



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EXPERIENCIA COMO INVESTIGADOR EN LA
ELABORACIÓN DEL REPORTE LEGISLATIVO DE
INTEGRALIA CONSULTORES**

INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN –
COMUNICACIÓN POLÍTICA**

**PRESENTA:
JUAN MANUEL UREIRO CUETO**

**DIRECTORA
DRA. ERIKA GARCÍA MÉNDEZ**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 1 DE MARZO DE
2022**



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.

Para mi madre Carmen y mis hermanos Raúl, Carlos, José y Pita.

Y para mi padre.

Índice

Introducción.....	1
1. Comunicación política y rendición de cuentas	2
1.1 La comunicación política	3
1.2. El concepto de rendición de cuentas	5
1.3. Los orígenes de la rendición de cuentas	9
1.4. La rendición de cuentas en México.....	11
2. Organización y funcionamiento del Congreso federal mexicano	15
2.1. Orígenes del Poder Legislativo.....	16
2.2 Las funciones parlamentarias del Congreso mexicano	17
2.3 Las facultades exclusivas de las cámaras.....	22
2.4 Requisitos para ser legislador federal.....	23
2.5 Los tiempos de los trabajos legislativos	24
3. Actividades realizadas para el <i>Reporte Legislativo</i> de Integralia Consultores.....	27
3.1 Indicadores clave	29
3.1.1 Integración de las cámaras legislativas.....	29
3.1.2 Representación política de las mujeres en el Congreso de la Unión.....	32
3.1.3 Los grupos parlamentarios.....	34
3.1.4 Los legisladores en lo individual	38
3.1.5 Iniciativas presentadas.....	42
3.2 Funcionamiento del sistema de comisiones.....	47
3.2.1 Tipos de comisiones	48
3.2.2 Desempeño de las comisiones ordinarias	53
3.3 Transparencia presupuestaria.....	58
3.3.1 Presupuesto del Congreso de la Unión.....	58
3.3.2 Asignaciones presupuestarias de los grupos parlamentarios.....	63
3.3.3 Observaciones de la ASF sobre las subvenciones y asignaciones.....	69
4. Conclusiones	71
Referencias bibliográficas	77

Introducción

Integralia Consultores es una empresa dedicada al análisis de riesgo político y de temas económicos, legislativos, regulatorios y sociales. Desde su fundación en 2009, ha contribuido al éxito de empresas de los sectores financiero, energético, de bienes de consumo, y ha colaborado también con organismos internacionales, reguladores y gobiernos estatales y municipales.

Esto lo realiza a través de los servicios: análisis de riesgo político, monitoreo legislativo y regulatorio, estudios de impacto social, planeación para gobiernos, comunicación estratégica y estudios y capacitaciones.

En 10 años de trabajo en Integralia Consultores he participado en el análisis de riesgo político, contribuyendo con la redacción de reportes políticos semanales y reportes de riesgos trimestrales; con estudios de impacto social (en temas de activismo sindical); informes para gobiernos estatales; en asuntos de comunicación estratégica (participando de la redacción de discursos para servidores públicos); y especialmente en la primera mitad de vida de la consultoría, el monitoreo legislativo, haciendo seguimiento del proceso legislativo de iniciativas diversas, entre otros asuntos.

Este reporte de práctica profesional se enfoca en uno de los documentos más representativos de la consultoría, el Reporte Legislativo. En las siguientes páginas, reproduzco varias de las aportaciones realizadas y algunos de mis aprendizajes como colaborador e investigador. Ha sido una experiencia interdisciplinaria en la medida que me ha permitido trabajar con profesionales de la ciencia política, el derecho y la economía.

Comienzo explicando mi área de conocimiento, la comunicación política, y su relación con la transparencia y la rendición de cuentas, que son algunos de los temas que toca el Reporte Legislativo. Posteriormente describo la organización y funcionamiento del Congreso, un

actor central del sistema político mexicano que suele exigir cuentas al Ejecutivo federal, pero que él mismo rehúye su obligación para con estos dos temas.

En el capítulo final presentó evidencia de fuentes oficiales sobre las áreas de opacidad que persisten en el Poder Legislativo. Opacidad de larga data que se mantiene a pesar del cambio partidista en la dirección de los órganos de gobierno de ambas cámaras y las promesas de cambio.

La redacción de un reporte de experiencia profesional requiere que el alumno presente las simetrías y asimetrías entre los conocimientos adquiridos en el aula y el medio profesional. Menciono dos asimetrías: la estadística y metodología; pero rescato entre las simetrías como egresado una adecuada comunicación, cierta capacidad para el trabajo en equipo y algunas capacidades analíticas y de investigación adquiridas en la Universidad.

1. Comunicación política y rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un elemento constitutivo de las democracias contemporáneas. Es uno de los temas más apremiantes de la agenda nacional y se ha insertado en el discurso gubernamental, académico y de la sociedad civil. Es también una de las herramientas para vigilar al gobierno y para que los servidores públicos actúen con apego a derecho.

La comunicación política, a su vez, contribuye a explicar las relaciones entre gobernantes y gobernados, relación en la que el acceso a la información y la transparencia serían fundamentales para evaluar el desempeño de los funcionarios y que se sintetizaría en la rendición de cuentas.

Este capítulo busca dilucidar esta imbricación conceptual entre comunicación política y rendición de cuentas. Busca demostrar que es en el Estado de derecho donde la rendición de cuentas halla las garantías para su ejercicio. Asimismo, ofrece un repaso del concepto rendición de cuentas.

1.1 La comunicación política

Comunicación y política conforman un binomio: “existe una cierta actividad política en la comunicación y una cierta actividad comunicativa en la política.” Los estudios sobre opinión, propaganda, las técnicas de persuasión y la retórica, son algunos objetos de estudio de la comunicación política. (Berrocal *et al.*, 2003: 21-25)

Robert G. Meadow, de la USC Annenberg definió a la comunicación política como “el intercambio de símbolos o mensajes que, con un significativo alcance, han sido compartidos por, o tienen consecuencias para, el funcionamiento de los sistemas políticos.”

Richard R. Fagen, de la Universidad de Stanford, sostuvo que “una actividad comunicacional es política en virtud de las consecuencias, actuales y potenciales, que tiene para el funcionamiento del sistema político.” A su vez, Steven Chaffee resumió: es el “papel de la comunicación en el proceso político.” (Monzón, 1996: 218)

En estas definiciones subyace un elemento que puede esgrimirse del modo siguiente:

“es un proceso de mediación en las relaciones entre los actores políticos de una sociedad, entre el poder y los ciudadanos, entre mayorías y minorías, entre el Estado y los sindicatos, los gremios, las ONG, los grupos de presión, entre el Estado y la opinión pública, entre el poder político y los medios de comunicación, entre los candidatos y los electores, entre gobierno y oposición.” (Corredor, 2005: 56)

Como proceso de mediación, la comunicación política hallaría en la rendición de cuentas un área de estudio, al ser ésta el medio por el cual quienes gobiernan se verían compelidos para informar sobre sus acciones y los recursos empleados, atendiendo a posibles sanciones (positivas o negativas) que pudieran derivar de la vigilancia institucional y ciudadana.

La comunicación política, si bien entraña el intercambio de informaciones como un factor necesario para fiscalizar al gobierno, contribuiría, además, a explicar por qué un sistema

político como el mexicano adolece de áreas de opacidad, especialmente en temas de dinero público.

En su conferencia de principios del siglo XX, *El político y el científico*, Max Weber explicó que el Estado “es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima. Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan.” (1972: 84 - 85)

Weber añadió que las formas por las que el poder político se hace acatar son dos:

“Toda empresa de dominación que requiera una administración continuada necesita, por una parte, la orientación de la actividad humana hacia la obediencia a aquellos señores que se pretenden portadores del poder elegido y, por la otra, el poder de disposición, gracias a dicha obediencia, sobre aquellos bienes que, en su caso, sean necesarios para el empleo del poder físico: equipo de personal administrativo y los medios materiales de la administración.” (1972: 87 - 88)

La comunicación política contribuiría al logro de estos fines al suministrar “una nueva infraestructura informativa con el fin de lograr una comunicación con la sociedad, administrada y dosificada desde el poder, que propicie la percepción y opinión más favorable posible de la política que se realiza.” (Berrocal *et al.*, 2003; 32)

En México, esta infraestructura evolucionó a partir de la reforma política de 1977, que modificó, entre otros, el artículo sexto constitucional y consagró el acceso a la información pública como una garantía individual (derecho humano desde 2011). También abrió el camino a una serie de instituciones garantes del nuevo mandato, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI) y varias leyes al respecto.

La comunicación política, como disciplina de estudio sobre el proceso de mediación entre gobernantes y gobernados, tendría en la rendición de cuentas un área de análisis para el escrutinio y control del poder gobernante. Jacqueline Peschard, académica de la UNAM y

ex comisionada del extinto IFAI (2007-2014), ha afirmado que el Estado de derecho y la rendición de cuentas son las dos “palancas institucionales” por las que una sociedad se asegura el control de los poderes. (2008: 12)

La calidad de la información intercambiada entre gobernantes y gobernados sería un indicador de la salud del sistema político. Cómo y qué tipo de información se difunde y cuál queda bajo reserva, así como su grado de desglose, sería un área de investigación de la comunicación política.

1.2. El concepto de rendición de cuentas

Diversos especialistas han definido la rendición de cuentas coincidiendo en que su ejercicio es fundamental para el funcionamiento de una democracia. En la medida en que sea factible una sanción (en contra o a favor) hacia las y los gobernantes, éstos tendrían incentivos para evitar actos contrarios al mandato constitucional o legal que se les ha conferido.

Definir la rendición de cuentas es complejo. Esto lo reconocen, por ejemplo, exfuncionarios de la *Government Accountability Office* (GAO, por sus siglas), institución fundada en 1921 y que vigila, desde el Congreso, el gasto del gobierno de Estados Unidos. Mosher Frederick, ex director general de la GAO, sostuvo:

“we indicated our belief that one of the generally accepted values of the American polity is the principle of accountability: that persons who receive, hold, use, and expend public resources should be held accountable for their decisions and actions with respect to those resources.” (1979: 325)

Distinción entre transparencia y rendición de cuentas. José Sosa, especialista en ambos temas, explicó que la transparencia se relaciona con la existencia o no de información que las instituciones ofrecen al público sobre su gestión. La transparencia no se caracteriza por una relación de intercambio, aunque es consustancial a la rendición de cuentas. Sobre esta última señaló que:

“hace referencia a una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan justamente a partir del derecho de una de ellas —los ciudadanos, sus organizaciones, o los órganos de vigilancia y control en el caso de las relaciones dentro del gobierno— y la obligación de la otra de atender las peticiones, reclamos y requerimientos que se le presenten.” (2011: 23)

Rendición de cuentas y *accountability*. Andreas Schedler, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), concibió la rendición de cuentas como la traducción “más común y cercana” del anglicismo *accountability*. Adjudicó a los cambios idiomáticos cierta pérdida semántica de la expresión y que la diferencia central radica en que el término en inglés es imperativo, mientras que en castellano es discrecional: “*accountability* es la rendición obligatoria de cuentas.” (2004: 11)

El derecho de exigir cuentas y la obligación de rendirlas, dos caras de una misma moneda. Schedler nombró a lo primero *enforcement*, la capacidad de los gobernados para sancionar a quienes hayan desvirtuado su trabajo político o burocrático por perseguir intereses ajenos a la encomienda confiada; a lo segundo lo denominó *answerability*, la obligación de políticos y/o funcionarios para hacer públicas sus decisiones y explicarlas.

Mark Bovens, académico de la Universidad de Utrecht, adujo que la rendición de cuentas es “una relación social en la que un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica el ofrecer una justificación”. (Citado por Velasco Sánchez, 2011: 18)

En México, Salvador Nava Gomar, Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, conciben la rendición de cuentas como:

“la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.” (2006: 20)

Guillermo Becerra y Ricardo Cejudo conceptualizaron la rendición de cuentas como “el proceso que requiere de acceso a la información, de evaluaciones, de controles, de indicadores, de auditorías y de sanciones en forma articulada, y con vinculación al proceso democrático.” (López Ayllón, *et al.*, 2011: 32)

Por su parte, Luis Carlos Ugalde, ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE, 2004 – 2007, hoy INE), apuntó cinco características del concepto rendición de cuentas:

- 1) *Delegación*. La rendición de cuentas implica la delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado *mandante* o *principal* a otro sujeto “B” llamado *mandatario* o *agente*.
- 2) *Representación*. La delegación de autoridad significa que el *agente* (sujeto B) representa al *principal* (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de lo que decide y hace en su nombre.
- 3) *Responsabilidad mutua*. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del *agente* (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su *principal* (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del *principal* para monitorear las acciones del *agente*, para detectar posibles incumplimientos y sancionarlo.
- 4) *Sanciones*. Cuando la rendición de cuentas muestra que el *agente* (B) incumplió sus responsabilidades, el *principal* (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.
- 5) *Contrato*. La delegación de autoridad del *principal* al *agente* implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, sanciones administrativas y/o penales, entre otras). En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos y estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento. El contrato superior y más comprehensivo de las democracias son las constituciones, y son complementadas con leyes secundarias y reglamentos. (2002: 13–14)

Guillermo O’Donnell, politólogo argentino, analizó la rendición de cuentas en dos vías: vertical y horizontal. La primera se vincula con las votaciones en tiempos electorales, que son la oportunidad para aprobar o rechazar un proyecto de gobierno.

“la rendición de cuentas vertical otorga a los ciudadanos la posibilidad de premiar o castigar a los gobiernos, a los funcionarios y a los partidos políticos por su desempeño.” (Sosa, 2011: 36)

La rendición de cuentas horizontal se da entre poderes. Es la vigilancia mutua que idearon los llamados Padres Fundadores de los Estados Unidos (*checks and balances*), la supervisión recíproca entre instituciones y actores políticos para prevenir concentraciones de poder que pudieran erosionar los fundamentos de la república.

Existen diversas definiciones sobre lo que es la rendición de cuentas. Sin embargo, hay también elementos comunes entre ellas: una relación de delegación de autoridad; la obligación de los gobernantes de ofrecer información de sus decisiones a los gobernados; obligaciones mutuas: de los gobernados para exigir la información y de los agentes para proporcionarla; de haber incumplimiento, puede existir una sanción para el omiso; de acuerdo al tipo de contrato establecido entre las partes, las sanciones serán: 1) informal, si no media relación contractual expresa, se sanciona con modos igualmente informales (rechazo, denostación política, etc.); y 2) formal, cuando la relación descansa en una norma jurídica, cuyas consecuencias tendrán fuerza de ley.

En la medida que existan mecanismos formales para premiar o castigar a un servidor público, el sistema político en su conjunto —la relación entre Poderes, la funcionalidad del gobierno representativo, la legitimidad de las autoridades—, podría fortalecerse. En este sentido, la ausencia de rendición de cuentas explicaría, entre otros factores, la baja calidad de una democracia y la desconfianza en las instituciones.

La discusión sobre la rendición de cuentas, sin embargo, suele hacer apología de sus beneficios sin precisar sus mecanismos, formas o tiempos: se ovacionan fines, mas no cómo obtenerlos. La rendición de cuentas en México, como recuerdan Becerra y Cejudo, se ha centrado en tres aspectos:

- a) En los beneficios que genera y en las expectativas sobre lo que ocurrirá cuando los gobiernos rindan cuentas al ciudadano,
- b) En la urgencia de que se realice —con llamados y peticiones de que algo pase para que los gobiernos rindan cuentas—, y
- c) En los serios problemas que su ausencia causa: gobiernos de baja calidad y ciudadanos distanciados del proceso político. (López Ayllón, *et al.*, 2011: 25)

1.3. Los orígenes de la rendición de cuentas

En la democracia ateniense, el autogobierno y la distribución del poder vía la rotación de cargos públicos, hacían sobranter el gobierno representativo. Giovanni Sartori explicó: “Para los griegos la titularidad y el ejercicio eran la misma cosa: para ellos la distinción era innecesaria.” (2002: 37) La rendición de cuentas no tenía cabida porque los ciudadanos eran los titulares del gobierno.

De acuerdo con Bernard Manin (2017: 38-39), en la democracia ateniense “el pueblo no ejercía todos los poderes”, pues ciertos poderes pertenecían a instituciones “poco identificables con el pueblo”. Las funciones de gobernantes y gobernados no podían ser ejercidas por las mismas personas todo el tiempo, pues había que permitir la alternancia entre ellos. Junto con la asamblea, había 600 magistraturas elegidas por sorteo encargadas de tareas administrativas, y 100 magistraturas electivas con funciones militares y financieras, entre quienes se encontraban personas de familias eminentes.

Con las monarquías la rendición de cuentas tampoco tuvo cabida porque el poder del monarca era conferido (así se creía) por la divinidad y no por la gente gobernada. Así, no existía el deber de responder a los humanos. Todo lo contrario, los barones feudales debían dar cuenta de sí mismos y de sus bienes al soberano, fuese para el pago de impuestos o campañas bélicas.

Con la erosión de las monarquías de Europa —especialmente a partir de 1789—, tomó ventaja la filosofía del iusnaturalismo, según la cual los seres humanos tienen por naturaleza

derechos inalienables, no susceptibles de ser invadidos por los poderosos, so pena de perder legitimidad de mandato. De esta evolución filosófico-política surgió la noción de soberanía popular, según la cual la legitimidad de un gobernante se sustenta sólo por la aceptación de las personas sobre las que ejerce el poder (en quienes reside la soberanía).

En este contexto ganó terreno la idea del contrato social, un acuerdo fundacional por el que los individuos libres se habrían sometido a un ente superior a cambio de protección para el desarrollo máximo de sus derechos y capacidades. Este cambio en las relaciones sociopolíticas comprendía al poder político no nada más en términos del gobernante, sino también desde los gobernados, dentro de los nuevos límites legales del poder estatal. (Bobbio, 2008: 15-16)

Esta idea de soberanía popular —que servirá para construir el concepto rendición de cuentas— se revolucionó con dos episodios del siglo XVIII: la Independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa. Con ellas, el poder político naciente requería, para legitimarse, de relacionar el ejercicio del poder público con el mandato y control popular (Velasco Sánchez, 2011:11).

La rendición de cuentas, entonces, habría adquirido razón de ser con la legitimidad racional del mandato transferido. Promoviendo entre quienes gobiernan la obligación de informar y justificar sus acciones.

En este punto del recorrido, se tiene que fue la Constitución estadounidense la generadora de los mecanismos que asegurarían de los gobiernos representativos, un ejercicio del poder más aceptable, haciendo a las autoridades electas responsables de una suerte de dispositivos legales y constitucionales garantes del naciente compromiso democrático. En palabras del constitucionalista argentino, Roberto Gargarella, “el gran aporte del constitucionalismo estadounidense a la historia de esta disciplina es, sin dudas, el sistema de *checks and balances*”. (2021: 141) La rendición de cuentas iría tomando forma a partir

de ella, ensayándose dispositivos que ya existían y que hoy son exigibles en democracia: separación de poderes, vigilancia y control del poder público, gobierno civil, reconocimiento de los derechos de propiedad y de los derechos humanos, principalmente.

Emilio Óscar Rabasa —fundador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM—, explicó en su *Historia de las Constituciones Mexicanas* que la Constitución estadounidense se nutrió de diversos documentos (británicos, como *Petition of Rights*, *Habeas Corpus* o *Bill of Rights*). También del ideario político de John Locke y Thomas Paine, así como de del texto clásico de la historia política estadounidense: *El federalista*, de James Madison, John Jay y Alexander Hamilton. (2002: 11)

En México, las constituciones guardan cierto símil con la estadounidense de la cual, históricamente, adoptaron ciertos principios. A ello van los siguientes renglones, explorando que la rendición de cuentas se pensó, principalmente, en modo horizontal, de vigilancia mutua entre Poderes.

1.4. La rendición de cuentas en México

Mauricio Merino y Sergio López Ayllón niegan que la rendición de cuentas sea una importación anglosajona. Señalan que es una institución con “una fuerte y secular connotación en castellano, que está en el origen de instituciones significativas en nuestra historia, como el juicio de residencia o las sindicaturas en los ayuntamientos.” (2010: 1) No obstante, admiten que es un tema complejo y que, en el panorama académico, su definición es inacabada.

Constitución de 1824. El inicio de la rendición de cuentas en México puede anclarse en esta Constitución, que adoptó como forma de gobierno la República representativa, popular y federal (y por religión oficial, la católica). La división de poderes es desde entonces tripartita: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El primero lo representaba el presidente (y un

vicepresidente, elegido indirectamente), que duraría cuatro años en el cargo y que estaría facultado para iniciar leyes.

El Poder Legislativo se dividía en una Cámara de Diputados renovable cada dos años, y un Senado compuesto por dos representantes de cada estado elegidos en cada congreso local, cuyos integrantes estaban facultados para promover iniciativas de ley, al igual que el presidente de la nación y los congresos estatales. Estas iniciativas podían presentarse en cualquiera de las cámaras legislativas, salvo las referentes a temas de impuestos o contribuciones, que debían presentarse primero en la Cámara de Diputados. (Mora-Donatto, 2019: 21)

Sobre el sistema de pesos y contrapesos, de vigilancia mutua y control entre poderes —los antecedentes de la rendición de cuentas horizontal—, el Ejecutivo si bien podía operar la conducción del país, en los hechos dependía del Legislativo, que poseía facultades para destituirlo.

Entre las principales atribuciones del Legislativo estaba fijar las recaudaciones por concepto de impuestos y definir los gastos de la Federación (ingresos y egresos), así como acusar al Ejecutivo por la presunta comisión de delitos, para lo que también se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a los gobernadores y a los secretarios de Estado. (Ugalde, 2002: 47)

Constitución de 1857. Esta Constitución mantuvo el federalismo y eliminó a la religión católica como credo de Estado. Un adelanto para su época fue la inclusión de 29 artículos en el Capítulo Primero, denominado “De los derechos del hombre”, antecedente de lo que desde 1917 y hasta junio de 2011 se conoció como Garantías Individuales. El jurista Juan Ramírez Marín establece:

“La Nueva Carta Magna intentaba dar expresión a los principios de la soberanía popular, los derechos del hombre, la igualdad ante la ley, la supremacía del poder civil y la propiedad privada.” (Citado en Rabasa Gamboa, 2008: 48)

Fue importante la inclusión, en el artículo 39, de la idea de soberanía nacional que residía “esencial y originalmente en el pueblo”. En el Ejecutivo desapareció la vicepresidencia del país. En el Legislativo se suprimió el Senado —reinstaurado en 1874, bajo la presidencia de Lerdo de Tejada.

Abonando a la rendición de cuentas, se estableció un Título Cuarto denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, que clasificó los delitos en que podían incurrir los servidores públicos en dos tipos: comunes y oficiales. Esto significaba que:

“En los comunes, el Congreso de la Unión, erigido en gran jurado, declaraba si procedía, o no, contra el acusado. En el primer caso, se le ponía a disposición de los tribunales comunes. Por lo que hace a los delitos oficiales, el jurado de acusación lo era el Congreso de la Unión y, el de sentencia, la Suprema Corte de Justicia.” (Rabasa, 2002: 73-74)

Con esta nueva constitución, la cifra de delitos por los que el Ejecutivo federal podía ser acusado se redujo a cuatro: traición a la Patria, violación expresa de la Constitución y delitos graves del fuero común y ataques “a la libertad electoral”, lo que hacía menos vulnerable el equilibrio de los Poderes y reforzaba el principio democrático de pesos y contrapesos, al hacer al Ejecutivo menos dependiente de sus oponentes. Cabe destacar que en la Constitución de 1824 al presidente se le podía acusar (art. 38) ante cualquiera de las cámaras de traición contra la independencia nacional, traición a la forma establecida de gobierno, cohecho, soborno, “por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan elecciones de presidente, senadores y diputados” o por impedir que las cámaras ejercieran sus facultades. Si dos tercios de la cámara ante la que se formulara la denuncia aprobaban la acusación, el presidente quedaba suspendido y pasaba a disposición del tribunal correspondiente.

En síntesis: el comienzo de la rendición de cuentas en México tuvo un sentido horizontal, en donde cada Poder de la Unión, al vigilar las acciones de los otros dos, pero, sobre todo, al emprender acciones en su contra, abonaba, por causa de la disparidad de facultades y competencias, a la inestabilidad política del país, pues los fines políticos prevalecían sobre la salud del Estado mexicano.

Constitución de 1917. Para 1917 la rendición de cuentas comenzaba a formar parte del léxico de los congresistas mexicanos. En los 10 años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917, se contabilizaron 23 menciones a la expresión “rendición de cuentas” en los debates legislativos. Entre 1947 y 1957 hubo 39 menciones. “Hacia finales de siglo, la cifra alcanzaría las 84 menciones.” (Ugalde, 2002: 51)

No obstante, la rendición de cuentas fue un término demagógico. La hegemonía del partido oficial invalidó cualquier atisbo de pesos y contrapesos y vigilancia mutua. La Presidencia del país desbordó su influencia, cooptando a los otros Poderes y los de los estados.

La administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), incluyó por vez primera el tema de la rendición de cuentas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) con 10 menciones. El PND 2001-2006 de Vicente Fox lo mencionó 27 veces, y el del gobierno de Felipe Calderón (2007-2012) tuvo 50 menciones.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se planteó en el *Pacto Por México* impulsar una agenda pro transparencia, rendición de cuentas y de combate a la corrupción, que derivó en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en mayo de 2015, la transformación del IFAI en INAI y un Sistema Nacional Anticorrupción. El PND 2013-2018 aludió al término en 17 ocasiones.

En el PND 2019-2024 del presidente Andrés Manuel López Obrador hay 12 menciones. Sin embargo, llama la atención el ataque a las dos instituciones señaladas en el párrafo anterior,

así como a otros órganos constitucionales autónomos y una forma de combate a la corrupción basada más en el voluntarismo político y no en una política de Estado.

2. Organización y funcionamiento del Congreso federal mexicano

El Poder Legislativo es una institución fundamental del Estado mexicano. Los diputados y senadores que lo integran ostentan facultades diversas:

- En lo económico, poseen prerrogativas recaudatorias y presupuestarias.
- En lo político, escrutan y controlan las acciones del gobierno federal.
- En lo administrativo, avalan o rechazan nombramientos de servidores públicos de alto nivel, a los que pueden solicitar información, eventualmente.
- En lo legislativo, expiden, derogan, reforman o adicionan el marco jurídico general y federal.
- En lo fiscal, examinan y comprueban el destino del presupuesto federal (facultad exclusiva de la Cámara de Diputados).

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que consta de dos cámaras: una de diputados, que ostenta la representación popular y otra de senadores, que representa a los estados (art. 50). Ambas cámaras no pueden reunirse en una sola persona (art. 49). En los recesos, la representación legislativa recae en la Comisión Permanente.

El conocimiento y comprensión de las labores del Congreso es fundamental porque sus decisiones son la principal fuente del derecho (la legislación), y porque representa una de las principales fuentes de información política. Sin embargo, este conocimiento suele ser limitado y objeto de desconfianza. Los legisladores no gozan de las mejores opiniones entre los ciudadanos. Aunque ha habido avances en temas transparencia y rendición de cuentas, los legisladores permanecen ajenos a ellos, especialmente en materia presupuestaria.

2.1. Orígenes del Poder Legislativo

Algunos autores ubican su surgimiento en el siglo XII, otros, en el XIII, sin embargo, ambos bandos coinciden en que nació en el Reino Unido.

“Un repaso histórico de los sistemas políticos en el mundo nos revela que es en el Reino Unido, concretamente en el siglo XII, donde se puede ubicar el origen del parlamento, el *Magnum Concilium*, en el año 1154. Siguió el *Commune Concilium*, cuando los vasallos de la Corona se unieron al *Magnum Concilium* y dieron forma a la función legislativa.” (Camacho, 2006: 20)

Susana Thalía Pedroza de la Llave, del IJ–UNAM, considera que nació en 1215 con la Carta Magna de Juan Sin Tierra. (1997: 18) Entonces se le denominó *colloquia* (conversación, plática); en 1236 lo llamaban *Parliament*. En 1265 tenía 190 integrantes y en 1297 inauguró su facultad presupuestaria para: “autorizar los gastos de guerra del monarca o emperador a cambio de determinados privilegios a favor de la nobleza, los militares y el clero”. (Moradonatto, 2006: 16)

Otras voces sugieren que apareció en España, en 1188 en el reino de León, siendo llamadas *Cortes*. Ejercicios similares habrían surgido en los reinos de Cataluña, Valencia, Navarra y Aragón, teniendo como propósito “que en el interior de estos reinos se realizarán asambleas.” (Pedroza, 1997: 19)

La defensa que hacían de las clases privilegiadas en los parlamentos (clero, militares, nobles) mutó con la Guerra de Independencia estadounidense de 1776 y la Revolución Francesa de 1789. Esto, porque al derrotar al Estado monárquico instauraron gobiernos populares y perfilaron el carácter representativo del congreso. Tal poder se delegaba en instancias representativas a las que se responsabilizaba de su uso.

En México, las constituciones de Cádiz (1812) y de Apatzingán (1814) asumieron el principio de la división de poderes, aunque no pudieron implementarse. Tras la independencia en 1821, se convocó a un Congreso Constituyente (1823), cuyos resultados fueron el Acta

Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824. Ambos documentos señalaron que el país contaría con un Poder Legislativo bicameral. Constituciones posteriores (1857 y 1917) mantuvieron la división tripartita de los Poderes de la Unión.

La Constitución de 1917 (arts. 40 y 41), definió al país como una república representativa, democrática, laica y federal, constituida por estados libres y soberanos unidos en un pacto federal, cuya soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y por los estados.

2.2 Las funciones parlamentarias del Congreso mexicano

Diputados y senadores tienen funciones diversas que están indicadas en la Constitución, cuyo artículo 73 establece al menos 30 competencias genéricas que diversos teóricos del derecho parlamentario han intentado clasificar:

“las funciones parlamentarias más comunes pueden ser clasificadas en: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.” (Berlín, 1998: 322)

Existen diversas funciones parlamentarias; no obstante, se observan elementos comunes. Los análisis de tres expertos coinciden en tres: financiero–presupuestarias, legislativas y de tipo jurisdiccional. (Berlín Valenzuela, 1998; Muro Ruiz, 2006; Cervantes Gómez, 2012)

Función financiero-presupuestaria. Referente a la hacienda pública: recaudación de impuestos, gasto público, contratación de empréstitos y líneas de crédito internacionales, principalmente.

El Paquete Económico es la expresión más acabada de esta función. Se trata de un conjunto de documentos previstos en la CPEUM (art. 74, frac. IV) y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), cuyo artículo primero establece que la administración de los recursos públicos se hará con criterios de legalidad, honestidad,

eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

El Paquete Económico lo diseña el Poder Ejecutivo federal. Lo entrega a la Cámara de Diputados vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a más tardar el 8 de septiembre de cada año. Sin embargo, cuando el presidente inicie su mandato sexenal, enviará la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a más tardar el 15 de noviembre.

Cuadro 1. Integración del Paquete Económico

Documento	Objeto	Cámaras que intervienen	Plazos de aprobación
Criterios Generales de Política Económica	<ul style="list-style-type: none"> Establece los principales objetivos de la Ley de Ingresos. Prevé los escenarios de las principales variables macroeconómicas del año fiscal (proyecciones de crecimiento económico, tasa de interés, inflación y precio del barril de petróleo). Calcula el déficit o superávit de la Ley de Ingresos en comparación con el PEF. Enumera los programas prioritarios y montos asignados. 	Ambas cámaras del Congreso federal	Cámara de Diputados: 20 de octubre
Miscelánea Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Conjunto de disposiciones fiscales elaboradas por la SHCP que modifican ordenamientos relativos a la recaudación fiscal (leyes del impuesto sobre la renta, al valor agregado y otras). 		Cámara de Senadores: 31 de octubre
Ley de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> Contiene los preceptos por los cuales se recaudarán los recursos financieros que permitirán al país cumplir con los gastos del ejercicio fiscal anual. 		
PEF	<ul style="list-style-type: none"> Contiene el cálculo del gasto autorizado para un año de ejercicio fiscal para todas las unidades de gasto de los tres Poderes de la Unión, de los tres niveles de gobierno, y de los órganos y organismos autónomos. 	Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados	Cámara de Diputados: 15 de noviembre Fecha límite de publicación en el DOF: 20 días naturales posteriores a su aprobación

Fuente: Elaboración propia con información del *Diccionario de Términos Parlamentarios* del SIL – Segob. Consulta: 17 de julio de 2020.

Función legislativa. Función por la que se expide, reforma, modifica, adiciona, deroga o abroga una norma jurídica o partes de ésta. Está regulada por un esquema previsto en la CPEUM (art. 72): el proceso legislativo. El presidente, los legisladores federales, los congresos locales y los ciudadanos (en porcentaje de 0.13 por ciento de la lista nominal de electores), pueden iniciar leyes o decretos.

En su versión más elemental —prevista en la CPEUM, art. 72, apartado A—, y en el entendido de que lo aprobado en una cámara pudiera no serlo en la otra (que se le hicieran “observaciones”, para lo cual se estaría en los supuestos previstos en el artículo en comento), el proceso legislativo, *grosso modo*, es el siguiente:¹



Fuente: Elaboración propia con información del artículo 72 constitucional.

Este proceso empieza con la presentación de la iniciativa. Su avance suele ser complejo porque hay factores políticos y de coyuntura que afectan su evolución. La CPEUM formula cinco vías para su desahogo. Este proceso admite diferencias si se reforma la Constitución o una ley secundaria.

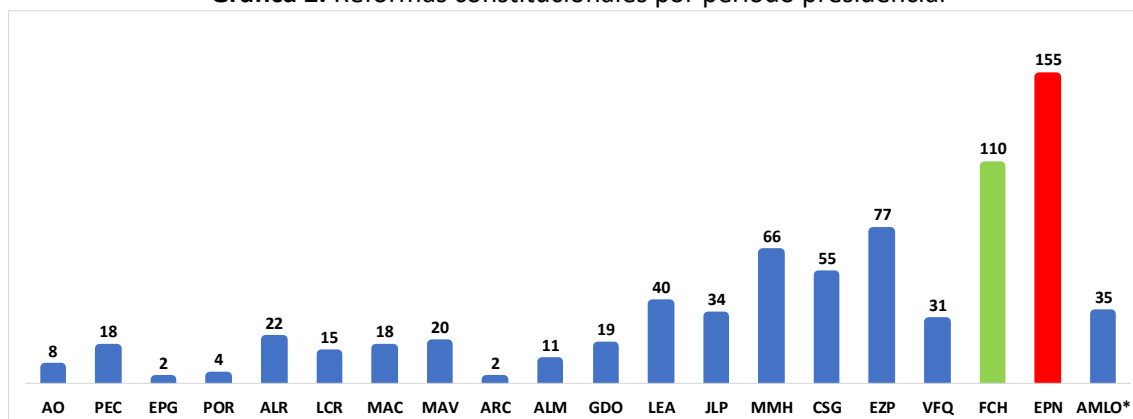
Las reformas constitucionales requieren para su aprobación el aval de las dos terceras partes de los legisladores reunidos en quórum (mayoría calificada) en cada cámara, y de la mitad más uno de las legislaturas estatales. Si se considera la cifra de 500 diputados federales, la mayoría calificada equivale a 334 votos; en el Senado, de 128 escaños, se necesitarían 86 votos.

¹ La Lista Nominal contiene la cifra de personas que solicitaron su inscripción al padrón electoral y que poseen una credencial para votar vigente. A enero de 2021 estaban inscritos 92.3 millones de personas. El equivalente a 0.13% son 120 mil 023 firmas. A la fecha se han presentado 16 iniciativas ciudadanas, de las que una había sido aprobada (Ley General de Responsabilidades Administrativas). Cinco estaban pendientes y el resto fueron retiradas o desechadas. Fuente: SIL-Segob, apartado de *Iniciativas Ciudadanas*. Consulta: 26 de enero de 2021.

Desde su publicación en 1917 la CPEUM ha sido reformada 742 veces. Veintiún artículos de los 136 de que consta la Constitución no han sido reformados.² Veinte de sus artículos han sido reformados 10 o más veces, siendo los que más: 1) artículo 73, facultades del Congreso (82 veces); 2) artículo 123, derecho laboral (27 veces); y 3) artículo 27, recursos propiedad de la Nación (20 veces).

A su vez, la legislación secundaria, también denominada ordinaria o reglamentaria, es aquella en la que se desarrollan o precisan los artículos constitucionales para su aplicación. Son ordenamientos jurídicos supeditados a la Constitución. Para su aval se requiere de la mayoría absoluta de cada una de las cámaras del Congreso, es decir, la mitad más uno de sus integrantes reunidos en quórum.

Gráfica 2. Reformas constitucionales por periodo presidencial



Fuente: Sitio electrónico de la Cámara de Diputados, apartado “Reformas constitucionales”. Corte al 22 de marzo de 2020. *Para la administración de AMLO (2018-2024), corte al seis de marzo de 2020.

Función jurisdiccional. Está encomendada al Poder Judicial de la Federación para aplicar el derecho en situaciones de controversia entre particulares, entre éstos y el Estado o entre órganos estatales. Sin embargo, los poderes Ejecutivo y Legislativo, en ciertos asuntos, asumen esta función.

² Son los artículos 8º, 9º, 12, 13, 23, 38, 39, 47, 50, 57, 64, 68, 80, 86, 91, 118, 126, 128, 129, 132 y 136.

El Legislativo lo hace por dos vías: el juicio político y la declaración de procedencia (desafuero). El primero deriva en sanciones administrativas y políticas (inhabilitaciones y destituciones, principalmente); en la declaración de procedencia se quita la inmunidad procesal al inculpado, dejándolo a disposición de las autoridades competentes para seguirle proceso penal.

Cuadro 2. Juicio político y declaración de procedencia (desafuero)

Distinción	Juicio político	Desafuero
Fundamento constitucional	Art. 110 y 114	Art. 111
Tipo de responsabilidad	Político-administrativa.	Penal
Tipo de resolución	Administrativa y sanción política.	Remoción del funcionario para que enfrente penalmente las acusaciones.
Objetivo	Revisar la conducta de los funcionarios por afectaciones a los intereses públicos y al marco jurídico.	Retiro de inmunidad parlamentaria al servidor público y con ello autorizar a las instancias judiciales para proceder penalmente en su contra.
Cámaras que intervienen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cámara de Diputados, órgano de acusación. ○ Cámara de Senadores, órgano de sentencia. 	Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.
Mayorías requeridas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cámara de Diputados: mayoría absoluta. ○ Cámara de Senadores: mayoría calificada. 	Mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.
¿Cuándo puede iniciarse?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mientras el servidor público desempeñe su cargo. ○ En el año posterior al fin de su cargo. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mientras el servidor público desempeñe su cargo. ○ Conforme a los plazos de la ley penal, no siendo inferiores a tres años.
Sujetos de sanción	<ul style="list-style-type: none"> ○ Legisladores federales, ministros de la SCJN, consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, secretarios de Despacho, el fiscal General de la República, el Consejero Presidente del INE y los consejeros electorales, los magistrados del TEPJF, titulares del Poder Ejecutivo de los estados y de la Ciudad de México, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, los consejeros de los consejos de la Judicatura locales y los miembros de los órganos constitucionales autónomos de los estados. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ El presidente de la República.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, el Secretario Ejecutivo del INE, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos y los directores generales (o sus equivalentes) de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. 	

Fuente: Elaboración propia con información de los artículos 110, 111 y 114 constitucionales y de Licona Vite, Cecilia, *Juicio político*, págs. 159 – 161.

Función de control político. Es una función referida a la vigilancia que ejercen los legisladores sobre el gobierno, evaluando sus acciones. (Pedroza, 1997: 233) La Constitución cita dos modalidades bajo las cuales el Ejecutivo federal está obligado a acudir al Congreso: 1) cuando el Presidente entregue su Informe de gobierno a la Legislatura (art.

69), estando obligados los secretarios de despacho a acudir para dar cuenta de sus respectivos ramos; y 2) cuando a petición de una cuarta parte de los diputados y la mitad de los senadores (art. 93), se creen comisiones para investigar organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

2.3 Las facultades exclusivas de las cámaras

Si las funciones parlamentarias son la parte genérica de las atribuciones del Congreso, las facultades exclusivas son su expresión singular. Los diputados tienen entre sus prerrogativas más importantes la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la fiscalización de su ejercicio vía la Cuenta Pública. El Senado, a su vez, ostenta funciones importantes en materia de política exterior y sobre los intereses de los estados.

Cuadro 3. Principales facultades exclusivas de las cámaras legislativas

Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Expedir el Bando Solemne de presidente electo	Analizar la política exterior que lleve a cabo el Ejecutivo federal (tratados internacionales y convenciones diplomáticas)
Coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Ratificar: <ul style="list-style-type: none"> • los nombramientos que haga el Ejecutivo federal en caso de optar por un gobierno de coalición (salvo los titulares de la Defensa Nacional y Marina) • al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de la Función Pública (SFP) • a embajadores, cónsules, funcionarios superiores de la SRE, integrantes de los órganos colegiados dedicados a la competencia económica, las telecomunicaciones, energía y de los coroneles y jefes de las fuerzas armadas de tierra, aire y mar
Ratificar el nombramiento del titular de la SHCP y de sus empleados superiores	Autorizar <ul style="list-style-type: none"> • la salida de tropas nacionales fuera de los límites territoriales del país; • el paso de fuerzas extranjeras por la geografía nacional y • la estación de cuadras extranjeras por más de un mes en suelo nacional
Aprobar anualmente el PEF	Consentir que el presidente emplee la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas
Declarar si se procede penalmente o no en contra de servidores públicos (declaración de procedencia)	Declarar la desaparición de los poderes en un estado, nombrando a un ejecutivo estatal sustituto
Fungir como parte acusatoria en los juicios políticos	
Revisar la Cuenta Pública del ejercicio fiscal del año anterior	Resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un mismo estado, o cuando como consecuencia de tales cuestiones se interrumpa el orden institucional
Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo	En los juicios políticos, erigirse en Jurado de Sentencia

Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Designar, por mayoría calificada, a los titulares de los organismos internos de control de los órganos públicos autónomos que ejercen recursos del PEF	<ul style="list-style-type: none"> • Designar a los ministros de la SCJN • Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública • Nombrar a los comisionados del organismo garante de los derechos que procura el artículo sexto constitucional (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI) • Integrar la lista de candidatos al cargo de Fiscal General de la República y nombrarlo, siendo posible formular objeción a la remoción que de él pudiera hacer el Ejecutivo federal

Fuente: elaboración propia con información contenida en los artículos 74 y 76 de la CPEUM.

2.4 Requisitos para ser legislador federal

Los requisitos para ser diputado federal o senador son idénticos, salvo la edad: 21 años para el primer caso y 25 para el segundo.

Cuadro 4. Requisitos para ser legislador federal

Asunto	Diputados	Senadores
Edad	21	25
Ciudadanía	Ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos	
Origen	<ul style="list-style-type: none"> • Ser originario de la entidad federativa en que se realizará la elección o demostrar vecindad o residencia efectiva de seis meses previos a los comicios (tal vecindad no se pierde por el ejercicio de cargos de representación popular) 	
Fuerzas armadas	<ul style="list-style-type: none"> • No estar en el activo en las fuerzas armadas • No tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito de la elección • Plazo para separarse del cargo: 90 días previos a la votación 	
Otros cargos	<ul style="list-style-type: none"> • No ser titular de algún organismo público autónomo o de organismos desconcentrados o descentralizados de la administración pública federal • No ser secretario o subsecretario de Estado • En los casos anteriores, se requiere separación efectiva del cargo de 90 días previos al día de la elección • No ser ministro de la SCJN, magistrado o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) • No ser consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), consejero electoral en los consejos general, local o distrital, secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del instituto • En los casos anteriores, se requiere separación efectiva del cargo de tres años previos al día de la elección • Los gobernadores y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aunque se hayan separado definitivamente del cargo • Los secretarios del gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales y locales, los presidentes municipales y alcaldes de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones • En el caso anterior, se requiere separación efectiva del cargo de 90 días previos al día de la elección • No ser ministro de culto religioso 	

Fuente: Elaboración propia conforme al contenido de los artículos 55, 58 y 59 de la CPEUM.

2.5 Los tiempos de los trabajos legislativos

Los diputados y senadores son elegidos para ciertos periodos de tiempo. En México, dicho tiempo se denomina legislatura y consta de tres años. En el caso de los senadores, fungen por dos legislaturas. Así, la LXIV Legislatura (2018-2021) comenzó el 1 de septiembre de 2018 y concluyó el 31 de agosto de 2021. Los senadores, sin embargo, concluirán su mandato hasta el 31 de agosto de 2024 (cuando termine la LXV Legislatura).

El Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL-Segob), define que una legislatura es el periodo de tiempo que dura el mandato de un órgano legislativo desde la fecha de su instalación hasta su conclusión.

Cada año de una legislatura se denomina Año de Ejercicio Legislativo. Cada año, a su vez, se divide en dos periodos ordinarios de sesiones. Por mandato constitucional (art. 65), el Congreso debe reunirse el 1 de septiembre de cada año para celebrar el primer periodo de sesiones ordinarias, excepto en el año en que comience su encargo la persona electa como presidente de la República, en cuyo caso se deberá reunir el 1 de agosto (esto será vigente a partir de 2024).

Actualmente, el primer periodo ordinario de sesiones inicia el 1 de septiembre y culmina a mediados de diciembre del mismo año, salvo en el año que inicie labores la persona electa presidente de la República, en cuyo caso el periodo se prolongaría hasta el 31 de diciembre de ese año. El segundo periodo de sesiones empieza el 1 de febrero y termina el 30 de abril de ese año.³

³ En la LXIV Legislatura, legisladores de Morena han presentado propuestas para modificar el calendario legislativo y, en general, expedir otra LOCGEUM. Destaca la iniciativa del diputado Porfirio Muñoz Ledo, que sigue pendiente en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la cámara baja. <https://bit.ly/3p0pgbY>

Entre un periodo ordinario de sesiones y otro (es decir, en los periodos de receso de ambas cámaras) entra en funciones la Comisión Permanente. Sus periodos son:

- 1) El primer periodo de receso va del 15 de diciembre al 31 de enero del año siguiente, salvo en el año en que inicie sus trabajos la persona electa presidente de la República, en cuyo caso puede iniciar en enero y concluir el 31 de ese mes. Su sede es la Cámara de Diputados.
- 2) El segundo periodo de receso abarca del 1 de mayo al 31 de agosto en la sede del Senado, con una excepción: en el año que inicie sus funciones el presidente de la República, el periodo de receso iniciaría el 1 de mayo, pero concluiría el 31 de julio.

La Comisión Permanente se integra por 19 diputados federales y 18 senadores. Organiza su trabajo legislativo en tres comisiones: 1) Primera Comisión: Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia; 2) Segunda Comisión: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública; y 3) Tercera Comisión: Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

Ninguna de ellas puede dictaminar iniciativas de ley, aunque sí aprobar proposiciones con punto de acuerdo.⁴ La Comisión Permanente únicamente desempeña tareas políticas, administrativas y de control. Las iniciativas y dictámenes pendientes en comisiones ordinarias siguen su respectivo proceso legislativo (aun en periodos de receso, las comisiones ordinarias deben sesionar).

La Comisión Permanente (art. 78, CPEUM) tiene seis atribuciones: 1) recibir la protesta del presidente de la República; 2) recibir documentación legislativa (iniciativas de ley u

⁴ Las proposiciones con punto de acuerdo son peticiones o declaraciones formales para que una cámara asuma una postura institucional sobre un asunto no legislativo. No tienen carácter vinculante. Las presentan legisladores o bancadas, en cualquiera de las cámaras o la Comisión Permanente, y suelen servir para ejercer funciones de control sobre el Ejecutivo federal, solicitando información de la Administración Pública Federal, la comparecencia de funcionarios o la agilización de una acción gubernamental.

observaciones del Ejecutivo a los proyectos de ley o decreto) y turnarla a la comisión ordinaria competente; 3) conceder licencia de hasta 60 días naturales al presidente; 4) conocer y resolver las solicitudes de licencia de los legisladores; 5) ratificar ciertos nombramientos que haga el presidente (embajadores y cónsules, empleados superiores de Hacienda, jefes y generales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, entre otros); y 6) convocar a una o ambas cámaras legislativas a sesiones extraordinarias, con el aval de dos terceras partes de los integrantes presentes de la Comisión Permanente.

La estructura del Congreso de la Unión puede dividirse en dos grupos: órganos político-legislativos y órganos técnico-administrativos. La diferencia estriba en que, en los primeros se realiza un trabajo sustantivo que involucra a las y los legisladores; los segundos son labores técnico-administrativas delegadas en empleados de la cámara. Para efectos del presente trabajo, se revisarán solamente los primeros, que a su vez se dividen en órganos de gobierno y órganos de apoyo legislativo.

Cuadro 5. Órganos de Gobierno y de Apoyo Legislativo

Órgano	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Pleno	Reunión en asamblea general de todos los legisladores de una cámara para deliberar sobre asuntos legislativos. Es el espacio de mayor decisión del Poder Legislativo.	
	Mayoría requerida para sesiones: 250 más uno de los diputados presentes.	Mayoría requerida para sesiones: 64 más uno de los senadores presentes.
Mesa de Decanos	Órgano de Gobierno que se integra en cada cámara al inicio de una legislatura por quienes hayan desempeñado —más veces—, el cargo de legislador federal. Declara la existencia de quórum para la sesión constitutiva de una legislatura; toma la protesta al presidente de la Mesa de Decanos y a los diputados y senadores y dirige la elección de Mesa Directiva.	
Mesa Directiva	Órgano de Gobierno cuyo presidente es también el representante legal de la cámara. Entre sus principales funciones están: garantizar el fuero de los legisladores, velar por la inviolabilidad del recinto y llevar las relaciones institucionales con los otros Poderes. Sus integrantes duran en el cargo un año y pueden ser reelectos. Los líderes parlamentarios no pueden formar parte de esta mesa.	
Junta de Coordinación Política (Jucopo)	Órgano de Gobierno existente en cada cámara. Está integrado por los coordinadores de Grupo Parlamentario. Fomenta los entendimientos que permitan a los legisladores agilizar y cumplir con sus atribuciones.	
Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	Órgano de Gobierno de la Cámara de Diputados. Se integra por el presidente de Mesa Directiva y los integrantes de la Jucopo. Adopta sus decisiones por consenso o bien, por mayoría vía voto ponderado en donde cada coordinador	No existe en Senado.

Órgano		Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
		representa tantos votos como integrantes tenga su bancada.	
Grupos Parlamentarios		<p>Forma de organización que adoptan tanto diputados como senadores, según su filiación de partido. Con esto, se garantiza la libre expresión de las corrientes político-partidistas e ideológicas representadas en el recinto.</p> <p>Cada grupo parlamentario se compone por un mínimo de cinco legisladores y sólo puede haber uno por cada partido político representado en el recinto.</p>	
Comisiones	Ordinarias	Se constituyen por el Pleno a propuesta de la Jucopo; elaboran dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. Contribuyen a que las cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.	
	Especiales	<p>No dictaminan, sino que emiten resoluciones u opiniones no vinculantes.</p> <p>El acuerdo por el que se crean establece su propósito y durabilidad, cifra de integrantes y miembros de Junta Directiva. Cumplido su objetivo se extinguen, o bien, al terminar la legislatura. Su competencia debe ser diferente a la de las comisiones ordinarias.</p>	
	Investigación	La CPEUM (art. 93) permite al Congreso crear comisiones para investigar organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En la Cámara de Diputados se requiere una cuarta parte de sus integrantes (125) para su creación. En el Senado se necesita la mitad (64).	

Fuente: elaboración propia con información de la LOCG.

3. Actividades realizadas para el *Reporte Legislativo de Integralia Consultores*

El primer Reporte Legislativo se publicó en agosto de 2011. Surgió como un esfuerzo por aportar mayor información sobre el trabajo del Congreso y contribuir a mejorar su desempeño, especialmente en temas de transparencia y rendición de cuentas. Ha tenido la atención de algunos medios de comunicación por el interés de conocer, de un modo asequible, el trabajo legislativo.⁵

Con este documento procuramos presentar y explicar, con indicadores de desempeño cuantitativo y apartados cualitativos, el trabajo legislativo del Pleno, comisiones, grupos parlamentarios y legisladores en lo individual, así como el costo del Congreso.

Se han publicado 10 volúmenes de Reporte Legislativo dedicados al Congreso federal:

⁵ RAMOS, Dulce. "Ausentismo, rezago e impuntualidad: Así trabaja el Poder Legislativo", en *Animal Político*, 27 de enero de 2012. <https://bit.ly/3rYJHrr>

- 1) **Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del II Año de Ejercicio de la LXI Legislatura (febrero-abril 2011).** Publicado en agosto de 2011.
- 2) **Primer Periodo Ordinario de Sesiones del III Año de Ejercicio de la LXI Legislatura (septiembre -diciembre 2011).** Publicado en diciembre de 2011.
- 3) **LXI Legislatura (2009-2012).** Publicado en agosto de 2012.
- 4) **Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la LXII Legislatura (septiembre-diciembre 2012).** Publicado en diciembre de 2012.
- 5) **Segundo Año de Ejercicio de la LXII Legislatura (septiembre-diciembre 2013).** Publicado en junio de 2014.
- 6) **LXII Legislatura (2012-2015).** Publicado en agosto de 2015.
- 7) **Primer Año de Ejercicio de la LXII Legislatura (septiembre 2015-agosto 2016).** Publicado en septiembre de 2016.
- 8) **LXIII Legislatura (2015-2018).** Publicado en agosto de 2018.
- 9) **Primer Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura (septiembre 2018-agosto 2019).** Publicado en agosto de 2019.
- 10) **LXIV Legislatura (2018-2021).** Publicado en agosto de 2021.

El proyecto contó con el apoyo de varias instituciones. En su segunda, tercera y cuarta ediciones, de la *Escuela de Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey*; de *Banorte-IXE* en los volúmenes tercero, cuarto y quinto; mientras que la consultoría *Lantia* y la encuestadora *Parametría* apoyaron en su segunda edición.

Tuvo cierto éxito en los estados. Se publicaron dos reportes para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: uno de su V Legislatura (2009-2012) y otro del Primer Año de Ejercicio de la VI Legislatura (septiembre 2012 – abril 2013). Y dos para el Congreso de Nuevo León: uno de la LXXII Legislatura (2009-2012) y otro para el Primer Año de la LXXIII Legislatura (septiembre 2012-junio 2013). En 2016 se firmó un convenio de colaboración con la

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) para asesorar la creación de un Observatorio Legislativo.⁶

En sus orígenes, analizamos cuatro ejes: (i) el Pleno; ii) los grupos parlamentarios; iii) el sistema de comisiones; y iv) los legisladores en lo individual. Esto, hasta la quinta edición, aunque desde el tercer Reporte se añadió un nuevo capítulo (que se repetiría en las ediciones Cuatro y Cinco): indicadores estatales. Desde su sexta edición lo centramos en tres capítulos: i) indicadores clave, ii) funcionamiento de las comisiones y iii) presupuesto y transparencia.

3.1 Indicadores clave

Se trata de un conjunto de indicadores sobre la integración de las cámaras, la composición de los grupos parlamentarios, la paridad de género, el grado académico de los legisladores, su experiencia parlamentaria y los asuntos presentados, el estatus de cada uno de ellos y datos sobre su aprobación. Esto, para ofrecer un panorama general de la legislatura, de sus mayorías y minorías, del creciente activismo legislativo medido en cifras, para un análisis comparativo con otros años.

3.1.1 Integración de las cámaras legislativas

La Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores y se renueva cada tres años. Trescientos diputados son electos por el principio de mayoría relativa, provenientes de igual número de distritos uninominales. Otros 200 diputados son electos por el principio de representación proporcional, para lo que el país se divide en cinco circunscripciones.

El Senado consta de 128 legisladores y se renueva cada seis años. Hay dos senadores por cada estado y la Ciudad de México. Hay 64 senadores de mayoría relativa, 32 más por el

⁶ STAFF. “UPAEP e Integralia firman convenio para conformar un Observatorio Legislativo del Estado de Puebla”, en *UPRESS*, 29 de febrero de 2016. <https://bit.ly/3BHQaKM>

partido político o coalición que haya quedado en segundo lugar en la entidad (de primera minoría), más otros 32 electos por el principio de representación proporcional.

Desde 1933 la reelección legislativa estuvo proscrita en México y se amplió a otros cargos: presidentes municipales y diputaciones locales. La reforma político-electoral de 2014 levantó esta prohibición. Los primeros legisladores reelegibles surgieron del proceso electoral 2018: los diputados, hasta por tres periodos consecutivos (para un total de 12 años); los senadores por seis años más para sumar 12. Para reelegirse deberán superar un candado: ser postulados por el mismo partido o coalición, salvo que pierdan o renuncien a su militancia antes de la mitad de su periodo.

Integración de la Cámara de Diputados (1997-2018). El Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo hasta 1997 la mayoría absoluta (la mitad más uno del Pleno) y calificada (dos terceras partes). A partir de entonces fue la principal minoría, con porcentajes superiores a 40%, hasta 2018 en que alcanzó su representación más baja (9.4%). En las legislaturas LVII (1997-2000) y LXI (2009-2012) tuvo casi la mitad del pleno.

El Partido Acción Nacional (PAN) ha sido la segunda bancada más robusta en este periodo. Su representación superaba el 20%, salvo en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LX (2006-2009), con 40.8 y 41.2%, respectivamente. En 2018 tuvo su representación más baja: 15.6%.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) tuvo cifras cercanas a 20% en cinco de las ocho legislaturas observadas. En las legislaturas LVIII (2000-2003), LXI (2009-2012) y LXIII (2015-2018) apenas superó 10%. En la LXIV Legislatura vivió su punto más bajo: 2.2%.

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) tuvo un crecimiento minúsculo, sin rebasar el 10%. Comenzó con cinco diputados en la LVII Legislatura. En la LXIII Legislatura logró su máximo, 8.4%. En 2018 logró su segundo porcentaje histórico más bajo: 2.2%.

El Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) muestra dos características: 1) en la LXIII Legislatura (7.2%) superó a otros partidos con más tiempo en la arena electoral; y 2) producto de arreglos políticos al inicio de la LXIV Legislatura (2018-2021), logró lo que hasta 1997 sólo el PRI había conseguido: la mayoría absoluta en la cámara baja.

Cuadro 6. Integración de la Cámara de Diputados, 1997 – 2018 (%)

Partido	Legislaturas							
	LVII (1997 - 2000)	LVIII (2000 - 2003)	LIX (2003 - 2006)	LX (2006 - 2009)	LXI (2009 - 2012)	LXII (2012 - 2015)	LXIII (2015 - 2018)	LXIV (2018- 2021)
PRI	47.6	41.6	40.4	21.2	48	42.8	41.7	9.4
PAN	23.4	40.8	29.6	41.2	28.4	22.6	21.8	15.6
PRD	24	11	19.4	25	12.6	20.4	12	2.2
PVEM	1	3.2	3.4	3.4	4.6	5.4	8.4	2.6
Morena	0	0	0	0	0	0	7.2	51.8
CONV- MC	0	0.2	1	3.6	1.2	3.6	4.8	5.6
PANAL	0	0	0	1.8	1.6	2	2	0
PES	0	0	0	0	0	0	1.8	5.2
Sin partido	1.6	0.6	5	0.6	0.8	0.4	0	0.8
Independiente	0	0	0	0	0	0	0.2	0
PT	2.4	1.6	1.2	2.2	2.8	2.8	0	6.8
Otros	0	1	0	1	0	0	0	0

Fuente: Para la LXIV Legislatura, sitio electrónico de la Cámara de Diputados, fecha de consulta, 12 de diciembre de 2019. Para las demás, Reporte Legislativo número 7, Integralia Pública A.C.

Integración de la Cámara de Senadores (1997-2018). Entre 1997 y 2018 el PRI tuvo las bancadas más numerosas. En la LVII Legislatura (1997-2000) superó 50% del Pleno. Desde la LVIII Legislatura (2000-2003) mostró porcentajes menores, aunque superiores a 40%, salvo en las LX y LXI legislaturas, con 25% del Pleno (en donde el PAN logró sus puntajes más altos). En la pasada legislatura tuvo su punto más bajo: 10.9%.

El PRD superó una sola vez el 20% del Pleno, esto, en la LX Legislatura, aunque posteriormente bajó a 18%. En la LXIII Legislatura ostentó la tercera bancada menos robusta de su historia (15%). Tras las votaciones de 2018 vive su mínimo histórico: 2.3%. A su vez, en 2018 Morena rebasó los registros del resto de los partidos políticos: consiguió 46.9% de los 128 escaños, algo no visto desde 2000, cuando el PRI ostentaba ese mismo porcentaje.

Cuadro 7. Integración de la Cámara de Senadores, 1997 – 2018 (%)

Partido	Legislaturas							
	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII	LXIV
PRI	57	46.9	44.5	25	25	42.2	43.3	10.9
PAN	25	35.9	36.7	39.8	39.1	29.7	29.1	18.8
PRD	13.3	12.5	11.7	20.3	18	17.2	15	2.3
PVEM	0	3.9	3.9	4.7	6.3	5.5	5.5	5.5
PT	0.8	0	0	3.9	3.9	4.7	5.5	4.7
CONV – MC	0	0.8	0.8	3.9	3.9	0	0	7
Independiente	3.9	0	2.3	0.8	1.6	0	0	0
Sin partido	0	0	0	1.6	2.3	0.8	1.6	0.8
Morena	-	-	-	-	-	-	-	46.9
PES	-	-	-	-	-	-	-	3.1

Fuente: Para la LXIV Legislatura, SIL-Segob, fecha de consulta, 12 de diciembre de 2019. Para las demás, Reporte Legislativo número 7, Integralia Pública A.C.

3.1.2 Representación política de las mujeres en el Congreso de la Unión

En 1993 la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) conminó a los partidos a promover una mayor participación de mujeres en la política. La reforma de 1996 a este ordenamiento, **sugirió a los partidos políticos** que las candidaturas para diputados y senadores no excedieran 70% para un mismo género. Los efectos vinculatorios de ambas reformas fueron mínimos. En la LVII Legislatura las mujeres eran menos de 20% en cada cámara, salvo en el PRD: de 120 legisladores de su bancada, 19 eran mujeres (23.3%).

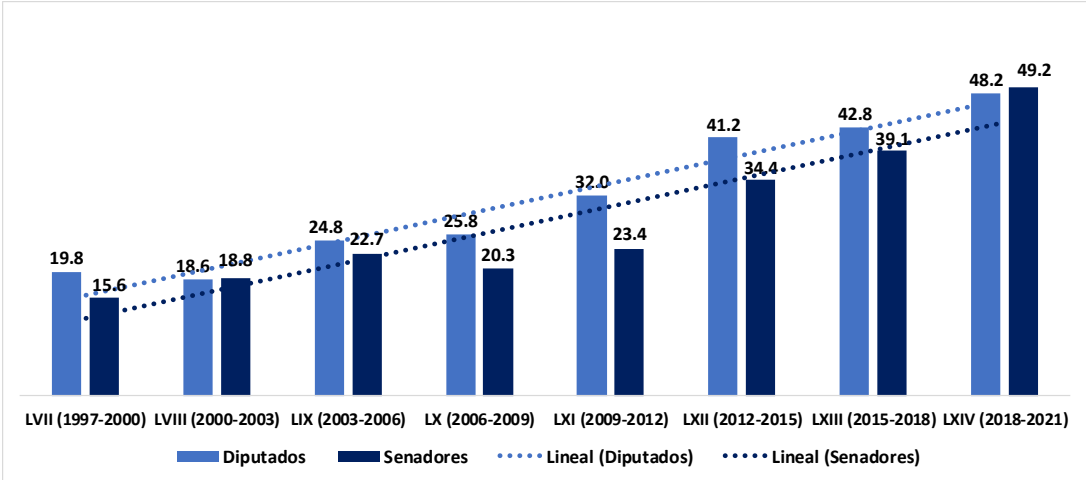
La reforma al Cofipe en 2002 **hizo obligatorias las cuotas electorales** para candidatos propietarios a legisladores federales (máximo 70% de un mismo género). La composición de las LIX y LX legislaturas evidenciaron que los hombres superaban aún tal porcentaje. En la LIX Legislatura el PRI tuvo la bancada más robusta (202 diputados, 40.4% del Pleno), pero sólo 21% de sus integrantes eran mujeres. El PAN con 148 diputados tenía 30% de mujeres y el PRD, con 97 diputados, 29%.

En la LIX Legislatura, el PRI en el Senado, con 57 senadores (44.5%), menos del 25% eran mujeres. En la LX Legislatura el PAN tuvo la bancada más fuerte en la cámara baja, pero las mujeres representaban 21.6%.

La reforma al Cofipe de 2008 estableció que 40% de los candidatos a diputados federales y senadores fueran de un mismo género, **salvo las candidaturas de mayoría relativa**, que obedecerían a los estatutos partidarios. Nada obligaba a que titular y suplente fueran de un mismo sexo, lo que dio lugar al episodio de “Las Juanitas”: en la primera sesión ordinaria de LXI Legislatura ocho diputadas pidieron licencia, siendo suplidas por diputados varones.

Tras una controversia resuelta en 2011 en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se ordenó que en los comicios de 2012 cada partido político registrara “hasta 120 fórmulas para diputados y 26 para senadores del mismo género por mayoría relativa, además del 40% establecido en las listas de representación proporcional.” (Zavaleta: 2004).

Gráfica 3. Representación política de las mujeres en el Congreso, 1997-2018 (%)



Fuente: SIL-Segob, apartado Integración del H. Congreso. Corte: 29 de marzo de 2020.

Finalmente, la reforma político-electoral de 2014 impuso a los partidos políticos garantizar la paridad de género integrando listas con 50% hombres y 50% mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. Esto se reflejó en los resultados de 2018, en donde las diputadas representaron el 48.2% del Pleno y las senadoras el 49.2%.

Cuadro 8. Composición de grupos parlamentarios en Cámara de Diputados, mujeres (%)

Legislatura	PRI	PAN	PRD	PT	MC	NA	MOR	PVEM	PROM
LVII (1997-2000)	18.9	17.9	23.3	8.3	0	0	0	60	19.8
LVIII (2000-2003)	16.3	16.7	21.8	25	0	0	0	50	18.6
LIX (2003-2006)	20.8	30.4	28.9	0	0	0	0	23.5	24.8
LX (2006-2009)	17.9	31.6	21.6	18.2	16.7	55.6	0	29.4	25.8
LXI (2009-2012)	30.4	35.2	28.6	21.4	50	62.5	0	26.1	32
LXII (2012-2015)	45.3	36.3	37.4	45.5	50	50	33.3	40.7	41.2
LXIII (2015-2018)	43.1	43	35.3	0	47.6	53.8	48	39.5	42.8
LXIV (2018-2021)	45.7	42.3	72.7	47.2	55.6	0	49.8	30.8	48.2

Fuente: SIL-Segob, apartado "Integración del H. Congreso". Corte al 29 de marzo de 2020.

Cuadro 9. Composición de grupos parlamentarios en Cámara de Senadores, mujeres (%)

Legislatura	PRI	PAN	PRD	PT	MOR	PVEM	PROM
LVII (1997-2000)	17.8	12.5	17.6	0	0	0	15.6
LVIII (2000-2003)	18.3	15.2	12.5	80	0	0	18.8
LIX (2003-2006)	24.6	19.1	13.3	0	0	80	22.7
LX (2006-2009)	18.8	21.6	23.1	20	0	16.7	20.3
LXI (2009-2012)	21.9	24	26.1	20	0	12.5	23.4
LXII (2012-2015)	35.2	34.2	27.3	50	0	28.6	34.4
LXIII (2015-2018)	40	44.1	50	31.6	0	40	39.1
LXIV (2018-2021)	50	54.2	0	66.7	46.7	57.1	49.2

Fuente: SIL-Segob, apartado "Integración del H. Congreso". Corte al 29 de marzo de 2020.

3.1.3 Los grupos parlamentarios

La CPEUM dispone (art. 70, par. tercero) que, para regular su organización y funcionamiento, el Congreso expedirá su propia ley. Tal ordenamiento es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), vigente desde 1999. A su vez, refiere que esta ley "determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido". Tales formas son los grupos parlamentarios.

La LOCGEUM refiere, en sus artículos 26 para la Cámara de Diputados y 72 y 73 para la Cámara de Senadores, los elementos a observar para constituir un grupo parlamentario. Entre ellos: (i) tener cinco legisladores como mínimo; (ii) que haya uno por cada partido político nacional representado en el Congreso; y (iii) que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura presentarán su acta constitutiva, normas internas, nombre de su coordinador y agenda legislativa.

Para el funcionamiento de los grupos parlamentarios, evaluamos cuatro indicadores: (i) presencia en las sesiones del Pleno; (ii) participación en votaciones; (iii) unidad partidista; e (iv) intervenciones en el Pleno. Esto sirvió, a su vez, para mostrar el trabajo de los legisladores en lo individual. Cabe destacar algo: **todos estos indicadores se produjeron hasta la quinta edición (Segundo Año de la LXII Legislatura)**. Desde entonces, no fue posible estructurar las bases de datos respectivas debido al crecimiento de la consultoría y de la necesidad de pasar a un formato más ejecutivo. La LXI Legislatura (2009-2012) fue la última para la cual tuvimos datos completos, por lo que a continuación se exhibe un resumen de lo hecho en estos indicadores, con cifras de esta legislatura.

Presencia en las sesiones del Pleno. El marco jurídico del Congreso suele ser laxo para contabilizar la presencia de los legisladores en las sesiones del Pleno. Por ejemplo, la asistencia oficial considera, además de la presencia en las sesiones, a las inasistencias justificadas, los permisos de Mesa Directiva y las comisiones oficiales.⁷

Ante ello, asumimos la presencia de los legisladores como “las asistencias registradas por sistema o cédula como una forma de medir la presencia física de los legisladores en las sesiones.” Esto, porque ofrecía una mejor aproximación porque si se consideran las comisiones oficiales, justificantes y permisos, se sobre representaban las asistencias. La fórmula empleada fue la siguiente:

Presencia por partido en las sesiones = (suma de asistencias por cédula y sistema del partido) / (suma de asistencias por cédula, sistema, inasistencias justificadas, permisos de Mesa Directiva, comisiones oficiales).

En el Reporte Legislativo Número Tres (LXI Legislatura, 2009-2012) contabilizamos 198 sesiones en Cámara de Diputados y 176 sesiones en el Senado, promediando una presencia en sesiones de 84.9% y 88.6%, respectivamente. En el Senado, el PRI promedió una

⁷ Véase artículos 44-58 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículos 58-68 del Reglamento del Senado de la República.

presencia de 90.8% mientras que los más bajos fueron PT y Nueva Alianza, con 75.2% y 77.8%, respectivamente. En la Cámara de Diputados, el PT fue la bancada con mayor presencia en sesiones (86.1%) y el más bajo, MC (76.3%).

Participación en las votaciones. Votar es uno de los actos más representativos de un legislador. Refleja su voluntad a favor, en contra o en abstención sobre un asunto. Se trata de un derecho y una obligación personal e intransferible. Hay tres tipos de votaciones:⁸

- a) **Nominales:** utilizan el Sistema Electrónico y a falta de este, la lectura nominal de cada legislador, quien, al oír su nombre, expresa el sentido de su voto.
- b) **Económicas:** se emplea cuando la Mesa Directiva consulta al Pleno si se aprueba o no un asunto, pidiendo a los legisladores ponerse de pie o levantar la mano.
- c) **Por cédula:** se utiliza, principalmente, para elegir a personas para un cargo público. Se coloca una urna transparente y la Mesa Directiva llama, alfabéticamente, a cada legislador para depositar su voto. Al final se los separa y clasifica según su sentido. Hecho el cómputo, el presidente de Mesa Directiva anuncia el resultado al Pleno.

Calculamos la participación en las votaciones a partir de la proporción de votos emitidos con relación al tamaño de cada grupo parlamentario:

Participación en las votaciones del Grupo Parlamentario = (suma de votos a favor, en contra o abstenciones del Grupo Parlamentario por cada votación) / Total de integrantes del Grupo Parlamentario.

El Senado promedió 65.8% de participación en las votaciones y la Cámara de Diputados, 68.7%. En el Senado, el PAN promedió la participación en las votaciones más alta (75.3%), y el PT el más bajo (36.2%). En la Cámara de Diputados el PAN y el PT promediaron la participación más alta, con 72% y MC la más baja (49.9%).

⁸ Véanse los artículos 135 y 137 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 93 y 97 del Reglamento del Senado de la República.

Unidad partidista. Este indicador se construyó para conocer la cohesión de los grupos parlamentarios a la hora de votar. Se definió como el producto de las preferencias similares de política entre legisladores que pertenecen a un mismo partido o la distribución de incentivos al interior del grupo para votar o no en bloque.

Se utilizó un Índice de Rice modificado para medir la división en las votaciones, en una escala de 33% a 100%. Cuando se aproxima a 100% significa que la bancada votó en el mismo sentido (a favor, en contra o en abstención). Pero si se acerca a 33%, quiere decir que los integrantes de la bancada votaron en sentidos opuestos (una tercera parte a favor, otra tercera parte en contra y otra tercera parte se abstuvo). Se empleó la siguiente fórmula:

$$\text{Unidad} = \frac{\text{máximo (votos a favor, en contra o en abstención)}}{(\sum \text{votos a favor, en contra o en abstención})}$$

En la LXI Legislatura hubo un elevado nivel de unidad partidista: en el Senado las bancadas promediaron (en los seis periodos ordinarios) 95.3% y la Cámara de Diputados, 93.7%. Cabe decir que en el Senado se registraron 797 votaciones y en la Cámara de Diputados, 730.

El nivel de participación varió según la importancia del asunto. En el Senado 60% de las votaciones registraron una unidad del 100% o cercana; en Diputados fue de 25.5%. En ambas cámaras, sólo 3% de las votaciones tuvo una unidad menor al 60%. Esto sugirió una relación inversa entre la participación y la unidad en las votaciones. En los asuntos en que existe mayor división y polémica suele haber mayor propensión a participar en la votación y menor unidad. En contrario, cuando los asuntos a votar gozan de amplio consenso, la participación disminuye y la unidad es mayor.

Intervenciones en el Pleno. Se trata de las opiniones, réplicas, aclaraciones y posturas de los legisladores sobre temas de coyuntura. Reflejan los temas que se abordan en las sesiones. En la LXI Legislatura se contabilizaron 3 mil 553 intervenciones en el Senado y 11 mil 624 en la Cámara de Diputados. En el Primer Periodo Ordinario del III Año se produjo la

mayoría de las intervenciones. Por grupo parlamentario, el PAN en el Senado (entonces la más bancada más robusta con 39.1% del Pleno) tuvo la mayoría de las intervenciones: 996. En la Cámara de Diputados el mayor activismo fue para el PT (con apenas 2.8% del Pleno), con 3 mil 140 intervenciones.

3.1.4 Los legisladores en lo individual

Esta sección analizamos el comportamiento individual de las y los legisladores. Individualizar las responsabilidades fue fundamental para que nuestros lectores tuvieran más información sobre el quehacer de sus representantes. Se construyeron los siguientes indicadores:

Formación académica. Este indicador se construyó para las LXI y LXII legislaturas. En la LXI Legislatura, 55.6% de los diputados tenía estudios de licenciatura, y en la LXII Legislatura, 62.6%. En el Senado los porcentajes fueron de 66.6% y 48%, respectivamente. Esto no pretende señalar que una mejor formación académica equivalga a éxito legislativo. Como apuntó el especialista Fernando Dworak, “aunque deseable, la educación universitaria puede no ser necesaria.” Esto, porque la política, como otras labores, es una vocación, y sin incentivos para hacer de ella una profesión, el sistema político desincentivaba la permanencia de los más aptos.⁹

Quizás la reelección legislativa solucione esto. El desempeño de un político puede no depender de su preparación académica, pero sí de su trabajo parlamentario y de la capacidad de los votantes para evaluarlo. Y ciertamente, es deseable una preparación especializada en temas torales para la marcha del país. ¿Cómo lograr su especialización? Incentivando el interés de las y los legisladores, permitiéndoles hacer carrera y estando los ciudadanos en condición de sancionarlo.

⁹ DWORAK, Fernando. “¿Queremos políticos profesionistas o profesionales?”, en *ADN Político*, 28 de enero de 2013. <https://bit.ly/3vnSsh1>

Cuadro 10. Último grado de estudios de diputados y senadores en las legislaturas LXI y LXII

Escolaridad	Legislatura			
	LXI (2009-2012)		LXII (2012-2015)	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
Doctorado	25	7	16	9
Maestría	102	18	102	40
Licenciatura	273	82	276	61
Pasante-trunco	38	4	18	10
Otros	53	12	29	7
Total*	491	123	441	127

Fuente: Reporte Legislativo número Cuatro, con información del SIL-Segob. *De acuerdo a la fuente, los faltantes obedecen a que no reportaron su nivel de estudio.

También fue importante conocer las principales áreas de estudio de los legisladores.

Cuadro 11. Áreas de estudio de los legisladores federales (%)

Área de estudio	Legislatura			
	LXI (2009-2012)		LXII (2012-2015)	
	Diputados (%)	Senadores (%)	Diputados (%)	Senadores (%)
Derecho	28	34	34	37
Administración y Contaduría	18	15	20	21
Ciencias Políticas y Sociales	11	6	0	0
Economía y Finanzas	6	10	0	10
Ingeniería	5	0	11	0
Otros	32	35	35	32
Total	100	100	100	100

Fuente: Reporte Legislativo Número Cuatro, con información del SIL-Segob.

Experiencia legislativa. La reelección legislativa se prohibió en México con la reforma al artículo 59 de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Desde entonces, se presentó la “reelección no consecutiva”, cuando un mismo legislador ocupaba el mismo cargo con al menos una legislatura de por medio.

Para este indicador observamos cuántos diputados habían ocupado el mismo cargo. Si bien varios diputados tenían experiencia como diputados locales o senadores, en estricto sentido la experiencia legislativa requiere solamente considerar a aquellos que ocuparon el mismo cargo. En la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados, la experiencia legislativa fue de 15.8% del Pleno, cifra superior a la de la LX Legislatura (12.9%). Destacó que hubo una mayor concentración entre los diputados de representación proporcional: 63% en la LX Legislatura y 57% en la LXI Legislatura.

Este ejercicio se repitió al iniciar la LXII Legislatura, ampliando la experiencia legislativa a su desempeño como diputados locales o senadores. En la cámara baja 403 legisladores carecieron de experiencia a nivel federal (81%), mientras que 64 tenían experiencia en ese mismo cargo (13%) y 26 más habían sido previamente diputado o senador. En el caso del Senado, 66 tenían experiencia como diputados federales (51%) y 47 no se habían desempeñado en el ámbito legislativo (37%).

Desempeño individual de los legisladores. Empleamos cuatro indicadores: presencia en las sesiones, participación en las votaciones, iniciativas presentadas e intervenciones en las sesiones. Si bien por sí solos estos indicadores no refieren un buen o mal desempeño legislativo, ayudan a tener una idea sobre su desempeño.

Este ejercicio a nivel individual se hizo únicamente en los Reportes Legislativos Tres, Cuatro y Cinco. En este apartado se emplearán, nuevamente, los datos referentes a la LXI Legislatura (2009-2012) porque abarcaron una legislatura entera y pueden dar una idea más completa de lo logrado.

a) Presencia en las sesiones. Se contabilizaron solamente las sesiones en donde los legisladores tuvieron estuvieron presentes. Estos resultados fueron muy requeridos por la prensa nacional y local para conocer el desempeño de sus representantes, porque, con nombre y apellido, se hicieron rankings.¹⁰ Asimismo, diputados y senadores los emplearon para promover su trabajo legislativo en sus distritos y estados o para reclamarnos por inconformidades.

Para calcular la presencia en las sesiones se consideraron 176 sesiones en el Senado y 198 en Cámara de Diputados. Este indicador permitió obtener:

¹⁰ ÁVILA, Renata. “Diputados federales zacatecanos, entre los más faltistas e improductivos”, en *NTR Zacatecas*, 9 de noviembre de 2014, <https://bit.ly/3tb5mw8>; STAFF. “Irregular desempeño de los diputados federales por Aguascalientes”, en *La Jornada de Aguascalientes*, 1 de junio de 2015, <https://bit.ly/33ZJmvA>; GAXIOLA, Iván. “Se equivoca Integralia. No somos los peores, asegura el diputado Zamora”, en *Península Digital*, 18 de junio de 2013, <https://bit.ly/3tdu5zV>

- *Top 10* de diputados y senadores con mayor y menor presencia en las sesiones.
- Distribución del porcentaje de presencia en las sesiones en cinco bloques: i) Rango 1 (de 51-60%); ii) Rango 2 (de 61-70%); iii) Rango 3 (de 71-80%); iv) Rango 4 (de 81-90%) y v) Rango 5 (de 91 a 100%). En los rangos 4 y 5 se tuvo la mayor presencia en sesiones.

b) Participación en las votaciones. No todos los legisladores que están presentes en las sesiones, votan. En la LXI Legislatura se advirtió que la presencia física de senadores en sesiones fue, en promedio, 88.6% pero los que votaron fueron 65.8%. En la Cámara de Diputados la asistencia promedio fue de 84.9% pero la participación en las votaciones fue menor, de 68.7%.¹¹

Este indicador sirvió para conocer el porcentaje de votaciones de cada legislador. Esto requirió (como en todos los indicadores realizados), de construir bases de datos. A título personal, mi contribución principal fue esta, precisamente, aunque participé del resto de la elaboración del documento. El resultado interesó a periodistas del interior de la República. Se hicieron:

- Ranking de diputados y senadores con mayor y menor participación en las votaciones.
- Gráficas de dispersión sobre la presencia en las sesiones y su participación en las votaciones.

c) Intervenciones en el Pleno. Son intervenciones que están reguladas en los reglamentos de cada cámara. El uso de la palabra se puede hacer en tribuna o desde escaño o curul y siempre debe estar autorizada por la Mesa Directiva. Dependiendo el tema es la duración en el uso de la palabra: (i) presentación de iniciativas, hasta 10 minutos; (ii) presentación de dictámenes, 10 minutos, y si son de índole constitucional, 15 minutos; y (iii) presentación de puntos de acuerdo, hasta cinco minutos.

¹¹ STAFF. "Legislatura LXI, asistieron más, aprobaron menos: Integralia", en *Animal Político*, 30 de agosto de 2012. <https://bit.ly/3M7E7uT>

En la LXI Legislatura se observó un marcado uso de la tribuna por parte de un grupo de legisladores. El senador Ricardo Monreal (PT) tuvo el mayor número de intervenciones (312), seguido de Pablo Gómez (PRD), con 218. En la Cámara de Diputados lo fue Jaime Cárdenas Gracia (PT) con 996 y Gerardo Fernández Noroña (PT), con 739.

d) Iniciativas presentadas. En cada legislatura se presenta una elevada cifra de iniciativas. La mayoría no se dictamina. En la LXI Legislatura el senador Adolfo Toledo (PRI) presentó la mayor cantidad (131), seguido de Ricardo Monreal (PT), con 112. Entre los diputados, el primer lugar lo ocupó Jorge Kahwagi (PANAL), con 136 y Jaime Cárdenas (PT), con 106.

Las tres secciones hasta aquí vistas se presentaron hasta el Reporte Legislativo Número Cinco, siendo la LXI Legislatura la única cuyos datos se construyeron de forma completa (para la LXII Legislatura los datos se detuvieron hasta el Segundo Año de Ejercicio).

La razón por la que no se siguieron publicando estos indicadores obedeció a cambios en el equipo de trabajo y de cobertura a otras áreas. Esto dificultó la continuidad de la construcción de bases de datos, principal insumo para el documento. Además, se avanzó hacia un formato más compacto que mantuviera las principales secciones del documento. Desde su sexta edición, se optó por tres ejes: (i) indicadores clave, (ii) funcionamiento de las comisiones y (iii) transparencia presupuestaria.

3.1.5 Iniciativas presentadas

Las iniciativas son documentos que contienen propuestas para expedir o abrogar leyes o para reformar, modificar, adicionar o derogar disposiciones constitucionales y de leyes secundarias. Su presentación marca el comienzo del proceso legislativo. La CPEUM (art. 71) faculta para presentar iniciativas al presidente de la República, a los legisladores federales, a las legislaturas estatales y de la Ciudad de México, así como el 0.13% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores.

Su presentación crece en cada legislatura. En la Cámara Diputados en la LVII Legislatura se presentaron 641; en la LXIII fueron 6 mil 244. En los dos primeros años de la LXIV, en la cámara baja se habían presentado 4 mil 530, lo que permitía proyectar que, al concluir, se superarían los récords.

El alto volumen de iniciativas presentadas contrasta con su bajo porcentaje de aprobación. En la mencionada LVII Legislatura 154 (24%) fueron aprobadas. Este porcentaje bajó en las tres legislaturas recientes a menos de 14%. Una de las tareas de un Congreso es procesar legislación adecuada, basada en estándares técnicos, impacto presupuestario y un análisis costo-beneficio. Se halló, por entrevistas con legisladores en otros reportes, que las y los promoventes buscan, en muchos casos, más que la aprobación, la proyección mediática de la tribuna como una forma de presumir ante su electorado que han trabajado.

Cuadro 12. Iniciativas de cada legislatura en la Cámara de Diputados, por estatus

Legislatura	Tipo ley	A	P	D	R	Subtotal	Total
LVII (1997-2000)	RC	37	13	114	0	164	641
	LS	107	33	318	0	458	
	GI	10	1	8	0	19	
LVIII (2000-2003)	RC	37	3	253	0	293	1,202
	LS	270	43	568	0	881	
	GI	13	5	10	0	28	
LIX (2003-2006)	RC	37	9	597	0	643	2,937
	LS	403	80	1,748	0	2,231	
	GI	8	19	36	0	63	
LX (2006-2009)	RC	77	12	559	0	648	2,870
	LS	294	53	1,826	0	2,173	
	GI	15	7	27	0	49	
LXI (2009-2012)	RC	15	7	676	18	716	3,735
	LS	218	54	2,598	79	2,949	
	GI	15	7	46	2	70	
LXII (2012-2015)	RC	15	27	502	25	569	3,487
	LS	159	256	2,131	244	2,790	
	GI	15	4	94	15	128	
LXIII (2015-2018)	RC	14	53	759	50	876	6,244
	LS	354	433	3,728	597	5,112	
	GI	52	16	173	15	256	
LXIV (2018-2021)*	RC	19	341	175	62	597	4,313
	LS	231	2,735	122	468	3,556	
	GI	9	137	3	11	160	

Fuente: SIL-Segob, apartado de "Asuntos presentados". A= aprobadas; P=pendientes; D= desechadas; R= retiradas. RC= reformas constitucionales; LS= legislación secundaria; y GI= ordenamientos de Gobierno Interior. Corte al 29 de marzo de 2020.

En el Senado también aumentaron las iniciativas presentadas desde la LVII Legislatura. Mientras que en esta se presentaron 117, en la LXIII Legislatura se presentaron mil 970. El porcentaje de aprobación, aunque superior en comparación con la cámara baja, descendió, evidenciándose también que su presentación suele servir más para la promoción personal.

En la LVII Legislatura de 117 iniciativas presentadas se aprobaron 36 (31% de éxito). Desde la LIX Legislatura se aprueba menos del 20% de lo presentado. El porcentaje más bajo fue para la LXIII Legislatura: de 1,970 iniciativas presentadas, se aprobaron 122 (6.2%).

Cuadro 13. Porcentaje de aprobación de las iniciativas por legislatura en la Cámara de Senadores

Legislatura	Tipo ley	A	P	D	R*	Subtotal	Total
LVII (1997-2000)	RC	6	40	0	0	46	117
	LS	26	30	8	0	64	
	GI	4	3	0	0	7	
LVIII (2000-2003)	RC	10	13	85	0	108	437
	LS	86	39	181	0	306	
	GI	6	1	16	0	23	
LIX (2003-2006)	RC	17	20	136	0	173	749
	LS	86	69	381	0	536	
	GI	13	7	20	0	40	
LX (2006-2009)	RC	29	6	258	2	295	1,443
	LS	213	32	815	12	1,074	
	GI	14	3	57	0	74	
LXI (2009-2012)	RC	25	13	276	0	314	1,602
	LS	128	86	994	31	1,239	
	GI	8	9	32	0	49	
LXII (2012-2015)	RC	67	23	251	1	342	1,871
	LS	190	249	972	16	1,427	
	GI	27	21	53	1	102	
LXIII (2015-2018)	RC	4	81	236	1	322	1,970
	LS	83	528	935	18	1,564	
	GI	35	19	29	1	84	
LXIV (2018-2021)*	RC	14	361	47	0	422	2,489
	LS	33	1,933	30	0	1,996	
	GI	2	68	1	0	71	

Fuente: SIL-Segob, "Asuntos presentados". A= aprobadas; P=pendientes; D= desechadas; R= retiradas. RC= reformas constitucionales; LS= legislación secundaria; y GI= ordenamientos de Gobierno Interior. Corte al 29 de marzo de 2020.

Las iniciativas presentadas por grupo parlamentario revelan que entre las LVII y LXII legislaturas, el PRI, PAN y PRD concentraron, en promedio, 65% de las iniciativas presentadas en Cámara de Diputados. En la LXIII Legislatura (2015-2018), el PRD fue desplazado del tercer lugar por MC, que presentó 818 iniciativas (13.1% del total). En los

dos primeros años de la LXIV Legislatura, Morena (fracción mayoritaria) es la bancada con más iniciativas presentadas.

¿Las bancadas mayoritarias presentan más iniciativas? No necesariamente. De las ocho legislaturas analizadas, en seis el PRI fue mayoría y sólo en cuatro promovió más iniciativas.

Las bancadas que son mayoría tampoco son a las que más les aprueban sus iniciativas. En la LVII Legislatura el PRI tuvo 47.6% del Pleno. Presentó 79 iniciativas y le aprobaron 16 (20.2%). En esa misma legislatura las iniciativas presentadas por Comisiones Legislativas tuvieron una aprobación de 20.3%; el PAN, 20.4%. En la LVIII Legislatura el PRI alcanzó 41.6% del Pleno y de las 260 iniciativas que presentó, 59 fueron aprobadas (22.7%). Al PAN, entonces segunda fuerza en la cámara baja (40.8%), de las 245 iniciativas que presentó le fueron avaladas 61 (24.9%).

En la LIX Legislatura el PRI fue la primera minoría y de 966 iniciativas presentadas, 157 fueron aprobadas (16.3%). En esa misma legislatura las iniciativas Conjuntas o Varias (de dos o más legisladores de diferente partido) sumaron 46, aprobándose 19 (41.3%). En la LX Legislatura el PAN fue primera minoría (41.2% del Pleno) y de 612 iniciativas que promovió, 103 se aprobaron (16.8%). En esa misma legislatura las iniciativas Conjuntas o Varias sumaron 67 y se aprobaron 23 (34.3%).

En la LXI Legislatura el PRI tuvo 48% del Pleno. De 1,309 iniciativas que presentó le aprobaron 77 (5.9%). El PVEM presentó 269 iniciativas de las que le aprobaron 26 (9.7%). En la LXII Legislatura el PRI alcanzó 42.8% del Pleno y de las 705 iniciativas que presentó, 44 le fueron aprobadas (6.2%).

A su vez, en la LXIII Legislatura el PRI presentó 1,784 iniciativas de las que 92 le fueron aprobadas (5.2%). El PAN, con 97 iniciativas aprobadas de un total de 1,005 presentadas,

tuvo un porcentaje de 9.7%. En la LXIV Legislatura, Morena fue mayoría (51.8% del Pleno). Presentó 1,316 iniciativas y a marzo de 2020 le habían aprobado 75 (5.7%).

El legislador más exitoso en la Cámara de Diputados es el presidente de la República. En la segunda mitad de su sexenio, Ernesto Zedillo presentó 36 iniciativas, siéndole aprobadas 32 (88.9%). Vicente Fox presentó 112 iniciativas, de las que le aprobaron 86 (76.8%). Felipe Calderón promovió 74 iniciativas y le aprobaron 64 (86.5%). Enrique Peña Nieto presentó 90 iniciativas y le fueron aprobadas 74 (82.2%). Finalmente, Andrés Manuel López Obrador en la LXIV Legislatura (hasta marzo de 2020) presentó 17 iniciativas, habiéndole sido aprobadas 13 (76.5%).

Cuadro 14. Aprobación de iniciativas por grupo parlamentario en Cámara de Diputados

Presentador	Estatus	Legislaturas							
		LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII	LXIV
PRI	P	79	260	966	695	1,309	705	1,784	418
	A	16	59	157	91	77	44	92	28
PAN	P	157	245	559	612	780	734	1,005	700
	A	32	61	80	103	57	22	97	46
PRD	P	158	271	488	682	507	606	727	293
	A	27	56	58	68	27	17	53	7
PVEM	P	43	72	431	224	269	237	476	136
	A	5	15	47	11	26	6	30	7
PT	P	21	36	69	49	296	153	11	310
	A	6	8	7	5	8	6	4	18
MC	P	0	4	170	151	88	500	818	512
	A	0	0	18	15	1	17	39	27
Morena	P	0	0	0	0	0	12	444	1,316
	A	0	0	0	0	0	0	16	75
Ejecutivo	P	36	63	49	42	32	52	38	17
	A	32	55	31	38	26	46	28	13
Varios	P	63	118	46	67	11	154	171	36
	A	20	36	19	23	1	20	28	10

Fuente: elaboración propia con información del SIL-Segob, apartado "Asuntos presentados". A=aprobadas; P=presentadas. Corte al 29 de marzo de 2020.

En el Senado, PRI, PAN y PRD fueron también las principales fuerzas que sumaron, en promedio, el 70% de las iniciativas presentadas, salvo en la LXIV Legislatura, donde Morena era mayoría.

En la LVII (57%), LVIII (46.9%), LIX (44.5%), LXII (42.2%) y LXIII (43.3%) legislaturas, el PRI fue mayoría en la Cámara de Senadores (el PAN lo fue en las LX y LXI legislaturas). Aunque también presentó la mayor cifra de iniciativas, no tuvo siempre el mayor porcentaje de aprobación; con el PAN alternó el primer lugar: el PRI en tres legislaturas (LVII, LIX y LXI) y el PAN en cuatro (LVIII, LX, LXII y LXIII).

Al II Año de la LXIV Legislatura, Morena batió el récord de iniciativas presentadas (660), seguido del PAN, con 583 iniciativas (también un récord). Por su parte, el Ejecutivo federal fue el legislador de mayor éxito en el Senado, con un porcentaje superior a 60%, más que cualquier bancada.

Cuadro 15. Aprobación de iniciativas por grupo parlamentario en Cámara de Senadores

GP	Estatus	Legislaturas							
		LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII	LXIV
PRI	P	29	168	288	369	472	549	582	198
	A	11	39	47	61	53	61	21	5
PAN	P	33	74	185	301	299	336	363	583
	A	2	18	17	53	31	67	24	5
PRD	P	20	61	87	259	312	493	399	418
	A	1	9	9	37	29	42	17	5
PVEM	P	0	58	108	229	194	101	54	82
	A	0	8	12	29	9	23	3	1
Morena	P	0	0	0	0	0	0	1	660
	A	0	0	0	0	0	0	0	20
Ejecutivo	P	20	23	27	29	23	29	15	3
	A	17	16	19	22	16	21	10	1
Varios	P	8	34	35	153	55	193	221	39
	A	4	8	9	39	15	52	39	6

Fuente: elaboración propia con información del SIL-Segob, apartado "Asuntos presentados". A=aprobadas; P=presentadas. Corte al 29 de marzo de 2020.

3.2 Funcionamiento del sistema de comisiones

La LOCGEUM (art. 39) define a las comisiones de la Cámara de Diputados como "órganos constituidos por el Pleno, que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."

Las comisiones deben reflejar la pluralidad del Pleno de manera proporcional. Son relevantes para el desahogo de las funciones que tienen los legisladores y representan dos principios básicos de un Poder Legislativo: la división del trabajo y la especialización.

El trabajo de las comisiones es muy relevante porque es uno de los centros de decisión más importantes de un congreso. Son órganos colegiados creados por el Pleno para atender temas concretos, para lo cual pueden desplegar varias funciones de manera independiente: avalar o desechar propuestas; rediseñar el gasto gubernamental; citar a comparecer a funcionarios; promover procesos jurisdiccionales; investigar el uso de fondos públicos, requerir informes a Ejecutivo, etc. Son los espacios más propicios para el estudio, análisis y discusión especializada de las propuestas que debe desahogar un poder legislativo.

En las comisiones se reúne un grupo selecto de representantes de todas las fuerzas políticas, preferentemente legisladores cuyos estudios o grados académicos, así como su experiencia, reflejan conocimiento y especialización. Las comisiones promueven la organización, especialización y distribución de la labor legislativa, a fin de que el Poder Legislativo esté en condiciones de cumplir las atribuciones que la Constitución y las leyes le encomiendan. Así, desempeñan una función vital para todo congreso: un mayor control sobre el gobierno y la administración pública, la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y con ello, el ejercicio de los frenos y contrapesos.

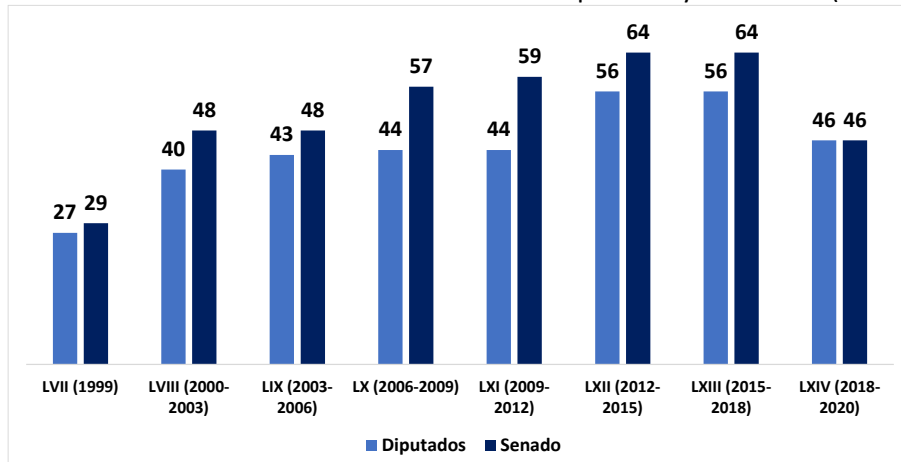
3.2.1 Tipos de comisiones

La LOCGEUM señala que las comisiones de la Cámara de Diputados y de Senadores son de tres tipos: ordinarias, especiales y de investigación.

Comisiones ordinarias. Su competencia debe corresponder con las labores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (LOCGEUM, art. 39). Tienen cinco tareas fundamentales: de dictamen legislativo, de información, de opinión, de control y de evaluación, esto según sus reglamentos (art. 157 en Cámara de Diputados y 117 en

Senado). Se crean por acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo), en el primer mes de la legislatura. En Diputados se conforman hasta por 30 legisladores, salvo las de Hacienda y la de Presupuesto y Cuenta Pública, que pueden tener más legisladores. En el Senado se integran hasta por 15 miembros. En la Cámara de Diputados deben sesionar al menos una vez al mes, pero esto no es explícito para el Senado.

Gráfica 4. Comisiones ordinarias de las cámaras de diputados y senadores (1997-2018)



Fuente: elaboración propia con información del SIL-Segob, apartado “Comisiones legislativas”. Corte al 20 de septiembre de 2020.

El sistema de comisiones ordinarias del Congreso mexicano, uno de los más obesos del mundo. Según el *Informe Parlamentario Mundial 2012*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Interparlamentaria (UIP), la Cámara de Diputados de México era, de un universo de 52 cámaras bajas, la tercera con más comisiones (56), detrás de Nigeria (84) y Filipinas (58). El promedio de estos cuerpos legislativos era de 22 comisiones en el estudio citado.

Con base en información más reciente de la UIP (con fecha de corte al mes de julio de 2019), se halló que, a pesar de la reducción hecha al sistema de comisiones en la LXIV legislatura (a 46 en cada cámara), aún era uno de los más numerosos. En el ranking mundial, la Cámara de Diputados era tercer lugar, y el Senado, segundo.

¿Por qué México sobrepasa el promedio mundial de comisiones ordinarias legislativas?

Más comisiones no equivalen a mejor trabajo parlamentario. El principal problema fue desatender el principio que debería regir su creación: que una comisión debe corresponder a una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. Esta desatención derivó en la creación de varias comisiones que han girado en torno a una misma secretaría de Estado, alterando la correlación legal de una dependencia, una comisión.

Esta duplicidad tendría un fin político. Lo abultado del sistema de comisiones implicaría que se trata también de espacios de poder para distribuir entre ciertos legisladores. Esto las convierte en un instrumento de control político, porque al otorgar posiciones para la promoción personal de quienes las presiden, también se les otorgan recursos presupuestarios, lo que les permite recibir mensualmente recursos, la mayoría de las veces poco fiscalizables. Hasta antes del regreso de un partido hegemónico, fue una manera de generar gobernabilidad al interior del Congreso a cambio de espacios de poder, presupuesto, recursos materiales, personal, etc., y premiar a aliados.

Cuadro 16. Top 10 de los congresos con más comisiones permanentes u ordinarias del mundo

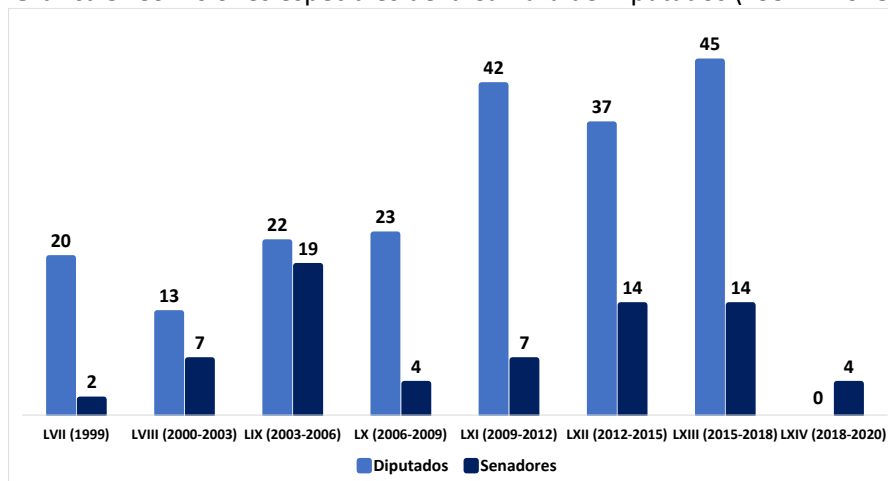
Posición	País	Comisiones cámara baja	País	Comisiones cámara alta
1	Nigeria	96	Nigeria	96
2	Argentina	58	México	46
3	México	46	Filipinas	45
4	Rep. Dominicana	45	Pakistán	45
5	Liberia	43	Suazilandia	43
6	Sudáfrica	41	Rep. Dominicana	41
7	Reino Unido	39	Japón	39
8	Pakistán	38	Argentina	38
9	Austria	31	Liberia	31
10	Suazilandia	31	España	31
Promedio mundial		17	Promedio mundial	14

Fuente: Interparliamentary Union. *New Parline: the IPU's Open Data Platform (beta)*. Corte al 29 de julio de 2019.

Comisiones especiales. Se constituyen en las cámaras por acuerdo del Pleno a propuesta de la Jucopo, cuando se las considere necesarias para un asunto particular. No dictaminan, no generan resoluciones sobre proyectos de ley, pero asumen labores de opinión. El acuerdo por el que se crean establece su propósito y durabilidad, cifra de integrantes y

miembros de su Junta Directiva. Cumplido su objetivo se extinguen, o bien, al final de la legislatura. Su competencia es diferente al de las comisiones ordinarias y en el caso de la Cámara de Diputados, su cantidad no debe exceder a la mitad de las ordinarias.

Gráfica 5. Comisiones especiales de la Cámara de Diputados (1997 – 2018)



Fuente: Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, apartado “Referencia especializada”, sección *Comisiones especiales*; Reporte Legislativo 6 de Integralia Pública A.C.

En la Cámara de Diputados, desde 1999 cuando se expidió la vigente Ley del Congreso, la LVIII Legislatura (2000-2003) fue la única que observó este supuesto legal. En el resto la cifra de comisiones especiales rebasó este límite. No existe un criterio que justifique su creación. Varias suelen duplicar funciones de las comisiones ordinarias: temas de cultivos específicos para los que existen comisiones especiales (café, cítricos, cacao y berries) empataron con las labores de la comisión ordinaria de Agricultura y Sistemas de Riego. Comisiones especiales como las de la industria manufacturera y maquiladora, microempresas, o la industria automotriz, duplicaron funciones de la comisión ordinaria de Economía.

Comisiones de investigación. La CPEUM (art. 93) permite al Congreso crear comisiones para investigar a organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En la Cámara de Diputados se requiere el aval de una cuarta parte de sus integrantes (125) para su creación. En el Senado, la mitad (64), aunque en esta cámara se trata más bien de comisiones especiales. Los resultados de estas comisiones se notifican al Ejecutivo federal.

Los antecedentes de estas comisiones se remontan a la década de los 70, cuando el país vivía un auge de empresas estatales. Para supervisarlas, el Congreso reformó el artículo 93 constitucional para señalar los porcentajes requeridos para su creación. (Mora-Donatto, 1998: 232) De 1997 a 2020 se han constituido 22 comisiones de investigación. En las LXI y LXIV legislaturas no se creó ninguna.

Cuadro 17. Comisiones de investigación en la Cámara de Diputados, LVII – LXIV legislaturas

Legislatura	Comisión de investigación
LVII	Del funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y sus empresas filiales.
	Sobre el impacto Ecológico Ambiental por las actividades de la empresa de participación estatal mayoritaria, Exportadora de Sal, S.A.
	Con objeto de analizar el sistema de jubilaciones de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo.
	Del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
	De la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.
	Del funcionamiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).
LVIII	De la planta núcleo eléctrica de Laguna Verde en Veracruz.
	Investigadora del Proceso Electoral en Tabasco
LIX	En relación con las políticas implementadas para la determinar de los precios del petróleo.
	Del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, IPAB.
	Encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, a la empresa Construcciones Prácticas S.A. de C.V.
	Encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compra venta de bienes inmuebles de titularidad pública otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas S.A. de C.V. y cualesquiera otras empresas que tuvieran relación con la misma. (Segunda parte)
	Encargada de revisar las actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
	Investigadora del daño ecológico y social generado por PEMEX.
	Especial Investigadora del Proceso Electoral en Tabasco
LX	Investigadora del daño Ecológico y Social Generado por PEMEX.
	Encargada de Revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública a la Empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V.
	Investigación para conocer la legalidad de los contratos de Pemex Refinación, de 1997 a la fecha.
	Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero.
LXI	Ninguna.
LXII	De casos de corrupción ocurridos en Petróleos Mexicanos, señalados por la ASF de 2006, a la fecha, que hayan ocasionado daño patrimonial a la Nación.
	Revisión del Funcionamiento de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
LXIII	Funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria con operaciones y contratos de infraestructura y servicios con particulares.

Fuente: elaboración propia con información de Gamboa Montejano, Claudia. *Comisiones de investigación. Marco teórico conceptual, marco jurídico y fichas técnicas de 16 comisiones constituidas desde la LI Legislatura a la actual LIX Legislatura.* Para las demás legislaturas, SIL-Segob, “Comisiones legislativas”. Consulta: 22 de agosto de 2020.

3.2.2 Desempeño de las comisiones ordinarias

El trabajo de comisiones se evaluó a partir de tres aspectos: 1) asuntos turnados y desahogados; 2) reuniones sostenidas; y 3) publicación de programas de trabajo e informes de actividades.

Asuntos turnados. En las legislaturas LXI, LXII y LXIII, un grupo de 10 comisiones ordinarias tuvo la mayor carga de trabajo. En la LXI Legislatura, estas concentraron el 87.9%; en la LXII, el 74.8% de las iniciativas y en la LXIII Legislatura, el 76.3%. Nueve de estas 10 comisiones han tenido una presencia constante en las tres legislaturas en comento: Educación y Servicios Educativos; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Salud; y Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 18. Comisiones de la Cámara de Diputados con más asuntos turnados

Comisión	LXI (2009-2012)		LXII (2012-2015)		LXIII (2015-2018)	
	T	D	T	D	T	D
Hacienda y Crédito Público	678	518	491	461	756	175
Puntos Constitucionales	675	517	535	404	862	556
Justicia	346	162	337	316	792	131
Presupuesto y Cuenta Pública	332	177	222	196	330	75
Gobernación	306	150	224	176	466	65
Salud	239	164	199	175	441	79
Trabajo y Previsión Social	213	85	182	159	308	32
Educación y Servicios Educativos	205	112	157	133	319	126
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	168	101	164	149	253	53

Fuente: Reportes Legislativos números Tres, Seis y Ocho, correspondientes a las Legislaturas LXI, LXII y LXIII.
T= Turnadas; D= Dictaminadas (en sentido positivo o negativo).

En la Cámara de Diputados hay comisiones ordinarias a las que en una legislatura les turnan pocas iniciativas. En la LXI Legislatura a cinco comisiones les llegaron menos de 10 iniciativas; en la LXII y en la LXIII legislaturas fueron 10 comisiones ordinarias: las de Vigilancia de la ASF y Jurisdiccional destacaron en este sentido. En las dos legislaturas recientes están los casos de las comisiones de Asuntos Frontera Norte y Frontera Sureste, Agua Potable y Saneamiento, Desarrollo Metropolitano y de Infraestructura.

En el Reporte Legislativo Número Tres señalamos que el portal electrónico del Senado tenía deficiencias en cuanto a la publicación de información obligatoria. Esto dificultaba su procesamiento. Por esta razón, para los indicadores siguientes, se excluyeron resultados de la LXI Legislatura y sólo se exhibirán los correspondientes a las LXII y la LXIII legislaturas.

En el Senado, para el análisis de iniciativas debe concurrir alguna de las tres comisiones de Estudios Legislativos (artículos 86 y 89 del RCS). Esto explica que estas comisiones estén entre las que más asuntos reciben. De las 10 comisiones ordinarias que más iniciativas reciben, nueve son constantes para la LXII y LXIII legislaturas: Derechos Humanos; Educación; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Puntos Constitucionales; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Salud; y Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 19. Comisiones de la Cámara de Senadores con más asuntos turnados

Comisión	LXII (2012-2015)		LXIII (2015-2018)	
	T	D	T	D
Estudios Legislativos	765	114	606	268
Estudios Legislativos, Primera	513	81	276	59
Estudios Legislativos, Segunda	521	95	264	89
Puntos Constitucionales	340	71	115	17
Justicia	252	49	168	53
Gobernación	199	65	123	20
Salud	158	18	144	88
Hacienda y Crédito Público	149	15	60	1
Educación	98	3	53	11
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	79	22	45	25
Trabajo y Previsión Social	73	12	48	2
Derechos Humanos	64	15	45	23

Fuente: Reportes Legislativos números Seis y Ocho, correspondientes a las Legislaturas LXII y LXIII. La fecha de corte fue el mes de agosto del último año de cada legislatura. T= Turnadas; D= Dictaminadas (en sentido positivo o negativo).

En la LXII Legislatura se detectó un grupo de 23 comisiones ordinarias a las que se turnaron menos de una decena de iniciativas (de ellas ocho no recibieron ninguna iniciativa); en la LXIII Legislatura fueron 27 comisiones (11 de ellas sin iniciativas turnadas). Entre las que no recibieron iniciativas estuvieron: Medalla Belisario Domínguez, Jurisdiccional, de Administración y las de Relaciones Exteriores para África, América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico y Europa.

Reuniones sostenidas. Las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados deben sesionar una vez al mes, aun en periodos de receso (LOGGEUM, art. 45, num. 6, inciso d). Obviando la sesión de instalación y el mes último de labores (agosto del III Año de Ejercicio) esto significa que, en general, deben reunirse un mínimo de 34 veces. No todas las comisiones cumplen esto. Para comprobarlo, revisamos las actas de sesiones ordinarias, extraordinarias y reuniones de trabajo.

Cuadro 20. Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados con más reuniones

LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)	LXIII (2015-2018)
Agricultura y ganadería (63)	Vigilancia de la ASF (40)	Marina (32)
Desarrollo Rural (37)	Atención a Grupos Vulnerables (34)	Educación y Servicios Educativos (31)
Puntos Constitucionales (34)	Derechos Humanos (31)	Desarrollo Social (30)
Economía (33)	Desarrollo Social (30)	Hacienda y Crédito Público (29)
Justicia (32)	Derechos de la Niñez (29)	Economía (29)
Ciencia y Tecnología (28)	Hacienda y Crédito Público (29)	Agua Potable y Saneamiento (29)
Cultura (28)	Transportes (29)	Transportes (26)
Desarrollo Social (26)	Cultura y Cinematografía (28)	Competitividad (26)
Medio Ambiente (25)	Pesca (28)	Cambio Climático (24)
Turismo (24)	Gobernación (27)	Relaciones Exteriores (24)

Fuente: microsítios de las comisiones; Gaceta Parlamentaria, apartado de “Actas de sesiones” e “Informes”; y apartado de Transparencia, sección de “Actas y Programas de Trabajo de las Comisiones”.

En el Senado las comisiones no están obligadas a sesionar una vez al mes. Sin embargo, en sus Programas de Trabajo suele incluirse un calendario anual de sesiones, en donde se consideran reuniones mensuales. Dadas las lagunas informativas de los microsítios de las comisiones ordinarias en la LXI Legislatura y la escasez de informes finales de comisiones (15 casos al cierre de la misma), se presentará información para las LXII y LXIII legislaturas.

Cuadro 21. Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores con más reuniones

LXII (2012-2015)	LXIII (2015-2018)
Estudios Legislativos, Segunda (71)	Justicia (57)
Hacienda y Crédito Público (64)	Relaciones Exteriores (56)
Gobernación (61)	Estudios Legislativos (53)
Justicia (53)	Gobernación (52)
Anticorrupción y Participación Ciudadana (49)	Estudios Legislativos, Segunda (47)
Estudios Legislativos, Primera (48)	Hacienda y Crédito Público (43)
Relaciones Exteriores (47)	Estudios Legislativos, Primera (40)
Puntos Constitucionales (40)	Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico (39)
Estudios Legislativos (37)	Administración (38)
Administración (28)	Marina (32)

Fuente: Reportes Legislativos números 6 y 8, correspondientes a las Legislaturas LXII y LXIII. Gaceta del Senado, apartado de “Comunicaciones” y microsítios de las comisiones, apartados de “Reuniones de trabajo” e “Informes”.

En la LXII Legislatura, en el Senado 15 comisiones se reunieron menos de 10 veces. La comisión Jurisdiccional se reunió una sola vez. Las comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Biblioteca y Asuntos Editoriales se reunieron tres veces cada una. En la LXIII Legislatura 21 comisiones se reunieron menos de 10 veces: tres de ellas sin ninguna sesión ordinaria (Asuntos Fronterizos Sur, Jurisdiccional y Medalla Belisario Domínguez).

Publicación de planes o programas de trabajo e informes de labores. Una tercera vía para aproximarse al trabajo de comisiones fue la publicación de esta documentación. Lo primero debía ofrecer un panorama del trabajo a realizar y lo segundo, resumir la labor hecha.

De acuerdo a la LOCGEUM (art. 45), entre las obligaciones de estas comisiones de la Cámara de Diputados están elaborar un programa anual de trabajo y rendir un informe semestral de actividades (el RCD, art. 164, señala que publicarán también un informe final).

El Programa Anual de Trabajo se aprueba en los dos primeros meses del I Año de Ejercicio y en el primer mes de los dos años restantes (RCD, art. 161). Contiene calendario de sesiones ordinarias, integración de subcomisiones y grupos de trabajo, foros, investigaciones y comparecencias.

Los informes de comisiones son semestrales y finales (RCD, art. 164). Los semestrales cubren desde el día de instalación de la comisión hasta el último día de febrero del año siguiente (se entregan en marzo), y del primero de marzo al último día de agosto (se entregan en septiembre), salvo el último informe semestral, que se entrega en junio.

Entre otros elementos, contendrán: 1) una relación de asuntos turnados y el estatus que guarden; 2) un resumen de las actas de cada reunión celebrada, incluyendo lista de asistencia, asuntos resueltos y acuerdos tomados y el sentido del voto de los integrantes de la comisión; 3) síntesis de reuniones con servidores públicos; 4) viajes oficiales de trabajo; e 5) información sobre el destino de los recursos económicos asignados.

Los informes finales abarcan desde el día de instalación de la comisión hasta el último día de julio del tercer año de la legislatura. Se entregan en los primeros 10 días de agosto del año en que concluye la legislatura. Contienen los mismos elementos que los semestrales. Con la información disponible a la fecha de corte de los Reportes Legislativos, pudimos obtener los siguientes resultados para la Cámara de Diputados:

Cuadro 22. Programas Anuales de Trabajo e Informes de Labores en Cámara de Diputados

Legislatura	Comisiones ordinarias	Programas Anuales de Trabajo		Seis informes semestrales		Informes finales	
		#	%	#	%	#	%
LXI	44	40	91	27	61.4	14	31.8
LXII	56	36	64	31	55.4	33	59
LXIII	56	50	89	30	54	34	60.7

Fuente: micrositios de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria, apartado de “Informes”; y Reporte Legislativo números Tres, Seis y Ocho.

El Reglamento de la Cámara de Senadores (art. 133) señala que las comisiones tienen entre sus atribuciones aprobar su Programa de Trabajo, autorizar un calendario anual de reuniones, y autorizar un informe anual o final de actividades. El Reglamento no abunda sobre el contenido de este Programa, aunque se asume que su periodicidad será anual (RCS, art. 129); sin embargo, algunas comisiones lo publican de forma trianual.

Los informes de actividades pueden ser anuales o uno al final de la legislatura, aunque en su contenido destacarán: 1) relación de asuntos turnados; 2) actas de reuniones de trabajo celebradas; 3) viajes realizados; y 4) información administrativa y presupuestal. En el Reporte Legislativo (Seis y Ocho) tuvimos los siguientes resultados:

Cuadro 23. Publicación de tres Programas de Trabajo y tres Informes Anuales en el Senado

Legislatura	Comisiones ordinarias	Programas Anuales de Trabajo		Informes Anuales	
		#	%	#	%
LXII	64	27	42	6	9.4
LXIII		38	59	52	81

Fuente: micrositios de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria, apartado de “Informes”; y Reporte Legislativo números Seis y Ocho.

El trabajo de las comisiones ordinarias es más complejo de lo que estos documentos puedan reflejar, pero son una aproximación a sus labores. La carga de trabajo es diferente y está demostrado que existe un conjunto de comisiones ordinarias en el que se concentra el trabajo legislativo. Sin demeritar el trabajo de otras, esto es indicativo de la importancia de contar con un sistema de comisiones más compacto.

No habiendo asuntos turnados a ciertas comisiones, es comprensible su bajo número de reuniones, dada la escasa materia a desahogar. Nuevamente, esto es indicativo de que el sistema se puede compactar y profesionalizar aún más. Finalmente, por lo que toca a la publicación de programas de trabajo e informes finales, si bien revelan un panorama general de sus labores, suelen ser incompletos: el tema de los recursos asignados y ejercidos es una de sus carencias constantes; además, los tiempos de entrega suelen incumplirse.

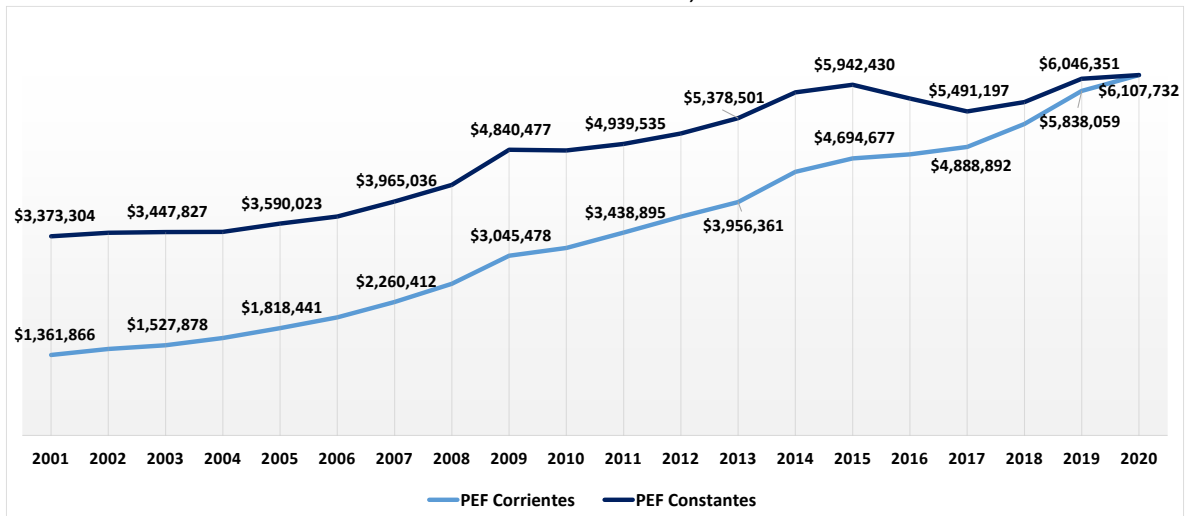
3.3 Transparencia presupuestaria

El Reporte Legislativo dedica un capítulo al costo del Congreso. Esta institución se caracteriza por constantes aumentos en su presupuesto y una transparencia ambivalente: por un lado, se publican de forma agregada los gastos de los grupos parlamentarios de ambas cámaras, sin embargo, la ASF reitera cada año el nulo acceso que tiene a la documentación comprobatoria que justifique dichos gastos. Al negarse a la transparencia, se limita la rendición de cuentas.

3.3.1 Presupuesto del Congreso de la Unión

El dinero asignado al Poder Legislativo está definido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este presupuesto aumenta cada año, y con él, el destinado al Congreso. El PEF aprobado creció, en cifras constantes, de 3.3 billones de pesos en 2001 a 6.1 billones de pesos en 2020.

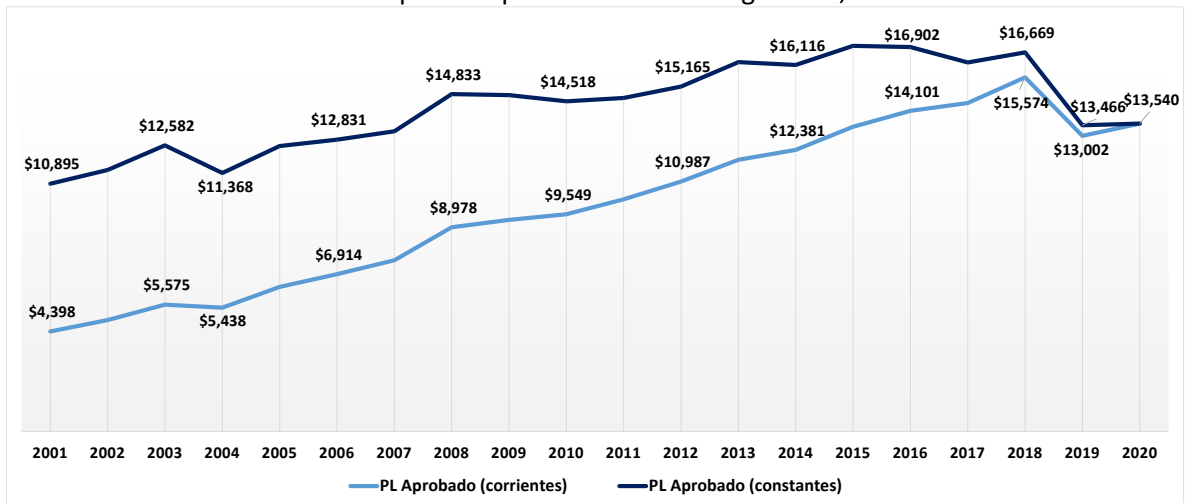
Gráfica 6. Evolución del PEF, 2001-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los decretos del PEF aprobados, 2001-2020. Pesos constantes (2020=100). Cifras en millones de pesos.

El Presupuesto aprobado del Poder Legislativo creció entre 2001 y 2020 (en cifras corrientes) salvo en dos ocasiones: en 2004 (-2.5%) y en 2019 (-16.5%). El aumento más importante fue en 2008 (12.4%). En cifras constantes, este presupuesto pasó de 10 mil 895 millones de pesos (mdp) en 2001, a 16 mil 669 mdp en 2018. En 2019 bajó a 13 mil 466 mdp y en 2020 fue de 13 mil 540 mdp.

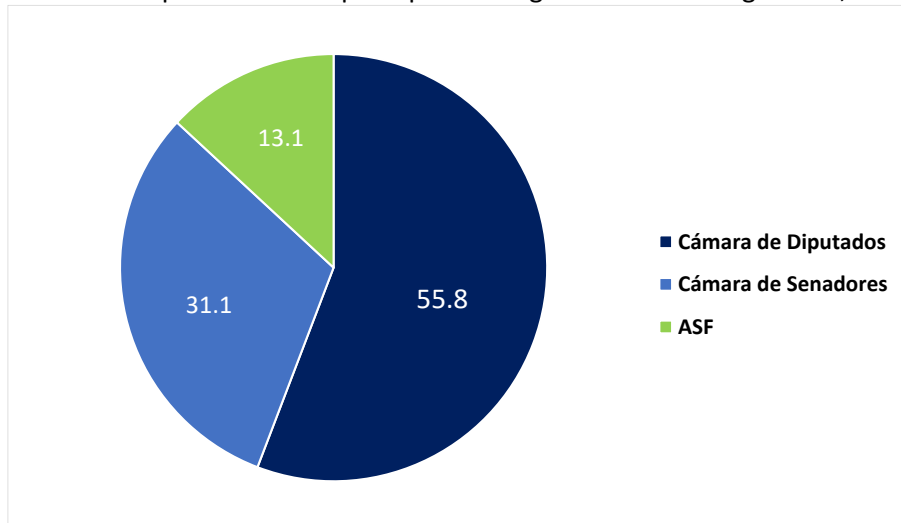
Gráfica 7. Presupuesto aprobado al Poder Legislativo, 2001-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los decretos del PEF aprobados, 2001-2020. Pesos constantes (2020=100). Cifras en millones de pesos.

Entre 2001-2020, en promedio, más de la mitad del presupuesto del Poder Legislativo (55.8%) correspondió a la Cámara de Diputados, 31.1% al Senado y el resto, 13.1%, a la ASF.

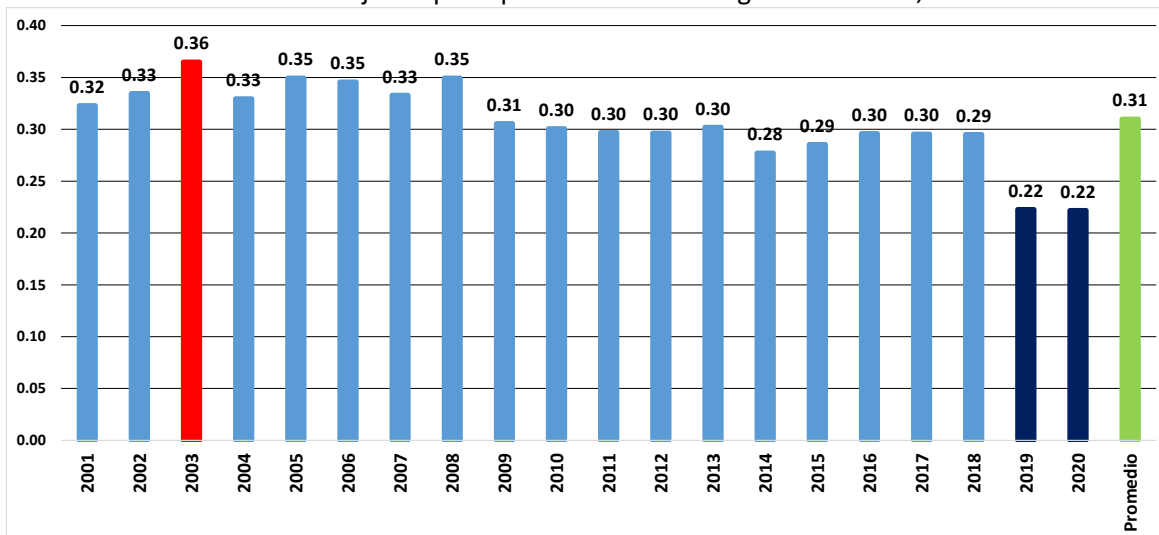
Gráfica 8. División porcentual del presupuesto asignado al Poder Legislativo, 2001-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los decretos del PEF aprobados, 2001-2020.

Cabe mencionar que el presupuesto aprobado al Poder Legislativo como porcentaje del PEF, ha sido, en promedio, de apenas el 0.31% en el periodo estudiado. En los ejercicios fiscales 2019 y 2020 se presentaron los porcentajes más bajos, de 0.22%.

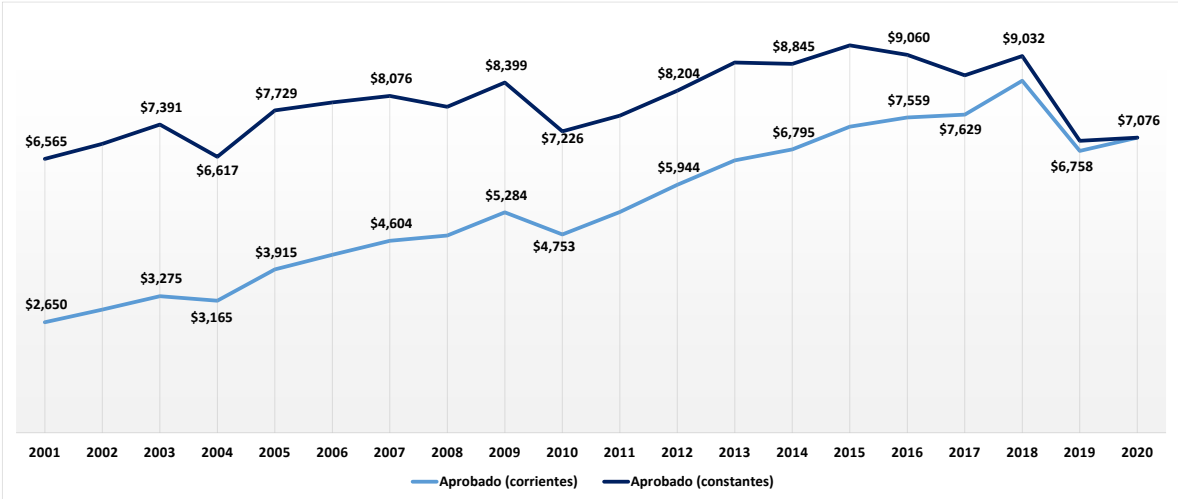
Gráfica 9. Porcentaje del presupuesto del Poder Legislativo vs PEF, 2001-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los decretos del PEF aprobados, 2001-2020.

El presupuesto en Cámara de Diputados creció, en cifras constantes, desde 6 mil 565 mdp en 2001 hasta alcanzar su máximo pico en 2015, por 9 mil 289.77 mdp y mantenerse en casi idéntica cantidad en los años 2016 y 2018. Su mayor aumento lo tuvo en 2005 (16.81%) luego de estar precedido por la que hasta ahora ha sido su tercera reducción más importante en este periodo (2004, por -10.47%). Las otras dos reducciones más importantes ocurrieron en 2010 (-13.96%) y 2019 (-22.52%).

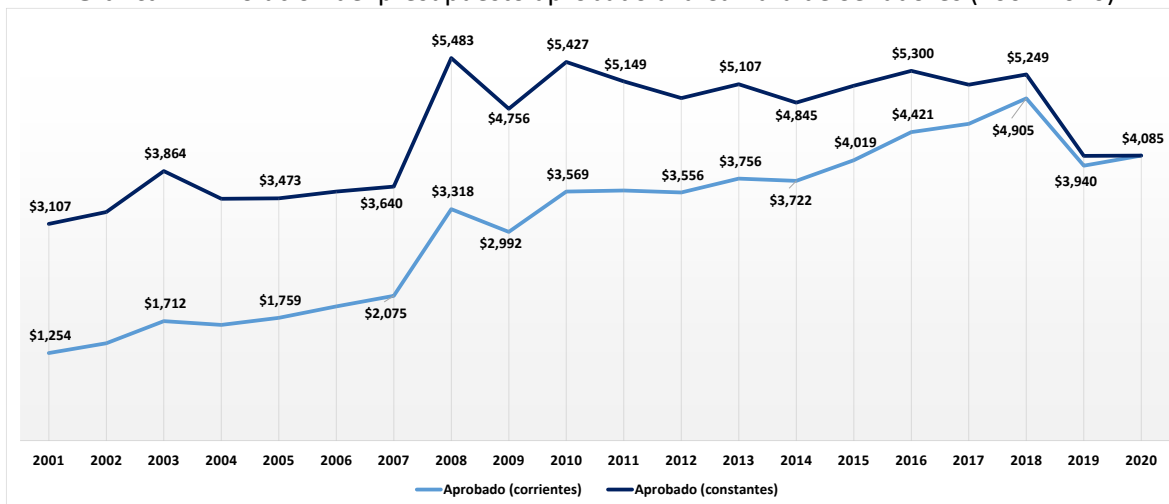
Gráfica 10. Evolución del presupuesto aprobado a la Cámara de Diputados (2001-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los decretos del PEF aprobados, 2001-2020. Pesos constantes (2020=100). Cifras en millones de pesos.

A su vez, el presupuesto de la Cámara de Senadores ha aumentado, en cifras constantes, desde 3 mil 107 mdp en 2001 hasta 5 mil 249 mdp en 2018. A partir de 2019, su presupuesto se redujo como parte de los compromisos de austeridad de la nueva mayoría (Morena). Cabe destacar que su máximo presupuesto lo obtuvo en 2008, superior en 50.6% al del año anterior.

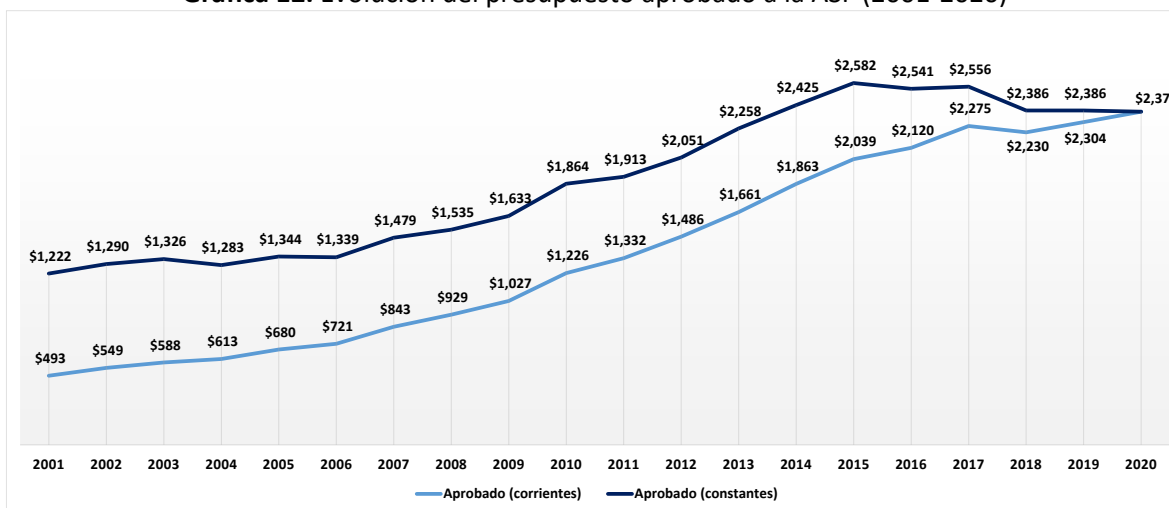
Gráfica 11. Evolución del presupuesto aprobado a la Cámara de Senadores (2001-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los decretos del PEF aprobados, 2001-2020. Pesos constantes (2020=100). Cifras en millones de pesos.

Finalmente, el presupuesto de la ASF ha mostrado un crecimiento sostenido. En cifras constantes, su máximo histórico ocurrió en 2015 (2 mil 582 mdp). Desde entonces mostró reducciones, aunque, desde el año 2012, está por encima de los 2 mil mdp asignados.

Gráfica 12. Evolución del presupuesto aprobado a la ASF (2001-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los decretos del PEF aprobados, 2001-2020. Pesos constantes (2020=100). Cifras en millones de pesos.

3.3.2 Asignaciones presupuestarias de los grupos parlamentarios

Las asignaciones presupuestarias a los grupos parlamentarios, en ambas cámaras, son una de las principales áreas de opacidad del Congreso. Esto, a pesar de que, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) son sujetos obligados “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

De acuerdo a la LOCGEUM, la cuenta anual de las subvenciones debe incorporarse a la Cuenta Pública de la cámara (art. 29, num. 2). En el Senado se las llama asignaciones y, de acuerdo al Reglamento de dicho recinto, (art. 30) las bancadas informan y justifican ante el órgano interno de la cámara del uso y destino de los recursos recibidos.

Subvenciones parlamentarias en la Cámara de Diputados. La *Norma para Regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios* define a las subvenciones como:

“los recursos financieros que se asigna a los Grupos Parlamentarios para apoyar el desarrollo de sus actividades legislativas, así como las actividades complementarias y de gestoría que, en su carácter de representantes de la Nación, realizan de manera permanente, durante su período en funciones como Legisladores integrantes de la Cámara.” (Art. 8)

Según este ordenamiento, hay cinco tipos de subvenciones cuyo cálculo obedece a criterios de la Jucopo o del Comité de Administración. Cabe decir que, en materia presupuestaria (ejercicio, justificación y fiscalización), la Jucopo (y el Comité de Administración), tiene competencias amplias, fundamentadas en la autonomía del Poder Legislativo.

A la Jucopo le corresponde aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la cámara; analizar y en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal de la cámara; asignar los recursos humanos, materiales y financieros a las bancadas (LOCGEUM, art. 34.). Por ley,

además, corresponde al Comité de Administración auxiliar a la Jucopo en sus funciones administrativas (LOGGEUM, art. 46) y en materia de transferencia y control de recursos a los grupos parlamentarios, resolver los casos no contemplados por la *Norma* mencionada, esto, después de la Junta (art. 4).

Cuadro 24. Tipos de subvenciones parlamentarias

Tipo de subvención	Objeto	Fecha programada de entrega
Ordinaria Fija	Cifra mensual general e idéntica para todos los Grupos Parlamentarios. Suele canalizarse a actividades denominadas complementarias.	Los días 10 de cada mes
Ordinaria Variable	Cifra mensual calculable por el número de legisladores de cada Grupo Parlamentario. Suele canalizarse a funciones legislativas.	50% los días 10 de cada mes, y el 50% restante los días 20 de cada mes
Para Apoyos Logísticos	Cifra mensual calculable en términos del número de integrantes de cada Grupo Parlamentario. Suele canalizarse a actividades de gestoría.	Los días 20 de cada mes
Subvención de Honorarios	Cifra mensual calculable en función del número de miembros del Grupo Parlamentario. Sirve de apoyo económico al personal que auxilia a los legisladores en sus funciones.	Los días 20 de cada mes
Subvenciones especiales	Para atender asuntos específicos, previa autorización de la Jucopo y en casos excepcionales. Suelen entregarse por una sola ocasión, de haber disponibilidad presupuestal.	No especifica

Fuente: *Norma para Regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios*, artículos 8, 9 y 11.

Para conocer los recursos económicos de los grupos parlamentarios se emplearon los informes cuatrimestrales “De aplicación y destino de los recursos económicos asignados por la Cámara de Diputados”. Estos abarcan los cuatrimestres enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre, por lo que, sumados, es posible conocer los ingresos y egresos de las bancadas en un año calendario.

La ASF informó que en las legislaturas LXII y LXIII, la asignación de subvenciones no tuvo “un análisis o criterios definidos en los que se hayan basado para determinar los montos autorizados, que justifique por qué se asignan de forma general o en función del número de legisladores, y que definan los conceptos de gasto en los que pueden destinar estos

recursos y el fin específico que se busca u objetivo.” En breve: la cifra base para calcular las subvenciones es discrecional.¹²

La *Norma para Regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios* indica que todas las bancadas deben presentar sus informes en un plazo de 30 días siguientes al cierre del cuatrimestre en cuestión (art. 22). La información disponible permitió analizar estas subvenciones desde el tercer cuatrimestre de 2009 (septiembre-diciembre) hasta el segundo cuatrimestre de 2020 (mayo-agosto). Es decir, desde la LXI Legislatura (2009-2012) hasta mediados de la LXIV Legislatura (2018-2021).

¿Qué porcentaje representan las subvenciones parlamentarias con respecto al presupuesto anual aprobado de la Cámara de Diputados? Considerando los años fiscales para los que hay tres informes cuatrimestrales (de 2010 a 2019), el promedio es de 14.7%. El porcentaje mayor fue el de 2012, de 19.7% y los dos más bajos corresponden a los años 2019 (11.7%) y 2018 (11.5%).

Cuadro 25. Subvenciones parlamentarias en Cámara de Diputados (2009-2020)

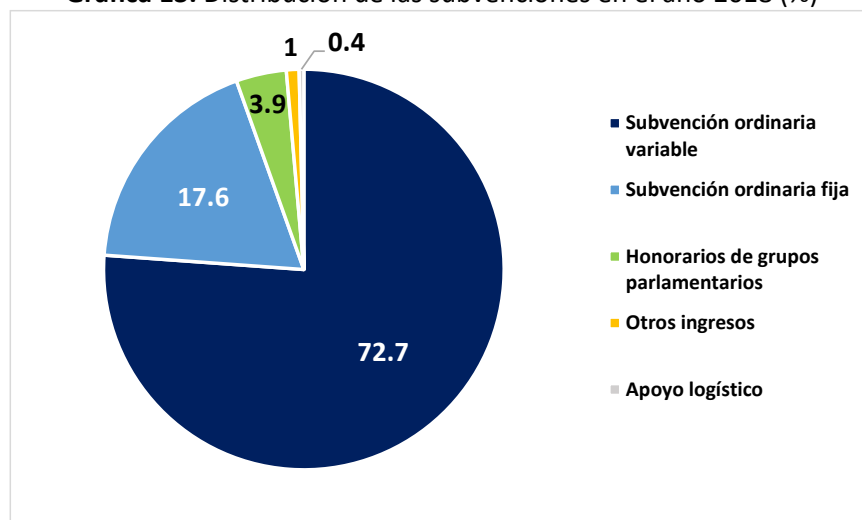
Grupo	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
PRI	153,532.7	399,972.2	475,360.3	655,684.8	645,832.9	600,616.1	395,480.4	556,605	421,543.2	302,954.1	93,376.7	47,854
PAN	99,726.8	293,681.1	284,737.9	407,997.9	353,900.4	335,051.5	323,877.4	264,236.5	227,335.3	211,032.2	141,686.7	73,191.5
PRD	48,864.5	138,432.3	128,374.4	297,458.2	300,838.2	292,955.6	235,502.9	291,232.8	127,425.8	88,711	47,111.1	15,656.6
PVEM	20,339.5	51,577.6	54,438.5	89,815.8	103,044.1	102,566.1	98,827.1	109,670.3	93,869.1	66,372.1	41,129.9	22,088
PT	14,945.1	38,136.7	39,982.9	59,802.2	63,082.9	49,918.9	26,785.2	-	-	-	62,200.8	41,507.7
PANAL	12,196.8	26,700.6	27,875.7	45,602.2	48,278.4	42,969.3	40,220.2	39,433.8	36,466.9	45,710.2	-	-
CONV-MC	10,299.3	28,704.7	27,576.9	59,622.8	95,989.9	66,413.6	49,287	64,764.9	48,922	52,677.3	65,463.1	33,088
MORENA	-	-	-	-	-	-	52,199.5	105,695.8	92,036	230,414.8	302,824	174,381
PES	-	-	-	-	-	-	13,955.1	34,481.5	31,638.7	44,428.3	64,468.9	32,222
Total	359,904.7	977,205.2	1,038,346.6	1,615,983.9	1,610,966.7	1,490,491.1	1,236,134.7	1,466,120.7	1,079,237	1,042,299.8	818,261.2	439,988.8

Fuente: Informes cuatrimestrales de aplicación y destino de los recursos económicos asignados por la Cámara de Diputados. Cifras en miles de pesos a precios constantes (2020=100). Corte: 1 de noviembre de 2020. *No se consideraron estos años porque no tienen los tres informes cuatrimestrales necesarios.

¹² ASF, Informe Individual de la Cámara de Diputados (2ª entrega), 2018, “Desempeño Integral de la Cámara de Diputados”, pág. 50. <https://bit.ly/36GneXT>

De manera agregada, entre 2009 y 2018, la subvención fija representó cerca del 20% de los ingresos de las bancadas. Por su parte, la subvención ordinaria variable significó casi el 70% de sus ingresos. En el año 2018 las subvenciones parlamentarias se dividieron del siguiente modo:

Gráfica 13. Distribución de las subvenciones en el año 2018 (%)



Fuente: Informes cuatrimestrales de aplicación y destino de los recursos económicos asignados por la Cámara de Diputados, 2018. Observación: el porcentaje no suman 100 porque se consideran sólo los principales ingresos.

Por lo que corresponde al destino de estos recursos y a su comprobación, la Norma mencionada indica que cada grupo parlamentario establecerá un sistema de contabilidad y control “basado en el clasificador por objeto del gasto”, el cual será aprobado por la Jucopo o por el Comité de Administración. Y añade: “Cada Grupo Parlamentario deberá implantar las disposiciones que garanticen la adecuada y transparente administración de las subvenciones que reciban.”¹³ De acuerdo a este clasificador, existen nueve capítulos que aglutinan todo el gasto gubernamental:

¹³ Según el portal de Transparencia Presupuestaria, el Clasificador por Objeto del Gasto (COG) es un “Catálogo que agrupa en forma homogénea los diversos insumos por concepto de recursos humanos, materiales y financieros (bienes y servicios) que utilizan las dependencias y entidades para llevar a cabo sus operaciones regulares, así como los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los sectores privado y social. El COG incluye también los repartos de recurso y gastos que se realizan para cubrir el pago de compromisos derivados de obligaciones contraídas en el pasado (deuda pública) que sirvieron en su momento para hacer frente al pago de los bienes y servicios.” Véase <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>, apartado *Glosario*.

1. **Capítulo 1000. Servicios personales.** Remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables, prestaciones y gastos de seguridad social y prestaciones derivadas de las relaciones laborales. Pueden ser de carácter permanente o transitorio.
2. **Capítulo 2000. Materiales y suministros.** Asignaciones que se destinan para la adquisición de insumos y suministros que se requieren para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las labores administrativas.
3. **Capítulo 3000. Servicios generales.** Asignaciones que se destinan para cubrir el costo de los servicios que se contraten con particulares o instituciones del sector público.
4. **Capítulo 4000. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.** Asignaciones que se destinan directa o indirectamente a los sectores públicos, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de sus políticas económicas o sociales.
5. **Capítulo 5000. Bienes muebles, inmuebles e intangibles.** Asignaciones que se destinan a la adquisición de bienes muebles e inmuebles para el correcto desempeño de la función pública y los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización a favor del gobierno.
6. **Capítulo 6000. Inversión pública.** Asignaciones que se destinan a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye gastos de estudios de pre inversión y preparación del proyecto.
7. **Capítulo 7000. Inversiones financieras y otras provisiones.** Asignaciones destinadas a la adquisición de acciones, bonos, títulos y valores, préstamos y aportaciones de capital a las entidades públicas. También incluye “erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de las obligaciones de Gobierno.”
8. **Capítulo 8000. Participaciones y aportaciones.** Asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas. **No aplica para el caso del Poder Legislativo.**

9. **Capítulo 9000. Deuda pública.** Asignaciones que deben cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos. No aplica para el Poder Legislativo.

Los informes semestrales de auditoría que realiza la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, en los que se da cuenta de la administración de estas subvenciones, son información reservada. De acuerdo al artículo 18 de la Norma citada, esta Contraloría es responsable de “la protección de la información del ejercicio que realicen los Grupos Parlamentarios con los recursos financieros otorgados a través de Subvenciones **y de proceder a su reserva.**”

El Capítulo 3000 concentra la mayor parte del gasto de las bancadas. En 2018 cinco de las nueve bancadas (PVEM, PT, MC, Morena, PES) reportaron haber gastado más del 90% en él; el PRI gastó un porcentaje cercano (87%). En 2019 cinco bancadas de un total de ocho, gastaron en este Capítulo más de 90% de sus subvenciones (PVEM, PES, PT, MC y Morena).

Asignaciones parlamentarias en la Cámara de Senadores. Estas asignaciones son de dos tipos: 1) asignaciones ordinarias y 2) asignaciones a comisiones y apoyo legislativo.¹⁴ Las asignaciones representaron, en promedio, el 23% del presupuesto aprobado para el Senado, siendo los mayores porcentajes los de 2013, 2014 y 2015, por 30.6, 33.5 y 28.8%, respectivamente. En 2016 y 2017 fue del orden de 21%. En 2018 (con información hasta agosto) y 2019, de 13%.

Entre 2013 y 2018, el PRI se adjudicó (producto de su mayoría parlamentaria) más del 40% de las asignaciones. A su vez, Morena, en su primer año calendario como mayoría legislativa (2019), se adjudicó el 46% de las asignaciones.

¹⁴ La documentación publicada en la Cámara de Senadores permite ver que desde el semestre julio-diciembre de 2017, el segundo tipo de asignación (a comisiones y de apoyo legislativo) ya no se entregaba.

¿En qué se gastan estas asignaciones? Principalmente, en el Capítulo 3000 (Servicios Generales). De manera agregada, en el periodo 2013-2018 (los egresos de 2019 no se habían publicado), cerca del 82% de las asignaciones de las bancadas se gastó en este Capítulo. El PVEM destinó 91.5%; el PRI, 88.7%; el PT, 82%; el PAN, 74.9% y el PRD, 71.8%.

Cuadro 26. Asignaciones por Grupo Parlamentario (2013-2019)

Grupo Parlamentario	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019
PRI	653,408.24	672,362.20	604,026.46	483,669.40	450,699.39	312,291.22	60,717.13
PAN	464,105.42	489,007.25	432,174.47	343,335.95	322,128.31	203,929.03	100,516.81
PRD	272,471.08	278,315.68	254,872.34	174,935.99	129,195.41	54,759.19	21,046.00
PVEM	101,726.68	100,532.49	92,033.17	71,317.39	62,187.05	30,763.66	25,339.20
PT	70,651.64	83,001.30	80,417.73	64,572.85	104,420.04	97,486.61	25,269.20
MC	SG	SG	SG	SG	SG	SG	33,313.28
PES	SG	SG	SG	SG	SG	SG	21,256.00
MORENA	SG	SG	SG	SG	SG	SG	247,628.84
TOTAL	1,562,363.06	1,623,218.92	1,463,524.17	1,137,831.59	1,068,630.21	699,229.71	535,086.46

Fuente: información publicada en el apartado “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” del sitio electrónico de la Cámara de Senadores. Presupuesto aprobado. Cifras en miles de pesos a precios constantes (2020=100). Consulta: 12 de diciembre de 2020. SG: Sin Grupo Parlamentario. *Para 2018 se cuenta el periodo enero-agosto.

3.3.3 Observaciones de la ASF sobre las subvenciones y asignaciones

La ASF (CPEUM, arts. 74 y 79) es el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados que goza de autonomía técnica y de gestión para ejercer sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización y funcionamiento internos. La ASF ejerce una función que es exclusiva de la cámara baja: la fiscalización de la Cuenta Pública.

A continuación, se presentan las principales observaciones que este órgano ha hecho sobre las subvenciones y asignaciones parlamentarias. Llama la atención la repetición de las mismas cada año, lo que confirma la opacidad presupuestaria que impera en el Legislativo.

Cámara de Diputados. En los informes individuales de la Cuenta Pública 2006-2018, la ASF ha confirmado la opacidad financiera de ambas cámaras. La principal observación es que ningún grupo parlamentario proporciona la documentación que sustente la aplicación de los recursos asignados. Por este motivo, no existe información para que la ASF evalúe el gasto de las bancadas.

En el informe de Gestión Financiera de la Cuenta Pública 2015, la ASF recomendó a la Cámara de Diputados realizar las acciones necesarias para considerar, tanto en la LOCGEUM como en la *Norma que Regula la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios*, la obligación de presentar la documentación que respalda el uso y aplicación de los recursos otorgados a las bancadas por concepto de subvenciones.

En el informe de Gestión Financiera de la Cuenta Pública 2017, la ASF recomendó observar “de manera estricta el cumplimiento de la normativa de transparencia y rendición de cuentas”, y evaluar la pertinencia de no emitir Acuerdos que no contribuyan a dichos fines.

Esto se ha incumplido. Sin acceso a los comprobantes de pago (recibos, facturas, y en general, documentación comprobatoria de los pagos realizados), la Cámara incumple con la legislación de Transparencia y Acceso a la Información, generando dudas sobre sus informes cuatrimestrales de gasto de asignaciones parlamentarias, limitando la transparencia y la rendición de cuentas.

Cámara de Senadores. También existe una limitada transparencia y rendición de cuentas. El enlace de transparencia de la Cámara de Senadores difunde el monto de las asignaciones ordinarias recibidas en cada semestre y los recursos ejercidos por capítulo y concepto de gasto, pero no ofrece detalles. Esta misma información se puede ver en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), en el apartado de “Informe del uso y destino de los recursos públicos”.

La ASF determinó, en la Segunda Entrega de la Cuenta Pública 2018, que los grupos parlamentarios en las LXII y LXIII legislaturas el Senado carecieron de normas internas para asegurar “una eficiente, eficaz y honesta administración de los recursos que dispusieron, incluyendo la comprobación y documentación de los mismos, ni tampoco establecieron dentro de sus reglamentos internos la obligación de elaborar y fortalecer los aspectos normativos que se traduzcan en una mayor eficiencia en su seguimiento.”

Al igual que en la Cámara de Diputados, a la ASF solamente le proporcionan los recibos firmados por los líderes de bancada sobre la asignación de recursos, o bien, el solo comprobante de transferencia electrónica. Adicionalmente, la Segunda Entrega de la Cuenta Pública 2018 refirió que (como en la Cámara de Diputados), la Mesa Directiva del Senado no acreditó haber establecido criterios o bases para “la determinación y cálculo del monto de las asignaciones ordinarias que recibió cada grupo, así como la autorización de anticipos y asignaciones especiales”. Sobre las 60 auditorías que la misma Cámara de Senadores, a través de su Contraloría Interna, realizó a los grupos parlamentarios en las LXII y LXIII legislaturas, la ASF concluyó que no pudo precisar qué procedimientos específicos se llevaron a cabo porque no fue parte de los alcances de dichas auditorías.¹⁵

Por lo anterior, no se ha podido acreditar en el periodo 2006-2018 que las asignaciones parlamentarias se hayan aplicado a los fines que estaban destinados. No hay modo de comprobarlo porque no hay acceso a la documentación. De esto surge la principal recomendación de la ASF: que le den acceso a la documentación que respalda la aplicación de las asignaciones, a fin de contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

4. Conclusiones

En sus casi 10 años de existencia, detectamos las siguientes constantes:

1. **Prevalencia de la agenda presidencial.** El presidente de la república es el gran legislador dados los altos porcentajes en la aprobación de sus iniciativas, en cualquiera de las legislaturas y en cualquiera de las cámaras. Desde la LVII Legislatura con porcentajes cercanos o superiores a 80% en la Cámara de Diputados y superiores a 60% en el Senado.
2. **Creciente activismo legislativo.** La presentación de iniciativas y puntos de acuerdo se ha convertido, para las y los legisladores, en una oportunidad para ganar visibilidad

¹⁵ Auditoría Superior de la Federación. Auditoría de Desempeño Integral de la Cámara de Senadores, Segunda Entrega de la Cuenta Pública 2018, páginas 55-63. <https://bit.ly/3vLVtHW>

mediática y presumir en sus distritos que están trabajando, lo cual no es necesariamente cierto. Más iniciativas no son sinónimo de buen desempeño, pues muchas de las propuestas son irrelevantes, carecen de justificación o de un análisis de impacto presupuestario.

3. **Un sistema de comisiones obeso.** El sistema de comisiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores sigue siendo uno de los más numerosos del mundo. Esto, a pesar de su reestructuración en la LXIV Legislatura que limitó a 46 la cifra de comisiones ordinarias en cada cámara. A julio de 2019, de acuerdo con la Unión Interparlamentaria (*IPU Parline*), ambos sistemas de comisiones superaban el promedio mundial (de 17 para cámaras altas y 14 para cámaras bajas).
4. **Reducción de la experiencia profesional de las y los legisladores.** Es cierto que una mejor preparación académica no significa mejor trabajo parlamentario, pero también es verdad que un mejor desempeño legislativo requiere de conocimientos de técnica legislativa, contenido de las propuestas a debatir y votar, especialización y por supuesto, trabajo político. La profesionalización legislativa hasta ahora, se interrumpía (y reiniciaba) cada tres años. La reelección legislativa consecutiva puede ayudar a superar esto. Los legisladores federales de la LXIV Legislatura ya podrán reelegirse.
5. **Reducción (reciente) en el presupuesto del Poder Legislativo.** Es una buena señal que, tras décadas de aumentos presupuestarios, la LXIV Legislatura redujera los recursos económicos de cada cámara. Sin embargo, deberá procurarse que esta baja de presupuesto no afecte el trabajo cotidiano del Legislativo y que no se acuda a ampliaciones presupuestarias sobre la marcha debido a falta de planeación en el gasto del Congreso.
6. **Opacidad en el ejercicio de los recursos financieros en los Grupos Parlamentarios.** El Congreso exige cuentas al Poder Ejecutivo, pero rehúye dar cuenta de sus propios recursos. Aunque recientemente ha habido reducciones, la opacidad permanece. Esto ha sido documentado por la ASF que, año con año, realiza las mismas observaciones

(limitada rendición de cuentas por la falta de acceso a documentación justificativa y comprobatoria del gasto de las bancadas).

El Reporte Legislativo de Integralia ha procurado contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo federal de México, detectando áreas de oportunidad y mejora. Ha sido para mí un reto en términos de aproximación y conocimiento a su organización y funcionamiento, lo que ha requerido adentrarme en su marco jurídico, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso, aspectos de las leyes de Transparencia, Fiscalización y en los reglamentos de ambos recintos. Además, conocer los ordenamientos internos, como manuales, normas administrativas y acuerdos legislativos.

Ha sido también una oportunidad para estudiar un tema que en años recientes ha sido importante para el escrutinio de la clase gobernante: la rendición de cuentas. Esto me ha permitido acercarme a bibliografía especializada de historia, derecho y representación parlamentaria, dado el objeto de estudio, el Congreso de la Unión.

La información para este análisis no siempre estuvo a la mano. Me ha exigido conocer varios de los recursos disponibles en los sitios electrónicos de las cámaras legislativas, la ASF en lo relativo a los Informes de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. También me llevó a emplear la Plataforma Nacional de Transparencia y la página de Transparencia Presupuestaria del gobierno federal.

El rescate de esta información y su organización en bases de datos, ha sido otra área de aprendizaje, y experiencia. Su ordenamiento y manejo para cuantificar información legislativa o subvenciones y asignaciones, ha quedado acreditada en todas sus ediciones, en donde la información de gráficas, párrafos y cuadros, está sustentada en bases de datos.

Es verdad que antes hubo otros ejercicios de seguimiento al trabajo legislativo y de evaluación de su desempeño. No obstante, Reporte Legislativo fue el primer documento que Integralia Consultores puso al alcance del público en general y que tuvo una buena aceptación, generando cierto interés por un tema como el legislativo, usualmente más conocido por notas informativas, trascendidos, opiniones y estudios académicos universitarios. Nos propusimos hacer un balance periódico del desempeño de las y los legisladores federales, algunas veces por periodo ordinario, otras por Año Legislativo y de un tiempo a la fecha, por legislatura. Aún ahora, no son extraños los llamados de redacciones de diarios del interior preguntando por la nueva edición del Reporte.

El Reporte Legislativo tuvo algunas repercusiones en el interior del país. Nos permitió llevar la experiencia a algunos estados y realizar ejercicios para los congresos de Puebla, Nuevo León y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Congreso de la Ciudad de México. En este sentido, es preciso agradecer el respaldo y patrocinio de las instituciones privadas que confiaron en este documento.

Otra de sus repercusiones fue en las cámaras, a cuyas instalaciones acudimos como equipo para presentar algunas ediciones. O bien, los coordinadores parlamentarios aceptaron nuestras invitaciones para asistir a otras sedes para su presentación. Estos actores externaron sus opiniones y críticas sobre el documento, lo que nos sirvió para mejorarlo.

Para la prensa especializada en temas legislativos y de política, cada presentación pública (generalmente antes de iniciar un nuevo periodo de sesiones) fue una oportunidad para preguntar a los coordinadores sobre la agenda parlamentaria venidera y temas de coyuntura, así como para conocer el compromiso de cada líder de bancada para atender las sugerencias de nuestro documento.

Nunca pretendimos sustituir la obligación de los legisladores de transparentar su información y rendir cuentas a la sociedad. No podríamos. Sin embargo, considero que el

Reporte Legislativo ha sido un instrumento de comunicación política: gracias a su contenido, posicionó al inicio de cada periodo de sesiones las mejoras que podría hacer el Congreso para ser más transparente y rendir cuentas; para el público interesado, sirvió para evaluar el desempeño del Congreso, lo que tuvo eco a nivel nacional y estatal; en otras ediciones, al individualizar este desempeño, ofreció la oportunidad para que los legisladores fueran evaluados con nombre y apellido; generó reacciones entre los legisladores aludidos quienes no dudaron en levantar el teléfono para felicitarnos o para criticar su contenido; dio pie en medios audiovisuales a entrevistas, notas informativas, artículos de opinión; fue tema en columnas políticas y por momentos, hasta tendencia en redes sociales; y cada una de sus presentaciones sirvió como espacio para que la prensa cuestionara a los coordinadores parlamentarios sobre los temas clave de la agenda nacional. Finalmente, proyectó a Integralia como un equipo de investigadores, cuyas opiniones aún son solicitadas para diversos asuntos, entre ellos, los de tipo legislativo.

El Reporte Legislativo se ha centrado en tres aspectos principales: indicadores clave, funcionamiento de las comisiones y presupuesto y transparencia. En sus primeras ediciones hubo otros indicadores hoy ya excluidos (como los rankings de legisladores en lo individual y por estados). Otros proyectos adicionales, como la página electrónica del Reporte, quedaron abandonados.

De forma ágil el lector interesado puede conocer aspectos como la integración de los plenos de cada cámara, presentación y aprobación de iniciativas y puntos de acuerdo, carga de trabajo en las comisiones o sus reuniones; o la evolución del presupuesto del Poder Legislativo y las asignaciones a las fracciones parlamentarias. Todo en un mismo lugar.

Este documento tuvo repercusiones importantes en radio, televisión y prensa escrita, a nivel nacional y estatal, además de redes sociales. Quien esto escribe tuvo la oportunidad, incluso, de ser entrevistado¹⁶ y de contribuir a la redacción de notas en medio nacionales.¹⁷ Muchos han sido mis aprendizajes en la producción del Reporte Legislativo. Este informe de práctica profesional da cuenta de algunos de ellos. El trabajo de consultoría es más amplio, sin embargo, este reporte constituye en sí mismo un asunto aparte. A quienes lo idearon y pusieron en marcha (especialmente a dos de sus coordinadores, Gerson Mata y Erika García) y a muchos otros quienes han participado de él en estos 10 años de existencia, agradezco sus enseñanzas.

¹⁶ Macedo Serna, Israel. “Los diputados federales que `llegaron a aprender`: 48% no tiene experiencia”, en *Nación* 321, 28 de febrero de 2017. <https://bit.ly/3lrNraK>

¹⁷ Zamudio, L.; Ureiro, J.J. y Mata, G. “Cómo leer el desempeño del Congreso mexicano (réplica de Integralia)”, en *Animal Político*, 29 de abril de 2013. <https://bit.ly/3K7YeXV>; “Análisis: sesiones del Congreso, más largas y más retrasadas”, en *ADN Político*, 4 de febrero de 2014. <https://bit.ly/3K4nuyt>; y “Legisladores aumentan uso de Tribuna en el último periodo”, en *ADN Político*, 8 de febrero de 2014. <https://bit.ly/3ps4XnL>

Referencias bibliográficas

- BERLÍN Valenzuela, Francisco. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Ed. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, México, 1998.
- BERROCAL Salomé, Gonzalo (coord.). Comunicación política en televisión y nuevos medios, Ed. Ariel, España, 2003.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo y democracia, FCE, 12ª reimp. México, 2008.
- CAMACHO Vargas, José Luis. El congreso mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma, Cámara de Diputados LIX Legislatura – Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- CANEL Crespo, María José. Comunicación Política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información, Ed. Tecnos, España, 1999.
- CERVANTES Gómez, Juan Carlos. Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso, CEDIP - Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2012.
- GARGARELLA, Roberto. El derecho como una conversación entre iguales, Siglo XXI Editores, Argentina, 2021.
- LICONA Vite, Cecilia. Juicio político, Cámara de Diputados – LX Legislatura, México, 2007.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio; Merino, Mauricio y Morales, Lourdes. Hacia una política de rendición de cuentas en México, ASF-Cámara de Diputados, CIDE y Red por la Rendición de Cuentas, México, 2011.
- MANIN, Bernard. Los principios del gobierno representativo, Alianza Editorial, 6ª reimp. España, 2017.
- MERINO, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo. La estructura de la rendición de cuentas en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, 2010.
- MONZÓN, Candido. Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público, Ed. Tecnos, España, 1996.
- MORA-Donatto, Cecilia. El parlamento de México. Historia, estructura y funciones, IJ-UNAM, México, 2019.
- MORA-Donatto, Cecilia. Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, Cámara de Diputados LIX Legislatura – Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- MORA-Donatto, Cecilia. Las comisiones de investigación como órganos de control político, Cámara de Diputados-LVII Legislatura e IJ-UNAM, México, 1998.
- MOSHER, Frederick. The GAO: The quest for accountability in American government, Westview Press, Inc., USA, 1979.
- MURO Ruiz, Eliseo. Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, IJ-UNAM, México, 2006.
- NAVA Gomar, Salvador; Luna Pla, Issa y Villanueva, Ernesto. Derecho de acceso a la información parlamentaria, Cámara de Diputados LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y regulación, IJ – UNAM, 1997.
- PESCHARD, Jacqueline. Transparencia y partidos políticos, 4ª ed., México, 2008.
- RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones mexicanas, IJ-UNAM, 3ª ed., México, 2002.

- RABASA Gamboa, *et al.* 1857-2007. Legado constitucional, Editorial Porrúa-ITESM, México, 2008.
- SARTORI, Giovanni. Elementos de teoría política, Alianza Editorial, 1ª reimp. España, 2002.
- SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia no. 3, IFAI, México, 2004.
- SOSA, José (comp.). Transparencia y rendición de cuentas, Siglo XXI Editores, México, 2011.
- UGALDE, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, Instituto Federal Electoral, México, 2002.
- VELASCO Sánchez, Ernesto. Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 3, SFP, México, 2011.
- WEBER, Max. El político y el científico, Alianza Editorial, España, 1972.

Prensa y revistas

- ÁVILA, Renata. “Diputados federales zacatecanos, entre los más faltistas e improductivos”, en *NTR Zacatecas*, 9 de noviembre de 2014. <http://ntrzacatecas.com/2014/11/09/diputados-federales-zacatecanos-entre-los-mas-faltistas-e-improductivos/>
- CORREDOR, María Daniela. 2005. De la retórica a la ciberpolítica, en *Metapolítica*, Vol. 9, Núm. 40, marzo-abril, pág. 56.
- DWORAK, Fernando. “¿Queremos políticos profesionistas o profesionales?”, en *ADN Político*, 28 de enero de 2013. <http://m.adnpolitico.com/opinion/2013/01/28/opinion-queremos-politicos-profesionistas-o-profesionales>
- GAMBOA Montejano, Claudia. “Comisiones de investigación. Marco Teórico Conceptual, Marco Jurídico y Fichas Técnicas de 16 Comisiones constituidas desde la LI Legislatura a la actual LIX Legislatura”, en Centro de documentación información y análisis, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, México, 2006. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-06.pdf>
- GAXIOLA, Iván. “Se equivoca Integralia. No somos los peores, asegura el diputado Zamora”, en *Península Digital*, 18 de junio de 2013. <https://peninsulardigital.com/extra/se-equivoca-integralia-no-somos-los-peores-asegura-el-diputado-zamora/121029>
- MACEDO Serna, Israel. “Los diputados federales que `llegaron a aprender`: 48% no tiene experiencia”, en *Nación 321*, 28 de febrero de 2017. <https://www.nacion321.com/congreso/los-diputados-federales-que-llegaron-a-aprender-48-no-tiene-experiencia>
- RAMOS, Dulce. “Ausentismo, rezago e impuntualidad: Así trabaja el Poder Legislativo”, en *Animal Político*, 27 de enero de 2012. <https://www.animalpolitico.com/2012/01/ausentismo-rezago-e-impuntualidad-asi-trabaja-el-poder-legislativo/>
- STAFF. “Legislatura LXI, asistieron más, aprobaron menos: Integralia”, en *Animal Político*, 30 de agosto de 2012. <https://www.animalpolitico.com/2012/08/fortalecer-trabajo-en-comisiones-uno-de-los-retos-para-la-lxii-legislatura/>

- STAFF. “Irregular desempeño de los diputados federales por Aguascalientes”, en *La Jornada de Aguascalientes*, 1 de junio de 2015. <https://www.lja.mx/2015/06/irregular-desempeno-de-los-diputados-federales-por-aguascalientes/>
- STAFF. “UPAEP e Integralia firman convenio para conformar un Observatorio Legislativo del Estado de Puebla”, en *UPRESS*, 29 de febrero de 2016. <https://upress.mx/index.php/noticias/universidad/comunidad/214-upaep-e-integralia-firman-convenio-para-conformar-un-observatorio-legislativo-del-estado-de-puebla>
- ZAMUDIO, L.; Ureiro, J.M. y Mata, G. “Cómo leer el desempeño del Congreso mexicano (réplica de Integralia)”, en *Animal Político*, 29 de abril de 2013. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/como-leer-el-desempeno-del-congreso-mexicano-replica-de-integralia/>
- ZAMUDIO, L.; Ureiro, J.M. y Mata, G. “Análisis: sesiones del Congreso, más largas y más retrasadas”, en *ADN Político*, 4 de febrero de 2014. <http://static.adnpolitico.com/opinion/2014/02/04/analisis-sesiones-del-congreso-mas-largas-y-mas-retrasadas>
- ZAMUDIO, L.; Ureiro, J.M. y Mata, G. “Legisladores aumentan uso de Tribuna en el último periodo”, en *ADN Político*, 8 de febrero de 2014. <http://m.adnpolitico.com/opinion/2014/02/07/legisladores-aumentaron-uso-de-tribuna-en-el-ultimo-periodo>
- ZAVALETA Salgado, Ruth. “Cuotas de género, una medida necesaria”, en *Letras Libres*, 24 de abril de 2014. <https://www.letraslibres.com/mexico/cuotas-genero-una-medida-necesaria>

Fuentes electrónicas

ASF. INFORMES de Auditoría, 2000-2019.

[https://www.asf.gob.mx/Section/58 Informes de auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58%20Informes%20de%20auditoria)

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 12 de febrero de 2014.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Decretos/DOF3051277-3061378-20140210.pdf>

DIARIO Oficial de la Federación. CLASIFICADOR por Objeto del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 26 de junio de 2018.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5529039&fecha=26/06/2018

Integralia, *Reporte Legislativo*, disponibles en Publicaciones

<https://integralia.com.mx/web/index.php/category/reportes-legislativos/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unión Interparlamentaria (IPU), Informe Parlamentario Mundial 2012, (*basic data on parliaments*), Dinamarca, 2012.

<http://www.ipu.org/gpr-e/downloads/index.htm>

IPU Parline. Global data on national parliaments.

<https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments>

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.
<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

Leyes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_181220.pdf

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf

Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Reglamento de la Cámara de Diputados
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_181219.pdf

Reglamento del Senado de la República
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_200320.pdf

Normatividad administrativa de la Cámara de Diputados - *Norma para Regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios*
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Normatividad_Diputados.pdf

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Constitución de México de 1857
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf