco faltaba. En la siguiente gráfica se muestra el reparto de los votos a nivel federal:

**GRÁFICA 4. RESULTADOS ELECTORALES FEDERALES. VOTOS POR PARTIDO Y COALICIONES (2009)**



Fuente: Instituto Federal Electoral, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009*, <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>, 20 de enero, 2013.

La cosecha de votos para el Revolucionario Institucional se tradujo en 188 curules uninominales y 54 plurinominales para un total de 242 diputados federales.

CUADRO 13. COMPOSICIÓN POR TIPO DE ELECCIÓN Y GRUPO PARLAMENTARIO. LXI LEGISLATURA

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	REPRESENTACION PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
PRI	188	62.7	11	12	12	8	11	54	27.0	242	48.4
PAN	68	22.7	18	18	16	11	11	74	37.0	142	28.4
PRD	33	11.0	3	3	6	7	9	28	14.0	61	12.2
PVEM	4	1.3	4	4	2	5	3	18	9.0	22	4.4
PT	4	1.3	2	1	1	4	2	10	5.0	14	2.8
NA	1	0.3	2	2	0	2	1	7	3.5	8	1.6
MC	0	0.0	0	0	2	2	2	6	3.0	6	1.2
SP	2	0.7	0	0	1	1	1	3	1.5	5	1.0
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>100.0</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>	<b>100.0</b>	<b>500</b>	<b>100.0</b>

Fuente: LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Álbum de integración de comisiones 2009-2012*, Secretaría General, México, 15 de agosto, 2012. [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/album\\_coms.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/album_coms.pdf).

En los estados, las cosas también pintaron bien para el *tricolor*. Además de retener la *joya de la corona*, Nuevo León, y las gubernaturas de Campeche y Colima, le arrebató al Partido Acción Nacional (PAN) San Luis Potosí y, en forma todavía más sorpresiva, Querétaro, una entidad que parecía *escriturada* para el mayor partido de la derecha mexicana. Sonora, la única baja *tricolor*, apareció como la *factura* por la tragedia en la guardería ABC y, sobre todo, por la insolencia de un gobernante ante la crisis: Eduardo Bours. El PRI, sin duda, recibió un *voto de castigo* en aquel estado del norte, movido por la indignación y el coraje.

A nivel municipal, el otrora *partidazo* se impuso en otros bastiones azules del Estado de México: Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Toluca (también derrotó al perredismo en municipios tan importantes como Ecatepec, Ciudad Netzahualcóyotl y Chalco). En Jalisco, arrebató Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque, y en Morelos y Guanajuato, sus capitales, Cuernavaca y Guanajuato.

Acción Nacional, por su parte, recogió poco menos de 9 puntos porcentuales que su principal rival en la votación nacional, lo que se tradujo en 142 curules: 68 de mayoría relativa y 74 *pluris*. Mientras que el PRD quedó, de nuevo, como el *tercio menor*, pero con 66 diputados menos que en la pasada elección, es decir, en julio de 2006. (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2009a)

Pese a lo anterior, importa subrayar que las urnas *decretaron* cambios en la correlación de fuerzas partidistas radicada en San Lázaro, pero no

modificaciones significativas. Únicamente en alianza con el PVEM el Revolucionario Institucional podía alcanzar la mayoría. Así que, por quinta vez consecutiva, es decir, como sucede desde 1997, ninguna fuerza partidista logró alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

**CUADRO 14. CONFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: LX Y LXI LEGISLATURAS**

Partido	LX Legislatura (2006-2009)		LXI Legislatura (2009-2012)	
	MR	RP	MR	RP
	65	41	188	54
	136	70	68	74
	89	36	33	28
	0	17	4	18
	2	9	4	10
	6	12	0	6
	0	9	1	7
PASD/PSD	0	5	–	–
Sin partido	2	1	2	3
Total	500		500	

Elaboración propia con base LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Diputados federales 2006-2009, Secretaría General, México, 26 de agosto, 2009. <[http://sitl.diputados.gob.mx/album\\_dips.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/album_dips.pdf)> LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Álbum de integración de comisiones 2009-2012*, Secretaría General, México, 15 de agosto, 2012. <[http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/album\\_coms.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/album_coms.pdf)>

Pese a los cambios, la elección del 5 de julio de 2009 determinaba que la segunda mitad de la administración del presidente Felipe Calderón tenía que transitar por un *lugar común*: gobierno de minoría, Congreso fragmentado en tercios, negociación obligada entre partidos para alcanzar mayorías...

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

La LXI Legislatura del Congreso de la Unión iniciaría su periplo el 1° de septiembre de 2009. Mayor peso y responsabilidad había ganado el Revolucionario Institucional, que estaba llamado a confirmar su centralidad política en el segundo tramo del sexenio.

Con base en los resultados en las urnas, de entrada el *tricolor* recuperaba la iniciativa y marcaba los ritmos de la contienda político-legislativa y, además, gozaba de una posición de privilegio para regresar a Los Pinos. En julio de 2009, empero, el PRI no alcanzó la mayoría, pero en alianza con el PVEM, su aliado más estable de los últimos tiempos, podía ejercer las siguientes facultades: a) aprobar el Presupuesto de Egresos en la segunda parte del gobierno de Felipe Calderón; b) frenar las reformas o la creación de nuevas leyes; c) aprobar o reprobado la cuenta pública; d) declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito; y e) manejar la Presidencia de la mesa directiva de San Lázaro y llevar mano en la integración de la Junta de Coordinación Política y las comisiones de trabajo más relevantes. Siguiendo un análisis previo (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2009c), cabe terminar este capítulo con un repaso más cercano de los grupos parlamentarios, conforme algunos lazos de lealtad de sus miembros más conspicuos.

### **Revolucionario Institucional**

Conforme a las biografías, a las trayectorias políticas, y a los nexos electorales, podía entreverse que en el grupo parlamentario del PRI muchos respondían al liderazgo del entonces mandatario mexiquense, Enrique Peña Nieto, más otros que estaban en el PVEM.

Algunos personajes con influencia dentro de la bancada *enriquista* eran Emilio Chuayffet, coordinador de la bancada priista durante la LIX Legislatura; Alfonso Navarrete Prida, ex procurador con Montiel y secretario de Desarrollo Metropolitano con Peña Nieto; Ignacio Pichardo, hijo del ex gobernador del mismo nombre; Manuel Cadena, secretario de Gobierno y operador político en las administraciones de Montiel y Peña Nieto; María Elena Barrera Tapia, su ex secretaria particular y de Salud; Humberto Benítez Treviño, ex secretario general de Gobierno y ex procurador general de la República; Luis Videgaray, ex secretario de Finanzas mexiquense; Alejandro del Mazo Maza, hijo del ex gobernador Alfredo del Mazo, tío de Peña Nieto, que llegaba por los *verdes*, al igual que el coordinador de éstos, José Guerra Abud. (Staff, 2009a)

Aunque con menor peso, era posible identificar otros cercanos al senador Beltrones, como Jesús Cano Vélez, presidente de la Liga de Economistas Revolucionarios e integrante de la consultoría *Aregional*, creada por el líder de senatorial de los priistas; Felipe Solís Acero, su asesor en el Senado y ex secretario general del IFE; Canek Vázquez, líder del Frente Juvenil Revolucionario y su ex secretario particular; María Esther Sherman, especialista en campañas, priista desde 1979, senadora y varias veces diputada. Por otro lado, en el *Verde* se encontraban Pablo Escudero, su yerno, ex oficial mayor de la CNDH y elegido vice-coordinador en San Lázaro; así como Carlos Moreno Terán, secretario técnico del gobierno beltronista en Sonora.

Con Beatriz Paredes, la dirigente nacional y también diputada, era posible identificar a Humberto Lepe, ex coordinador de delegaciones del CEN; Graciela

Ortiz, ex secretaria de Elecciones; Carlos Ramírez Marín, dirigente del Instituto de Capacitación Electoral y Política del partido; Sebastián Lerdo de Tejada, representante ante el IFE, Óscar Levín Coppel, experto en finanzas, diputado en la LVIII Legislatura, ex director de la Condusef y de la Casa de Moneda.

Los diputados de Veracruz sumaban 16, los de Oaxaca 14 y los de Puebla 12. Respecto a los sectores o corporaciones era posible ver en la nueva Legislatura a Isaías González Cuevas, dirigente nacional de la CROC; el líder de los ferrocarrileros, Víctor Flores; los dirigentes de la CTM en Jalisco, Rafael Yerena Zambrano, en Coahuila, Tereso Medina Ramírez, y del Estado de México, Armando Neyra; el líder *moral* del SNTE en Veracruz, Juan Nicolás Callejas; de la CNC, el dirigente y la secretaria general, Cruz López y María Hilaria Domínguez, respectivamente; Marco Antonio García Ayala, líder del sindicato de la Secretaría de Salud; Carlos Flores Rico, dirigente del Movimiento Territorial. (A. Sánchez, 2009; Villamil, 2009)

Los priistas nombraron a su coordinador parlamentario, a mano alzada y como candidato único, a Francisco Rojas Gutiérrez, contador público, militante de toda la vida, diputado durante la LVIII Legislatura y servidor público de larga data: entre otras cosas, había sido director general de Pemex durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas y, antes de eso, secretario de la extinta Contraloría General de la Nación.

La *tersa* elección de Rojas se explicaba, por un lado, por el perfil del propio personaje: experiencia, liderazgo, discreción y mesura; por el otro, por el acuerdo cupular alcanzado entre la dirigencia nacional y los gobernadores, entre los que sobresalía el del Estado de México, quien habría dado el visto bueno para este trance y, en el mismo movimiento, *amarrado* la presidencia de la comisión de Presupuesto, es decir, la instancia que tiene los hilos del gasto público, para Luis Videgaray, uno de los suyos. (Guerrero, 2009b)

Rojas, aparte de ser identificado con el salinismo, reafirmaba el carácter abierto y dialoguista del partido encabezado por Beatriz Paredes, quien, incluso como “una diputada más”, formaría parte de la *burbuja*, ese grupo compacto que influye y marca la pauta política-legislativa, gracias a sus aptitudes y experiencia. Otra parte de la *burbuja* priista estaría integrada por personajes de probada experiencia política y/o conocimientos técnicos, como Óscar Levín Coppel, al igual que David Penchyna, abogado de formación (UNAM), con amplia experiencia en la elaboración y ejecución de políticas públicas y ex secretario de Desarrollo Social en el gobierno de Hidalgo.

### **Acción Nacional**

El partido en el gobierno fue el partido más *castigado* en las urnas. Por lo tanto, tenía una significativa reducción de su número de diputados. No obstante, a la hora de designar al coordinador no hubo sorpresas: el flamante presidente nacional del partido y también diputado federal, César Nava, nombró a Josefina

Vázquez Mota, la ex secretaria de Educación Pública y de Desarrollo Social, como la coordinadora del partido en San Lázaro.

Aunque prácticamente carecía de experiencia legislativa —a los tres meses de su arribo a San Lázaro, en diciembre de 2000, fue nombrada secretaria de Estado por Vicente Fox—, la primera mujer que lideraría a los diputados panistas era reconocida como una política abierta al diálogo, diplomática y trabajadora.

Además de la coordinadora y el presidente nacional del partido, entre los personajes importantes en la bancada estaban Francisco Ramírez Acuña, el ex secretario de Gobernación; Roberto Gil, representante del partido ante el IFE; Julio Ramírez Castellanos, conocido como “mano derecha” de la ex secretaria de Educación; Gabriela Cuevas, ex delegada en Miguel Hidalgo; Javier Corral, identificado como “independiente”; los ex secretarios foxistas Javier Usabiaga y Francisco Salazar; así como antiguos colaboradores y políticos afines a Manuel Espino, ex presidente nacional: Arturo García Portillo, Marcos Pérez Esquer, Bonifacio Herrera y Gerardo de los Cobos.

Felipe Calderón, en suma, habría de gobernar la segunda parte de su mandato con una bancada disminuida, acotada por la mayoría del PRI.

### **El bloque de izquierda**

Dividido y confrontado, el bloque de izquierda, liderado por el PRD, fue el otro *gran perdedor* de la jornada. Tenían menos posiciones y perduraban las divisiones; entre la flaqueza, la corriente *Nueva Izquierda —Los Chuchos*, para los cuates— tenían un poco más fuerza que los demás. De entrada, miembros de la plana mayor de esa corriente, que no tenían un espacio en el Congreso federal, ahora tenían uno en San Lázaro: Jesús Zambrano, uno de los referentes; Guadalupe Acosta Naranjo, ex nacional presidente interino; Víctor Hugo Círiga, el ex coordinador de los perredistas en la ALDF y quien con mayor acuciosidad demandaba ajustar cuentas con el *pejismo* (sobre todo por lo ocurrido en Iztapalapa, con el sainete de *Juanito*). Por su experiencia política, pero sobre todo por su peso interno, esos personajes formaban parte de la *burbuja* legislativa.

Contrario a la lógica de la división sin atenuantes, Alejandro Encinas, identificado fuertemente con López Obrador, fue designado coordinador del sol azteca. Con esa decisión, tomada por unanimidad, parecía advertirse la reconciliación forzada. Por lo demás, Encinas es un político respetado, con experiencia en las lides legislativas, ya que había sido diputado federal en dos periodos previos.

No era fácil la encomienda: la bancada perredista estaba fuertemente dividida. Por un lado, los de Nueva Izquierda; por el otro, el grupo *pejista*, cuya bancada se extendía —según cálculos informales— entre 25 y 30 integrantes, tanto en el PRD como el PT y Convergencia.



Entre la espada y la pared, la fracción de izquierda no tenía la fuerza para imponer condiciones en la negociación con los partidos mayores, aunque tampoco era tan *insignificante* como para plegarse acríticamente a las “consensos”. Su gran desafío consistía en marcar pautas en asuntos clave del debate parlamentario, para no convertirse en minoría testimonial y oposición solitaria ante una eventual aplanadora PRI-panista.

Cabe señalar, finalmente, que la agenda de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión lucía como casi siempre: cargada. De entrada, existían una serie de obligaciones ineludibles:

- ⊗ En torno a las designaciones, nombramientos y/o ratificaciones de titulares de organismos de importancia capital para el interés público, estaba la reelección o el relevo de Arturo González de Aragón al frente de la Auditoría Superior de la Federación.
- ⊗ En seguridad, quizá el tema prioritario entonces, corría —como hasta ahora— el plazo constitucional de 8 años a partir de junio de 2008 (*vacatio legis*) para la instrumentación de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia; y
- ⊗ *El paquete económico 2010*. El debate presupuestario se anticipaba intenso, ya que el secretario Agustín Carstens había dicho que la problemática de las finanzas iba a requerir de menos gasto, más ingresos y más deuda, o de una combinación de las tres cosas.

¿Los nuevos legisladores concentrarían sus baterías en la concreción de avances en temas ineludibles, como un programa urgente de reactivación económica (“ley de emergencia”, como decían los priistas)? ¿Interpondrían el interés general sobre los instintos y ambiciones particulares en el complicadísimo trienio que se avecinaba? A lo largo de tres años se irían llenando las incógnitas.

## CAPÍTULO 5. LXI LEGISLATURA: DIMENSIÓN SOCIAL

La rendición de cuentas es una fuerte exigencia social hacia el Congreso y sus integrantes. Aunque no siempre se precisen conceptualmente los alcances del término, la ciudadanía —en uso de sus derechos y libertades de expresión, de prensa, de manifestación, de información— demanda constantemente a diputados y senadores información y explicaciones sobre el ejercicio de sus facultades y, desde luego, solicita que de la institución emanen las leyes y reformas que-el-país-necesita. Pero no es infrecuente que el trabajo legislativo sea incomprendido e incluso vilipendiado. Para anchas franjas de la ciudadanía, los diputados y senadores resultan siempre caros y flojos, hacen todo menos lo que la “sociedad merece” y, desde luego, “no rinden cuentas” a sus representados.

Sin embargo, la cuestión no es tan evidente ni mucho menos maniquea. Nuestro objetivo en este apartado es, precisamente, asimilar la rendición de cuentas de la Cámara de Diputados en su dimensión social. Para ello, es menester verificar los elementos disponibles de información pública que la “sociedad” —entendida como un ente abstracto, abierto y diferente a la Legislatura— dispone y recibe por parte del órgano legislativo.

Después de analizar la transparencia legislativa, en una segunda parte de este capítulo se impone sumergirse en el debate público que se despierta en torno al desempeño de la Cámara de Diputados y sus integrantes; esto es, *tomar el pulso* de ciudadanos de a pie, medios de comunicación y organizaciones civiles ante las decisiones que se procesan en San Lázaro. Para ello, repasamos las experiencias que consideramos más trascendentes en la LXI Legislatura, a saber: la aprobación presupuestal, el nombramiento de los consejeros del IFE, el tratamiento de la reforma política, el proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional y la aprobación de la Ley de Víctimas.

En un tercer punto del capítulo se consideran las *sanciones* sociales y se realiza un *balance* del estado de la rendición de cuentas legislativa en su dimensión social.

### 5.1. TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

La transparencia y acceso a la información son los *insumos* básicos para el escrutinio, vigilancia y evaluación del trabajo de los entes públicos, incluyendo desde luego el Poder Legislativo. Verificar que los legisladores informen y justifiquen sus decisiones pasa por la revisión del marco y las prácticas en materia de transparencia y acceso a la información pública en los diferentes espacios legislativos: Pleno, grupos parlamentarios, comisiones, oficinas de atención legislativa.

En el CAPÍTULO 4 revisamos los elementos que el ciudadano-elector podría allegarse para ponderar la labor de su diputado-representante. La información institucional es caudalosa. El legislador, en lo individual, puede ser bastante bien *monitoreado* desde fuera, aunque esa actividad puede resultar frustrante para el elector al no ser funcional para la siguiente cita con las urnas, sobre todo por la prohibición de la reelección legislativa inmediata.

Pero el tema del acceso a la información y la transparencia legislativa es más amplio. Para evaluar el grado de accesibilidad y transparencia existen diversas metodologías, como la de la Unión Interparlamentaria, la organización internacional que agrupa a la totalidad de parlamentos del mundo democrático. Pero en cualquiera de los abordajes lo primero a revisar es el marco normativo así que valga iniciar por ese rubro.

### 5.1.1. Marco normativo

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAI), que fue aprobada por el Congreso de la Unión el 30 de abril de 2002 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de ese mismo año, significó un paso decisivo.

Desde la reforma política de 1977 se consagraba en el artículo sexto constitucional que “el derecho a la información” sería “garantizado por el Estado”. Sin embargo, la definición precisa, el contenido y los alcances de ese derecho tuvieron que esperar más de dos décadas, hasta la expedición de la reglamentación secundaria: la LFAI, un ordenamiento de “orden público” que tiene como finalidad, como se dice en su artículo primero, “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.” (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2002)

Según el artículo 61 y el artículo cuarto transitorio de la Ley en comento, el Poder Legislativo Federal, “a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación”, debía establecer “mediante reglamentos o acuerdos de carácter general”, los “órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información”, en el plazo de un año después de su entrada en vigor. El cambio legal no fue menor: “Por primera vez desde 1824, el Congreso quedó obligado a poner a disposición pública la información que ahí se genera”. (Casar et al., 2010: 350)

Conforme a la LFAI, hoy ambas cámaras del Congreso de la Unión cuentan con sus propios reglamentos y órganos en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados, en particular, fue publicado en el DOF el 12 de mayo de 2003. Unos meses después, el 29 de agosto de 2003, fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el “Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial”.

Un nuevo ordenamiento fue publicado en el DOF el 6 de abril de 2009: el Reglamento de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados. La actualización normativa era indispensable: el 20 de julio de 2007 fue publicada una nueva reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establecen los conceptos elementales en materia de transparencia y acceso a la información, tales como la máxima publicidad, protección de datos personales, gratuidad del acceso a la información y la referencia a las particularidades procedimentales en la materia.

Una última reforma vendría el 8 de febrero de 2012, dando paso, entre otras cosas, a la creación de un “órgano rector” como “instancia encargada —se señala en el artículo 10— de establecer las políticas institucionales en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en la Cámara. La Junta de Coordinación Política de la Cámara funge como el Órgano Rector a que se refiere este Capítulo.”

Así, de entrada, la regulación en materia de acceso a la información luce extensa y al día en la Cámara de Diputados. Incluso el *cabildeo*, un tema bastante sensible, fue tratado con mayor amplitud en el Reglamento de la Cámara de Diputados, a partir de una reforma publicada el 20 de abril de 2011.

Hoy, como parte de la normalidad democrática, en San Lázaro está reglamentado que un individuo, un grupo o una organización pueden establecer contacto con legisladores y/o cuerpos legislativos para exponer sus inquietudes y para eventualmente promover sus intereses.<sup>17</sup> Aunque, debe considerarse que la regulación es tan reciente que apenas en octubre de 2012 la Mesa Directiva de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados difundió el acuerdo por el que se establecen las normas generales del procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades que desarrollarán (Comunicación social-LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2012). Así, hacia noviembre de 2012 quedó integrado el primer padrón de cabilderos de la Cámara de Diputados.

---

17. Literalmente, el artículo 263 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece: “1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros. 2. Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.”

Algo similar sucede con el Consejo de Transparencia de la Cámara de Diputados, que fue creado también en marzo de 2012 como la última instancia para responder solicitudes de información sobre los legisladores y diseñar la política institucional de la Cámara en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. El órgano en comento fue integrado en marzo de 2012, pero los consejeros no cobran sueldo a la fecha, no tienen un espacio para trabajar ni han logrado concretar un plan de acción en la materia. (E. Hernández & Salazar, 2012)

En vías de implementarse, pero la normatividad es amplia. En su reporte publicado en septiembre de 2012, la *Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa* advierte que, pese a algunas falencias de “claridad” en cuanto a las obligaciones de información de los legisladores, el marco normativo del Poder Legislativo mexicano en materia de transparencia y acceso a la información es uno de los más “suficientes” en América Latina, al nivel del peruano y por encima del chileno, del colombiano y del argentino —aunque todos se encuentran distantes del puntaje máximo. (Ortiz Massó & et al, 2011: 10)

El citado trabajo es de gran utilidad para evaluar no solo el marco regulatorio sino para sistematizar y estimar el estado amplió de la transparencia en el Congreso de la Unión y, lo que aquí nos interesa de manera particular, en su Cámara de Diputados. Para la construcción del *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa* se establecen cuatro “grandes dimensiones”, a saber: 1) Normatividad, donde se considera el conjunto de leyes aplicables en la materia; 2) Labor legislativa, que se concentra en la naturaleza del quehacer legislativo, desde el trabajo individual de los legisladores hasta su comportamiento en bancadas y comisiones regulares y específicas; 3) Presupuesto y gestión administrativa, donde se da cuenta de cómo se ejercen y son gestionados los recursos, y 4) Atención y participación ciudadana, que integran los medios de atención, vinculación y participación con la ciudadanía, desde la previsión de mecanismos para tramitar solicitudes de información por canales adecuados y de fácil acceso, hasta los medios utilizados por los propios Congresos para acercarse a la ciudadanía. Veamos sucintamente cada una de esas dimensiones.

### 5.1.2. Acceso a información de labores sustantivas

Respecto a la información sobre el trabajo legislativo es de destacarse que el Congreso cuenta con una *Gaceta* para cada cámara, que estas se publican en internet y que pueden ser consultadas libremente por cualquier persona que tenga acceso a dicho medio electrónico.

Asimismo, ambas cámaras cuentan con un *Diario de Debates*, que se publica en internet una vez terminada la sesión en el caso de la Cámara de Diputados —y en la de Senadores dos semanas después—. En cuanto al *Orden del día* de las sesiones legislativas, este se hace del conocimiento de los legisladores con al menos un día de anticipación y también se publica en las

páginas de internet de la *Gaceta Parlamentaria*; en el mismo espacio se publica el lugar y hora de las sesiones del Pleno y de las distintas comisiones.

La lista de asistencia a las sesiones del Pleno se publica semanalmente en la Cámara de Diputados. Las iniciativas de reforma o nuevas leyes pueden ser consultadas en las gacetas respectivas, al igual que todas las votaciones en el Pleno. Finalmente, las versiones estenográficas del trabajo en el Pleno se realizan cotidianamente en ambas cámaras y se publican permanentemente en internet.

Como se ve, prácticamente todas las actividades sustantivas en el Pleno de la Cámara de Diputados pueden conocerse y analizarse por la ciudadanía, así como ordenes del día y asistencias.

El trabajo en comisiones es menos publicitado: en la Cámara de Diputados son pocas las que publican la lista de asistencia y las actas de las sesiones. La información sobre las votaciones efectuadas en comisiones tampoco se encuentra disponible siempre sino que eventualmente se encuentran en algunas actas de sesiones, ya que no existe una obligación legal respecto a su publicidad. Tampoco se realizan versiones estenográficas sobre las sesiones de comisiones. Las asesorías o consultas externas en las comisiones no se publican ni se estipulan con rigurosidad, aunque la información puede conseguirse a través de peticiones expresas de información.

Además, existe información pública sobre los viajes que realizan los legisladores, aunque no se encuentra sistematizada. El obsequio de regalos a los legisladores, finalmente, no está regulado ni existe una entidad que fiscalice o sancione esta práctica, es decir, la ciudadanía no puede conocer nada sobre esta materia, que muchas veces se presta a la corrupción.

### **5.1.3. Acceso a información sobre presupuesto y gestión administrativa**

El presupuesto anual asignado al Poder Legislativo —compuesto por la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y su órgano técnico de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación— puede encontrarse en el ramo 1 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se publica en el DOF y en la Gaceta de la Cámara de Diputados.

Para las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados se asigna un monto determinado por el número de legisladores de cada fracción, conforme a la Ley Orgánica del Congreso los Estados Unidos Mexicanos. El monto asignado a cada fracción por mes se publica en la página web y es posible distinguir lo presupuestado de lo ejercido, pero no se desagrega el gasto. También es posible conocer las ampliaciones presupuestales pero no su justificación o sostén.

En cuanto a sueldos y dietas legislativas, la información presentada para la Cámara de Diputados es prácticamente inexistente ya que solo se especifican capítulos generales. “Para ambas Cámaras —dice textual el reporte— es

pertinente señalar que los legisladores, además de las percepciones que reciben, cuentan con otra serie de prestaciones que son difíciles de identificar pues no se transparentan fácilmente; una de las más significativas es los montos que reciben (los legisladores) de sus grupos parlamentarios, la cual tiene una alta opacidad en el manejo y destino de los recursos.” (Ortiz Massó & et al, 2011: 14)

El organigrama del Congreso, por otro lado, es público. Los tabuladores y salarios del personal que trabaja en la Cámara de Diputados se encuentran íntegros en internet, aunque no se detallan ni son claras las actividades que realiza cada tipo de personal. No hay información específica sobre el presupuesto empleado para la contratación de asesores o asesoría por cada legislador.

Finalmente, habría que tomarse en cuenta que los concursos públicos que realizan ambas cámaras deben estar publicados en internet, pero ello no sucede con la lista de oferentes o proveedores de bienes y servicios no licitados. Se hace público el listado y montos de las adjudicaciones pero no se realizan auditorías que revisen el procedimiento de las licitaciones. Así que, en suma, el proceso de adjudicación de bienes y servicios, en general, es “poco transparente”.

#### **5.1.4. Información sobre atención y participación ciudadana**

Cabe recordar que no existe un órgano autónomo que vigile y garantice el acceso a la información en torno al Poder Legislativo, como sucede con el IFAI y el Ejecutivo. Para decirlo distinto, el Congreso es juez y parte en cuanto al procesamiento de inconformidades y solicitudes públicas de información, porque ambas cámaras cuentan con través de órganos internos para dar trámite a las solicitudes de información.

En cuanto a las herramientas electrónicas que tiene el Congreso para que la ciudadanía tenga acceso a la información deben tomarse en cuenta el *Canal del Congreso* —que se puede seguir por televisión de paga o por internet—, los informes reglamentados —que, como vimos en el Capítulo 4, son altamente incumplidos por los diputados—, los portales de internet y las oficinas de enlace legislativo.

Por lo demás, no existe norma que obligue a los congresistas a consultar a los ciudadanos sobre el contenido de las iniciativas de reforma o proyectos de ley que se presentan, pero éstos pueden conocerlas, a través de diversas vías institucionales y, sobre todo, a través de los medios de comunicación. Finalmente, el Congreso mexicano elabora un informe anual sobre lo realizado en la Legislatura, que es presentado formalmente a la Auditoría Superior de la Federación y se da a conocer en la Gaceta, en las páginas web de ambas cámaras y eventualmente es presentado en los medios de comunicación.

### 5.1.5. Balance general del acceso a la información

Después de lo anterior, cabe puntualizar algunos elementos que se desprenden del *Índice*:

- 1) Los congresos latinoamericanos no alcanzan, en general, niveles óptimos o cercanos al máximo de los parámetros elaborados. Pero el de México es uno de los más dotados en la región para la transparencia: en la dimensión de normatividad, alcanza una calificación de 12 sobre 17 puntos, es decir, tiene 7 de calificación, apenas detrás del Congreso peruano, que tiene 13 sobre 17; en la dimensión legislativa, el mexicano logra 44 de 73 puntos, colocándose por detrás, aunque no muy lejos, de todos los órganos parlamentarios evaluados: argentino (44.5), chileno (48), colombiano (50.5) y peruano (46.5); en la dimensión presupuestaria, el nuestro obtiene una calificación de 40 sobre 59, y se coloca por encima de los demás. Finalmente, en la dimensión de atención y participación ciudadana el mexicano acumula 23.5 de 33 puntos posibles, colocándose de nuevo en el lugar más alto en el comparativo.
- 2) Son variadas las recomendaciones para la mejora de la transparencia en el Congreso mexicano, entre otras: subsanar las deficiencias normativas, sobre todo relativas a la generación de estándares mínimos en la materia y sobre regulación de actividades de cabildeo; difundir con mayor amplitud las labores de comisiones; mayores canales de comunicación para permitir la participación ciudadana y el contacto directo con los legisladores; mejor regulación de los viajes legislativos por motivos de trabajo y de las asesorías o consultorías externas; combatir el rezago en la información sobre el uso y destino de los recursos; mayor información sobre auditorías al gasto; presentar información completa sobre los ingresos y percepciones de los congresistas; transparentar la asignación de plazas laborales en ambas cámaras; instaurar órganos autónomos garante de la transparencia en el Legislativo.
- 3) En comisiones destaca la carencia de transparencia, una cuestión no menor, puesto que se trata de los espacios del auténtico trabajo legislativo: el análisis y estudio de las iniciativas, el procesamiento y la elaboración de los dictámenes (en sentido positivo o negativo) y, las más de las veces, la concreción de acuerdos antes de la votación en el Pleno.
- 4) Pero las iniciativas de reforma o de nuevas leyes se encuentran en los órganos oficiales —Gaceta Parlamentaria—, los debates en el Pleno pueden ser conocidos en su totalidad —a través del Diario de Debates—, el orden del día se conoce con anticipación, las listas de asistencia están disponibles en la red y las votaciones se pueden conocer a cabalidad.



Para decirlo distinto: el trabajo en comisiones sucede bastante fuera de reflectores. Pero el escrutinio mediático sobre lo que sucede en el Pleno es prácticamente ineludible.

## 5.2. DEBATE PÚBLICO EN TORNO A LA LEGISLATURA

Periodistas, observadores, académicos, líderes civiles, representantes empresariales, organizaciones civiles y ciudadanos en general confluyen en la opinión pública, a través de declaraciones, opiniones, desplegados, análisis, reportajes, movilizaciones directas, etcétera. Así, la sociedad se integra al proceso político-legislativo o, por lo menos, está en posibilidades de demandar voz, exigir explicaciones, hacer pronunciamientos, escudriñar y calificar los actos camerales... A veces surgen incluso amenazas directas, expresiones intimidantes e inciviles.

Dicho de manera distinta: los *insumos* primarios para la rendición de cuentas legislativa en su dimensión social pueden estar dados institucionalmente —sobre todo a través de la transparencia y el acceso a la información legislativa—, pero la “sociedad” activa mecanismos de control e injerencia en el Legislativo, aunque sean mayormente difusos, como la “evaluación” a través de encuestas, la participación en consultas, foros y seminarios, el escrutinio mediático, los pronunciamientos públicos, las movilizaciones directas... Aunque sea de manera sucinta y casuística, cabe revisar aquí cada uno de esos temas en torno a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012).

### 5.2.1. La reprobación ciudadana en encuestas

El desprestigio de la Legislatura federal, de sus integrantes y de los partidos políticos que los postulan, es proverbial. Los datos son persistentes y bien conocidos. Prácticamente no hay diferencias entre *casas encuestadoras*, pero valga un ejemplo: al menos desde 2004, cuando *Consulta Mitofsky* empezó a “evaluar” la “confianza que los mexicanos depositan en sus instituciones”, se puede ver que los legisladores federales ocupan los lugares más ominosos en confianza y credibilidad públicas.

CUADRO 15. EVOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN PROMEDIO-CONSULTA MITOFSKY 2004-2011

Año	Diputados	Senadores
2004	5.1	5.0
2005	5.4	5.2
2006	6.6	6.0
2007	5.8	5.6
2008	5.7	6.1
2009	6.0	6.8
2010	5.7	6.0
2011	5.6	5.9
2012	5.9	6.0

Elaboración propia con base en Consulta Mitofsky, “México: Confianza en instituciones”, *Encuesta Nacional en Viviendas*, 2004-2012. En <http://consulta.mx/web/>

Los diputados comparten con la policía el escalón más bajo de confianza ciudadana en las instituciones, con 5.6 de calificación promedio según el registro de agosto de 2011. A los senadores no les va muy diferente: 5.9 de valoración, apenas por encima de partidos políticos y sindicatos, que recogen un 5.7 en la escala. En el mismo tono, cabe apuntar que menos de 10% de ciudadanos muestran “muchísima confianza” y más de 30% declaran tener “poca o nada confianza” en los legisladores federales. (Mitofsky, 2011)

La ciudadanía, a través de encuestas públicas, *evalúa* con calificaciones irrisorias a diputados y senadores. ¿Qué explica ese *humor social* bastante negro cuando de legisladores se trata...? Imposible saberlo a cabalidad. Pero otro estudio demoscópico, la ya citada *Cuarta encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas* (2008), elaborada por la Secretaría de Gobernación, deja ver que se percibe una desconexión entre representante y representado: 74%, es decir 3 de cada 4 ciudadanos, asumen que los diputados y senadores solo siguen sus propios intereses o el de sus partidos al aprobar leyes.”

También puede verse que para no pocos analistas y observadores el Congreso es una especie de *chivo expiatorio* de los males habidos y por haber: “Demoler al Congreso —tercia un observador— es el deporte favorito de no pocos que añoran los tiempos idos, señalándolo como el presunto responsable de todo lo malo que a México le ocurre.” (Alcocer, 2010)

La noción de “parálisis legislativa” lucía extendida durante la LXI Legislatura, aunque sea errónea incluso en términos cuantitativos porque “en los 15 años que lleva México de gobiernos divididos se han aprobado más reformas constitucionales que en los 15 años previos de gobiernos unificados.” (Casar, 2011b) Amén de lo anterior, la complejidad del trabajo parlamentario suele reducirse a una mera cuestión de voluntades y tamaños: “En este periodo legislativo quedó claro —al menos para un observador, en abril de 2010—, una vez más, que el mayor nudo del país está en el Congreso.” (Reyes Heróles, 2010)

En mayo de 2011, incluso un miembro del gabinete presidencial —Javier Lozano, secretario del Trabajo— hizo una *denuncia* clara y directa sobre la no rendición de cuentas legislativa, en una comparecencia acalorada y ríspida ante la Tercera Comisión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, donde se debatía una iniciativa de reforma laboral con su *sello* personal: “Dicen que ustedes nos pueden revisar, controlar, seguir, mandar llamar a comparecer. Es cierto, es cierto, es parte del equilibrio en división de poderes. ¿Saben cuál es el problema? Que ustedes no comparecen ante la sociedad, ese es el problema ¿sí? que ustedes no están compareciendo, no están compareciendo ante las graves irresponsabilidades de no aprobar la reforma laboral.”<sup>18</sup>

18. VÉASE Sala de Prensa, “Comparecencia del Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano Alarcón, ante la Tercera Comisión de la Comisión Permanente del Congreso de la

Sin duda, la rendición de cuentas legislativa tiene varios *bemoles*; en los anteriores capítulos dimos cuenta de algunos, como el excesivo papel de las dirigencias partidarias en la cadena de lealtades políticas y la prohibición de la reelección inmediata. Pero de ninguna manera es posible aseverar secamente que los diputados no comparecen ni rinden cuentas “a la sociedad.”

Los vicios y excesos de algunos legisladores son visibles y ampliamente ventilados en los espacios informativos. Pero muchas (des) calificaciones de la labor legislativa parecen olvidar lo obvio: el Congreso toma decisiones colegiadas, a través de acuerdos mayoritarios entre legisladores y grupos parlamentarios, en un escenario de pluralidad partidaria y en ausencia de mayorías.

La complejidad del trabajo legislativo puede ser refractaria al registro rápido, a los impactos mediáticos. Por decir algo: en enero de 2012, cuando corría el tercero y último año de ejercicio de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, el semanario inglés *The Economist* reproducía —con sorna, ironía y sensacionalismo— los hallazgos más escandalosos de un estudio serio y bien documentado: *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?*, elaborado por María Amparo Casar. El propio título del reportaje pintaba un cuadro vergonzante: “El Congreso de la Siesta, la legislatura que no hace nada.”(Angulo, 2012)

### 5.2.2. Los medios de comunicación ante la Legislatura

Aunque no corresponde a la Legislatura de nuestro estudio, vale retraer la vista hacia el debate en torno a la reforma electoral 2007, que brilla por lo descarnado y abierto de la puja entre emisarios de los medios de comunicación y legisladores:

“...es convicción de los legisladores —se leía en la iniciativa— que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.” (Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2008: 28)

Como se recuerda, el Congreso de la Unión aprobó a finales de septiembre de 2007 una reforma político-electoral de gran calado: nueve artículos constitucionales sufrieron modificaciones —teniendo como eje el artículo 41— para sentar las bases de una nueva relación entre política, medios y dinero.

Fue un choque de poderes en plena plaza pública. Apoyados en el precedente dejado por la Suprema Corte al declarar inconstitucionales las partes sustanciales de la llamada “Ley Televisa”, los legisladores,

---

Unión”, *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, 31 de mayo, 2011.  
<[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala\\_prensa/discursos/2011/mayo/dis\\_15.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/discursos/2011/mayo/dis_15.html)>

particularmente los senadores, pudieron *expiar sus culpas*, hacer prevalecer la voz del Congreso sobre el poder de los medios. Los tres partidos mayores, PAN, PRI y PRD, hicieron de lado sus diferencias para encarar un asunto crucial: la influencia de los medios en la política y las elecciones. (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2007)

En el momento culminante, frente a sus propias cámaras y señales radioeléctricas, los comunicadores —sin máscaras, jugando su papel de verdaderos voceros oficiales y oficiosos de sus patrones— perdieron en la esgrima argumental vivida el martes 11 en la Torre del Caballito, haciendo un uso particularísimo de conceptos como la libertad de expresión. A la luz del tiempo, resulta interesante el recuento hecho por Ernesto Villanueva (2007), investigador de la UNAM, sobre las faltas éticas cometidas por los personeros de los medios al informar sobre los alcances y supuestos “peligros” de esta reforma al poner como referente al Código Europeo de Deontología del Periodismo; entre otras: no diferenciar entre información y opinión; faltas al mínimo de veracidad y claro uso de los medios concesionados para fines ajenos a la labor que la ley les confiere.

Los medios quedaron reducidos a simples defensores de su interés, y no pudieron convencer al *respectable*. Lo dijo mejor un estimado cronista:

“Los senadores, así la formación jurídica de muchos de ellos sea un tanto débil, sí se expresaron con la corrección exigible, sin las virtudes de la elocuencia o sin poder de síntesis en la mayoría de los casos, pero con conocimientos más precisos. En su oportunidad, los representantes de los medios —y si generalizo es porque la mayoría de las intervenciones eran idénticas o peligrosamente parecidas, salvo las muy folclóricas— con más o menos infortunio solían repetir las lecciones impartidas con celeridad un día antes. Esto, por decir lo menos, resultó inconvincente y soslayó el meollo de la polémica, el papel de la publicidad electoral. Los comunicadores al no dirigirse a sus destinatarios habituales se hallaron en zonas resbaladizas y casi todos evidenciaron la urgencia de cursos especiales. Terminó con una obviedad: no es lo mismo hablarle al público que dirigirse a la ciudadanía.” (Monsiváis, 2007)

No está de más repetirlo: la relación entre los medios y los legisladores puede ser tirante, sujeta al cálculo político y a la correlación de fuerzas existente entre el poder público y los medios de comunicación. Más todavía: entre observadores, estudiosos y profesionales de la comunicación existe un consenso relativo: México debe actualizar su legislación para los medios de comunicación, sobre todo —sintetiza Raúl Trejo Delarbre, presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la información— en lo referente a “la concentración excesiva de muchos medios en pocas manos, la correlativa necesidad de ensanchar las puertas a la pluralidad en los medios, así como la premura por garantizar el derecho de réplica”. Además, hacen falta “compromisos auténticos y verificables de los medios y empresas de comunicación para desempeñarse de acuerdo con el interés de la sociedad”. Y o menos importante resulta que “tengamos ciudadanos y no solamente

audiencias de los medios, dispuestos a ejercer una recepción participativa y crítica de los mensajes comunicacionales.” (Trejo Delarbre, 2009, pp. 12-14)

La exigencia social en torno a mayor apertura y calidad en los medios de comunicación es verificable: la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), el movimiento #Yosoy132, la Coalición Ciudadana Democracia y Medios...

La iniciativa de reforma en materia de telecomunicaciones —presentada a principios de marzo de 2013— recoge demandas de la sociedad civil organizada, observaciones de académicos y especialistas en la materia. En términos de la AMEDI: “La exigencia de la sociedad activa para que se modifiquen la monotonía y la concentración que hemos padecido en los medios de comunicación y para que las telecomunicaciones sean reguladas por un organismo con plenas capacidades en el ejercicio de esa tarea, ha sido atendida por las fuerzas políticas más relevantes del país.” (Asociación Mexicana de Derecho a la Información, 2013)

### 5.2.3. La actividad de la sociedad organizada

Existen algunas iniciativas civiles para el seguimiento cotidiano de las labores legislativas. Una de las más conocidas es *Curul 501*, un esfuerzo de la organización *Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.*, para buscar “ordenar el trabajo de los 500 diputados federales para acercarlos al ciudadano”. En agosto de 2011 difundieron mediáticamente su visión en materia de gasto legislativo: “Hay muchísimos recursos que no son transparentes, es un reclamo a los legisladores. Tenemos, por un lado, muchos recursos, y por otra parte muy mala calidad del trabajo legislativo. Se generan ideas, pero no se concretan. Existen buenos salarios y malos resultados.”(Saúl, 2011)

Cabe también aquí recordar una experiencia pasada, porque ni más ni menos que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública —la norma reglamentaria del derecho constitucional a la información— se abrió paso de manera decisiva mediante la actividad de organizaciones sociales, particularmente el llamado *Grupo Oaxaca*, que en el año 2001 arribó a un documento que tomaría forma de iniciativa de ley que sería respaldada por los diputados de PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano).

La historia del *Grupo Oaxaca* es seductora: no se trataba de una organización como tal, sino de una confluencia de académicos, periodistas y activistas civiles en un seminario celebrado el 25 de mayo de 2001, en la ciudad de Oaxaca: *Derecho a la información y reforma democrática*, donde se produce una “declaración” y se establece una Comisión Técnica “a favor de una ley de acceso a la información pública para consolidar la democracia, mejorar el ejercicio de la función pública y la calidad de vida de los ciudadanos.”

Formado por Miguel Carbonell (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM); Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana); Sergio Elías

Gutiérrez (Grupo Reforma); Jorge Islas (Facultad de Derecho-UNAM); Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana); Salvador Nava (Universidad Anáhuac); Roberto Rock (El Universal); Luis Javier Solana (El Universal); Luis Salomón (El Informador de Guadalajara); Miguel Treviño (Grupo Reforma); Jenaro Villamil (La Jornada); y Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana), el Comité sería *bautizado* como “Grupo Oaxaca” en un reportaje elaborado por la corresponsal en México del periódico estadounidense *The New York Times*: Ginger Thompson. (Fuentes Berain & Juárez Gámiz, 2008: 18-19) Y el resto es historia...

Así que uno de los principales avances democráticos de los últimos tiempos, la LFAI, tiene como acicate el movimiento y empuje de la sociedad organizada. Quizá ninguna con ese calado, pero a lo largo de la LXI Legislatura se presentan distintas experiencias en torno a la participación de la sociedad en asuntos legislativos. A continuación destacamos las experiencias que nos parecen más elocuentes y relevantes para nuestro objetivo: sopesar la rendición de cuentas legislativa.

#### 5.2.4. El periplo de la reforma política

Es discrecional pero no infrecuente —como señalamos arriba— que en ambas cámaras del Congreso de la Unión se realicen eventos públicos con el propósito de escuchar y conocer puntos de vista de activistas, expertos y académicos en torno a un determinado tema.

Muchas veces incluso se entiende que la organización legislativa de “audiencias públicas” o “foros de análisis” se realiza como una táctica parlamentaria dilatoria. Así sucedió, por ejemplo, cuando la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a propuesta del grupo parlamentario del PRI, determinó la realización de una serie de “foros de análisis” antes de dictaminar la minuta de reforma política remitida por el Senado de la República a finales de abril de 2011; es decir, en los últimos días del segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de la Legislatura.

Con la realización de los foros —durante los meses de julio y agosto—, el Pleno de la Cámara de Diputados estaría en posibilidades de votar ese dictamen hasta el nuevo periodo ordinario de sesiones, que arrancarían en septiembre. Así que, en términos prácticos, el proceso legislativo rebasaría la posibilidad de que la reforma entrara en vigor para las elecciones de 2012 —como pedían algunos—. Porque si ese hubiese sido el objetivo, el periplo constitucional de la reforma —aprobación por ambas cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría de los congresos estatales— debía concluir a más tardar el 30 de junio de 2011, es decir, 90 días antes de que iniciara el proceso electoral federal, como establece el tercer párrafo de la fracción f del artículo 105 constitucional: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Aunque se trataba de una especulación, el panismo responsabilizó al priismo por el aplazamiento de la reforma: “El PRI le dio el tiro de gracia a la reforma política para el 2012”, expresaba el diputado panista Oscar Arce Paniagua, después de abandonar la reunión de la Comisión de Puntos Constitucionales donde se discutía el tema. (Notimex, 2011) En concreto, los panista señalan el obstruccionismo de dos diputados del tricolor por el Estado de México, Héctor Guevara y Alfonso Navarrete Prida: “El diputado 501 —seguía denunciando el panista—, es decir Enrique Peña Nieto, es quien se sigue oponiendo a que esta reforma entre en vigor en 2012. Que nos digan de qué PRI son, del que quiere que haya reformas, o del PRI que frena las reformas del país.” (Ibídem)

La posición era, sin duda, maniquea y facilona pero hacía eco de la presión social para la aprobación de la reforma política. Sobre todo en “redes sociales”, el movimiento social era altamente visible y desplegado por organizaciones aglutinadas bajo el lema *#Reformapoliticaya*: Asamblea Nacional Ciudadana, Congreso Ciudadano de Jalisco, Alianza Cívica, Ciudad Para Todos, Integradora de Participación Ciudadana, Reelige o Castiga, Evolución Mexicana y Dejemos de Hacernos Pendejos, entre otras.

El 6 julio de 2011 ese conglomerado civil decidió convocar a una manifestación a la entrada del Senado de la República para exigir un periodo extraordinario de sesiones para la votación en el Pleno de la Cámara de Diputados de la reforma en comento:

“Ante la propuesta —señalaban en su convocatoria-desplegado— de realizar más foros de discusión y análisis, les comunicamos que no necesitamos y no queremos un foro más. Los puntos contenidos en el dictamen [del Senado] ya han sido suficientemente discutidos, y reflejan un consenso de todos los partidos políticos. Seguirlos discutiendo en foros ya no se justifica: nos parece solo una forma de postergar su aprobación y su entrada en vigencia para los próximos comicios federales. Exigimos que se aprueben ya estos mecanismos para el ejercicio de nuestros derechos políticos: Iniciativa Legislativa Ciudadana, Consulta Popular, Candidaturas Independientes y Reelección Inmediata de Legisladores y Alcaldes. Estaremos atentos a su voto e informaremos al resto de la ciudadanía uno a uno los nombres de los diputados que decidan mantener acotados esos derechos al detener la Reforma. De no aprobarse este dictamen en los términos en que el Senado lo planteó, los firmantes no nos quedaremos cruzados de brazos.” (Rodríguez, 2011)

Ese mismo día, una comisión de *#Reformapoliticaya* entró al Senado, se tomó fotos e intercambió pareceres con algunos de sus integrantes. Pero la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados estaba en otra tónica: antes de dictaminar la minuta del Senado, empero, decidieron que se llevara a cabo el Foro denominado “La Reforma Política. Cambio Estructural de la Vida Social en México”, en las ciudades de Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango y Guadalajara, Jalisco; los días 14, 15, 21 y 28 de julio, y 1° de agosto, respectivamente... A lo largo de esos encuentros —casi está de más decirlo— se

reunieron legisladores, funcionarios, académicos y especialistas en la materia como Diego Valadés, Cecilia Mora Donnato, y Miguel Carbonell, miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; los diputados Emilio Chuayffet, Carlos Alberto Pérez Cuevas y Jorge Carlos Marín; Denise Dresser, articulista y profesora del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); José Antonio Crespo, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); y Elías Huerta, presidente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, entre muchos otros.

El de la reforma política fue un proceso legislativo largo y complejo. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación presentarían su dictamen el 19 de abril de 2012. El Pleno de la Cámara de Diputados lo aprobaría ese mismo día, con 279 votos a favor, 19 en contra y 3 abstenciones. Pero el primer antecedente legislativo se verifica el 13 de octubre de 2005, cuando el senador Rafael Melgoza Radillo, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, presenta una iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 35 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de democracia participativa.

Pocos quedarían satisfechos con el resultado final. Los diputados panistas, perredistas y petistas se sumaron en su mayoría a la hora de las votaciones; pero ello no impidió que lanzaran severas críticas al proyecto aprobado, calificándolo como “patito, morralla, remedo y miscelánea.” (Redacción, 2012a)

Tras la aprobación por parte de la mayoría de los congresos estatales, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión haría la declaratoria de la reforma el 18 de julio y el decreto sería promulgado por el presidente Felipe Calderón el 8 de agosto. Ciertamente, el *producto* final estaba lejos de la Gran Reforma del Estado. Más aún: el dictamen final fue *recortado* en la Cámara de Diputados, dejando fuera algunas modificaciones aprobadas en el Senado, como la reelección de legisladores y la revocación de mandato. Pero algo se había avanzado. Lo dice el jurista Miguel Carbonell: “[La democracia es] un sistema que permite ir arreglando los problemas comunes de forma pacífica y deliberativa. La reforma política, con todo y sus insuficiencias, nos acerca un poco más a ese ideal. En un país como el nuestro, eso merece ser justamente valorado y aplaudido.” (M. Carbonell, 2012)

Las consecuencias de la transformación se verán en los próximos meses y años; amén que varios apartados —las candidaturas “independientes”, por ejemplo— todavía necesitan ser *atterizados* en la legislación secundaria para ser aquilatados a cabalidad...

### 5.2.5. Designación de consejeros del IFE

Son pocas, pero existen algunas decisiones legislativas donde se exige legalmente considerar la opinión de la sociedad o donde se precisa



normativamente la participación ciudadana. Así sucede, por ejemplo, en la designación en el Senado de la República del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que exige ajustarse a una consulta pública.<sup>19</sup>

La elección de los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE) plantea algo similar para la Cámara de Diputados. Se trata, de hecho, de una excepcionalidad para esta instancia. De acuerdo con el artículo 41, fracción V, los miembros de su Consejo General deben ser elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en San Lázaro, “a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad”.

A la LXI legislatura de la Cámara de Diputados, como se recuerda, le tocó designar a tres consejeros del IFE, cuando en octubre de 2010 salieron los consejeros Virgilio Andrade, Marco Antonio Gómez y Arturo Sánchez. Pero la disposición constitucional de realizar una “consulta amplia a la sociedad” no fue cumplida o, mejor dicho, no fue respetada.

La convocatoria se expidió el 30 de septiembre de 2010. A principios de octubre de ese año, según los tiempos estipulados, se registraron 146 candidatos. A finales de ese mes, la Comisión de Gobernación seleccionaría a 17 “candidatos finales”. Pero la designación se entrampó por más de un año, porque los grupos parlamentarios dominantes (PRI, PAN, PRD) simplemente no encontraban la fórmula para “equilibrar” lo que consideran su derecho: la “cuota de representación” partidista.

No fue sino hasta diciembre de 2011 —tras un “exhorto” de la Sala Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como resultado de un recurso presentado por el diputado Jaime Cárdenas—, que fueron designados los nuevos consejeros: María Marván, Lorenzo Córdova y Sergio García Ramírez.

El nombramiento fue bien recibido en su momento, con razones suficientes: por un lado, el órgano electoral estaba completo para el proceso electoral 2011-2012, en curso; por otro, los tres flamantes consejeros cargaban experiencia, conocimientos y probidad pública. Sin embargo, ni uno de los tres estaba entre los aspirantes que se habían inscrito en el proceso de selección original. La decisión de la Cámara de Diputados violentó la Constitución, al no seguir escrupulosamente el procedimiento delineado.

La decisión final fue tomada sin la “consulta amplia a la sociedad”, y ni siquiera los participantes en el proceso recibieron información del órgano parlamentario, como constata que el 30 de noviembre de 2011 el doctor Ciro

---

19 A la letra, el artículo 102, apartado B de la Constitución mexicana, establece: “La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.”

Murayama, uno de los 17 “finalistas”, observó lo siguiente en una carta dirigida a la Junta de Coordinación Política: “...a más de un año de que vencieran los plazos fijados por la convocatoria para hacer el nombramiento de consejeros (...) ningún órgano de la Cámara de Diputados se ha dirigido en momento alguno a los ciudadanos que atendimos la convocatoria para explicar el por qué del incumplimiento legislativo. Peor aún, la Cámara es incapaz de explicar siquiera si la convocatoria referida sigue aún vigente o no.” (En Alemán, 2011)

En febrero de 2012, con la renuncia al cargo de Sergio García Ramírez, la opinión pública conocería parte del contenido del acuerdo con los miembros de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados:

“En diciembre de 2011 —dice el consejero García en carta dirigida al consejero presidente, anunciando su separación del cargo— recibí la invitación del señor Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, correspondiente a la anterior Legislatura, para formar parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, si así lo acordaba dicha Cámara. (...) En mis conversaciones con el Presidente de la Junta de Coordinación Política y con los coordinadores de las fracciones mencioné el propósito de asumir esta honrosa encomienda durante cierto tiempo, que desde luego comprendería el proceso electoral mismo. Una vez formalizado mi nombramiento, informé a usted sobre este particular.” (ADNPolítico, 2012)

Para decirlo en pocas palabras: el nombramiento de los tres consejeros celebrado en diciembre de 2011, basado en un acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y trasgrediendo los procedimientos, trajo consecuencias indeseables... Aunque fue bueno para la *res pública*, en términos generales.

Cabe señalar que el nuevo método de selección, establecido en la reforma de 2007-2008, es más largo y abierto, con consecuencias no siempre virtuosas. Ahora los aspirantes se inscriben y aquellos que cumplen los requisitos son sometidos al escrutinio de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, donde se escoge habitualmente una terna y se presenta a la Junta de Coordinación Política. En ese camino, los partidos buscan un reparto de acuerdo con su fuerza, al tiempo que los aspirantes comienzan a ser tachados por sus filias y fobias partidarias. El proceso abierto impide, por decirlo de alguna manera, que lleguen aspirantes invitados por todas las fuerzas políticas, como sucedió por ejemplo en 1996.

#### **5.2.6. La puja presupuestal**

Ahora vale posar la mirada sobre una de las más privilegiadas decisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: la aprobación exclusiva del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los tres ejercicios que correspondieron a la LXI Legislatura —2010, 2011 y 2012— se cumplieron en tiempo y forma. También en los tres se vivieron jaloneos, reasignaciones, negociaciones e intercambios político-partidarios... Pero el de 2010 fue particularmente significativo, no solo porque fue el primero de la LXI Legislatura sino porque se vivía un ambiente económico bastante complicado y se escenificó un intenso debate público.

Recordemos: la economía nacional —como la economía internacional toda— enfrentaba serias turbulencias a finales del año 2009. Así, de entrada, el gobierno federal declaraba que en las finanzas públicas existía un “boquete” superior a los 300 mil millones de pesos. Por ello, propuso una nueva cascada impositiva en la Ley de Ingresos: nuevo impuesto de 2 por ciento generalizado al consumo, incluyendo alimentos y medicinas, bautizado como “contribución” para el combate a la pobreza; nuevo impuesto federal de 4% a los servicios de telecomunicación (telefonía celular, teléfono fijo, servicio satelital —TV restringida— e Internet); incremento al Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE), que pasaría del 2 al 3% y se aplicaría a depósitos de 15 mil pesos en adelante (contra los 25 mil prevalecientes); incrementos diferenciados al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) en cervezas y otras bebidas alcohólicas, cigarros, juegos y concursos; incremento al Impuesto sobre la Renta (ISR) que pasa del 28 al 30%; e incremento a los precios de la gasolina (una previsión de 11 centavos por mes), el gas licuado y las tarifas eléctricas (montos aún por definir). (Staff, 2009b)

Como era de esperarse, la sociedad se pronunció ante la perspectiva de una nueva alza impositiva. Una de las voces más presentes o replicadas, la del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), criticaba —como es más o menos usual— el incremento de recursos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los poderes Legislativo y Judicial, al tiempo que condenaba la opacidad y la falta de rendición de cuentas: “No cabe duda de que no hay recurso que alcance cuando no hay transparencia y rendición de cuentas, temas que brillaron por su ausencia en la propuesta del Ejecutivo. (...) Tal vez sea el momento de que el Poder Legislativo tome la iniciativa y proponga cambios radicales...” (Miranda, 2009)

Del otro lado de la acera, el doctor José Narro, rector de la UNAM, lamentaba el “enfermizo distanciamiento” de la burocracia gobernante ante los “problemas y carencias de la mayoría, lo que nos tiene sumidos en un pozo profundo y peligroso. [...] México requiere garantizar ingreso para tener proyectos de desarrollo importantes; en infraestructura, en empleo, en la salud y, por supuesto, en educación y en ciencia.” (Bolaños, 2009)

Como era de esperarse: el aumento al impuesto generalizado al consumo generó las más serias reticencias. Al final, en la Ley de Ingresos no pasaría el 2% etiquetado para el combate a la pobreza (dominio exclusivo del gobierno federal) sino el 1% adicional al IVA “participable” (federación y entidades).

Al calor del debate presupuestal, el Consejo Coordinador Empresarial planteaba, según sus propias palabras, una “auténtica revolución” del gasto público en los siguientes términos: eliminar las secretarías de la Función Pública, Turismo y Reforma Agraria, así como los tribunales agrarios, para lograr un ahorro estimado en 12 299 millones de pesos; reducir en 40 mil empleados la planta de Pemex; disminución de entre 70 mil y 90 mil delegados del SNTE y cerrar Luz y Fuerza del Centro, para un ahorro de 200 mil millones de pesos; adelgazar el Congreso de la Unión en 200 diputados y 64 senadores, con un ahorro estimado de mil 127 millones de pesos. (Cortés, 2009)

Los expertos del Consejo Coordinador Empresarial no se hacían cargo, por supuesto, de los efectos sociales del eventual despido masivo de burócratas ni de las repercusiones política al borrar de un *plumazo* a los 200 diputados “plurinominales” y su efecto distorsionador en materia de representatividad (la posibilidad, por ejemplo, de que un partido obtenga 60% de las curules con apenas cuarenta y tantos del voto popular).

### 5.2.7. Ley de Seguridad Nacional

El de la seguridad en general, fue uno de los temas más sobresalientes en el país durante el periodo 2009-2012 —y lo sigue siendo. Pero vale ir a junio de 2011, cuando a instancias de las comisiones de Gobernación y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados se realizaron una serie de “audiencias públicas” en torno a las reformas a la Ley de Seguridad Nacional; es decir, en torno a la eventual redefinición del marco legal para la participación de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado. Entre lo más sobresaliente de esas sesiones, vale consignar que:

- Lorenzo Córdova, entonces investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se centró en el mecanismo para determinar la situación de afectación a la seguridad interior contenido en la propuesta reformista: “El procedimiento para determinar la situación de afectación a la seguridad interior queda en manos de un cuerpo colegiado, integrado por funcionarios del mismo poder Ejecutivo mexicano, el cual debe estar sujeto a un mejor diseño de controles”.
- Martín Gabriel Barrón Cruz, investigador del Instituto Nacional de Ciencias penales (Inacipe), se avocó a la complejidad conceptual de la reforma: “No sería una exageración ver cómo son aplicados términos como la seguridad nacional y la seguridad interior, y el modo en que son invocados, manipulados y acomodados a las ideologías, retorcidos o a veces hasta ignorados, según las conveniencias e intereses abiertos o encubiertos”.
- Clara Jusidman, representante de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, se manifestó contraria a la reforma misma: “El cambio debe darse en la estrategia contra el crimen organizado, y no en la ley de Seguridad Nacional”. (Arvizú, 2011)

Luego de las exposiciones de investigadores, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, siguieron audiencias con los representantes de las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, de la Procuraduría General de la República y del Cisen.

Las audiencias, en fin, se insertaron en un proceso legislativo complejo y todavía inconcluso, que arrancó el 21 de abril de 2009 cuando el presidente Felipe Calderón presentó ante el Senado de la República una iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional para “regular” la presencia masiva de efectivos militares en tareas policiacas.

Casi exactamente al año de su presentación, la iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional fue aprobada, con múltiples cambios, por el Senado de la República, por 105 votos a favor y apenas uno en contra. Sin embargo, en diversos espacios informativos se dio cuenta del desacuerdo del estamento armado con lo aprobado en el Senado: “No se comparte ni la forma ni el fondo de esa ley, y los principales mandos militares se sienten defraudados por ella.” (Fernández Menéndez, 2010)

A su vez, la minuta enviada por el Senado había sufrido múltiples cambios en las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados, en el sentido de recuperar buena parte de la iniciativa original del presidente Calderón... Las reacciones no se hicieron esperar, no solo por parte del sector de izquierda partidaria —siempre reticente hacia la “militarización” del país— sino también por parte de algunos priistas —Francisco Labastida, David Penchyna— e incluso panistas —Felipe González, Javier Corral—, aduciendo que sería un error conceder al presidente Felipe Calderón “manga ancha” para el manejo discrecional de las fuerzas armadas.

Pero algo pasó porque, en la sesión del jueves 28 de abril de 2011, los diputados de las fracciones del PAN y PRD informaron que el PRI daba marcha atrás a las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, por “temor al costo político”, y el dictamen de comisiones ya no llegó al Pleno.

Cualesquiera que hayan sido los motivos, lo anterior pone de relieve —por si hiciera falta— no solo a la complejidad del problema sino al juego bicameral presente en la Legislatura federal.

Pero quizá la experiencia más memorable sobre la “influencia” social en la Legislatura sea la relativa a la irrupción del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), cuyo ícono es Javier Sicilia. “Estamos hasta la madre...” Ese fue el espíritu que impulsó las movilizaciones que desde principios de mayo de 2011 siguieron al múltiple homicidio del hijo de Sicilia y 6 jóvenes más...

### 5.2.8. Ley de Víctimas

Por el peso e impacto mediático del Movimiento Por la Paz, diversos actores institucionales se vieron forzados a pronunciarse y definirse —entre ellos la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión— en torno al derecho de las víctimas.

La creación de una ley federal para la atención de víctimas del delito es una pretensión estimable y necesaria. Algunas asociaciones civiles, como Alto al Secuestro, dirigida por Isabel Miranda de Wallace, nacieron y crecieron empujando la protección de los derechos de las víctimas.

Debido a las vicisitudes en la atención nacional hacia las víctimas durante el sexenio de Felipe Calderón, en el texto *Elementos para la construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia y la Democracia*, condensado luego de un amplia reflexión colectiva (88 especialistas que sesionaron en 18 mesas redondas) y firmado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC), se recomienda —en el punto 13 de 36 existentes—: “Establecer un registro nacional de víctimas y fortalecer los mecanismos de reparación del daño para sus familiares, generando una legislación específica.” (Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011)

Comprometidos públicamente con la causa, los grupos parlamentarios asumieron la responsabilidad de elaborar una Ley General de Víctimas en cuya hechura participó una representación plural de las organizaciones civiles. Sin embargo, para bien y mal, la influencia de los abogados del MPJD fue decisiva en la orientación, contenidos y alcances de la legislación que sería aprobada por senadores y diputados de todos los partidos a finales de abril del 2012.

El voto a favor de la Ley General de Víctimas fue unánime. No hubo objeción alguna. El nuevo ordenamiento fue celebrado como un triunfo de la concertación y muestra del trabajo legislativo al servicio de la ciudadanía.

Por lo anterior, fueron muchos los sorprendidos cuando la Presidencia de la República, a través de su Consejería Jurídica, presentó sus observaciones ante el Congreso. Pero este se negaría a recibirlas, bajo el argumento de que el plazo legal había vencido. Como resultado, el Ejecutivo interpondría una controversia constitucional a finales de julio de 2012. (Quiroz, 2012)

El resto es historia más que fresca: uno de los primeros actos del presidente Enrique Peña Nieto fue el retiro de la controversia constitucional interpuesta por su antecesor y la publicación de la Ley General de Víctimas (LGV) en el DOF, el pasado 9 de enero.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

Un día sí y el otro también la Legislatura mexicana y sus integrantes se encuentran *bajo la lupa*. Los medios de comunicación realizan un marcaje *duro* y sin ambages hacia los diputados federales (y los senadores de la República). El (mal) ejercicio y la gestión de los recursos presupuestales, por ejemplo, son tópicos bastante difundidos en los medios de comunicación.

Conforme a la experiencia de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, puede decirse que la sociedad puede reparar e *intervenir, grosso modo*, en el proceso de formación de las decisiones (control ex ante) y en las decisiones legislativas tomadas (control ex post). Así que la dimensión social de la rendición de cuentas se encuentra en estado latente o, para decirlo distinto, puede *dispararse en todo momento*, aunque sus efectos y sanciones son difusos, sin consecuencias jurídicas directas o inmediatas.

## CAPÍTULO 6. BALANCE ENTRE PODERES DURANTE LA LXI LEGISLATURA

**S**in mayor preámbulo, en el numeral 1 de este capítulo se recorre el funcionamiento del *veto presidencial*; mientras que en el numeral 2 se recorren los controles judicial-legislativos: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y el juicio de amparo.

### 6.1. VETO PRESIDENCIAL

Es un instrumento que el Ejecutivo *recuperó* con la llegada de la alternancia en Los Pinos: “Con las observaciones hechas por el Ejecutivo a la Ley de Desarrollo Rural en mayo de 2001 —observa Gamboa Montejano (2011: 3)—, el veto volvió a ser un tema relevante, ya que desde 1969 no se había hecho uso de este mecanismo constitucional.”

Los gobiernos divididos y la falta de mayorías legislativas significaron una *nueva etapa* en la materia. Quizá no podría ser distinto: bajo tales condiciones, priva la diferencia de incentivos, la ausencia de un vínculo político-partidario entre ambos poderes, las condiciones para el conflicto político-institucional. En tiempos de gobiernos unificados, por el contrario, el presidente de la República excepcionalmente encuentra necesidad de echar mano de esta herramienta, porque en esas coordenadas las relaciones Ejecutivo-Legislativo resultan más tersas y fluidas.

Vicente Fox Quezada hizo uso del veto en cuatro ocasiones durante la LX Legislatura y en tres durante la LVIII, destacando las observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, mismo que fue impugnado a través de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolvió a su favor, declarando que el Ejecutivo sí cuenta con facultades para vetar el Presupuesto.<sup>20</sup>

Felipe Calderón Hinojosa realizó observaciones a leyes y decretos aprobados por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión en dos ocasiones y en cinco por la LX, para un total de siete ocasiones desde diciembre de 2006 a diciembre de 2012.

---

20. Más adelante se ve este capítulo con mayor detenimiento.



CUADRO 16. VETOS PRESIDENCIALES LXI Y LX LEGISLATURAS

Legislatura	Diario de los Debates	Ley o decreto vetado	Presidente
LXI	30 de abril de 2012	Ley General de Víctimas	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
	2 de septiembre de 2010	Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo	
LX	26 de marzo de 2009	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
	3 de septiembre de 2007	Ley de Promoción y de Desarrollo de los Bio-energéticos	
		Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Protección al Consumidor	
	5 de septiembre de 2006*	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.	
		Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	
		Ley de fomento para la Lectura y el Libro.	Vicente Fox Quezada (2006-2006)
		Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.	
		Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional para establecer como zona de Restauración Ecológica y de Reserva de Aguas a la Región Lerma-Santiago-Pacífico.	
		Decreto por el que se reforman los artículos 5 y 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	

Fuente: Gamboa Montejano, 2011, pp. 21-22. (Actualizado).

Para asir de mejor manera el funcionamiento y la trascendencia de este recurso de control del Ejecutivo sobre el Legislativo, toca detenernos en las dos experiencias vividas durante la 61 Legislatura del Congreso de la Unión (2009-2012).

### 6.1.1. Veto a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Por la forma y el fondo, este proceso político no recibió demasiada atención en los medios de comunicación. Además, las diferencias entre poderes se resolvieron sin muchas dificultades, en buena medida porque el reclamo del Ejecutivo era constitucionalmente razonable y claro.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) fue publicada en el DOF el 6 de abril de 2011.<sup>21</sup> Pero antes de su promulgación, en septiembre de 2010 para ser más exactos, el presidente Felipe Calderón reclamó al Congreso el pretender socavar su facultad de dirigir la política exterior mexicana, establecida en el artículo 89 constitucional, fracción X. En concreto, el Ejecutivo observó al Senado que la ley en comento determinaba que la integración del Consejo Consultivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo —órgano estipulado en el nuevo ordenamiento— era contraria a la Constitución y significaba la “invasión” de su esfera, puesto que en el Consejo se incluían legisladores, gobernadores, presidentes municipales y al *ombudsman* nacional: “La dirección y ejecución de la política exterior del país —señalaba el primer mandatario en su alegato— es un acto formal y materialmente administrativo, que no reconoce durante su desarrollo excepciones, ni la intervención o inherencia de cualquier otro de los poderes e inclusive de los órganos constitucionales autónomos.” (Monroy, 2010)

Entonces presidente del Senado, Manlio Fabio Beltrones, advirtió al recibir las observaciones que estas serían atendidas, porque “no había un gran problema de fondo y que salvo algunos detalles, que habremos de resolver, podríamos coincidir con el Ejecutivo en ciertas modificaciones, pidiéndole que reflexione en algunas otras y cumplir con el procedimiento legislativo aprobando la misma.” (Ibídem).

El veto parcial de Calderón Hinojosa fue atendido sin mayor aspaviento. Finalmente, en la integración del susodicho Consejo, establecida en el artículo 15 de la LCID, solo quedaron miembros del gabinete presidencial y apenas se estableció que “el Consejo podrá solicitar a su presidente —el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores— invitar a representantes de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, quienes participarán con derecho a voz.”

La feliz resolución del asunto indica, efectivamente, una relación de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo en el diseño y elaboración de leyes.

### 6.1.2. Veto a la Ley de Víctimas

Esta historia es muy distinta a la anterior, tanto a su resolución como en su visibilidad pública. El desarrollo de los acontecimientos es algo intrincado, aunque sumamente relevante para este estudio, ya que se mezclan diversas dimensiones y momentos de rendición de cuentas.

21 Se trata de un nuevo ordenamiento que tiene por objeto, según su artículo 1: “Dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.”

Durante el sexenio pasado, con la “guerra” contra la delincuencia organizada, se convirtió en una exigencia central de amplios sectores de la sociedad mexicana articular políticas públicas dirigidas a las víctimas de la violencia criminal. Comprometidos públicamente con la causa, los legisladores asumieron la responsabilidad de elaborar una ley específica, que finalmente sería aprobada a finales de abril del 2012.

Concluido el proceso legislativo, el 30 de abril de 2012, el proyecto de ley fue remitido al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales. Sin embargo, el 10 de mayo sucede algo inusual en el proceso: el secretario técnico de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados “solicita” al secretario de Gobernación la devolución del proyecto de ley, pese a no tener atribuciones legales al respecto, con el objeto de “realizar una revisión del expediente, solicitud que fue respondida con puntualidad.” (Sánchez de Tagle, 2012)

Tras ese turbio pasaje, el 1 de junio el presidente de la Cámara de Diputados devuelve al Ejecutivo federal el proyecto de ley. Este último, siguiendo lo establecido en el artículo 72 constitucional, comienza a contar los 30 días a partir de esa fecha, además de que agota el plazo establecido constitucionalmente. Así, el 1 de julio —el mero día de la jornada electoral— remite sus observaciones al Congreso de la Unión. Pero la Comisión Permanente, instancia donde llega el veto presidencial, no acepta el recurso, alegando que fue presentado a destiempo. El Ejecutivo federal prácticamente se quedó solo en su argumentación, puesto que incluso los legisladores de su partido decían que sus observaciones habían ingresado, efectivamente, después del plazo establecido.

Pero la Ley de Víctimas era “insostenible constitucionalmente”, decía el consejero jurídico de la Presidencia, Miguel Alessio Robles. Además, alegaba, las observaciones fueron presentadas en tiempo y forma. (Monroy & Rosas, 2012) Ante la negativa del Congreso de procesar las observaciones, el Ejecutivo federal decide interponer una controversia constitucional, la cual se analiza en el siguiente numeral.

A destacar, por ahora, la efectividad del ejercicio de control Ejecutivo-Legislativo. Porque a pesar de ser una legislación con un alto aval social y legislativo, el presidente de la República presentó sus observaciones y contuvo su entrada en vigor.

El Congreso reclamó al Ejecutivo promulgar la Ley, conforme al reformado artículo 72 constitucional. Tampoco algunos organismos civiles, comenzando por el encabezado por Javier Sicilia, vieron con buenos ojos el proceder presidencial y descalificaron airadamente el recurso constitucional. Tanto el poeta y escritor, como Emilio Álvarez Icaza, otro liderazgo visible del Movimiento por la Paz, expresaron en conferencia de prensa, realizada el 5 de julio, que el veto era “una burla al dolor y demanda de las víctimas”. Sicilia incluso fue más terminante: “El presidente faltó a su palabra y eso es grave, nos hace perder la confianza [...]”

Calderón es un hombre que no vale nada, su palabra no vale nada.” (Redacción, 2012c)

Pero el presidente Calderón se mantuvo firme. El Congreso no le aceptó sus observaciones pero procedió a la presentación de la controversia constitucional, lo cual, de entrada, hizo que la Suprema Corte determinara suspender la orden de publicar en el DOF la controvertida ley.

## 6.2. LA EXPERIENCIA EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

El ejercicio de acción de inconstitucionalidad adquiere un nuevo relieve con la reforma judicial de 1995, teniendo un incremento constante hasta 2007, cuando se alcanza un *pico* de 173 acciones de inconstitucionalidad ingresadas ante la Suprema Corte.

**CUADRO 17. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD (1995-2012)**

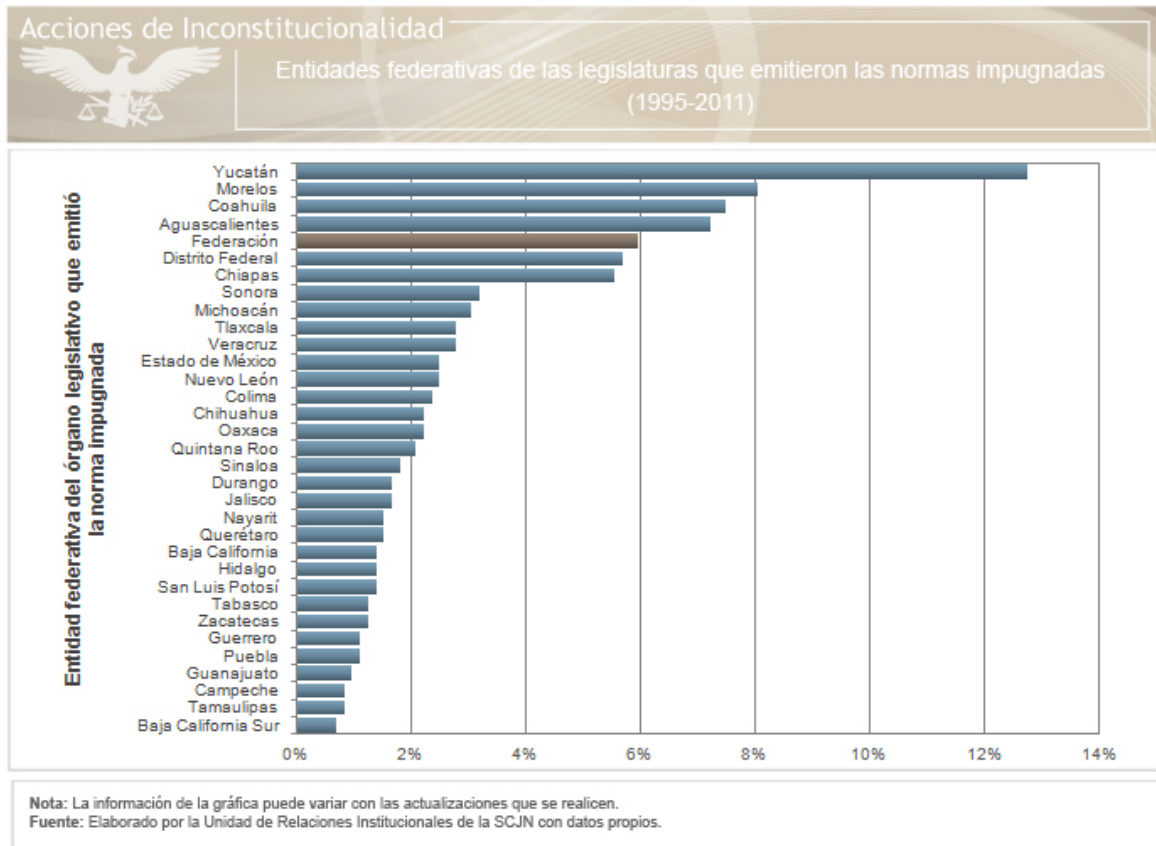
Año de ingreso	Total de asuntos	Egresos: año de sentencia ejecutoria o de auto inicial																
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1995	1	1																
1996	10		2	6	1		1											
1997	10			7	1	2												
1998	12				8	3	1											
1999	17					15	2											
2000	41						22	18	1									
2001	40							31	7	2								
2002	35								20	12	3							
2003	26									15	9	2						
2004	30										15	5	2	6	1	1		
2005	39											26	5	5	2	1		
2006	55												41	12	2			
2007	173													156	7	4	1	
2008	134														108	20	4	
2009	88															51	18	3
2010	35																21	2
2011	36																	5
2012	31																	
	813	1	2	13	10	20	26	49	28	29	27	33	48	179	120	77	44	10

Nota: Dato preliminar para 2012 al 14 de mayo. La suma de los Egresos presenta diferencias con la cifra del Total de asuntos a partir del 2007 porque algunos asuntos se encontraban en trámite o no se tuvieron a la vista al último corte de actualización de las bases de datos. Se toma como año de ingreso el correspondiente al número del expediente. La información de la tabla varía con las actualizaciones que se realicen.  
Fuente: Elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales (URI) de la SCJN con información del Sistema de Control y Seguimiento de Expedientes (*intranet*) (ingresos) y datos propios (egresos).

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Análisis estadístico, “Acciones de inconstitucionalidad”, marzo, 2013. <[http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis\\_ai.aspx](http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_ai.aspx)>

Como era de esperarse por llana cuestión numérica, el grueso de juicios se concentra en contra de las legislaturas locales; a la Legislatura Federal le han impugnado poco menos del 6% del total de acciones de inconstitucionalidad interpuestas ante la SCJN de 1995 al 2011.

**CUADRO 18. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEGISLATURAS (1995-2012)**



Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Análisis estadístico, “Acciones de inconstitucionalidad”, marzo, 2013. <[http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis\\_ai.aspx](http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_ai.aspx)>

Con información de la propia Cámara de Diputados puede apreciarse que de las 231 sentencias de acciones de inconstitucionalidad publicadas en el DOF a partir del año 1995 y hasta el 15 de febrero de 2013, solo 9 involucran el Congreso de la Unión, todas han sido en contra y, significativamente, en cuatro de las mismas este aparece también como promotor.

**CUADRO 19. SENTENCIAS DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD RELATIVAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN (1995-2012)**

Número	Acción de inconstitucionalidad	Observación relativa al Congreso	Publicación en DOF
1.	SENTENCIA y voto concurrente relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 9/2003, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.  * Invalidez del párrafo segundo, de la fracción XI, del artículo 109, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, relativo a la exención del pago por parte de trabajadores al servicio del Estado	En contra del Congreso de la Unión	<u>16-jun-03</u>
2.	SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, promovidas por el Procurador General de la República y el equivalente al treinta y tres por ciento de los diputados que integran la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente	Promovida por diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión	<u>29-oct-03</u>

Número	Acción de inconstitucionalidad	Observación relativa al Congreso	Publicación en DOF
	Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.  *Invalidez de los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, relativo a la construcción de carreteras estatales y municipales de cuota paralelas a las federales.	En contra del propio Congreso	
3.	SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 16/2003, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.  *Invalidez de los artículos 218 y 219 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que establecían que las relaciones de ese instituto y su personal se regirían por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.	En contra del Congreso de la Unión	<u>07-jul-04</u>
4.	SENTENCIA y voto concurrente relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 8/2004, y su acumulada 10/2004, promovidas por el Procurador General de la República y Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra de los órganos Legislativo y Ejecutivo.  *Invalidez del artículo cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, relativo a la administración portuaria.	Promovida por Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión  En contra del órgano Legislativo	<u>31-ene-05</u>
5.	SENTENCIA y voto particular formulado por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Presidente de la República y de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.  <u>Voto Concurrente DOF 13-07-2007</u>  *Invalidez del artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica, sobre la designación de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica.	En contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión	<u>12-jul-07</u>
6.	SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.  *Invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.	Promovida por Senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión  En contra del propio Congreso	<u>20-ago-07</u>
7.	SENTENCIA de nueve de julio de dos mil siete dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 27/2005 promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y el Presidente de la República.  Votos Particulares DOF 23-07-2008, 20-10-2008  *Invalidez de los diversos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, relativos a la organización de productores agrícolas.	En contra del Congreso de la Unión	<u>07-dic-07</u>
8.	SENTENCIA de veintiséis de febrero de 2008, dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos (concurrente) que formulan los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano; (particular) de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón y Sergio Salvador Anguiano, y (particular) del señor Ministro Juan N. Silva Meza.	En contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión	<u>16-may-08</u>

Número	Acción de inconstitucionalidad	Observación relativa al Congreso	Publicación en DOF
	Votos Particulares DOF 28-05-2008, 02-03-2009  *Invalidez de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, relativos a la designación de su titular.		
9.	SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.  <u>Voto Concurrente DOF 24-07-2008</u>  *Invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios, relativa a impuestos por venta de gasolinas.	Promovida por Diputados integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión  En contra del propio Congreso	<u>11-jul-08</u>

Elaboración propia, con base en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Información parlamentaria, "Acciones de inconstitucionalidad", 17 de marzo, 2013. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>

La LXI Legislatura del Congreso de la Unión no ha recibido sentencia alguna respecto a una acción de inconstitucionalidad. Pero la trascendencia de esta herramienta de control es innegable y puede observarse con un breve ejercicio de memoria.

Una de las últimas sentencias, la 26/2006, emitida por la SCJN en junio de 2007, declaró inválidos los artículos centrales de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión (LFRT) y de Telecomunicaciones (LFT), que habían sido aprobadas por el Congreso en marzo de 2006, la llamada *Ley Televisa*. Por ejemplo, la Corte invalidó el artículo 16 de la LFRT, que establecía: "El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros." Sobre el particular, ocho de nueve ministros consideraron que era "violatorio de los artículos 1o. y 28 de la Constitución Federal, en la medida en que, por una parte, establecía un término fijo para la concesión de 20 años y, por otra, no preveía requisito alguno para que las concesiones otorgadas fuese refrendadas "una vez concluido el plazo por el cual fueron expedidas." Además, el máximo tribunal señaló que los concesionarios obtenían "privilegios sobre un recurso escaso, pues se les está concediendo, de facto, la propiedad sobre el espectro radioeléctrico, impidiéndose a la autoridad realizar una evaluación del desempeño del concesionario. Lo anterior, además, impedía que el Estado asegurara la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes concesionados." (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007: 14)

Aunque de menores alcances que la anterior, la última sentencia en el tiempo de una acción de inconstitucional dictada contra la Cámara de Diputados, la 29/2008, es la relativa a la impugnación de un grupo conformado por 169 diputados en contra de la miscelánea fiscal aprobada en diciembre de 2007, que, entre otras cosas, establecía un aumento mensual en el precio de las gasolinas —

el llamado “gasolinazo”.(Aranda, 2008) En julio de 2008, finalmente, la Corte reconoció la validez del artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que prevé ese aumento gradual en los precios de los combustibles.

### 6.3. LA EXPERIENCIA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La mencionada reforma de diciembre de 1994 implicó una regulación más amplia tanto de la controversia constitucional como de la acción de inconstitucionalidad, así que se abrió una nueva época en ambos casos.

**CUADRO 20. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: INGRESOS Y EGRESOS (1995-2009)**

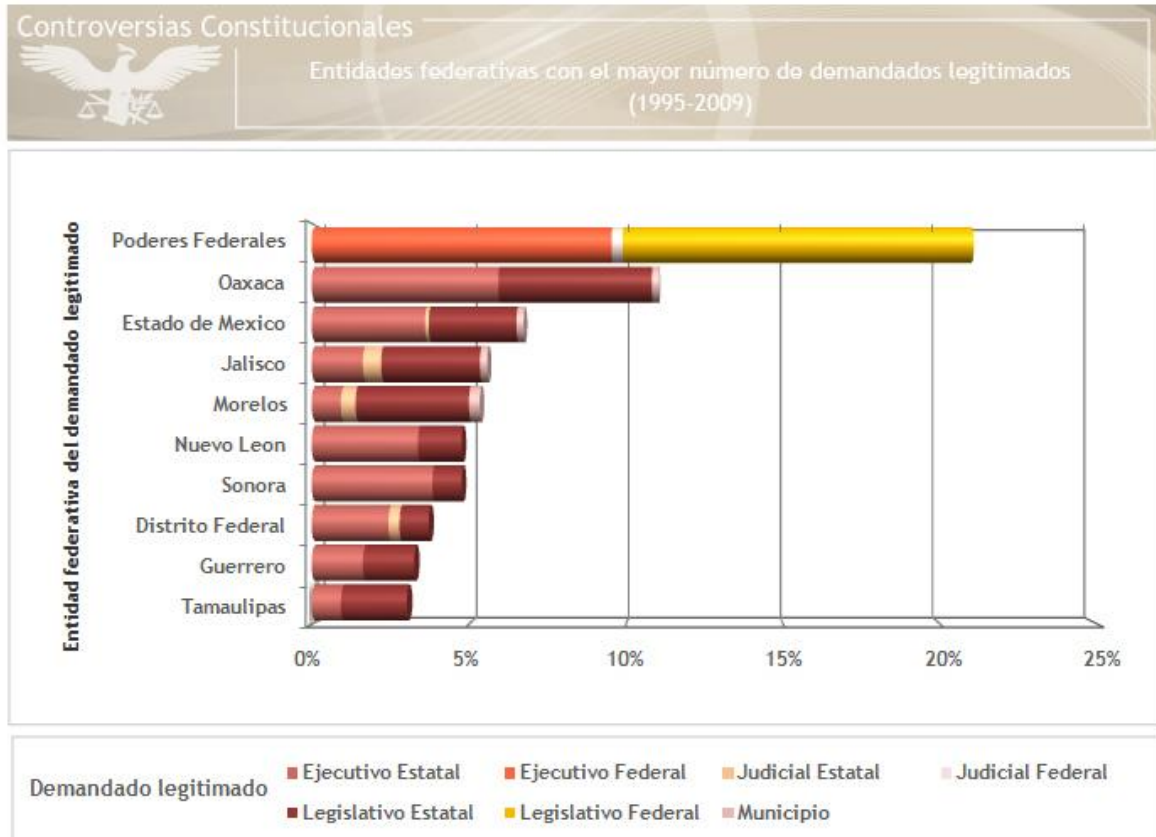
Controversias Constitucionales		Ingresos y egresos														
Año de ingreso	Total de asuntos	Egresos: año de sentencia ejecutoria o acuerdo														
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1995	19	4	10	5												
1996	54		3	26	23	2										
1997	33			4	12	9	4	4								
1998	28				11	4	10	3								
1999	37					12	14	7	3	1						
2000	30						10	12	5	2	1					
2001	348							22	313	9	3	1				
2002	65								31	18	9	7				
2003	111									36	62	12	1			
2004	104										65	20	13	6		
2005	69											42	18	4	5	
2006	131												71	56	4	
2007	97													31	15	
2008	171														55	34
2009	112															41
Total	1409	4	13	35	46	27	38	48	352	66	140	82	103	97	79	75

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Análisis estadístico, “Controversias constitucionales”, marzo, 2013. <[http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis\\_cc.aspx](http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_cc.aspx)>

Las controversias que se entablan en contra de la Legislatura Federal constituyen alrededor del 14% del total de 1995 a 2009.



**CUADRO 21. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: ENTIDADES FEDERATIVAS DEL DEMANDADO LEGITIMADOS (1995-2009)**



Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Análisis estadístico, "Controversias constitucionales", marzo, 2013. <[http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis\\_cc.aspx](http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_cc.aspx)>.

Cabe señalar que en la página de internet de la Cámara de Diputados también se encuentra la compilación de las sentencias de los juicios de controversia constitucional: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm> Con esa base, a continuación se muestra el cuadro relativo a las sentencias de controversias constitucionales donde se encuentra involucrado el Legislativo, que son apenas 12 promovidas desde el año 1995 y hasta el 17 de diciembre de 2012.

## CUADRO 22. SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN (1995-2012)

No.	Controversia Constitucional	Observación relativa al Congreso	Publicación en DOF
1.	<p>SENTENCIA y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación.</p> <p>*Invalidez de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, relativos a la generación de energía eléctrica por parte de particulares.</p>	Promovida por el Congreso de la Unión	<u>03-jun-02</u>
2.	<p>SENTENCIA relativa a la controversia constitucional 32/2002, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal.</p> <p>*Invalidez del decreto expedido por el Ejecutivo Federal relativo a la exención del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a contribuyentes que utilicen edulcorantes distintos al azúcar de caña.</p>	Promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>17-jul-02</u>
3.	<p>SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 36/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación.</p> <p>*Invalidez de actos relativos a la revisión de la Cuenta Pública 2003 que ordenaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario revisar supuestas irregularidades.</p>	En contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la ASF	<u>19-nov-03</u>
4.	<p>SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 9/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.</p> <p>*Invalidez de la ratificación senatorial de magistrada numeraria del tribunal unitario agrario, sin que hubiera sido propuesta su ratificación por el Presidente de la República.</p>	En contra de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	<u>13-jul-04</u>
5.	<p>SENTENCIA y voto particular relativos a la Controversia Constitucional 12/2004, promovida por el Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.</p> <p>*Invalidez del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, relativo al ejercicio de recursos de la hacienda pública municipal.</p>	En contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>12-abr-05</u>
6.	<p>SENTENCIA, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.</p> <p><u>Resolución de la Cámara de Diputados en cumplimiento de la Sentencia de la SCJN DOF 28-10-2005</u></p> <p>*Procedencia del veto presidencial al Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	En contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>24-oct-05</u>
7.	<p>SENTENCIA relativa a la controversia constitucional 24/2005, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>*Invalidez de los acuerdos tomados por la III Legislatura de la ALDF que establecen reglas las atribuciones del órgano local en el juicio de procedencia, como producto del realizado en contra del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador.</p>	Promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>12-abr-06</u>

8.	SENTENCIA, votos concurrente, aclaratorio y de minoría relativos a la Controversia Constitucional 61/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.  *Invalidez del requerimiento dictado por el auditor superior de la Federación de la Cámara de Diputados al secretario de Energía para que adopte medidas respecto a la expedición de permisos para la generación de energía eléctrica.	En contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>02-feb-07</u>
9.	SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Estado de Oaxaca.  *Inconstitucionalidad de la negativa expresada en enero de 2004 por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación hacia los recursos previstos en el ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios)	Promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>23-may-07</u>
10.	SENTENCIA dictada en la controversia constitucional 7/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.  <u>Voto Particular DOF 09-03-2010</u>  *Invalidez del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el dof el 8 de enero de 2009, que limitaba facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.	Promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>09-feb-10</u>
11.	SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 102/2009 promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.  *Invalidez de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en septiembre de 2009.	Promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	<u>14-dic-10</u>
12.	SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 97/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.  *Validez del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos publicado en septiembre de 2009.	Promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<u>10-mar-11</u>

Elaboración propia, con base en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Información parlamentaria, "Controversias constitucionales", 17 de marzo, 2013.  
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>>

Una de las últimas sentencias de una controversia constitucional dictada en contra de la Cámara de Diputados, la 109/2004, fue relativa al veto presupuestal. Como se recuerda, la Cámara de Diputados rechazó las observaciones del Ejecutivo con el argumento de que este carecía de competencia para vetar ese ordenamiento, porque era un *producto* de facultad exclusiva del órgano parlamentario. En consecuencia, el Ejecutivo interpuso la controversia y la SCJN resolvió que el presidente sí puede vetar el presupuesto de egresos. La decisión de la Corte, pues, redefinió las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; más específicamente, entre el presidente de la República y la Cámara de Diputados en un tema trascendente como pocos: las capacidades de distribución del gasto público. Valga citar una parte sustancial de la sentencia, relativa a la interpretación constitucional:

"...la interpretación armónica que se hace de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, en relación con la facultad presidencial de hacer observaciones,

es totalmente consistente, por lo que es válido concluir que: a) La facultad de hacer observaciones no solo es aplicable a las leyes formalmente hablando, sino que se aplica a todos los actos formalmente legislativos, emitidos por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, independientemente de su naturaleza o contenido. b) Al Decreto de Presupuesto de Egresos le es aplicable el proceso legislativo en su totalidad, incluyendo la posibilidad de formular observaciones. c) Las excepciones a la facultad de observar se encuentran expresamente previstas en la Constitución, por ende, todo aquél acto legislativo que no esté previsto como excepción puede ser materia de observaciones. d) Ello es acorde con el principio de división de poderes y con el sistema de pesos y contrapesos en el que se basa el sistema constitucional mexicano.” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005: 10)

La LXI Legislatura del Congreso de la Unión promovió 3 controversias pero no enfrentó ninguna sentencia en firme sobre el mismo recurso. No obstante, como vimos arriba, topó con una senda demanda: el 19 de julio de 2012 el presidente Felipe Calderón promovió ante la SCJN una controversia constitucional en contra de dos oficios, uno emitido por el presidente de la Cámara de Senadores y el otro por el vicepresidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por medio de los cuales se ordenaba al Secretario de Gobernación publicar en el DOF la Ley General de Víctimas (LGV).

La controversia no iba sobre el fondo, es decir, sobre la Ley aprobada, sino sobre la orden de publicarla conforme al artículo 72-B de la Constitución, reformado el 17 de agosto de 2011. Al recibir la demanda, como dijimos, la Corte suspendió la orden de publicar en el DOF la controvertida Ley. (Sánchez de Tagle, 2012)

### **Controversia por la Ley de Víctimas**

El recurso se cortó de tajo, como el nudo gordiano. Con un alto valor simbólico y político, el presidente Enrique Peña Nieto retiró la controversia constitucional interpuesta por su antecesor y, acto seguido, promulgó la LGV el 9 de enero de 2013. (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2013)

El flamante jefe del Ejecutivo Federal no solo evitó la confrontación entre poderes sino que obtuvo el reconocimiento diversas organizaciones sociales, como el MPJD, el Observatorio Nacional Ciudadano y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

Pero no todo fue celebración. Al mismo tiempo, organizaciones como Alto al Secuestro, México SOS y Causa en Común advirtieron sobre la probable inconstitucionalidad del nuevo ordenamiento, su insostenibilidad presupuestaria y sus excesivos implementos burocráticos, entre otras cosas. (Redacción, 2013) El mismo Peña Nieto anticipó los reparos al señalar que la Ley era “perfectible”.

### ***La necesidad de la ley***

Históricamente, las víctimas del delito y la violencia —criminal o de Estado— han sido relegadas en el sistema de justicia mexicano. Valga recordar que apenas en 1993 se elevan a rango constitucional sus derechos; que en el año 2000 se incorpora al artículo 20 de la Constitución un apartado B denominado “De la Víctima o del ofendido”, y que no sería sino hasta la reforma constitucional en materia de justicia penal (en vigor desde junio de 2008) cuando se impulsaron decididamente los derechos de las víctimas y de los imputados. La LGV, de acuerdo con la iniciativa presentada originalmente en el Senado de la República, es reglamentaria de tres artículos constitucionales: el artículo primero (párrafo tercero), el 17 y el 20 (apartado C). (Senado de la República, 2012)

No es de extrañar, en consecuencia, que novedades tan recientes resulten aún insuficientes para modificar la lógica del sistema jurídico. La dispersión y las deficiencias institucionales siguen marcando la pauta, como lo señala la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2013):

“Existe una amplia variedad de convenios institucionales o acuerdos administrativos, leyes penales sustantivas y adjetivas, leyes orgánicas de las procuradurías de justicia y leyes especiales sobre la materia; lo que ha generado que la prestación de servicios victimológicos no sea uniforme y, por tanto, la vigencia de los derechos de las víctimas del delito y su aplicación sea ineficaz, amén de que la mayoría de los centros asistenciales, proporcionan atención preferentemente a víctimas de violencia familiar y delitos sexuales, descuidando a las víctimas de delitos violentos.”

Dispersión, descuido e ineficacia que se despliegan por todo el territorio nacional a pesar de que —o justamente por ello— la mayoría de las entidades de la República (20 estados y el Distrito Federal) cuentan con una ley para la atención y protección de las víctimas del delito.<sup>22</sup>

En tales condiciones, agudizadas por la “guerra” contra la delincuencia organizada, diversas voces advirtieron sobre el vacío normativo. Aprobada la ley por unanimidad en el Congreso de la Unión, la controversia constitucional interpuesta por el presidente Felipe Calderón, el 1 de julio de 2012, era sumamente llamativa.

Todo indica que tanto el Congreso como la Presidencia de la República actuaron pensando en el rendimiento electoral, en el reparto en las urnas de premios y castigos. Por un lado, el Congreso legisló *al vapor*, sin poner demasiada atención en la tarea —lo que sucede con más frecuencia de lo que imaginamos. Es muy probable que José Luis Soberanes, ex titular de la CNDH,

---

22. El catálogo completo se encuentra en Programa de atención a víctimas del delito, “Legislación estatal”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, s.f. <<http://www.cndh.org.mx/node/588>>

tenga razón cuando recrea el escenario: “Ubiquémonos en los últimos años: [diputados y senadores] sacan y sacan leyes que son inaplicables. Si revisamos el catálogo de leyes, hay una enorme cantidad que son inoperantes. Esta [*la General de Víctimas*] es una ley que nadie cuidó, a la que nadie le dio importancia porque era un momento político bastante delicado; se acercaba la elección presidencial y nadie se quería aventar el tiro de quedar como políticamente incorrecto, de ser criticado por Javier Sicilia...” (Ballinas, 2013)

Por el otro, el presidente aparentemente *alargó* los tiempos para presentar sus observaciones y, en la recta final de su sexenio, hizo poco para convencer a la opinión pública sobre la pertinencia de sus alegatos.

### **El tamaño de lo “perfectible”**

A lo largo de sus 189 artículos ordinarios y 16 transitorios, el nuevo ordenamiento exhibía notorias y serias deficiencias. Baste y sobre con señalar lo relativo a las atribuciones legislativas, es decir, la carencia de fundamento constitucional expreso para que el Congreso expidiera una ley general en materia de atención a las víctimas del delito. En palabras de Miguel Alessio Robles, ex consejero jurídico de la Presidencia en el sexenio anterior: “...lo primero que se necesitaba para que el Congreso de la Unión pueda emitir una ley general que obligue a estados y municipios en esta materia es reformar la Constitución para facultar al propio Congreso, nada más que los diputados no hicieron caso y en lugar de aprobar la reforma constitucional aprobaron la ley. Entonces, de principio, es inconstitucional. El Congreso no tiene fundamento para obligar a estados y municipios en esta materia.” (Reséndiz, 2013)

Quizá más lamentable era reconocer que el contratiempo no había pasado desapercibido entre los senadores, aunque se había intentado subsanar de una forma poco ortodoxa: el mismo día de la votación en el Pleno de la Ley General de Víctimas, en el recinto de avenida Reforma se aprobó una iniciativa, presentada por el panista José González Morfín, que adiciona la fracción XXIX Q, del artículo 73 de la Carta Magna.

A principios de la actual Legislatura, en septiembre de 2012, la Cámara de Diputados recibió un punto de acuerdo emitido por el Senado donde se le exhorta a discutir y votar la minuta con el mencionado proyecto de decreto, aduciendo argumentos que merecen citarse *in extenso*:

...conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis P. VII/2007, 9ª Época, Semanario Judicial de la Federación y su *Gaceta*, XXV abril de 2007, p. 5) que explica que para expedir una ley general el Congreso de la Unión debe contar con atribución expresa en la Constitución, el Senado de la República aprobó en la misma sesión la Ley General de Víctimas y la reforma constitucional. Actualmente, se encuentra *sub judice* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional sobre el procedimiento legislativo que siguió la Ley General de Víctimas. Sin embargo, la resolución de este litigio no se pronunciará sobre su constitucionalidad y en caso en que se ordene la publicación de esta ley, quedará susceptible de ser anulada por un nuevo juicio

de acción de inconstitucionalidad si no se ha aprobado la reforma a la Constitución. (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012c)

Podrían apuntarse muchos otros defectos, como el concepto de víctima, el apartado de compensaciones, la burocratización de la atención, la carencia de recursos presupuestales para su puesta en marcha... No obstante, lo importante es reconocer la inconsistencia e irresponsabilidad con que fue pensada, diseñada y redactada la nueva ley.

### ***Fin de la controversia y reformas***

Frente a la indefensión de las víctimas del crimen, ante el enorme fracaso del anterior gobierno federal para contener a la delincuencia y atender a los afectados por la inseguridad y la violencia, puede entenderse la lógica del nuevo habitante de Los Pinos: no oponer resistencia ante una Ley que parecía contar con el aval de las organizaciones civiles y la unanimidad de los grupos parlamentarios. Quizá podría decirse que el jefe del Ejecutivo actuó de manera irresponsable al retirar la controversia constitucional y, con ello, prescindir de sus capacidades de control legislativo. En todo caso, el flamante titular del Ejecutivo actuó con un enorme sentido de la oportunidad política. Aunque, bien visto, la responsabilidad mayor y más delicada correspondía al Congreso, cuyos integrantes decidieron aprobar una ley de enorme trascendencia sin someter la iniciativa a un serio y riguroso análisis.

En consideración de lo anterior, puede entenderse los legisladores se hayan abocado casi de inmediato a resarcir las deficiencias del nuevo ordenamiento.

Paradojas de la democracia nacional: a menos de 90 días de su promulgación, el Senado avaló en su Pleno —en la sesión del jueves 21 de marzo— un cúmulo de reformas al nuevo ordenamiento, impulsadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, México sos, Causa Común y Alto al Secuestro. Además, a petición del senador panista Javier Corral, en los antecedentes de la ley se mencionará que la iniciativa surge gracias a los impulsos de dichas organizaciones civiles. (Ibarra & Guerrero, 2012)

En su papel de colegisladora, la Cámara de Diputados aprobó en su sesión del martes 16 de abril —con 448 votos a favor, cero en contra y tres abstenciones— la minuta con reformas a la LGV (fueron modificados 180 artículos). Así que, si el Ejecutivo federal no dispone otra cosa, se cerrará un ciclo abierto en abril del 2012, cuando ambas cámaras aprobaron por unanimidad la nueva legislación. (Navarro & Damián, 2013)

#### 6.4. LOS JUICIOS DE AMPARO

Son muchos los juicios de amparo interpuestos en contra de una determinación tomada por el Congreso de la Unión; entre los más recientes y relevantes públicamente se encuentran los siguientes:

- Contra las reformas a la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2012; un cúmulo de juicios interpuestos por diversos sindicatos y sus agremiados;
- Contra el último párrafo del artículo 9º de la Ley de Ingresos de la Federación 2013, que condona 60% las deudas de estados y municipios por concepto del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que cobran a sus empleados, interpuesto en febrero de este año por un grupo de académicos y personalidades públicas: “Demandamos al Congreso —escribió Leo Zuckermann, uno de los querellantes— por ser el responsable de emitir esta ley. Argumentamos que esta legislación ha violado nuestros derechos constitucionales a la protección y respeto de la propiedad privada, así como la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público siempre y cuando se destine a los objetivos establecidos en la Constitución.” (Zuckermann, 2013);
- Contra la reforma constitucional en materia electoral de 2007, interpuesto por un grupo de académicos, intelectuales y personajes públicos y que fue desechado por “improcedente” por el pleno de la Suprema Corte en marzo de 2011.

En no pocas ocasiones, el amparo contra leyes entra al debate público, sus demandantes lo plantan en el juego político y, finalmente, los tribunales se pronuncian. No obstante, sus efectos jurídicos eran limitados hasta antes de la reforma constitucional de 2011. El control constitucional se brindaba solo al afectado directamente. Esa cualidad, la relatividad del amparo, generaba “diversas consecuencias teóricas y prácticas inadmisibles en un Estado democrático de Derecho”, a decir de Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (2002: 115-118), especialista en la materia y hoy ministro de la Suprema Corte: la vulneración del principio de supremacía constitucional, la afectación a la regularidad del orden jurídico, la vigencia y aplicabilidad de normas generales irregulares —así determinadas por el órgano de control—, y la vulneración de la igualdad ante la ley.

Hoy, empero, las cosas son tan distintas en el ejercicio del amparo que especialistas y académicos señalan que “no solo hay que preparar a las nuevas generaciones de abogados con actualizaciones en las materias a fin de aplicar los cambios sino para responder ante las interpretaciones que surgirán.” (Melgar, 2013)

No podría ser distinto: entre otras cosas, con la reforma se amplían los supuestos para la procedencia del amparo; se incluye a los tratados



internacionales en materia de derechos humanos como parámetro para otorgar la protección de la justicia; se contempla la figura del “interés legítimo” (individual y colectivo), ya no solo el “interés jurídico”; se considera la posibilidad de realizar declaratorias generales de inconstitucionalidad; y se amplía el concepto de “autoridad” para incluir agentes privados que ejerzan funciones públicas.

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

El Ejecutivo realiza un control rutinario del Legislativo a través del veto, a veces en colaboración, a veces en confrontación. Acaso lo que no habría que perder de vista es que el control ejecutivo-legislativo se fundamenta, en buena medida, en la ausencia de un gobierno unificado, en condiciones donde el presidente de la República no tiene una mayoría afín en el Congreso. Por otro lado, es claro que el Judicial es hoy un poder actuante, con una influencia creciente en el desarrollo del a través de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales. Además, el juicio de amparo está en plena expansión.

## CAPÍTULO 7. CONTROLES INTERNOS-ASIGNADOS EN LA LXI LEGISLATURA

**E**n el capítulo III se enunciaron el marco constitucional y legal que sujeta y organiza a la Legislatura, así como el desarrollo del principio de la autorregulación legislativa y la evolución histórica de la normatividad interna del Congreso mexicano. Ahora toca revisar la experiencia de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, en los siguientes aspectos: 1) El reparto de espacios y órganos de dirección internos; 2) El manejo de los recursos materiales y su vigilancia por órganos internos y externos; 3) La normatividad interna para el encauzamiento de la transparencia y el acceso a la información pública; 4) Las sanciones internas y su aplicación; y 5) El desarrollo de los juicios político y de procedencia.

### 7.1. ACOMODO INTERNO

La autorregulación legislativa ha sido clave para un mejor acomodo de la creciente pluralidad en el Congreso de la Unión. Al tiempo que la oposición ganó terreno en ambas cámaras, empujó la renovación de la normatividad interna. La primera Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (LOC) se parece muy poco a la vigente actualmente, aunque nominalmente sea la misma. Digamos, por ejemplo, que no existe la Gran Comisión, ese viejo órgano de dirección con una conformación territorial.

#### 7.1.1. Mesa directiva y Junta de Coordinación

Lo que hoy prevalece en la asignación de espacios internos es el equilibrio, la pluralidad, el reparto del poder proporcional a lo marcado en las urnas:

- a) La Mesa Directiva, la instancia colegiada que conduce las sesiones y asegura el debido desarrollo de las actividades de la Cámara, exige ser elegida por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario, que duran un año en su encargo y podrán ser reelectos (artículo 17 de la LOC).

La duración de un año en los cargos asignados para la Mesa Directiva es producto de una reforma realizada en septiembre de 2006, en consideración de que los tres grupos parlamentarios más importantes pudieran tener cada uno la presidencia de ese órgano durante el mismo periodo de doce meses, en relativa concordancia con lo decretado en las urnas de julio de ese año.

- b) En la Junta de Coordinación Política, el órgano colegiado que impulsa los acuerdos políticos, concurren todos los coordinadores de cada grupo parlamentario. Su presidente puede ser el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta (artículo 31 de la LOC).

Pero en caso de que no se cumpla ese supuesto —como ocurre desde 1997— dicho encargo será ejercido en forma alternada anualmente por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. “El orden anual para presidir este órgano —concluye el mismo ordenamiento— será determinado por la Junta de Coordinación Política.”

- c) La integración de las comisiones, los espacios del auténtico trabajo legislativo, es similar. La Junta de Coordinación Política “tomará en cuenta —se establece en el artículo 43 de la LOC— la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.”

Lo anterior da como resultado una dinámica intensa y una alta rotación en los cargos de dirección. En la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el arreglo fue el siguiente:

**CUADRO 23. MESA DIRECTIVA. PRESIDENCIA**

Año de ejercicio	Diputado	Grupo parlamentario
Primero	Francisco Javier Ramírez Acuña	PAN
Segundo	Jorge Carlos Ramírez Marín	PRI
Tercero	Emilio Chuayffet Guadalupe Acosta Naranjo Óscar Martín Arce Paniagua	PRI PRD PAN

**CUADRO 24. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA. PRESIDENCIA**

Año de ejercicio	Diputado	Grupo parlamentario
Primero	Francisco Rojas Gutiérrez	PRI
Segundo	Josefina Vázquez Mota	PAN
Tercero	Mary Telma Guajardo Villarreal	PRD

Elaboración propia.

Como se ve, el arreglo —tomado por la Junta de Coordinación Política— tenía como lógica la rotación en ambos órganos de dirección, cuidando que un partido no tuviese el control de ambos al mismo tiempo. Pero como los principales grupos parlamentarios tenían diferentes *pesos específicos*, el del PRD tuvo ambos espacios cuando su representante, Guadalupe Acosta Naranjo, fue designado presidente del Congreso tan solo por un periodo de cuatro meses. Tal cuestión podría señalarse como ilegal —aunque se asentó en un acuerdo—, puesto que la LOC determina —como se dijo arriba— que los puestos en de la Mesa Directiva se ejercen por un año.

### 7.1.2. Reparto de comisiones

Guiado por criterios similares, el reparto de comisiones entre los grupos parlamentarios —sobre todo sus presidencias y secretarías— es un tanto más complejo y vistoso en los medios de comunicación. Además, la puja acontece simultáneamente al interior de cada uno de los grupos parlamentarios.

Por si fuese poco, las comisiones *no valen igual* entre sí: la de Presupuesto y Cuenta Pública, por ejemplo, es la más codiciada en la Cámara de Diputados porque allí se desahoga el reparto final del gasto público, una facultad exclusiva de la Cámara. Finalmente, los partidos buscan salvaguardar las instancias que consideran más importantes o cercanas en otros ámbitos: la Comisión del Distrito Federal, por ejemplo, es afanosamente buscada por el PRD, en razón de que gobierna en la ciudad capital. (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2009b)

Una de las primeras tareas de los coordinadores parlamentarios es, precisamente, acordar el reparto de las comisiones: a más tardar el 30 de septiembre del año de inicio de la Legislatura deben quedar constituidas, como señala el artículo 43 de la LOC.

Dicho de manera distinta: el mes de septiembre del primer año de la Legislatura es el mes del reparto de espacios y cotos internos. El reparto de comisiones para la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados fue posible hasta el 1 de octubre de 2009. Formalmente no se rompió la legalidad interna ya que la sesión del miércoles 30 de septiembre fue *virtualmente* extendida hasta la madrugada del jueves (el “reloj parlamentario” es un invento genial para trasgredir los tiempos legales). En esos días, trascendió que el último de los obstáculos para la consecución del acuerdo fue la reticencia del perredismo a que la panista Gabriela Cuevas presidiera la comisión del Distrito Federal —lo cual finalmente sucedió. (Notimex, 2009)

El acuerdo general en el reparto de comisiones fue 20 presidencias para el PRI, 12 para el PAN, 6 para el PRD, 3 para el PVEM y una para cada uno de los partidos del Trabajo, Convergencia y Nueva Alianza. Por lo demás, en el reparto prácticamente se replicaron las dimensiones de la representación determinada en las urnas: los priistas ocuparon el 47% de los espacios en comisiones; los panistas, el 30%; perredistas, el 14%; *verdes*, el 3%; petistas y *panalistas*, el 2% cada uno; y los de Convergencia, el 1%.

Mayoría en las urnas, mayoría en las plazas legislativas. Siguiendo el criterio de proporcionalidad establecido en el artículo 43 de la LOC, los legisladores de la alianza PRI-PVEM ostentaron exactamente la mitad de los votos en 30 de las 44 comisiones ordinarias, la mitad-más-uno en 11 (entre ellas varias de importancia considerable: Comunicaciones, Fortalecimiento al

federalismo y Radio, televisión y cinematografía) y apenas la mitad-menos-uno en 3 (Asuntos indígenas, Distrito Federal y Vivienda).<sup>23</sup>

**CUADRO 25. LXI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. REPARTO DE COMISIONES ORDINARIAS**

Comisión	Partido	Presidente	Integrantes	Presidencias de comisiones por partido							
				PRI	PAN	PRD	PVEM	Panal	PT	Conv	
				20	12	6	3	1	1	1	
Conformación											
1	Agricultura y ganadería	PRI	Cruz López Aguilar	30	14	10	5	1			
2	Asuntos Indígenas	PRI	Teófilo Manuel García	30	14	9	6			1	
3	Atención a grupos vulnerables	PRI	Yolanda de la Torre Valdez	30	15	10	5				
4	Ciencia y tecnología	Panal	Reyes S. Tamez Guerra	30	14	9	4	1	1	1	
5	Comunicaciones	PRI	José Adán I. Rubí Salazar	30	14	9	4	2	1		
6	Cultura	PAN	Kenia López Rabadán	30	14	9	4	1	1	1	
7	Defensa nacional	PRI	Ardelio Vargas Fosado	30	15	8	3	2	1	1	
8	Derechos humanos	PRI	Rubén I. Moreira Valdez	30	14	10	4	1		1	
9	Desarrollo metropolitano	PRI	Alma C. Viggiano Austria	30	14	9	4	1	1	1	
10	Desarrollo rural	PAN	Javier B. Usabiaga Arroyo	30	14	9	5	1		1	
11	Desarrollo social	PRI	José F. Yunes Zorrilla	30	14	9	4	1	1	1	
12	Distrito Federal	PAN	Gabriela Cuevas Barron	30	13	9	6	1		1	
13	Economía	PRI	Ildefonso Guajardo Villarreal	30	14	9	4	1	1	1	
14	Educación pública y serv. educ	PRI	José Trinidad Padilla López	30	14	8	4	1	2	1	1
15	Energía	PAN	Felipe de Jesús Cantú	30	14	8	4	1	1	1	1
16	Equidad y género	PRD	Martha García	30	14	9	4	1		1	
17	Fomento cooperativo y economía social	PRD	Luis Eguía Pérez	30	14	10	5	1			
18	Fortalecimiento al federalismo	PAN	César O. Pedroza Gaytán	30	14	9	4	2	1		
19	Función pública	PVEM	Pablo Escudero Morales	30	14	9	4	2	1		
20	Gobernación	PAN	Javier Corral Jurado	30	14	9	4	1	1	1	1
21	Hacienda y crédito público	PAN	Mario A. Becerra Ponoroba	34	15	9	4	2	1	2	
22	Jurisdiccional	PRI	César Augusto Santiago	16	8	5	2	1			
23	Justicia	PRI	Humberto Benítez Treviño	30	14	9	4	2		1	
24	Juventud y deporte	PAN	José F. Landero Gutiérrez	30	13	10	5				
25	Marina	CONV	Alejandro Gertz Manero	30	15	9	3			1	1
26	Medio ambiente y recursos naturales	PVEM	Ninfa Clara Salinas Sada	30	13	9	3	1	1		1
27	Participación ciudadana	PRD	Arturo Santana Alfaro	30	14	9	4			1	1
28	Pesca	PRI	Felipe Cervera Hernández	30	14	11	4				
29	Población, fronteras y asuntos migratorios	PAN	Norma L. Salazar Vázquez	30	14	9	4	1	1	1	
30	Presupuesto y cuenta pública	PRI	Luis Videgaray Caso	42	19	11	7	1	1	1	1
31	Puntos constitucionales	PRD	Juventino Castro y Castro	30	14	9	5			1	
32	Radio, TV y cinematografía	PVEM	Juan G. Flores Ramírez	30	13	9	3	1	1	1	
33	Recursos hidráulicos	PRI	Óscar Javier Lara Arechiga	30	14	8	4	1	1	1	1
34	Reforma agraria	PRI	Óscar García Barrón	30	15	10	5				
35	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	PRI	Jesús M. Rodríguez.	20	9	6	3	1	1		
36	Relaciones exteriores	PT	Porfirio Muñoz Ledo	30	14	8	4	1	1	1	1
37	Salud	PAN	Julián Velázquez y Llorente	30	14	9	4	1	1	1	
38	Seguridad pública	PAN	José Luis Ovando Patrón	30	14	9	4			1	1

23. Cabe notar que la Cámara de Diputados cuenta con dos tipos de comisiones: ordinarias (44) y especiales (44).

Comisión	Partido	Presidente	Integrantes	Presidencias de comisiones por partido							
				PRI	PAN	PRD	PVEM	Panal	PT	Conv	
				20	12	6	3	1	1	1	
Conformación											
39	Seguridad Social	PRD	Uriel López	30	14	8	4	1	1	1	1
40	Trabajo y previsión social	PRI	Tereso Medina Ramirez	30	14	9	5			1	
41	Transportes	PRI	Francisco J. Martín Gil O.	30	15	9	4			1	
42	Turismo	PRI	Carlos M. Joaquín González	30	14	9	4	1	1		1
43	Vigilancia de la ASF	PRD	Esthela Damián Peralta	30	15	8	3	1	1	1	1
44	Vivienda	PAN	Martín Rico Jiménez	30	13	8	4	2	2	1	1
<b>Total de integrantes de las comisiones:</b>		<b>Integrantes PRI: 612</b>	<b>Integrantes PAN: 391</b>	<b>Integrantes PRD: 183</b>	<b>Integrantes PVEM: 40</b>	<b>Integrantes PANAL: 27</b>	<b>Integrantes PT: 32</b>	<b>Integrantes Conv.: 14</b>			
1,312		47%	30%	14%	3%	2%	2%	2%	1%		

Elaboración propia, con base en Gaceta Parlamentaria, “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, para la integración de cuarenta y cuatro comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados”, Año XII, Núm. 2855-II, 29 de septiembre, 2009. < <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2009/sep/20090929-II.pdf>>

Cabe señalar que la “creación” de comisiones es una facultad de la propia Cámara que, en no pocas ocasiones, es utilizada de manera discrecional, sobre todo en lo que hace a las “especiales”, que funcionan como “premios de consolación” para aquellos legisladores que no alcanzan una presidencia de las “ordinarias”.

Una comisión significa una bolsa de miles de pesos mensuales para su operación. Además de que el presidente de cada órgano legislativo cuenta con chofer y automóvil, así como un grupo de asesores. El reparto de sus presidencias conforme al peso numérico de cada grupo parlamentario deriva frecuentemente en un reparto de cuotas en demerito de la calidad del trabajo legislativo: “Son muchos los casos —tercia Jorge Alcocer (2012)— en que los presidentes de Comisiones no son los legisladores que mejor conocen la materia, sino los que cada grupo partidista designa, una vez que el pastel ha sido repartido por los coordinadores parlamentarios, conforme a criterios que poco o nada tienen que ver del trabajo legislativo. Como ser presidente de Comisión otorga, a los designados, visibilidad pública y apoyos nada despreciables, se crean Comisiones especiales sin ton ni son, para asuntos que, en estricto rigor legislativo, no son de la competencia del Congreso.”

Así, mientras en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados existían 44 comisiones ordinarias en la LXII existen 55, además de 27 “especiales” adicionales, que no tienen capacidad de dictaminar.

### 7.1.3. El peso de los coordinadores

Los coordinadores de los grupos parlamentarios —sobre todo los de los tres más nutridos: PRI, PAN y PRD— son los principales *orquestadores* del juego legislativo, son quienes enfrenta a plenitud el imperativo definido en las urnas: diálogo, intercambio, negociación. Sin el menor asomo de duda, son actores con una posición privilegiada y de alta responsabilidad, entre otras cosas porque:

- a) *Llevar la batuta del grupo parlamentario.* Como cabeza, deben velar por la unidad del grupo, por la consecución de los objetivos generales del partido. Según el artículo 27 de la LOC, la de coordinador es una figura que “...expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.
- b) *Integran los órganos de dirección.* Como se desprende del artículo anterior, componen la Junta de Coordinación Política, el órgano político, definido como: “la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden” (artículo 33).

Por ello, entre las atribuciones de la Junta se encuentra impulsar los acuerdos entre grupos parlamentarios, proponer al Pleno la integración de las comisiones, asignar los recursos correspondientes a los grupos parlamentarios, y proponer la convocatoria para la renovación de los consejeros del IFE (artículo 34 de la LOC).

Al tiempo, los coordinadores tienen un peso preponderante en la integración de la Mesa Directiva, el órgano de conducción de los trabajos parlamentarios, aunque no pueden formar parte de esta (artículo 17, numeral 5 de la LOC).

- c) *Asignan y eventualmente sustituyen (temporal o definitivamente) a cualquier miembro de su bancada en comisiones* (artículo 44 de la LOC). Con esa determinación, el desempeño de los legisladores en los órganos de dictamen está sometido a un fuerte control por parte de los coordinadores y, en última instancia, a la *línea* de su partido.
- d) *Manejan presupuestos millonarios de manera discrecional.* Se subraya frecuentemente en la prensa, pero María Amparo Casar, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), lo demuestra contundentemente en su estudio sobre rendición de cuentas por parte de los “representantes de la nación”: “...el ejercicio del gasto de la Cámara de Diputados sigue siendo alarmantemente discrecional y opaco y otorga a los coordinadores parlamentarios un poder inusual no solo por los recursos a los que tienen acceso sino por la laxitud para distribuirlos.” (Casar, 2011: 22)

No es necesariamente incorrecto que los coordinadores cuenten con facultades internas que signifiquen una diferencia importante entre sus pares, sobre todo si

se toma en cuenta que cumplen una función trascendental en la congregación de las voluntades necesarias para los acuerdos legislativos.

En la realidad cotidiana de la vida legislativa, esos ordenamientos en los criterios básicos de organización y funcionamiento internos se traducen y expresan en un alto control político de los coordinadores de las fracciones parlamentarias sobre sus coordinados. El gobierno legislativo centralizado, en combinación con otras reglas del juego, como el entramado electoral, genera altos niveles de disciplina partidaria —en comparación con otros congresos bajo sistemas presidenciales— a la hora de las votaciones: 95.3 % en el Senado y 93.7% en la Cámara de Diputados durante el periodo de vida de la LXI Legislatura. (Integralia, 2012: 6)

Pero no solo eso sino que también se generan abusos, vicios y discrecionalidades, sobre todo en uso de los recursos y en materia de transparencia y acceso a la información. Conviene detenerse en cada uno de esos tópicos, claves para el ejercicio de la rendición de cuentas.

## 7.2. OPACIDAD EN MANEJO DE RECURSOS

La *administradora* de los recursos de la Cámara de Diputados es la Junta de Coordinación Política, instancia que, como se dijo antes, está integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario (artículo 31 de la LOC).<sup>24</sup>

La gestión y el manejo de los recursos constituyen una de las áreas más rezagadas en términos de transparencia y rendición de cuentas. De entrada, existen algunas normatividades internas que limitan el conocimiento del destino de los recursos. Aprobada el 20 de abril de 2006 por el Pleno de la Cámara de Diputados, la *Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados* es una verdadera barrera para el acceso a la información y el uso transparente de los recursos, al menos por lo siguiente: a) deja en manos de cada uno de los grupos parlamentarios el establecimiento de “un sistema de contabilidad” y el implante de disposiciones que “garanticen la adecuada y transparente administración de las subvenciones que reciban” (artículo 15); b) deposita en la Contraloría Interna la realización semestral y anual de un “informe de conjunto sobre el estado general de la administración de las subvenciones” pero “sin alusiones específicas por grupo” (artículo 17); y c) responsabiliza a la Contraloría Interna de Cámara de la protección “de la información que realicen los grupos parlamentarios con los recursos financieros otorgados a través de subvenciones. Y, por si fuese poco, le responsabiliza de “proceder a su reserva” (artículo 18).

La opacidad ha sido normada en la Cámara de Diputados. Nada más y nada menos que alrededor de 1 mil 910 millones de pesos —el total de recursos

---

24. La atribución se encuentra señalada en el artículo 34, inciso g, de las Ley Orgánica del Congreso: “Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.”



asignados a los grupos parlamentarios durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados— se constituyeron como una verdadera “partida secreta”. (Integralia, 2012)

La Cámara de Diputados es sujeta de revisión por parte de un órgano propio: la Contraloría Interna de la H. Cámara de Diputados. No obstante, la instancia constituye un obstáculo, como vimos arriba. Casar, por ejemplo, relata que pidió a la Unidad de Acceso a la Información, *los Informes de los Resultados de las Auditorías Realizadas por la Contraloría Interna a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados entre el 2003 y el 2009*, pero la petición fue rechazada con base en el argumento de que dicha información “se encuentra reservada en términos de lo dispuesto por los artículos 13 fracción V, 14 fracción VI y 15 párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 18 de la norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados...” (Casar, 2011: 14)

Incluso existen varios legisladores que se han expresado en desacuerdo con el uso de los recursos públicos en ambas cámaras. En abril de 2007, por ejemplo, la entonces diputada Layda Sansores —por Convergencia y cercana a López Obrador— presentó una iniciativa para obligar a los coordinadores de cada una de las bancadas a informar y explicar el manejo y destino de los recursos financieros en el órgano legislativo: “Nos pronunciamos —dijo en tribuna— por exigir transparencia y rendición de cuentas en los otros poderes de la Unión, pero no hemos sido congruentes en poner el ejemplo en nuestro quehacer legislativo, pues no expedimos normas que limiten el poder de decidir el destino final de los recursos en la Cámara de Diputados.”(Méndez & Garduño, 2007)

Manuel Bartlett, senador de la República, fue todavía más incisivo en un seminario en torno a la autonomía constitucional de la ASF, realizado en octubre de 2009: “... el manejo incontrolado de los recursos por las fracciones legislativas es uno de los mayores obstáculos a la democracia, porque los coordinadores (...) al ser ‘elegidos’ por sus pares, se apoderan del recurso y lo distribuyen en la opacidad total, no solo ante el exterior sino ante sus propios legisladores titulares de esos recursos (...) Ese control permite conducir antidemocráticamente a las fracciones, permite la concentración del poder en unos cuantos ‘líderes’.”(En Sandoval Ballesteros, 2010: 188)

En otras palabras, que incluso algunos congresistas se pronuncian públicamente por cambiar lo relativo al manejo de los recursos. No solo porque consideran que el Congreso en su conjunto brinda una imagen de opacidad sino porque están en desacuerdo con esa forma de control por parte de los coordinadores.

Toda la asignación y el manejo de los recursos están pletóricos de *puntos negros*. De acuerdo con la investigación realizada por María Amparo Casar, tres

dificultades se encuentran en el análisis del ejercicio de los recursos asignados a la Cámara de Diputados:

1. Un alto nivel de agregación de la información: los datos aportados por el órgano legislativo solo “permiten saber con certeza generalidades”. El salario de los legisladores es el ejemplo a la mano: “La remuneración de los diputados se compone de la *dieta*, los apoyos para las actividades legislativas y las *prestaciones*. Pero estas últimas que se encuentran dispersas en distintas partidas y son difíciles de calcular con alguna precisión pues los Órganos de Gobierno de la Cámara tienen derecho a modificar las prestaciones a partir de acuerdos y lineamientos emitidos por ellos mismos a través del Comité de Administración”;
2. A partir de las llamadas “economías presupuestales” y a discreción de los órganos de gobierno de la Cámara o de los Grupos Parlamentarios se reparten recursos cuyo destino es poco claro; y
3. La dificultad de dar cuenta de otros recursos adicionales que los diputados reciben a través de asesores, secretarías, choferes, autos, personal de apoyo, viajes, estudios, asesorías, ayuda para difusión.

Por si fuese poco, encuentra la investigadora:

- México tiene a los legisladores mejor pagados después de Brasil, muy por encima del comparativo latinoamericano: mientras que los diputados en América Latina ganan en promedio US\$6,712 mensuales un diputado mexicano gana, de acuerdo al sueldo nominal, casi el doble (US\$12,310). Además, las diferencias se hacen más pronunciadas cuando se toman en cuenta prestaciones como el fondo de retiro, los seguros médicos y de vida y las subvenciones discrecionales que la mayoría de los otros parlamentos no otorgan a sus legisladores, porque al añadir estas prestaciones su salario se eleva a US\$17,800;
- A la remuneración hay que agregar: el Fondo de Ahorro que agrega un 12% de la dieta bruta mensual, el apoyo para transporte que aparece en los recibos de los diputados, la parte proporcional de la gratificación regular de fin de año (40 días de la dieta), la parte proporcional que la Cámara eroga por cada diputado por concepto del Seguro de Gastos Médicos Mayores por una suma asegurada básica de hasta 1500 salarios mínimos generales mensuales, así como gastos funerarios por fallecimiento de sus beneficiarios equivalente hasta un mes de dieta neta, ISSSTE, FOVISSSTE y SAR y, hasta el 2010, el seguro de gastos médicos menores, apoyo para transporte y partida de productos alimenticios.
- Así, los diputados ganan 22 veces el PIB *per cápita*. Esto sin contar con las actividades privadas remuneradas que los legisladores son libres de

desempeñar y que, a diferencia de otros países, no tienen la obligación de reportar.

- La normatividad establece que las “prestaciones podrán ser modificadas, de conformidad con el marco jurídico aplicable y se sujetarán en todo momento a los presupuestos y a las disposiciones normativas aplicables y/o los acuerdos y lineamientos emitidos por los Órganos de Gobierno de la Cámara.”

En suma: “El ejercicio del gasto de la Cámara de Diputados sigue siendo alarmantemente discrecional y opaco y otorga a los coordinadores parlamentarios un poder inusual no solo por los recursos a los que tienen acceso sino por la laxitud para distribuirlos. Adicionalmente, si bien la Cámara cuenta con su propio reglamento y órgano de acceso a la información lo que constatamos es que como poder público obligado a la transparencia deja mucho que desear. Ni el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales, ni la Contraloría Interna, ni la propia Auditoría Superior de la Federación han sido obstáculo para que la asignación de recursos en la Cámara de Diputados siga siendo altamente discrecional cuando no arbitraria.” (Casar, 2011: 22)

### 7.3. FISCALIZACIÓN A CIEGAS

Al acercarse a las cuentas de la Cámara de Diputados, la ASF encuentra tantos obstáculos como cualquier investigador académico, periodista o ciudadano de a pie. El *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, presentado el 15 de febrero de 2012 ante la Cámara de Diputados, señala lo siguiente sobre el trabajo realizado sobre las finanzas del mismo órgano:

- “...en términos generales y respecto de la muestra auditada, la H. Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a: pasivos no registrados en la contabilidad, saldos de cuentas contables pendientes de depurar, erogaciones que no contribuyen a la racionalización del gasto público federal, procedimientos de adquisición de bienes y contratación de servicios realizadas por los Órganos de Gobierno de los que se desconoce si se realizaron asegurando las mejores condiciones de compra para el Estado, y respecto de los recursos de la partida 3827 ‘Asignaciones a los Grupos Parlamentarios’, los cuales representan el 24% del presupuesto total ejercido por la entidad fiscalizada, no fue posible verificar su adecuada aplicación, ya que de acuerdo con su normativa vigente la erogación de estos recursos se comprueba con los recibos de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.” (Auditoría Superior de la Federación, 2012a: 14)
- Además, “durante el desarrollo de la auditoría practicada se determinaron incumplimientos en las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a

continuación se mencionan: 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134 2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1 Par. 2, 45 Par. 4, 53 y 54. 3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 2, 33, 34, 39, 42, 44, 45. (Ibídem: 15)

Dicho en castellano: el manejo de los recursos públicos en la Cámara deja mucho que desear, existen gastos no comprobados, el uso adecuado de los recursos asignados a los grupos parlamentarios es imposible de determinar y se incumplen lineamientos constitucionales y legales.

#### 7.4. FRENOS PARA LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

El artículo 6º de la Constitución establece en su fracción IV: “Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.” En consonancia, la LFAI establece en su artículo 12: “Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.”

Para decirlo distinto: el Congreso de la Unión se encuentra obligado constitucional y legalmente a transparentar toda la información relativa a los recursos que se entregan a las fracciones parlamentarias de ambas cámaras. El *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados* —publicado en el DOF el 6 de abril de 2009— integra también el principio de máxima publicidad en su artículo 44, en consonancia con el ordenamiento constitucional.

Y sin embargo... La discrecionalidad de los gastos del Poder Legislativo es escandalosa legislatura tras legislatura, como lo acabamos de ver y como lo reportan con frecuencia los medios de comunicación.

A nivel reglamentario existen disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados abiertamente violadoras de disposiciones constitucionales. Digamos, por ejemplo, que el texto del artículo 6º constitucional, en su fracción IV, señala también lo siguiente: “Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.”

No obstante, el citado Reglamento en materia de transparencia establece en su artículo décimo la existencia de un órgano rector en materia de transparencia y acceso a la información pública de la Cámara. Tal instancia es la responsable de resolver los recursos de revisión en materia de acceso a la información: “Pero el problema central con dicho Órgano Rector —señala Eréndira Sandoval, investigadora de la UNAM (2010: 182)— es que ni puede ser imparcial, ni

posee el carácter especializado establecido por la Constitución lo cual imposibilita una toma de decisiones conducida de manera objetiva y profesional. Ello es así porque sus integrantes emergen directamente de la Junta de Coordinación Política y ello le da una naturaleza más política que técnica a su actuación. El Presidente de este órgano es simultáneamente el Presidente de la Junta de Coordinación Política, y en el Órgano Rector también participan todos los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara.”

En pocas y llanas palabras, que los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados son juez y parte a la hora de valorar y resolver los recursos de reconsideración en materia de transparencia. La Junta de Coordinación Política está facultada —en contra de la norma constitucional— para determinar excepciones al derecho a la información de manera discrecional, en lugar de un órgano “especializado” e “imparcial”, “con autonomía operativa, de gestión y de decisión”, como señala el texto constitucional.

Al parecer, el *quid* es que la Cámara de Diputados no entra a la esfera de competencia del IFAI. Por lo tanto, la propia Cámara tendría que reglamentar la existencia de ese órgano autónomo o, en su defecto, introducirse a sí misma bajo la órbita del órgano garante del acceso a la información.

Para colmo, la Cámara de Diputados carece de archivos administrativos actualizados y de indicadores de gestión, como mandata la fracción quinta del artículo 6º constitucional: “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.”

El desempeño profesional del trabajo legislativo también se ve afectado por la auto-regulación. El Servicio Profesional de Carrera en el Congreso existe para que los legisladores cuenten con la información y asesoría necesarias para debatir frente a secretarios de Estados y especialistas sobre diversos temas y, en general, para elevar la calidad del trabajo parlamentario.

Ambas cámaras del Congreso de la Unión, empero, norman el servicio profesional, considerando que es: “...un sistema que regula de manera imparcial, clara y transparente el reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y promoción de los cuerpos del servicio de la función legislativa y de la función administrativa-financiera que se integran en rangos y niveles propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de ambas cámaras.”(Sainez Araiza, 2009: 84)

Sin embargo, esa normatividad fue anulada por la LVIII Legislatura (2000-2003), “con el fin de evitar los controles internos para la asignación de puestos administrativos al interior de la Cámara (de Diputados) mediante cuotas partidistas”.(Casar et al., 2010)

Las consecuencias de las fallas en el servicio profesional pasan por una mediana profesionalización y una precaria estabilidad del personal administrativo y de apoyo parlamentario, así como el sometimiento de esa estructura burocrática a los intereses de los grupos parlamentarios.

## 7.5. SANCIONES ESCASAS

En términos generales, la Constitución es parca en cuanto a la enunciación abierta y clara de sanciones. Una de las pocas obligaciones que tienen los legisladores, con sanción prevista constitucionalmente, es la de asistir a las sesiones del Pleno. A la letra, el artículo 64 señala: “Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.”

Desde el año 2003, luego de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se cuenta con un registro público de las asistencias a las sesiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, no hay constancia de que el descuento de dieta por faltas a las sesiones del Pleno ocurra y sea efectivamente aplicada por las autoridades administrativas.

En el artículo 62 constitucional se estipula que los legisladores federales “durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfrute sueldo”; mientras en el 63 se compele a que los legisladores ausentes “concurran dentro de los treinta días siguientes” a la apertura de sesiones, porque en caso contrario se entiende que no aceptan su encargo y se llamará a los suplentes. Se dice, finalmente, que “incurrirán en responsabilidad” quienes habiendo sido electos no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar el cargo en treinta días. También incurrirán en responsabilidad los partidos “que habiendo postulado candidatos”, acuerden que sus legisladores electos “no se presentasen a desempeñar sus funciones”.

Respecto a sanciones administrativas, el artículo 113 constitucional establece: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.”

A nivel secundario, la ausencia de sanciones expresas hacia los diputados también es visible. Por ello, se incumplen con frecuencia funciones reglamentarias básicas, como el trabajo en comisiones. Valga un par de botones de muestra sacados a partir del ejercicio completo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, presentes en el reporte legislativo realizado por *Integralia*, empresa dirigida por Luis Carlos Ugalde, ex presidente del IFE y estudioso del Congreso (2012: 61):

- Solo el 9% de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados publicaron en la Gaceta Parlamentaria su informe final anual en la fecha reglamentaria (primeros diez días de agosto de cada año). Considerando las comisiones que cumplieron con su obligación en fecha posterior a la establecida, el porcentaje apenas sube a 31%.
- Las comisiones no se reúnen siquiera el mínimo previsto reglamentariamente: una vez al mes. En promedio se reunieron 19 veces en tres años, pero el número mínimo es de 36 a lo largo de los tres años de ejercicio.

## 7.6. JUICIOS DE DESAFUERO Y POLÍTICO

Los juicios político y de desafuero son polémicos, impactantes e infrecuentes. De hecho, se cuentan con los dedos de la mano. Valga un breve repaso, cortesía de *El Universal*, de los *desaforados* en la historia moderna del país (Redacción, 2010):

- 1) *Jorge Díaz Serrano*. En julio de 1983, al entonces senador y exdirector de Pemex un sexenio antes le fue retirado su fuero constitucional para enfrentar acusaciones por presunta corrupción en la compra de buques para la paraestatal. El juicio de procedencia fue casi de inmediato y el prominente político fue enjuiciado y privado de su libertad bajo la sospecha de haber sido objeto de una venganza política del presidente Miguel de la Madrid;
- 2) *René Bejarano*. El 4 de noviembre de 2004, una mayoría en la Cámara de Diputados aprobó el desafuero contra el actor principal de los llamados *video-escándalos*. El entonces líder del PRD en la Asamblea legislativa enfrentó la cárcel, pero fue exonerado al no acreditarse que fuera promotor de conductas ilícitas; y
- 3) *Andrés Manuel López Obrador*. El más polémico y de mayor rispidez proceso de desafuero fue el del entonces jefe de gobierno capitalino acusado de desacatar una sentencia judicial en torno al predio El Encino. El 7 de abril de 2005, el Congreso de la Unión aprobó el juicio de procedencia por lo que el mandatario capitalino fue despojado de su cargo; sin embargo, el desgaste que causó al gobierno federal fue tal que el propio Vicente Fox anunció en mensaje nacional que su gobierno se desistía de proceder penalmente contra el aspirante puntero en la carrera presidencial, lo que ocasionó la renuncia del procurador general de la República y la restitución a López Obrador de su encargo. El tabasqueño pidió licencia tiempo después para contender en las elecciones de 2006.

Otros pocos casos son renombrados por quedarse en los pasillos legislativos:

- 4) *Óscar Espinosa Villarreal*. En vísperas del proceso electoral de 2000, el gobierno del Distrito Federal solicitó a la Cámara de Diputados el desafuero como secretario de Estado del entonces titular de Turismo, acusado de peculado y desvío de fondos cuando fue regente de la ciudad. El desafuero no prosperó porque Espinosa Villarreal renunció para escapar hacia Centroamérica donde obtuvo un amparo para enfrentar el juicio en libertad, el que finalmente ganó.
- 5) *Fernando Espino Arévalo*. En 2002, siendo legislador priísta, el dirigente de los trabajadores del Metro fue acusado por la procuraduría capitalina de ser el autor de una serie de paros e interrupción de servicio en ese sistema de transporte; el juicio de procedencia nunca prosperó y el dirigente obtuvo con el tiempo otros cargos de elección popular, incluso bajo las siglas de otros partidos.
- 6) *Carlos Romero Deschamps, Ricardo Aldana y Jesús Olvera*. Obtuvieron resoluciones favorables en tribunales y la entonces mayoría priísta en ambas cámaras el Congreso de la Unión logró frenar el proceso de desafuero contra los dirigentes del sindicato petrolero quienes fueron señalados en 2001 como los principales autores del “Pemexgate”; es decir, de desviar 500 millones de pesos de recursos públicos asignados al gremio para la campaña presidencial del PRI en 2000. (Redacción, 2010).

Aunque en la Constitución no se hallan plazos para el desahogo de los juicios político y de procedencia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que las denuncias de juicio político deben resolverse en un término de 30 días hábiles, sin embargo la subcomisión de examen previo de la Cámara suele administrar sus tiempos en forma discrecional.

No menos sobresaliente es que las demandas de juicio político suelen utilizarse como elementos de presión y denuncia pública. En septiembre de 2012, por ejemplo, la bancada en la Cámara de Diputados de Movimiento Ciudadano formalizó su solicitud de juicio político contra los nueve consejeros del IFE, acusándolos de haber actuado en forma “omisa” durante la elección presidencial al “ignorar” las violaciones a la ley electoral por parte del PRI y su candidato. (Redacción, 2012d)

Dado que el cálculo político se impone al criterio jurídico sin que, al final, modifique la acción de la justicia, de ninguna manera extraña que muchas sean las demandas de juicio político y de procedencia, pero que se desahoguen pocas y se concluyan todavía menos.

#### CUADRO 26. JUICIOS POLÍTICOS Y DECLARACIONES DE PROCEDENCIA

LIX Legislatura de la Cámara de Diputados 2003-2006



Juicios políticos	
123	Recibidos y ratificados (93 resueltos) (30 pendientes de resolver)
6	Presentados y no ratificados
Declaraciones de procedencia	
16	Solicitudes recibidas y ratificadas (2 resueltas) (12 pendientes de resolver)
2	Presentados y no ratificados

### LX Legislatura de la Cámara de Diputados 2006-2009

Juicios políticos	
128	Recibidos y ratificados (todos pendientes de ser resueltos por la subcomisión de examen previo)
6	Presentados y no ratificados
Declaraciones de procedencia	
10	Solicitudes recibidas y ratificadas (todas pendientes de ser resueltas por la Sección Instructora)
6	Presentados y no ratificados

### LXI Legislatura de la Cámara de Diputados 2009-2012\*

Juicios políticos	
35	Recibidos y ratificados (todos pendientes de ser resueltos por la subcomisión de examen previo)
2	Presentados y no ratificados
Declaraciones de procedencia	
8	Solicitudes recibidas y ratificadas (todas pendientes de ser resueltas por la Sección Instructora)

\*Únicamente falta de registrar el juicio de procedencia establecido en contra de Julio César Godoy Toscano. Fuente: LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Numeralia relativa a solicitudes de juicios políticos y declaraciones de procedencia*, <<http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/numeralia.pdf>>

El cuadro anterior es elocuente, aunque no consigna la conclusión del desafuero del diputado Julio César Godoy Toscano. Como parte de nuestra labor de observación de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados nos toca, precisamente, describir y analizar ese caso.

#### 7.7. GODOY: ¿EL NARCO EN LA LEGISLATURA?

Se le acusaba de ser nada más y nada menos que el primero de los *narco-diputados* en la historia del país —al menos el primero plenamente señalado como tal por las autoridades competentes.

Aunque ganó la elección en el primer distrito de Michoacán, una suspensión de sus derechos políticos le impidió a Godoy Toscano tomar protesta del cargo en septiembre de ese año, al arranque de la LXI Legislatura.

Meses después —el 23 de septiembre de 2010, para ser exactos—, con una orden de aprehensión en su contra dictada por un juez federal por supuestos nexos con el Cártel de *La Familia Michoacán*; pero, por otro lado, con un amparo de otro juez a favor de sus derechos políticos, el michoacano tomó protesta como diputado por el PRD.

El medio hermano del gobernador de Michoacán, Leonel Godoy, y la pieza más emblemática del proceso contra funcionarios de ese estado por presuntos nexos con el narcotráfico, el llamado “michoacanazo”, burló el cerco montado por 120 elementos de la Policía Federal, ingresó al Palacio Legislativo de San Lázaro, rindió protesta y se hizo del *fuero*.

El enredo en la Cámara fue monumental. En primer lugar, por lo complejo e intrincado de la administración de justicia en nuestro país. Godoy Toscano, de acuerdo con la PGR, tenía una orden de aprehensión emitida por un juez por los delitos de delincuencia organizada y contra la salud. Pero, según informó el entonces presidente de la Mesa Directiva, Jorge Carlos Ramírez Marín, la notificación del juez primero de distrito con sede en Michoacán tenía dos alcances: negar la suspensión definitiva de la orden de aprehensión dictada en contra de Godoy por cinco jueces de distrito en la entidad y otorgar la suspensión definitiva en lo que toca a la suspensión de sus derechos políticos.

La resolución del juez radicado en Michoacán, empero, no era fácil de entender. El mismo presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados abrió la posibilidad de interponer una queja ante el Consejo de la Judicatura Federal “por la actuación del juez, por el probable exceso en el ejercicio de sus atribuciones.”(Méndez & Garduño, 2010)

Más allá de lo legal, gravitaba una enorme desconfianza pública hacia el gobierno de Felipe Calderón, en buena medida por el fiasco en las consignaciones ministeriales sobre el *michoacanazo*. En mayo de 2009, como se recuerda, 34 funcionarios, entre alcaldes, mandos policiacos y funcionarios del gobierno de Michoacán fueron detenidos por presuntos vínculos con el narco, aunque las acusaciones fueron rechazadas por diferentes jueces. En síntesis, que la PGR no pudo mantener a ninguno de los funcionarios acusados en la cárcel. Todos salieron libres al cabo del desahogo de sus procesos penales en las instancias del poder judicial.

Pero la toma de posesión de Godoy evidenció el *fuero* como un blindaje contra la aplicación de las leyes. Sobre el flamante diputado pesaba una orden de aprehensión, pero con su toma de protesta adquirió protección política contra cualquier resolución judicial.

En su papel, poco después la PGR preparó la solicitud del juicio de procedencia. La Sección Instructora de la Cámara de Diputados hizo el estudio y presentó su dictamen. Finalmente, con 384 votos a favor, dos en contra y 21 abstenciones, el pleno de la Cámara de Diputados, convertido en Jurado de Procedencia, determinó el 14 de diciembre de 2010 separar del cargo y retirar el fuero constitucional al diputado Julio César Godoy Toscano —ausente en su propio juicio—, para que hiciera frente a las acusaciones que le formulaba la PGR.

El michoacano se convertía, pues, en el quinto *desaforado* en la historia moderna de México, después del senador Jorge Díaz Serrano en 1983, el diputado federal Manuel Muñoz Rocha en 1994, el asambleísta René Bejarano en 2004 y Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, en 2005.

¿Fuero igual a impunidad? Así al menos lo estiman muchos ciudadanos, analistas y observadores. *¡Fuera el fuero!* La visión prevaleciente la decanta un periodista: “Hablar del fuero constitucional es hablar del abuso que en su nombre han cometido tantos servidores públicos, quienes abrazados a la seguridad de saber que mientras están dentro de la lista de servidores públicos, no podría nadie acusarlos de algo —ni siquiera con la intención de llevarlos al Torito—, o aún si alguien así lo hiciere, de todos modos no pasaría absolutamente nada.” (Sierra, 2013)

Los *abusos* de la figura son indudables. En un plano más general, habría que concluir que la dimensión de controles internos-asignados muestra deficiencias importantes, no logra encauzar comportamientos responsables del órgano parlamentario hacia el ciudadano-elector e incluso asoma como una especie de “dique” para el ejercicio de la transparencia, para el buen manejo de los recursos y para la intervención en la Legislatura de otras agencias de control, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

La existencia de pautas de transparencia y acceso a la información es clara: Diario de los debates, comunicados, versiones estenográficas de las discusiones en el Pleno... Pero espacios legislativos de trascendencia (como las comisiones y los grupos parlamentarios) se manejan de manera discrecional y opaca, lo mismo en materia de recursos financieros que en materia logística y de trabajo (como reuniones y debates al interior). Ni la normatividad interna —ley orgánica, reglamentos, acuerdos— ni la normatividad externa contienen sanciones aplicables y lo suficiente inhibitorias de conductas democráticamente reprobables. Las instituciones de control asignado, como el IFAI y la ASF, no pueden ni tienen facultades para vigilar con efectividad al Legislativo.

## CONCLUSIONES FINALES

*Sócrates dijo: Ánimo, pues, amigo mío; responde a mis preguntas, según tu propio juicio, sin inquietarte si es Critias o Sócrates el que lleva la mejor parte; aplica todo tu espíritu al objeto que nos ocupa, y que sea una sola cosa la que te preocupe: la conclusión a que nos conducirán nuestros razonamientos.*

PLATÓN;  
En “Carmides o de la templanza”.

En este apartado, cierre de este estudio, se decantan sistemáticamente los pros y contras de las distintas dimensiones de la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados. Acto seguido, se realiza una interpretación general de la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados. Finalmente, se vislumbra el horizonte y se delinear las principales limitaciones de la investigación.

### DIMENSIÓN ELECTORAL

La contienda comicial para renovar la Legislatura fue real y verificable. A pesar de que las *ofertas* de campaña son vagas, el elector tuvo ante sí opciones partidistas diferenciadas. Quizá con muchos *bemoles*, pero el proceso electoral federal 2008-2009 cumplió su objetivo esencial: la reconfiguración del poder público, la integración de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El entramado institucional para la integración y renovación del Poder Legislativo mexicano —señaladamente su Cámara de Diputados— es de carácter marcadamente partidario. La influencia partidaria en el Congreso es una parte ineludible de la representación. Pero las cúpulas de los partidos políticos nacionales tienen un enorme control hacia los legisladores que están en funciones en el Congreso de la Unión y hacia aquellos que aspiran a una curul. En primer lugar, porque la designación de candidaturas para el proceso electoral federal 2008-2009 fue altamente centralizada, provocando no solo una merma democrática al no considerar a las bases militantes y órganos *intermedios* sino que, en ocasiones, se cometen arbitrariedades en las designaciones, particularmente en espacios de representación proporcional.

Los partidos son *males necesarios* o *bienes indispensables* —como se quiera ver— en la Legislatura. Pero los mexicanos, al menos los tres partidos definitorios del sistema mexicano —PRI, PAN y PRD— coincidieron en centralizar las decisiones sobre las candidaturas legislativas —uninominales y plurinominales— para la jornada electoral del 5 de julio de 2009.

Ciertamente, la determinación del método de elección de sus candidatos constituye una prerrogativa exclusiva de cada uno de los partidos. Tanto el IFE como el TEPJF son garantes de que dicho proceso se realice conforme a sus disposiciones estatutarias. Sin embargo, la designación centralizada reduce la democracia interna de los partidos y, desde luego, la mayor intervención ciudadana.

Por otro lado, el ciudadano no puede castigar con el sufragio a sus representantes (en lo individual). Prohibida la reelección legislativa inmediata, la ciudadanía carece del mecanismo directo de sanción hacia el diputado federal. Tiene en sus manos un mecanismo indirecto: el voto, que se traduce en la alternancia o el refrendo de siglas partidistas, en la pérdida o la ganancia de espacios de representación. Así, sin reelección legislativa inmediata, el ciudadano dirige el premio o el castigo hacia los partidos políticos (colectivo).

Las probables consecuencias de la reelección se han estipulado de variadas y distintas formas. Aquí cabe rescatar los principales argumentos del debate, con énfasis en su relación con la rendición de cuentas.

- *El fantasma del despotismo.* En ocasiones, luce como si el temor de los anti-reeleccionistas en el Legislativo se encontrara en otro lado; digamos, en abrir las puertas —políticas y conceptuales— a la eventual reelección del presidente de la República... ¿Miedo infundado? Se trata, ciertamente, de una reticencia producto de una asociación directa entre reelección y despotismo, que marca el sentido democrático de la vida en México.

La discusión sobre la reelección ha ganado terreno, pero el planteamiento mantiene el halo prohibitivo forjado por la proclama maderista, por su implantación como lema oficial del gobierno de la República desde 1920 y por su carácter de *ley de hierro* del régimen posrevolucionario: “Sufragio efectivo, no reelección”.

- *La poca estima social.* Por lo anterior, acaso no extraña que la reelección sucesiva de legisladores sea una medida altamente cuestionada. *Consulta Mitofsky* (enero de 2010) hizo un estudio con la siguiente pregunta: “Algunas personas dicen que los diputados se deben poder reelegir para aprovechar su experiencia y que regresen a pedir el voto a los ciudadanos, otros no están de acuerdo con la reelección porque dicen que no habría oportunidad para nuevos políticos. En su opinión, ¿debe o no debe haber reelección para los diputados?” La respuesta fue clara: 8 de cada 10 entrevistados se pronunciaron por la negativa, justo en los días que se debatía en el Congreso la citada reforma política que, hasta entonces, contemplaba la reelección legislativa inmediata.
- *Surgimiento de cacicazgos legislativos.* Se dice que el restablecimiento de la reelección inmediata puede provocar cacicazgos locales o excesivo control sobre un distrito o una entidad por parte de una *figura fuerte*, al

poder intervenir de manera más directa tanto en la selección de candidatos como en las elecciones constitucionales. Esto provocaría que algunos legisladores tendieran a permanecer *demasiado* tiempo en sus cargos.

De entrada, habría que decir que esos “cacicazgos” ya existen y se deben, en buena medida, a los propios partidos: dirigentes sindicales, dirigentes partidistas, jugadores *patrocinados*... Pero, a final de cuentas, la competencia electoral es un antídoto contra esos fantasmas: si un legislador desea permanecer en su cargo deberá enfrentar el veredicto de las urnas. Asimismo, para volverse a postular tiene que contar con el visto bueno de su dirigencia partidista o ganar un proceso interno de selección: “En todo caso —comenta Fernando Dworak (2003b: 252)— es preferible pagar el costo de tener un puñado de caciques en el Congreso que tener una mayoría aplastante de amateurs en la legislatura, que no se hacen claramente responsables de su conducta porque no enfrentan el juicio ciudadano de las urnas.”

- *Inestabilidad y/o personalismos en las Cámaras.* Con reelección inmediata, un legislador tendería a defender intereses locales o sectoriales sobre los de partido, lo que pudiera traer indisciplina y desdoro de los partidos y sus programas. Es cierto: si el legislador tiene que rendir cuentas ante sus representantes, puede votar en contra del sentido indicado por la dirigencia de su partido cuando los intereses de su distrito choquen con los de sus colores partidistas.

No obstante, la cúpula partidaria seguiría teniendo herramientas clave para la disciplina: la decisión última sobre la re-selección partidaria y los recursos para su eventual campaña de reelección. Por lo demás, aun en el sistema actual la disciplina dista de ser absoluta. Los legisladores definen, en última instancia, el sentido de su voto.

- *Profesionalización legislativa.* La reelección ensancha en forma automática el horizonte temporal de los representantes en el cargo; por ello, puede ser un incentivo para que un político haga carrera parlamentaria. Los legisladores de mayoría podrían optar por especializarse en comisiones relacionadas con los problemas y actividades de su distrito o circunscripción, como sucede en otras latitudes. Mientras que los plurinominales, cuyo escaño se explica fuertemente por la lealtad al partido, se pueden especializar en cargos de liderazgo, otorgándole mayor cohesión política e ideológica a su bancada.

El contraargumento usual es que, en los hechos, existen las carreras parlamentarias. Es cierto: existen integrantes con experiencia previa en las cámaras del Congreso de la Unión: de acuerdo con un estudio elaborado por la Secretaría General de la Cámara de Diputados, 93 diputados de la LXI Legislatura contaban con práctica legislativa —a nivel

federal— al asumir su curul, mientras que en la LXII Legislatura se cuentan 100 en ese supuesto. Por no se trata de una experiencia continúa ni en el mismo espacio. Así, con periodos de tres años y sin reelección inmediata, la mayoría de diputados deben aprender rápidamente, con repercusiones importantes en el trabajo colectivo y la profesionalización legislativa. A decir de Luis Carlos Ugalde, politólogo y ex consejero presidente del IFE: “El proceso de inmersión legislativa probablemente les lleve 8 meses, después seguramente los diputados empezarán a querer cambiar la realidad, sin darse cuenta que tres años antes otros hicieron lo mismo, y van a empezar a descubrir que sus iniciativas ya habían sido presentadas y discutidas. Y cuando ya estén entendiendo la labor (...) muchos de ellos van a pedir licencia para ser alcaldes u otra cosa y entonces el círculo productivo es sumamente estrecho.” (García, 2012)

- *Transformación de la representación política.* Al no existir la reelección inmediata de los legisladores, los partidos —sobre todo sus cúpulas— se constituyen en los *grandes administradores* de las carreras parlamentarias. De restituirse la posibilidad de que un legislador permanezca en su cargo en forma sucesiva, también los electores tendrían incidencia sobre su futuro: “En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con el partido más que con su electorado. Sabe que al terminar su periodo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. De esa forma, se rompe la natural relación representante-representado para establecerse entre representante-partido.” (Carbonell 2000: 108)
- *Acicate para la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.* Cuando los miembros del Congreso no pueden reelegirse consecutivamente, se interrumpe el proceso de evaluación retrospectiva. Los legisladores, al terminar su encargo, no vuelven a sus distritos ni están políticamente interesados en informar a la ciudadanía sobre sus labores para continuar en el puesto.

En la búsqueda de la reelección, los legisladores deberán buscar el voto en sus distritos, con lo que se generaría un incentivo para una mejor y más estrecha relación con la ciudadanía. Al tiempo, el legislador ganaría en autonomía frente a las dirigencias y burocracias partidistas.

No se agotan, pero a la luz de los anteriores elementos parecen mucho mayores los *pros* que los *contras* para la reelección consecutiva de legisladores. Sin ese mecanismo, cada tres años la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad. En consecuencia, el representado no puede pronunciarse en torno a la continuidad o la remoción de su representante y, al tiempo, el legislador no *cultiva* a su electorado una vez que se encuentra en el puesto.

## DIMENSIÓN SOCIAL

Tanto el Congreso como sus integrantes son percibidos por anchas franjas ciudadanas como escasamente legítimos y representativos, como sumamente distantes de los “intereses generales” (lo que quiera que eso signifique), colocados en el sótano de los niveles de confianza y aprecio públicos.

Pero prácticamente todas las reformas o nuevas leyes de trascendencia se encuentran precedidas de un amplio debate, tanto en la opinión pública como en los espacios legislativos (la llamada *Ley Televisa*, aprobada prácticamente sin discusión en marzo de 2006, puede verse como la excepción a la regla). La trascendencia del trabajo legislativo más allá de las paredes de un recinto no ocurre siempre, incluso podría decirse que ocurre en pocas ocasiones y materias. Pero, en ejercicio de la libertad de expresión, los medios de comunicación informan —*a su modo*— sobre lo que asumen trascendente en ambas cámaras. Analistas, observadores y comentaristas pueden posar su atención sobre alguna reforma o nueva ley; quizá algunos escrutadores realicen —y publiquen— encuestas sobre el tópico en cuestión. Al tiempo, grupos de la sociedad civil organizada toman posición y/o buscan acercamiento con los legisladores, cabildean y promueven sus intereses. Otros conglomerados — organizados o no— pueden optar por emprender movilizaciones directas.

La realización legislativa de foros y consultas, seminarios y mesas de debate —donde participan expertos, académicos, periodistas y/o liderazgos sociales— encamina también la toma de decisiones, perfila consensos y disensos, complementa la participación ciudadana.

Los cuerpos legislativos en las democracias contemporáneas trabajan con toda la presión de la *realidad* encima y bajo un fuerte escrutinio público. Las cámaras de nuestro Congreso de la Unión no son la excepción, como hemos visto. Informativamente, el proceso legislativo tiene pocos puntos negros; quizá las comisiones y los grupos parlamentarios pero cualquier observador ciudadano atento puede entender los vericuetos camerales. Como parte de la normalidad democrática, organizaciones de la sociedad civil realizan un *permanente* seguimiento de las labores legislativas federales.

La rendición de cuentas legislativa en su dimensión social se basa, en buena medida, en el empuje de la sociedad organizada, en el compromiso democrático de los medios de comunicación y, en general, en el compromiso democrático de todos. A veces la ciudadanía se muestra impaciente, como queriendo *control directo* sobre los legisladores, algo histórica y conceptualmente negado. Ese *ente* variopinto e inasible que es la sociedad incide en la corrección o elaboración de reformas o nuevas leyes y reglamentos, a través de encuestas, desplegados, posturas públicas, reportajes, columnas, movilizaciones y/o protestas directas en contra de alguna decisión legislativa tomada y/o en formación.



El tratamiento de cualquier punto de acuerdo, nombramiento, ratificación, iniciativa de ley o reforma legal y/o constitucional presentada ante el Congreso de la Unión es diametralmente distinto al del pasado de hegemonía priista. Lo es también el escrutinio ciudadano, la demanda de resultados, las peticiones de información, transparencia y rendición de cuentas hacia los diputados y senadores.

## **BALANCE DE PODERES**

México cuenta con un Poder Supremo dividido en tres soberanos y cabales. En las leyes y en los hechos, la división de poderes abandonó ese extraño mundo de ficción que durante décadas fue diluida por la fuerza del Ejecutivo. La diferencia es mayor y de fondo: una y otra circunstancias describen países diferentes; por un lado, uno donde la voluntad de un hombre sustituye al todo el resto; por el otro, uno donde el presente y futuro se deciden, para bien o para mal, entre muchos otros más.

El derecho de veto es ejercido por el Ejecutivo cuando este lo estima necesario. Por lo demás, la relación negociadora entre Ejecutivo y Legislativo es ineludible. Los sistemas presidencialistas de corte democrático exigen diálogo, negociación y acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Guste o no, las urnas generan una doble legitimidad: tanto el presidente como los legisladores son electos a través del voto popular. Una relación constructiva entre el Ejecutivo y el Legislativo es una necesidad sistémica y una condición política necesaria para generar insumos y respuestas políticas.

Por otro lado, es claro que el Judicial es hoy un poder actuante, con una influencia creciente en el desarrollo del país. Probablemente en el aparato de justicia persisten vicios sumamente conocidos: burocratismo y lentitud en los procesos, corrupción y altos niveles de impunidad... Pero su *cabeza*, la SCJN, cumple a cabalidad su papel como última instancia en la resolución de conflictos de muy diversa naturaleza pero casi siempre de enorme trascendencia para la vida nacional, como árbitro en la tirante relación entre las principales fuerzas políticas y como intérprete y garante último de la legalidad del país, a través de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales. Además, el juicio de amparo está en plena expansión.

Ni duda cabe que la transición hacia la democracia también recuperó al otro poder que estaba a la sombra del Ejecutivo: el Judicial. Son muchos los casos que en los últimos años se han decidido en el Máximo Tribunal, con enorme trascendencia para la sociedad mexicana.

Gracias a los controles entre poderes, la autonomía del poder legislativo — vista aquí a través de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados— es relativa, porque el Judicial y el Ejecutivo pueden controlar las decisiones fundamentales del Legislativo, sus acciones modificadoras o redistributivas de las demás

competencias ordinarias del Estado, a través de nuevas leyes, reformas y/o adiciones a la Constitución General.

### **CONTROLES INTERNOS-ASIGNADOS**

La organización de la Cámara de Diputados mexicana seguramente no difiere mucho de otros órganos similares; se divide en grupos parlamentarios y comisiones para el desahogo del trabajo sustantivo (legislar), tiene una secretaría general (órgano administrativo principal), una junta de coordinación (órgano político colegiado), una mesa directiva (órgano conductor del trabajo legislativo)...

Lo que resulta sumamente llamativo de nuestra Cámara de Diputados es el poder que concentran los coordinadores de los grupos parlamentarios, lo mismo en términos administrativos que políticos, es decir, en la asignación de recursos, el reparto de comisiones y, en general, el desahogo del trabajo legislativo.

El perfil del Congreso es, en buena medida por su organización interna, marcadamente partidario. Así, con el adicional control electoral, de ninguna manera debe extrañar que los líderes parlamentarios sean habitualmente hombres del partido, con una trayectoria política amplia, con experiencia y enorme visibilidad en las faenas político-legislativas.

El gobierno legislativo partidista y centralizado, en combinación con otras reglas del juego, como el entramado electoral, genera altos niveles de disciplina partidaria... Pero no solo eso, también abusos, vicios y discrecionalidades, sobre todo en uso de los recursos y transparencia y acceso a la información.

El Legislativo, uno de los tres poderes de la Unión, toma sus decisiones de manera independiente y soberana, cualidades que proyectan el alcance y las formas de rendir cuentas sobre sus actos de autoridad, tanto a los ciudadanos y como a los otros poderes y entes estatales. Pero el ejercicio de su autonomía reglamentaria deja mucho que desear, tanto que puede asumirse como el flanco más débil de la rendición de cuentas. No es un Congreso todopoderoso porque encuentra límites en la división de poderes, los ejercicios del veto presidencial, los juicios de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, la opinión pública, la protesta social... Pero se auto-impone reglamentos laxos, sin sanciones, incluso sujetos a acuerdos coyunturales. Es visible que, por ejemplo, la Junta de Coordinación Política se brinca, a través de acuerdos, normatividades y reglamentos, mandatos constitucionales en materia de transparencia operativa-administrativa.

La existencia de pautas de transparencia y acceso a la información es clara: Diario de los debates, comunicados, versiones estenográficas de las discusiones en el Pleno... Pero espacios legislativos de trascendencia (como las comisiones y los grupos parlamentarios) se manejan de manera discrecional y opaca, lo mismo en materia de recursos financieros que en materia logística y de trabajo (como reuniones y debates al interior).

Ni la normatividad interna —ley orgánica, reglamentos, acuerdos— ni la normatividad externa contienen sanciones aplicables y lo suficiente inhibitorias de conductas democráticamente reprobables. Las instituciones de control asignado, como el IFAI y la ASF, no pueden ni tienen facultades para vigilar con efectividad al Legislativo. Tan simple y complejo como que el poder Legislativo, el responsable de impulsar obligaciones de transparencia y rendición de cuentas al resto de los órganos de gobierno, es bastante refractario a esas causas.

## **PRESENTE Y FUTURO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO**

El Legislativo, antes asimilado como un *apéndice* del Ejecutivo, es un protagonista central y definitorio en el país. El tratamiento de cualquier punto de acuerdo, nombramiento, ratificación, iniciativa de ley o reforma legal y/o constitucional presentada ante el Congreso de la Unión es diametralmente distinto al del pasado de hegemonía priista. Lo es también el escrutinio ciudadano, la demanda de resultados, las peticiones de información, transparencia y rendición de cuentas hacia los diputados y senadores.

La rendición de cuentas por parte de la Legislatura federal y sus integrantes vive una enorme actualidad como consecuencia del avance democrático en México y lo que eso significa: intensa competencia electoral; reparto pluripartidista del poder público; auténtica división de poderes; creciente escrutinio social sobre el quehacer público y activismo social; multiplicación de organizaciones civiles y especialistas en quehaceres legislativos, transparencia y acceso a la información y desempeño de los representantes del poder público.

No obstante, los legisladores no muestran un verdadero compromiso con la rendición de cuentas. El marco interno da paso a la discrecionalidad legislativa en el manejo de los recursos públicos; existen amplios espacios de opacidad al amparo de acuerdos y reglamentaciones internas; persiste una fiscalización insustancial de las cuentas de la Cámara, realizada por un órgano dependiente, que es prácticamente juez y parte.

En el mejor de los casos, ni la Cámara ni sus integrantes lucen proactivos en el empuje de la transparencia y la rendición de cuentas, que viene más bien de periodistas, organizaciones civiles, miembros de la academia, entre otros. Pero su eficacia se encuentra limitada porque son actores que investigan y develan los usos del poder pero que no integran averiguaciones, consignaciones o sentencias legales. En ejercicio de libertades y derechos políticos, muchos son los actores de la transparencia y la rendición de cuentas en el Congreso. Sin embargo, pocos son los facultados legalmente para investigar, fiscalizar y, eventualmente, sancionar las desviaciones en el ejercicio de la representación política.

La rendición de cuentas en el Congreso podría mejorar con diversos cambios político-institucionales. En esta coyuntura, a casi seis meses del

arranque del sexenio de Enrique Peña Nieto, algunos de ellos se encuentran en vías de implementación:

- *El juicio de amparo.* La nueva Ley de Amparo fue apenas publicada en el DOF el pasado 3 de abril, por el presidente Enrique Peña Nieto. Todo indica que esta herramienta jurídica cobrará una mayor trascendencia, no solo en lo que hace al control de las decisiones legislativas sino para el trabajo cotidiano en tribunales, para la dinámica en derechos humanos y, en general, para la vida pública.
- *La eliminación del fuero a los servidores públicos.* El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó —en su sesión del martes 5 de marzo de 2013—, una minuta con reforma a los artículos 61, 111, 112 y 114 de la Constitución mexicana que, entre otras cosas, elimina la necesidad del juicio de procedencia para los funcionarios sometidos a proceso penal.

No fue un proceso legislativo sencillo. La minuta fue enviada por el Senado a la Cámara de Diputados —para su revisión— desde hace 15 meses; es decir, es una empresa *heredada* de la anterior Legislatura. Luego de las modificaciones realizadas por la revisora, el Senado debe hacer lo propio y, hasta luego entonces, se podrá remitir a los congresos estatales para sus efectos constitucionales.

- *Las candidaturas “independientes” y la consulta “popular”,* que ya fueron aprobadas a nivel constitucional y requieren su *aterrizaje* en la legislación secundaria. Ambas disposiciones significan, al menos nominalmente, un mayor acercamiento entre la ciudadanía y el Congreso.
- *La reforma en materia de transparencia.* El pasado 19 de diciembre de 2012 el Senado de la República aprobó, por unanimidad, una iniciativa que reforma y adiciona 11 artículos de la Constitución Política y que espera su aprobación en la Cámara de Diputados. Entre otras cosas, en la minuta se consideran la autonomía constitucional del IFAI, así como la definitividad de sus resoluciones y la ampliación de los sujetos obligados en la materia, incluido el propio Poder Legislativo.<sup>25</sup> Si la reforma en comento es aprobada en sus términos, el Legislativo deberá emprender una

25 .A la letra, el nuevo artículo 6°, en su apartado A, fracción I, señala: “I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.” (LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2012)

transformación interna en materia de transparencia y acceso a la información.

En síntesis, que varios cambios no menores están a la vista en lo relativo a la rendición de cuentas en el Congreso de la Unión. Enhorabuena: en los pasillos legislativos se juega buena parte del presente y futuro del país. Además salta a la vista que, en buena medida como parte de los influjos del *Pacto por México* —ese *sui generis* acuerdo político signado entre el Ejecutivo Federal y los principales partidos políticos—, ambas cámaras federales viven un momento particularmente activo y boyante.

Pero no habría que perder de vista la propia transformación del Congreso. Amén de las reformas en curso, otras modificaciones para mejorar la rendición de cuentas en el Congreso hacia la ciudadanía están a la vista: la reelección legislativa inmediata —en el *Pacto* se establece, como Compromiso 94, “analizar reelección de legisladores”—; mayores dosis de democracia partidista en lo relativo a la nominación y designación de las candidaturas; observancia y establecimiento de estándares de gestión legislativa; consonancia entre la normatividad interna y los estándares establecidos en el segundo párrafo del artículo 6º constitucional sobre transparencia y acceso a la población; mayores atributos para la ASF.

Ojalá que, más temprano que tarde, los legisladores mexicanos comprendan que deben ser los primeros en mostrar un compromiso verdadero con la cultura de la legalidad, con prácticas de transparencia y rendición de cuentas, con el fortalecimiento del régimen democrático.

Finalmente, cabe apuntar que este estudio tiene como limitante el abordaje de un solo caso de estudio, el de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2009-2012). Con el ánimo de obtener resultados más acabados y sólidos, convendría ampliar el periodo de análisis en futuras investigaciones. Considerando las diferencias, también podría resultar interesante que, en algún momento, se abordará lo que sucede en materia de rendición de cuentas legislativa en el ámbito federal *vis a vis* el ámbito estatal, mediante el estudio de algunos casos particulares.

## MATERIAL DOCUMENTAL CONSULTADO

- Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Ackerman, J. (2008). Introducción. In J. Ackerman (Ed.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI editores.
- ADNPolítico. (2012, February 7). Íntegro: Carta de renuncia de Sergio García Ramírez al IFE. *Adnpolitico.com*. México. Retrieved from <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/02/07/integro-carta-de-renuncia-de-sergio-garcia-ramirez-al-ife>
- Aguayo, S. (2012, March 14). En la novena época. *Reforma*, p. 13. México. Retrieved from <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/649/1297133/>
- Alcocer, J. (2010, April 13). ¿Qué queremos? *Reforma*, p. 10. México.
- Alcocer, J. (2012, September 24). "Iniciativitis." *Reforma*, p. 10. México.
- Alemán, R. (2011, November). Renuncia aspirante a consejero electoral. *La Otra Opinión*. México.
- Aparicio Castillo, F. J. (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Aranda, J. (2008, January 18). Presentan ante la Corte una acción de inconstitucionalidad contra gasolinazo. *La Jornada*. México. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/18/index.php?section=politica&article=010n1pol>
- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. *New York, United Nations*, (August).
- Arteaga Nava, E. (1999). *Derecho Constitucional*. México: Oxford.
- Arvizú, J. (2011, June 8). Expertos llaman a no criminalizar protestas. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186039.html>
- Asociación Mexicana de Derecho a la Información. (2013, March). Reforma a telecomunicaciones debe mantener avances. México.
- Astudillo, C. (2012). Una reforma electoral a favor del ciudadano. *Este País*, mayo(253).
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados. In *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Avendaño, O. (2008). De la autonomía del mandato a la rendición de cuentas. Un alcance conceptual a los mecanismos de la representación democrática. *Revista de Sociología-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile*, (22), 93–116.

- Aziz Nassif, A. (2003, June). Acceso a la información gubernamental, nuevo derecho de la ciudadanía. *El Universal*. México.
- Aziz Nassif, A. (2009, October 6). ¿Quién representa a los ciudadanos? *El Universal*, p. A15. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/45870.html>
- Ballinas, V. (2013, January 15). La ley de víctimas, bastante malita; hay que hacer otra, dice Soberanes. *La Jornada*, p. 5. México.
- Becerra, R., & Cejudo, G. (2011). La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas. In M. Merino, S. Lopez Ayllón, & L. Morales (Eds.), *Hacia una política de rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Béjar, L. (2001). La (re) institucionalización del Poder Legislativo en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 63(3, julio-septiembre), 99–133.
- Béjar, L. (2004). *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México: Gernika-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Béjar, L. (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México: Ediciones Gernika.
- Berlín Valenzuela, F. (2006). *Derecho parlamentario* (Sexta reim.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia* (Vol. 2ª edición). México: Planeta.
- Bolaños, Á. (2009, September 26). Enfermizo distanciamiento entre el poder y las mayorías: Narro. *La Jornada*, p. 3. México.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967. doi:10.1080/01402382.2010.486119
- Bradbury, J. (1996). Accountability. In I. McLean & A. MacMillian (Eds.), *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Burke, E. (1984). Discurso a los electores de Bristol. In *Textos Políticos* (1a. Reimpr.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Texto vigente. Última reforma 08-06-2012 (2002). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Reglamento de la Cámara de Diputados (2010). México: Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2012a). *Informes de actividades de diputados de la LXI Legislatura*. México.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2012b). *Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo*. México.

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2012c, September). Comunicación oficial de la Cámara de Senadores, con la que remite solicitud de Luisa María Calderón Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PAN, para que se dictamine la minuta con proyecto de decreto que adiciona la fracción XXIX Q al artículo 73 de la Con. *Gaceta Parlamentaria*. México.
- Camp, R. (1999). La democracia vista a través de México. *Este País, abril*(100). Retrieved from [http://estepais.com/inicio/historicos/100/1\\_prop\\_democracia.pdf](http://estepais.com/inicio/historicos/100/1_prop_democracia.pdf)
- Cansino, C. (2004). *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cansino, C., & Sermeño, Á. (1994, September). El desafío democrático. *Enfoque (suplemento de Reforma)*. México.
- Carbonell, J. (2002). *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Carbonell, M. (2000). Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México. In *La Cámara de Diputados en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carbonell, M. (2012, July 26). ¿Qué cambia con la reforma política? *El Universal*, p. A15. México.
- Cárdenas, C. (1990). *Nace una esperanza*. México: Nuestro Tiempo.
- Carey, J. (2009). Legislative voting and accountability. *Americas, The*, (July).
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carpizo, J. (1993). Veto presidencial. In *Diccionario jurídico mexicano* (México.). Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Carrillo Flórez, F. (2006). Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real. In *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casar, M. A. (1997). El Congreso en 97 y ¿un gobierno dividido. *Nexos, mayo*(229).
- Casar, M. A. (1999). Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México. *Política Y Gobierno, VI*(1. Primer semestre).
- Casar, M. A. (2011a). ¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados? *Serie El Uso Y Abuso de Los Recursos Públicos. Cuaderno de Debate. Centro de Investigación Y Docencia Económicas, septiembre*(8). Retrieved from [http://www.cide.edu/cuadernos\\_debate/Camara\\_Diputados\\_MA\\_AMPARO\\_CASAR.pdf](http://www.cide.edu/cuadernos_debate/Camara_Diputados_MA_AMPARO_CASAR.pdf)
- Casar, M. A. (2011b, September 15). Gobierno de coalición: la tercera vía. *Reforma*, p. 9. México.
- Casar, M. A., Marván, I., & Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el poder legislativo. In M. Merino, S. López Ayllón, & G. Cejudo (Eds.), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México* (pp. 331–405). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Centro de Investigación y Docencia Económicas.



- Casar, M. A., & Raphael, R. (1998). Las elecciones de 1998: la distribución del poder en México. *Nexos*, julio(247).
- Castoriadis, C. (1988). *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*. Barcelona: Gedisa.
- Castro y Castro, J. (1979). *El sistema de derecho de amparo*. México: Porrúa.
- Cejudo Ramírez, G. M. (2005). Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México. In *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2013). *Programa de atención a víctimas del delito*. México.
- Comunicación social-LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. (2012, October). Publica Mesa Directiva procedimientos para registro de cabilderos y las actividades que desarrollarán. *Nota Núm. 356*. México.
- Consulta Mitofsky. (2010). *Reelección de diputados. Medida poco popular. Enero 2010*. México.
- Córdova, A. (1989). *La formación del poder político en México*. México: Editorial Era.
- Córdova Vianello, L. (2011). Partidos políticos y representación política. In H. Sánchez Gudiño & G. Farrera Bravo (Eds.), *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*. México: Cámara de Diputados-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, M. (2009, September 7). Pretende el CEESP revolucionar el gasto público. *Desde El Piso de Remates-El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/79894.html>
- Cosío Villegas, D. (1974). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- Cossío Díaz, J. R. (2011, May 31). Una nueva y necesaria ley de amparo. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/53058.html>
- Cotta, M. (1982). Parlamento. In N. Bobbio & N. Matteucci (Eds.), *Diccionario de política L-Z*. México: Siglo XXI editores.
- Cotta, M. (1986). Parlamentos y representación. In G. Pasquino & E. Al. (Eds.), *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza editorial.
- Cox, G., & McCubbins, M. (2005). Procedural Cartel Theory Cambridge, Cambridge University Press, 2005. In *Setting the Agenda. Responsible party government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crespo, J. A. (1999). *Fronteras democráticas de México. Retos peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.
- Crespo, J. A. (2008, October 15). La irracional elección intermedia. *Excélsior*. México.

- Crisp, B., Escobar, M., Jones, B., Jones, M., & Taylor-Robinson, M. (2004). Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 66(3-Aug.), 823–846.
- Day, P., & Klein, R. (1987). *Accountabilities: five public services* (p. 249). London: Tavistock Publications.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Dubnick, M. J. (2007a). Pathologies of Governance Reform: Promises, Pervasions and Perversions in the Age of Accountability. *PA Times- American Society for Public Administration*, (October).
- Dubnick, M. J. (2007b). Situating Accountability : Seeking Salvation for the Core Concept of Modern Governance. *Work*, 1–38.
- Dunn, D. D. (1999). Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility. In B. Manin, A. Przeworski, & S. Stokes (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworak, F. (2003a). ¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México. In *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Dworak, F. (2003b). La limitación del mandato legislativo: Una perspectiva comparada. In *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Escalante, F. (1994). Orígenes y establecimiento del Congreso Mexicano. In *El Congreso Mexicano*. México: H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Fernández Christlieb, P., & Rodríguez Araujo, O. (1986). *Elecciones y partidos en México*. México: El Caballito.
- Fernández Menéndez, J. (2010, April 30). La parálisis del sistema. *Razones-Excelsior*, p. 14. México.
- Fuentes Berain, R., & Juárez Gámiz, J. (2008). *Medios e Interés Público*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Gamboa Montejano, C. (2011). *Análisis de la figura del veto*. México: LXI Legislatura de la Cámara de Diputados-Dirección general de servicios de documentación, información y análisis.
- García, I. (2012, September 18). Sin reelección, 100 diputados se eternizan en el Congreso. *Adnpoliticocom*. México. Retrieved from <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/09/16/100-diputados-reelectos-suman-520-anos-legislando>

- García Moreno, R. (1990). El Poder Ejecutivo en la Constitución de Cadiz. In *Anuario Jurídico XVII* (pp. 97–114). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Garduño, K. (2009, January 22). Acotan democracia. *Enfoque (suplemento de Reforma)*, p. 5. México.
- González Casanova, P. (1979). *La democracia en México*. México: Editorial Era.
- González Casanova, P., & Cadena Roa, J. (1989). *Primer informe sobre la democracia: México 1988*. México: Siglo XXI.
- González de Alba, L. (2009, April). Contra el agandaye. *Nexos, Núm. 376*, 14.
- Granados Chapa, M. Á. (2003, November 17). Justicia transparente. *Reforma, Plaza Pública*, p. 19. México.
- Granados Chapa, M. Á. (2004, August). Política en la calle. *Reforma, Plaza Pública*. México.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (1993). El Partido Revolucionario Institucional I. Un repaso histórico. *Carta de Política Mexicana, 7 may(54)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (1996). Reforma electoral 1996. Un paso adelante. *Carta de Política Mexicana, 16 ago(140)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2001). Poder Judicial. Un nuevo actor político. *Carta de Política Mexicana, 22 juni(268)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2007). Reforma electoral (I) Una nueva relación medios-dinero-poder. *Lectura Política, 19 sept(422)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2009a). 5 de julio, el retorno del partidazo. *Lectura Política, 8 jul(512)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2009b). Comisiones. La división del trabajo legislativo. *Lectura Política, 7 oct(525)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2009c). LXI Legislatura: grupos, coordinadores, prioridades. *Lectura Política, 26 ago(519)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2009d). Rumbo al 5 de julio. El agandalle de las candidaturas. *Lectura Política, 28 ene(489)*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2013). Ley de Víctimas: el fiasco de las buenas intenciones... *Lectura Política, 23 ene(689)*.
- Guerrero, C. (2009a, January 14). Enfrenta a panistas “palomeo” del CEN. *Reforma*, p. 5. México.
- Guerrero, C. (2009b, August 18). Será Rojas coordinador de priistas. *Reforma*. México. Retrieved from <http://www.reforma.com/nacional/articulo/513/1025641/default.asp?PlazaConsulta=reforma&DirCobertura=&TipoCob=0>

- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1994). *El federalista* (7a. Reimpr.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, E., & Salazar, C. (2012, October 27). Bloquea Cámara su transparencia. *Reforma*, p. 1. México. Retrieved from <http://www.reforma.com/congreso/articulo/677/1352854/>
- Hernández, R. (1994). Relaciones del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial. In *El Congreso Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados.
- Heródoto. (2000). *Historia. Libros III-IV*. Madrid: Gredos.
- Huerta Ochoa, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político* (3ª ed.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Ibarra, M., & Guerrero, C. (2012, March 22). Avala Senado Ley de Víctimas. *Reforma*, p. 7. México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. (2011). Entrevista con el Dr. John M. Ackerman. In *Actualidad Jurídica. Marco Jurídico de la Transición Democrática en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Instituto Federal Electoral. (2009). *Sistema de consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009*. México.
- Integralia. (2012). *Reporte Legislativo Número Tres. LXI Legislatura (2009 – 2012)*. México.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Jiménez, H. (2009, March 30). Encerrona priista busca definir plurinominales. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/notas/587665.html>
- Krauze, E. (1997). *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets Editores.
- Lawrence, T. B. (2008). Power, institutions and organizations. In Greenwood, R & E. Al. (Eds.), *Sage handbook of organizational institutionalism*. Londres: Sage.
- Linz, J. (2003). Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias. In R. Del Águila & E. Al. (Eds.), *La democracia en sus textos* (pp. 225–266). Madrid: Alianza Editorial.
- Loeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López Ayllón, S., Merino, M., & Morales, L. (2011). Hacia una política de rendición de cuentas en México (Vol. 1). México: Editorial Color. Retrieved from [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/RRC\\_imprensa.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RRC_imprensa.pdf)
- López Gallo, M. (1989). *El Elegido*. México: El Caballito.

- LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. (2012). Minuta con Proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, número 367(21 de diciembre).
- Mainwaring, S. (2003). Introduction : Democratic Accountability in Latin America \*. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization.
- Maltzman, F. (1997). *Competing Principals. Commitments, Parties and the Organization of Congress*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Manin, B. (1995). La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. *Revista Sociedad- Universidad de Buenos Aires*. Retrieved from [http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/La democracia de los modernos.doc](http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/La%20democracia%20de%20los%20modernos.doc)
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Introduction. In B. Manin, A. Przeworski, & S. Stokes (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Martínez Sospedra, M. (2010). La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, (23).
- Mascott, M. de los Á. (2003). Parlamento y consolidación de la democracia. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Mashaw, J. L. (2008). Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad. In J. Ackerman (Ed.), *Más allá del acceso a la información: transparencia*, . México: Siglo XXI.
- Melgar, I. (2013, April 9). Universidades preparan ajustes por amparo. *Excélsior*, p. 16. México.
- Méndez, E., & Garduño, R. (2007, April 20). Iniciativa para obligar a diputados a rendir cuentas. *La Jornada*. México. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/20/index.php?section=politica&article=016n2pol>
- Méndez, E., & Garduño, R. (2010, September 24). Rinde protesta Godoy Toscano; "me defenderé personalmente." *La Jornada*, p. 5. México. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/24/politica/005n1pol>
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2011, November 9). La 61 Legislatura: ese grupo ejemplar. *El Universal*, p. A19. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/55581.html>
- Merino, M., & López Ayllón, S. (2010). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. In M. Merino, S. L. Ayllón, & G. Cejudo (Eds.), *La Estructura de la Rención de Cuentas en México* (pp. 1–28). Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Meyer, L. (2000). Prólogo. In I. Gómez Palacio (Ed.), *Procesos electorales*. México: Oxford.
- Meyer, L., & Reyna, J. L. (1989). El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia. In *Los sistemas políticos en América Latina*. México: Universidad de las Naciones Unidas-Siglo XXI editores.
- Millán Ramírez, J. (2001). Los grupos parlamentarios en el Senado. Una omisión constitucional. In D. Valadés & R. Gutiérrez Rivas (Eds.), *Democracia y gobernabilidad* (pp. 269–288). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Retrieved from <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/15.pdf>
- Miranda, J. C. (2009, September 14). “Decepcionante”, la propuesta económica para 2010: CEESP. *La Jornada*, p. 20. México. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/14/economia/020n1eco>
- Mitofsky, C. (2011). *México: confianza en instituciones; baja generalizada. Encuesta nacional en viviendas*. México.
- Monroy, J. (2010, September 2). Inicia Legislatura con reclamo presidencial. *El Economista*. México. Retrieved from <http://eleconomista.com.mx/presidencia/2010/09/03/inicia-legislatura-reclamo-presidencial>
- Monroy, J., & Rosas, T. (2012, July 11). El Congreso rechaza observaciones de FCH. *El Economista*. México. Retrieved from <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/07/11/ley-general-victimas-manos-ejecutivo>
- Monsiváis, C. (2007, September 16). Triunfos y tribulaciones de la cultura jurídica. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38585.html>
- Moreno, A. (2009, May 17). ¿Quién va a votar? *Enfoque (suplemento de Reforma)*, p. 11. México.
- Moreno, A., & Gutiérrez, R. (2009, May 29). Encuesta/Anularía voto 1 de cada 10. *Reforma*. México.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. New York: Palgrave.
- Muñoz Ledo, P. (2007). *La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica*. México: Grijalbo.
- Nacif, B. (2008, October 16). ¿Para qué sirven las intermedias? *Excélsior*. México.
- Navarro, I., & Damián, F. (2013, April 17). Aprueban diputados ley para proteger a víctimas. *Milenio Diario*. México. Retrieved from <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/441f143ff8b275f4ff9127f096dab990>
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Notimex. (2009, September 30). El PRI gana la mayoría de comisiones. *CNN-Expansión*. México. Retrieved from <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/09/30/el-pri-gana-la-mayoria-de-las-comisiones>

- Notimex. (2011, June 7). PRI “congeló” reforma política, acusa Acción Nacional. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/notas/771050.html>
- O’Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11–31.
- Offe, C. (2006). Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations. In I. Shapiro, S. Skworonek, & D. Galvin (Eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. Nueva York: NYU Press.
- Ortiz Massó, M., & et al. (2011). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados para México*. México: Fundar. Retrieved from <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/iltp2012.pdf>
- Ortiz Massó, M., & et al. (2011). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados para México*. México: Fundar.
- Pacheco, R. (2009, June 26). Expertos evalúan con 1.3 transparencia legislativa. *Excélsior*. México. Retrieved from <http://www.exonline.com.mx/XStatic/excelsior/template/content.aspx?se=nota&id=643078>
- Paoli Bolio, F. J. (1998). Sistema mexicano de partidos en los años ochenta. In P. Galeana (Ed.), *El camino de la democracia en México*. México: Segob-Cámara de Diputados-IIJ de la UNAM.
- Paoli Bolio, F. J. (2000). La LVII Legislatura y la transición democrática en México. In F. J. Paoli Bolio (Ed.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. México: Cámara de Diputados.
- Pardinas, J. (2011, October 23). Fuero a la negligencia. *Reforma*, p. 13. México.
- Paz, O. (1978). El ogro filantrópico. *Vuelta*, 21(agosto).
- Pedroza de la Llave, S. (2000). “Poderes Legislativo y Ejecutivo”; . In M. del R. González & S. López Ayllón (Eds.), *Transiciones y diseños institucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Pedroza de la Llave, S., & Concha Cantú, H. (1998). Artículo 70. In Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Ed.), *Constitución Política Mexicana Comentada. Tomo I* (12<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Peschard, J. (2012, September). Hacia un sistema nacional de transparencia. *Reforma*, p. 15. México.
- Pitkin, H. (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Popper, K. (1998). *La lección de este siglo*. Buenos Aires: Grupo Editorial SRL.
- Przeworski, A. (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Puente, K. (2010). Relaciones intercamerales y obstruccionismo Legislativo en México. In R. Espinosa Toledo & J. Weldon (Eds.), *El Congreso de la Democracia*. México: Senado de la República-Mesa Directiva.

- Puente, K. (2011). Tendencias internacionales en la infraestructura ética: transparencia, integridad y rendición de cuentas. In R. Uvalle Berrones (Ed.), *Rumbos de la transparencia en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Quiroz, C. (2012, July 20). Segob interpone controversia constitucional por Ley de Víctimas. *Excelsior*. México. Retrieved from <http://www.excelsior.com.mx/2012/07/20/nacional/849049>
- Raphael, R. (2009, January 19). Épica sin ética. *El Universal*, p. A23. México.
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. (2012). Acerca de la Red. Retrieved from <http://www.redtdt.org.mx/acerca.php>
- Red por la Rendición de Cuentas. (2012). Quiénes somos. Retrieved from <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>
- Redacción. (2010, December 14). Desafueros: un objetivo, diversos desenlaces. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/notas/730259.html>
- Redacción. (2012a, April 19). Diputados aprueban Reforma Política sin reelección legislativa ni revocación de mandato. *Animal Político*. México. Retrieved from <http://www.animalpolitico.com/2012/04/diputados-aprueban-reforma-politica-sin-reeleccion-legislativa/#axzz2sxZks0v1>
- Redacción. (2012b, May 25). La TV usa candidatura de EPN para “tomar” el Congreso. *Sinembargo.com*. México. Retrieved from <http://www.sinembargo.mx/25-05-2012/244763>
- Redacción. (2012c, July 5). Palabra de Calderón no vale nada: Sicilia. *El Economista*. México. Retrieved from <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/07/05/palabra-calderon-no-vale-nada-sicilia>
- Redacción. (2012d, September 20). Diputados formalizan petición de juicio político a consejeros del IFE. *CNN-México*. México. Retrieved from <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/20/diputados-formalizan-peticion-de-juicio-politico-a-consejeros-del-ife>
- Redacción. (2013, January 10). Martí y Wallace advierten de “vacíos y debilidades.” *Milenio Diario*, p. 5. México. Retrieved from [http://dpoderapoder.mx/nuevo/noticia.php?id\\_noticia=53453](http://dpoderapoder.mx/nuevo/noticia.php?id_noticia=53453)
- Reséndiz, F. (2013, January 10). Es un error: Alessio Robles. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/203130.html>
- Reyes Heroles, F. (2010, April 13). ¿No que NO? *Reforma*, p. 10. México.
- Rodríguez, E. (2011, July 6). #ReformaPoliticaYa entra al Senado. *Animal Político*. México. Retrieved from <http://www.animalpolitico.com/2011/07/jreforma-politica-ya/>
- Rodríguez Lapuente, M. (1992). El Estado y el Partido. In *El nuevo Estado mexicano, T. II*. México: Nueva Imagen.
- Rosales Salas, J. (2009, March 8). Plataformas electorales, un México idílico. *Enfoque (suplemento de Reforma)*, p. 12. México.



- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rousseau, J.-J. (2007). *Contrato Social*. Madrid: Espasa Calpe.
- Sánchez, A. (2009, July 18). La cúpula del PRI presume músculo de nueva bancada. *Excélsior*. México.
- Sánchez Cordero, O. (1999). La controversia constitucional. *Jurídica. Anuario Del Departamento de Derecho de La Universidad Iberoamericana*, (29).
- Sánchez de Tagle, G. (2012, August). Caso Ley general de víctimas: el veto presidencial a examen. *El Juego de La Suprema Corte. Blog de La Revista Nexos En Línea*. México.
- Sánchez, E. (2012, January 23). Beatriz Paredes rinde segundo Informe Legislativo. *Excélsior*. México. Retrieved from <http://www.excelsior.com.mx/2012/01/23/nacional/804563>
- Sánchez Escobar, M. (2007). *Fuero constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Retrieved from [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Fuero\\_Constitucional.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Fuero_Constitucional.pdf)
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2010). El principio de transparencia y publicidad parlamentaria. In M. Eraña Sánchez (Ed.), *Los principios parlamentarios*. México: Porrúa-Universidad Olmea.
- Sartori, G. (1991). *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*. México: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1998). *La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos* (2ª ed., Vol. I). Madrid: Alianza.
- Saúl, L. (2011, August 25). Trabajo de diputados, bajo lupa en Curul 501. *El Universal*, p. A4. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188366.html>
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Secretaría de Gobernación. (2008). *Informe Encup 2008*. México. Retrieved from [http://www.opinamexico.org/opinion/ENCUP2008\\_op.pdf](http://www.opinamexico.org/opinion/ENCUP2008_op.pdf)
- Secretaría de Servicios Parlamentarios. (2008). Reforma constitucional en materia electoral (proceso legislativo). *Cuaderno de Apoyo, 02-08(enero)*.
- Senado de la República. Proyecto de Decreto de Reforma Electoral (2007). México: Comisiones Unidas. LX Legislatura.
- Senado de la República. (2012, March). Iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas. México.
- Serrano, M. (1998). El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas. In M. Serrano & V. Bulmer-Thomas (Eds.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Sierra, Y. (2013, March 7). Fuera el fuero. *Excelsior*. México. Retrieved from <http://www.excelsior.com.mx/opinion/yuriria-sierra/2013/03/07/887716>
- Simonnet, C. (2009a, January 16). Frena palomeo narco, dice AN. *Reforma*, p. 6. México.
- Simonnet, C. (2009b, January 18). Extienden a “pluris” palomeo albiazul. *Reforma*, p. 10. México.
- Skinner, Q. (2005). Hobbes on Representation. *European Journal of Philosophy*, 13(2), 155–184. doi:10.1111/j.0966-8373.2005.00226.x
- Soberanes Fernández, J. L. (1993). Fuero constitucional. In *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Staff. (2009a, July 21). Coordina PVEM promotor de Peña. *Reforma*. México.
- Staff. (2009b, September 9). Pegan a consumidores. *Reforma*. México. Retrieved from <http://www.reforma.com/negocios/articulo/517/1032521/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005, October). SENTENCIA, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de La Federación*. México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007, August). SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de La Federación*. México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013, March). Preguntas frecuentes. Controversias constitucionales.
- Tena Ramírez, F. (1964). *Derecho constitucional mexicano* (7<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa.
- Trejo Delarbre, R. (2009). Presentación. In *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?* México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información-Fundación Konrad Adanauer.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. (2011). *Elementos para la construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia y la Democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.
- Valadés, D. (2006). *El control del poder*. México: Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Valdés, L. (2001). *Sistemas electorales y de partidos*. México: Instituto Federal Electoral.
- Velasco Sánchez, E. (2011). Gestión Pública y Rendición de Cuentas : ¿ Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados ? In *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 3*. México: Secretaría de la Función Pública.

- Vergara, R. (2009, January). Del odio al amor... electoral. *Proceso*, Num. 1682, pp. 18–20. México.
- Verge, T. (2007). Representación política y modelos de partidos en España. In J. R. Montero, R. Gunther, & J. Linz (Eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.
- Villamil, J. (2009). PVEM: una franquicia rentable. *Proceso*, (1707).
- Villanueva, E. (2007, September 15). Autorregulación televisiva. *El Universal*. México. Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38581.html>
- Weldon, J. (1997). The Political Sources of Presidentialism in México. In S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Weldon, J. (2003). El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “maximato”: las reformas no-reeleccionistas de 1933. In F. Dworak (Ed.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Woldenberg, J. (2009, April). Un gesto inútil. *Nexos*, Núm. 376, 14–15.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición a la democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Zaldívar Lelo de Larrea, A. (2002). *Hacia una nueva Ley de Amparo* (Serie Doct.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Retrieved from <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=297>.
- Zedillo, E. (1994, December 1). Discurso de toma de posesión. México. Retrieved from [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1994\\_60/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posei\\_n\\_de\\_Ernesto\\_Zedillo\\_Po\\_70.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1994_60/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_de_Ernesto_Zedillo_Po_70.shtml)
- Zermeño, J. (2009, January 25). Atajan nuevas fricciones. *Enfoque (suplemento de Reforma)*, p. 13. México.
- Zovatto, D., & Orozco, J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada. In *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Zuckermann, L. (2013, February 14). Demanda para que los gobiernos paguen sus impuestos. *Excélsior*. México. Retrieved from <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2013/02/14/884221>