

Transparencia legislativa y Parlamento abierto:

Análisis institucional y contextual

Issa LUNA PLA
Khemvirg PUENTE
Imer B. FLORES
Coordinadores



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO:
ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y CONTEXTUAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 820

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

TRANSPARENCIA
LEGISLATIVA
Y PARLAMENTO ABIERTO:
ANÁLISIS INSTITUCIONAL
Y CONTEXTUAL

ISSA LUNA PLA
KHEMVRIG PUENTE
IMER B. FLORES
Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2018

Investigación desarrollada con fondos del proyecto PAPIIT IG300314 de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Primera edición: 26 de febrero de 2018

DR © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-0108-3

CONTENIDO

Introducción	VII
Issa LUNA PLA	
Khemvirg PUENTE	

PRIMERA PARTE

NUEVOS PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar	1
ISSA LUNA PLA	
¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas	23
LUISA BEJAR ALGAZI	

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS CONTEXTUALES QUE DETERMINAN LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016)	45
Khemvirg PUENTE	
Racionalidad jurídica y reelección legislativa: a propósito de las reformas tanto a la Constitución general de la República como a las de las entidades federativas en México	75
Imer B. FLORES	

El pasillo de cristal: transparentar el cabildeo en México	129
Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA	

TERCERA PARTE

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA TRANSPARENCIA NACIONAL Y SUBNACIONAL

Poder Legislativo en México: ¿democratización sin rendición de cuentas?	165
Omar BÁEZ CABALLERO	
Perfil de la gestión administrativa de la transparencia en los legislativos locales	189
Maximiliano GARCÍA GUZMÁN	
Transparencia parlamentaria: el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	243
Corazón Raquel LOZANO GONZÁLEZ	
Acerca de los autores.	265

INTRODUCCIÓN

Las libertades que garantiza una democracia moderna se encuentran amenazadas por distintas vías. La desconfianza por parte de los ciudadanos hacia sus autoridades y representantes parece ser una constante en los países democráticos. Ese fenómeno es, a la vez, un desafío para la viabilidad de las instituciones de la democracia como una puerta que puede facilitar la penetración de discursos y prácticas autoritarias.

La calidad de las elecciones ha sido uno de los temas centrales tanto de la investigación académica como de la agenda política y legislativa. La gobernanza electoral fue la principal preocupación de la transición a la democracia en la región y, particularmente, de México. Así, la forma en que los representantes populares y gobernantes eran electos fue el tema central de las reformas al régimen político. Esto se ha ido transformando a partir del reconocimiento de que la democracia no se agota en las elecciones.

La gobernanza democrática es entonces el objetivo de las reformas de segunda generación que ya no buscan mejorar las condiciones de competencia electoral, sino de garantizar que una vez que las autoridades son electas, ejerzan el poder de forma democrática, responsiva, transparente e incluyente.

En este libro nos ocupamos del desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas del Poder Legislativo, una de las instituciones clave para la gobernanza democrática. Partimos de reconocer que en la actualidad los gobernantes, los representantes populares y, en general, las autoridades públicas han minado su legitimidad, no por el origen electivo de su encargo, sino por el pobre desempeño de sus funciones, la ausencia de rendición de cuentas y la inefectiva comunicación con la sociedad.

Los escándalos de corrupción, la violencia a lo largo del país, la ausencia de un Estado de derecho, la incertidumbre y la fragilidad de la economía son sólo algunos de los factores contextuales que hacen que nuestra democracia se encuentre amenazada y que las instituciones democráticas muestren señales de fragilidad. Tan solo el más reciente informe de Latino-barómetro (2016) reportó que la democracia en la región parece estancarse o incluso estar en declive, además de que la confianza se ubica en los niveles

más bajos de los últimos veinte años. A ello han contribuido las autoridades con el desempeño de sus funciones.

El libro *Transparencia legislativa y Parlamento abierto: análisis institucional y contextual* es el primer resultado de un amplio proyecto de investigación multidisciplinaria con investigadores de distintas dependencias de la Universidad Nacional Autónoma de México que se propuso identificar el estado de la transparencia legislativa en México y los factores causales que han llevado al actual estado de cosas. En este trabajo se busca describir y analizar el desempeño en materia de transparencia en diversas áreas de las legislaturas, desde su capacidad institucional y administrativa para atender las solicitudes y demandas ciudadanas, el proceso legislativo o los mecanismos de interacción con la ciudadanía, hasta las responsabilidades y obligaciones que tienen a nivel colectivo e individual en el Legislativo federal y local.

El libro está estructurado en tres partes. La primera parte, “Nuevos planteamientos conceptuales de la transparencia legislativa”, se integra por textos que revisan críticamente los marcos conceptuales de la transparencia parlamentaria y el Parlamento abierto, donde Issa Luna Pla y Luisa Béjar proponen una nueva agenda de estudio, observación y monitoreo del comportamiento y cumplimiento de los estándares en la materia.

En la segunda parte, “Elementos contextuales que determinan la transparencia legislativa”, Khemvirg Puente, Imer Flores y Alberto Suárez explican desde el punto de vista jurídico y político las complejidades de transparentar la racionalidad de los procesos legislativos. Estos procesos de creación de norma no están definidos de manera estricta en las leyes de los Congresos mexicanos, y por lo tanto presentan distintas etapas y resultados a los cuales sería difícil aplicar reglas estrictas de apertura y transparencia, esperando en todos los casos productos positivos. Los textos nos presentan un panorama de las especificidades y peculiaridades de los contextos en los que se desarrollan los procesos, así como una propuesta de medición de apertura parlamentaria que permita hacer inferencias para comprender las variables contextuales que influyen en la toma de decisiones legislativas.

La tercera parte, “Aspectos institucionales de la transparencia nacional y subnacional”, incluye los textos de Omar Báez, Maximiliano García y Raquel Lozano donde de manera descriptiva se identifican cualidades de la institucionalización de la transparencia en México en sus Congresos federal y estatales. Estos análisis dan profundidad al problema planteado a lo largo del libro sobre la complejidad de analizar la transparencia en los Congresos y sus peculiaridades subnacionales.

Esta obra ofrece diversas conclusiones generales. Se argumenta que diversos estudios y monitoreos independientes de Parlamento abierto y trans-

parencia ofrecen un espectro limitado para hacer inferencias y conclusiones sobre el impacto benéfico o negativo de las políticas de apertura de los Congresos. Luna Pla evidencia que la falta de un énfasis explicativo en los monitoreos de transparencia parlamentaria está determinado por el enfoque normativo-institucional del núcleo del trabajo legislativo: el proceso legislativo y las leyes de transparencia y acceso a la información. Para que dichos estudios permitan hacer inferencias útiles para conocer los factores de cumplimiento y de incumplimiento de las reglas de transparencia es indispensable que incluyan análisis de los contextos que determinan el funcionamiento de las cámaras, tanto en su administración como en la labor legislativa. Entre estos elementos contextuales se encuentran las agendas normativas de los legisladores y sus líderes. Luisa Béjar Algazi introduce el uso de las teorías de formación de la agenda para comprender el proceso legislativo, identificar a los actores participantes y los momentos decisivos, y entonces habilitar la posibilidad de analizar la conveniencia de la transparencia en este contexto no-normativo.

Khemvirg Puente expone el diseño de un índice de medición de Parlamento abierto que permite hacer inferencias contextuales. Los datos de la medición comparativa subnacional del acceso a la información y accesibilidad a las actividades legislativas tiene el objeto de identificar los factores externos que influyen en el comportamiento de transparencia de los Congresos. Estos factores son la cultura política, el nivel de desarrollo político de los estados de la Federación, la libertad de prensa local y los niveles de participación y movilización ciudadana. Una de las evidencias preliminares del análisis de los datos de este índice es que la alternancia partidista y la pluralidad en la integración de los poderes legislativos no es un factor determinante para que los Congresos subnacionales transparenten más sus actividades; incluso se observó que legislaturas con un partido mayoritario dominante tuvieron mejor desempeño en materia de transparencia.

Para comprender el funcionamiento de las reglas de transparencia y acceso a la información en los Congresos es indispensable observar el diseño y operación de los procesos legislativos. La racionalidad de los procesos legislativos es otro de los factores contextuales que explican la transparencia y la eficacia de un Parlamento abierto. En el texto de Imer Flores se demuestra que cuando los procesos legislativos son transparentes, es posible entender la racionalidad del proceso y cómo ésta influye en la calidad de las normas, a lo que el autor llama “legisprudencia”.

Los procesos legislativos son determinados por diversos factores que influyen en la eficacia o no de la transparencia. Otra característica que no se debe ignorar cuando se pretende incidir en la transparencia parlamentaria

y el gobierno abierto es mirar de cerca el comportamiento de los actores que participan en el proceso legislativo y que actúan como agentes de cambio en el resultado de las leyes. En el texto de Alberto Suárez se estudia el marco de acción normativo de la participación legal, formal, profesional e institucionalizada de los cabilderos en México. El argumento central del autor es que si no se estudian los actores que influyen o pueden influir sobre los procesos legislativos, y si no se identifican y norman las prácticas profesionales y la estructura administrativa que las mueve, no es posible comprender las fuerzas de poder que mueven las agendas y procesos legislativos. Concluye que hay dos grandes problemas contextuales que atender en México: los actores que acceden a los poderes legislativos mexicanos e inciden en los procesos legislativos son los mismos repetidamente, y la falta de regulación en el sector de cabilderos abre la posibilidad para que éstos obtengan beneficios no legales y fuera del contexto de una participación abierta.

Sin duda, los cambios en los diseños institucionales y la implementación de éstos también influyen en las prácticas de transparencia y de Parlamento abierto. Omar Báez argumenta que la introducción en el derecho mexicano de las candidaturas independientes, la reelección legislativa inmediata y la transparencia legislativa garantizada por un órgano constitucional deberán en los siguientes años probar su incidencia en el proceso de democratización de los Congresos mexicanos.

En el análisis institucional y operativo de las leyes de transparencia, Maximiliano García presenta la disyuntiva que persiste entre tener procesos institucionalizados de transparencia, donde se asignan recursos humanos y materiales importantes y se desarrollan reglamentos, y su efectividad en transparentar un proceso legislativo no estandarizado, sin reglas formales y reglamentos específicos. Demuestra que la reglamentación y el buen diseño de los procesos internos de la transparencia en los Congresos mexicanos tienen un impacto favorable en la gestión de solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, los comités de transparencia de los Congresos mexicanos favorecen un manejo político de la información al ser encabezados por la misma cúpula de la cámara y esto aleja sus decisiones de criterios técnicos y preestablecidos. Corazón Raquel Lozano argumenta que la dimensión política, administrativa y de gestión legislativa de los Congresos podría incentivar espacios de comunicación directa con la ciudadanía y que la publicidad de la información del desempeño de los Congresos por sí misma no garantiza que la ciudadanía obtenga datos relevantes para su vida cotidiana.

Con estas aportaciones, la presente obra acerca al lector las reflexiones novedosas que se presentan en los estudios académicos de la transparencia y

INTRODUCCIÓN

XI

el Parlamento abierto. Asimismo, diversos desafíos empíricos emergen para demostrar el éxito de estas políticas y definir los contextos propicios para la transparencia y la participación social en los Congresos mexicanos.

Issa LUNA PLA
Khemvirg PUENTE

PRIMERA PARTE

NUEVOS PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES
DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

LO QUE EXPLICAN LAS MEDICIONES DE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA Y LO QUE DEJAN DE EXPLICAR

Issa LUNA PLA*

SUMARIO: I. *Evolución de las ideas teóricas de la apertura parlamentaria.*
II. *Enfoque de los índices y monitoreos.* III. *Discusión.* IV. *Notas concluyentes: lo que pueden explicar las mediciones.* V. *Referencias.*

Es muy probable que derivado del auge que han cobrado las tendencias de transparencia, Parlamento abierto, datos abiertos y las leyes de acceso a la información gubernamental, se han multiplicado los índices, mediciones y observatorios de apertura parlamentaria. Estos estudios reflejan el interés de un sector de las organizaciones de la sociedad civil y *think tanks* por evaluar a los Congresos y extender las reglas de apertura bajo la premisa de que un Parlamento abierto es mejor, más ciudadano y confiable. Este fenómeno ha sido analizado por la comunidad académica de manera crítica, encontrando limitantes y premisas detrás de las expectativas ideológicas que la transparencia promete.

Los monitoreos, observatorios ciudadanos y mediciones del cumplimiento de leyes de transparencia son herramientas de los grupos para articular estrategias en defensa de la transparencia. En México, estos estudios son numerosos y abarcan cada vez aspectos más profundos del quehacer de los Congresos, con el objeto subyacente de que la transparencia y el acceso a la información pública activan la participación ciudadana y que, a su vez, esta participación arroja legitimidad a los procesos normativos.

Son diversos los aspectos que escapan del ámbito de estas evaluaciones y estrategias de monitoreo, pues se entiende que no se trata de herramientas perfectas. Sin embargo, parece que las mediciones no logran explicar por qué las normas y políticas de transparencia no se cumplen (Miche-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ner, 2015:196), o por qué algunas veces se cumplen; tampoco anticipan los impactos institucionales, administrativos y procesales de la apertura que promueven, y están desorientadas de audiencias o públicos objetivos y sus capacidades tecnológicas, pues promueven una apertura generalizada de información y datos abiertos. Claramente las mediciones de la apertura parlamentaria, desde su diseño y ejecución, no tienen pretensiones de explicar fenómenos o de intelectualizarlos. Pero académicamente interesa comprender sus alcances y efectos en las tendencias normativas y organizacionales.

Especialmente en los últimos diez años la literatura académica en torno a la transparencia, aplicada a los Parlamentos, es cada vez más crítica de los impactos y resultados en las democracias modernas. Se cuestiona, por ejemplo, que las políticas de transparencia conduzcan a mayor credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones; que los procesos legislativos transparentes deriven en normas que atiendan al bienestar social; que la apertura legitime *per se* los procesos legislativos, y que las leyes en la materia son aplicables a cualquier sistema jurídico democrático (Curtin y Meijer, 2006; Fox, 2007; Arnold, 2012; Snell y Macdonald, 2015). El desarrollo de conocimiento desde la administración pública, la ciencia política y el derecho está en la ruta de *secularizar* la transparencia, como diría Christopher Hood en 2006 (Hood y Heald, 2006), pues la diversidad de sentidos semánticos y de ideas que emanan del concepto, impiden un estudio académico apartado del idealismo (Michener, 2013).

En este texto se presenta el argumento de que existe una falta de retroalimentación entre los estudios académicos y las mediciones y observatorios ciudadanos, lo que alimenta las expectativas del alcance de la transparencia en los Parlamentos y se pierda de foco el impacto institucional de la apertura, privilegiando un enfoque centrado en los usuarios de la información. Para presentar este argumento primero se ubica en el contexto histórico de la apertura parlamentaria para analizar las ideas que la han construido en el pensamiento liberal. Después se estudian las variables de la transparencia legislativa que los monitoreos evalúan y los objetivos detrás de las mediciones. Enseguida se ponen a discutir las finalidades que persiguen los monitoreos con la literatura académica para comprender ¿a quiénes y cuáles de los actores en el legislativo se les exige la transparencia?, ¿para quién o quiénes se pretende dirigir la política de apertura de información parlamentaria?, ¿cuáles son los beneficios reales y potenciales de la transparencia y en dónde se puede esperar su éxito?, ¿qué repercusiones institucionales puede tener la promoción de estas ideas de transparencia?

Los monitoreos sociales usan herramientas y técnicas con fines de la defensa y promoción de la transparencia legislativa generalmente en pro de los

ciudadanos, por lo que no están diseñados para explicar el fenómeno y sus impactos. Sin embargo, en las ciencias sociales debe existir una agenda de investigación que arroje soluciones prácticas a los problemas complejos del tema que evidencian las evaluaciones sociales y que contribuya a acercar las ideas de la transparencia a sus resultados esperados o requeridos.

I. EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS TEÓRICAS DE LA APERTURA PARLAMENTARIA

La discusión sobre la comunicación de la actividad parlamentaria es tan antigua como la idea de la representación. Las democracias contemporáneas en Europa y las Américas heredaron Parlamentos y Congresos forjados en el espíritu filosófico liberal con respecto a las teorías de la comunicación y apertura parlamentaria entre legisladores y su electorado. Sin embargo, los Congresos en los países democráticos han ido transformando sus funciones y aumentando el poder que ostentan los representantes, y correlativamente se ha incrementado la influencia y el interés de grupos de la sociedad por influir en los procesos legislativos. Estos fenómenos obligan consecuentemente a re-diseñar, perfeccionar y diversificar las formas de difusión y comunicación de los Congresos y Parlamentos.

Históricamente, los Congresos de representantes carecían de funciones ejecutivas y de administración, y su finalidad central era la de legislar. La comunicación de los Congresos hacia los ciudadanos en los siglos XVII y XVIII no se encontraba como una obligación jurídica en las leyes, dado que se consideraba parte de la naturaleza representativa de los legisladores en un sistema democrático (Pole, 1983). Este intercambio derivaba del esquema de representación basado en el contrato social, donde los ciudadanos pagaban impuestos y a cambio obtenían de sus representantes información de interés público que afectaba sus vidas. Entonces, la apertura informativa se justificaba en virtud de que el pueblo tenía un *interés legítimo* en la información del actuar de sus Congresos. De ahí derivó una necesidad de los Congresos de comunicar sus leyes y debates a través de órganos oficiales como las gacetas y los diarios de debates.

En esta relación de contrato social el impulso de informar a la ciudadanía venía de un *deber de integridad* de los representantes hacia sus representados o su electorado, independientemente del sistema parlamentario o congresional. Al ser un fundamento filosófico de la idea del Estado, la integridad de los legisladores y de la institución parlamentaria se reflejaba en un *deber* de informar. Pero a medida que las funciones de los Congresos se

ampliaron a las facultades de control entre poderes y a la administración de su propia burocracia, se observó una repercusión correlativa en el modelo de comunicación hacia la sociedad (Pole, 1983).

La historia constitutiva de los Congresos inglés y estadounidense ilustran las transformaciones en el funcionamiento de los Congresos en diversas democracias contemporáneas. En este contexto, el concepto de *accountability* en Parlamento se usaba para referir la posibilidad del electorado para manifestarse a favor o en contra de sus legisladores por medio del voto y la reelección. En Inglaterra, una idea de *accountability* se formó en medio de las guerras y crisis económicas que a finales del siglo XVIII resultaron en diversas reformas administrativas y constitucionales, entre éstas, la reforma parlamentaria. En 1780 se buscó fortalecer al Parlamento y dotarlo de independencia económica y de decisión frente a la Corona, retirando la potestad del rey de nombrar a los representantes y empoderar al pueblo. Se redujo el periodo de duración del mandato de los parlamentarios de la Casa de los Comunes para hacerlos inmediatamente más responsables al pueblo, quien podría determinar que quienes gobernaban en el poder y le dieran más cargas que beneficios al Estado fueran removidos (Hoffman y Levack, 1949). La comunicación hacia los ciudadanos era fundamental para incrementar los poderes del Parlamento y recuperar la credibilidad del electorado, a la vez que se reducían las posibilidades de corrupción de los representantes.

A finales del siglo XVIII, en el Congreso americano se intensificaron las reglas de secreto cuando los órganos obtuvieron mayores facultades en relación con otras ramas del gobierno, como la selección de ministros y funcionarios del Poder Ejecutivo. Pero también para no exponer los antagonismos internos y evitar dar paso a una ruptura que pudiera debilitar la credibilidad en el gobierno (Pole, 1983). En la medida en que los Congresos se otorgaron más facultades ejecutivas y administrativas, la comunicación con el electorado se complicó, dejando atrás la racionalidad de que la “naturaleza representativa” resolvía el problema de la rendición de cuentas basada en un *interés* de la sociedad y un *deber de integridad*. La comunicación entre representantes y electorado se basó en la necesidad de legitimar las acciones del Parlamento y fortalecer su independencia institucional.

Un referente clave en la teoría constitucional y política moderna para entender estas ideas es la obra en democracia parlamentaria de Carl Schmitt. El principio de apertura parlamentaria de Schmitt se basa en la idea de que la libertad de expresión y de información permite a los ciudadanos controlar el uso del poder, basándose en la discusión pública y el ejercicio dialéctico de las ideas. Schmitt buscaba una mayor apertura de la simple comunicación tradicional proveniente de los siglos XVIII y XIX. La idea de

apertura parlamentaria fue una reacción al *Arcana rei publicae* y la concentración del poder de los Congresos, bajo el supuesto de que la apertura debería ser inherente al poder político (Schmitt, 1988).

La apertura parlamentaria de Schmitt abarcaba no sólo las decisiones legislativas, sino también el impacto que tenían las finanzas del Congreso en las decisiones legislativas, ya que esta última influye en el trabajo parlamentario. La sociedad no solamente debía conocer que el Congreso era elemental para el equilibrio entre poderes del Estado, sino que también requería conocer del balance interno de su propio Congreso (Kennedy, 1988).

Sin embargo, en la literatura relativa a la apertura o transparencia parlamentaria de los últimos veinte años se suele privilegiar la reflexión de la apertura de las decisiones legislativas, dejando un vacío desde la visión administrativa del Parlamento (Fernández Ruiz, 2004). Probablemente esto se debió a que las finanzas de la nación tradicionalmente ha sido un tema restringido al conocimiento de los ciudadanos (Pole, 1983). Pero como consecuencia, los estudios en transparencia tienden a relegar los impactos de la falta de controles internos y rendición de cuentas en las relaciones de poder dentro de las cámaras, que a su vez definen el resultado final de las leyes.

En el contexto de los Congresos actuales, es claro que existen factores que han complejizado el financiamiento, comportamiento y las funciones ejecutivas y de gestión de los legisladores. En Latinoamérica, las líneas partidistas ejercen una influencia crucial en las decisiones legislativas y son un mecanismo de control económico interno y externo para imponer agendas específicas (Carey, 2003; Alcántara, 2006; Puente y Luna, 2015). El cabildero por parte de grupos económicos y de interés, así como funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, influyen en la elaboración de leyes y corrompen legisladores (Puente y Luna, 2015; Bejar, 2009; Mora Donatto, 2006). También ha cambiado la manera en la que la ciudadanía se involucra y se compromete con asuntos de interés político y además promueve nuevos estándares de control, característicos de las democracias contemporáneas (Pateman, 1970; Klesner, 2007; Jenkins, 2007; Ross Arnold, 2012; Puente y Luna, 2015).

Si bien los objetivos e ideales de la comunicación entre Congresos, representantes y ciudadanos del modelo liberal no han cambiado, sin duda las demandas de apertura de información y de participación social en el Congreso se han recrudecido, especialmente en sociedades con bajos niveles de credibilidad en los Congresos, como en México. La expresión de estas demandas está inmersa en las estrategias de defensa de la transparencia de los estudios y evaluaciones que analizamos en el siguiente apartado.

II. ENFOQUE DE LOS ÍNDICES Y MONITOREOS

Las evaluaciones de las organizaciones y *think tanks* se hacen cada vez más sofisticadas y con metodologías más amplias en el desafío de evaluar los ambiciosos objetivos de la transparencia: de vigilar el trabajo legislativo y el presupuesto de los Congresos. Además de la función de monitorear, las organizaciones se han convertido en recolectoras de datos y productoras de bases de datos que permiten analizar en el tiempo aspectos de la vida interna de los Congresos y de sus integrantes. De manera descriptiva, en este apartado se explica el trabajo que llevan a cabo y las variables que se miden en diversos estudios.

Uno de los beneficios más valorados de la idea de transparencia empleada en los estudios es que habilita la vigilancia financiera por parte de las organizaciones de la sociedad y los medios de comunicación. Con la información administrativa que publican los Congresos se monitorea el gasto público de los Congresos federal y locales, se investiga sobre temas de gasto de los legisladores en su análisis específico de viáticos, gastos médicos, bonificaciones y prestaciones, dietas de legisladores, entre otros aspectos. Las organizaciones especializadas en la transparencia realizan el trabajo de monitorear y cruzar datos para lograr análisis de presupuesto. Por ejemplo, en 2015, Visión Legislativa exhibió a la luz pública gastos millonarios de las cámaras federales de Diputados y Senadores en el pago que hacen a los servicios de salud públicos por cada legislador y que no utilizan por acudir a servicios médicos privados —para lo que reciben un presupuesto adicional—. Esta investigación tuvo como resultado que el grupo parlamentario minoritario en la Cámara renunciara a sus gastos médicos privados y los legisladores salieran a declarar ante los medios que se comprometían a usar el servicio de salud pública.¹

Es también una tendencia mundial de las organizaciones de la sociedad civil evaluar la gestión parlamentaria y la productividad de los legisladores a través de diversos indicadores que dan seguimiento a los representantes. Se evalúa el porcentaje de distribución de legisladores con experiencia previa; diputados por género y tipo de elección; el uso de redes sociales por Congresos y diputados; la actividad legislativa, y se crean indicadores de desempeño legislativo. Por ejemplo, el *think tank* y consultoría Integralia² e Impacto

¹ Garduño, Roberto, “Renunciarán legisladores de Morena y PRD a gastos médicos; iremos al ISSSTE”, *La Jornada*, 30 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/30/politica/005n2pol>.

² Su principal trabajo es el “Reporte Legislativo” que desde el 2011 monitorea al Congreso con base en indicadores de desempeño cuantitativo y cualitativo para hacer mediciones sobre el funcionamiento del Congreso mexicano.

Legislativo en México vigilan el uso de redes sociales de los Congresos y legisladores en lo individual, la asistencia al Pleno, asistencia a votaciones, contribución al volumen de legislación, iniciativas presentadas, iniciativas aprobadas, tiempo de dictaminación de iniciativas, tasa de éxito y tasa de rechazo, información publicada en portales de Internet, relaciones intercamarales, disciplina de partido, etcétera. De manera similar, la organización estadounidense Sunlight Foundation revisa y registra el sentido de voto de los legisladores de manera individual, en comisiones y por partidos.

Una herramienta de medición que tiene la organización mexicana Visión Legislativa es el *Promesómetro*, que monitorea y valora las propuestas de candidatos a puestos de representación federal con las bases de datos que generan. Esta herramienta evalúa propuestas electorales por partido y legisladores en materia de seguridad, medio ambiente, educación, aspectos económicos y democracia, la agenda de propuestas de cada legislador, entre otros temas.

En las demandas de las organizaciones que elaboran estudios, aparece constantemente la necesidad de defender la garantía del derecho de acceso a la información y el acceso a los procesos legislativos de estos grupos y otros interesados en participar. La organización Impacto Legislativo difunde las iniciativas presentadas en ambas cámaras federales y los temas de la agenda parlamentaria periódica; además, compara las leyes de transparencia entre los Congresos de las entidades federativas para generar estándares de acceso a la información.

Sin embargo, el estudio que más éxito ha tenido en impulsar la legislación de transparencia y la garantía del derecho de acceso a la información en México es la *Métrica de transparencia*.³ Este estudio vigila anualmente la calidad normativa de las leyes de transparencia y acceso a la información a nivel estatal y federal, observando los principios, sujetos obligados, información proactiva, confidencialidad, políticas de resguardo de archivos administrativos, cumplimiento de los procedimientos de acceso a la información y recursos de revisión, y evalúa la información entregada a los solicitantes. Además califica la autonomía de los órganos garantes del país, las capacidades de los comisionados y su remuneración, entre muchas otras variables.

La idea de evaluar la información publicada en los portales de Internet de las cámaras es una práctica internacional. Por ejemplo, Sunlight Foundation evalúa la información publicada en páginas de Internet, la periodicidad con que se actualiza, la calidad de la información publicada y la

³ Este estudio es patrocinado por los órganos garantes federal y de los estados y es diseñado y ejecutado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

accesibilidad a los datos. La *Métrica de transparencia* analiza minuciosamente el acceso a la información en los portales de Internet, su calidad, vigencia y cumplimiento de obligaciones legales de publicar información en Internet.

Quizás el trabajo más completo dentro de la lógica que siguen estas evaluaciones es la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa,⁴ que de manera colectiva diseñó la metodología para evaluar la apertura de los Congresos federales de los países de la región. Observan comportamientos en lo que denominan las cuatro dimensiones del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa: 1) normatividad; 2) labor legislativa; 3) presupuesto y gestión administrativa, y 4) atención y participación ciudadana. Como veremos más adelante, éste es uno de los esfuerzos más ambiciosos y ejemplifica la complejidad de desagregar una idea general de la transparencia parlamentaria en diversas variables de medición.

Finalmente, además de promover los datos abiertos, organizaciones como Borde Político y Visión Legislativa han orientado sus estrategias de monitoreo a los objetivos y principios de la Alianza para el Parlamento Abierto. Los principios contienen de manera resumida las siguientes ideas:

- 1) Garantizar el derecho de acceso a la información.
- 2) Promover la participación de las personas interesadas en la integración de los Congresos y los procesos de toma de decisión para ejercer acciones de vigilancia.
- 3) Que los Congresos publiquen de manera proactiva la mayor cantidad de información “relevante para las personas” sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.
- 4) Publicar y divulgar información sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto del Congreso, incluyendo las comisiones legislativas, el personal de apoyo, los grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
- 5) Resguardar y publicar información sobre los representantes populares y los servidores públicos que integran las cámaras, incluyendo las declaraciones patrimoniales y el registro de intereses de los representantes.
- 6) Que se conforme un archivo histórico accesible y abierto.
- 7) Presentar la información en formato de datos abiertos utilizando software libre y código abierto.

⁴ Agrupa a más de veinte organizaciones de la región. Véase <http://www.transparencialegislativa.org/miembros/>.

- 8) Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, y que se transmitan en tiempo real por los canales de comunicación.
- 9) Que se regulen, ordenen y transparenten las acciones de cabildeo, y que cuenten con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de los representantes.
- 10) Legislar a favor del gobierno abierto, aprobando leyes que favorezcan políticas de gobierno abierto en otros poderes de la unión y órdenes de gobierno.

Las diversas estrategias de medición y promoción legislativa, en suma, introducen nuevos elementos al análisis del trabajo académico: ¿la participación de las organizaciones y los miembros de la sociedad interesada en los procesos legislativos garantiza mejores procesos legislativos y mejores normas?, ¿qué tan legítimas se han hecho las leyes cuando sus procesos han sido abiertos?, ¿la participación en Parlamento abierto es compatible con el desempeño esperado de los legisladores?, ¿la apertura que promueven estas mediciones tiene un objetivo orientado a resultados o, bien, persiguen una apertura *per se*? Estas preguntas rondan en el interés de los estudios que enseguida se presentan.

III. DISCUSIÓN

La literatura académica sobre la información, la tecnología, la transparencia y su vinculación con el gobierno y los Congresos es bastante amplia. Expone las necesidades de obtener resultados positivos de la relación de los factores involucrados, como un impacto en la participación social, la coproducción en leyes y el incremento de la credibilidad de los ciudadanos hacia sus gobiernos. Pero también son abundantes los estudios que evidencian y critican los argumentos y las teorías efectistas de la transparencia y apertura. En este apartado se pretende discutir los enfoques usados por los índices y monitoreos a partir de los hallazgos que los estudios académicos arrojan, para contrastar el impacto esperado de la transparencia parlamentaria en sus actores, instituciones y la sociedad.

Los índices que seleccionamos tienen diversas intenciones, en algunos casos basadas en el cumplimiento de leyes y otras en nuevos estándares. Aquellos índices que definen sus indicadores y variables a partir de un ley o norma escrita, por ejemplo la *Métrica de la transparencia*, tienen explícitamente la intención de medir el cumplimiento de las leyes basando su utilidad en la vigilancia de la norma. Lo anterior no implica que las leyes sean desin-

teresadas o desvinculadas de los presupuestos teóricos conceptuales, por lo que la *Métrica* hace suyos estos presupuestos y sus bases ideológicas.

Asimismo, hay observatorios que incluyen variables que crean nuevos parámetros de transparencia no regulados. En este grupo están aquellos índices que se basan por ejemplo en los principios de la Alianza por el Parlamento Abierto y que al poner a competir a los Congresos mundiales buscan promover nuevos estándares de apertura. Así que lo primero que hay que discutir son los conceptos detrás de la idea de transparencia en estos monitoreos y su operatividad.

1. *¿Apertura para qué y para quién?*

En el debate académico hay un cuestionamiento serio sobre la idea de la transparencia, su aplicación y su base conceptual. Estudiada como idea, históricamente la transparencia está investida con una filosofía moral que la convierte en un atributo positivo, bueno y cargado de ideales liberales (Hood, 2006). Esta idea de transparencia es la que se ha usado para promover y escribir las leyes en la materia en el caso mexicano y en otros países (Luna Pla, 2009). Además de su carácter ideológico, la transparencia es un término no académico que entra en conflicto y se compromete al momento de analizarlo bajo categorías de estudio.

La palabra transparencia se presta para diversos y dispersos usos coloquiales en el vocabulario político y atrae significados morales como la purificación y legitimación de los actos del Estado. En sí mismo, el vocablo debe descomponerse en un análisis para su aplicación no retórica y mitificada. Michener propone por lo menos dos categorías para saber si el término se refiere a una idea gubernamental o no: que se refiera a algo que es *visible* o expuesto a la vista del público, o bien que muestre algo por *inferencia* (Michener, 2013); por ejemplo, un dato estadístico es *transparente* en tanto que permite que se *inferan* conclusiones sobre cómo se aplica una política pública. Entonces, si la palabra no está en ninguno de estos dos terrenos, para este autor no se trataría de la idea de apertura de información del gobierno.

Lo mismo sucede con el uso cotidiano que se la ha dado a la frase “gobierno abierto”, que según Guillermo Cejudo se usa como etiqueta para “certificar” el trabajo de los gobiernos; como principio promotor de objetivos sociales; como la participación social en la política, y como práctica para llegar a convenios y acuerdos entre representantes de los gobiernos y grupos de ciudadanos (Cejudo, 2015). La tendencia de promover postulados de gobierno abierto o Parlamento abierto tienen el riesgo de caer en lo

que Oscar Oszlak denomina la *mélange conceptual*, una mezcla de ideas antiguas y nuevas retomadas de las teorías de la administración, gobierno y sociología (Oszlak, 2015).

La indeterminación de fondo en las ideas de transparencia y gobierno abierto se ubica en dos puntos: el primero es que presume que hay una posibilidad de apertura absoluta de los asuntos de gobierno, que se toma por sentado pero que no profundiza conceptualmente en ella, y tampoco en aquellos factores que la imposibilitarían. Las ideas kantiana y de Bentham de que el gobierno debe ser como caja de cristal y que los servidores públicos se comportarán mejor si están más observados, establecen categorías absolutistas para entender el problema. Actualmente, el objetivo en las leyes y monitoreos parlamentarios de promover la mayor cantidad de información sobre análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, entre otros, parece asumir que la apertura máxima posible tiene un valor positivo en sí mismo y mayor puntaje dentro de una medición de comportamiento de transparencia parlamentaria. Sin embargo, el postulado de la máxima transparencia se mueve en el plano idealista, que al ser contrastado empíricamente no arroja los resultados esperados (Prat, 2006).

El segundo punto es el valor positivo atribuido *de facto* a la apertura bajo supuestos como el que permite la coparticipación entre la sociedad y los legisladores en la elaboración de leyes, el control social al poder, la rendición de cuentas de las finanzas públicas, y que aumenta la credibilidad de los ciudadanos en sus representantes, por vincular algunos atributos. Este punto, en su diseño conceptual, plantea múltiples objetivos y una heterogeneidad en la aplicación de la regla de transparencia desde un enfoque positivista. En el argumento académico, la diversidad de los conceptos intermezclados y objetivos de la apertura en gobierno dejan de lado los mecanismos que garanticen la efectividad del cumplimiento de las metas (Oszlak, 2015; Michener, 2015). Incluso aquellas leyes que regulan el derecho de acceso a la información y las políticas de transparencia están centradas en los usuarios y los probables y reales obstáculos que encuentran en el flujo del acceso a la información, y dejan de lado los impactos institucionales (Michener, 2015).

La literatura crítica a la idea positivista de la transparencia se pregunta ¿en cuáles de los actores la transparencia exigida se pone el énfasis?, ¿para quién o quiénes se pretende dirigir la política de apertura de información parlamentaria y con qué objetivos? Los estudios de psicología y comportamiento económico de la apertura de información han aportado importantes hallazgos para entender el impacto de la información. Este enfoque está a favor de políticas flexibles de apertura que respeten la libertad y autonomía de decisión de los receptores, al tiempo que protege a los consumidores con-

tra su propia propensión a equivocarse en sus decisiones (Cain *et al.*, 2005; Sah *et al.*, 2013; Fung *et al.*, 2007). Esto lo hace comprendiendo las asimetrías de información, la alineación de los incentivos de apertura, y los factores psicológicos que afectan el impacto de la información (Akerlof, 1970; Lowenstein *et al.*, 2014).

El beneficio de tener estos estudios es bastante mayor cuando se trata de buscar impactos y efectividad en las políticas y normas que obligan a transparentar; incluso, puede contribuir a garantizar el derecho de acceso a la información. Por ejemplo, prácticamente todas las mediciones que se estudian en el apartado anterior se caracterizan por no tener definido el público al que va dirigida la apertura de la información. Las llamadas de apertura generalizadas no permiten determinar categorías de relevancia de la información o públicos preferentes, beneficios y beneficiarios de la información. El enfoque del comportamiento económico suple esta carencia invirtiendo el orden de prioridad: primero es necesario definir metas y objetivos de la política de apertura, y luego diseñarla acorde a las características del público objetivo. Esto garantizaría que el esfuerzo de los Congresos por transparentar información tuviera un efecto específico y una población beneficiada; por ejemplo, informar a la población las leyes aprobadas para que puedan ajustar su comportamiento.

2. *¿Qué tan ciertos son los atributos de la transparencia parlamentaria?*

La extensiva reglamentación del derecho de acceso a la información y sus principios en diversos países de América Latina han tenido mucho que ver en la confección de las evaluaciones y monitoreo a los que nos referimos. Los objetivos en las leyes de derecho de acceso a la información indican que a través de dichas leyes se promoverá la transparencia de los actos del Estado y se garantizará el derecho de las personas a la información. Sin embargo, las promesas teóricas en las leyes difícilmente prueban sus resultados, por lo menos en México (Luna Pla, 2008a).

Los observatorios como Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, Visión Legislativa, Impacto Legislativo y Sunlight Foundation retoman las promesas teóricas en sus metodologías para evaluar el desempeño de los legisladores a partir de la información que hacen pública los Congresos y otras fuentes. Las premisas no explícitas en estas evaluaciones son que los legisladores al sentirse observados cambian su comportamiento, que la transparencia aumenta la credibilidad de los ciudadanos hacia sus representantes y que los procesos abiertos de legislación legitiman las normas.

Desde el modelo conceptual del *agente (gobierno)-principal (ciudadano)* es posible aproximarse al estudio del buen gobierno y el comportamiento de los funcionarios públicos (Besley, 2006). Con esta herramienta Prat argumenta que para saber si un agente se comportaría peor o mejor con máxima transparencia dependería del tipo de agente y sus condiciones. Por ejemplo, si un legislador tiene la posibilidad real de reelegirse por un nuevo periodo, tiene mayores incentivos para comportarse mejor durante el primer periodo, esperando que el principal lo premie. De no haber posibilidad de reelección es más probable que se comporte de una forma mediocre y desinteresado del principal (Prat, 2006). Dado que el comportamiento de los funcionarios dependería más de factores de control y menos de la máxima o mínima transparencia, hay bastantes objeciones a la idea de que la apertura sea determinante para su comportamiento. Entonces, si la meta de los observatorios y monitoreos es acotar los márgenes de mal comportamiento de representantes y funcionarios de las cámaras, habría que analizar primero los incentivos de poder y control internos, y con base en ello evaluar las posibilidades de cambio en el comportamiento.

Sobre la idea de que la transparencia puede impactar en la credibilidad de los ciudadanos hacia sus Congresos y legisladores, es una pregunta que en los estudios académicos se ha respondido de diversas formas. Por ejemplo, a través de los experimentos de comportamiento económico ha sido posible probar que determinada información que se ofrece entre un asesor y su cliente en relación al conflicto de interés del primero, puede generar un sentimiento de confianza o desconfianza en el receptor. La apertura de un conflicto de interés (por ejemplo de un médico al recomendar un medicamento del que recibe una comisión por recetar) puede producir efectos perversos cuando proviene de él mismo y no de un tercero. Por ello, al momento de diseñar una política de transparencia de los conflictos de interés, los tomadores de decisión deben enfocarse menos en abrir la información que pruebe los conflictos de interés y más en disminuirlos, ya que la apertura no siempre beneficia los problemas causados por un conflicto de interés (Cain *et al.*, 2005; Sah *et al.*, 2013). Este tipo de estudios considera determinante para los efectos de confianza en el receptor las características de la fuente de información que al informar tiene razones morales para exagerar ciertas características del servicio que se otorga, y estas exageraciones a menudo generan mayor desconfianza.

Académicamente hay una preocupación para entender los efectos colaterales de la transparencia. Algunos estudios demuestran que exhibir ineficiencias de los Congresos impacta negativamente en la credibilidad del electorado (Jenkins y Goetz, 1999; Jenkins, 2007; McDermott y Jones, 2005); o

bien, que la transparencia coloca presión social y moral en los legisladores y esto propicia el efecto colateral de incentivar que los legisladores aprueben leyes populares y no leyes sustantivas (Hibbing, 2002). Incluso, que la transparencia de los procesos legislativos en Internet no tiene un impacto en la legitimidad de los mismos y que la relación entre transparencia y legitimidad en Congresos es una afirmación sin fundamentos empíricos probatorios (Curtin y Meijer, 2006).

Levy refuerza la idea de conocer las reglas de los procesos de decisión más que los documentos de la decisión. No es posible analizar cuándo los comités deben ser o no transparentes sin antes considerar las reglas de voto individual de sus integrantes. Por ejemplo, cuando la regla para votar está orientada hacia cierta decisión en específico (como las que requieren unanimidad), entonces la decisión es más factible de ser conducida bajo el secreto o la opacidad (Levy, 2007).

Es incluso posible esperar como efecto colateral de la transparencia en procesos deliberativos que la exhibición de posturas polarice a quienes ideológicamente puedan estar en el mismo punto y obstaculice los consensos (Stasavage, 2007; Maskin y Tirole, 2004). Stasavage concluye que si se quiere considerar a la transparencia y la publicidad como base del gobierno democrático, entonces también tenemos que considerar un modelo en el que los representantes tendrían información privada y difieran de los intereses y preferencias de su electorado (Stasavage, 2007).

McDermott y Jones han evaluado los efectos individuales en el desempeño del Congreso de Estados Unidos durante elecciones de representantes. Observan que los votantes que tienen una mala opinión del desempeño del Congreso lo atribuyen al partido mayoritario. Esto crea un incentivo para que aquellos que se distancian de la postura mayoritaria busquen salvar una credibilidad individual (McDermott y Jones, 2005). De esta manera, parecería imposible pensar que de la transparencia depende la credibilidad general (macro) de un Congreso, cuando en los análisis de las decisiones específicas (micro) los efectos son complejos y dependientes de diversos factores.

Los monitoreos y evaluaciones centran el objeto a evaluar en los Congresos y las actividades de sus legisladores en los procesos legislativos. Este enfoque parece mirar a los árboles sin voltear a ver el bosque. Particularmente en los Congresos de América Latina, los partidos políticos tienen una influencia determinante sobre las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios. Los partidos representados en las cámaras tienen un especial liderazgo, con poderes suficientes para imponer sanciones a los legisladores que rompen las reglas de la disciplina partidaria. El sistema de beneficios y

recompensas abarca desde recursos materiales (como oficinas y personal) y acuerdos para llevar a cabo proyectos de infraestructura y obra pública (Carey, 2003; Alcántara, 2006). Por lo tanto, la democracia interna de los partidos es esencial para comprender las decisiones legislativas, en tanto que se conocen las fuentes del financiamiento detrás de las agendas propuestas de los partidos y cómo son defendidas dentro del Congreso. Entonces, el desempeño de los representantes en la arena del Congreso está vinculada con la credibilidad, popularidad y poder de un partido político. De ahí que para estudiar los modelos de transparencia en los Congresos y sus impactos, también se deben estudiar las reglas y el comportamiento de los grupos parlamentarios, que son los órganos de representación partidista dentro del Congreso.

En suma, la literatura académica que lidia con las ideas de transparencia y los Congresos es coincidente en concluir que para evaluar la transparencia en los Congresos se tendrían que tomar en cuenta los controles políticos, incentivos y contextos que rodean a los legisladores y las cúpulas partidistas, para determinar la información que ocultarán y la que abrirán, y los efectos que ésta apertura causaría (credibilidad/incertidumbre/descontrol). Asimismo, que la transparencia no será la causa de la legitimidad, del orden político y el buen comportamiento individual o grupal, como tampoco de la credibilidad de los ciudadanos hacia sus instituciones.

IV. NOTAS CONCLUYENTES: LO QUE PUEDEN EXPLICAR LAS MEDICIONES

Los diversos monitoreos y evaluaciones que hemos referido en este estudio buscan avanzar la agenda de determinados grupos de la sociedad civil que persiguen una idea de la apertura parlamentaria, al tiempo que abren espacios para incidir en la elaboración de las normas. No es de esperarse que además de esto objetivos, de por sí ambiciosos, se preocupen por el impacto institucional, administrativo o productivo del funcionamiento de los Congresos y Parlamentos que observan. Sin embargo, mi argumento en este texto es que no deberían de estar tan alejados de los resultados de la transparencia y podrían retomar los hallazgos en relación con los alcances de sus estrategias de campaña en los términos que la literatura académica avanza.

Un primer paso en esta dirección es abandonar el enfoque ideológico que ostenta que la transparencia debe traducirse en un marcaje personal al servidor público para que se sienta observado y quiera comportarse mejor (Hood, 2006). Retomar enfoques académicos en los índices y monitoreos

podría evitar que los temas de transparencia y Parlamento abierto sean usados para elevar el mercado de expectativas o que sean términos que sirvan como etiquetas de gobiernos (Cejudo, 2015).

El siguiente paso para incorporar el enfoque académico consiste en que si bien el análisis de los monitoreos se ha basado en la protección abstracta y universal de las personas al acceso a la información y el diseño de políticas de transparencia, después de la implementación de normas, lo relevante a medir son los impactos. Sustain enfatiza que los mandatos regulatorios de apertura de información son una “espada sin filo”, porque tienden a descuidar la heterogeneidad institucional y pueden tener efectos adversos no esperados (Loewenstein *et al.*, 2014; Sustain, 2013). Estos autores argumentan a favor de las políticas flexibles (no mandatos de ley) que respeten la libertad de decisión de las personas y sin que interfieran con su autonomía individual. Los monitoreos podrían tomar en cuenta y observar la contraparte de la garantía jurídica de la transparencia, es decir, monitorear la calidad de la transparencia a partir de los contextos de utilidad de la información y el impacto institucional de su producción. Esto no significa que los grupos sociales deben abandonar el impulso que le dedican a la transparencia y el acceso a la información; se propone más bien la continuidad de esta defensa evidenciando contextos e impactos advertidos en los que la transparencia puede funcionar para que los ciudadanos conozcan el trabajo de sus representantes, evalúen su desempeño e identifiquen los juegos de poder internos en las cámaras.

El índice que presenta Khemvirg Puente en este libro es un ejemplo de una medición diseñada para analizar la transparencia inferencial, en términos de Michener (Michener, 2013). El índice mide la posibilidad de hacer inferencias para la toma de decisiones electorales a partir de la información que los Congresos mexicanos abren. Asimismo, permite observar la variación en los comportamientos de la apertura de los Congresos y explica los factores contextuales que afectaron los niveles de apertura de información, como los procesos electorales o el cambio de legisladores y de grupo político en el poder. Las primeras inferencias relevantes del trabajo de Puente es que descarta la hipótesis de que la competencia partidista y la pluralidad en la integración de los Congresos mexicanos atraen una mayor transparencia, así como refuta la hipótesis de que un gobierno dividido es más transparente.

Es esencial preguntarse cuándo la rendición de cuentas funciona en un proceso de decisión y cuándo lo afecta (Maskin y Triole, 2004). Por lo tanto, la labor de monitorear y evaluar la transparencia parlamentaria podría ser más consciente de los efectos colaterales de la transparencia (tanto en ciudadanos como en instituciones) y promover estándares de apertura con

impactos positivos en el proceso legislativo, o bien, en el conocimiento que se aporta a los ciudadanos. La inclusión de variables y análisis cualitativo sobre los impactos de determinada información en el proceso legislativo permitiría hacer inferencias no solamente de los resultados y desempeño de legisladores y Congresos; también inferir sobre los juegos de poder internos que influyen en los procesos deliberativos-legislativos; el impacto de las políticas de transparencia en los juegos de poder; bajo cuáles marcos cognitivos están diseñadas las reglas de transparencia, y cómo podrían impactar los contextos cognitivos en los procesos de decisión. En el modelo de Meijer, estas variables se extraen a partir de las complejidades estratégicas, las cognitivas y las institucionales que se observan en determinados contextos (Meijer, 2013).

V. REFERENCIAS

- AKERLOF, George, 1970, "The Market of Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanisms", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (coord.), 2006, *Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias de México*, México, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de México.
- BÉJAR A., Luisa, 2009, "Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones", en BÉJAR A., Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado de México-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- BESLEY, Timothy, 2006, *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press.
- CAIN M., Daylian *et al.*, 2005, "The Dirt on Comming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest", *Journal of Legal Studies*, vol. 34, enero.
- CASAR, María Amparo *et al.*, 2010, "La rendición de cuentas y el poder legislativo", en MERINO, Mauricio *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CAREY, John M., 2003, "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2.
- CEJUDO, Guillermo, 2015, "Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?", en LUNA PLA, Issa y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, Mé-

- xico, Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CURTIN, Deirdre y MEIJER, Albert Jacob, 2006, "Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents", *Information Polity*, IOS Press, núm. 11.
- DÁVILA ESTEFAN, David y CABALLERO SOSA, Lila, 2005, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, 2004, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM.
- FOX, Justin, 2007, "Transparency and Policymaking", *Public Choice*, vol. 131, núms. 1/2, abril.
- FUNG, Archon *et al.*, 2007, *Full Disclosure: The perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press.
- HIBBING, John R., 2002, "How to Make Congress Popular", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 27, núm. 2, mayo.
- HOFFMAN, Ross J. S. y LEVACK, Paul (eds.), 1949, *Burke's Politics: Selected Writings and Speeches of Edmund Burke on Reform, Revolution and War*, Nueva York, Knopf.
- HOOD, Christopher, 2006, "Transparency in Historical Perspective", en HOOD, Christopher y HEALD, David (coords.), *Transparency. The Key to Better Government?*, Oxford University Press.
- JENKINS, Rob y GOETZ, Anne Marie, 1999, "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India", *Third World Quarterly*, Reino Unido, vol. 20, núm. 3.
- JENKINS, Rob, 2007, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", en ANWAR, Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, The World Bank.
- KENNEDY, Ellen, 1988, "Introduction. Carl Schmitt's Parlamentarismus in its Historical Context", en SCHMITT, Carl, *The Crisis of the Parliamentary Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- KLESNER, Joseph L., 2007, "Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Mexico and Peru", *Latin American Research Review*.
- LEVY, Gilat, 2007, "Decision Making Procedures for Committees of Careerist Experts", *The American Economic Review*, vol. 97, núm. 2, mayo.
- LOEWENSTEIN, George *et al.*, 2014, "Disclosure: Psychology Changes Everything", *Annual Review of Economics*, núm. 6.

- LUNA PLA, Issa, 2008a, “Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 42, octubre.
- LUNA PLA, Issa, 2008b, *Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, col. Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México.
- LUNA PLA, Issa, 2009, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MASKIN, Eric y TIROLE, Jean, 2004, “The Politician and the Judge: Accountability in Government”, *The American Economic Review*, vol. 94, núm. 4, septiembre.
- MCDERMOTT, Monika y JONES, David R., 2005, “Congressional Performance, Incumbent Behaviour, and Voting in Senate Elections”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 30, núm. 2, mayo.
- MEIJER, Albert, 2013, “Understanding the Complex Dynamics of Transparency”, *Public Administration Review*, vol. 73, núm. 3.
- MICHENER, Gregory, 2015, “Policy Evaluation Via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes”, *World Development*, vol. 74.
- MICHENER, Gregory y BERSCH, Katherine, 2013, “Identifying Transparency”, *Information Polity*, IOS Press, núm. 18.
- MORA DONATTO, Cecilia, 2006, “Retos del Congreso mexicano desde la perspectiva de la legitimidad funcional”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. II, México, UNAM.
- MORA DONATTO, Cecilia, 2009, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”, en BÉJAR A., Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado de México-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- OSZLAK, Oscar, 2015, “Ideas sobre gobierno abierto”, en LUNA PLA, Issa y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, México, Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PATEMAN, Carole, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.

- PERSPECTIVA CIUDADANA, 2005, *Impacto del trabajo legislativo en la opinión pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, núm. 1, agosto, disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm.
- POLE, J. R., 1983, *The Gift of Government. Political Responsibility from the English Restoration to American Independence*, Estados Unidos, The University of Georgia Press.
- PRAT, Andrea, 2006, “The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?”, en HOOD, Christopher y HEALD, David (coords.), *Transparency. The Key to Better Government?*, Oxford University Press.
- PUENTE, Khemvirg, 2009, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en BÉJAR A., Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado de México-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, 2015, *Grupo de enfoque con diputados federales de México: transparencia legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10 de abril.
- ROSS ARNOLD, Jason, 2012, “Parliaments and Citizens in Latin America”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18, núms. 3-4, septiembre-diciembre.
- SAH, Sunita *et al.*, 2013, “The Burden of Disclosure: Increased Compliance with Distrusted Advice”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 104, núm. 2.
- SCHMITT, Carl, 1988, *The Crisis of the Parliamentary Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- SNELL, Rick y MACDONALD, Rowena, 2015, “Customising Freedom of Information Law Reform in South Pacific Micro-States”, *The Round Table*, vol. 104, núm. 6, noviembre.
- STASAVAGE, David, 2007, “Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy”, *The Journal of Politics*, vol. 69, núm. 1, febrero.
- SUNSTEIN, Cass R., 2013, *Simpler: The Future of Government*, Estados Unidos, Simon and Schuster Paperbacks.
- TOLBERT, Caroline J. y MOSSBERGER, Karen, 2006, “The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 3, mayo-junio.

¿QUÉ TAN TRANSPARENTE ES EL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO? UNA PROPUESTA DE ESTUDIO DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luisa BÉJAR ALGAZI*

SUMARIO: I. Sobre la transparencia en la elaboración de la ley. II. Sobre las propuestas del análisis de políticas públicas para el estudio de la transparencia en el proceso legislativo. III. Sobre la transparencia del proceso legislativo en México. IV. Referencias.

El reclamo de transparencia en las decisiones públicas ha estado presente en la agenda pública desde hace ya varios años. Presentado como un tema de interés nacional, la primera iniciativa de ley en la que se aborda la obligación de la autoridad de poner a disposición de la ciudadanía la información requerida para hacer efectivos sus derechos es publicada en 2002. De entonces hasta ahora, las reformas enfocadas al logro de ese objetivo se han sucedido de manera regular, a veces con avances de gran calado, otras no tanto. Como quiera que sea, el hecho es que el tema no ha dejado de ser objeto de discusión en la arena legislativa, y que volverá a serlo muchas veces porque siempre habrá nuevos retos que atender.

No siempre fue así. Durante mucho tiempo, la transparencia sólo era preocupación para muy pocos. Entre los responsables de gestionar las políticas públicas, como en amplios segmentos de la sociedad, la corrupción y la opacidad en el proceso de toma de decisiones se aceptaba como algo inevitable o, si se quiere, como un mal necesario para mantener “aceitada” la maquinaria gubernamental. Entonces, el arreglo institucional del país alentaba a aceptar sin discusión las decisiones tomadas por la Presidencia de la República.

Con el afianzamiento del pluralismo político, luego de la aprobación de múltiples reformas electorales orientadas a poner fin al sistema de partido

* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

hegemónico, esa situación comenzó a cambiar. Al día de hoy, la demanda repetida desde muy diversos foros es que la ley debe garantizar que la información relativa a las acciones de gobierno sea abierta y accesible, a fin de permitir el escrutinio público. Sólo así, se afirma, los interesados en conocer su contenido pueden estar en condiciones de revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla para sancionar y hacer efectiva la rendición de cuentas (Luna, 2009).

Más allá de sus aspectos normativos, la transparencia ha sido igualmente objeto de reflexión desde otras perspectivas. La corrupción, entendida como una consecuencia directa de la opacidad en las acciones correspondientes al ejercicio de gobierno, por ejemplo, ha llevado a los especialistas a destacar la necesidad de promover su solución mediante la formulación de políticas deliberadas por parte del Estado (Merino, 2008: 241). Los fines de la transparencia, sin embargo, están lejos de agotarse en esa empresa, en principio acotada a garantizar una administración eficiente de la hacienda pública y en beneficio de la población en general.

Como atinadamente ha señalado José Ramón Cossío, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el término “transparencia” también alude a “la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Cossío, 2008: 112). Si se asume que la elaboración de las leyes es en buena medida un proceso endógeno —vale decir, resultado del proceso mediante el cual éstas son formuladas, y no algo que se origina afuera del sistema—, el cumplimiento de ese axioma obliga a ventilar por lo menos dos cuestiones. La primera, cómo se establecen los temas de la agenda legislativa; la segunda, cómo se toman las decisiones en el Congreso (Stein *et al.*, 2006).

En este sentido, analizar qué factores institucionales y políticos alienan a los legisladores a atender determinados problemas y a pasar por alto otros, así como a adoptar ciertas opciones para su solución, destaca como una tarea fundamental, pero no es la única. También es necesario establecer qué tan “transparente” es ese proceso, en términos de brindar a todos los miembros de la sociedad igual oportunidad de influir en el resultado final. Definido así, “transparentar” llanamente significa nivelar el terreno de la competencia por atraer la atención de los legisladores.

Con esta idea en la mente, este escrito examina la forma en que hasta ahora se ha estudiado el tema. A continuación, busca recuperar algunas de las propuestas teóricas formuladas desde el análisis de políticas públicas para abordar la cuestión. En un tercer apartado se hace una reflexión general sobre la transparencia del proceso legislativo en México. Por último,

esboza una breve agenda de investigación para conocer con mayor precisión en el futuro qué tan transparente es la elaboración de la ley en el país.

I. SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

Buena parte de la literatura sobre la transparencia se ha enfocado a reflexionar sobre el marco institucional requerido para asegurar la rendición de cuentas a la que toda autoridad democráticamente electa se encuentra obligada. Ahora bien, como dice un reputado analista, las instituciones “son importantes, pero no lo son todo” (Nohlen, 2005). Para empezar, no operan en forma aislada, sino en combinación con otros factores capaces de incidir de distintas maneras sobre sus resultados. El sistema de partidos, por ejemplo, establece los parámetros políticos en los que unos u otros arreglos operan. De igual modo, el entorno cultural y económico fija límites a su capacidad de acotar el comportamiento de esos u otros actores. Lo cierto es que, más allá del diseño institucional adoptado, la transparencia en el proceso legislativo podrá ser mejor alcanzada en algunos contextos que en otros.

En adición, aun cuando el enfoque histórico-empírico ha demostrado lo contrario, en algunos círculos se insiste en que ciertos procedimientos concebidos desde el gabinete para transparentar el ejercicio del poder público pueden ser aplicados en cualquier caso (Nohlen, 2005). Sin embargo, si en efecto existiera un marco institucional ideal para el logro de ese objetivo, imponerlo sería prácticamente imposible. Antes que nada, porque en una sociedad plural, ese arreglo no podría ser más que resultado de un proceso de toma de decisiones expuesto a intereses en conflicto. Por si eso fuera poco, la realidad política no es siempre lógica, y mucho menos diáfana.

Para un número creciente de especialistas, sin embargo, el análisis de cómo se decide la ley debe empezar por replantear los supuestos de la teoría clásica de la democracia representativa y superar las limitaciones impuestas por sus concepciones pluralista y elitista.¹ A este respecto, se trata de reconocer la “idealización” de la participación ciudadana en los asuntos públicos, pero también el error de concentrar la atención en la “eficiencia” como criterio fundamental para la toma de decisiones.

¹ Uno de los primeros en abordar la cuestión es E. E. Schattschneider (1960: 97-142). A él se suman posteriormente otros especialistas como Roger Cobb y Charles D. Elder (1971: 892-915). En el presente, esta reflexión ha sido retomada por varios autores en escenarios como el mexicano. Véase, por ejemplo, Isunza y Gurza (2014: 47-66).

Una visión alternativa apuntaría a reconocer la necesaria participación del ciudadano tanto en la elección de sus autoridades como en la elaboración de las leyes que enmarcan la formulación de las políticas públicas. Esto permitiría solventar la aparente inconsistencia en los principios de ambos modelos, pero, sobre todo, evitaría algunos de los riesgos de inestabilidad y ruptura planteados a los regímenes democráticos por la creciente insatisfacción de los ciudadanos con los productos recibidos con cargo a sus instituciones.

En este contexto, acotar la desigualdad en el acceso de la sociedad organizada a los tomadores de decisiones es sin duda una tarea necesaria, pero insuficiente, si ello no redunda en la ampliación del círculo de los asuntos considerados en la arena legislativa. La realidad sugiere que las demandas de los grupos excluidos de dicho proceso suelen ser mucho más abultadas que las admitidas en forma regular. De igual modo, parece indicar que eso tiende a imprimir un sesgo en la selección, prioridad y legitimidad de los problemas que podrán ser resueltos por el sistema político (Cobb y Elder, 1971). En adición a esta situación, puede estimarse que la respuesta derivada de este arreglo se halla condicionada a la lucha por lograr la equidad en el reconocimiento y la incorporación de nuevos temas en la agenda legislativa.

Desde esta óptica, el análisis de la etapa prepolítica o predecisional del proceso legislativo adquiere una especial relevancia al develar el sesgo mostrado con la exclusión de determinados asuntos en el debate parlamentario, como por los intereses favorecidos como resultado de esta acción. Si eso permanece en la opacidad, la oportunidad de impulsar nuevas interpretaciones de los problemas que de manera concreta afectan a muchos grupos de la sociedad con muy poco poder para influir en las decisiones hechas a su nombre, y eventualmente hasta en contra de sus intereses, queda en buena medida cancelada.

La transparencia es necesaria para hacer efectiva la rendición de cuentas (*accountability*), pero también para ampliar el catálogo de los asuntos y la diversidad de puntos de vista considerados por los tomadores de decisiones en la integración de una representación democrática (*responsiveness*). En ambos rubros, la participación del Congreso constituye una pieza fundamental por varias razones. Una, por constituir la puerta más amplia para dar entrada al proceso de toma de decisiones a los diversos temas y preferencias observadas en cualquier sociedad plural. Otra, por figurar como el órgano mejor provisto para recibir la información requerida para la discusión, la negociación y la formación de coaliciones mayoritarias exigidas para la aprobación de la ley. Y otra más, por destacar como promotor de “políticas

redistributivas” o, si se quiere, medidas enfocadas a disminuir la desigualdad de oportunidades en el país.²

Éstas y otras propuestas forman parte del marco teórico-conceptual del análisis de políticas públicas, particularmente de los trabajos encaminados a iluminar el modo en que la agenda legislativa es definida y procesada. Se trata de modelos elaborados con base en la experiencia norteamericana, pero que pueden ser replicados en otros países mediante la incorporación de los ajustes histórico-culturales e institucionales requeridos por el caso (Ramírez, 2007; Kübler, 2001). A continuación se examinan cuatro propuestas enfocadas a explorar el asunto desde distintas perspectivas.

II. SOBRE LAS PROPUESTAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ESTUDIO DE LA TRANSPARENCIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

1. *Las teorías de formación de la agenda* (agenda setting theories)

Uno de los enfoques más sólidos para conocer el modo en que los problemas y sus alternativas de solución consiguen ganar la atención de los políticos son las propuestas agrupadas bajo el título de “teorías de formación de la agenda”.³ Como punto de partida, desde ellas se estima que ningún sistema político puede responder a todos los intereses presentes en una sociedad heterogénea. En consecuencia, cada grupo debe competir para que sus demandas sean incluidas en el listado de temas que podrán ser considerados por los tomadores de decisiones.

En el caso del Congreso, la disputa exige que su visión sobre el problema a legislar prevalezca a lo largo de todas las etapas del proceso de decisión, por una razón básica: quien logre superar ese reto definirá también el eje de articulación de las disposiciones previstas por la ley para su solución. Para conseguirlo, en consecuencia, tratará de evitar la incorporación en la agenda decisional de temas o aspectos que discrepen con sus posturas. La posibilidad de que cada una de las partes consiga este objetivo depende de sus atributos particulares y de las reglas para elaborar la ley.

² En este aspecto, se comparte la idea de Rodolfo Cantú Sáenz (2012: 351 y ss.) sobre la necesidad de revalorar el papel de las instituciones democráticas a partir de la tipología de políticas públicas desarrollada por Theodore Lowi.

³ Para una exposición más amplia de las propuestas de este enfoque se puede consultar el texto de Thomas Birkland (2007: 63-78).

En adición a lo anterior, para que una propuesta alcance ese rango se requiere que un actor político autorizado y con suficiente poder esté dispuesto a invertir el capital político y los recursos necesarios para la consecución de esa empresa. Su decisión a este respecto dependerá de los beneficios que, a su juicio, eso pueda reportarle, bien sea en términos electorales o de cualquier otro objetivo fijado en su propia agenda.

Aun cuando el entorno político sea propicio para impulsar una nueva ley o reforma, la manifestación durante el proceso de conflictos entre sus destinatarios no queda en forma alguna descartada. En este sentido, los beneficiados con el arreglo institucional vigente buscarán la permanencia del *statu quo*. Quienes se encuentran en la otra orilla intentarán lo contrario. Transparentar el modo en que se toman las decisiones en la legislatura difícilmente estará en los objetivos de los primeros, puesto que eso contribuiría a descubrir y quizás a cancelar sus privilegios. Para los segundos, el escenario es distinto, ya que sacar a la luz el sesgo trazado por la ley se antoja como una táctica indispensable a fin de conseguir el cambio. En consecuencia, se esforzarán por llevar el tema a la opinión pública para ampliar el perímetro de la discusión, identificar a potenciales aliados de su causa e incrementar su influencia en lo finalmente aprobado por la asamblea.

2. *La teoría del equilibrio interrumpido* (Punctuated Equilibrium Theory)

Para Baumgartner y Jones, el logro de esa empresa equivale a “interrumpir” el equilibrio establecido (Baumgartner y Jones, 2002). Desde su modelo, el proceso legislativo se encuentra marcado por largos periodos de estabilidad interrumpidos por otros de inestabilidad, debido a la introducción de cambios en las políticas públicas de gran calado. En ocasiones, este proceso adopta un carácter básicamente conservador por la incorporación de ajustes de corte incremental. En otras, la transformación de la ley muestra alcances de gran calado en plazos más o menos breves. Cuando esto ocurre, el monopolio de algunos grupos sobre determinados asuntos es desafiado y reformulado sobre otras bases o, si se quiere, reemplazado por otras imágenes y reacomodos institucionales.⁴

Los diseños institucionales delimitan el universo de quiénes pueden participar en el proceso de expedición de las leyes en cada campo de política pública, así como las ideas que guiarán su discusión. Esta forma de retroali-

⁴ La teoría desarrollada por Baumgartner y Jones también se ha traducido como teoría del equilibrio desartado. Para una revisión más detallada de sus principales referentes teóricos se puede consultar el texto de Peña (2012).

mentación negativa del sistema apunta a mantener la estabilidad de los monopolios y la visión dominante relativa a un problema, como los parámetros dentro de los cuales los legisladores decidirán. Sucesos coincidentes, inesperados y de gran impacto en la sociedad pueden, no obstante, conducir a una espiral o cascada de otros acontecimientos capaces de acentuar la corriente hacia el cambio, con rumbo impredecible.

En la esfera política, dos procesos, vinculados en forma manifiesta a la manera en que los individuos toman decisiones, contribuyen a reproducir este esquema. El primero se comprueba cuando las personas observan el comportamiento de otros y a continuación tienden a actuar de la misma manera. Por lo tanto, las posturas positivas o negativas expresadas inicialmente con respecto a cualquier problema, tienen como efecto el afianzamiento de lógicas de autorreforzamiento de ciertas ideas y anticipan su preponderancia durante el desarrollo del debate.

El segundo proceso tiene lugar porque las personas suelen procesar la información de manera serial; esto es, centran su atención en sólo una parte de la realidad. Al no tener capacidad para sintonizar de manera simultánea con todas las cuestiones presentes en su entorno, recurren a “atajos informativos” a fin de tomar decisiones razonables. Este comportamiento se acentúa si la materia sobre la cual debe efectuarse el pronunciamiento es compleja. Por último, si en el camino surgen otros temas, su inclinación será a trasladar su atención hacia ellos, lo que hace impredecible su comportamiento.

La aplicación de este modelo por Baumgartner y Jones (2002) al debate legislativo destaca la importancia de captar la atención de los tomadores de decisiones en torno a una dimensión particular del problema, como de bloquear otras. De igual modo, advierte que entre más personas o grupos apoyen una imagen alternativa en el debate parlamentario, más difícil se torna sostener el predominio de la anterior. En consecuencia, si la visión que se tiene sobre un asunto está enfocada a sólo una cuestión, la introducción de cambios relevantes en la ley es altamente improbable, lo que no sucede si el catálogo de perspectivas a considerar es incrementado.⁵

⁵ Un análisis completo del proceso legislativo demanda tomar en cuenta varias cuestiones. Una, que las instituciones reflejan las elecciones y preferencias que sus diseñadores intentan impulsar o frustrar desde el Congreso, según su propia visión del porvenir. Dos, éstas estructuran su comportamiento, pero también pueden ser objeto de modificación por efecto de las leyes y las políticas que promueven. Dicho de otra manera, las instituciones pueden evolucionar y cambiar con el tiempo al tener que adaptarse en virtud del surgimiento de nuevos problemas, debido a su eventual coexistencia con otras instituciones y ante el imperativo de tener que atender de manera simultánea un mayor número de dimensiones al contemplado en su origen (Baumgartner y Jones, 2001: 16 y 17).

Así pues, la transparencia en el proceso legislativo depende en buena medida de que la información de todos los interesados en influir en la ley no encuentre restricciones institucionales o de otro tipo, para que éstos puedan hacer llegar su visión sobre los asuntos que les atañen a los legisladores. Su presencia es necesaria de igual modo para impedir la reproducción de desviaciones en los juicios del Congreso en perjuicio del bien común.

3. *La teoría de las corrientes múltiples* (Multiple Streams Theory)

La propuesta de John Kingdon para el análisis de las políticas públicas, y, por ende, para la comprensión del proceso legislativo que las acompaña, parte del reconocimiento de que para lograr el cambio en la ley es necesario el acoplamiento de tres corrientes, a saber: 1) la relativa a los problemas; 2) la correspondiente a las políticas o alternativas para su solución, y 3) la referida a los procesos políticos que acompañan la toma de decisiones (Kingdon, 1995).

En la primera corriente se define el modo en que una condición, o situación cualquiera, se transforma en un problema que amerita una intervención pública y que además llega a captar la atención de los legisladores. Su proceso de definición pone en juego los diversos valores, concepciones e intereses que concurren en una sociedad plural, así como los grupos que persiguen su incorporación en la agenda del Congreso.

La corriente de las políticas, o elaboración de medidas de solución a cargo de sus comisiones, tiene como base la confrontación de ideas que flotan en el ambiente y que, como en el caso anterior, deben imponerse a otras a partir de criterios tales como su compatibilidad con ciertos valores, factibilidad técnica y política, y aceptación social. En este aspecto, la labor de convencimiento descansa en la comunidad de expertos en el tema, categoría que incluye a las burocracias vinculadas al sector y a investigadores, académicos y consultores contratados por los grupos de interés, entre otros.

Por último, la corriente política refiere a los procesos o eventos que influyen en el comportamiento de los legisladores, actores llamados a tomar la decisión en cada caso concreto. Contempla, entre otras cuestiones, la renovación o arribo de una nueva autoridad, el contexto electoral, la presión ejercida por las agrupaciones que tratan de conseguir la aprobación de textos favorables a sus intereses, y el clima político en que tramita la propuesta.

Cada corriente es independiente. En algún momento, sin embargo, se abre una “ventana de oportunidad” con el acoplamiento de por lo menos dos de ellas, y el cambio es posible. Esta coincidencia, sin embargo, es de

corta duración, por lo que los actores deben estar preparados para empujar sus ideas respecto de un problema y sobre la opción a adoptar para su solución en cualquier momento. En cualquier caso, algo que no conviene perder de vista es que ningún grupo de actores domina el proceso legislativo en su totalidad. De ahí que Kingdon también estime que su desenlace final es en buena medida incierto.

Bajo esta consideración, el único modo de eludir la incorporación de intereses aviesos en la ley es tratar de asegurar la transparencia en el modo en que cada una de estas tres corrientes se comporta a la luz del proceso legislativo. El grado en que esta condición se verifica en el Congreso puede evaluarse examinando el modo en que se configura su agenda con preguntas como las siguientes: ¿cómo ingresan y se definen los problemas considerados por los legisladores? ¿cómo se consigue que aspectos antes ignorados se vuelvan relevantes?, ¿cómo se construyen las alternativas para su solución?, ¿quiénes buscan influir en esa labor y con qué objetivo?

Abordar el análisis del proceso legislativo desde esta perspectiva equivale a conocer qué problemas pueden ser objeto de atención y cuáles no, al igual que las visiones predominantes en los arreglos institucionales con que se pretende remediarlos. En el mismo sentido, se evidencia entre qué grupos se establece esa contienda y cuál es el perfil de la estructura del conflicto. Por último, pero no por ello menos importante, transparentar qué consideraciones o eventos mueven a los políticos a inclinarse por una u otra opción permite precisar hasta qué punto, en efecto, éstos cumplen su compromiso con la construcción de una representación democrática al priorizar el bienestar social sobre los intereses particulares.

4. *El marco de las coaliciones promotoras* (Advocacy Coalition Framework)

Como las teorías anteriores, el marco analítico formulado por Sabatier y Jenkins-Smith también enfatiza el peso de las ideas, creencias y valores, como un elemento esencial de la información con que los políticos se pronuncian en pro o en contra de la permanencia de las leyes (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Asume que el proceso de toma de decisiones en las sociedades modernas es tan complejo que la única manera en que los interesados pueden influir en él es la especialización. Esta acción es puesta en práctica dentro del subsistema conformado por los participantes en cada campo de política pública, listado que comprende a legisladores, funcionarios de distintos órdenes de gobierno, grupos de interés, y organizaciones de la sociedad civil tanto de corte comunitario como defensoras de causas.

Sin embargo, en tanto principales creadores de ideas con potencial para modificar las creencias que aglutina al conjunto, el papel más destacado corresponde a los investigadores vinculados a universidades u otros centros de pensamiento, analistas, consultores, periodistas o cualquier experto en el asunto discutido por la legislatura.

El sistema de creencias que convoca a estos actores a la conformación de estas redes informales, también designadas como “comunidades de política pública”, suele ser bastante estable en el tiempo, lo que hace problemática la incorporación de cambios mayores en la ley.⁶ La dificultad se acentúa si éstos ponen en riesgo el núcleo normativo con el que los actores se relacionan entre sí, basado por lo regular en profundas creencias preexistentes. De hecho, este dato es el que explica que los integrantes de diferentes coaliciones aprecien la misma información de muy diversas maneras, pero también que entre ellas se genere una desconfianza tendente a ver al oponente como el “odioso” enemigo a vencer. El fortalecimiento de los lazos entre los miembros de una coalición, por tanto, suele tener como correlativo la exacerbación del conflicto con aquellas otras que compiten por influir en el proceso legislativo en sentido diverso.

Cuando en un subsistema hay varias coaliciones promotoras, los especialistas establecen los parámetros de la discusión. Los políticos, bien sea que se trate de parlamentarios o de funcionarios gubernamentales, en principio adoptan el papel de intermediarios a fin de facilitar la concertación de acuerdos entre las diversas posturas puestas a la luz durante el debate.

El comportamiento de ambos cuerpos con respecto al mantenimiento o cambio profundo de la ley, sin embargo, no es ajeno en forma alguna al impacto de dos tipos de factores externos. De un lado se alinean los que fijan los límites dentro de los que los actores del subsistema están obligados a operar. De índole relativamente estable, entre ellos cabe destacar el entramado institucional del sistema político y del campo de política pública motivo de consideración al determinar el grado de consenso necesario para la introducción de una modificación de gran calado, y la accesibilidad a las instancias por las que dicha decisión debe transitar. Del otro, se concentran los factores dinámicos referidos a la incorporación de cambios en las propias coaliciones, consecuencia, por ejemplo, de la llegada de un nuevo gobierno, de alteraciones en el entorno económico nacional o internacional, o de reformas producidas en otros subsistemas.

⁶ Sobre las “comunidades de política pública” se puede consultar el texto de Miller y Demir (2007: 137-147).

En la lucha por ganar el mayor espacio posible para la introducción de sus creencias e ideas en la ley, cada coalición promotora se embarca en la búsqueda de aliados que les permita incrementar los recursos materiales, o de cualquier otra índole, destinados a tal propósito. Esta táctica suele ser especialmente importante cuando el temor de que los actores no sumados a su causa puedan ser cooptados por sus adversarios. En tal escenario, los aliados a sumar no se limitan únicamente a otros grupos con ideas similares, sino también de legisladores o de otros políticos capaces de inclinar la balanza a su favor. Ahora bien, por su posición estratégica en el proceso de toma de decisiones, los líderes parlamentarios o partidistas, como los funcionarios del gobierno de alto nivel, emergen como figuras especialmente apreciables en la definición de la coalición dominante.

Desde el marco desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) para analizar cuestiones atravesadas por disputas técnicas en las que el conflicto de metas es patente, transparentar el proceso legislativo, no obstante, puede coadyuvar a incrementar los recursos políticos de las coaliciones minoritarias. Pero, más que eso, impide la permanencia de políticas que no reconocen la complejidad de los problemas ni el carácter dinámico de la realidad social.

III. SOBRE LA TRANSPARENCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO

La democracia pluralista que sustituye al régimen de partido único hace importantes aportaciones para transparentar el proceso legislativo en México. Además de activar el sistema de pesos y contrapesos de los gobiernos presidenciales, evidencia en el Congreso la diversidad de visiones relativas a los problemas del país, así como el modo de solucionarlos. De igual forma, descubre el conflicto de intereses sobre el que los legisladores deben pronunciarse y el sesgo finalmente exhibido por la ley a favor de ciertas interpretaciones sobre otras. Si se recuerda el punto de partida, el valor de los avances hasta ahora alcanzados puede ponderarse mejor.

1. *El punto de partida*

Lo normal durante al menos cuatro décadas fue que las iniciativas presidenciales consiguieran su aprobación sin requerir la concurrencia de ningún partido distinto al suyo. El proceso legislativo se desenvolvía de manera

tersa y entregaba resultados concretos en plazos breves. Tanto así que la intervención de diputados y senadores era acogida por la sociedad con reservas al evidenciar la inexistencia de un debate público y mínimamente razonado sobre lo votado por el Congreso (González, 1965: 29 y ss.).

En ese entonces, el “gradualismo”, entendido como la incorporación de ajustes de poca profundidad en distintas áreas por medio de reformas en la ley, no era la pauta, sino más bien la excepción. Los giros en la ley impulsados desde el Poder Ejecutivo se sucedían de manera frecuente, situación que hacía imposible la evaluación de los ajustes recién sancionados, a la luz de los objetivos formulados desde cada una de las dependencias de su gabinete.

La estabilidad en las políticas públicas se veía de igual modo anulada, bien fuera que sus decisiones afectaran lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o sus leyes ordinarias.⁷ Después de todo, el control ejercido sobre los estados por el gobierno federal, a través de la jefatura de su titular sobre el partido “oficial”, aseguraba el apoyo de gobernadores y legislaturas locales a cualquier gestión promovida desde el centro. En suma, lograr la aprobación de una propuesta presidencial se limitaba a cubrir un mero trámite.

Cuando el texto de la ley se apartó de esta tendencia y pudo mantenerse estable, ello sucedió por la coincidencia de los intereses del régimen con los correspondientes a los sectores sociales que aseguraban su estabilidad y sustento. Tramitados fuera de la legislatura, los intercambios negociados entre ambos círculos rara vez salían a la luz pública. Casi de más está decir que los privilegios de que gozaron las cúpulas empresariales y sindicales quedaron protegidas bajo esa lógica, lo que en algunos casos llevó a la consolidación de monopolios cerrados a la competencia por vía institucional (Prud’homme, 1995).

Los últimos quince años le mostraron al titular de la administración pública federal —más allá del partido de su militancia— que ese camino no era ya transitable y que la demanda de transparencia y rendición de cuentas ganaba cada vez más terreno en la mentalidad de otros segmentos de la sociedad. Despejar los obstáculos impuestos para un avance más firme en ese sentido, sin embargo, no ha sido tarea fácil por múltiples causas. Una de ellas, la necesidad de reorientar el diseño de la ley en muchos campos de política pública. Otra, el gran esfuerzo requerido para desarmar prácticas informales que han abonado a la corrupción o al clientelismo político desde tiempo atrás.

⁷ La estabilidad en las políticas gubernamentales puede considerarse como una condición para su éxito. Véase Nacif (2004: 38).

2. *Las primeras señales del cambio*

Desestimar los logros hasta ahora conseguidos, sin embargo, sería un error, a pesar de la lentitud y los eventuales tropiezos que han marcado el proceso de transformación política y social del país. En efecto, las reformas electorales que hicieron que el número de los partidos con capacidad de intervenir en el proceso legislativo se incrementara hasta el punto de exigir la construcción de mayorías en ambas cámaras del Congreso de la Unión dilataron treinta años. La maduración de los grupos, las organizaciones y los centros de pensamiento que desde la sociedad ahora buscan influir en la toma de decisiones, tanto a través de su participación en distintos foros públicos como de los medios de comunicación, tomó un plazo similar.

La ruptura del régimen con las cúpulas empresariales alcanzó su clímax en 1982 con la nacionalización de la banca, justo al cierre del sexenio de José López Portillo. Aceptado el adelgazamiento del Estado como única salida a la crisis económica, la idea de favorecer la racionalización en el ejercicio del poder público se tradujo en la multiplicación de centros de investigación y procesamiento de información de espectro ideológico diverso (Salas-Porras, 2014: 95). Además de atajar otras medidas de un arreglo institucional considerado arbitrario y poco confiable, con ello también se pretendió intervenir en la definición de las reformas impulsadas por el gobierno para la recuperación del país.⁸

Otro punto de inflexión adicional en esta ruta fue el terremoto de 1985 en la Ciudad de México, al exhibir las limitaciones de la administración federal para atender un problema de esa magnitud. En este contexto, la capacidad de movilización exhibida por varias organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente aquellas creadas para canalizar las demandas de distintos grupos de la población no incluidos en el proceso de reconstrucción, no pudo ser ya obviada por la autoridad. A esa experiencia siguió después la formación en 1989 de la primera gran red nacional de asociaciones, surgida en respuesta al intento del gobierno salinista de pasar una “miscelánea fiscal” con disposiciones tendentes a tratar a las cooperativas y otros proyectos de filantropía como empresas privadas.

En la década de los noventa, la conformación de múltiples agrupaciones con miras a promover la construcción de un régimen democrático acen-

⁸ La fundación de organismos como el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC) en 1984, luego de la transformación del Instituto de Banca y Finanzas (IBAFIN) en un *think tank*, o centro de pensamiento, tiene expresamente este objetivo. Véase http://www.cidac.org/esp/Acerca_de_CIDAC.php.

túa aún más ese impulso hasta generar un verdadero *boom* de asociaciones populares.⁹ En este escenario, en 2004 se aprueba la Ley Federal de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.¹⁰ Con esta acción, la autoridad asume la necesidad de aceptar, pero sobre todo de regular, la participación de estas entidades en la promoción y discusión de un amplísimo catálogo de temas. Léase, la protección de los recursos naturales del país, el uso de la hacienda pública, o la calidad de la educación impartida en las escuelas públicas, por sólo nombrar algunos.

En suma, la competencia política vino acompañada con la competencia entre distintos intereses y propósitos por llamar la atención de los tomadores de decisiones a fin de asegurar que su visión de los problemas y las alternativas para su solución fueran tomadas en consideración. Dicho de otra manera, las transformaciones que hicieron inviable el sostenimiento de un partido hegemónico como eje de la vida política nacional tuvieron como correlato la declinación del corporativismo y el cuestionamiento de la opacidad en las formas de interacción entre sociedad y gobierno, especialmente en lo relativo a la elaboración de la ley.

3. *Avances y retrocesos en la transparencia del proceso legislativo*

Las señales del cambio registrado en la relación entre lo público y lo privado se manifiestan de múltiples maneras. Al desbordamiento de las barreras impuestas a la competencia electoral en 1988 sigue la lenta pero tenaz alternancia de partidos en distintos municipios y estados, y el arribo de las primeras experiencias de gobierno dividido a nivel subnacional. Por último, después de la elección intermedia de 1997 para la renovación de la Cámara de Diputados, esta tendencia se hace presente también en el ámbito federal.

Sin los votos necesarios para sacar adelante sus iniciativas en su paso por el Congreso de la Unión, el Ejecutivo pierde el timón en lo relativo al rumbo de la ley. En consecuencia, su intervención en este rubro adquiere un talante más reactivo que proactivo. Presumiblemente, su participación en el diseño de las políticas públicas no se libra de los efectos de esta situación, a

⁹ Sobre las organizaciones civiles en México véase Somuano (2010: 197-227).

¹⁰ El Instituto Mexicano para la Competencia (IMCO), centro de pensamiento participante en el diseño de las reformas del Pacto por México, se crea ese mismo año. Véase <http://www.imco.org.mx>.

la vez que restringe sus márgenes de acción al disponer la forma de encauzar la diversidad de demandas planteadas por la sociedad.

Casi en forma simultánea, su capacidad para determinar la carrera política de los miembros de su partido queda restringida al tener que comparir con los gobernadores la selección de los candidatos a cargos de representación popular, debido a la alta competitividad alcanzada por los comicios en buena parte del territorio nacional (Méndez, 2006). Los efectos de este ajuste incluyen una modificación importante en el comportamiento de los legisladores, obligados en adelante a responder a múltiples lealtades.¹¹

Su actuación en el Congreso de la Unión se ve así encaminada a tratar de asegurar el apoyo no sólo de la dirigencia nacional de su partido, sino también de aquellos liderazgos o electores que desde el ámbito subnacional puedan facilitar en el futuro la satisfacción de sus aspiraciones. Las consecuencias de este reacomodo se observan casi de manera inmediata en las nuevas prácticas realizadas a la luz de la aprobación anual del presupuesto federal.¹² Convertidos en gestores de recursos, la atención de los diputados se concentra en las partidas “negociables” para obras o programas destinados a beneficiar a grupos particulares. Si con ello la transparencia de los propósitos que motivan esta acción puede considerarse mal servida, ni qué decir de su desinterés en revisar o plantear alternativas en el gasto propuesto por el gobierno para políticas públicas de alcance general.

El proceso legislativo se encuentra menos expuesto a esta dinámica clientelar.¹³ Como responsables de dictaminar las iniciativas presentadas a su consideración, las comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso de la Unión comienzan a desempeñarse como órgano indispensable en la definición de la agenda nacional. Convertidas en instancias receptoras de información, cualquier especialista, cabildero, asociación o grupo interesado en influir en la toma de decisiones, por lo tanto, tiene que franquear su puerta y superar su filtro. Hasta ahora, sin embargo, es difícil saber con certeza el modo en que este cambio ha permitido la incorporación de nuevos criterios en las leyes expedidas en el país.

Lo que es claro, no obstante, es que no sólo las cúpulas empresariales sino también las sindicales han apostado por promover a sus propios candi-

¹¹ Sobre el proceso de descentralización de las candidaturas en el PRI véase Langston (2010).

¹² Según Luis Carlos Ugalde (2014), estas partidas corresponden a entre el 6% y el 10% del total del presupuesto. El 90% restante se halla comprometido en diversos rubros de antemano.

¹³ Para profundizar sobre el alcance de las leyes aprobadas se puede consultar el texto de Béjar (2014: 327-349).

datos a un cargo de representación popular en todos los partidos para tratar de detener aquellas reformas que pueden afectar sus privilegios (Muñoz, 2009). Las acciones emprendidas por otras organizaciones de la sociedad civil a ese respecto parecen menos contundentes. De acuerdo con los especialistas, la explicación de este fenómeno remite a varios factores (Tapia, 2012). Uno de ellos, que una buena parte de la población en México aún espera que el Estado lo resuelva todo. A esta situación hay que añadir la carencia de un marco institucional enfocado a favorecer su crecimiento tanto en número como en capacidad para incidir sobre el curso de la agenda pública, a partir de un conocimiento especializado en las causas que promueven.

4. *¿El último tramo de una historia complicada?*

El desequilibrio mostrado entre las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos más consolidados no es irrelevante, ya que indica el contenido de las ideas y de la información que los tomadores de decisiones tienen sobre los asuntos públicos. En este contexto, el candidato panista que en el 2000 sucede al PRI en el gobierno federal debe encarar además la multiplicación de las expectativas generadas por el cambio y de los problemas presentes desde tiempo atrás en la agenda legislativa. Todo ello, sin contar con una mayoría disciplinada y dispuesta a apoyar sus alternativas de solución en el Congreso de la Unión.

Sin consenso suficiente entre los especialistas, ni entre los partidos en ambas cámaras del Congreso de la Unión, los acuerdos para sacar adelante las reformas más importantes para la administración foxista quedan, en consecuencia, suspendidos en numerosas ocasiones. La inexperiencia de los principales funcionarios de su equipo, por otro lado, no logra destrabar el conflicto de intereses puesto a la luz por el proceso legislativo. Entre sus escasos éxitos, no obstante, cabe acreditar la aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con miras a prevenir y combatir la corrupción, pero, sobre todo, a hacer posible un mejor conocimiento de las decisiones tomadas por la autoridad a nombre de la ciudadanía.

El gobierno de Felipe Calderón apenas muestra mayor eficacia al tratar de introducir cambios de más calado casi en las mismas materias que su antecesor. Léase, modificaciones en el campo fiscal, en el energético y en el sector de las telecomunicaciones. La primera legislatura que acompaña su gestión se ve fuertemente impactada por las rijas condiciones en que se resuelve su elección y presumiblemente limita la búsqueda de adhesiones

que apoyen sus propuestas en la arena social tanto como la negociación de acuerdos en la política.

Aunque menos convulsionados, el ánimo nacional y las fuerzas opositoras —más motivadas por avanzar electoralmente que por sumarse a cruzadas legislativas con resultados inciertos— también impiden que estas reformas se concreten en la segunda. A pesar de ello, el esfuerzo por acotar la manifestación de juicios negativos sobre el trabajo de los legisladores le permite sacar adelante otros asuntos igualmente urgidos de atención.¹⁴ Eso no ocurre, empero, sin antes haber sido objeto de profundas modificaciones en sus iniciativas, tendentes a matizar los alcances de las reformas finalmente conseguidas.

El regreso del PRI a la Presidencia de la República asume desde su inicio la dificultad de revivir tiempos pasados: aquellos en los que bastaba que el titular enviara una iniciativa al Congreso de la Unión para asegurar su aprobación. En este contexto, el Pacto por México forma parte de la estrategia impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto y las dirigencias de los tres principales partidos del país a fin de “mover el sesgo” en una legislación que ha operado básicamente en beneficio de los llamados “poderes fácticos”.

La estrategia para procesar esas reformas comprende tanto la difusión de nuevas imágenes e interpretaciones de los problemas abordados bajo su amparo como sus posibles alternativas de solución. Con el mismo objetivo, se emprende una campaña en los medios para la incorporación de públicos más amplios en la discusión con la idea de romper la uniformidad de los entendimientos en que se sustenta la ley vigente.¹⁵ Con más o menos dificultades, el hecho es que, gracias a su aliento, la “ventana de oportunidad” para el cambio se abre en varias ocasiones. En otras eso no es posible y la atención de los políticos rápidamente se mueve hacia otros asuntos.

Más allá de los resultados del Pacto, los foros y las audiencias convocadas por las comisiones dictaminadoras ponen en contacto como pocas veces antes a la sociedad organizada con los tomadores de decisiones.¹⁶ Cabe

¹⁴ Por ejemplo, la reforma del sistema de pensiones (Casar, 2013: 219-263).

¹⁵ Al afectar intereses muy poderosos, en ellas puede apreciarse la complejidad de la estructura del conflicto develado durante su tramitación. De igual modo, permiten observar la dificultad enfrentada por los legisladores al tratar de conciliar perspectivas en más de un aspecto irreconciliables, así como el inevitable descontento de los perdedores, como en algunos casos pronto se habría de comprobar.

¹⁶ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), integrada en México por varias organizaciones de la sociedad civil, juega un papel relevante a este respecto al lograr el compromiso del gobierno de apoyar los 26 compromisos del Plan de Acción 2013-2015 de México. Entre

estimar que esa experiencia no es ajena al posterior impulso y aprobación de varias piezas de legislación enfocadas a combatir la opacidad de manera más sólida y permanente mediante la construcción del sistema de transparencia y del sistema anticorrupción.¹⁷ Lo que parece cierto es que el logro de ese objetivo dependerá de las medidas que se tomen para su implementación en el futuro. Como quiera que sea, la sociedad mexicana ha dado un paso muy importante al contar ya con el respaldo de la ley en esa lucha.

IV. REFERENCIAS

- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 2001, *Policy Dynamics*, Chicago, Paper Prepared for Delivery at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, abril 18-21.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 2002, *Policy Dynamics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 2012, “From There to Here: Punctuated Equilibrium to General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing”, *Policy Studies Journal*, vol. 40, núm. 1, 20 de enero.
- BÉJAR, Luisa, 2014, “Cuando el Ejecutivo es débil, ¿quién legisla en México?”, *Política y Gobierno*, México, vol. XXI, núm. 2, segundo semestre.
- BIRKLAND, Thomas, 2007, “Agenda Setting in Public Policy”, en FISHER, Frank *et al.* (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Florida, CRC Press, Taylor and Francis Group.
- CADENA ROA, Jorge, 2015, “Las organizaciones civiles mexicanas hoy”, en CADENA ROA, Jorge (comp.), *Visiones académicas en torno a la evaluación de la gobernanza en México*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

ellas cabe destacar las siguientes: CIDAC; Cultura Ecológica; Fundar; Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación; IMCO; SocialTIC, y Transparencia Mexicana. Sobre la intervención en la aprobación de esta ley de las organizaciones sociales y los *think tanks* se puede consultar, entre otros, el artículo editorial de Casar (2015: 18).

¹⁷ El IFAI, junto con un nutrido grupo de organizaciones de la sociedad civil y expertos, tiene una destacada intervención en la elaboración de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial* el 4 de mayo de 2015.

- CANTÚ SÁENZ, Rodolfo, 2012, “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XXI, núm. 2.
- CASAR, María Amparo, 2013, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, México, vol. XX, núm. 2, segundo semestre.
- CASAR, María Amparo, 2015, “De buenas leyes y malos gobernantes”, *Excelsior*, Nacional, miércoles 25 de marzo de 2015.
- COBB, Roger y ELDER, Charles D., 1971, “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”, *Journal of Politics*, vol. 33, núm. 4, noviembre.
- COSSÍO, José Ramón, 2008, “Transparencia y Estado de derecho”, en ACKERMAN, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, 1965, *La democracia en México*, México, Era.
- ISUNZA VERA, Ernesto y GURZA LAVALLE, Adrián, 2014, “Controles democráticos, participación y representación”, en GUILLÉN, Diana y MONSIVÁIS, Alejandro (coords.), *La representación de cara al futuro. Desafíos para la participación y la inclusión democrática en México*, Tijuana, Colegio de la Frontera.
- KINGDON, John, 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2a. ed., Longman Classics in Political Science Series, Pearsons Education.
- KÜBLER, Daniel, 2001, “Understandig Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy”, *Journal of European Public Policy* 8, núm 4, agosto.
- LANGSTON, Joy, 2010, “Governors and their Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35, núm. 2, mayo.
- LUNA PLA, Issa, 2009, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, 2006, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1997-2003*, México, Fontamara-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- MERINO, Mauricio, 2008, “La transparencia como política pública”, en ACKERMAN, John (coord.), *Más allá del acceso a la información*, Siglo XXI-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- MILLER, Hugh T. y DEMIR, Tansu, 2007, "Policy Communities", en FISHER, Frank *et al.* (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Florida, CRC Press, Taylor and Francis Group.
- MUÑOZ ARMENTA, Aldo, 2009, "El peso del corporativismo en la representación democrática: el caso del SNTE en la comisión de educación de la Cámara de Diputados", en BÉJAR, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Porrúa-UNAM.
- NACIF, Benito, 2004, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, México, vol. XI, núm. 1.
- NOHLEN, Dieter, 2005, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM.
- PEÑA, Víctor S., 2012, "El equilibrio puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas", *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, México, núm. 12, septiembre-diciembre, disponible en: <http://ciud.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>
- PRUD'HOMME, Jean François, 1995, *Interest Representation and Party System in Mexico*, México, CIDE, "Documentos de Trabajo", núm. 37.
- RAMÍREZ BROUCHOUD, María Fernanda, 2007, "El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de migración española", *Universidad Sergio Arboleda*, Bogotá, vol. 7, núm.13, julio-diciembre.
- SABATIER, Paul y JENKINS-SMITH, Hank. C. (eds.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- SALAS-PORRAS, Alejandra, 2014, "Los centros de pensamiento mexicanos y su conexión con las élites y los regímenes de conocimiento de América del Norte", en LUNA LEDESMA, Matilde y SALAS-PORRAS, Alejandra (coords.), *¿Cómo se gobierna América del Norte? Estrategias, instituciones y políticas públicas*, México, UNAM.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric, 1960, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Holt.
- SOMUANO, María Fernanda, 2010, "Las organizaciones civiles: formación y cambio", en LOAEZA, Soledad y PRUD'HOMME, Jean François (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, Colmex, vol. XIV.
- STEIN, Ernesto *et al.* (coords.), 2006, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Cambridge, Banco Interamericano de

Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University.

TAPIA ÁLVAREZ, Mónica, 2012, “La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada”, *Reformas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

UGALDE, Luis Carlos, 2014, *La negociación política del presupuesto en México. 1997-2012*, México, Integralia-Senado de la República-Sitesa.

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS CONTEXTUALES QUE DETERMINAN
LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA SUBNACIONAL EN MÉXICO (2010-2016)

Khemvirg PUENTE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Repensar la transparencia y la rendición de cuentas legislativas*. III. *Un modelo de evaluación de la transparencia legislativa subnacional en México*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*. VI. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de las democracias representativas se ha transformado radicalmente. Mientras se deja atrás la vieja idea de la representación política por rendición de cuentas vertical electoral (donde los representantes son sancionados o evaluados por los ciudadanos al final de su periodo legislativo) se transita hacia la configuración de nuevas formas de representar mediante una estructura de dispositivos institucionales para la rendición de cuentas permanente en el ejercicio del poder parlamentario. El supuesto básico de este enfoque de la representación política en regímenes democráticos plantea que los legisladores no ejercen la representación de forma autónoma e independiente a las demandas de la ciudadanía, sino que la representación se reconstruye cotidianamente mediante la interacción entre el representante y los representados.

Este trabajo pretende conocer el grado y evolución de la accesibilidad a la información parlamentaria que las legislaturas subnacionales en México ponen a disposición del público mediante sus portales de Internet, e identificar algunos de los dispositivos institucionales que afectan —que impidan o propicien— esta accesibilidad a la información en legislaturas locales. El documento está organizado en tres secciones. En la primera se describen los principales conceptos básicos para entender la diferencia entre los conceptos y categorías analíticas del fenómeno a describir; en la segunda se

presentan los resultados de la evolución del acceso a la información en los Congresos locales en México a partir de cuatro ejercicios de medición, con un mismo modelo de análisis, realizados en 2009-2010, 2012, 2014 y 2016; mientras que en la última sección se plantearán algunas de las principales interrogantes que se proponen para la siguiente etapa del proyecto de investigación. El estudio comparado a lo largo del tiempo, aun cuando son solamente cuatro observaciones en un periodo de siete años, permite observar y describir la evolución de las políticas de transparencia, así como su éxito o fracaso. Un primer ejercicio de aplicación del modelo fue publicado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (Puente, 2011), del cual se retoman las variables y la descripción de las mismas a lo largo del texto que en su momento fue considerado como “un análisis único” por la Auditoría Superior de la Federación (2013: 39), debido a las entonces escasas evaluaciones de la transparencia legislativa.

II. REPENSAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS LEGISLATIVAS

La transición a la democracia en México estuvo precedida por un debate intenso sobre las reglas de acceso al poder y de cómo ciertas modificaciones a las leyes electorales propiciarían una mayor pluralidad en la integración del Congreso de la Unión y la posibilidad de mejores condiciones de competencia a nivel local con la finalidad de que todos los partidos políticos tuvieran posibilidades de ser gobierno y no de perpetuar el ejercicio del poder por parte del entonces partido hegemónico. La construcción de un régimen democrático ha representado uno de los más grandes retos de la transición, pues los esfuerzos de la clase política se orientaron a modificar las leyes electorales, pero poca atención se tuvo en el diseño integral de las instituciones en el régimen de transición. Así, la llegada de la democracia representó también el reto de rediseñar la forma en que sería ejercido el poder político.

Uno de esos retos ha sido la creación de mecanismos institucionales para garantizar que los servidores públicos, electos o designados, sean sometidos al escrutinio público por sus acciones y decisiones. El debate sobre la rendición de cuentas estuvo enmarcado no por el llamado a cuentas del régimen autoritario, sino por la posibilidad de construir un entramado legal que permitiera una fiscalización más eficaz de la acción gubernamental, pero también se garantizara el derecho de acceso a la información pública. La nueva legislación en ambas materias estuvo desarticulada desde su origen y en los años que siguieron a su aprobación no hubo posibilidad de

armonizar ambas dimensiones de un problema central: la estructura de rendición de cuentas.

La noción de exigir que los funcionarios rindan cuentas está asociada a la fórmula del control del poder mediante la cual los ciudadanos cuentan con instrumentos para influir en el comportamiento de sus autoridades o, en su caso, sancionarles. La posibilidad de que un representado influya e incluso modifique el comportamiento de su representante depende siempre de la existencia y accesibilidad a la información. No es posible que los servidores públicos rindan cuentas cuando existen obstáculos para el acceso a la información y cuando se trata de representantes populares. Según la teoría democrática, esta relación entre agentes y principales sólo funcionará cuando el principal tiene, además del poder, la información necesaria para evaluar el desempeño del agente. Como se ha dicho antes, rendir cuentas “no es posible donde el acceso a la información sobre el ejercicio de la función pública es restringido o donde existen limitaciones legales para sancionar a los servidores públicos” (Puente, 2011: 159). Así, las políticas de transparencia no son un mero requisito en el cumplimiento de ciertas reglas del ejercicio del gobierno democrático, sino que son el conducto para hacer posible el primer eslabón de la rendición de cuentas.

Cuando se trata de las políticas de transparencia en el Poder Legislativo es necesario precisar la naturaleza de este tipo de instituciones. Las legislaturas se caracterizan, entre otras cosas, por poseer un carácter representativo, soberano y multidimensional. Sus integrantes son formalmente iguales entre sí y su organización interna depende de la correlación de fuerzas entre los partidos políticos que participan en los procesos electorales. Por definición, una legislatura es un organismo designado constitucionalmente para autorizar o sancionar las normas que por tal motivo serán obligatorias para una sociedad determinada. Si se entiende que una legislatura no es simplemente una oficina gubernamental donde se aprueban leyes, sino un foro representativo de las distintas expresiones sociales y políticas de una comunidad o un país, es probable que la explicación sobre el éxito o fracaso de algún aspecto de sus actividades (como sus políticas de transparencia legislativa) tenga mayor sentido.

El Poder Legislativo se desempeña en distintos ámbitos de la vida pública y no es exclusivamente (ni necesariamente) una agencia productora de leyes. En algunos países, la actividad prioritaria, por las necesidades de coyuntura, es servir de puente de comunicación entre las autoridades del Poder Ejecutivo, las organizaciones de la sociedad y los votantes. Cuando asume ese papel de interlocutor, la reforma o creación de leyes deja de ser

una prioridad y dedica sus recursos y capacidad técnica o política a resolver conflictos, representar y articular los intereses de la sociedad, servir de foro de debate o deliberación entre distintas posiciones ideológicas. Crear leyes no siempre es la prioridad del trabajo parlamentario. Reducir la observación del comportamiento a través de la aprobación de leyes simplificaría la compleja labor de un legislador y de las legislaturas. Tendería a reducir la capacidad política de un actor político cuyo principal interés es influir en la agenda pública, sea o no a través de leyes. Las funciones del Poder Legislativo: presupuestaria, administrativa, de control parlamentario o jurisdiccional, son en ocasiones menos visibles al público y suelen ser menos atractivas en términos de atención mediática. Sin embargo, son tan importantes como la función propiamente legislativa. Una legislatura puede ser más efectiva en su posibilidad de influir en la acción gubernamental o en la definición de la agenda pública a través de estas otras funciones que aprobando leyes que el Poder Ejecutivo no implementará o retrasará su aplicación.

Las legislaturas modernas son multidimensionales, y para el efectivo desempeño de sus responsabilidades deben desarrollar capacidades institucionales, principalmente de carácter técnico, que sirvan de insumo para la tarea del legislador y de sus grupos parlamentarios. El piso mínimo de un Parlamento democrático es su carácter representativo, es decir, debe reflejar la pluralidad ideológica y de preferencias de la sociedad. Un Congreso no sólo es representativo en tanto que en su seno se encuentran representadas las mayorías y minorías de una sociedad, sino que además debe ser transparente, eficaz, profesional, accesible y rendir cuentas. En este trabajo se describe el estado que guarda el acceso a la información en materia legislativa y la transparencia de las actividades parlamentarias en el nivel subnacional. La pregunta que se intenta responder es ¿cuán transparentes son las legislaturas locales en México? Es decir, no se trata de verificar el grado de cumplimiento de las leyes en materia de transparencia que los propios órganos legislativos locales se han dado para sí, sino corroborar el tipo de información disponible para la sociedad, independientemente de que sea o no una obligación legal para ellos. En otras palabras, se busca identificar si en la representación parlamentaria a nivel local ha habido algún cambio hacia la publicidad de sus acciones y la accesibilidad a sus procesos internos. La ventaja de una observación a lo largo del tiempo es que permite no sólo conocer la propia evolución de una legislatura específica a través del tiempo, sino que se puede observar en perspectiva comparada con respecto a eventos contextuales que fueron comunes para los legislativos subnacionales.

III. UN MODELO DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA SUBNACIONAL EN MÉXICO¹

El estudio de la transparencia legislativa suele estar limitado al cumplimiento de las disposiciones legales en la materia. Los informes de cumplimiento de obligaciones suelen mostrar cómo se cumple con la ley, pero suelen ocultar cómo se abren o cierran las puertas de la actividad parlamentaria a los ciudadanos. La Unión Interparlamentaria, organización internacional que agrupa a la totalidad de Parlamentos democráticos del mundo, suscribió en 2010 la Declaración de Presidentes de Parlamentos, en la que se comprometen a “hacer nuestros parlamentos más representativos, transparentes, accesibles, efectivos y sujetos de rendición de cuentas, y permitir a los diversos componentes de la sociedad, la participación en los procesos políticos decisivos” (UIP, 2010). Con dicho compromiso se hace patente la idea de que para que la representación parlamentaria goce de legitimidad no basta con ser transparente, sino avanzar hacia la apertura de sus procesos políticos decisivos. Es decir, la transparencia es sólo uno más de los requisitos indispensables para el buen funcionamiento de la democracia representativa, donde legisladores y ciudadanos colaboran para construir mejores decisiones.

La propia Declaración firmada por los presidentes de los Parlamentos reconoció la necesidad no sólo de abrir las puertas a los ciudadanos sino de incorporar y promover estándares de integridad en la actividad parlamentaria, porque “formar parte de un Parlamento es primero y antes que nada, un servicio público, y debe fundarse en principios éticos y estándares públicos de integridad en la vida pública” (UIP, 2010). Es por ello que la noción de Parlamento abierto no sólo debe incluir la apertura de los procesos o la incorporación de plataformas tecnológicas, sino estándares de ética e integridad parlamentaria que eviten conflictos de interés, actos de corrupción o comportamientos deshonorosos para la institución.

Este tipo de compromisos internacionales deben tener efectos no sólo en la legislación nacional, sino que se busca impactar directamente en el

¹ Las evaluaciones fueron realizadas en tres momentos por asistentes de investigación bajo la coordinación de un supervisor, y pasaron por dos revisiones adicionales. La primera se realizó en mayo y junio de 2010; la segunda en mayo y junio de 2012; la tercera en mayo, junio y agosto de 2014; la cuarta en junio y julio de 2016. Agradezco a mis asistentes de investigación Jacob Villagómez, Anahí Gutiérrez Luna, Jorge Isaac Salgado y a los participantes del verano de la investigación científica de la Academia Mexicana de Ciencias y del Programa Institucional para el Fortalecimiento de la Investigación y el Posgrado del Pacífico, que permitió integrar a estudiantes de diversas entidades federativas a diversas etapas de esta investigación. Esta sección retoma los conceptos, variables y descripciones empleados desde el primer estudio publicado en 2010 (Puente, 2010).

comportamiento de los legisladores y en las prácticas parlamentarias. Sin embargo, para que los objetivos de estos compromisos se alcancen no basta con el cumplimiento de la ley, sino la modificación de los patrones de conducta. Por ello, la aproximación de este índice no mide el tipo de adecuaciones normativas sino la disponibilidad de información parlamentaria en distintos ámbitos, no solamente legislativo sino también administrativo, presupuestal e incluso sobre los mecanismos de interacción entre legisladores y ciudadanos.

Hasta 2009, cuando se creó este modelo de medición del acceso a la información, no existía un modelo estandarizado para evaluar la accesibilidad a la información parlamentaria más allá del cumplimiento de la ley. Posteriormente se creó la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, que desde 2011 presenta una medición en torno a cuatro variables: 1) normatividad; 2) labor legislativa; 3) presupuesto y gestión administrativa, y 4) participación ciudadana, así como el diagnóstico que desde 2014 presenta la Alianza para el Parlamento Abierto en México.²

La Unión Interparlamentaria (UIP) cuenta con algunos instrumentos de autoevaluación para que las legislaturas elaboren diagnósticos propios y, en su caso, adapten sus diseños institucionales para un mejor desempeño en diversas materias. Los instrumentos de la Unión Interparlamentaria publicados en 2000, 2006, 2007 y 2008 han sido una fuente crucial para diseñar la primera medición y adaptarla al caso de México. Sin ser una reproducción de los distintos modelos de la Unión Interparlamentaria, el índice adapta algunas variables para ser más integral y reconocer las especificidades del caso mexicano, principalmente a nivel local.

El Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria se construye como un instrumento para medir comparativamente la apertura y accesibilidad a las actividades de las legislaturas. Este Índice puede aplicarse a cualquier legislatura mexicana y, salvo una de las variables diseñadas a partir de la legislación general del país, resulta de aplicabilidad

² En 2014, doce organizaciones de la sociedad conformaron la Alianza para el Parlamento Abierto, que conjuntamente con el órgano garante de acceso a la información pública y las legislaturas locales han buscado impulsar una agenda de apertura de los procesos legislativos. En 2015 presentaron los resultados de un primer diagnóstico que cuantifica en torno a diez variables que ellos denominan “Principios” de Parlamento Abierto: 1) derecho a la información; 2) participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) información parlamentaria; 4) información presupuestal y administrativa; 5) información sobre legisladores y servidores públicos; 6) información histórica; 7) datos abiertos y no propietario; 8) accesibilidad y difusión; 9) conflictos de interés, y 10) legislan a favor del gobierno abierto. Disponible en: <http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico/>

universal. Los resultados de las mediciones también pueden ser útiles para las legislaturas para identificar áreas de opacidad que deben atenderse de forma prioritaria y, a su vez, para las organizaciones de la sociedad civil o los ciudadanos que tratan de incidir en la apertura de los procesos parlamentarios.

El Índice que aquí se presenta está constituido a partir de 106 indicadores integrados en 10 variables, que se describen a continuación. El número de indicadores varía en cada una de ellas y eso le otorga su ponderación respecto al total de la medición. El conjunto de variables ofrece una visión panorámica de distintas dimensiones en que las legislaturas se desempeñan y sobre las cuales debieran rendir cuentas y permitir acceso remoto de la sociedad a la información específica de estas actividades.

La primera variable se denomina “Información general” y se observa en 18 indicadores, que son los siguientes: disponibilidad de información sobre la integración; funciones que desempeña; estructura y organización interna; marco jurídico e información legislativa básica de la legislatura. También se verifica si la estadística oficial es pública; los comunicados de prensa; los nombres y currículum de los altos funcionarios administrativos, así como la información para visitas y acceso a los archivos históricos, bibliotecas o centros de información legislativos dependientes del Congreso local. Al considerarse información general suele mostrarse en prácticamente todas las legislaturas democráticas, que presentan a quienes integran la legislatura y cómo funciona la misma. Toda legislatura debe hacer del conocimiento público cuáles son las funciones que desempeña, sea porque tenga un mandato constitucional o legal, porque tiene facultades diferenciadas con su colegisladora cuando es bicamaral, o bien porque el nivel de conocimiento del trabajo parlamentario suele ser tan escaso que se confunde con las tareas de los gobiernos. La estructura y organización interna debe ser información disponible debido a que los ciudadanos interesados podrían conocer no sólo los procedimientos sino también a los responsables de administrarlos. De igual forma, cuando un ciudadano desea entrar en contacto mediante presencia física, debe no sólo existir un procedimiento para visitar el Congreso, sino hacerlo público, facilitarlo e incluso promoverlo. Lo mismo debe suceder con los mecanismos para ingresar o consultar los archivos y/o centros de información legislativa.

La variable 2 corresponde a la disponibilidad de información respecto al sistema electoral y de partidos, ya que toda legislatura debe informar a los ciudadanos el mecanismo mediante el cual fueron electos los representantes populares, con el detalle del resultado de la elección, y el reparto de asientos por cada partido político, con detalles básicos de su organización interna,

es decir, el nombre del grupo parlamentario, su coordinador y vicecoordinadores, así como un vínculo a los sitios web de los propios grupos parlamentarios. En muchas democracias, principalmente las parlamentarias, los líderes de los grupos parlamentarios son a su vez líderes del partido político nacional. Si bien en cada país existe alguna entidad encargada de hacer pública esta información, las legislaturas deben informar quiénes fueron electos, cómo fueron electos y los partidos políticos a que pertenecen. En esta variable se debe identificar el mecanismo de elección (y datos de la elección misma y la normatividad electoral) asociado al nombre de cada uno de los legisladores, además de la información sobre los grupos parlamentarios (su estructura interna, los nombres de sus líderes, datos de edad, género y profesión de los legisladores), así como los microsítios o enlaces a las páginas de los grupos. A pesar de que este tipo de información suele ser pública a través de otras dependencias, como los institutos electorales, o incluso sea una obligación en términos legales, las legislaturas no suelen incluir datos básicos de sus grupos, los cuales constituyen el mecanismo de organización parlamentaria más efectivo de las democracias contemporáneas.

La variable 3 evalúa la disponibilidad de información respecto al proceso de elaboración de leyes y al procedimiento concreto de aprobación de las mismas. El procedimiento legislativo es la etapa técnica-legal de un proceso más amplio que incluye las demandas de los ciudadanos y construcción de una agenda legislativa, conocido éste como “proceso legislativo”. Sin embargo, esta variable únicamente evalúa la información disponible respecto de los asuntos que se encuentran en trámite legislativo, es decir, que forman parte del procedimiento legislativo y de algunas otras funciones que desempeñan de forma ordinaria. Toda legislatura debe incluir en este apartado la agenda legislativa en discusión, los decretos aprobados, los dictámenes de las comisiones, las votaciones del Pleno, las versiones estenográficas de las comparecencias de funcionarios públicos, el presupuesto aprobado y su respectivo dictamen, las leyes de ingresos y la totalidad de asuntos aprobados por la legislatura. Asimismo, se evalúa si el portal cuenta con la tecnología para la transmisión de sesiones del Pleno y su respectivo archivo histórico en audio y video.

La variable 4, “Órganos de dirección”, se refiere a la accesibilidad de la información sobre los órganos de dirección. En la mayoría de las legislaturas, la titularidad del Poder Legislativo recae en la mesa directiva y en su presidente, aunque el poder parlamentario descansa en los coordinadores o en el órgano de gobierno, llámese gran comisión, junta de coordinación, comisión de gobierno, etcétera. Sin embargo, esta relevancia no siempre se refleja en la información disponible respecto de los integrantes de esos

órganos o sus funciones y responsabilidades. Así, resulta necesario que el ciudadano esté informado sobre quién es el titular de la representación jurídica del Congreso, sus participaciones en el Pleno, los nombres de quienes forman parte de los órganos de dirección, sus facultades y funciones, así como datos de contacto e información curricular. En algunos casos, la información se consiguió en apartados distintos a los de mesa directiva, pues el portal de la legislatura simplemente señala los nombres y se debe navegar en el sitio para obtener datos adicionales.

La variable 5, “Legisladores”, evalúa la accesibilidad a la información específica de quienes integran la legislatura. Se parte del supuesto de que la rendición de cuentas sólo es posible donde existen individuos claramente identificables que aparecen como responsables de las acciones de los órganos de poder público. Es decir, un ciudadano no puede exigir cuentas a los legisladores si no sabe quién es su representante, a qué partido pertenece, en qué comisiones participa, cuál ha sido el sentido de sus votos en los asuntos de la agenda legislativa, cuáles son los apoyos económicos que recibe y cuáles son sus datos de contacto y horarios de atención a la ciudadanía. Para este tipo de información acudimos a los portales de Internet de las legislaturas locales.

La variable 6 permite conocer el grado de accesibilidad a la información de las comisiones, como son el listado de integrantes, los microsítios de cada una de ellas, las actas de las sesiones y su registro de asistencias, nombre y currículum de sus secretarios técnicos o asesores, presupuesto o techo presupuestal, personal asignado a la misma, programa de trabajo, agenda de actividades y datos para comunicarse con los integrantes de la misma. En los resultados destaca que, a diferencia de la información general, donde prácticamente todas las legislaturas presentan la información básica, cuando se trata de las comisiones, las legislaturas locales tienden a subinformar sobre sus actividades.

Las disposiciones legales en materia de transparencia y acceso a la información pública que se detonaron con la aprobación en 2002 de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en particular, con la reforma al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impactaron directamente en el nuevo marco jurídico de las entidades federativas, que ajustaron sus leyes o crearon nuevas en la misma materia, donde se establecen las obligaciones de los órganos de poder público como los Congresos de los estados. Sólo la variable 7, “Transparencia administrativa”, es *ad hoc* para el caso mexicano, ya que corresponde a los asuntos que son, en su mayoría, obligatorios por disposición legal, como el directorio de servidores públicos; el perfil de los

puestos; la remuneración mensual de los servidores públicos; el reporte de gastos como viáticos, representación y alimentación; la relación de bienes a nombre del Congreso; los miembros del comité de transparencia; los contratos y auditorías; los dictámenes de la cuenta pública; el microsítio de la contraloría, así como los procedimientos para la realización de trámites de acceso a la información.

La variable 8 corresponde a tres indicadores que sugiere la Unión Interparlamentaria con el fin de verificar si las publicaciones oficiales de la legislatura se hacen públicas o son de distribución restringida. Así, se verifica si existe un listado de publicaciones sistematizado y actualizado, si las mismas pueden ser obtenidas por vía electrónica sin justificar razón jurídica, y si existe algún procedimiento para la obtención o, en su caso, compra de cierto material especializado que se produzca al interior de la legislatura. Este tipo de publicaciones suelen ser informes o reportes de comisiones especializadas o de los centros de investigación; en algunas ocasiones son incluso libros, cuadernos o folletos oficiales.

La variable 9 corresponde a la disponibilidad de información del órgano de fiscalización dependiente de la legislatura. No se evalúa el grado de independencia técnica o su nivel de institucionalización, que sería deseable, sino simplemente la accesibilidad a elementos básicos como su estructura interna; directorio; marco normativo; síntesis curricular del titular; las auditorías concluidas; los informes sobre la cuenta pública, y la remuneración mensual de los servidores públicos.

La variable 10 evalúa la existencia de mecanismos de retroalimentación e instrumentos avanzados, como vínculos a otros órganos de poder y otras legislaturas; foros de discusión; encuestas; información de contacto con legisladores; sección de preguntas más comunes y novedades, así como versiones ligeras y para personas con discapacidad visual.

A partir de las diez variables y la totalidad de 106 indicadores medidos en las 32 legislaturas locales de México, se cuenta con información suficiente para la elaboración de un Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Legislativa de un rango entre 0 y 1, donde 1 es el índice básico de accesibilidad, mientras que 0 representa el tipo ideal de la opacidad legislativa. Es decir, una legislatura con un valor de 1 no significa que sea un ejemplo de transparencia legislativa, sino que cuenta con la información mínima necesaria para que el ciudadano posea elementos para evaluar el desempeño de sus representantes. No se evalúa la calidad de la información ni los mecanismos de sanción disponibles, sino simplemente la accesibilidad mediante medios electrónicos.

Las mediciones fueron realizadas en 2010, 2012, 2014 y 2016, con tres revisiones en cada etapa; es decir, los 106 indicadores fueron corroborados en 32 entidades federativas por tres distintos analistas durante cuatro periodos distintos. Por tanto, hay al menos 13,568 observaciones que fueron revisadas en tres ocasiones cada una de ellas. Los controles implementados sirvieron para establecer criterios homogéneos de clasificación. Todas las observaciones fueron dicotómicas, ya que simplemente identificaron si la legislatura contaba o no con el atributo señalado.

CUADRO 1
 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESIBILIDAD
 A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN CONGRESOS LOCALES
 DE MÉXICO (2010-2016)

<i>Entidad</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>
Aguascalientes	0.56	0.55	0.41	0.41
Baja California	0.53	0.58	0.53	0.67
Baja California Sur	0.4	0.36	0.35	0.42
Campeche	0.51	0.55	0.47	0.61
Chiapas	0.31	0.55	0.58	0.54
Chihuahua	0.52	0.62	0.75	0.75
Coahuila	0.7	0.63	0.56	0.54
Colima	0.64	0.62	0.66	0.43
Distrito Federal	0.8	0.78	0.77	0.45
Durango	0.58	0.6	0.58	0.48
Estado de México	0.78	0.76	0.86	0.82
Guanajuato	0.78	0.73	0.74	0.78
Guerrero	0.48	0.56	0.51	0.46
Hidalgo	0.61	0.61	0.42	0.35
Jalisco	0.69	0.78	0.79	0.49
Michoacán	0.5	0.53	0.67	0.58
Morelos	0.53	0.57	0.59	0.50

<i>Entidad</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>
Nayarit	0.56	0.65	0.86	0.87
Nuevo León	0.65	0.71	0.85	0.62
Oaxaca	0.56	0.66	0.75	0.52
Puebla	0.63	0.66	0.88	0.69
Querétaro	0.4	0.43	0.72	0.53
Quintana Roo	0.47	0.31	0.78	0.56
San Luis Potosí	0.67	0.69	0.76	0.49
Sinaloa	0.61	0.61	0.66	0.60
Sonora	0.6	0.57	0.53	0.56
Tabasco	0.63	0.66	0.65	0.54
Tamaulipas	0.49	0.49	0.64	0.62
Tlaxcala	0.25	0.34	0.6	0.56
Veracruz	0.56	0.53	0.63	0.54
Yucatán	0.43	0.47	0.56	0.46
Zacatecas	0.6	0.62	0.62	0.46

A partir de los resultados que aparecen en el cuadro precedente, es de llamar la atención que la medición describe un comportamiento irregular en los Congresos locales al menos en su desempeño en materia de transparencia. La observación a lo largo de los años permite un análisis que deja fuera aspectos coyunturales o la súbita aparición de actores que minan o apoyan políticas de transparencia. Lo que resulta evidente de la información del Índice agregado es que, en general, las legislaturas tuvieron una evolución satisfactoria, pero ha llegado un momento de estancamiento y escaso avance en materia de accesibilidad a la información parlamentaria, incluso en aquellas entidades donde se tuvo un avance notable en los primeros años de la medición y que habían alcanzado algún grado de desarrollo político y estabilidad, como el entonces Distrito Federal, que pasó de tener niveles cercanos al .8 entre 2010 y 2014, a .45 en 2016. Esta drástica caída es una de las más notables porque aparentemente los diputados de la capital del país habían impulsado algunos avances en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal e incluso se adoptó una serie de reformas en beneficio de la accesibilidad a la información parlamentaria que se fue implementando gradualmente. ¿Qué sucedió en la Ciudad de México entre 2014 y 2016?

El acontecimiento más relevante fue una elección y, en consecuencia, el cambio de legislatura. También, un nuevo grupo político dentro del hasta entonces partido dominante ocupó los principales cargos de la Asamblea y se experimentó una composición mucho más diversa de lo que había tenido en años anteriores. El Congreso de Colima, por ejemplo, es un caso muy parecido al de la Ciudad de México, pues después de haber tenido un desempeño estable que oscilaba entre .62 y .66 en las tres primeras mediciones, la correspondiente a 2016 cae a .43 sin explicación clara, salvo su nueva composición plural. Por su parte, el Congreso del Estado de San Luis Potosí tuvo una tendencia a la mejora durante las tres primeras mediciones, pero los resultados de la elección estatal en 2015, que configuraron una legislatura fragmentada, sin mayorías, parece haber tenido un impacto muy negativo en materia de transparencia legislativa, pues se pasó de .76 en 2014 a .49 en 2016.

Otro caso relevante —por su estancamiento— ha resultado el Congreso del Estado de Guanajuato, que si bien tiene un desempeño aceptable (.78) en la primera medición, es el mismo valor que conserva en 2016. ¿Por qué las cosas no han cambiado en el Congreso de Guanajuato? Los legisladores parecen haber encontrado un punto de comodidad que no les exige continuar con un proceso de mejora, pues los resultados, en perspectiva comparada, son satisfactorios. Un caso muy similar al de Guanajuato es el del Congreso del Estado de México, donde se han tenido niveles aceptables, superiores al resto de las entidades federativas, pero que se ha estancado, pues a pesar de que hay acciones a favor de la transparencia y la garantía de acceso a la información, los mecanismos de interlocución siguen siendo deficientes y eso tiene un impacto negativo en la medición general.

Un grupo de legislaturas locales tiene un comportamiento estable pero poco satisfactorio. En este grupo se encuentran los Congresos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, que, en términos generales, siguen igual o muy parecido a lo que tenían hace ocho años cuando se aplicó por primera vez este modelo. Por su parte, Durango y Zacatecas fueron muy estables y han disminuido sus capacidades en materia de transparencia legislativa. En contraste se ubican los Congresos locales de Chiapas y Tlaxcala, cuyo desempeño es muy malo y se ubican en los más bajos niveles de acceso a la información, pero que en los años recientes han empezado a mejorar gradualmente. Algo similar le sucedió al Congreso de Tamaulipas, que ha ido mejorando muy gradualmente; si bien no empezó en los niveles más bajos, ha podido remontar su situación en años recientes (pasó de .49 en la primera medición de 2010 a .62 en la más reciente de 2016).

El Congreso de Jalisco ha sido una de las legislaturas más irregulares. Si bien ha tenido esfuerzos, a cada avance se le atraviesan dificultades administrativas o políticas que le impiden seguir en una política congruente y estable hacia la transparencia legislativa. Lo mismo sucedió con el Congreso del Estado de Puebla, que si bien conservó niveles modestos de desempeño en materia de transparencia, logró avanzar en los primeros años para retroceder y quedar casi en los mismos niveles de 2010. También, el Congreso del Estado de Quintana Roo ha tenido un errático desempeño, pues en los dos primeros años tuvo uno de los últimos lugares del país en materia de transparencia legislativa, pero esto mejoró en 2014 cuando se duplicó el valor del índice y, sin embargo, sólo dos años después ya se había retrocedido notablemente. Esta ausencia de patrones de comportamiento ha impedido identificar los aspectos en donde se podría profundizar para sugerir la adopción de medidas específicas a efecto de mejorar su desempeño.

Coahuila e Hidalgo son los mejores ejemplos de una legislatura que tiene una tendencia negativa clara, constante y duradera. Hidalgo es la entidad en donde su Congreso ha tenido los peores niveles de desempeño en materia de transparencia. Ha sido uno de los casos más graves, pues pasó de .61 en 2010 y 2012, a .42 en 2014 y .35 en 2016, lo que lo coloca como el Congreso más opaco del país a la fecha del levantamiento de la medición.

Como se observa en el cuadro, el Congreso de Nuevo León tuvo una etapa de crecimiento, de mejora constante y después fue para atrás. En tres mediciones tuvo una curva ascendente que alcanzó el .85 (de los más altos a nivel nacional y que puede atribuírsele a la legislatura en turno) y en 2016 se cae a .62, lo que le hace perder esa tendencia e incluso revertir algunos de los buenos resultados que ya venía dando. El cambio de legislatura se había dado en 2015, por tanto existía la posibilidad de que el costo de cambio de legislatura hubiera sido compensado con nuevas políticas de transparencia, pero no fue el caso. En ese mismo sentido, pero con peor desempeño y con una tendencia parecida, se coloca el Congreso del Estado de Oaxaca, que durante seis años fue avanzando discretamente pero de forma constante para pasar a .52 en 2016 cuando se renovó el Congreso local, y que la medición se llevó a cabo justamente durante la transición de una legislatura a otra.

Querétaro también es una de esas entidades en donde su Congreso tardó, y casi al final de la legislatura pudo implementar algunas medidas a favor de la transparencia; sin embargo, el cambio de legislatura provocó un ligero retroceso y estancamiento.

Dos casos muestran mejorías graduales, tendencias claras hacia un buen desempeño y curvas ascendentes en el reporte sobre accesibilidad a la infor-

mación legislativa: Chihuahua y Nayarit. En ambos casos se trata de legislaturas en donde su desempeño en materia de transparencia ha sido favorable, y a pesar de que sus portales no son particularmente atractivos o amigables, la disponibilidad de información es amplia y la evaluación es satisfactoria.

IV. CONCLUSIONES

Éste es un primer reporte de un trabajo de mucho más largo aliento que busca comprender cuáles son los factores por los cuales una legislatura fracasa en sus políticas de apertura informativa y acceso a la información parlamentaria. Este mapa de desempeño es sólo un punto de partida para realizar un análisis de mayor profundidad en algunas de las variables, como los mecanismos de retroalimentación disponibles desde los portales de Internet de los Congresos. También permite avanzar en la contrastación de la hipótesis que supone que la creciente competencia partidista y la pluralidad en la integración de los poderes legislativos locales acarrearía un mejor desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas. Esto, sin embargo, se adelanta como una hipótesis débil debido a la ausencia de evidencia empírica que la sostenga. Es decir, que haya más partidos, más competencia y más pluralidad no genera más transparencia legislativa. Incluso, hay casos ejemplares en donde durante las legislaturas con un partido mayoritario dominante hubo un mejor desempeño en la materia.

Otra hipótesis de trabajo es la variable de gobierno dividido, pues el sentido común haría suponer que cuando una legislatura se presenta como un contrapeso al gobierno estatal, buscará también ganar legitimidad frente al público y rendir cuentas de manera más efectiva. Sin embargo, igualmente la hipótesis no se sostiene. Existen otras variables que podrían contribuir a construir hipótesis más robustas, que tomen en cuenta factores externos como la cultura política, el nivel de desarrollo político de las entidades, los grados de libertad de prensa local, los niveles de participación o movilización ciudadana, o incluso la participación de organizaciones sociales locales en el debate público.

Como lo ha señalado Issa Luna Pla en su colaboración en este mismo libro, los modelos que buscan verificar exclusivamente el cumplimiento de la ley o incluso la simple disposición de información pública deben ser revisados críticamente y adaptados a nuevas formas de evaluar el desempeño que incorpore dimensiones más allá de la normatividad, que incluyan valoraciones cualitativas sobre prácticas parlamentarias que contribuyen a mantener en la opacidad algunas actividades de los legisladores. En las futuras

mediciones se agregarán módulos y se conservará el modelo original para que, por un lado, se permita la comparabilidad a lo largo del tiempo y, por otro, se vaya adecuando a las nuevas disposiciones legales y las tendencias recientes en materia de Parlamento abierto.

V. REFERENCIAS

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2013, *Perfil de México a través de indicadores clave*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- CASAR, María Amparo *et al.*, 2010, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.* (coords.), *La estructura de rendición de cuentas en México*, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, 2009, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública, “Cuadernos sobre Rendición de Cuentas”, núm. 1.
- PHILP, Mark, 2009, “Delimiting Democratic Accountability”, *Political Studies*, vol. 57, núm. 1, marzo.
- PUENTE, Khemvirg, 2009, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, “Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México”, núm. 10.
- PUENTE, Khemvirg, 2011, “La transparencia legislativa local en México”, en MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2000, *Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Websites*, Amman, 6 de mayo, disponible en: www.ipu.org/cntr-e/web.pdf
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2006, *El Parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*, escrito y revisado por David Beetham, trad. de Amalia Thaler-de Klem, Ginebra, Unión Interparlamentaria.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2007, *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 Parlamentos nacionales*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2008, *Evaluar un Parlamento. Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2010, *Declaration Adopted by the Third World Conference of Speakers of Parliaments*, Ginebra, 19-21 de junio, disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/speakers10/declaration.pdf>.

VI. ANEXOS

ANEXO 1 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS LOCALES EN MÉXICO (2010)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	16	6	7	4	5	3	6	1	5	6	59	.56
Baja California	14	4	7	3	6	3	11	1	4	3	56	.53
Baja California Sur	12	5	1	2	6	2	5	0	4	5	42	.40
Campeche	11	3	9	3	7	6	7	0	5	3	54	.51
Chiapas	11	3	1	2	3	1	4	0	4	4	33	.31
Chihuahua	12	3	7	6	7	2	6	0	3	9	55	.52
Coahuila	16	5	8	5	6	11	7	3	6	7	74	.70
Colima	13	3	11	6	7	7	10	1	5	5	68	.64
Distrito Federal	16	4	11	6	7	8	12	3	6	12	85	.80
Durango	14	5	6	4	8	3	9	3	6	4	62	.58
Estado de México	14	6	10	7	9	6	13	3	6	9	83	.78
Guanajuato	14	6	10	7	9	6	13	3	6	9	83	.78
Guerrero	12	4	4	3	7	4	7	0	5	5	51	.48
Hidalgo	16	5	9	2	6	8	8	0	5	6	65	.61
Jalisco	16	3	10	5	6	7	10	3	5	8	73	.69
Michoacán	16	3	6	6	7	3	5	1	3	3	53	.50
Morelos	15	3	5	5	6	3	10	1	4	4	56	.53
Nayarit	16	3	9	4	5	3	10	3	1	5	59	.56
Nuevo León	15	3	7	5	7	11	11	1	4	5	69	.65
Oaxaca	13	3	5	3	7	7	11	1	6	3	59	.56

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Puebla	16	4	6	5	6	8	11	1	4	6	67	.63
Querétaro	9	3	9	3	3	0	9	0	5	1	42	.40
Quintana Roo	13	3	8	3	5	3	7	3	2	3	50	.47
San Luis Potosí	15	4	11	7	7	8	10	0	4	5	71	.67
Sinaloa	16	4	9	6	6	3	9	3	5	4	65	.61
Sonora	16	4	8	3	6	4	11	3	5	4	64	.60
Tabasco	12	4	9	5	8	6	11	3	5	4	67	.63
Tamaulipas	13	3	9	4	7	3	4	1	3	5	52	.49
Tlaxcala	9	1	3	2	2	3	2	0	3	2	27	.25
Veracruz	14	2	7	4	8	5	8	1	6	4	59	.56
Yucatán	7	4	2	3	5	7	9	1	4	4	46	.43
Zacatecas	12	4	7	5	7	6	11	0	5	7	64	.60

ANEXO 2
 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD
 Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS
 LOCALES EN MÉXICO (2012)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	11	4	7	6	5	6	7	3	5	4	58	0.55
Baja California	12	5	9	5	3	5	10	2	6	5	62	0.58
Baja California Sur	10	2	1	3	5	2	7	0	4	4	38	0.36
Campeche	14	4	8	5	7	2	11	0	5	2	58	0.55
Chiapas	13	4	7	4	6	4	10	0	4	6	58	0.55
Chihuahua	16	3	6	7	8	4	13	2	0	7	66	0.62
Coahuila	16	3	9	5	6	9	9	0	6	4	67	0.63
Colima	13	4	11	6	7	6	9	0	5	5	66	0.62
Distrito Federal	16	4	11	6	8	8	13	3	6	8	83	0.78
Durango	16	5	7	5	6	5	9	0	6	5	64	0.6
Estado de México	13	3	11	7	9	7	13	3	6	9	81	0.76

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Guanajuato	14	4	10	6	9	5	13	3	5	8	77	0.73
Guerrero	12	3	7	4	5	6	8	3	5	6	59	0.56
Hidalgo	15	5	7	4	6	7	9	0	5	7	65	0.61
Jalisco	14	5	10	7	7	11	13	1	6	9	83	0.78
Michoacán	15	3	4	7	3	6	10	0	4	4	56	0.53
Morelos	15	3	6	5	6	4	10	3	4	4	60	0.57
Nayarit	15	4	9	5	7	8	10	1	5	5	69	0.65
Nuevo León	16	6	11	7	8	8	9	0	2	8	75	0.71
Oaxaca	16	5	9	5	7	6	9	3	6	4	70	0.66
Puebla	13	5	9	4	7	6	13	2	5	6	70	0.66
Querétaro	10	3	5	3	4	3	10	0	5	3	46	0.43
Quintana Roo	12	2	3	1	2	3	6	0	0	4	33	0.31
San Luis Potosí	16	4	10	6	9	9	10	0	5	4	73	0.69
Sinaloa	16	2	7	5	6	10	6	1	6	6	65	0.61
Sonora	15	4	4	3	6	2	12	3	5	6	60	0.57
Tabasco	13	4	9	5	8	6	11	1	6	7	70	0.66
Tamaulipas	14	2	6	6	8	5	3	3	1	4	52	0.49
Tlaxcala	12	4	4	3	2	2	2	2	2	3	36	0.34
Veracruz	14	3	6	4	7	5	8	1	2	6	56	0.53
Yucatán	12	3	6	3	4	5	8	1	4	4	50	0.47
Zacatecas	13	4	7	5	6	6	11	0	6	8	66	0.62

ANEXO 3
 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD
 Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS
 LOCALES EN MÉXICO (2014)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	10	4	4	4	6	1	6	1	4	3	43	0.41

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Baja California	14	3	9	4	5	6	7	0	2	6	56	0.53
Baja California Sur	8	2	2	5	5	1	5	0	4	5	37	0.35
Campeche	12	3	8	2	4	2	11	0	5	3	50	0.47
Chiapas	15	4	10	5	6	3	7	0	5	6	61	0.58
Chihuahua	17	4	7	7	8	8	12	2	5	9	79	0.75
Coahuila	12	4	10	5	5	4	8	0	5	6	59	0.56
Colima	12	4	12	6	7	7	8	0	6	8	70	0.66
Distrito Federal	15	5	13	6	8	11	12	3	5	4	82	0.77
Durango	15	3	10	5	6	5	7	0	6	5	62	0.58
Estado de México	17	4	12	8	10	11	11	3	6	9	91	0.86
Guanajuato	16	4	12	6	9	6	9	3	5	8	78	0.74
Guerrero	11	4	6	5	7	3	4	2	5	7	54	0.51
Hidalgo	13	3	4	2	5	2	6	0	4	5	44	0.42
Jalisco	13	5	11	7	10	11	11	3	5	8	84	0.79
Michoacán	14	5	7	7	7	9	11	1	5	5	71	0.67
Morelos	13	5	5	7	7	7	11	1	3	4	63	0.59
Nayarit	16	5	13	8	9	11	12	2	6	9	91	0.86
Nuevo León	17	6	13	7	10	9	9	3	6	10	90	0.85
Oaxaca	17	5	10	6	9	8	11	1	6	6	79	0.75
Puebla	18	6	13	8	10	9	13	2	6	8	93	0.88
Querétaro	17	2	10	6	8	10	11	1	6	5	76	0.72
Quintana Roo	16	4	13	7	10	6	12	2	6	7	83	0.78
San Luis Potosí	16	3	12	6	9	11	12	2	6	4	81	0.76
Sinaloa	15	5	10	5	7	8	7	1	5	7	70	0.66
Sonora	11	2	5	4	8	2	11	3	5	5	56	0.53
Tabasco	14	4	9	6	8	7	9	0	5	7	69	0.65
Tamaulipas	14	5	11	6	9	5	5	3	5	5	68	0.64
Tlaxcala	15	4	8	8	5	7	6	2	4	5	64	0.60
Veracruz	16	2	11	5	8	4	8	1	5	7	67	0.63

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Yucatán	15	1	8	5	5	5	9	0	5	6	59	0.56
Zacatecas	14	3	8	5	8	9	9	1	5	4	66	0.62

ANEXO 4
 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD
 Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS
 LOCALES EN MÉXICO (2016)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	11	8	5	3	6	1	5	0	2	2	43	0.41
Baja California	14	4	9	4	7	8	11	1	5	8	71	0.67
Baja California Sur	10	4	2	4	7	1	4	0	5	8	45	0.42
Campeche	14	4	9	5	6	4	11	1	5	6	65	0.61
Chiapas	14	4	10	5	6	2	7	0	6	3	57	0.54
Chihuahua	16	4	9	6	8	9	12	2	5	9	80	0.75
Coahuila	13	4	8	5	8	1	8	0	5	5	57	0.54
Colima	13	3	5	4	5	5	5	0	0	6	46	0.43
Distrito Federal	13	2	6	1	5	4	10	1	3	3	48	0.45
Durango	12	2	8	6	6	3	7	0	2	5	51	0.48
Estado de México	17	4	13	8	9	9	12	2	6	7	87	0.82
Guanajuato	15	5	12	7	10	10	10	2	5	7	83	0.78
Guerrero	11	4	5	3	7	4	5	2	4	4	49	0.46
Hidalgo	7	2	5	4	5	2	4	0	3	5	37	0.35
Jalisco	12	3	6	5	7	2	10	0	3	4	52	0.49
Michoacán	13	3	6	6	6	9	9	1	6	2	61	0.58
Morelos	12	4	7	3	4	4	8	0	5	6	53	0.50
Nayarit	16	5	12	8	9	11	13	3	6	9	92	0.87
Nuevo León	16	6	10	3	8	5	8	0	4	6	66	0.62
Oaxaca	13	6	6	5	6	8	5	0	3	3	55	0.52
Puebla	19	4	10	4	9	9	8	1	4	5	73	0.69

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Querétaro	12	4	7	3	7	4	8	0	5	6	56	0.53
Quintana Roo	9	5	6	5	8	4	12	0	5	5	59	0.56
San Luis Potosí	13	3	9	4	5	5	5	0	5	3	52	0.49
Sinaloa	15	5	9	5	7	3	9	0	5	6	64	0.60
Sonora	11	4	6	4	7	4	11	0	4	8	59	0.56
Tabasco	15	4	8	4	7	5	6	0	3	5	57	0.54
Tamaulipas	16	4	9	5	9	6	5	0	6	6	66	0.62
Tlaxcala	12	4	10	4	6	3	10	0	5	5	59	0.56
Veracruz	12	4	9	5	6	3	6	1	5	6	57	0.54
Yucatán	14	3	4	4	5	2	7	0	6	4	49	0.46
Zacatecas	11	3	7	4	7	3	7	1	3	3	49	0.46

ANEXO 5
 INDICADORES EVALUADOS EN SITIOS WEB
 DE LEGISLATURAS LOCALES

Variable 1. Información general

<i>Indicador</i>
1.1. Integración de la legislatura
1.2. Integración de comisiones
1.3. Gaceta parlamentaria
1.4. Diario de debates
1.5. Ley orgánica y reglamento interno
1.6. Orden del día de sesiones
1.7. Constitución de la República
1.8. Funciones y/o facultades del Congreso
1.9. Etapas del procedimiento legislativo
1.10. Estadísticas de la actual legislatura (número y porcentajes de iniciativas presentadas, aprobadas, pendientes, etcétera)

<i>Indicador</i>
1.11. Breve historia de la Cámara de Diputados
1.12. Comunicados y boletines de prensa
1.13. Guía del edificio del Congreso (fotos del Pleno y salones).
1.14. Diagrama o gráfica de cómo están sentados (repartición de curules) en el Pleno
1.15. Nombre y currículum del secretario general, oficial mayor o secretario de servicios parlamentarios
1.16. Diagrama de la estructura administrativa de la legislatura (direcciones y departamentos)
1.17. Información para visitantes (horarios, requisitos, visitas guiadas, etcétera)
1.18. Información para el acceso a los archivos históricos y biblioteca de la legislatura
1.19. Vínculo a las leyes vigentes

Variable 2. Sistema electoral y de partidos

<i>Indicador</i>
2.1. Explicación sobre el mecanismo de elección de los diputados (sistema electoral, número de distritos, requisitos para ser electo diputado, etcétera)
2.2. Resultados de la elección previa por distrito y por partido
2.3. Integración y estructura de los grupos parlamentarios (nombre del coordinador y de los vicecoordinadores, donde haya)
2.4. Edad, género y profesión de todos los legisladores
2.5. Texto de la ley o código electoral
2.6. Páginas o micrositios de los grupos parlamentarios

Variable 3. Procedimiento legislativo

<i>Indicador</i>
3.1. Esquema gráfico que explique las etapas del procedimiento legislativo
3.2. Agenda legislativa o temas en discusión por la legislatura en el actual o más reciente periodo de sesiones

<i>Indicador</i>
3.3. Base de datos con buscador de los decretos aprobados por la actual legislatura
3.4. Estatus de las iniciativas presentadas en la actual legislatura (aprobada, publicada, pendiente en comisiones, etcétera), con especificación de tema, título, iniciador de origen, fecha de presentación, etcétera
3.5. Base de datos de los dictámenes de las comisiones
3.6. Base de datos de las votaciones del Pleno (sentido del voto de cada diputado en cada decreto)
3.7. Versiones estenográficas de las comparecencias de funcionarios
3.8. Decretos, reformas y leyes aprobadas en al menos dos legislaturas previas
3.9. Apartado especial con información detallada del presupuesto y leyes de ingresos
3.10. Versiones estenográficas de los debates del Pleno de la actual legislatura
3.11. Acceso a comunicaciones del Ejecutivo dirigidas al Legislativo y viceversa, o a las preguntas parlamentarias
3.12. Glosario de términos parlamentarios
3.13. Tecnología para la transmisión de las sesiones del Pleno en vivo (audio y video) por Internet
3.14. Archivo histórico en audio y video de sesiones de la actual legislatura

Variable 4. Órganos de dirección

<i>Indicador</i>
4.1. Biografía o reseña curricular del presidente de la Cámara
4.2. Descripción de poderes y facultades de la mesa directiva del Congreso
4.3. Nombres y datos de los vicepresidentes y secretarios de la mesa directiva
4.4. Integración del órgano de dirección del Congreso (junta de coordinación política, gran comisión o comisión de gobierno, etcétera)
4.5. Agenda de reuniones y actividades del órgano de gobierno (mesa directiva y/o junta de coordinación)
4.6. Discursos y participaciones relevantes del presidente del Congreso
4.7. Listado de anteriores presidentes del Congreso
4.8. Página de comentarios o correo electrónico para comunicarse con el presidente del Congreso

Variable 5. Legisladores

<i>Indicador</i>
5.1. Listado de todos los miembros de la legislatura, que señale su distrito o circunscripción, partido político y comisiones a las que pertenece
5.2. Páginas personales o microsítios de cada diputado
5.3. Listado de miembros agrupados por partido político
5.4. Listado de miembros por tipo de elección (mayoría o representación)
5.5. Teléfono, correo electrónico y domicilio de oficina de cada diputado
5.6. Lista de integrantes de legislaturas anteriores
5.7. Biografía o resumen curricular con fotografía de todos los diputados
5.8. Vínculo (<i>link</i>) a las participaciones de cada diputado en el Pleno desde el microsítio del diputado
5.9. Sentido del voto individual de cada diputado en las votaciones de decretos del Pleno
5.10. Salario y otros apoyos económicos que reciben los legisladores

Variable 6. Órganos legislativos internos

<i>Indicador</i>
6.1. Microsítios de la totalidad de comisiones
6.2. Listado de miembros de la comisión
6.3. Actas de sesiones de comisión
6.4. Registro de asistencias a sesiones de comisión
6.5. Listado de servidores públicos y empleados asignados a las comisiones
6.6. Nombre y currículum del secretario técnico
6.7. Presupuesto (o techo presupuestal) de la comisión
6.8. Informes de la comisión presentados al Pleno o a los órganos de gobierno
6.9. Programa de trabajo de la comisión
6.10. Página de comentarios o correo electrónico para comunicarse con el presidente de la comisión
6.11. Agenda de actividades de las comisiones

Variable 7. Transparencia administrativa (en la página de transparencia)

<i>Indicador</i>
7.1. Directorio de servidores públicos
7.2. Perfil de puestos
7.3. Remuneración mensual de servidores públicos
7.4. Gastos: viáticos, representación y alimentación
7.5. Relación de bienes a nombre del Congreso
7.6. Domicilio e integración del comité de transparencia
7.7. Dictámenes de la cuenta pública
7.8. Convenios y contratos
7.9. Resultados de auditorías internas
7.10. Micrositio de la contraloría interna
7.11. Información de proveedor, contratista, montos y plazos de entrega
7.12. Domicilio, teléfonos, horario y correo electrónico de la oficina de acceso a la información
7.13. Informes de transparencia

Variable 8. Publicaciones

<i>Indicador</i>
8.1. Listado de publicaciones del Congreso
8.2. Información sobre cómo pueden obtenerse electrónicamente las publicaciones (versión <i>pdf</i>)
8.3. Servicio de compra o solicitud de publicaciones del Congreso

Variable 9. Micrositio del órgano de fiscalización (contaduría mayor de hacienda, órgano de fiscalización, etcétera)

<i>Indicador</i>
9.1. Estructura orgánica y directorio
9.2. Síntesis curricular del auditor o contador mayor

<i>Indicador</i>
9.3. Marco normativo
9.4. Auditorías concluidas
9.5. Remuneración mensual de servidores públicos
9.6. Dictámenes de la cuenta pública

Variable 10. Retroalimentación, diseño e instrumentos avanzados

<i>Indicador</i>
10.1. Vínculos (<i>links</i>) a los poderes Ejecutivo y Judicial
10.2. Vínculos a otras legislaturas estatales
10.3. Herramienta de comentarios al <i>webmaster</i> sobre el sitio
10.4. Suscripción a algún boletín informativo
10.5. Foros de discusión abiertos
10.6. Encuestas de opinión
10.7. Información de contacto con diputados accesible
10.8. Opciones en otros idiomas (lenguas nativas o en inglés)
10.9. Sección de novedades
10.10. Sección de <i>FAQ</i> o preguntas más comunes
10.11. <i>Keyword index</i> o índice por palabras clave
10.12. Anuncio o página de vacantes para empleos en el Poder Legislativo
10.13. Mapa del sitio
10.14. Opción de <i>text only version</i>
10.15. No se requiere de ningún software
10.16. Opciones para discapacitados visuales

RACIONALIDAD JURÍDICA Y REELECCIÓN
LEGISLATIVA: A PROPÓSITO DE LAS REFORMAS
TANTO A LA CONSTITUCIÓN GENERAL
DE LA REPÚBLICA COMO A LAS DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS EN MÉXICO*

Imer B. FLORES**

Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made.

John GODFREY SAXE

Je weniger die Leute darüber wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie nachts.

Otto VON BISMARCK

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Racionalidad jurídica vis-à-vis legislativa.* III. *Exposición y crítica de la reforma a la Constitución general de la República en materia de reelección legislativa.* IV. *Exposición y crítica de las reformas a las Constituciones locales en materia de reelección legislativa.* V. *Conclusión.* VI. *Referencias.* VII. *Anexo.*

I. INTRODUCCIÓN

Recordar que a partir del pensamiento de John Locke y de Charles Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, así como de Jean-Jacques

* Versión revisada de la ponencia preparada para el coloquio del proyecto PAPIIT “Democracia, Rendición de Cuentas y Transparencia Legislativa” y de las palabras en la inauguración del seminario internacional “Democracia y transparencia legislativa”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 24 de septiembre de 2014 y 30 de octubre de 2015, respectivamente.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Rousseau e Immanuel Kant, en el marco de la división de poderes o separación de funciones, le corresponde y le debe corresponder a los poderes legislativos la función de crear las leyes, y para tal efecto discutir y, en su caso, aprobar las mismas. Al respecto, cabe acentuar que los destinatarios de las normas jurídicas participan y deben participar en su creación de manera directa, por sí mismos, o de modo indirecto, por medio de sus representantes. Lo anterior sugiere que las leyes son el producto legislativo por antonomasia y que como tales son el resultado de un proceso legislativo. Así, las asambleas legislativas son y deben ser el lugar propicio para una deliberación pública de cara a la nación y conforme al interés o voluntad general.

No obstante, parece que en la realidad el proceso legislativo se da pero de espaldas a la sociedad, al grado de que en el imaginario colectivo el legislador no actúa de forma racional ni mucho menos transparente con razonamientos que puede poner sobre la mesa a la luz de todos, sino en lo oscuro, tras bambalinas y por debajo de la misma. Lo anterior ha sido popularizado y hasta vulgarizado con las expresiones: “al que le gustan las leyes y las salchichas... es mejor que no vea cómo se hacen” y “con las leyes pasa lo mismo que con las salchichas... es mejor no ver cómo se hacen”.¹

De esta forma, con la idea de transparentar el proceso legislativo e identificar las razones ofrecidas por los legisladores, tanto federales como locales, vamos a revisar un caso emblemático, el cual implica las reformas tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a las Constituciones de las entidades federativas: la reintroducción de la reelección legislativa tanto federal como local. De esta forma, comenzamos con una exploración sobre la relación entre la racionalidad jurídica y la racionalidad legislativa; continuamos —a la Jeremy Bentham (Bentham, 1996, 1988)—²

¹ Aun cuando estas expresiones y otras análogas son atribuidas comúnmente a Otto von Bismarck desde la década de 1930, resulta que la frase “las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto en la medida en que sabemos cómo están hechas” es de John Godfrey Saxe, citada en *University Chronicle. University of Michigan* (27 de marzo de 1869), disponible en: <https://books.google.de/books?id=cEHiAAAAMAAJ&pg=PA164> (página consultada: 16 de enero de 2016); *The Daily Cleveland Herald* (29 de marzo de 1869), y *McKean Miner* (22 de abril de 1869). Véase Fred R. Shapiro, *The New York Times*, 21 de julio de 2008, disponible en: http://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27wwwl-guestsfire-t.html?_r=0 (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

² “A book of jurisprudence can have but one or the other of two objects: 1. to ascertain what the law is; 2. to ascertain what it ought to be. In the former case it may be styled a book of *expository* jurisprudence; in the latter, a book of *ensorial* jurisprudence” (el énfasis es del original). Véase, también, Bentham (1988: 7): “There are two characters, one or other of which every man who finds any thing to say on the subject of Law, may be said to take upon him; --that of the *Expositor*, and that of the *Censor*. To the province of the *Expositor* it belongs to explain to us what, as he supposes, the Law is: to that of the *Censor*, to observe to us what

con la exposición y crítica de las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las de las entidades federativas en materia de reelección legislativa y, finalmente, concluimos con la reflexión de rigor.

II. RACIONALIDAD JURÍDICA *VIS-À-VIS* LEGISLATIVA

Como ya hemos advertido, somos de la opinión que la racionalidad jurídica del legislador, del juzgador, así como de cualquier otro operador (jurídico), incluido el mismo ciudadano, es la misma (Flores, 2005). Cabe aclarar que es la “misma” pero utilizada por agentes diferenciados, quienes realizan funciones diferentes, con alcances y limitantes distintas, y desde perspectivas diversas: unas más político-jurídicas para dar nuevas normas (*ius dare*), y otras más técnico-jurídicas para interpretar dichas normas (*ius dicere*) (Bacon, 1974).

Lo curioso es que la tendencia al pensar en la “racionalidad jurídica” es a equipararla con y hasta reducirla a la racionalidad del juzgador, la cual nos permitimos recharacterizar como “racionalidad adjudicativa” (concreta y particular), en contraposición a la del legislador, la cual podemos reconcebir como “racionalidad legislativa” (abstracta y general) (Flores, 1995; Arriola y Rojas, 2010).

Cierto es que a partir de la teoría de la elección pública (*i.e. Public Choice Theory*), de James M. Buchanan y Gordon Tullock, es posible demostrar que todos los agentes son racionales, incluidos los legisladores, puesto que toman y pueden tomar decisiones racionales, tanto públicas como privadas, e identificar los factores que las influyen (Buchanan y Tullock, 1993). Lo anterior es precisamente la cuestión que nos ocupa y preocupa en esta ocasión, esto es, cuáles son las razones que están atrás o adelante de las decisiones que toman los agentes racionales, en general, y los legisladores, en particular.

El problema es, como advirtió Carlos Santiago Nino, que por lo general los autores o tratadistas se contentan con asumir el modelo dogmático del “legislador racional” sin comprobar ni mucho menos controvertir su carácter racional (Nino, 1984; Ezquiaga, 1994). Paradójicamente, “la rama menos peligrosa del gobierno”, como caracterizó Alexander Hamilton al “Poder Judicial” en *El Federalista*, núm. 78, es la más y presumiblemente la mejor estudiada, mientras que la más peligrosa es la menos y previsiblemente-

he thinks it *ought to be*. The former, therefore, is principally occupied in stating, or in enquiring after *facts*: the latter, in discussing *reasons*” (el énfasis es del original).

te la peor examinada, por lo menos desde la perspectiva jurídica (Hamilton, 1943; Bickel, 1962; Fromkin, 1988):

Quien considere con atención los distintos departamentos del poder, percibirá que en un gobierno en que se encuentran separados, el Judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes. El Ejecutivo no sólo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad. El Legislativo no sólo dispone de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y los deberes de todos los ciudadanos. El judicial, en cambio, no influye ni sobre las armas ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee FUERZA ni VOLUNTAD, sino únicamente discernimiento, y que ha de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo hasta para que tengan eficacia sus fallos.

Sin embargo, dentro de las gratas excepciones de quienes cuestionan la naturaleza racional del legislador están: Lon L. Fuller (Fuller, 1969) y Norberto Bobbio (Bobbio, 1971), entre otros (García, 1953; Flores, 2007). Con el fin de integrar una propuesta, nos permitimos recordar sus aportaciones, así como las contribuciones de Manuel Atienza (Atienza, 1989).

Por una parte, Fuller aboga por la existencia de una “moralidad interna del derecho”, la cual comprende los “elementos implícitos (o normas implícitas) en la creación del derecho”. Dicha “moralidad interna del derecho” corresponde a los límites de las leyes y está resumida en ocho principios que se deben observar si no se quiere fracasar a la hora de legislar:

- 1) *Generalidad*: las leyes deben contemplar supuestos generales y abstractos, no casos particulares y concretos, así como promover el interés o voluntad general.
- 2) *Publicidad*: las leyes deben ser publicadas y hasta publicitadas para que el contenido de las mismas sea del conocimiento de todos sus destinatarios.
- 3) *No retroactividad*: las leyes no deben ser creadas *ex post facto*, y sólo como excepción pueden tener efectos retroactivos o ultra-activos.
- 4) *Claridad*: las leyes deben ser claras y precisas para poder ser aplicadas, obedecidas y observadas.
- 5) *No contrariedad*: las leyes deben ser coherentes y sin contradicciones o inconsistencias lógicas.
- 6) *Posibilidad*: las leyes no deben ordenar algo imposible ni tener un efecto (meramente) simbólico.

- 7) *Constancia*: las leyes no deben ser cambiadas frecuentemente y mantenerse estables para poder ser aplicadas de manera constante.
- 8) *Congruencia*: las leyes deben ser congruentes para poder alcanzar el propósito para el cual fueron creadas.

Por otra parte, Bobbio publicó, en las memorias del congreso mundial del *International Vereinigung für Rechts -und Sozialphilosophie (IVR)* sobre “Razonamiento Jurídico”, celebrado en Bruselas en 1971, un artículo en francés sobre la imagen del *bon législateur*. En ese artículo distingue entre atributos esenciales y no esenciales de un (buen) legislador. De un lado, los atributos esenciales son aquellas exigencias necesarias que el legislador debe obedecer (como imperativos), y los atributos no esenciales son aquellos requerimientos contingentes que el legislador puede observar (como directivas). De tal forma, los atributos esenciales son:

- 1) *Justicia*: el legislador debe tratar igual a los casos iguales y desigual a los desiguales.
- 2) *Coherencia*: el legislador no debe caer en contradicciones o inconsistencias lógicas, tales como permitir y prohibir la misma conducta.
- 3) *Racionalidad*: el legislador debe identificar el medio adecuado para alcanzar el fin perseguido (en el sentido instrumental de la *zweckrationalität* —a la Max Weber—).
- 4) *No redundancia*: el legislador no debe redundar, reiterar o repetir innecesariamente.³

En cambio, los atributos no esenciales son:

- 1) *Rigurosidad*: el legislador puede contemplar de forma cuidadosa y hasta escrupulosa la totalidad de supuestos generales y abstractos.
- 2) *Sistematicidad*: el legislador puede estructurar el ordenamiento de manera acuciosa como un todo completo y perfecto.
- 3) *Exhaustividad*: el legislador puede determinar de modo minucioso el universo de supuestos.

Por su parte, Manuel Atienza (1989) parecía sugerir que la racionalidad jurídica tanto del legislador como del juzgador era la misma y que comprendía cinco tipos específicos: lingüística o comunicativa; lógico-formal —o sistemática—; pragmática; teleológica, y ética, mismos que reduce a tres concepciones: formal, material y pragmática. En nuestra opinión, la “racionalidad jurídica” tanto “legislativa” como “adjudicativa”, no solamente es la

³ En pocas palabras, Bobbio asume un legislador necesariamente justo, coherente, racional y no redundante, y presume uno contingentemente riguroso, sistemático y exhaustivo.

misma, sino que además contiene los cinco tipos específicos que están y deben estar integrados en un tipo genérico de “racionalidad jurídica”:⁴

- 1) *Racionalidad lingüística —o conceptual—*: las leyes deben estar expresadas en términos claros y precisos para evitar los problemas de ambigüedad y vaguedad (R_1).
- 2) *Racionalidad sistemática —o lógico-formal—*: las leyes deben contar con validez formal o vigencia y como tales no solamente deben ser generales, abstractas, impersonales y permanentes, sino además coherentes, no redundantes, no contradictorias, prospectivas o no retroactivas, y del conocimiento público para evitar problemas de antinomias y de oquedad, *i.e.*, lagunas, huecos o vacíos, al mismo tiempo que se observa la completitud del derecho como un sistema (R_2).
- 3) *Racionalidad teleológica*: las leyes como medio deben servir con eficacia al fin para el cual fueron creadas y, consecuentemente, no deben disponer algo imposible o meramente simbólico (R_3).
- 4) *Racionalidad pragmática*: las leyes deben tener no sólo eficacia sino también efectividad social y eficiencia económica (R_4).

⁴ Estamos de acuerdo con Atienza (1989) en que el (buen) legislador debe comenzar por emplear un lenguaje claro y preciso al evadir las palabras ambiguas y vagas (*racionalidad lingüística —o lógico-conceptual—*); y, debe continuar por revisar la coherencia y la completitud del sistema jurídico para evitar contradicciones y redundancias, de un lado, y lagunas, huecos o vacíos, del otro (*racionalidad sistemática —o lógico-formal—*). Sin embargo, estamos en desacuerdo en el orden de prelación de las racionalidades pragmática y teleológica, y, en consecuencia, invertiremos sus lugares. Nuestra explicación es simple: el (buen) legislador debe proseguir por consagrar en la ley por lo menos un fin e identificar el o los medios consecuentes para alcanzarlo (*racionalidad teleológica*), pero puede darse el caso de contemplar más de dos fines y sus medios correspondientes, así como tener que instituir un orden de preferencias o prioridades tanto de fines como de medios (*racionalidad pragmática*). Para concluir, el (buen) legislador debe encontrar un principio —o un conjunto de principios, intereses, propósitos y valores— para justificar su decisión, ya sea de manera positiva al hacer justicia o de modo negativo al no cometer una injusticia (*racionalidad ética*).

De igual forma, el (buen) juzgador debe comenzar por analizar el lenguaje usado, así como su claridad y precisión, para identificar y, en su caso, resolver los problemas de ambigüedad y de vaguedad (*racionalidad lingüística —o lógico-conceptual—*); debe continuar por considerar la coherencia y completitud del sistema jurídico y, en su caso, resolver los problemas de contrariedad y de oquedad (*racionalidad sistemática —o lógico-formal—*); y debe proseguir al identificar el fin perseguido y el medio para realizarlo (*racionalidad teleológica*), pero en el caso donde haya más de dos medios o fines igualmente disponibles, debe apelar al mejor por sus consecuencias y efectos, ya sea por su efectividad sociológica o eficiencia económica (*racionalidad pragmática*). Finalmente, el (buen) juzgador debe encontrar un principio —o un conjunto de principios, intereses, propósitos y valores— para legitimar su decisión, ya sea de manera negativa al no cometer una injusticia o de modo positivo al hacer justicia (*racionalidad ética*).

- 5) *Racionalidad ética*: las leyes deben estar justificadas o legitimadas al aspirar a la justicia, o al menos no admitir alguna injusticia, así como la violación de los principios básicos y derechos (R_5).

En ese sentido, un (buen) legislador —y un (buen) juzgador— no sólo conoce y debe conocer: las complejidades de nuestro lenguaje (R_1); los detalles de nuestro sistema jurídico vigente, su pasado, presente y futuro (R_2); las menudencias de nuestro esquema de fines, intereses, propósitos y valores (R_3); las minucias de los pros y contras de sus posibles consecuencias y efectos (R_4), y los pormenores de cada uno de los principios de justicia que permitan justificar y legitimar su resolución (R_5), sino también integrar estos cinco diferentes tipos específicos en un tipo genérico de racionalidad jurídica ($R_1+R_2+R_3+R_4+R_5=R_7$).

III. EXPOSICIÓN Y CRÍTICA DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE REELECCIÓN LEGISLATIVA

1. *Los antecedentes jurídico-constitucionales*

Las diferentes Constituciones mexicanas, incluidas las federales de 1824, 1857 y 1917, consagraban de forma implícita —al no decir nada— la permisión absoluta de la reelección consecutiva, continúa o inmediata de los legisladores. No obstante, la *exceptio probat regulam in casibus non exceptis* fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

De tal guisa, la Constitución de Apatzingán contemplaba de manera explícita, de un lado, en su artículo 53, la prohibición relativa de la elección como diputados de individuos que hayan sido altos funcionarios tanto del supremo gobierno como del supremo tribunal de justicia sino hasta pasados dos años de haber concluido sus encargos: “Artículo 53. Ningún individuo que haya sido del supremo gobierno, o del supremo tribunal de justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación, y los fiscales de la segunda, podrá ser diputado hasta que pasen dos años después de haber expirado el término de sus funciones”.

Y del otro, en el numeral 57, la prohibición relativa de la reelección de los diputados para el periodo inmediato:⁵

⁵ El antecedente de esta disposición es el artículo 110 de la Constitución de Cádiz de 1812: “Los diputados no podrán volver a ser reelegidos, sino mediando otra diputación”.

“Artículo 57. Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, en su sentido original y sin contradicción alguna decretaba: por un lado, de manera tácita —con su silencio— la permisión absoluta de la reelección de los legisladores tanto federales como locales, y, por el otro, de modo expreso la prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, en los artículos 83 y 115, respectivamente:

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

III. ...

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

...

Como es sabido, la prohibición absoluta de la reelección en el caso del presidente de la República fue matizada:

Primero, por el decreto de reforma a la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 1927, al modificar la parte final del primer párrafo y adicionar un segundo párrafo, para pasar de una prohibición absoluta a una relativa para el periodo inmediato, con la consecuente permisión también relativa, una vez pasada la veda, pero limitada por un único periodo posterior más, a partir del cual operaría la prohibición absoluta:

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el *primero* de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, *aunque durante este periodo hubiere obtenido licencia en los casos que permita la Constitución.*

No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasando éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, solo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.

El ciudadano que sustituyere al presidente *constitucional*, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser *electo* para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente *constitucional*.

Después, por el decreto de reforma a la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1928, al modificar la parte final del primer párrafo y derogar el segundo párrafo, se acabó por suprimir la mención a la permisión relativa limitada por una única vez y pasar a una permisión relativa ilimitada, la cual incluye la prohibición relativa para el periodo inmediato y la consiguiente permisión relativa una vez cumplida la veda para un periodo mediano, y así sucesivamente:

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo, el primero de diciembre; durará en él *seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato*.

...

Tampoco podrá ser electo *presidente* para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente *interino* en las faltas temporales del presidente constitucional.

Y finalmente, tras el asesinato de Álvaro Obregón y en pleno “maximato”, por el decreto de reforma a la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933, al modificar el primer párrafo del artículo 83 y regresar a los términos originales de 1917 y en consecuencia a la prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República: “Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. *El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto*”.

Aunado a lo anterior, con ese mismo decreto de reforma a la Constitución, a nivel local a partir de las adiciones al artículo 115, los gobernadores de los estados (quinto párrafo) correrían con suerte análoga al presidente de la República y les sería aplicable la prohibición absoluta de la reelección: “Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver

a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho”.

Empero, tanto los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos (segundo párrafo de la fracción I) como los diputados a las legislaturas de los estados (noveno párrafo) seguirían un derrotero diferente al tener que observar la prohibición relativa de la reelección inmediata y la subsecuente permisión relativa una vez cumplida la veda para un periodo mediato, y así sucesivamente:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En tanto que los legisladores federales, es decir, tanto diputados como senadores al Congreso de la Unión, tendrían un destino parecido al pasar de la permisión absoluta de la reelección a la prohibición relativa para el periodo inmediato y la subsiguiente permisión relativa una vez cumplida la veda para un periodo mediato, y así sucesivamente:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

La justificación del decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1933 descansaba en “la idea de promover

la formación de una nueva clase política”. Por ello, para dejar atrás la era de los caudillos y pasar a la de las instituciones, era necesario instaurar la prohibición de la reelección de todos los funcionarios electos tanto federales como locales. De esta forma, se optó no solamente por la prohibición absoluta de la reelección de los órganos unipersonales, tales como el presidente de la República y los gobernadores de los estados, sino además por la prohibición relativa de la reelección inmediata de los órganos multipersonales, es decir colegiados, tales como los miembros de las legislaturas federales y locales, así como de los ayuntamientos. No obstante, el problema es que este arreglo tuvo el efecto contraproducente de fortalecer al titular del Poder Ejecutivo Federal al debilitar a los miembros de los poderes legislativos tanto federal como locales, incluidos los demás órganos electivos y representativos locales, tales como los ayuntamientos y, pasado el tiempo, hasta las delegaciones en el caso del Distrito Federal.

En este orden de ideas, con el tiempo y con la idea de revertir el fenómeno se presentaron varias iniciativas, entre las cuales vale la pena mencionar como antecedentes mediatos las de 1964-1965 y de 2003-2005.

A. La iniciativa de 1964-1965

En la Cámara de Diputados, el 13 de octubre de 1964 el Partido Popular Socialista presentó una iniciativa de reforma para permitir la reelección inmediata de los diputados, misma que fue discutida y aprobada en el Pleno de la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1964, con una votación de 162 votos a favor y 28 en contra, y como correspondía fue turnada al Senado. En el seno del mismo, el único punto de acuerdo del dictamen de las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales fue en el sentido de no aprobar la iniciativa y regresarla a la colegisladora sin mayor discusión, con una votación de 47 votos a favor, el 24 de septiembre de 1965 (Christlieb, 1965).

Cabe mencionar que en la discusión en la Cámara de Diputados se advertía sobre la coexistencia e independencia de dos principios diferentes: uno el de no-reelección, y otro el de reelección. El primero aplicado como prohibición absoluta a la reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, y el segundo como una prohibición relativa a la reelección de los legisladores tanto federales como locales, así como a los miembros de los ayuntamientos, para el periodo inmediato, pero como una permisión también relativa para un periodo mediano una vez pasada

la veda, y así sucesivamente. Asimismo, se preveía que el principio de la no-reelección absoluta del presidente de la República formaba ya parte de nuestra tradición histórica y se había convertido en un gran hito, y como tal algo intocable (Flores, 2007; Moreno-Bonnett y López, 2009). Con lo cual, de pasada, se sugería una eventual respuesta a quienes podrían alegar que al permitir la reelección inmediata en un caso se tendría que aplicar el mismo criterio para los demás casos, pero como se trataba de situaciones distintas estaba justificado el trato desigual. Al respecto, nos permitimos reproducir un párrafo muy revelador en aquella discusión:

[E]n la Constitución coexisten los principios de no reelección y de reelección. El primero aplicable al presidente de la República en forma absoluta, forma ya parte del derecho político mexicano, de los principios de la Revolución y de nuestra tradición histórica y se ha convertido en algo intocable. No hay posibilidad en la actual perspectiva histórica de que la no reelección aplicada al presidente y a los gobernadores de elección popular sea siquiera debilitada.

Si bien en los debates en la prensa se aludía a que la falta de competitividad electoral pondría en riesgo la reforma, al parecer se temía que el presidente en turno pretendiera volver a reformar la Constitución para perpetuarse en el poder. Al respecto, Antonio Martínez Báez se pronunció a favor de restablecer los términos originales de la Constitución de 1917 y en consecuencia sobre “la posibilidad de que los senadores y los diputados al Congreso de la Unión sean reelegidos indefinidamente, si es así la voluntad de los electores”. Aludía al hecho de que en el derecho comparado, en abstracto, y en los Estados Unidos de América, en concreto, con la ratificación de la XXII Enmienda en 1951, se acababa de adoptar la reelección limitada del presidente por dos periodos consecutivos, sin que ello afectara la reelección ilimitada de diputados y senadores, siempre y cuando se contara con “el refrendo de los electores para un nuevo mandato” y “la observancia de las más puras reglas democráticas”. Es más, el mismo Martínez Báez, con voz casi profética, veía que la reelección inmediata de legisladores “crearía problemas al partido mayoritario, en cuanto a determinar los criterios para reelegir o no a sus representantes, haciendo necesaria la auténtica democracia en su mismo seno y exigiendo la más rigurosa selección positiva de sus candidatos; así como que tales problemas no se presentarían con el mismo volumen para los partidos minoritarios” (Martínez, 1994).

B. *La iniciativa de 2003-2005*

En la sesión del 10 de abril de 2003 de la Cámara de Senadores,⁶ correspondiente al segundo periodo ordinario del tercer año de la LVIII Legislatura, los senadores de diversos grupos parlamentarios presentaron una iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reelección legislativa, con la idea de eliminar la prohibición para la reelección de los legisladores tanto a nivel federal como local.

En la presentación de la misma, en primerísimo lugar se adelantaba que era un “temor” infundado pensar que “atrás de la reelección de legisladores venía inmediatamente la propuesta de la reelección del presidente de la República”. De igual forma, se abundaba en otras posibles reticencias, tales como que “cierran las puertas a nuevas generaciones”, y se advertía que al prohibir la reelección no se había logrado “abrir espacios para mayor participación de la gente”, sino concentrar el poder “en un solo hombre con el consecuente debilitamiento del Poder Legislativo”. Finalmente, avanzaba una respuesta a una posible objeción en el sentido de que “no es una reforma constitucional para nosotros. Estamos señalando que los legisladores o legisladoras que participemos en esta reforma, no se aplicaría la reelección para nosotros”.

De esta manera, en la iniciativa en comento se proponía:

- 1) Modificar el artículo 59, para restablecer la reelección inmediata e ilimitada de legisladores federales: “Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato”.
- 2) Derogar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116 y, en consecuencia, dejar abierta la posibilidad para que las legislaturas de los estados decidieran sobre la conveniencia de la reelección o no de sus legisladores.
- 3) Incorporar una prohibición dentro de los artículos transitorios para los legisladores federales y miembros de las legislaturas locales que participen en el proceso de reforma a la Constitución en materia de reelección en la legislatura inmediata: “Segundo. Los legisladores fe-

⁶ *Diario de los Debates del Senado de la República*, LVIII Legislatura, Año III, Segundo Periodo Ordinario, 10 de abril de 2003. La versión estenográfica de la sesión, incluida la iniciativa, está disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&id=1347&lg=58&ano=3#11633> (página consultada el 16 de enero de 2016).

derales y los miembros de las legislaturas locales que participen en el proceso de esta reforma constitucional no podrán ser reelectos para la legislatura inmediata a la de la aprobación del presente Decreto”.

Dicha iniciativa fue turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda, la cual, en la sesión del 30 de noviembre de 2004, aprobó un nuevo dictamen, mismo que sería sometido a discusión del Pleno hasta la sesión del 10 de febrero de 2005.⁷ El nuevo dictamen se caracterizó por introducir sendos matices en los puntos 1 y 3, al tiempo que mantenía intacto el punto 2: de un lado, en lugar de restablecer la reelección inmediata e ilimitada, optaron por la reelección inmediata y limitada a un periodo adicional en el caso de los senadores y a tres en el de los diputados:

Artículo 59. Los senadores podrán ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional. Los diputados podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.

Cumplidos estos periodos, los legisladores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio no podrán ser electos para el siguiente inmediato con el carácter de suplentes.

Y del otro, por incluir la prohibición pero solamente para los legisladores federales que hubieren estado en ejercicio: “Segundo. Los integrantes de la presente Legislatura, incluso los suplentes que hubieren estado en ejercicio, no podrán ser reelectos para aquella que se constituya inmediatamente a la aprobación de esta reforma”.

A final de cuentas, para hacer corta una larga historia (Cortez, 2011), en el Senado el dictamen, al no alcanzar la mayoría calificada de dos terceras partes, con una votación de 51 votos a favor, 50 votos en contra, y 1 abstención,⁸ fue devuelto a comisiones y, al haber sido rechazado, enviado —válgase la expresión— a la “tercera cámara”, *i.e.* la de congelación.

⁷ “Iniciativa con proyecto de reformas a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección legislativa”, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, LIX Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario, jueves 10 de febrero de 2005. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=3801> (página consultada el 16 de enero de 2016).

⁸ *Diario de los Debates del Senado de la República*, LIX legislatura, año II, segundo periodo ordinario, 10 de febrero de 2005. La versión estenográfica de la sesión está disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=464> (página consultada el 16 de enero de 2016).

2. La reforma de 2014

Cabe abrir un breve paréntesis para recordar que las elecciones intermedias de 2009 estuvieron acompañadas por un amplio movimiento que podemos caracterizar como “anulacionista” (Flores, 2010). Dicho movimiento comprendía varias demandas, entre las cuales destacaba la de reintroducir la reelección legislativa inmediata, pero limitada, tanto de diputados como de senadores. Por su parte, el entonces presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa haría suya gran parte de las demandas y las incluiría en la iniciativa de reformas a la Constitución, misma que presentó el 15 de diciembre de 2009. De este modo, en lo genérico, anotaba: “La presente iniciativa persigue dos objetivos centrales: fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones”.

Y dentro de sus nueve propuestas, como primer punto, en lo específico apuntaba:⁹ “1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo”.

Como es sabido, derivado del Pacto por México, ya en la presidencia de Enrique Peña Nieto, el Congreso de la Unión discutió y aprobó una muy controvertida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, la cual incluyó, entre otras medidas, la posibilidad de la reelección legislativa consecutiva o inmediata, pero limitada, misma que después de ser aprobada por la mayoría calificada de dos terceras partes tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, así como la mayoría simple de las legislaturas de los estados, de conformidad a lo previsto por el artículo 135 de la misma, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.¹⁰

⁹ “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, LXI legislatura, año I, primer periodo ordinario, 15 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=778> (página consultada el 16 de enero de 2016).

¹⁰ En resumen, el dictamen de la reforma en comento fue discutido y aprobado: en el Senado, como cámara de origen, en la sesión del 3 de diciembre de 2013, con una votación de 107 votos a favor, 16 en contra y 1 abstención, y en la de Diputados, como revisora, en la sesión del 5 de diciembre, con 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. No obstante, como se realizaron algunas adiciones y modificaciones, la minuta tuvo que regresar a la colegisladora para los efectos del párrafo E del artículo 72 constitucional, para ser discutida

El antecedente más inmediato de la reforma lo constituían dos iniciativas: una presentada por senadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, el 24 de julio de 2013, y otra promovida por senadores y diputados de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, el 24 de septiembre de 2013.

Como a las diferentes comisiones de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión les habían sido turnadas para su estudio y dictamen varias iniciativas de reforma en materia política-electoral, “coincidieron en la pertinencia de analizar y determinar, en primera instancia, la totalidad del universo de iniciativas presentadas y turnadas a cualquiera de ellas que tuviera como elemento esencial una propuesta de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral”.¹¹

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, lograron establecer que existían un total de 56 iniciativas, incluidas las dos citadas con antelación, presentadas no solamente en la Legislatura LXII, sino además en las dos legislaturas anteriores, es decir la LX y la LXI. De esta forma, además de las dos ya mencionadas, identificaron otras 36 iniciativas, con lo cual procedieron al análisis de 38 iniciativas, de las cuales solamente cuatro comprendían el tema de la reelección legislativa, ya sea de diputados federales y senadores, así como de diputados locales:

y aprobada en la sesión del 13 de diciembre de 2013, con 99 votos a favor, 11 en contra y 2 abstenciones. Ahora bien, el 22 de enero de 2014, una vez que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión computó y dio fe de 18 votos aprobatorios de los Congresos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, procedió a realizar la declaratoria de aprobación del decreto y a reenviarla al presidente de la República para su publicación.

La reforma a la Constitución tal y como fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* está disponible en: <http://juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/10022014R.pdf> (página consultada el 16 de enero de 2016).

¹¹ “Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral”, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, 3 de diciembre de 2013. La minuta está disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-03-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf (página consultada el 16 de enero de 2016).

- 1) La del 9 de octubre de 2012, para “introducir la posibilidad de la reelección inmediata de los diputados federales y senadores de la República, hasta por sendos periodos de 12 años de servicio en función legislativa, a partir de una elección y tres reelecciones consecutivas para el primero de dichos encargos y de una elección y una reelección consecutiva para el segundo. También se plantea considerar la reelección inmediata de los integrantes de las legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta por 12 años consecutivos en la función parlamentaria en esos órganos”.
- 2) La del 3 de enero de 2013, para “establecer la reelección inmediata de diputados federales y senadores de la República, aquéllos hasta por dos periodos adicionales y éstos por un solo periodo adicional; ...en lo relativo a los diputados a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propone que el ámbito correspondiente determine la procedencia de la reelección inmediata, la cual no podría contemplar más de dos periodos adicionales de tres años cada uno”.
- 3) La del 24 de julio de 2013, para “establecer la reelección consecutiva de los senadores hasta por un periodo y de los diputados federales hasta por tres periodos, para completar en ambos casos hasta 12 años de servicio en el Poder Legislativo”.
- 4) La del 24 de septiembre de 2013, para “establecer la reelección consecutiva hasta de 12 años para diputados federales, senadores y legisladores locales”.

Como es fácil advertir, las cuatro iniciativas coincidían no sólo en la conveniencia de introducir la reelección consecutiva o inmediata de legisladores, sino también en la importancia de limitar la misma. De esta forma, tres consideraban tanto a los legisladores federales como a los locales, y tres contemplaban un límite uniforme de 12 años para todos los legisladores, en tanto que la restante optaba por uno diferenciado: 9 años para los diputados tanto federales como locales de un lado, y 12 años para los senadores del otro. Tal y como consta en el dictamen:

Analizadas las exposiciones de motivos de las iniciativas planteadas, las comisiones dictaminadoras encontramos que en este tema se ha logrado un acuerdo entre los diversos actores políticos, que sin duda conlleva a realizar un cambio de relevancia para nuestra nación; permitir la reelección legislativa inmediata. Por tanto, establecemos en las presentes reflexiones los argumentos doctrinales e históricos en los que nos apoyamos para proponer en sentido positivo esta figura que seguramente será un cambio relevante en la vida política del país.

Más allá de cómo se alcanzó el consenso para permitir la reelección legislativa consecutiva o inmediata, pues parece obedecer más bien a la lógica del intercambio de votos (*log-rolling*), lo que nos interesa son los argumentos ofrecidos para justificar y hasta legitimar la reforma, los cuales corresponden a los cinco tipos de racionalidad jurídica y legislativa que identificamos en la sección II.

Así, en el dictamen discutido en el Senado como cámara de origen, se aludía:

- a) En primerísima instancia, con argumentos del tipo de racionalidad lingüística —o conceptual (R_1)— al significado de la palabra “reelección”, así como al del “principio de separación o división de poderes”, entre otros.
- b) En segundo lugar, con argumentos del tipo de racionalidad lógica-sistemática y al sub-tipo histórico (R_2), al hecho de que en el texto original de la Constitución de 1917 estaba permitida la reelección legislativa, y que no fue sino hasta la reforma a la Constitución de 1933 que fue prohibida con la idea de dejar atrás la era de los caudillos y pasar a la de las instituciones. A partir de esa reforma, el artículo 59, en su primer párrafo, dispuso: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.” Conviene señalar que dicha reforma obedecía a los principios republicanos tanto de la alternabilidad de los cargos como de la división o separación del poder en su componente tanto vertical o funcional como temporal, pero de alguna forma comprometió los principios democráticos de la voluntad popular, de la teoría de la representación y de la rendición de cuentas. Por lo cual, la reforma en comento tenía que constituir un compromiso entre los principios democráticos y republicanos, al reconocer la reelección consecutiva o inmediata de legisladores, pero limitada: “Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo”. De igual forma, se propuso que “en las Constituciones de los estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales”, siempre y cuando se ajuste al modelo federal, lo cual claramente contradice el principio federativo al subordinar el criterio de las entidades federativas a lo que dicte la Federación desde el centro.
- c) En tercer término, con argumentos del tipo de racionalidad teleológica (R_3), pragmática (R_4) y hasta ética-moral (R_5) se hace referencia a

las ventajas de reintroducir la reelección consecutiva o inmediata de legisladores, tales como:

[T]ener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

Aunado a lo anterior, la ampliación de la temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las cámaras respectivas.

En lo que constituye una clara contradicción con las finalidades señaladas en el párrafo anterior y en consecuencia con R_3 , R_4 y R_5 , el dictamen también proponía:

[S]i un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que pueda hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna.

Asimismo, en lo que me parece un gran acierto y con un argumento del tipo de racionalidad ética-moral (R_5), el dictamen no solamente explicita que la reelección consecutiva o inmediata de legisladores federales “sea aplicable a partir del proceso electoral [federal] de 2018 y, en el caso de los diputados a las legislaturas estatales... sea aplicable a partir de la segunda legislatura inmediata posterior a aquélla que realice las modificaciones pertinentes a la Constitución local del estado de que se trate”, sino además explica: “Tal disposición tiene por objeto evitar que los legisladores que realicen las reformas necesarias para la implementación de la reelección, resulten beneficiados con las mismas”.

De tal suerte, conforme a la propuesta de las comisiones el texto constitucional sería:

Artículo 59. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren

postulado; tratándose de candidatos independientes, sólo podrán postularse con ese mismo carácter.

Artículo 116. ...

II. ...

Las Constituciones estatales podrán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado; tratándose de candidatos independientes, sólo podrán postularse con ese mismo carácter.

Y el régimen transitorio sería:

Décimo primero. La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores electos a partir del proceso electoral de 2018.

Décimo tercero. La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales será aplicable en las entidades federativas que opten por dicho régimen, para los legisladores que sean electos a partir de la segunda legislatura inmediata posterior a aquella que realice las modificaciones constitucionales para la implementación de la reelección.

Durante la discusión de la iniciativa en el Senado se introdujeron algunos matices, los cuales darían lugar a la minuta que sería turnada a la Cámara de Diputados,¹² tales como adicionar una excepción y eliminar la referencia a los “candidatos independientes” en los artículos 59 y 116, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, *salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.*

Artículo 116. ...

II. ...

Las Constituciones estatales podrán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos con-

¹² “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, jueves 5 de diciembre de 2013, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131205-II.pdf> (página consultada el 16 de enero de 2016).

secutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, *salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.*

De igual forma, los artículos transitorios fueron modificados, de un lado, para diferenciar el momento a partir del cual la reelección sería aplicable a los diputados federales y senadores y, del otro, para señalar el de los diputados locales:

Décimo primero. La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados que sean electos a partir del proceso electoral de 2015, y a los senadores electos a partir del proceso electoral de 2018.

Décimo tercero. La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

Ya en la Cámara de Diputados, los artículos transitorios décimo primero y décimo tercero fueron reformados. El primero fue modificado para unificar el momento a partir del cual la reelección sería aplicable tanto a diputados como a senadores, y el segundo adicionado para explicitar dentro del supuesto de los diputados locales, el caso de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

Décimo primero. La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados *y senadores electos* a partir del proceso electoral de 2018.

Décimo tercero. La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales, *así como a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

Finalmente, de regreso en el Senado, el artículo transitorio décimo primero sería adicionado:¹³ “Décimo primero. La reforma al artículo 59 de

¹³ “Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativo (*sic*) Primera, y de Estudios Legislativos, segunda, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral”, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, 13 de diciembre de 2013, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/62/2/2013-12-13-1/assets/documentos/Dictamen_reforma_politica.pdf (página consultada el 16 de enero de 2016).

esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores *que sean* electos a partir del proceso electoral de 2018”.

Es imperativo destacar no solamente que esta última adición era innecesaria y como tal redundante, sino además que con una estricta técnica legislativa debería haber regresado a la legisladora para su aprobación, pero tal no fue el caso.

IV. EXPOSICIÓN Y CRÍTICA DE LAS REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES LOCALES EN MATERIA DE REELECCIÓN LEGISLATIVA

A la fecha, casi todas las entidades federativas, esto es, 30 de 32, equivalentes al 93.75%, con la excepción de los estados de Nayarit y de Quintana Roo, es decir, 2 de 32, equivalentes al 6.25%, han reformado sus Constituciones locales para permitir la reelección legislativa consecutiva o inmediata, pero limitada.

Cabe mencionar que poco más de dos tercios de las entidades federativas, es decir, 22 de 32, equivalentes a 68.75%, aprobaron en los mismos términos de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un máximo de cuatro periodos consecutivos, es decir 12 años, pero solamente el estado de Sonora explicitó: “sin que la suma de dichos periodos exceda de doce años” (artículo 30), y que solamente una cuarta parte de las entidades federativas, es decir, 8 de 32, equivalentes al 25%, aprobó un máximo de periodos consecutivos diferente. De estas ocho entidades federativas sólo el estado de Morelos aprobó un máximo de tres periodos consecutivos (artículo 24). En tanto que las siete restantes aprobaron un máximo de dos periodos consecutivos, tal es el caso de los estados de Aguascalientes (artículo 18), Colima (artículo 23), Chihuahua (artículo 44), Hidalgo (artículo 33), Oaxaca (artículo 32), Tamaulipas (artículo 25) y Zacatecas (artículo 51).

Como ya vimos, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en el artículo 59: “La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”, y siete de cada ocho entidades federativas, es decir, 28 de 32, equivalentes al 87.5%, repitieron la misma fórmula o una equivalente al referirse a “encargo”, en lugar de “mandato”, como en el caso de Morelos (artículo 24), y solamente el estado de Guerrero, es decir, 1 de 32, equivalente al 3.12%, optó por no incluir la

salvedad (artículo 45). Por su parte, el estado de Querétaro, es decir, 1 de 32, equivalente al 3.12%, omitió tal referencia por completo y se limitó a remitir a la “ley en la materia” (artículo 16). Conviene señalar que los estados de Baja California Sur (artículo 46), Chiapas (artículo 26), Chihuahua (artículo 44), Sinaloa (artículo 25 bis) y Yucatán (artículo 20), es decir, 5 de 32, equivalentes al 15.62%, optaron con una mala técnica legislativa por ser reiterativos, al repetir la fórmula anterior y remitir a lo que disponga la “ley”.

Poco más de una de cada cuatro entidades federativas, es decir, 9 de 32, equivalentes al 28.12%, aprovecharon:

- 1) Campeche para aclarar que la disposición será aplicable a los diputados suplentes y a los de representación proporcional “siempre que hubiesen ejercido el cargo” (artículo 32).
- 2) Guanajuato para explicitar que “ninguno de los diputados... cuando hayan tenido el carácter de propietarios durante cuatro periodos consecutivos, podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes” (artículo 47).
- 3) Michoacán para precisar que al “diputado suplente que haya ejercido el cargo de propietario... se le contabilizará como un periodo” (artículo 22).
- 4) Morelos para decir algo obvio: “los diputados locales suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, pudiendo reelegirse de conformidad con la normatividad” (artículo 25).

Las cinco entidades restantes, es decir, 5 de 32, equivalentes al 15.62%, en lo que me parece excesivo y en consecuencia de dudosa constitucionalidad, procedieron a poner “trabas” a los candidatos de libre postulación, *aka* de “candidatura independiente” o “postulación independiente”.

- 5) Chihuahua al disponer que “deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano que prevea la ley” (artículo 44).
- 6) Guerrero al mandar que “los candidatos independientes sólo podrán postularse con ese carácter” (artículo 45).
- 7) Jalisco al ordenar que “en el caso de un diputado que sea electo como independiente podrá postularse para la reelección solamente con su misma calidad y no podrá ser postulado por un partido político, a menos que demuestre su militancia a ese partido político antes de la mitad de su mandato” (artículo 22).
- 8) Sonora al incluir una prohibición: “en los casos de los diputados que hayan accedido a tal cargo mediante una candidatura independiente, solo podrán postularse para ser electos de manera consecutiva

por esa misma vía, sin que puedan ser postulados por algún partido político o coalición” (artículo 30).

- 9) Tamaulipas al incorporar la misma restricción: “en los casos de los diputados que hayan accedido a tal cargo mediante una candidatura independiente, sólo podrán postularse para ser electos de manera consecutiva por esa misma vía, sin que puedan ser postulados por algún partido político o coalición” (artículo 25).

Finalmente, tres de cada cuatro entidades federativas, es decir, 24 de 32, equivalentes al 75%, de manera correcta procedieron en los artículos transitorios a explicitar la entrada en vigor de la medida, y casi una quinta parte, es decir, 6 de 32, equivalentes al 18.75%, de modo incorrecto no hicieron la mención precedente, lo cual puede generar un problema jurídico muy grave al parecer que la medida sería aplicable a los diputados locales que estaban en funciones al momento de entrar en vigor la reforma en cuestión; tal es el caso de los estados de Coahuila, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León y Tlaxcala.

Habría que decir que de las 24 entidades federativas que sí explicitaron la entrada en vigor de la reforma, la mayoría, es decir, 13 de 24, equivalentes al 54.16%, estableció la entrada en vigor en forma negativa: “no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto”; tal es el caso de Baja California (artículo transitorio segundo), Baja California Sur (artículo transitorio sexto), Campeche (artículo transitorio undécimo), Colima (artículo transitorio tercero), Durango (artículo transitorio tercero), Guanajuato (artículo transitorio quinto), Michoacán (artículo transitorio sexto), Querétaro (artículo transitorio tercero), San Luis Potosí (artículo transitorio séptimo), Sinaloa (artículo transitorio tercero), Tabasco (artículo transitorio séptimo), Tamaulipas (artículo transitorio quinto) y Yucatán (artículo transitorio tercero). Del otro, una tercera parte, es decir, 8 de 24, equivalentes al 33.33%, estipuló la entrada en forma positiva al señalar que “será aplicable a aquellos electos a partir del próximo proceso electoral local”; tal es el caso de Aguascalientes (artículo transitorio tercero), Jalisco (artículo transitorio segundo), México (artículo transitorio tercero), Oaxaca (artículo transitorio duodécimo), Puebla (artículo transitorio cuarto), Sonora (artículo transitorio sexto), Veracruz (artículo transitorio tercero) y el Distrito Federal (artículo transitorio segundo). Por último, las tres entidades restantes, *i.e.* 3 de 24, equivalentes al 12.5%, optaron por una forma ambigua que señala que “no será aplicable a los que están en funciones” y que “será aplicable a los electos a partir de un próximo proceso electoral”; tal es

el caso de Chihuahua (artículo transitorio cuarto), Morelos (artículo transitorio tercero) y Zacatecas (artículo transitorio duodécimo).

V. CONCLUSIÓN

Para concluir me gustaría explicitar que a partir del caso de la reintroducción de la reelección legislativa sí fue posible transparentar el proceso legislativo e identificar las razones ofrecidas a favor y en contra por los legisladores, tanto federales como locales. Sin embargo, lo anterior es posible en la medida en que se puede acceder a las fuentes correspondientes, incluidas las gacetas parlamentarias y sus diarios de debates, los cuales en mayor o menor medida están disponibles en línea.

VI. REFERENCIAS

Bibliograficas

- ARRIOLA CANTERO, Juan Federico y ROJAS AMANDI, Víctor (coords.), 2010, *La filosofía del derecho hoy*, México, Porrúa.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, 1989, “Sociología jurídica y ciencia de la legislación”, en BERGALLI, R. (ed.), *El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, Barcelona, PPU.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, 1990, “Para una teoría de la argumentación jurídica”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 8.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, 1997, *Contribución a la teoría de la legislación*, Madrid, Tecnos.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, 1997, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, 2005, “Reasoning and Legislation”, en WINTGENS, Luc. J. (ed.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, Aldershot, Ashgate.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, 2013, *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta.
- BACON, Francis, 1974, “LVI. Sobre los deberes de los jueces”, *Ensayos sobre moral y política*, trad. de Arcadio Roda Rivas, México, UNAM (título y publicación original: “LVI. Of Judicature”, *The Essays. Or Counsels, Civil and Moral*, 1625).

- BENTHAM, Jeremy, 1996, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Oxford University Press (publicación original: 1789).
- BENTHAM, Jeremy, 1988, *A Fragment on Government*, Cambridge, Cambridge University Press (publicación original: 1776).
- BICKEL, Alexander, 1962, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale University Press, 1962.
- BOBBIO, Norberto, 1971, “Le bon législateur”, en HUBIEN, Hubert (ed.), *Le raisonnement juridique/Legal Reasoning/Die jurisdiche argumentation*, Bruselas, Établissements Émile Bruylant.
- BUCHANAN, James M. y GORDON, Tullock, 1993, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, trad. de Javier Salinas Sánchez, Barcelona, Planeta-Agostini (título y publicación original: *Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1965).
- CHRISTLIEB IBARROLA, Adolfo, 1965, *Crónicas de la no-reelección*, México, Partido Acción Nacional.
- CORTEZ SALINAS, Josafat, 2011, “La propuesta de la reelección inmediata de legisladores en la reforma del Estado de 2010”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre.
- EZQUIAGA, Francisco Javier, 1994, “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 1, octubre.
- FLORES, Imer B., 1995, “La técnica jurídica en la aplicación del derecho”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. XLV, núms. 201-202, mayo-agosto.
- FLORES, Imer B., 2005, “The Quest for Legisprudence: Constitutionalism v. Legalism”, en WINTGENS, Luc J. (ed.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays on Legisprudence*, Aldershot, Ashgate.
- FLORES, Imer B., 2006, “Apuntes para una teoría —y práctica— del derecho judicial: algunas reflexiones críticas sobre técnica jurídica”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 7, enero-junio.
- FLORES, Imer B., 2006, “Sobre las formas y los límites de la legislación: a propósito de la constitucionalidad de una reforma constitucional”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (eds.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I.

- FLORES, Imer B., 2007, *Eduardo García Máynez (1908-1993). Vida y obra*, México, UNAM.
- FLORES, Imer B., 2007, “La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (eds.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 años de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FLORES, Imer B., 2007, “Legisprudence: The Forms and Limits of Legislation”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, núm. 1.
- FLORES, Imer B., 2008, “Sobre los límites de las reformas constitucionales: a propósito de tres acciones de inconstitucionalidad recientes”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (eds.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FLORES, Imer B., 2009, “El legado histórico-jurídico de la Constitución de 1857 y de sus reformas: reforma, restauración y revolución”, en MORENO-BONETT, Margarita y LÓPEZ CASTILLO, Martha (coords.), *La Constitución de 1857. Historia y legado. Edición conmemorativa del bicentenario de la independencia y del centenario de la revolución mexicana (1810-1910)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- FLORES, Imer B., 2009, “Legisprudence: The Role and Rationality of Legislators —vis-à-vis Judges— Towards the Realization of Justice”, *Mexican Law Review*, nueva serie, vol. 1, núm. 2.
- FLORES, Imer B., 2009, “The Problem About the Nature of Law vis-à-vis Legal Rationality Revisited: Towards an Integrative Jurisprudence”, en WALUCHOW, Wil y SCIARAFFA, Stefan (eds.), *The Philosophical Foundations of the Nature of Law*, Oxford, Oxford University Press.
- FLORES, Imer B., 2010, “¿Es el derecho un modelo aplicativo?”, en ARRIOLA CANTERO, Juan Federico y ROJAS AMANDI, Víctor (coords.), *La filosofía del derecho hoy*, México, Porrúa.
- FLORES, Imer B., 2011, “El problema del ‘voto nulo’ y del ‘voto en blanco’: a propósito del derecho a votar (vis-à-vis libertad de expresión) y del movimiento anulacionista”, en ACKERMAN, John M. (ed.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FLORES, Imer B., 2011, “Sobre los triunfos del proceso democratizador en México: a propósito del movimiento anulacionista y del voto nulo”, en MOLINA PIÑEIRO, Luis J. et al. (coords.), *Monitor democrático: constitucionalizar democrati-*

- za!: a 200 años de la independencia nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana: reconocimiento en su XX aniversario al Instituto Federal Electoral por su labor democratizadora, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho.
- FROOMKIN, Michael A., 1988, "Climbing the Most Dangerous Branch of Government: Legisprudence and the New Legal Process", *Texas Law Review*, núm. 66.
- FULLER, Lon L., 1968, "Implicit Elements in Made Law", *The Anatomy of Law*, Nueva York, Frederick A. Praeger (hay una selección reproducida como: "The Implicit Laws of Lawmaking", en WINSTON, Kenneth I. (ed.), *The Principles of Social Order. Selected Essays of Fuller, Lon L.*, Durham, North Carolina, Duke University Press, 1981).
- FULLER, Lon L., 1969, *The Morality of Law*, 2a. ed., New Haven, Yale University Press (publicación original: 1964; versión en español: *La moral del derecho*, trad. de Francisco Navarro, México, Trillas, 1967).
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, 1953, *Los principios de la ontología formal del derecho y su expresión simbólica*, México, Imprenta Universitaria.
- HAMILTON, Alexander, 1943, "El Federalista, LXXVIII", en HAMILTON Alexander *et al.*, *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica (título y publicación original: *The Federalist: A Collection of Essays*, 2 tomos, Nueva York, J. y A. McLean, 1788).
- NINO, Carlos Santiago, 1984, *Consideraciones sobre dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, México, UNAM.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, 1994, "Diputados y senadores. Posibilidad de reelección ilimitada", *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, UNAM (publicado originalmente en el periódico *Excelsior*, 12 de enero de 1965).
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, 1994, "Un debate en pie. Historia del reeleccionismo", *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, UNAM (publicado originalmente en el periódico *Excelsior*, 19 de febrero de 1965).

Archivos legislativos

Diario de los debates del Senado de la República, LVIII Legislatura, año III, segundo periodo ordinario, 10 de abril de 2003. La versión estenográfica de la sesión, incluida la iniciativa, está disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&id=1347&lg=58&ano=3#11633> (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

Diario de los debates del Senado de la República, LIX Legislatura, año II, segundo periodo ordinario, 10 de febrero de 2005. La versión este-

nográfica de la sesión está disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=464> (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, martes 3 de diciembre de 2013. La minuta está disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/62/2/2013-12-03-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

Iniciativa con proyecto de reformas a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección legislativa, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, LIX Legislatura, año II, segundo periodo ordinario, jueves 10 de febrero de 2005, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=3801> (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, LXI Legislatura, año I, primer periodo ordinario, martes 15 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=778> (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, jueves 5 de diciembre de 2013, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131205-II.pdf> (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

VII. ANEXO
 CUADRO COMPARATIVO DE LAS REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES
 LOCALES EN MATERIA DE REELECCIÓN LEGISLATIVA

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Aguascalientes</i>		
<p>Artículo 18. Los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 18. Los diputados podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las suplencias de diputados se registrarán por lo establecido en la ley de la materia.</p>	<p>Tercero. La reforma al artículo 24 iniciará su vigencia el 15 de septiembre del 2017. Los diputados que resulten electos en la elección constitucional del año 2016, iniciarán sus funciones el 15 de noviembre del mismo año, y concluirán su periodo constitucional el 14 de septiembre del año 2018, los cuales tendrán derecho a la reelección consecutiva por un periodo más. La legislatura electa en el año 2018 iniciará sus funciones el 15 de septiembre del mismo año.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Baja California</i>		
<p>Artículo 16. Los diputados propietarios de la legislatura del estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 16. Los diputados se elegirán cada tres años y podrán ser electos de manera consecutiva de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Segundo. La reforma al artículo 16 de esta Constitución en materia de reelección de diputados, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>
<i>Baja California Sur</i>		
<p>Artículo 46. Los diputados al Congreso del Estado, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán serlo para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 46. Los diputados al Congreso del Estado podrán ser reelectos, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La ley establecerá las reglas y condiciones que se observarán para hacer efectivo este principio.</p>	<p>Sexto. La reforma al artículo 46 de esta Constitución en materia de reelección de diputados, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Campeche</i>		
<p>Artículo 32. Los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta prohibición comprende a los diputados suplentes y a los que aparezcan en la lista de representación proporcional, siempre que hubiesen ejercido el cargo.</p>	<p>Artículo 32. Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La disposición anterior comprende también a los diputados suplentes y a los que aparezcan en la lista de representación proporcional, siempre que hubiesen ejercido el cargo.</p>	<p>Undécimo. La reforma a los artículos 32 y 102 en materia de reelección de diputados locales, así como de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos y los integrantes de las juntas municipales, no será aplicable a los legisladores locales e integrantes de ayuntamientos y de juntas municipales que hayan protestado el cargo y se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Coahuila</i>		
<p>Artículo 30. Los diputados del Congreso del Estado, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplente. ...</p>	<p>Artículo 30. Los diputados del Congreso del Estado, podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ...</p>	
<i>Colima</i>		
<p>Artículo 23. Los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de diputado propietario no podrán ser electos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato siempre que no hubieren estado en ejercicio.</p>	<p>Artículo 23. Los ciudadanos podrán ser electos para desempeñar el cargo de diputado propietario y tendrán derecho a ser electos consecutivamente para el mismo cargo, por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Tercero. La reforma al artículo 23 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Chiapas</i>		
<p>Artículo 19. Los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, ni aún como suplentes. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente con el carácter de propietarios, si no hubieren ejercido el cargo. ...</p>	<p>Artículo 26. ... La elección consecutiva de los diputados a la legislatura del estado podrá ser hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y de conformidad con lo establecido en la ley respectiva.</p>	

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Chihuahua</i>		
<p>Artículo 44. El Congreso se renovará totalmente el año que corresponda. Ninguno de sus miembros podrá ser reelecto en el cargo para el periodo siguiente. Los que tengan el cargo de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el cargo de suplentes, pero los que tengan el cargo de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, salvo que hayan estado en ejercicio. El Congreso se instalará, en casos ordinarios, el día primero de octubre y en los extraordinarios, únicos en que será necesaria la convocatoria, el día que ésta fije.</p>	<p>Artículo 44. El Congreso se renovará totalmente el año que corresponda. Los diputados del Congreso del Estado podrán ser reelectos hasta por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato <i>y que satisfagan los requisitos previstos por la ley</i>. En el caso de diputados que hayan surgido de postulación independiente, deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano que prevea la ley.</p>	<p>Cuarto. Las disposiciones contenidas en los artículos 44, 126 y 128 referentes a reelección de diputados y ayuntamientos, aplicará a partir del próximo proceso de elección popular, no siendo aplicable a los integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura ni a los actuales ayuntamientos del estado.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Durango</i>		
<p>Artículo 70. Los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, ni aún con el carácter de suplentes. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.</p>	<p>Artículo 70. Los diputados podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos sucesivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Tercero. La reelección de diputados del Congreso local, no será aplicable para aquellos que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Guanajuato</i>		
<p>Artículo 47. Los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes sólo podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Los diputados propietarios no podrán ser electos como suplentes para el periodo inmediato.</p>	<p>Artículo 47. Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>Ninguno de los diputados mencionados en el párrafo anterior, cuando hayan tenido el carácter de propietarios durante cuatro periodos consecutivos, podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios si en su última elección tuvieron el cargo de suplentes.</p>	<p>Quinto. Las reformas a los artículos 47 y 113 de esta Constitución, no serán aplicables a los diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos que hayan protestado el cargo en la legislatura o ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Guerrero</i>		
<p>Artículo 37. Los diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.</p> <p>Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 45. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los diputados al Congreso del Estado podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos. <i>La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado.</i></p> <p>Tratándose de los candidatos independientes sólo podrán postularse con ese carácter.</p> <p>...</p>	
<i>Hidalgo</i>		
<p>Artículo 33. Los diputados al Congreso del Estado, no podrán ser reelectos para la legislatura siguiente. Los suplentes podrán ser electos para la legislatura inmediata, con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio durante la última legislatura, pero los diputados propietarios no podrán serlo en la legislatura subsecuente con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 33. Los diputados al Congreso del Estado podrán ser electos hasta por un periodo consecutivo. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado; salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Jalisco</i>		
<p>Artículo 22. Los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes sólo podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 22. Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación para ser reelecto solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado originariamente, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>En el caso de un diputado que sea electo como independiente podrá postularse para la reelección solamente con su misma calidad y no podrá ser postulado por un partido político, a menos que demuestre su militancia a ese partido político antes de la mitad de su mandato; la ley establecerá las normas aplicables.</p>	<p>Segundo. La reelección de diputados y municipales aplicará para los electos en la jornada electoral del año 2015.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>México</i>		
Artículo 44. La legislatura se renovará en su totalidad cada tres años; la ley de la materia determinará la fecha de la elección. Los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.	Artículo 44. La Legislatura del Estado se renovará en su totalidad cada tres años, la ley de la materia determinará la fecha de la elección. Los diputados podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos; la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.	Tercero. La reforma a los artículos 44 y 116 de esta Constitución será aplicable a los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos que sean electos a partir del proceso electoral de 2015.
<i>Michoacán</i>		
Artículo 22. Los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente; los suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.	Artículo 20. El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función la legislatura. Artículo 22. El diputado suplente que haya ejercido el cargo de propietario, para efectos del artículo 20 de esta Constitución, se le contabilizará como un periodo.	Sexto. La presente reforma, por lo que ve a la reelección, no será aplicable a los legisladores, presidentes municipales, síndicos y regidores, que hayan protestado el cargo en la legislatura o ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Morelos</i>		
<p>Artículo 24. El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente; los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato, ni aún tratándose de distinto distrito electoral. ...</p>	<p>Artículo 24. El Congreso del Estado se renovará cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente; los diputados propietarios podrán ser electos hasta por tres periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad <i>de su encargo</i>. Los diputados locales suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, pudiendo reelegirse de conformidad con la normatividad. ...</p>	<p>Tercero. La reforma a los artículos 32, segundo párrafo y 112, párrafo sexto de esta Constitución, será aplicable a los integrantes de los ayuntamientos que sean electos a partir del proceso electoral de 2018. Por única ocasión, los integrantes de los ayuntamientos electos en el proceso electoral del año 2015, iniciarán sus encargos el 1 de enero de 2016 y concluirán el 4 de octubre de 2018. El derecho de reelección de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores no será aplicable a los que hayan protestado el cargo en el que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Nuevo León</i>		
Artículo 49. Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con ese carácter ni con el de suplentes; pero éstos podrán ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato, siempre que no hubieren estado en ejercicio.	Artículo 49. Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.	
<i>Oaxaca</i>		
Artículo 32. Los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato ni con el carácter de suplentes. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hayan estado en ejercicio.	Artículo 32. Los diputados propietarios podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes, de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.	Décimo segundo. Las reformas a los artículos 29 y 32 de esta Constitución en materia de elecciones consecutivas, serán aplicables a los diputados y miembros de los ayuntamientos que sean electos a partir del proceso electoral de 2016.

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Puebla</i>		
<p>Artículo 37. ... I a VI. Los diputados a la legislatura no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 37. ... I a VI. Los diputados a la legislatura local podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan perdido o renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Cuarto. La reforma a los artículos 37 y 102 de esta Constitución será aplicable a los diputados y ayuntamientos que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Querétaro</i>		
<p>Artículo 16. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años. Quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.</p>	<p>Artículo 16. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años y podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, en los términos de la ley de la materia. Habrá quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Tercero. En materia de elección consecutiva de diputados locales, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor de la presente Ley.</p>
<i>San Luis Potosí</i>		
<p>Artículo 48. Los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, ni aún como suplentes. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Artículo 48. Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Séptimo. La reforma a los artículos 40 y 48 de esta Constitución en materia de reelección de diputados, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Sinaloa</i>		
	<p>Artículo 25 bis. Los diputados en funciones podrán ser nuevamente electos hasta completar un máximo de cuatro periodos consecutivos de ejercicio. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiese postulado originalmente, salvo que el interesado haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La ley establecerá los requisitos que deberán satisfacerse para una nueva postulación.</p>	<p>Tercero. La disposición contenida en el artículo 25 bis, relativa a la reelección de diputados locales, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Sonora</i>		
<p>Artículo 33. Para ser diputado propietario o suplente al Congreso del Estado se requiere:</p> <p>...</p> <p>VII. No haber sido diputado propietario en el periodo en que se efectúe la elección. Los suplentes podrán ser electos siempre que no hubiesen estado en ejercicio dentro de dicho periodo; pero los diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 30. Los diputados al Congreso del Estado serán electos en su totalidad cada tres años.</p> <p>Los diputados podrán ser electos, de manera consecutiva, hasta por cuatro periodos consecutivos sin que la suma de dichos periodos exceda de doce años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En los casos de los diputados que hayan accedido a tal cargo mediante una candidatura independiente, solo podrán postularse para ser electos de manera consecutiva por esa misma vía, sin que puedan ser postulados por algún partido político o coalición.</p>	<p>Sexto. La reforma al artículo 30 de esta Constitución, en materia de reelección, será aplicable a los diputados que sean electos a partir del proceso electoral que culmine en el año 2018.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Tabasco</i>		
<p>Artículo 16. Los diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 16. Los diputados al Congreso del Estado podrán ser electos en forma consecutiva hasta por cuatro periodos. En este caso, la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Séptimo. La reforma a los artículos 16 y 64 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales y regidores, no será aplicable a quienes hayan protestado el cargo en la legislatura o ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Tamaulipas</i>		
<p>Artículo 30. No pueden ser electos diputados:</p> <p>...</p> <p>V. Los diputados propietarios al congreso local y los suplentes que hayan estado en ejercicio para el periodo inmediato;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 25. ...</p> <p>En los términos de la Constitución federal, la ley general aplicable, esta Constitución y la ley estatal aplicable, los diputados podrán ser reelectos, de manera consecutiva, por una sola ocasión.</p> <p>La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En los casos de los diputados que hayan accedido a tal cargo mediante una candidatura independiente, sólo podrán postularse para ser electos de manera consecutiva por esa misma vía, sin que puedan ser postulados por algún partido político o coalición.</p> <p>...</p>	<p>Quinto. La reforma al artículo 25 de esta Constitución, en materia de reelección de diputados locales, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Tlaxcala</i>		
<p>Artículo 35. Para ser diputado local propietario o suplente se requiere cumplir con los requisitos siguientes:</p> <p>...</p> <p>V. No haber sido diputado propietario o suplente en funciones de propietario, en el periodo inmediato anterior a la elección;</p> <p>VI. a VIII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente con el carácter de propietarios, si no hubieren ejercido el cargo.</p> <p>Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato, ni aun como suplentes.</p>	<p>Artículo 35. Para ser diputado local propietario o suplente se requiere cumplir con los requisitos siguientes:</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. Se deroga</p> <p>VI. a VIII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido político o coalición que los postuló, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Veracruz</i>		
<p>Artículo 21. I. a VI ... Los diputados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato siguiente, ni aun con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p>Artículo 21. I. a VI ... Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación para la reelección sólo podrá ser realizada por el mismo partido que hizo la postulación previa o por alguno de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Tercero. La reforma al artículo 21, relativa a la elección consecutiva de diputados, será aplicable a los diputados que sean electos a partir del proceso electoral de 2016.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Yucatán</i>		
<p>Artículo 20. Las personas que hubiesen desempeñado las funciones de diputado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los propietarios no podrán ser electos para dicho periodo ni con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 20. Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieran postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La reelección se efectuará conforme a lo que disponga la ley.</p>	<p>Tercero. La reelección de diputados del Congreso local no será aplicable para aquellos que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de este decreto.</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Zacatecas</i>		
<p>Artículo 51. ... Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con ese carácter ni con el de suplentes; pero éstos podrán ser electos en el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.</p>	<p>Artículo 51. ... Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Los diputados podrán ser electos consecutivamente por un periodo adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>Décimo segundo. La reforma al artículo 51 de esta Constitución será aplicable a los diputados que sean electos a partir del proceso electoral de 2016. La reforma al artículo 51 de esta Constitución no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto. (S.P.O. 12/07/2014)</p>

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>	<i>Transitorios de la reforma</i>
<i>Distrito Federal</i>		
<p>Artículo 37. I. IX. a)-d) ... Los diputados a la Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. ...</p>	<p>Artículo 37. I. IX. a)-d) ... Los diputados a la Asamblea Legislativa podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ...</p>	<p>Segundo. La reforma al artículo 37 de este Estatuto de Gobierno en materia de reelección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, será aplicable a aquellos que hayan sido elegidos en el proceso electoral de 2018.</p>

FUENTE: elaboración propia con datos de la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Legislacion.aspx> (página consultada el 16 de enero de 2016).

EL PASILLO DE CRISTAL: TRANSPARENTAR EL CABILDEO EN MÉXICO

Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA*

Parte de la labor fundamental de los lobbistas es acercar la información precisa y objetiva a quienes toman las decisiones. Si se logra transparentar esta actividad, los primeros interesados en que se fortalezca serán precisamente quienes forman parte de los poderes públicos.

Sebastián LERDO DE TEJADA
Luis Antonio GODINA (cabilderos)¹

SUMARIO: I. *El cabildeo en México.* II. *La regulación del cabildeo en el contexto comparado.* III. *La regulación del cabildeo en México.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

La institución denominada cabildeo o *lobbying* tiene un uso extendido en el proceso legislativo de los países con sistemas democráticos y economías liberalizadas. Dicha institución ha sido usada de manera incremental durante las últimas dos décadas en México. Su práctica divide opiniones: en un extremo se encuentran aquellos que la consideran una herramienta indispensable en un sistema democrático para acercar información útil a los tomadores de decisiones, garantizada por los derechos de libertad de información, expresión y petición. En el otro extremo se encuentran quienes consideran que es una actividad que encubre las peores prácticas de colusión entre el sector público y los grupos de interés, con serias afectaciones en el resultado legislativo para la sociedad en general.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ Godina y Lerdo de Tejada, 2004: 147.

En el presente trabajo se hace un análisis de la forma en que la actividad del cabildeo se ha implantado en el sistema político mexicano y la manera en que es regulada de forma local, nacional y comparada, enfatizando la necesidad de poner a la transparencia como el principio paradigmático en la regulación de la materia. El espacio que precisa una regulación de forma más urgente es el nivel local.

I. EL CABILDEO EN MÉXICO

En 1997 se presentó un fenómeno inédito en la conformación de la Cámara de Diputados. Por primera vez en muchas décadas el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso de la Unión, situación que se ha mantenido desde entonces a la fecha, ya que ningún partido ha podido conseguirla nuevamente. El escenario político mexicano se transformó de la existencia de un partido hegemónico a un ambiente pluripartidista, con gobiernos divididos. No solamente en el Congreso de la Unión, sino en prácticamente todos los puestos de representación popular, se vivió el fenómeno de la alternancia en el ejercicio del poder. El sistema político mexicano se ha modificado profundamente en los últimos dieciocho años, situación que ha tenido un impacto directo en la forma en que se construyen las leyes en el país.

Además del cambio en el sistema político, el sistema económico mexicano ha sufrido una profunda transformación en el mismo periodo (Fix y Ayllón, 2000). Nuevos y poderosos actores económicos han aparecido en el escenario, estableciéndose como nuevos interlocutores frente a los tomadores de decisiones. El sistema económico mexicano se ha globalizado de tal forma, que la participación de los grupos de interés económicos se acompaña de las herramientas corporativas extendidas en el mundo liberal, como una mayor litigiosidad, mayor importancia de los medios de comunicación en la vida pública y el mencionado *lobbying* o cabildeo (Yves y Bryant, 2011).

La práctica del cabildeo se ha venido dando en nuestro país profesionalmente desde 1997. En la actualidad existe por lo menos una decena de despachos especializados en la materia, muchos de ellos dirigidos por políticos profesionales que han encontrado en el cabildeo un nicho de oportunidad para desarrollar sus habilidades.

En ese contexto encontramos a LGT Lobbying México, cuyo fundador fue el político profesional —recientemente fallecido— Sebastián Lerdo de Tejada, que en términos de su sitio en Internet afirma ser una firma profesional que trabaja a partir de estrategias técnicas que garantizan resultados

óptimos. Define al *lobbying* como “...un proceso de acciones integradas y no como una serie de eventos desvinculados”.² Su eje de acción se centra en concebir al cabildeo no como relaciones públicas, sino como una actividad profesional con sustento técnico, estratégico y eficaz. Dentro de los temas que manejan como proyectos realizados citan: la estrategia y promoción de proyectos; la elaboración y promoción legislativa; temas hacendarios: aduanas, aranceles, gasto público, impuestos; el impulso de iniciativas y negociaciones con sectores productivos; las comunicaciones y transportes, ya sean proyectos aeroportuarios, ferrocarriles y de telecomunicaciones, así como la reingeniería de organizaciones y la inversión regional.

Otro despacho de cabildeo es Alanis, Serrano, Doblado Asociados, que anuncia el servicio de asesoría en cuestiones de *lobbying*, en unión a la asesoría legal tanto a corporaciones como particulares. Para clientes particulares ofrecen la planeación fiscal, compras de bienes raíces, iniciar o comprar un negocio, preparación de testamentos, traspaso de residencias e inmigración. Por el lado corporativo se especializan en negocios internacionales, finanzas, impuestos, turismo, construcción, minería, telecomunicaciones y derecho aéreo, así como en materia de comercio internacional, administración, marcas registradas y derechos de autor, y medio ambiente. Incluso el manejo de residuos, extracción de gas y petróleo, y servicios relacionados a la informática.

La organización más importante es la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, Asociación Civil (Procab, A. C.), quienes conciben al cabildeo como “informar para influir”, y lo relacionan como una figura que permite la ayuda para dinamizar los procesos de toma de decisión política, hace posible que un número mayor de organizaciones y grupos representativos de la sociedad participen en dichos procesos; en ese sentido, el cabildeo promueve la democratización de las decisiones públicas. Cuenta con un código de ética para sus agremiados. La vía en que ejecutan ese servicio es a través de la promoción de los principios generales de ética profesional entre sus asociados, gestión ante la opinión pública del reconocimiento del cabildeo como actividad profesional coadyuvante de la vida democrática del país, y el análisis y seguimiento de los mecanismos que pretendan regular la actividad de cabildeo en los poderes federales.

Procab, A. C. aglutina a los siguientes cabilderos: *Alfa, sociedad anónima de capital variable* (compañía administradora de portafolios de negocios de diversas empresas del sector automotriz, poliéster, petroquímicos, alimentos, tecnologías de información, telecomunicaciones e hidrocarburos);

² Dicha definición se puede encontrar en el artículo de Garfias, Francisco, “ISSSTE: Intereses familiares o de negocios”, *Excelsior*, 8 de octubre de 2013, en sección: Arsenal, consultable en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-garfias/2013/10/08/922314>.

Asesoría Estrategia Total, sociedad civil (consultores en despachos de cabildeo y asesoría en asuntos públicos, y el de las agencias de relaciones públicas y comunicación); *Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, asociación civil*, conocida como ANTAD (representación de intereses legítimos de sus asociados tiendas de autoservicio y departamentales); *Grupo Consultor Interdisciplinario, sociedad civil* (consultoría que se dedica al estudio sobre fenómenos e instituciones del poder y procesos sociopolíticos en contextos diversos); *Consultoría y Relaciones Gubernamentales, sociedad civil* (consultoría en asuntos públicos y relaciones gubernamentales); *Daimler* (sociedad controladora de las acciones de las empresas Daimler Vehículos Comerciales México, Mercedes-Benz México y Daimler Financial Services México); *Dynamis Consultores, sociedad civil* (asesoría profesional a instituciones gubernamentales y empresa en diseño, elaboración e implementación de planes estratégicos para la promoción de interés frente a los poderes públicos); *Grupo ICB, sociedad anónima de capital variable* (dirección de empresas especializadas en temas de relaciones públicas e inversiones); *Grupo Estrategia Política, sociedad civil* (representación de intereses legítimos de la sociedad organizada en el diseño de políticas públicas mediante acciones estratégicas); *Grupo Salinas* (conjunto de empresas de diferentes mercados, integrado por TV Azteca, Azteca América, Grupo Elektra, Advance América, Banco Azteca, Seguros Azteca, Afore Azteca, Italika, Punto Casa de Bolsa, Azteca Internet, Totalplay y Enlace); *Guerra, Castellanos y Asociados* (consultoría especializada con servicios de comunicación estratégica, cabildeo, relaciones con gobierno, comunidad y todo tipo de audiencias clave); *Llorente & Cuenca* (consultoría de gestión de la reputación, la comunicación y los asuntos públicos, líder en España, Portugal y América Latina, que presta servicios de consultoría estratégica a empresas de todos los sectores de actividad con operaciones dirigidas al mercado de habla española y portuguesa); *Políticas Públicas y Asesoría Legislativa, sociedad civil* (asesoría en asuntos públicos, comunicación estratégica relacionada con relaciones públicas, consejería jurídica y gestión regulatoria, monitoreo legislativo y regulatorio, así como capacitación en estos temas); *PricewaterhouseCoopers* (equipo multidisciplinario orientado al diseño de estrategias integrales en negocios); *Safie Consultores* (consultoría política y vinculación legislativa); *Structura, sociedad anónima de capital variable* (integración de cuatro empresas proveedoras de servicios profesionales en consultoría y desarrollo de proyectos); *Unión de Instituciones Financieras Mexicanas, asociación civil*, conocida como UNIFIM (grupo de instituciones financieras con capital mayoritariamente mexicano), y *Zimat Consultores Comunicación Total, sociedad anónima de capital variable* (consultoría en comunicación vinculada a Interpublic Group).

Posiblemente la primera vez que se habló con insistencia en nuestro país de la palabra *cabildeo* fue a principios de la década de los noventa, durante la gestión del presidente Salinas de Gortari, quien hizo uso del *lobbying* en el Capitolio para conseguir el voto favorable para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El gobierno mexicano gastó importantes sumas para conseguir el apoyo mediante despachos de *lobbying*, además de que fue apoyado por un importante grupo de interés en nuestro país: el de los inversionistas extranjeros. El resultado fue satisfactorio para los fines de esta coalición, ya que consiguieron los votos necesarios para la aprobación. Fuera del debido análisis que se debe hacer respecto de las implicaciones que ha tenido la firma de ese instrumento legal, es un caso de *lobbying* exitoso debido a que se apoyó en una coalición bastante amplia.³ Durante la presidencia de Ernesto Zedillo el país se sumergió en una difícil crisis económica. La salida que buscó la administración pública de ese momento fue conseguir el apoyo de los organismos monetarios internacionales, nuevamente a través de la utilización de firmas de *lobbying* estadounidenses.⁴ El éxito del *lobby* mexicano ante el gobierno estadounidense y los organismos internacionales puso el ejemplo de herramientas útiles para la política en contextos democráticos con economías liberalizadas a los que el sistema político mexicano se integraba.

La condición que permite la aparición del *cabildeo* en México es la nueva relación de poderes, originada en la pérdida del control de la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión por un solo partido político, hecho reproducido en prácticamente todos los niveles de representación

³ Alonso Piñeiro habla de esa situación: “Una de esas excepciones fue protagonizada precisamente por el gobierno mexicano, con fuerte respaldo —curiosamente— de grandes corporaciones norteamericanas. Ello ocurrió cuando fue necesario contratar lobbistas en el Congreso para que el vecino de los Estados Unidos pudiera ingresar en el Tratado de Libre Comercio... Tales inversiones contaron con el apoyo de poderosas empresas como Kodak, American Express y General Electric, que pagaron directamente a los profesionales acreditados en el Congreso para que actuaran a favor de México. Estos honorarios sobrepasaron —al menos hasta 1993— los pagos realizados en el pasado por cualquier otro gobierno extranjero en las tareas de *lobby*” (Alonso, 2000: 100 y 101).

⁴ La influencia de las firmas de *lobbying* en Estados Unidos y su relación con la vida interna de nuestro país, las vemos con claridad en temas tan delicados como el de los banqueros que ayudaron a México en la crisis de 1995. El grupo que atendió este asunto pidió su opinión a *Riordan Roey*, quien entonces ocupaba el cargo de director de la Escuela de Estudios Latinoamericanos de John Hopkins School of Advanced International Studies, y entre ambos señalaron tres condiciones para apoyar a México. Una, resolver el problema de Chiapas; dos, que la administración del presidente Zedillo considerara cuidadosamente el permitir victorias de oposición en las diferentes elecciones, a fin de legitimar su propio gobierno, y tres, trabajar para debilitar a los sindicatos en México (Alonso, 2000: 17).

popular en el país. Lo anterior obligó a los actores relevantes a buscar nuevas herramientas para impulsar su agenda con los tomadores de decisiones. Durante el sexenio del presidente Fox se observó con preocupación el hecho de que el Congreso de la Unión se encontrara paralizado, ante la inexistencia de formas eficaces de alcanzar acuerdos.⁵ La parálisis legislativa fue vista como un reflejo de la incapacidad del presidente de México para lograr los acuerdos para la consecución de los fines de su gestión a través de nuevas regulaciones. El presidente de la República fue el más afectado en esta nueva relación de poderes, aun cuando fue él mismo quien presentó como uno de sus lemas de gobierno “El presidente propone y el Congreso dispone.”⁶

El Poder Ejecutivo ha tenido desaciertos en su relación con el Congreso de la Unión siguiendo los métodos corporativistas, aunque también se han intentado otras vías para una óptima comunicación con el Poder Legislativo. El mismo gobierno foxista hizo esfuerzos por mantener comunicación directa entre la administración pública y los legisladores, a través de la instauración de oficinas de enlace legislativo en cada dependencia. El resultado no fue el que se esperaba, debido a que hubo falta de coordinación en las acciones.⁷

⁵ La definición de parálisis que puede extraerse de las críticas al presidencialismo se refiere a la incapacidad del Poder Ejecutivo para conseguir la aprobación de las iniciativas. Ésta es a todas luces una definición elemental. Sólo supone que no existe un acuerdo entre actores involucrados en el proceso de toma de decisión respecto a una mejor alternativa para reemplazar la política en curso (Nacif, 2000: 4).

⁶ Godina y Lerdo de Tejada, cabilderos mexicanos citados con anterioridad, dan su opinión sobre una de las reformas legislativas emprendidas por el presidente de la República Vicente Fox de poco éxito. Al intentar una reforma eléctrica, refieren que uno de los grandes desaciertos que tuvo Fox fue emprender una campaña de cabildeo externo para sacarla adelante, más o menos de forma similar a como consiguió la candidatura presidencial de su partido, ignorando por completo la inclusión de los senadores en la discusión del tema.

Las viejas ideas de la política siguen presentes en nuestros días; al presidente electo Fox le piden cosas como si él fuera legislador; pero las cosas han cambiado y negociar un proyecto legislativo con Vicente Fox en este momento no tiene ninguna viabilidad, sólo por el hecho de ser negociado con él. Si los partidos se unen y negocian, ahí sí está el poder real; el gobierno tiene que acatar las leyes y está a la disposición y bajo el control del Congreso (Gómez, 2001: 133).

⁷ Otro hecho singular es el reconocimiento tácito del gobierno federal a la autonomía del Congreso de la Unión, hecho a través de la creación en cada secretaría, dependencia y entidad de la administración pública federal de una oficina de enlace con el Congreso y con cada una de las cámaras, lo cual produjo amontonamientos y tropiezos, acciones atropelladas y desordenadas, que en vez de ayudar a los propósitos del gobierno pusieron en riesgo su unidad orgánica y la coordinación que debe existir en sus relaciones en el Poder Legislativo (Gómez, 2001: 140).

En lo referente al Poder Legislativo, a pesar de encontrarse en un contexto favorable, el Congreso de la Unión tuvo un desarrollo muy lento en todas sus facetas. De ahí que en el momento de la alternancia, la administración pública pareciera un gigante frente al Congreso de la Unión.⁸ La coyuntura hacía que el momento político del país fuera por demás complejo. Por una parte, el fenómeno de la parálisis legislativa representó la posibilidad de que las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo no progresaran debido a la negativa del Congreso de la Unión de continuar con su papel de simple ratificador de la “voluntad suprema”, mientras que, por otra, apareció un Congreso que se encuentra imposibilitado para generar las iniciativas de ley óptimas, debido a que no contaba con la experiencia suficiente y con los medios de acceso a la información adecuada para llevar por sí mismo la función legislativa. La distancia en el sexenio foxista entre el presidente y el Congreso de la Unión tuvo muchos ejemplos, siendo quizá el más dramático el del procedimiento de elaboración del decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2005, impugnado por el presidente de la República.⁹

La transferencia de poder de decisión que recibió el Congreso de la Unión incrementa la responsabilidad y participación de éste. El fenómeno se acompañó, por obvias razones, de intentos de injerencia en sus procedimientos, que podría utilizar el mismo presidente de la República.¹⁰ Un

⁸ Bernardo Bátiz hace una referencia al respecto: “En nuestro país los legisladores no han contado sino hasta épocas muy recientes, con equipos de colaboradores, de técnicos o de informadores que los auxilien, pero aún contando con ellos, hasta hoy no pueden competir con la gran estructura burocrática, plena de especialistas y llena de información que está al servicio del Ejecutivo; esperamos que esté cambiando en el sentido correcto, es decir: más información al Poder Legislativo” (Bátiz, 1999: 119).

⁹ “Fox declara la guerra al Congreso”, *La Jornada*, Primera Plana, México, núm. 7269, 19 de noviembre de 2004. El 19 de noviembre de 2004, los principales diarios de circulación nacional narraron la situación que se transcribe a continuación: “En un hecho inédito en las últimas décadas en México, un titular del Ejecutivo decidió ‘impugnar’ el presupuesto reajustado por el [C]ongreso de la Unión acusando a los partidos de oposición de actuar con ‘parlamentarismo irreflexivo’, al aprobar un paquete económico que no dudó en calificar de ‘incongruente e inviable’. En cadena nacional, el presidente Vicente Fox arremetió contra opositores y, en contrapartida, agradeció sin empacho a su partido, Acción Nacional, por haberlo apoyado durante los debates sobre el gasto federal. La esperada reacción del presidente echa por tierra la solemne promesa que realizó el primero de diciembre de 2000 cuando, al tomar posesión del cargo aseguró: ‘El Ejecutivo propone y el Legislativo dispone’, lo que reafirmó en enero de 2002, agregando en ese entonces que ‘así es la democracia’”. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/19/003n3pol.php>.

¹⁰ Me refiero a presiones del Poder Ejecutivo a través de amenazas expresas o sobreentendidos en contra de la carrera política de los parlamentarios, halagos o promesas de reconocimiento en esa carrera o, como sucede en Estados Unidos de América, a través de lo que se llama el *lobbying* o cabildeo, forma de influir en la voluntad de los congresistas y senadores

Congreso con mayor independencia generó nuevos incentivos para los representantes. El parlamentario es un político que depende, entre otras cosas de su imagen y soporte institucional para continuar su carrera en ascenso.¹¹

El Congreso se convirtió en un actor que debió aprender a escuchar a la sociedad en un contexto de gobierno dividido, más allá de responder exclusivamente a la voluntad presidencial. Las formas de manifestarse de la sociedad se modifican también con un corporativismo limitado, por lo tanto nuevas herramientas creadas desde la sociedad son precisadas por los legisladores.¹²

El cabildeo es una actividad profesional, llevada a cabo a través de una estrategia de comunicación para la incidencia en el proceso legislativo (y en general de la toma de decisiones); el cabildeo es forma, nunca fondo, por lo que debe actuar con los límites de la ley, y su utilización debe regirse por los derechos de participación de la sociedad. De lo contrario, deja de ser cabildeo y se convierte en una actividad ilícita. Los límites que hallamos para él, son los límites en el ejercicio de los derechos de petición, libertad de expresión y de información.

A pesar de que la empresa no detenta poder político, sí cuenta con poder económico, lo que tiene mucho peso en la toma de decisiones. Esto no quiere decir que el sector económico se encuentre organizado en un sentido ni mucho menos. A pesar de contar con ese peso en las decisiones, los intereses entre el sector no siempre son coincidentes, por lo que una decisión pública muchas veces enfrenta a poderes económicos inmensos, de ahí que tanto la empresa fuerte como la que no lo es tanto buscan la promoción para la consecución de sus fines, al igual que los demás actores sociales.¹³

para que den su voto a favor de intereses no ciertamente de la nación, sino de los que pagan a cabilderos y lobistas (Bátiz, 1999: 115).

¹¹ También puede haber una presión que, sin llegar al ejercicio de la fuerza bruta, limite la plenitud de libertad en los legisladores; una campaña por los medios de comunicación, una turba en las galerías o manifestaciones recorriendo las calles de la ciudad o rodeando el recinto, ejercen en forma más o menos indirecta, más o menos determinante, presión sobre las decisiones de los legisladores, que por supuesto ni ante las armas ni ante las turbas debieran dejarse amedrentar; aun cuando lo cierto es que una serenidad superior y un acto heroico no son algo fácil de orientar (Bátiz, 1999: 114).

¹² Son los integrantes del Parlamento y éste en su conjunto quienes han de tomar las decisiones, si bien recibiendo en ocasiones las propuestas legislativas de fuera, informándose, oyendo a los electores, a los expertos, a los periodistas, a la sociedad civil organizada y en general a todos cuantos integran la opinión pública de un país, pero sin que esta atención al sentir y pensar social implique, de algún modo, la pérdida de la facultad y la responsabilidad de decidir (Bátiz, 1999: 111).

¹³ Al respecto, Godina señala lo siguiente (Godina y Lerdo de Tejada, 2004: 67): “Por tanto, los empresarios mexicanos tienen tres caminos: negociar personalmente, lo que los

El cabildeo profesional encuentra en el empresario a su mejor cliente por ser éste el que cuenta con un presupuesto para contratar el servicio, a diferencia de otras personas del sector social o de los organismos no gubernamentales, quienes tienen dificultad de conseguir los recursos financieros para cubrir los honorarios de un despacho profesional de cabildeo.¹⁴ La empresa es la principal usuaria de cabildeo, que normalmente será respecto de temas económicos, debido a los fines de lucro que persiguen este tipo de entidades. La utilización de cabildeo es una herramienta para que puedan incidir en los procesos de toma de decisión, estando limitada por la actuación dentro de la legalidad y con la transparencia de los intereses que representa el profesional del cabildeo.

México presenta una clase empresarial compacta en donde los grupos que la conforman comparten riqueza, valores y cultura en general.¹⁵ Ante esta situación, la sociedad parece quedar excluida en cuanto a la diversidad que representa, pero el contexto histórico mundial presiona y los grupos mayoritarios y minoritarios escasamente tomados en cuenta exigen nuevos protagonismos a sus representantes.¹⁶ Por eso mismo, partiendo del principio democrático de que todos podemos participar en la construcción del sistema político, es que la sociedad tiene derecho a influir en el proceso de toma de decisiones y el gobierno está obligado no sólo a respetar los canales para ello, sino a promoverlos (Sánchez, 2000: 75).

Después de lo que se llamó parálisis legislativa en el sexenio del presidente Fox, la experiencia política durante las dos últimas administraciones muestra que la parálisis es superable. La comunicación constante entre el

aleja de su objetivo principal que es hacer negocios; negociar por medio de la Cámara a la que pertenecen y entrar a la lista de empresas que quieren hacer lo mismo, o bien contratar los servicios de una firma profesional de *lobbying*. Esta decisión es tan importante como la de invertir o no invertir”.

¹⁴ “Son precisamente las empresas que han logrado acceder a los niveles más altos de decisión las que han logrado sobreponerse a la adversidad e inestabilidad del mercado, haciendo del Estado un aliado en la construcción de las condiciones más favorables para su crecimiento. Esta relación simbiótica permite también a los gobiernos establecer un nexo de confianza y certidumbre para atraer las inversiones que requieren para generar empleos, promover el desarrollo social y apoyar el crecimiento de la economía” (Paredes, 1998: 26).

¹⁵ Consultable en De la Madrid, Ricardo Raphael, *Mirreynato*, <http://ricardoraphael.com/libros/el-mirreynato/>.

¹⁶ Podemos decir que el poder político históricamente ha estado concentrado siempre en grupos minoritarios que manejan a la opinión pública y no están sometidos a ella. Su origen y educación frecuentemente es similar, lo que les permite una gran movilidad social horizontal en su misma clase; entrelazan su poder, riqueza, familia; crean tipos homogéneos de actuar, de opinar, de sentimientos, etcétera (Sánchez, 2000: 60).

gobierno y la sociedad debe apoyarse en distintos puntos. La forma de legitimarse de un gobierno consiste en la aceptación que tenga la sociedad de su gestión. El insumo básico con el que debe contar la sociedad para poder hacer el balance de quien la gobierna es la información pública, tener conocimiento estricto de las actividades que se desempeñan a nivel público. Los nuevos tiempos de la política mexicana han traído consigo nuevas formas de expresión de la sociedad, principalmente para los nuevos actores económicos empoderados. El diálogo directo entre sociedad y representantes es una novedad de los últimos años. La presencia de comunicación inmediata con quienes toman decisiones públicas por parte de aquel sector de la sociedad que se interese en un tema se volvió indispensable. Esto permite el intercambio de ideas, y además la participación de un nuevo número de actores en un contexto poscorporativo.

La obligación de participar en los procesos de toma de decisiones públicas es de la sociedad. El gobierno se encuentra obligado a promover esta situación y a incorporar el sentir general a la toma de decisiones, proveyendo antes que nada la posibilidad de comunicación entre instancias, escuchando lo que la sociedad tenga que decir y dotándola de la información suficiente para que se puedan medir los alcances de las decisiones públicas. La sociedad entonces debe buscar los medios idóneos para esto.

El establecimiento de alianzas y coaliciones de los distintos grupos de interés que la conforman, fortalece esta situación y facilita la toma de acuerdos. La coalición de fuerzas elige cuáles herramientas utilizar para la consecución de sus fines. Entre ellas puede hacer uso del cabildeo. El sistema democrático parte de la idea de que existen diversas posiciones en la sociedad y que éste debe proveer la posibilidad de que se pongan de acuerdo. Por eso, el cabildeo es una herramienta que ayuda a que la sociedad no viva de una sola manera, sino que se respeten las diferencias existentes en su interior y que se garantice la oportunidad de todos los grupos de participar en la toma de decisiones que nos afectan a todos. La sociedad debe hacerse presente y contrarrestar su espacio aislado en la toma de decisiones públicas. Los órganos representativos por sí mismos no pueden tomar las decisiones adecuadas; por el contrario, de la cercanía de la sociedad con los procesos para la intervención es de donde se generará una mejor toma de decisiones. Demandar mayores posibilidades de presencia a los diversos grupos que se organizan y nacen en la sociedad civil, tales como las juntas vecinales, las asociaciones de padres de familia, los grupos ecologistas, etcétera, no permite que el poder político vaya absorbiendo y monopolizando el manejo global de la sociedad.

II. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN EL CONTEXTO COMPARADO

1. *Estados Unidos de América*

En Estados Unidos la regulación del cabildeo es bastante amplia. Su legislación la encontramos en el *Lobby Disclosure Act*, en el *Lobbying Transparency and Accountability Act of 2006* y la *Recovery Act*. De estas legislaciones destaca la amplitud de participación en las actividades de *lobbying*, ya que cualquier individuo, corporación o empresa, fundación, asociación, sociedad, sociedad anónima, grupo de organizaciones o gobierno estatal, puede actuar por conducto de un agente cabildeador. Ese agente se concibe como una persona empleada por un cliente bajo prestación económica para los servicios de contacto de cabildeo, cuyas actividades constituyan el 20% o más de sus servicios en nombre de ese cliente por un periodo de seis meses.¹⁷

El acceso a actividades de cabildeo se encuentra tan a la mano como se tenga un ordenador, ya que las actividades de cabildeo comienzan con el registro correspondiente en el sitio oficial en Internet sobre *lobbying*, que cuenta con un formulario pormenorizado para las actividades de cabildeo. En esa plataforma se otorga un nombre de usuario y contraseña bajo la recomendación del uso de un solo ordenador para todos los asuntos e información que tenga que ver con el portal de cabildeo, para evitar la intrusión de espías digitales o el indebido uso de la documentación de los procesos legislativos a negociar. Este portal proporciona todas las herramientas necesarias para las actividades de cabildeo, y se encuentra vinculado a la base de datos del secretariado de la Cámara de Representantes y del Senado. La actividad del agente cabildeador destaca en la asistencia o audiencia ante los legisladores en particular, o a las sesiones del Congreso y la Cámara de Representantes.

En contraste con el alto nivel de acceso de las actividades de gestión de intereses, existen conductas sancionables derivadas de la enmienda o alteración de una postulación defectuosa dentro de los sesenta días después de la notificación de tal defecto por el secretario del Senado o el secretario de la Cámara de Representantes, así como el incumplimiento de cualquier otra disposición de la legislación en materia de *lobbying*. Esas conductas pueden ser sancionadas con una multa civil de no más de doscientos mil dólares,

¹⁷ Consultable en el sitio en Internet de la plataforma de cabildeo en Estados Unidos de América: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/register.html>.

dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación. La prisión está prevista para aquella persona que previo conocimiento y de manera corrupta —obtener un beneficio no lícito— no cumpla con la legislación en materia de gestión de iniciativas; el periodo no podrá ser mayor a cinco años. El marco sancionador de este sistema lo encontramos en el título XVIII del Código Federal de Estados Unidos.

2. *Reino Unido*

Gracias a una serie de documentos diagnóstico emitidos por *Transparency International* (ente fomentado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) sobre cabildeo en Europa se facilitó el estudio de las condiciones del ejercicio de esa actividad legislativa en varios países integrantes de la Unión Europea en relación con la transparencia en el ejercicio de las actividades de cabildeo y la incidencia en actos de corrupción vinculados a la influencia en los procesos legislativos o toma de decisiones públicas. Esta organización generó la idea de un instrumento de medición llamado por ellos *baumanometro*, que marca el diagnóstico de actividades transparentes en torno al cabildeo en Europa.¹⁸

Para el Reino Unido, y su complejo sistema jurídico y político, el *lobbying* ha tenido gran presencia en el Parlamento. Al igual que en el caso de Estados Unidos de América, ese órgano cuenta con una plataforma de registro de peticiones e iniciativas de cabildeo a los parlamentarios y sus respectivos lores. No existe como tal una regulación específica, lo que ha generado cierta incertidumbre e incluso una apreciación negativa del público en general. En ese sentido se ha pronunciado *Transparencia Internacional*, quien propone que se emita una regulación suficiente sobre el tema que contemple de manera profunda el registro de todas las actividades de gestión e iniciativa, así como sus resultados.¹⁹

3. *Francia*

Por lo que respecta al país galo, el cabildeo está regulado por el Reglamento de la Asamblea Nacional. Aunque las actividades de *lobbying* no son

¹⁸ Consultable en el enlace de *Transparencia Internacional*: <http://golden-section-graphics.com/temp/transparency/>.

¹⁹ Sitio oficial del Parlamento inglés: <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/lobbying/>.

bien vistas, dada la experiencia y contexto propio de Francia, quienes bajo la premisa de que “la ley es la expresión de la voluntad general del pueblo” no consideran adecuadas las actividades de negociación sobre un interés particular o específico, el cabildeo existe y se encuentra regulado.

El ejercicio del cabildeo comienza con un registro ante el departamento de transparencia de la Asamblea Nacional. Su publicidad es primordial, ya que ocultarlo configura el delito de tráfico de influencias. El esquema trata de evitar el tráfico de influencias y para ello prevé la limitante de su práctica a todo legislador que previamente a su elección ejerciera actividades de consultoría; las cuales puede continuar siempre y cuando medie una previa autorización. Los legisladores tienen expresamente prohibido recibir prestaciones económicas que configuren tráfico de influencias y ocultar el trabajo del grupo de interés. La prohibición de obtener información o decisiones por medios fraudulentos, la prohibición de transmitir intencionalmente información inexacta para engañar a los diputados, la prohibición de utilizar papel con membrete o logotipo de la reunión, y la prohibición de hacer uso de su inscripción en los registros con fines comerciales o publicitarios en el Senado.

Existe la posibilidad de que los legisladores reciban prestaciones económicas en el ejercicio de la actividad de cabildeo, siempre y cuando sean necesarias para eventos, foros y viáticos relacionados directamente con la actividad de gestión, bajo un esquema estricto de declaración de esos recursos económicos. De manera singular, se establece la posibilidad de entrega de regalos; sin embargo, si éstos ascienden a más de cincuenta euros deberán ser fiscalizados, bajo el mismo esquema descrito en el párrafo previo.

Resulta de mucho cuidado la intervención de prestaciones económicas, por lo que los legisladores que participen en ese tipo de actividades deben tener el cuidado suficiente de no incurrir en algún tipo de conducta que configure el delito de tráfico de influencias. Ese delito es parte de la legislación penal vigente en Francia. Se refiere al acto mediante el cual una persona otorga donaciones a un funcionario con el fin de influenciarlo para que adopte una decisión favorable a su representado. Por lo tanto, involucra tres actores: el intermediario, el beneficiario y al tomador de decisión.

Además, en la legislación francesa se encuentran previstos los delitos de negociación activa de influencias y el comercio pasivo de influencias, sin embargo, las condenas por esos delitos son raras. Cabe destacar que en el sistema de cabildeo de Francia, los documentos generados por el quehacer de los cabilderos son documentos oficiales regulados por la Ley del 17 de julio de 1978, que se refiere a todo lo relativo al derecho de acceso a los

documentos que obran en el marco de ese desempeño o servicio público. Aunque no existe una previsión estricta sobre la transparencia de la información de los trabajos parlamentarios. Esa cuestión acarrea como consecuencia una idea poco clara de las influencias efectivamente realizadas con los parlamentarios y los recursos financieros y humanos utilizados por los actores del cabildeo.

Bajo el resguardo del recinto legislativo, los agentes de cabildeo deben portar una identificación para el acceso a ciertas salas y salones de reunión, bajo la supervisión del departamento del interior y seguridad. Lo anterior tiene un motivo, que es evitar el contacto de los agentes de cabildeo con funcionarios parlamentarios distintos a los de las iniciativas registradas. Lo que concuerda con la obligación de especificar las áreas o temas de interés de los cabilderos. El incumplimiento a los puntos anteriores o la comisión de los delitos antes descritos pueden provocar que el registro de cabildeo sea susceptible de cancelación, ya sea de manera temporal o definitiva, según lo amerite el caso particular.²⁰

4. *Italia*

Ante los serios problemas de corrupción que acaecieron en ese país, la institución del cabildeo generalmente es vista con desconfianza. Su regulación es bastante breve, casi nula. En ese sentido, sólo existen las previsiones más necesarias para el desarrollo de las actividades de cabildeo, que son el tipo de sujetos que pueden solicitar un registro de cabildeo para ciertas actividades legislativas. No existe como tal un esquema de procedimiento o reglas específicas sobre el trabajo de los agentes de cabildeo o la intervención de prestaciones económicas en las actividades de gestión (Transparencia Internacional Italia, 2014).

5. *Alemania*

En el caso de Alemania, lo que más destaca es la amplia aceptación a la mediación de prestaciones económicas en las actividades de cabildeo. No existe algún ordenamiento legal específico sobre el cabildeo, sin embargo, sí existen normas pilares sobre el tema de acceso a la información gubernamental.

²⁰ Serie de documentos descargables en: http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php.

mental, declaración de recursos privados que intervengan en las actividades gubernamentales y su fiscalización.

Caso contrario a la mayoría de países de latinoamérica, sí se permite el manejo de recurso de procedencia privada, ya que los legisladores que intervengan en las actividades de gestión pueden recibir prestaciones económicas a título de donaciones. Si estas donaciones no rebasan la cantidad de 5,000 euros no es obligatoria su publicación. Si se rebasara esa cantidad y su entrega va dirigida al presidente del *Bundestag* o funcionarios de similar rango, debe declararse de inmediato.

Todos los casos en que se presenten donaciones deben ser publicados en la página web oficial de los órganos legislativos alemanes, así como la gubernamental. Por otra parte, las donaciones mayores a 10 mil euros serán publicadas en los informes anuales (declaración de ejercicio). Este tipo de aportaciones no aparecerán hasta dos años y medio después del final del año en el que se recibió la donación.

El reglamento de procedimiento del *Bundestag* alemán ha regulado los casos en que los diputados tengan ingresos adicionales, y la obligatoriedad de su publicidad es relativa. Como marco legal aplicable al cabildeo encontramos la reglamentación común de procedimiento de los ministerios federales (GGO), que, como se mencionó anteriormente, no es un cuerpo normativo específico al cabildeo, pues regula en general la actividad de los órganos y entes de gobierno.

El registro de la actividad del cabildeo se realiza de manera voluntaria; no está sujeto a ciertas condiciones o términos específicos. Todos los registros son compilados en una base de datos denominada lista de asociación del *Bundestag* alemán, que hasta mayo de 2014 contaba con veintiún mil ciento setenta y ocho organizaciones en demanda, cifra recabada a partir de 1948.

Los datos de registro de las actividades de cabildeo son publicados en términos de la Ley de Libertad de Información (IFG) expedida en 2006, la cual contempla la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a la información de la administración pública. Los datos que los solicitantes deben proporcionar son cuestiones generales, sin mayor formalidad, pero es necesario que proporcionen un domicilio con residencia en Berlín para efectos de correspondencia y notificaciones. No existe previsión sobre el presupuesto de cada organización y el propósito del cabildeo.

El marco sancionatorio a los legisladores se encuentra previsto en las restricciones de la Ley de Partidos Políticos y las normas contenidas en la financiación de los propios partidos políticos y donaciones. Lo anterior para

evitar que las empresas individuales y grupos de presión aprovechen las lagunas de la ley con el fin de enviar donaciones a las partes sin la debida declaración y publicidad. El derecho penal alemán establece un sistema de persecución de las conductas que en deformación a las actividades de cabildeo configuren los delitos de soborno y los actos de corrupción en general (cohecho o ventajas concedidas).

Por su parte, en el ámbito civil los funcionarios tienen prohibido aceptar regalos y gratificaciones. Esto incluye viajes, invitaciones y entretenimiento. Todas estas circunstancias se aplican en particular frente a los eventuales grupos de presión. En la actualidad, en los distintos ministerios que integran el gobierno federal existen normas anticorrupción extensas para participar particularmente en la contratación (recursos humanos).

En el aspecto de transparencia de los documentos legislativos se observa que todos los ministerios federales están obligados a proporcionar los documentos relativos al procedimiento de iniciativa legislativa. Sin embargo, el acceso a la información es controlado ocasionalmente (según el tema a tratar), incluso es restrictivo, pues la información relativa a las operaciones legislativas debe ser previamente procesada y evaluada. La sociedad civil y los medios de comunicación, en particular los periodistas de investigación, han servido como observantes de las actividades de cabildeo.

En Alemania ese tipo de organizaciones representa un factor significativo en el seguimiento y control de los grupos de presión. El monitoreo de medios y el control de la presión se realiza principalmente a través del periodismo político. Hay cerca de diez mil periodistas y trescientos periódicos con intención de influir políticamente como, por ejemplo *spiegel*, *Stern*, *Focus*, *WirtschaftsWoche*, *Gerente Magazin*, etcétera.

La sociedad civil monitorea desde las organizaciones y plataformas llamadas *Abgeordnetenwacht.de*, *Lobby Control* y *Transparencia Internacional Alemania*. En algunos aspectos más específicos existe la organización *Compact*, que a su vez se integra por diversas organizaciones que además del monitoreo de las actividades de cabildeo ejerce protesta sobre los trabajos obtenidos.

De esta nación destaca la permisión de prestaciones económicas de particulares a legisladores, lo cual en otras zonas geográficas es considerado como una premisa de corrupción; sin embargo, el sistema de rendición de cuentas de Alemania, al obligar que todo funcionario declare la recepción de alguna prestación en efectivo o especie, crea un sistema de protección del uso del poder público y contrarresta la eventual comisión de delitos relacionados con la corrupción (Speth, 2014).

6. *España*

Para el país de la península ibérica, en cuatro ocasiones el Congreso de los Diputados ha acordado impulsar la transparencia en los procesos de representación de intereses ante las instituciones públicas. En el debate constitucional se ha rechazado la propuesta del Partido Popular de incluir en el derecho de petición que las comisiones parlamentarias pudieran “recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses que actúen de modo permanente”; impulsar una ponencia en el Congreso, así como instar al gobierno a que presente un proyecto de ley para la regulación de los hasta ahora llamados “grupos de interés”, con la creación de un registro público y un código de conducta (Navarro, 2014).

En algún momento se pensó que España era referente de vanguardia sobre el tema; sin embargo, en la actualidad, esa cuestión ha sido rebasada, pues si bien en la práctica existen actividades de gestión de propuestas e influencia en las actividades legislativas por mecanismos profesionales, su formalidad aún se encuentra lejos.

7. *Argentina*

Argentina es uno de los países latinoamericanos que tiene un marco de regulación específico sobre cabildeo. Esas reglas especiales las encontramos en el Decreto 1172/03, denominado “Acceso a la información pública”, publicado el 4 de diciembre de 2003 en *el Boletín Oficial de la Nación*, el cual se vincula con los reglamentos sobre audiencias públicas, de publicidad de la gestión de intereses, de la elaboración participativa de normas, del acceso a la información pública y de reuniones abiertas de entes reguladores de servicios públicos.

Existe, como en los casos europeos, un registro de actividades de cabildeo que se puede solicitar por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro—. Incluso está prevista una definición de las actividades de cabildeo, que se refiere a la consecución de acciones cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Para acudir a las audiencias correspondientes es necesario llenar un formulario detallado, en el que deben constar los datos del solicitante, los intereses que se invocan, los participantes de la audiencia, el lugar, la fecha, la

hora y objeto de reunión, así como la síntesis del contenido de la audiencia y las constancias de las audiencias efectivamente realizadas.

De manera muy particular Argentina ha decidido distinguir los posibles intereses a gestionar, que se encuadran en tres rubros, a saber: un interés propio; interés colectivo o difuso, o en representación de persona física o jurídica. Los registros de los agentes de cabildeo también deben indicar las razones de la ocasional cancelación, postergación o suspensión de las audiencias y comparecencias. Las actividades de cabildeo están sujetas a publicidad y registro ante la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la jefatura del gabinete de ministros.

El marco de sanciones es básico, pues existe un catálogo de funcionarios que ante el incumplimiento de lo antes mencionado pueden incurrir en falta grave (administrativa); todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en las que pudieran incurrir conforme a lo previsto en los códigos Civil y Penal.²¹

8. Colombia

Para el caso de Colombia existe el proyecto de ley 94/2014,²² por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos. Este documento legislativo se encuentra pendiente de discusión en segunda ponencia en el Senado.

En dicho proyecto se prevé, entre otras cosas, que cualquier persona natural o jurídica cuyos intereses lícitos representados por el cabildero ante los servidores públicos señalados en ese instrumento se consigne en un registro público único que forma parte de la información pública gubernamental. Éste tendría verificativo ante la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, cuya vigencia únicamente duraría seis meses.

Los propios cabilderos tienen como prohibición expresa la iniciativa de cabildeo sin inscripción en el registro único público de cabilderos; defender o representar de manera simultánea intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas, y adelantar actividades de cabildeo ante entidades de las que era funcionario el cabildero dentro del año anterior al ejercicio de la actividad. El cabildero que incurra en las

²¹ Información extraída del sistema argentino de información jurídica, disponible en: http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm.

²² Disponible en: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley> (fecha de consulta: 2 de junio de 2015).

prohibiciones antes enunciadas quedaría inhabilitado por el término de dos años para ejercer actividades de cabildeo.

Tanto los legisladores como los cabilderos tendrían el deber de informar ante la Secretaría de Transparencia de la Presidencia los intereses que tuvieran sobre algún proyecto. La información que el cabildero debería proporcionar se integra por su nombre, apellidos, número de cédula, domicilio y demás generalidades, en el caso de persona natural, y el certificado de existencia y representación legal cuando el cabildero pertenezca a una persona jurídica.

Al igual que Francia, los temas de interés de los cabilderos deben ser registrados bajo una descripción general de los intereses lícitos representados y de los propósitos concretos de las actividades de cabildeo. El proyecto legislativo considera la expedición de una credencial de cabildeo por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República con la debida certificación que acredite el registro.

9. *Brasil*

No existe un texto legislativo en concreto, sin embargo, encontramos en el Senado el proyecto de ley 336/2015,²³ que señala como cabildero a cualquier persona que para sí y en nombre de grupo empresarial o defensa individual o interés; el empleado, funcionario o representante de una persona jurídica, con o sin fines de lucro, en nombre del empleador o de la empresa, o que actúen en su nombre; las personas jurídicas establecidas de hecho o de derecho, que realicen principalmente *lobbying* o cabildeo en nombre de un grupo empresarial o defensa individual o interés, aunque su propósito no proporciona estas actividades expresamente, así como el servidor público que tiene en la asignación precípua la práctica de cabildeo y representación de los intereses de los órganos del Poder Legislativo.

La solicitud de registro se presenta ante el Senado, bajo el esquema de registro de datos y confronta de la veracidad de los mismos. Se prevé el uso de identificación oficial para las actividades de cabildeo, bajo la misma justificación que en el caso de Francia, sobre resguardo al recinto legislativo. Las actividades reguladas se refieren a la promoción directa o indirecta de un propio interés o de persona física o jurídica, entidad de derecho público o grupo de apoyo o interés, o influir las decisiones administrativas, reglamentarias y legislativas.

²³ Disponible en: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578> (fecha de consulta: 26 de junio de 2015).

Lo que destaca de este proyecto es la prohibición expresa sobre la influencia en decisiones judiciales, cuestión que no se observó en ninguno de los casos anteriores. El esquema de sanciones persigue los supuestos de falsedad de datos, destrucción de los documentos para rendición de cuentas (cinco años), influenciar en decisión judicial, obstaculizar reuniones o audiencias, recibir premios por concepto de éxito de las actividades.

A ese esquema de conductas sancionables le serán aplicables, según sea el caso, la advertencia, multa, suspensión de registro de uno a tres años, inhabilitación para el ejercicio de cabildeo de tres a diez años, o revocación permanente del registro de cabildero. Su uso es reservado ante el caso de Alexandre Pires Santos, que se reveló premiaba con “propinas” a varios funcionarios del Ministerio de Salud. Otro caso es el de Arthur Teixeira, que gestionaba los intereses de dos empresas extranjeras para ganar contratos públicos.

10. Chile

La legislación que en Chile prevé las actividades de cabildeo se integra por la Ley del Lobby,²⁴ cuya última reforma ocurrió el 28 de agosto de 2014, y su respectivo Reglamento. Dichas actividades, como en todos los esquemas anteriores que tienen regulación especial sobre cabildeo, comienzan con la solicitud y registro de persona natural (hombre o mujer) o persona jurídica (entidad chilena o extranjera), sea remunerada o que no reciba pago, a quienes se les llama gestores de intereses particulares, sean éstos de índole individual o colectivo.

El registro público de *lobbistas* y de gestores de intereses particulares es un documento que debe tener cada uno de los órganos e instituciones gubernamentales. Su registro será administrado por éstos y a él se incorporan las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que desempeñen las actividades de *lobby*.

Al igual que con los casos alemán y francés, son admisibles las prestaciones económicas, siempre y cuando los registros de donativos oficiales y protocolares contengan una individualización de su recepción a los sujetos a quienes se aplica este Reglamento en el ejercicio de sus funciones. Estos registros deberán contener una singularización del donativo; la fecha y oca-

²⁴ Ordenamiento consultado en la Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile, disponible en: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2015).

sión de su recepción; individualización de la persona, organización o entidad que hace el donativo.

Para el caso de personas naturales la individualización se realizará mediante su nombre completo y número de cédula nacional de identidad, y para el caso de extranjeros sin número de cédula, se hará con su pasaporte. Tratándose de personas jurídicas, la individualización se realizará mediante su razón social o nombre de “fantasía”.

Los documentos que generen las actividades de cabildeo serán públicos, ya que las instituciones y entidades que reciben el *lobby* deben mantener un registro público de sus agendas públicas, audiencias y reuniones. Al respecto, el consejo para la transparencia está obligado a responder la solicitud de registro en diez días hábiles.

11. *Costa Rica*

Al igual que en Colombia, existe un proyecto de ley reguladora de cabildeo de la función pública, expediente 19251.²⁵ El texto normativo a discusión prevé el registro de evidencia de solicitudes. De toda solicitud de ayuda hecha por una persona para sí misma, para terceros o para sus empresas, a cualquiera de las personas mencionadas en el inciso A del artículo segundo del proyecto de ley, debe existir evidencia por escrito. Con ese fin, toda solicitud, a excepción de casos imprevistos de emergencias, debe ser hecha por cualquier medio escrito, archivarse por un mínimo de diez años en formato físico y digital en la institución en la que se desempeñe la recepción de solicitud y estar disponible para cualquier persona que la solicite.

El proyecto contempla como conductas sancionables el incumplimiento de lo establecido en los artículos tercero, cuarto y quinto de la ley, lo cual será considerado como falta al deber de probidad en los términos de la Ley núm. 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y sus reformas.

La integración documental del cabildeo debe obedecer el principio de transparencia, por lo que la agenda completa de reuniones debe estar a disposición del público en tiempo real a como se vaya estructurando, por los medios tecnológicos más amigables con los usuarios.

La agenda debe contener el nombre de la persona o personas que asistirán a cada reunión; fecha, hora y lugar de ésta; el tema o los temas a tratar, y

²⁵ Consultado en el sitio de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19251 (fecha de consulta: 30 de mayo de 2015).

la relación de las personas con estos temas. Los documentos que integren el ejercicio de la actividad de gestión serán confinados en un archivo integrado por la agenda de reuniones e información de los contactos no planificados, la cual deberá preservarse mediante archivos digitales y físicos, cuyo acceso al público en general sería por un mínimo de diez años.

IV. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN MÉXICO

1. *Nivel federal*

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función legislativa se efectúa centralmente por un Congreso general, también llamado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión regula la institución del cabildeo en el Reglamento de la Cámara de Diputados,²⁶ reformado el 5 de junio de 2015, en sus artículos 263 a 268. En el texto que integran los artículos mencionados se indica que todo individuo ajeno a la Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social podrá gestionar la actividad de cabildeo mediante un registro semestral, que será público en la *Gaceta Legislativa* o página electrónica oficial de la Cámara, ante la mesa directiva, con los datos generales del solicitante y su debida identificación y domicilio, cuya vigencia durará sólo el periodo de la legislatura en que se haya efectuado el registro, bajo un esquema de aviso interno de actividades ante las cámaras.

En esos términos, se entregará una credencial con fotografía al solicitante, que deberá ser visible en el recinto legislativo. Existe un número límite de registros que se ajustará a veinte por comisión y dos por persona moral. Ante la omisión de respuesta a la solicitud de registro en un plazo mayor a diez días se entenderá en sentido afirmativo.

Además, los servidores públicos en funciones, sus cónyuges o sus parientes por consanguinidad no podrán ejercer directamente actividades de cabildeo. De igual manera, los legisladores en turno, partidos políticos o miembros del grupo de interés no podrán ejercer actividades de cabildeo si deriva en beneficio económico o material para sí, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad en cuarto grado o terceros con relaciones pro-

²⁶ Visible en el sitio oficial de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/reg_diputados.htm (fecha de consulta: 2 de junio de 2015).

fesionales, laborales o de negocios; ambos casos bajo sanción aplicable en materias de responsabilidad y penal.

Los documentos que se generen con la gestión de cabildeo, ya sean iniciativas, proyectos o decretos por cada comisión, serán publicados y en su caso archivados para su posterior consulta. Ninguno de los documentos descritos con anterioridad provocarán vinculación alguna. La solicitud descrita será suspendida o cancelada, en su caso, ante la alteración o falsedad de información registrada.

En lo que respecta al Senado de la República, cuenta con una breve regulación sobre cabildeo profesional, en términos de lo establecido por el título noveno, capítulo cuarto, del Reglamento del Senado.²⁷ Las disposiciones legales contenidas en el citado artículo señalan que el cabildeo es la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

Es obligación de las comisiones y los senadores informar a la mesa respectiva, por escrito, las actividades realizadas por cabilderos. Existe la prohibición expresa sobre la aceptación de dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de alguna persona que realice cabildeo o influya ilícitamente en las decisiones del Senado.

Las sanciones no son específicas, pues remite a las genéricas que establecen las leyes de responsabilidades y a la legislación penal, según corresponda. En uso de ese esquema del ejercicio de cabildeo profesional y en concordancia con lo previsto por la fracción XV del artículo 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 26 de agosto de 2015 se publicó la convocatoria para la integración del padrón de cabilderos del Senado de la República.²⁸

2. *En las legislaturas locales*

No existe regulación respecto del cabildeo en ninguna legislatura local del país. Para una mejor comprensión del tema de cabildeo y su ejercicio a nivel local a continuación se describe la percepción de diferentes legisladores, de siete entidades federativas, pertenecientes a distintos partidos políticos. Esta parte del trabajo se ha construido con las opiniones extraídas

²⁷ Disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglamento_Senado.pdf.

²⁸ Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=57198>.

mediante entrevistas bajo las interrogantes principales siguientes: 1) ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo? 2) ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo? 2b) ¿De qué forma? 3) Si no está, ¿debería regularse? ¿Cómo?²⁹

La mayoría de los interrogados entiende al cabildeo como un mecanismo de consensos, de negociación, de canal de comunicación entre diputados y ciudadanos, entre diputados e instancias diversas de gobierno. Es convencer a un compañero diputado para que apoye una iniciativa; se trata de convencer con argumentos, no con dinero. Debe ser un diálogo amplio, de enriquecimiento, en el que se pide apoyo para una propuesta y se compensa con alguna propuesta posterior. La concepción de su ejercicio es de amplio espectro, en virtud de que un buen número de ellos destacó la práctica de cabildeo en la acepción de cabildeo que se refiere al conjunto de acuerdos que se generan al interior del órgano legislativo para impulsar la creación de leyes.

En ese sentido, las descripciones a la práctica específica en los órganos legislativos a los que pertenecen coinciden en la implementación de mesas de trabajo, en las que el presidente de la Junta de Coordinación Política, o ente equivalente, se vincula con los coordinadores de los grupos parlamentarios o instancias de gobierno. Esa descripción se ve enriquecida con las palabras de un diputado que señala que el primer ente de cabildeo es la Junta de Coordinación Política. Se sigue esa secuencia a través de la Junta, después baja a los coordinadores de cada grupo parlamentario y finalmente esos coordinadores deciden si pasa a comisiones.

Diputado: Yo creo que la Junta, la Junta es la primera, porque de ahí baja a los coordinadores de cada grupo parlamentario y de ahí deciden si van a comisiones, o como lo platican o como lo hacen, pero eso es muy cerrado, no podría decirle porque no sé cómo lo hacen, sé que tienen como reuniones periódicas pero nunca los he visto como encendidos en algo.

Un diputado de un partido político mayoritario enfatizó que la discusión de iniciativas se lleva profundamente en su grupo parlamentario, y el

²⁹ Issa Luna Pla y Khemvirg Puente Martínez, “Encuesta sobre percepciones de transparencia entre diputados estatales en México”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-PAPIIT IG300314, 2015. En junio, julio y agosto de 2015 fueron realizadas entrevistas a diputados de los Congresos de los estados de México, Guanajuato, Morelos, Jalisco, Oaxaca y Puebla. Se eligieron dichos estados por la diversidad en la composición política de sus integrantes. La invitación se hizo a todos los diputados de los respectivos Congresos, sin importar el grupo parlamentario al cual pertenecen.

coordinador de su grupo parlamentario los asesora y uniforma su posición. Otra referencia al respecto indica que el cabildeo es una cuestión de mayorías; se busca, según sea el caso, el voto a favor por mayoría simple o calificada, eso provoca una cultura de la “línea”, sólo se buscan esas mayorías simples o calificadas conforme a la estrategia de los partidos dominantes, no hay política de inclusión, partidos dominantes intentan dirigir las acciones de los partidos que no lo son, es decir, no se mueve nada si no lo determina el partido mayoritario, por lo que es necesaria una adecuada educación y preparación para entender el ejercicio de la democracia.

En grado más sencillo, otros diputados señalan que la manera en que se desenvuelven esas actividades es con el contacto de organizaciones de la sociedad civil o activistas, que les presentan cierta propuesta y de tornarse interesante, la plantean ante sus compañeros legisladores, para que sea enriquecida y finalmente aprobada. Para la memoria del desarrollo de la forma en que la toma de decisiones ocurría en nuestro país, un diputado nos compartió:

Entrevistador: ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo?, ¿de qué forma?, ¿si no está debería regularse?, ¿cómo?

Diputado: Lo que pasa es que no está generalizado porque el cabildeo se hacía con el Ejecutivo, también recordemos que el papel fundamental de los Congresos en México no es viejo, o sea del 97 para acá no hay mucho tiempo, entonces cuando el Congreso empieza a cobrar fuerza y vitalidad, cuando el Congreso comienza a ejercer sus funciones, no es que no estuvieran, ahí estaban en la Constitución, nada más que estaban dormidas, cuando empieza a ejercer sus funciones los cabilderos empiezan a existir como una necesidad también de los poderes fácticos y formales que quieren ser escuchados, por eso vamos así lento, ¿para qué cabildar en el Congreso si se decidía en la Presidencia de la República o en la gubernatura del estado?

Se reitera en varias respuestas que el cabildeo es de pares, entre diputados, ya sea como integrantes de la misma comisión o como diputados del mismo grupo parlamentario. Algunos consideraron de manera optimista y generalizada que es una práctica que permite lograr consensos en general; para algunos ha sido una experiencia de mucho aprendizaje, incluso de qué iniciativa se vote por unanimidad y no sólo por mayoría, o que se afinen detalles que no eran materia del documento original de la iniciativa. Uno de ellos destacó que debería ser un requisito básico para la discusión de cualquier tipo de iniciativas legislativas. Muestra de ello nos lo deja en claro el siguiente texto:

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputada: Una experiencia buena, le puedo decir que entre comillas es una experiencia buena, le voy a decir porqué; porque cuando llegamos a los grupos previamente hablamos de las comisiones, una comisión está conformada por diferentes diputados, de diferentes fracciones políticas, entonces cuando llegamos a la discusión a la comisión es prácticamente para adecuar solamente la solución o la propuesta, porque cada diputado al seno de su fracción discute, cuál es mi postura respecto de algún tema en la comisión, entonces cuando yo llego a comisión es porque yo ya discutí al seno de mi fracción cuál es mi postura, entonces solamente soy el referente, y ya nada más es cuestión de adecuaciones, y vuelvo a lo mismo cuando los temas sobrepasan la parte donde no pueden discutirse en la comisión, son decisiones que se toman en la Junta de Coordinación Política y no hay vuelta de hoja; realmente yo, déjeme decirle que esta parte del cabildeo, o de la negociación estoy casi segura que lo podemos ver con más frecuencia, o puede ser más efectiva en la cámara baja, en la Cámara de Diputados federal que aquí, aquí todavía las cosas se realizan muy a la loca, muy a la de mi pueblo, tú ordenas yo obedezco, y es que me parece que los temas nacionales que son competencia de la Cámara federal pudieran contener la mayor relevancia para que esta parte del cabildeo pueda entrar en juego. No dudo si lo hay aquí, pero la experiencia sí ha sido buena, sobre todo por la parte que le comento, primero se discute al seno de la fracción, llegamos a la comisión y tratamos de hacerla válida, pero antes mucho antes de que se discuta en cada fracción, los coordinadores de cada fracción ya la discutieron, entonces los coordinadores de la fracción nada más bajan la decisión a la fracción y en lo particular cada diputado a la fracción.

Entrevistador: ¿Fuera de las comisiones existen otros grupos de cabildeo dentro del Congreso...?

Diputada: No, si usted me lo pregunta por lo que se da en la Cámara federal, aquí no hay *lobbying*, no hay antesala, no hay cabildeo, no hay nada; aquí todo se discute en comisiones en esa medida, dependiendo de los temas, si lo acuerdan los presidentes o los coordinadores de cada fracción, ellos lo bajan a la fracción, cada diputado a la comisión y nada más, aquí no podemos identificar ningún grupo de cabildeo, esos se da en la Cámara federal sin temor a equivocarme, pero aquí no, no hay grupos de cabildeo, es decir si estamos empatados en el pensamiento, aquí no hay grupos que estén previamente, no, no lo hay, todo se hace con los coordinadores, los coordinadores al seno de la fracción y en lo individual cada diputado a la comisión, aquí nada más lo más que podamos llegar a tener cercano a un grupo de cabildeo son los asesores técnicos, pero éstos son dentro de la propia comisión.

Como punto de cierta necesidad, un diputado considera importante que haya personas que conozcan a profundidad cómo se realiza la actividad

política, no sólo a partir de ordenamientos legales, sino desde un punto de sensibilidad política, de coyuntura o cuestiones que no están escritas en el ámbito de lo político.

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputado: Yo con un comentario personalísimo, creo que sí es importante que haya grupos de cabildeo, no sé a cambio de qué, porque institucionalmente se da una prestación de un servicio y cobrarían, y esa parte hay que reflexionarla un poco. Pero también es cierto que se necesita gente que sepa cómo funcionan las instituciones. El ciudadano ve en una Constitución, una ley, qué facultades tiene un diputado, qué comisiones, etcétera, pero no sabe lo no escrito, es decir, el tema de la sensibilidad política de la coyuntura, si es el momento idóneo de presentar una iniciativa, si se están negociando otros temas que luego pueden estarse como en una mesa de toma y daca, de una iniciativa por otra y que salga un adefesio de reforma... Es decir, son muchos temas no escritos, que si alguien, un ciudadano o cualquier organización, no los alcanza a asimilar, lo que va a provocar es que su proyecto no salga.

En contrasentido, algunos señalaron que las actividades de cabildeo han sido ejercidas de una manera que “enturbian las decisiones”, pues algunas empresas han promovido iniciativas a favor de ciertos grupos privados o de poder por encima de la ciudadanía. Diputados que pertenecen a grupos parlamentarios minoritarios resaltan que existen factores reales de poder, actores políticos de mucho peso o cierto tipo de organizaciones que ejercen presión sobre los diputados o ciertos grupos parlamentarios, ya sea de manera directa o por conducto de los gobernadores o empresas que apoyaron sus campañas, que buscan la integración de ciertos contratos. En ocasiones existe cierta influencia por los órganos Legislativo y Ejecutivo a nivel federal o por manifestaciones de protesta de ciertas organizaciones gremiales. Cierta grado de no aceptación a las actividades de cabildeo puede ser tan significativo como el testimonio siguiente:

Diputado: Ahora, la otra acepción que tú hablas, de grupos de cabildeo al interior de las fracciones políticas, bueno pues nosotros no le entramos a ese tipo de cosas ¿eh?, o sea, nosotros entramos a procesos de discusión civilizada por supuesto, porque nosotros creemos en el diálogo, y entonces le entramos a la discusión con argumentos, le entramos a una discusión de nivel, no especulamos, es malo para un proceso de discusión especular, entonces lo que hacemos, con argumentos, si estás de acuerdo o no estás de acuerdo, presentar una postura pero no nos dejamos intimidar, no le entramos a ningún tipo de negociación y menos en lo “oscuro” como coloquialmente se dice o a espal-

das de la sociedad, eso nosotros no lo hacemos, lo que hacemos es sí discutir con argumentos y apoyar ¿por qué?, porque lo primero es "...", primero es "...", y sus "...", y todo lo demás es secundario.

Entrevistador: ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo?, ¿de qué forma?, ¿si no está, debería regularse?, ¿cómo?

Diputado: No lo está, por supuesto. Es una cuestión que rebasa los principios de la ética en los que se debe de comportar cualquier funcionario, de tal manera que yo rotundamente te digo que a esas cosas no le entramos, ¿por qué?, pues porque no está dentro de nuestros principios ni como persona ni como legislador ni como fracción parlamentaria, entonces yo no he tenido ningún contacto con alguno de ellos y no hemos entrado a negociar, valga la expresión entrecomillada con ningún tipo de grupos de este tipo, entiendo tus acepciones pero no está en nuestro escenario caer en este tipo de tentaciones, si así se pueden llamar.

Entrevistador: Entiendo que es usted de la opinión que no debería regularse, sino más bien que debería eliminarse esta práctica.

Diputado: Pues mira, técnicamente no existe, entonces no sé qué hay que eliminar, finalmente eso es como el comercio informal, sí se habla y se dice que hay un tipo de personas que hacen ese tipo de trabajo pero en la realidad tú le preguntas a ese tipo de personas y te dicen "no, pues no es verdad", en este tipo de temas pues también es así ¿no?, o sea, nadie te va a reconocer que anda haciendo este tipo de actividades y yo te puedo decir que pues este... que en cada uno de los individuos como persona y como legislador está el hacer y entrarle a este tipo de comentarios, pláticas, etcétera, o no y bueno, en ese sentido yo soy muy categórico, no somos parte, ni negociamos ni entramos ni hacemos nada a espaldas de los ciudadanos, entonces con que tú te manejes con ética creo que está más que salvada tu situación, tu posición y tu honorabilidad.

O las respuestas que a continuación se transcriben:

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputado: Aquí sí quisiera que me aclararas un poco, no sé si se refiera al cabildeo digamos profesional, de grupos profesionales o al cabildeo que se da con los otros grupos legislativos.

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia respecto de ambas cuestiones que comenta?

Diputado: Mira del cabildeo, digamos, de grupos profesionales o de grupos que se dedican a esto no sé mucho, por lo menos yo no le he visto, quizá se dé con algunos otros grupos legislativos pero yo por lo menos con mi grupo legislativo no lo he visto así, sé de algunos grupos en el Congreso de la Unión, por ejemplo, hay corporativos profesionales que se dedican al cabildeo, pero en cuanto hace al Congreso, al cabildeo propio de los grupos legislativos o de

diputados con los otros diputados pues sí es un fenómeno, una cuestión que se da y que es como la máxima, no sale una iniciativa si no lo cabildeas, no sale un punto de acuerdo si no lo cabildeas, y a mí me parece que podríamos ir un tanto erradicando esta práctica porque sí hacemos un ejercicio intelectual, hacemos un ejercicio propio como legislador de estudiar la iniciativa, el punto de acuerdo y analizarla y tener una conclusión para emitir un voto, me parece que se iría erradicando esta forma de cabildeo, esta práctica del cabildeo porque, insisto, no pasa una iniciativa si no es a través del cabildeo, sin embargo, y eso significa que a veces tengas que ceder ciertas cosas o cambiar un voto ¿no?, hacer transacciones y eso implica que no necesariamente votes porque estés de acuerdo con la iniciativa, sino porque si no tus iniciativas nada más no salen, entonces me parece que tenemos que ir erradicando un tanto esta práctica del cabildeo y hacer un esfuerzo intelectual, un esfuerzo de análisis, de crítica, estudio de las iniciativas y construir una propia conclusión para en su momento deliberar y votar cualquier iniciativa pues a favor o en contra.

Entrevistador: ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo?, ¿de qué forma?, ¿si no está, debería regularse? ¿cómo?

Diputado: No está regulada, se da en la práctica. A mí me parece que, al contrario de regularse, debería ir erradicándose ¿no?, como digo, como señalo, para el efecto de que las iniciativas, los puntos de acuerdo pues sean estudiados, sean analizados y emitir una opinión, como bien lo señalas, en base a los argumentos que se viertan ahí en el propio documento y esa es mi postura, me parece que tendría que irse erradicando esta práctica del cabildeo y buscar otra manera, otra forma de sacar adelante las iniciativas y yo creo que una manera es ésta, el razonamiento y el estudio de las iniciativas que a veces es difícil también porque sabemos que hay representaciones de diferentes sectores de la sociedad y hace a veces difícil este ejercicio, sin embargo, creo que tenemos que ir avanzando en la construcción de eso ¿no?, e ir erradicando el cabildeo, por mi parte creo que tenemos que irlo erradicando.

En otro sentido, un legislador local se pronunció sobre el cabildeo como cierto tipo de negociaciones, que se dan incluso a nivel municipal, que forman parte de la corrupción y su práctica debe de irse acabando, pues los intereses particulares provocan que algunas iniciativas a favor de todos los ciudadanos no prosperen. En sentido similar se pronunció una legisladora, quien indicó que el coordinador del grupo legislativo es quien ejerce realmente cabildeo, los ejemplos son el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, en los que sus diputados siguen lo que su líder de bancada estime. Agrega que esa práctica “es negativa e incluso nociva, es lamentable su uso, no tiene salida legal, tendría que ser política”.

El factor coincidente sobre los temas que se abordan en el ejercicio del cabildeo es el económico, pues un buen número de los entrevistados hizo alusión a los temas de recursos públicos, obras públicas, suscripción de contratos de servicios, uso de suelo en zonas urbanas, disposiciones sobre presupuesto de ingresos, cuestiones empresariales. Algunos legisladores resaltan que muchas iniciativas son tratadas directamente con los sujetos involucrados en los temas a discutir, dadas las dimensiones territoriales o lo profundo de los tópicos a legislar. Por el contrario, otros indican que en los Congresos locales existe un alto grado de lejanía con la ciudadanía, por lo que se deben buscar mecanismos de mayor inclusión social y ciudadana.

Agregan que algunas iniciativas de la sociedad civil no han llegado a ser aprobadas porque los partidos políticos las proponen como propias y los otros partidos guardan distancia o desinterés, aunque su origen sea netamente ciudadano. Parece interesante que entre los tópicos que se han intentado someter a la gestión del cabildeo se encuentre la inclusión de grupos “afrodescendientes” en cierto estado del sureste mexicano, así como la revisión a las normas de ciertos grupos sociales sobre el voto de las mujeres. Al parecer, cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y cuestiones político-electorales generan ciertas complicaciones a la hora de activar el andamiaje del cabildeo. Observemos lo siguiente:

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputado: Pues complicado, complicado porque yo vengo de una lucha de pueblos indígenas, yo no tengo una trayectoria política, yo no me hice en el ..., yo no me hice en un partido, yo no soy un chapulín brincando de un lado para otro, sino porque vengo de una comunidad, una asamblea, donde sí existe la democracia, en una asamblea comunitaria participan todas las agencias, todos los comuneros me eligieron como presidente y a mí no me correspondía ser presidente municipal, sino por los problemas también que había, dijeron vamos a darle la oportunidad, porque ya ha habido revocación de mandato en mi comunidad, ya es una situación complicada, entonces yo vengo de esa situación y de ahí empiezo a liderar a varios municipios, empiezo a hacer mis grupos, entonces yo no tengo una experiencia, yo la experiencia que puedo tener ahorita es la de haber sido presidente municipal tres años y lo que llevo de la diputación, entonces, si yo estuviese hecho en un partido, yo te diría, cabildar así es esto, rápido, pero yo lo veo desde otro punto de vista, el cabildeo ha costado mucho, ahorita el tema, por ejemplo, para poder cabildar el tema de la reforma político-electoral tuvimos que ceder ciertas cosas como partido de oposición del..., entonces esos cabilderos pues yo los veo que cuidan sus intereses, y si en el cabildeo eres hábil y logras, pues vas a lograr tu objetivo, y si no, ahí te miras.

Algunos inconvenientes que han ocurrido en el trabajo de los grupos parlamentarios son que los temas propuestos de manera individual son difíciles de posicionar en comparación con los presentados por partidos políticos, y que en ocasiones el obedecer una agenda legislativa acarrea como consecuencia el desprestigio o desinterés en ciertos temas.

La mayoría destaca la falta de regulación en el ámbito local sobre la actividad de cabildeo. Algunos de ellos hacen referencia a su regulación mediante las disposiciones que otorgan facultades a la Junta de Coordinación Política y sus presidentes, en los reglamentos de los Congresos locales. Se podría decir que medianamente conocen que a nivel federal se encuentra regulado el cabildeo.

Tres legisladores indicaron que su experiencia más cercana al cabildeo se ha realizado mediante la vinculación de asesores externos, asesores legislativos o asesores técnicos. Una minoría de los entrevistados no consideró necesaria la regulación del cabildeo a nivel local, ya sea por su práctica informal o por el uso reiterado de los partidos que ocupan la mayoría en los órganos legislativos, en detrimento de los partidos políticos minoritarios o por fomentar beneficios a ciertos sectores y no a toda la colectividad.

Casi el mismo tanto de legisladores que destacó la falta de regulación coincide en que su regulación debe atender a temas específicos y a la promoción de intereses particulares, sin que las negociaciones importen perjuicio a la sociedad general o a terceros, mediante mecanismos transparentes, incluso bajo el modelo que se desarrolla en Estados Unidos de América, es decir, bajo el registro de despachos profesionales. Ese ejercicio de las actividades legislativas en un marco transparente se considera un aspecto dignificante para el trabajo parlamentario.

Abordado todo lo anterior, es notable la disparidad de percepciones sobre el ejercicio del cabildeo, y muestra de ello es que en el desahogo de la entrevista a uno de los diputados, solicitó al moderador omitir las interrogantes sobre grupos de cabildeo.

IV. CONCLUSIONES

La preocupación por abordar el tema del cabildeo y su regulación emerge de la necesidad de aprovechar el surgimiento de nuevas vías de participación de la sociedad, incluidos los grupos de interés, en el proceso de toma de decisiones públicas en un contexto democrático con una economía liberalizada. Los tiempos actuales obligan a hacer redefiniciones sobre cómo se desarrolla el proceso legislativo y quiénes intervienen en él. La toma de decisiones públicas, aun cuando tiene una afectación general, no involucra a una

gran cantidad de decisores, ni tampoco concurren a ella gran cantidad de afectados. Nuestro país, con larga tradición presidencialista, se acostumbró a recargar la función legislativa en el Poder Ejecutivo, obligando a éste a ser el interlocutor más relevante con los grupos de interés para tratar los temas legislativos. En derredor del presidente de la República se construyó un sistema de decisiones que involucraba a los sectores mayoritarios de la sociedad, integrados en el partido político hegemónico. El gobierno intentó consolidar fuerzas gremiales dentro del empresariado nacional para que constituyeran una sola voz en su momento, pero el contexto de una economía liberalizada y globalizada no ha permitido que sea ésta la forma más adecuada para la intervención de las empresas en los procesos legislativos. El cabildeo profesional ha surgido como una nueva opción para los grupos de interés en la sociedad para impulsar sus proyectos dentro del ámbito legislativo sin recurrir a las reglas tradicionales del sistema político.

Para algunos sectores, dicho uso es inadecuado y negativo, especialmente para aquellos que tienen mayores dificultades de conseguir los recursos financieros y humanos para llevarlo a cabo de forma profesional. Quienes persiguen un interés económico mediante la actividad del cabildeo cuentan con una estructura financiera que los soporta para realizarlo, pero muchos de los sectores afectados por las legislaturas se encuentran excluidos de poder recurrir a figuras como el cabildeo para tratar de influir en el proceso y deben mantener otro tipo de formas de presión como las manifestaciones públicas. Estos sectores tienen posibilidades más limitadas de lograr una mejor influencia en la política nacional debido a que se encuentran alejados de la posibilidad de cabildear profesionalmente sus objetivos.

Con el incremento del uso del cabildeo profesional por solamente una parte de los grupos de interés corremos el riesgo de contar con sectores con mayor influencia dentro del Poder Legislativo. Dada la complejidad de las sociedades contemporáneas, se ha gestado una lejanía entre los individuos que ejercen la función de representantes y los que quedan en postura de representados, que provoca que los propios representados participen en la elección de sus representantes al poder público, pero que se encuentren alejados de la toma de decisiones públicas y, por lo tanto, se encuentren en una situación de mayor riesgo frente a los resultados obtenidos de las legislaciones implementadas en el ejercicio del poder.

La existencia del cabildeo profesional en un Estado global liberalizado, en donde se garantizan los derechos a la libertad de petición, información y expresión, no puede estar prohibida. El cabildeo profesional, como una forma de acercar información a los legisladores y de presionar a la opinión pública en un tema, es importante para la conformación democrática de

las decisiones políticas. Aun así, enfrentamos dos grandes problemas que la regulación debe atender: el primero se encuentra en la exclusión de grandes sectores de la población de su ejercicio, poniéndonos en el constante riesgo que representa que los mismos actores repetidamente acudan ante los poderes legislativos. Esto genera un ambiente en el cual el representante escucha permanentemente a sólo uno de los grupos interesados a través de vías profesionales de comunicación, de las cuales los demás se encuentran excluidos e incluso en muchas ocasiones estigmatizados por recurrir a otras formas de presión social. El segundo problema es el riesgo que se corre al posibilitarse que la comunicación con los tomadores de la decisión le permita a los cabildeos profesionales ejercer actividades que traspasen la frontera de la legalidad en el ejercicio de su actividad y les abra la oportunidad para obtener beneficios a través de actividades delictivas como la colusión, el tráfico de influencias y, en general, todas aquellas dirigidas a obtener beneficios fuera del contexto de participación abierta.

Definir claramente los objetivos que se persiguen al tratar con el gobierno; hacer una investigación exhaustiva sobre el estado actual de las políticas públicas en el área de interés; hacer un análisis prospectivo sobre las tendencias en dichas políticas públicas y escenarios futuros sobre las mismas; establecer un sistema amplio de monitoreo sobre el área en que se está interesado; identificar claramente no sólo a quienes toman las decisiones sobre las políticas públicas en su área de interés, sino a quienes influyen o pueden influir sobre ellos; mantener contactos frecuentes con todas esas personas para hacer manifiesto el interés que se tiene y empezar a crear familiaridad con esos actores; identificar y entender bien las prácticas profesionales, las consideraciones políticas y administrativas que se acostumbran, y la estructura del poder en el área que interesa. Todo esto con la idea de encontrar los mejores argumentos que a ellos les sean relevantes, así como la mejor manera de presentarlos. El último objetivo de esa etapa sería presentar a los altos funcionarios algunas propuestas fundamentales que dejen una impresión clara del interés que se tiene y de ser posible pedir los comentarios o reacciones de estos funcionarios en torno a las propuestas recibidas (Miller, 1990: 169-175).

V. REFERENCIAS

1. *Bibliografía*

ALONSO PIÑEIRO, Armando, 2000, *Loobying: la trama secreta*, Buenos Aires, Valletta.

- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, 1999, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, colección Textos Jurídicos Universitarios.
- DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant G., 2006, “De elite dividida a profesión cosmopolita. Los abogados y las estrategias internacionales en la construcción de la autonomía del derecho en México”, en FIX-FIERRO, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant (eds.), 2011, *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, Nueva York, Routledge.
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, 2000, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 97, enero-abril.
- GODINA HERRERA, Luis Antonio y LERDO DE TEJADA, Sebastián, 2004, *El Lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Pablo, 2001, “Balance de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura”, en MARTÍNEZ, Ifigenia (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MARTÍNEZ, Ifigenia (coord.), 2001, *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MILLER, Charles, 1990, *Lobbying: Understanding and Influencing the Corridors of Power*, Oxford, Basil Blackwell.
- MORENO COLLADO, Jorge (coord.), 1998, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- NACIF, Benito, 2000, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, México, CIDE, “Documentos de trabajo”, núm. 126.
- PAREDES ZAMORA, Alfredo, 1998, “Cabildo en México”, en MORENO COLLADO, Jorge (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, 2000, *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ITALIA, 2014, *Lobbying and Democracy Representing Interests in Italy*, Italia, Transparency International.

2. Hemerografía

EDITORIAL, 2004, “Fox declara la guerra al Congreso”, *La Jornada*, México, primera plana, núm. 7269, 19 de noviembre.

NAVARRO, Joan, 2014, “Los lobbies necesitan una regulación”, *El País*, España, opinión, 1o. de octubre.

SPETH, Rudolph, 2014, *Lobbying in Deutschland*, Alemania, Transparency International Deutschland, disponible en: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbying_in_Deutschland_2014.pdf (fecha de consulta: 31 de mayo de 2015).

3. Legislación

Ley de Lobby en Chile, Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile, disponible en: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby>.

Proyecto de ley 336/2015, en trámite en el Senado federal de Brasil, disponible en: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/121578>.

Proyecto de ley reguladora de cabildeo de la función pública, expediente 19251, en trámite en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19251

Proyecto de ley 94/2014, en trámite en el Congreso de la República de Colombia, disponible en: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>.

Reglamento de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm.

Reglamento del Senado de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglameto_Senado.pdf

4. Páginas electrónicas

Lobbying Disclosure, disponible en: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/register.html>.

Madrid, Ricardo Raphael de la, disponible en: <http://ricardoraphael.com/>.

Parlamento inglés, disponible en: <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/lobbying/>.

Sistema argentino de información jurídica, disponible en: http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm.

Transparencia Internacional, disponible en: <http://www.transparency.org/>.

Transparencia Internacional Alemania, disponible en: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbying_in_Deutschland_2014.pdf.

Transparencia Internacional Francia, disponible en: http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php.

TERCERA PARTE

ASPECTOS INSTITUCIONALES
DE LA TRANSPARENCIA NACIONAL
Y SUBNACIONAL

PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO: ¿DEMOCRATIZACIÓN SIN RENDICIÓN DE CUENTAS?

Omar BÁEZ CABALLERO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Dimensiones de la rendición de cuentas legislativa*. III. *Del autoritarismo a la democracia*. IV. *El impulso democratizador*. V. *Resistencias legislativas*. VI. *¿Nuevo rumbo?* VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas tiene un alto valor normativo en las democracias contemporáneas como una condición *sine qua non* para asegurar la observancia de los intereses de la ciudadanía por parte de sus representantes, abatir la corrupción pública, forjar el Estado de derecho y alcanzar una democracia de calidad, entre otras virtudes (Manin *et al.*, 1999; Diamond & Morlino, 2005).

Luego de la “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1991), el debate académico y político en muchas de las nuevas democracias de América Latina y otras regiones del mundo se centró en el paso de un régimen autoritario a uno democrático, así como en las tareas necesarias para su consolidación. Más tarde, en una etapa postransición, se puso mayor atención en la calidad del régimen, el desempeño de los representantes electos y la rendición de cuentas (Mainwaring, 2003; Carrillo, 2006).

Una de las cuestiones básicas del cambio democrático fue el papel que los poderes legislativos y judiciales tenían que cumplir a fin de controlar al Poder Ejecutivo y poner en funcionamiento los pesos y contrapesos estatales (O’Donnell, 2004; Anderson, 2006). Pero la atención inicial sobre los poderes legislativos como órganos encargados de fiscalizar a los otros poderes pronto derivaría hacia las legislaturas como sujetos de rendición de cuentas (Carey, 2009).

* Investigador del Grupo Consultor Interdisciplinario.

Como institución central de un Estado democrático de derecho, la legislatura —o como quiera que se le denomine a la institución colegiada de representación política— debe rendir cuentas, observar medidas que permitan el escrutinio público y estar sujetas a eventuales sanciones por parte de la ciudadanía y de otros entes estatales. Un aspecto que, sin embargo, merece mayor atención es el establecimiento del entramado institucional que posibilite la rendición de cuentas del Poder Legislativo en las nuevas democracias. ¿Cómo es que se instauran las instituciones para la rendición de cuentas del Poder Legislativo en las democracias jóvenes?, ¿cómo se relaciona el proceso de democratización con la creación de instituciones de rendición de cuentas legislativas?

Con base en la experiencia mexicana, este trabajo identifica los cambios institucionales que en materia de rendición de cuentas legislativa se ligan al proceso de democratización. En México, como en muchos otros países de América Latina, el Poder Legislativo estuvo ampliamente subordinado al Poder Ejecutivo durante el régimen autoritario. Entonces, los legisladores rendían cuentas esencialmente hacia un único principal: el presidente de la República.

Con el tránsito paulatino a la democracia en México —iniciado a finales de los años setenta del siglo XX— la actividad y el estudio del Poder Legislativo recupera relieve e interés. Pero sobre todo desde 1997, cuando la institución renueva su influencia en el desarrollo de la política nacional, los estudios a su alrededor tienen un renacimiento sobresaliente.

El escrutinio de la actividad legislativa es una tarea indispensable para entender el desarrollo democrático de México. Afortunadamente, dicha actividad se realiza prácticamente sin descanso en los medios de comunicación; en la opinión pública se tratan de manera cotidiana los entretelones de una reforma o nueva ley de trascendencia, lo mismo que los esfuerzos de diputados y senadores por continuar su carrera política; los incontables pendientes en la agenda del Congreso de la Unión y los siempre caros privilegios de los legisladores. Sin embargo, el estudio sistemático de la rendición de cuentas en el Congreso —y en el país todo— es relativamente novedoso y se encuentra en expansión (Casar *et al.*, 2010: 331-405; Casar, 2011; Integralia, 2011).

La discusión sobre el ejercicio de la representación política se respira en el aire. Así que no extraña que en tiempos recientes muchos de los cuestionamientos dirigidos a los miembros del Congreso de la Unión —realizados desde la academia, los medios de información, la sociedad civil— apunten hacia el escaso contenido democrático en el desempeño de sus funciones en diversos planos: manejo presupuestal, ejercicio del gasto y dotación de

prerrogativas internas; incumplimiento de las responsabilidades en materia legislativa; mecanismos de control y eventual sanción por el uso de sus facultades (Merino, 2011); estado de la transparencia y acceso a la información pública en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y representación efectiva de la ciudadanía.

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

Para ello, en una primera parte se delinean las bases conceptuales, teóricas y metodológicas de la rendición de cuentas legislativa. Posteriormente se analiza la extensión, contenido y dirección de los cambios institucionales que en materia de rendición de cuentas legislativa se ligan con la democratización del régimen político en México. En los días del presidencialismo exacerbado, cada seis años el presidente en turno no sólo asumía un cargo sino un poder altamente concentrado en el que la división de poderes salía sobrando. Pero el restablecimiento del equilibrio y la división de poderes, la apertura del sistema de partido dominante, el fin del presidencialismo y el cambio en materia de rendición de cuentas son procesos que arrancan al menos desde la década de los sesenta del siglo XX.

Con el lento proceso de democratización del país, basado en votos y elecciones, se perfilan tres grandes tendencias de cambio institucional que impactan en la rendición de cuentas legislativa. En la primera, producto de la liberalización política basada en una serie de reformas emprendidas por el régimen de partido dominante, el Poder Legislativo obtiene la facultad de expedir su propia reglamentación y adquiere un perfil cada vez más plural, lo que significa la multiplicación de los actores con capacidad de pedir cuentas hacia la legislatura y sus integrantes. En un segundo momento, protagonizado por una legislatura sin mayoría de ningún partido desde 1997 y con alternancia en el Poder Ejecutivo Federal desde el año 2000, se reactivó el sistema de contrapesos entre los poderes de la unión, creció la vigilancia social hacia los legisladores y se establecieron órganos garantes del acceso a la información pública y la fiscalización de recursos, aunque con alcances limitados para el control legislativo. En un tercer momento, que se traslapa con el anterior, se refuerza el carácter partidista de la legislatura y se dan cambios en la normatividad interna que obstaculizan la profesionalización, la transparencia y la rendición de cuentas legislativa.

Un nuevo reacomodo en la rendición de cuentas legislativa aparece como consecuencia de cambios institucionales recientes: candidaturas independientes, reelección legislativa inmediata y transparencia legislativa garantizada por el órgano constitucional autónomo. Aunque estas modificaciones apuntan en la dirección correcta, se encuentra pendiente su puesta en práctica.

II. DIMENSIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS LEGISLATIVA

Lato sensu, rendición de cuentas (RDC) es un concepto que expresa una preocupación añeja por los controles y contrapesos, por la supervisión y la regulación del ejercicio del poder (O'Donnell, 2004: 14). En su sentido más elemental, RDC supone una relación entre dos actores, donde uno se encuentra obligado a explicar y justificar su conducta al otro, quien además está en posición de interrogar, ejercer un juicio y eventualmente aplicar sanciones (Bovens, 2010: 951). Probablemente por su amplitud de miras, la RDC aparece en ocasiones como un concepto “evasivo y borroso”, que en las democracias contemporáneas ha venido a colocarse como “un término general para cualquier mecanismo que hace que las instituciones de poder respondan a sus públicos” (Mulgan, 2003: 8). Ante dicha condición, la distinción *vertical* y *horizontal*, trabajada por Guillermo O'Donnell (2004), ofrece una forma asequible para ordenar metodológicamente la materia. Siguiendo al autor argentino, se reconoce que ambos aspectos tienen un corte adicional: el primero se divide en *electoral* y *social*; el segundo, en *balance de poderes* y *controles asignados*. Teóricamente, se dice que las dos primeras son “verticales” puesto que implican una relación entre actores desiguales, entre agentes (representantes) y principales (ciudadanos, partidos y otros actores); mientras que las dos últimas son “horizontales”, ya que implican una relación entre los mismos poderes e instituciones estatales, que se controlan mutuamente (O'Donnell, 2004: 11-31; Schedler, 2004).

El entramado institucional para la RCD en un régimen democrático es complejo e intrincado: competencia electoral libre y verificable; opinión pública viva y abierta; medios de comunicación independientes y plurales; organizaciones ciudadanas activas y vociferantes; equilibrio y división de poderes constitucionales; intervención de organismos de derechos humanos, auditorías, fiscalías, bancos centrales autónomos, etcétera.

En términos metodológicos, partimos de que la estructura de la RDC del Poder Legislativo está en consonancia con la estructura de rendición de

cuentas de los regímenes democráticos, es decir, se acoge a las cuatro grandes dimensiones analíticas: electoral, social, balance de poderes y controles asignados-internos.

El arreglo electoral es clave para la conformación de la legislatura; sancionar o premiar en las urnas a los legisladores; reconocer los incentivos que tienen los legisladores para conducir sus relaciones con partidos, ciudadanos y otros actores con influencia en sus trayectorias políticas, y activar otros controles, como los que forman parte del balance entre poderes en un régimen presidencial —en especial la relación Ejecutivo-Legislativo.

El acceso a la información y la publicidad de las decisiones legislativas son elementos necesarios para el ejercicio de la libertad ciudadana de expresión y para la formación de la opinión pública. Con esa base, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, los grupos de interés y, en general, la ciudadanía activa, analizan, critican y evalúan el desempeño del Legislativo.

La existencia de pesos y contrapesos resulta total para evitar abusos de poder y desvíos en el ejercicio del cargo público. Así, en los sistemas presidencialistas como el mexicano habitualmente se contempla, por un lado, que el Poder Ejecutivo ejerza un control rutinario del Poder Legislativo a través del derecho de veto, entendido como la capacidad para hacer observaciones a proyectos de ley que envíe el Congreso. Por el otro, el Poder Judicial es el árbitro de las disputas entre poderes y entre distintos ámbitos de gobierno, a través de la resolución de las controversias constitucionales, al tiempo que interpreta y controla la constitucionalidad de los actos y decisiones de los poderes del Estado a través de la acción de inconstitucionalidad.

Con los controles internos-asignados —habitualmente los poderes legislativos gozan de autorregulación (Martínez, 2010)— se logra establecer las responsabilidades legales de los congresistas (en lo individual) y de los órganos parlamentarios (en lo colectivo); marcar las pautas del ejercicio y de la vigilancia de los recursos materiales asignados al órgano parlamentario y a los legisladores; delimitar los espacios camerales de la transparencia y el acceso a la información pública; señalar las vías para la aplicación de sanciones en caso de transgresiones administrativas, legales y políticas (fuero, juicio político y de procedencia).

La legislatura y sus integrantes no sólo rinden cuentas al ciudadano o, mejor dicho, no siempre rinden cuentas directamente al ciudadano-elector. Los principales legislativos —entendidos como sujetos políticos que demandan alguna medida de lealtad de los legisladores, y cuyos intereses puede representar un legislador— son diversos y cambiantes (Maltzman, 1997; Carey, 2009). Los ciudadanos, por ejemplo, ocupan el lugar preponderante al

momento de la emisión del voto; las organizaciones de la sociedad civil presionan en diferentes momentos coyunturales, en ejercicio de sus libertades y derechos civiles; los partidos pueden demandar cuentas a los legisladores a través de diversos mecanismos de control de la carrera política, como la designación de las candidaturas; mientras que los poderes Ejecutivo y Judicial controlan e inciden a través de mecanismos como el veto presidencial, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

III. DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA

En los días del régimen de partido dominante, la voluntad decisiva se concentraba fuertemente en un par de manos, las del presidente de la República. La división de poderes era poco más que una formalidad, porque el señor presidente fungía, *de facto*, como el primer legislador y el primer magistrado del país (Cosío, 1974; Carpizo, 1978). Para todo efecto práctico, la rendición de cuentas horizontal —cimentada en los pesos y contrapesos entre poderes— no era más que una entelequia o, si se quiere, un ordenamiento constitucional rebasado por el predominio excesivo del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.

Un conjunto de instituciones y condiciones políticas —la existencia de un gobierno unificado, es decir, una fuerza partidaria en control del Poder Ejecutivo y la legislatura; un partido gobernante altamente centralizado y disciplinado; el liderazgo partidista del presidente de la República y la cláusula de la no-reelección inmediata (Weldon, 1997; Casar, 1999)— generaron los incentivos para que los representantes del Congreso de la Unión rindieran cuentas prácticamente a un principal único: el presidente de la República, quien en sus manos tenía la capacidad de fiscalizar las acciones del Poder Legislativo y de sus integrantes; poner y quitar diputados y senadores, y aplicarles sanciones altamente discrecionales.

La penetración del Poder Ejecutivo en la función de representación de la legislatura era producida en razón de que, en primer lugar, aquél se aseguraba para sí mismo el apoyo de grandes contingentes de legisladores. El dato es más que elocuente: de 1946 a 1963, año en que se aprueba la primera reforma electoral de trascendencia política, los escaños de la oposición en la Cámara de Diputados no pasaron del 4.7% en promedio; es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía el 95% de la representación legislativa (Casar, 1999: 91-93).

Pero el restablecimiento del equilibrio y la división de poderes, la apertura del sistema de partido dominante y el fin del presidencialismo exacer-

bado son procesos que arrancan al menos desde la década de los sesenta del siglo XX, cuando el régimen priísta busca responder a las demandas por mayor democracia, es decir, pluralismo político y competencia electoral real, mediante la apertura del sistema de partidos y la reforma a la legislación electoral para la incorporación de la oposición político-partidaria y la expresión de la pluralidad en los distintos poderes y niveles de gobierno (Nohlen, 2004: 321-324).

El proceso de liberalización o de cambio gradual tomado desde el régimen autoritario se acelera hacia finales de la década de los setenta. Un hito en el proceso fue la reforma política de 1977, impulsada por el entonces secretario de Gobernación con el propósito de abrir nuevos cauces institucionales para la oposición, poner fin a la violencia guerrillera y paliar la pérdida de credibilidad del régimen (Carbonell, 2002: 125). Entre otras cuestiones, se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura de los partidos políticos como entidades de interés público, se introdujo el sistema mixto de representación proporcional y se facultó al Congreso de la Unión para expedir su propia ley.

Con el entramado reformado, la integración de la LI Legislatura (1979-1982) fue mayoritariamente priísta, como lo sería hasta 1997, con 296 diputados de 400 (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012). Pero la pluralidad del cuerpo legislativo comenzaría a manifestarse con mayor fuerza. Esta misma Legislatura expediría, el 23 de mayo de 1979, la primera normatividad propia bajo el título de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Pedroza y Concha, 1998).

La competencia electoral, por otro lado, comenzó a tomar consistencia. En julio de 1988 ocurrieron las elecciones más competidas en México hasta entonces, con una fuerte caída del porcentaje de votación a favor del partido oficial en los comicios presidenciales, del 68.43% en 1982 al 50.74% en 1988, así como el triunfo empañado de su candidato Carlos Salinas de Gortari, y la pérdida priísta de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. En esas condiciones, el control de la Cámara de Diputados siguió siendo priísta, pero la oposición hizo gala de un activismo desconocido hasta entonces: retiro del salón de sesiones para romper el quórum, ocupación de la tribuna, extensión intencional de sus intervenciones en el Pleno (Béjar, 2007: 470).

La tendencia *in crescendo* de la presencia de la oposición en el Congreso de la Unión es nítida: mientras que de 1946 a 1963 los escaños no-priístas en la Cámara de Diputados eran de 4.7% en promedio, entre este último año, que es cuando se da la primera reforma electoral importante, y la reforma de 1977-1978 obtuvo el 17%; de 1979 a 1987 alcanzó el 26.3% de

los escaños en promedio, y en 1988 obtuvo el 48% (Casar, 1999: 92-93). Entre 1988 y 1996 ocurrieron nada menos que cuatro nuevos capítulos reformistas en torno al entramado normativo e institucional electoral. Por sus alcances, la reforma de 1996 es la más trascendente; entre otras cuestiones: el Instituto Federal Electoral (IFE) se definió constitucionalmente como un “organismo público autónomo” y el Poder Ejecutivo Federal quedó completamente desligado de su integración; el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial y se constituyó en máxima autoridad jurisdiccional en la materia; para la integración del Congreso de la Unión se estableció que ningún partido político podría tener más de 300 diputados y un número de diputados por ambos principios (mayoría y representación proporcional) que dieran por resultado un porcentaje total de la Cámara de Diputados que excediera en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, es decir, disminuyó el “margen de sobrerrepresentación” o candado de gobernabilidad, mecanismo mediante el cual el partido mayoritario aseguraba una proporción de escaños superior al porcentaje de votos obtenido en las urnas; se aumentó el financiamiento público y se limitó el porcentaje de los recursos privados para los partidos políticos (Grupo Consultor Interdisciplinario, 1996). Con ese nuevo marco legal, en las elecciones intermedias de 1997 ocurrió un reparto del poder inédito: con el 39.1% de la votación nacional, el otrora *partidazo* perdía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la misma que había ostentado a lo largo de más de 60 años y que requería el 42.2% de los sufragios.

En la medida en que las elecciones se convirtieron en una competencia real por el poder, el presidente de la República dejó de ser el único principal de diputados y senadores. La mayor pluralidad del Poder Legislativo, derivada de un largo proceso de cambio electoral y político, implicó que los partidos de oposición se transformaran en canales cada vez más anchos para la representación política y, con ello, se ampliaran las lealtades de los legisladores.

IV. EL IMPULSO DEMOCRATIZADOR

La democracia electoral dio paso al rescate, la renovación y/o la introducción de otros mecanismos verticales y horizontales de rendición de cuentas que, de alguna forma, abarcaron al Poder Legislativo. De entrada, una nueva etapa se abrió en el balance entre poderes. La primera legislatura bajo condición de gobierno dividido (1997-2000) impulsó cambios de trascendencia para incrementar las actividades de fiscalización del Poder Legislativo hacia el Poder

Ejecutivo: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano encargado de fiscalizar a los entes públicos que manejan recursos públicos federales, incluido el Poder Legislativo, que depende de este mismo poder pero goza de autonomía técnica y de gestión, así como la presencia de un legislador de un partido político diferente al del titular del Poder Ejecutivo Federal en la presidencia de la comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados, instancia encargada del seguimiento de las labores del órgano fiscalizador (Ackerman, 2007; Casar *et al.*, 2010: 349).

Por otro lado, la reforma judicial de 1994, que fue impulsada por una nueva búsqueda de legitimidad del régimen priísta, implicó un sentido nuevo para las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; de hecho, estas herramientas significaron la sujeción del Poder Legislativo a los controles judiciales en condiciones democráticas. Vale la pena subrayar que poco menos del 6% de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas entre 1994 y 2014 fueron en contra de normas emitidas por el Poder Legislativo Federal, mientras que el 20% de los actos impugnados a través de controversias constitucionales está relacionado con el “proceso legislativo” (en los ámbitos federal y local) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016). La relevancia del control rutinario que ejerce el Poder Judicial sobre el Poder Legislativo queda más clara con un par de botones de muestra. En junio de 2007, al resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por senadores de la LIX Legislatura en contra del propio Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inválidos los artículos centrales de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión (LFRT) y de Telecomunicaciones (LFT), que habían sido aprobadas por el Congreso de la Unión en marzo de 2006, la llamada *ley Televisa* (SCJN, 2007). Mientras que en 2005 la Corte resolvió que el Poder Ejecutivo Federal, como éste lo había planteado en demanda de controversia constitucional, podía vetar el presupuesto de egresos (SCJN, 2005). Esta decisión de la Corte redefinió las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; más específicamente, entre el presidente de la República y la Cámara de Diputados en un tema trascendente como pocos: las capacidades de distribución del gasto público.

El veto presidencial también se reactivó con los gobiernos divididos. Cuando en mayo de 2001 el Poder Ejecutivo federal hizo observaciones a la Ley de Desarrollo Rural, el referente similar más inmediato se encontraba en 1969 (Gamboa, 2011: 3). Vicente Fox Quesada (2000-2006), primer presidente emanado del Partido Acción Nacional (PAN), hizo uso del veto en ocho ocasiones. Mientras que su correligionario y sucesor Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) lo hizo en siete ocasiones.

La intensificación de la competencia política redundó también en el aumento de los incentivos para vigilar el desempeño gubernamental y el comportamiento de los funcionarios públicos, incluyendo los legisladores, por parte de organizaciones sociales y medios de comunicación. No es una exageración señalar que el avance de la democratización es directamente proporcional al crecimiento de la opinión pública como escrutadora de las labores legislativas (por medio de opiniones, desplegados, análisis, reportajes, movilizaciones directas, etcétera). Además, no son pocas las iniciativas civiles para el seguimiento formal de ambas cámaras del Congreso mexicano. Probablemente una de las más conocidas es *Curul 501*, un esfuerzo de la organización Fundar para “ordenar el trabajo de los 500 diputados federales para acercarlos al ciudadano” (Saúl, 2011).

El acceso a la información y la transparencia se detonó formalmente con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en vigor desde junio de 2002. Esta Ley, reglamentaria del derecho constitucional a la información, se abrió paso de manera decisiva mediante la actividad de organizaciones sociales, particularmente el llamado “Grupo Oaxaca”, conjunto variopinto de académicos, periodistas y activistas civiles que en 2001 arribó a un documento que tomaría forma de iniciativa de ley que posteriormente sería respaldada por la mayoría de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión (Fuentes y Juárez, 2008: 18-19).

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

Conforme a la LFTAIPG, ambas cámaras del Congreso de la Unión expidieron sus propios reglamentos y establecieron órganos internos en materia de transparencia y acceso a la información pública. En su reporte publicado en septiembre de 2012, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa advertía que, pese a algunas falencias de claridad en cuanto a las obligaciones de información de los legisladores, el marco normativo del Poder Legislativo mexicano en materia de transparencia y acceso a la información es uno de los más “suficientes” en América Latina, al nivel del

peruano y por encima del chileno, del colombiano y del argentino, aunque todos se encontraron distantes del puntaje máximo (Ortiz *et al.*, 2011: 10).

V. RESISTENCIAS LEGISLATIVAS

La autorregulación legislativa, ganada en 1977, ha sido clave para un mejor acomodo de la creciente pluralidad en el Congreso de la Unión. La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) se parece muy poco a la vigente, aunque nominalmente sea la misma. Digamos, por ejemplo, que no existe la gran comisión, ese viejo órgano de dirección con una conformación territorial. Lo que hoy prevalece en la asignación de espacios internos es el equilibrio, la pluralidad, el reparto del poder proporcional a lo marcado en las urnas.

La organización del Poder Legislativo en México seguramente no difiere mucho de otros órganos similares. Se divide en grupos parlamentarios y comisiones para el desahogo del trabajo sustantivo (legislar); tiene una secretaría general (órgano administrativo principal), una junta de coordinación (órgano político colegiado) y una mesa directiva (órgano conductor del trabajo legislativo). Pero lo que resulta sumamente llamativo de las cámaras legislativas mexicanas es el poder que concentran los coordinadores de los grupos parlamentarios, lo mismo en términos administrativos que políticos, es decir, en la asignación de recursos, el reparto de comisiones y, en general, el desahogo del trabajo legislativo.

La influencia partidaria en el Congreso de la Unión es una parte ineludible de la representación. Pero las cúpulas de los partidos políticos nacionales ganaron un enorme control hacia los legisladores que están en funciones en el Congreso de la Unión y hacia aquellos que aspiran a una curul. En primer lugar, la designación de candidaturas es altamente centralizada, provocando no sólo una merma democrática al no considerar a las bases militantes y a los órganos intermedios, sino que, en ocasiones, se da la comisión de arbitrariedades en las designaciones, particularmente en espacios de representación proporcional. Por otro lado, el ciudadano no puede castigar con el sufragio a sus representantes (en lo individual). Prohibida la reelección legislativa inmediata, la ciudadanía carece del mecanismo directo de sanción hacia el diputado federal. Tiene en sus manos un mecanismo indirecto: el voto, que se traduce en la alternancia o el refrendo de siglas partidistas, en la pérdida o la ganancia de espacios de representación. Así, sin reelección legislativa inmediata, el ciudadano dirige el premio o el castigo hacia los partidos políticos (colectivo). Hasta la reforma política de 2014,

México permaneció como uno de los tres regímenes presidenciales en el mundo que cierra el paso a los legisladores para la repetición inmediata de su mandato, junto con Costa Rica y Filipinas (Dworak, 2003a).

El entramado electoral, en combinación con el gobierno legislativo partidista y centralizado, genera altos niveles de disciplina partidaria, en comparación con otros Congresos bajo sistemas presidenciales, a la hora de las votaciones: 95.3% en el Senado y 93.7% en la Cámara de Diputados durante el periodo de vida de la LXI Legislatura (Integralia, 2012: 6). Pero este arreglo también derivó en opacidad, abusos y discrecionalidades.

La misma normatividad interna ha limitado el conocimiento del destino de los recursos presupuestales. Por dar un ejemplo: la *Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados*, aprobada el 20 de abril de 2006, resultó una verdadera barrera para el acceso a la información y el uso transparente de los recursos, al menos por lo siguiente: *a)* dejó en manos de cada uno de los grupos parlamentarios el establecimiento de un sistema de contabilidad y el implante de disposiciones que “garanticen la adecuada y transparente administración de las subvenciones que reciban” (artículo 15); *b)* depositó en la controlaría interna la realización semestral y anual de un “informe de conjunto sobre el estado general de la administración de las subvenciones”, pero “sin alusiones específicas por grupo” (artículo 17), y *c)* responsabilizó a la contraloría interna de la Cámara de Diputados de la protección “de la información que realicen los grupos parlamentarios con los recursos financieros otorgados a través de subvenciones. Y, por si fuera poco, le responsabilizó de “proceder a su reserva” (artículo 18).

La administradora de los recursos de la Cámara de Diputados es la Junta de Coordinación Política, instancia que está integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario (artículo 31 de la LOCGEUM). Pero a lo largo de estos años, incluso algunos congresistas se han pronunciado públicamente por cambiar el manejo de los recursos, no sólo porque consideran que el Congreso de la Unión en su conjunto brinda una imagen de opacidad, sino porque están en desacuerdo con esa forma de control por parte de los coordinadores (Méndez y Garduño, 2007; Sandoval, 2010).

Al acercarse a las cuentas de la Cámara de Diputados, la ASF encuentra tantas dificultades como cualquier investigador académico, periodista o ciudadano común. El *Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública 2010*, presentado el 15 de febrero de 2012 ante la Cámara de Diputados, señala lo siguiente respecto al trabajo realizado sobre las finanzas del mismo órgano:

...en términos generales y respecto de la muestra auditada, la H. Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a: pasivos no registrados en la contabilidad, saldos de cuentas contables pendientes de depurar, erogaciones que no contribuyen a la racionalización del gasto público federal, procedimientos de adquisición de bienes y contratación de servicios realizadas por los órganos de gobierno de los que se desconoce si se realizaron asegurando las mejores condiciones de compra para el Estado, y respecto de los recursos de la partida 3827 ‘Asignaciones a los Grupos Parlamentarios’, los cuales representan el 24% del presupuesto total ejercido por la entidad fiscalizada, no fue posible verificar su adecuada aplicación, ya que de acuerdo con su normativa vigente la erogación de estos recursos se comprueba con los recibos de los coordinadores de los grupos parlamentarios (Auditoría Superior de la Federación, 2012a: 14).

Según el órgano fiscalizador federal, el manejo de los recursos públicos en la Cámara de Diputados deja mucho que desear: existen gastos no comprobados; el uso adecuado de los recursos asignados a los grupos parlamentarios es imposible de determinar, y se incumplen lineamientos constitucionales y legales. La discrecionalidad de los gastos del Poder Legislativo es escandalosa legislatura tras legislatura, como lo reportan con frecuencia los medios de comunicación. Digamos, por ejemplo, que alrededor de 1 mil 910 millones de pesos —el total de recursos asignados a los grupos parlamentarios durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados— se constituyeron como una verdadera “partida secreta” (Integralia, 2012).

En materia de transparencia, a nivel reglamentario también existen disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados abiertamente violatorias de disposiciones constitucionales. Por ejemplo, el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, publicado el 6 de abril de 2009, estableció en su artículo 10 la existencia de un órgano responsable de resolver los recursos de revisión en materia de acceso a la información de la Cámara, pero sus integrantes emergen directamente de la Junta de Coordinación Política, lo que redundó en “una naturaleza más política que técnica a su actuación”. Ello es así porque “el presidente de este órgano es simultáneamente el presidente de la Junta de Coordinación Política, y en el órgano rector también participan todos los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara” (Sandoval, 2010: 182). En pocas y llanas palabras, los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados se constituyeron en juez y parte a la hora de valorar y resolver los recursos de reconsideración en

materia de transparencia. Incluso la Junta de Coordinación Política quedó facultada —en contra de la norma constitucional— para determinar excepciones al derecho a la información de manera discrecional, en lugar de un órgano “especializado” e “imparcial”, “con autonomía operativa, de gestión y de decisión”, como señala el artículo 6o. constitucional. Al menos hasta la reforma en materia de transparencia de 2014, la Cámara de Diputados quedó fuera de la esfera de competencia del órgano garante del acceso a la información. La Cámara de Diputados quedó sujeta, como dijimos arriba, a revisiones de acceso a la información por parte de un órgano propio: la contraloría interna de la Cámara de Diputados, que se constituyó en un verdadero obstáculo (Casar, 2011: 14).

El desempeño profesional del trabajo legislativo también se ve afectado por la autorregulación. El servicio profesional de carrera en el Congreso fue normado en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, esa normatividad fue anulada por la LVIII Legislatura (2000-2003), “con el fin de evitar los controles internos para la asignación de puestos administrativos al interior de la Cámara [de Diputados] mediante cuotas partidistas” (Casar *et al.*, 2010).

Para cerrar el círculo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es parca en cuanto a la enunciación abierta y clara de sanciones para los legisladores. A nivel secundario, la ausencia de sanciones expresas hacia los diputados también es visible. Por ello, se incumplen con frecuencia funciones reglamentarias básicas, como el procesamiento del trabajo en comisiones, que muchas veces no cumplen con su obligación de publicar informes anuales de labores ni de reunirse siquiera el mínimo previsto reglamentariamente: una vez al mes (Integralia, 2012: 61).

Por otro lado, los juicios políticos y de desafuero son polémicos, impactantes e infrecuentes. El cálculo político se impone al criterio jurídico sin que al final modifique la acción de la justicia. Así que de ninguna manera extraña que muchas sean las demandas de juicio político y de procedencia, pero que se desahoguen pocas y se concluyan todavía menos. Por ello, en buena medida, el “fuero legislativo” se ha equiparado con impunidad.

VI. ¿NUEVO RUMBO?

Las candidaturas independientes, la reelección legislativa inmediata y la transparencia legislativa garantizada por el órgano constitucional autónomo son cambios recientes que podrían impactar positivamente en la rendición de cuentas legislativa.

Dichos cambios son parte de la vasta producción legislativa que fue estimulada por una de las iniciativas políticas más audaces, importantes y polémicas de los últimos tiempos: el Pacto por México, un acuerdo político firmado al arranque del actual gobierno (2 de diciembre de 2012) por el presidente de la República y los dirigentes nacionales de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Sin embargo, cada uno de los cambios enunciados tiene su propia historia. Las candidaturas independientes se introdujeron con la reforma política que fue aprobada en agosto de 2012. Pero el tema se colocó en la agenda pública al menos desde 2006, con la demanda que Jorge Castañeda Gutman, ex secretario de Relaciones Exteriores, interpuso contra el Estado mexicano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) luego de que se le negó su registro como candidato “independiente” a la Presidencia de la República en 2006.

El proyecto de reforma fue presentado por el presidente Felipe Calderón en diciembre de 2009, luego de que en las elecciones de julio de ese año su partido sufrió un fuerte descalabro en las urnas y se manifestó, por primera vez en el país, un fuerte movimiento de anulación del voto. Pero el periplo de las candidaturas independientes en México concluyó hasta que, en mayo de 2014, fue promulgada la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). Así, en el proceso electoral 2014-2015 hicieron su aparición, tanto a nivel federal como en la mayor parte de las entidades de la República, los candidatos “independientes”. Aunque se trata de una figura polémica —comenzando por su denominación—, las candidaturas independientes no sólo rompen el monopolio partidista en la presentación de candidaturas, sino que tienen el potencial para refrescar la competencia electoral y ampliar los cauces ciudadanos para la representación política.

Acaso la mayor muestra del potencial en México de las candidaturas independientes fue que el primer candidato independiente a gobernador obtuvo una amplia mayoría en Nuevo León en la jornada electoral del 7 de junio de 2015. Aunque para las elecciones federales se presentaron 22 candidaturas independientes, sólo ganó la elección el ex panista Manuel Clouthier, por el distrito federal 5 de Sinaloa.

Por otro lado, la reelección legislativa y municipal consecutiva fue introducida con la más reciente reforma constitucional en materia político-electoral, promulgada en febrero de 2014. El nuevo artículo 59 constitucional establece que los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos; es decir, en ambos casos se establece un máximo de doce años de manera ininterrumpida. Hace tiempo que está probado que la reelección

consecutiva promueve la profesionalización y en última instancia la transformación de la representación política como consecuencia de que otorga a los electores una mayor incidencia en las carreras políticas, aunque no es una panacea para la rendición de cuentas y, más aún, eventualmente puede derivar en personalismos legislativos y municipales (Dworak, 2003a; Carbo-nell, 2000). Sin embargo, este es otro ejemplo de una modificación jurídico-institucional subvertida en la reforma político-electoral de 2014. Tanto en el ámbito legislativo como en el municipal se estableció que, en todos los casos, la nueva postulación “sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato” (DOF, 2014b). Con el ánimo de atajar la indisciplina partidista, los reformistas colocaron un *candado* partidista a legisladores y autoridades municipales; es decir, se desvirtuó el sentido más democrático de la reelección: estrechar los lazos entre representantes populares y ciudadanía. En la fórmula aprobada, por el contrario, sigue prevaleciendo la intermediación partidista. En cualquier caso, el artículo décimo primero transitorio del decreto establece que los primeros legisladores federales que podrán ser reelectos de manera inmediata serán aquellos electos en julio de 2018 (DOF, 2014b).

Finalmente, la reforma constitucional en materia de transparencia que fue aprobada en febrero de 2014 no sólo dotó al órgano garante de autonomía constitucional y de capacidades nacionales de intervención, sino que, entre otras cosas, estableció que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (DOF 2014a). El cambio es de la mayor relevancia, ya que hasta antes de la reforma la jurisdicción del órgano garante se limitaba al ámbito de la administración pública federal, dejando que el resto de los sujetos obligados establecieran sus órganos internos en la materia. Éstos, como vimos arriba, con frecuencia explotaban, incluso contravenían, los márgenes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero la última reforma dota al órgano garante de jurisdicción federal directa y, a un tiempo, lo erige como última instancia en caso de que algún solicitante se inconforme con lo dictado por algún órgano garante obligado; además, sus fallos serán definitivos e inatacables.

Pero todo indica que las resistencias legislativas para transparentar sus labores seguirán siendo una constante. A más tardar el 30 de agosto de 2015 ambas cámaras debían realizar un programa de organización administrativa conforme a la más reciente reforma constitucional en materia de transparencia, pero al correr abril de 2016 aún no lo han hecho.

La rendición de cuentas del Poder Legislativo vive una enorme actualidad como consecuencia del avance democrático en México y lo que eso significa: intensa competencia electoral; reparto pluripartidista del poder público; auténtica división de poderes; creciente escrutinio social sobre el quehacer público y activismo social. Sin embargo, los legisladores frecuentemente son los obstaculizadores de la rendición de cuentas del Poder Legislativo. Por ello, es esperable que los siguientes cambios institucionales en rendición de cuentas del Poder Legislativo en México lleguen gracias al empuje de la sociedad organizada.

VII. REFERENCIAS

- ACKERMAN, John, 2007, *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ANDERSON, L., 2006, "The Authoritarian Executive? Horizontal and Vertical Accountability in Nicaragua", *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 2.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2012, "Gestión financiera de la Cámara de Diputados", *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2010*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa, 2007, "La (re) institucionalización del Poder Legislativo en México", en GONZÁLEZ AYERDI, F. y REVELES VÁZQUEZ, F. (eds.), *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*, México, UNAM.
- BOVENS, M., 2010, "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, vol. 33, núm. 5, septiembre.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, 2012, *Los sentimientos de la nación. Museo legislativo*, México, Cámara de Diputados, visible en: http://www.diputados.gob.mx/museo/in_salas.htm.
- CARBONELL, José, 2002, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- CARBONELL, Miguel, 2000, “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México”, *La Cámara de Diputados en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- CAREY, John M., 2009, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CARPIZO, Jorge, 1978, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- CARRILLO FLÓREZ, F., 2006, “Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real”, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- CASAR, María Amparo, 1999, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, *Política y gobierno*, México, vol. VI, núm. 1, primer semestre.
- CASAR, María Amparo *et al.*, 2010, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en MERINO, M. *et al.* (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CASAR, María Amparo, 2011, *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?*, México, CIDE, Cuadernos de trabajo, núm. 8, septiembre.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, 1974, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz.
- CRISP, B. *et al.*, 2004, “Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies”, *The Journal of Politics*, vol. 66, núm. 3, agosto.
- DIAMOND, L. y MORLINO, L., 2005, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University.
- Diario Oficial de la Federación*, 2014a, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia”, México, Secretaría de Gobernación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014
- Diario Oficial de la Federación*, 2014b, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política electoral”, México, Secretaría de Gobernación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- DWORAK, F., 2003a, “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección*

- legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados.
- DWORAK, F., 2003b, “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados.
- FUENTES BERAIN, R. y JUÁREZ GÁMIZ, J., 2008, *Medios e interés público*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- GAMBOA MONTEJANO, C., 2011, *Análisis de la figura del veto*, México, Cámara de Diputados, LXI legislatura, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-14-11.pdf>.
- GRUPO CONSULTOR INTERDISCIPLINARIO, 1996, “Reforma electoral 1996. Un paso adelante”, *Carta de Política Mexicana*, México, núm. 140, agosto 16.
- HUNTINGTON, S. P., 1991, *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press.
- INTEGRALIA, 2011, *Reporte legislativo núm. 2*, México, disponible en: http://www.integralia.com.mx/files/reportes_legislativo2012.pdf.
- INTEGRALIA, 2012, *Reporte legislativo núm. 3, LXI legislatura (2009-2012)*, México, disponible en: <http://www.reportelegislativo.com.mx/publicaciones.html>.
- KRAUZE, E., 1997, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores.
- MAINWARING, S., 2003, “Introduction : Democratic Accountability in Latin America”, en MAINWARING, S. y WELNA, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford Studies in Democratization.
- MALTZMAN, F., 1997, *Competing Principals. Committees, Parties and the Organization of Congress*, Michigan, The University of Michigan Press.
- MANIN, B. et al., 1999, “Introduction”, en MANIN, B. et al. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., 2010, “La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 23.
- MENA VÁZQUEZ, J., 2011, “Candidaturas ciudadanas”, *Reporte CESOP*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, núm. 45.
- MÉNDEZ, E. y GARDUÑO, R., 2007, “Iniciativa para obligar a diputados a rendir cuentas”, *La Jornada*, México, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/20/index.php?section=politica&article=016n2pol>.

- MULGAN, R., 2003, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Nueva York, Palgrave.
- NOHLEN, D., 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONELL, G., 2004, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre.
- ORTÍZ MASSÓ, M. et al., 2011, *Índice latinoamericano de transparencia legislativa. Resultados para México*, México, Fundar.
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. y CONCHA CANTÚ, H., 1998, Comentario al artículo 70 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I.
- REDACCIÓN, 2010, "Desafueros: un objetivo, diversos desenlaces", *El Universal*, México, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/730259.html>.
- SANDOVAL BALLESTEROS, I. E., 2010, "El principio de transparencia y publicidad parlamentaria", en ERAÑA SÁNCHEZ, M. (ed.), *Los principios parlamentarios*, México, Porrúa-Universidad Olmeca.
- SAÚL, L., 2011, "Trabajo de diputados, bajo lupa en Curul 501", *El Universal*, México.
- SCHDLER, A., 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- SERRANO, M., 1998, "El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", en SERRANO, M. y BULMER-THOMAS, V. (comps.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2005, "Sentencia, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión", *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv/58controv_24oct05.doc.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2007, "Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 20 de agosto.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2016, Portal de estadística judicial, visible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/analisisControversias.aspx#> (fecha de consulta: 31 de enero de 2016).
- VELASCO SÁNCHEZ, E., 2011, *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, México, Secretaría de la Función Pública, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 3.
- WELDON, J., 1997, “The Political Sources of Presidentialism in México”, en MAINWARING, S. y SHUGART, M. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

PERFIL DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS LEGISLATIVOS LOCALES

Maximiliano GARCÍA GUZMÁN*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marco normativo de la transparencia en las legislaturas locales.* III. *Comités de información.* IV. *Unidades de transparencia en las legislaturas estatales.* V. *Gestión de las solicitudes de información en las unidades de transparencia.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes de información.* VIII. *Anexo.*

I. INTRODUCCIÓN

Durante sus primeros 13 años de vigencia formal, la política de transparencia en México ha cobrado importancia tanto en el discurso como en la actuación de las instituciones públicas y de los ciudadanos. Sin embargo, como toda política pública, su avance ha sido incremental y, por lo mismo, no ha estado exenta de tropiezos y de intentos de limitación.

Esa situación se percibe con mayor claridad en el caso de los gobiernos locales del país, pues cuando se reforma el artículo 6o. constitucional en 2002 para incorporar el derecho de acceso a la información, se ratificaron las facultades de las entidades federativas y los municipios para que éstos construyeran su propio andamiaje institucional en materia de transparencia, lo cual trajo como consecuencia una configuración ampliamente heterogénea en la manera en que ésta era ejercida, es decir, que el procedimiento de apertura de los archivos públicos variara entre cada estado y municipio del país.¹

* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Cabe destacar que el acceso a la información inició su reglamentación primero en el orden local y luego en el federal, pues las primeras legislaciones en la materia fueron las de Jalisco y Sinaloa, publicadas en enero y abril de 2002, respectivamente, mientras que la ley federal se promulgó el 11 de junio del mismo año.

Esta complejidad institucional se incrementó cuando las diferentes leyes de transparencia establecieron además regímenes de excepción para cierto tipo de instituciones públicas, conocidas como “otros sujetos obligados” (poderes Legislativo, Judicial, organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos, etcétera), a los que se les dotó de facultades para definir para sí mismos la manera en que implementarían las obligaciones sobre acceso a la información.

Así, las leyes de transparencia terminaron por constreñirse básicamente al ámbito del Poder Ejecutivo, y el resto de las instituciones públicas —entre ellas las legislaturas locales, que son el objeto central de este estudio— emitieron su propia reglamentación en materia de acceso a la información, de ahí que la gestión de este derecho fuera ampliamente heterogénea.

Lo anterior ha sido reconocido como un problema institucional y se han realizado esfuerzos normativos para estandarizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, como en las reformas constitucionales de 2007 y 2014, que establecieron bases mínimas sobre cómo debe cumplirse en todo el territorio del país; sin embargo, el panorama en el nivel subnacional, particularmente refiriéndonos a los poderes legislativos, sigue siendo un ámbito poco explorado.

Es por ello que el objetivo de este texto es describir y analizar la gestión de la transparencia en las legislaturas locales y perfilar un diagnóstico sobre la situación administrativa de las estructuras, facultades y recursos de las áreas responsables de dar tratamiento a las solicitudes de información. Para los propósitos de lo anterior, es importante aclarar aquí que el panorama de gestión administrativa y procedimental que se presenta en esta investigación refleja únicamente el estado de cosas anterior a la reforma constitucional de 2014 y la consecuente expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de mayo de 2015, pues con estos dos nuevos marcos jurídicos se prevé que en el corto y mediano plazo también se reformen las bases de operación de las áreas de transparencia en los legislativos locales. Sin embargo, se considera de utilidad este estudio en virtud de que mientras no se expidan los reglamentos, manuales y acuerdos correspondientes, esas áreas deberán continuar trabajando como lo venían haciendo hasta antes de las reformas aludidas.

Asimismo, es importante aclarar que la fuente principal de los datos expuestos en este capítulo consiste fundamentalmente en respuestas a solicitudes de información dirigidas a los órganos de transparencia estatal. Desafortunadamente, los hallazgos y observaciones que pudieron extraerse mediante esta vía son acotados, dado que no todos los Congresos locales emitieron respuesta y algunos lo hicieron sólo de manera parcial, es decir,

no atendieron todos los puntos requeridos. Las legislaturas locales que no dieron respuesta alguna son: Baja California Sur, Durango, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Veracruz; en tanto que Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas sólo contestaron algunas preguntas, lo que en sí mismo refleja la falta de compromiso de esos órganos con el cumplimiento del derecho de acceso a la información. A pesar de ello, con búsquedas en las páginas de Internet se pudieron obtener datos faltantes que permitieron nutrir las matrices definidas.²

Así, para fines de exposición se desarrollaron los siguientes apartados: (II) marco normativo de la transparencia en las legislaturas locales; (III) comités de información; (IV) unidades de transparencia en las legislaturas estatales; (V) gestión de las solicitudes de información en las unidades de transparencia, y (VI) conclusiones.

II. MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS LEGISLATURAS LOCALES

Como se señaló en la introducción, derivado de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 4 de mayo de 2015 se han establecido las bases normativas para la transformación de toda la legislación aplicable, particularmente los reglamentos, con objeto de homogeneizar en la medida de lo posible el contenido de las diferentes disposiciones legales. Al respecto, específicamente el artículo quinto transitorio de la Ley General señala que “el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley” (SEGOB, 2015).

Hasta en tanto ese plazo no se cumpla, los sujetos obligados deben operar con la reglamentación que les daba soporte antes de la expedición de la nueva Ley. Es importante aclarar este punto y tenerlo en cuenta dado que de acuerdo con el artículo 61 de la hoy abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la regulación en materia de transparencia en el país establecía un tratamiento especial para las instituciones que no forman parte de la administración pública y

² En el Anexo pueden consultarse de manera detallada las fechas de envío de la solicitud y de recepción de respuesta por cada entidad, así como la especificación de qué Congresos no contestaron la petición y el medio a través del cual respondieron aquellas que atendieron la consulta.

que se conocían como “otros sujetos obligados” (OSOS), dentro de los cuales se inscribían, desde luego, las legislaturas federal y locales. Éstas, por tanto, tenían facultades para reglamentar sus obligaciones públicas respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que básicamente la normatividad en este ámbito se componía de reglamentos, acuerdos y manuales emitidos por esas mismas instancias.

Algunas de las legislaturas estatales contaban con un reglamento de transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo, y también en algunos casos tenían un reglamento de la unidad de acceso a la información pública, que es por lo general el área responsable de dar una respuesta eficiente a las solicitudes de los ciudadanos.³ Al respecto, en el siguiente cuadro se señala la normatividad que aplicaban las diferentes legislaturas hasta el momento de expedición de la nueva ley.

CUADRO 1
 MARCO REGLAMENTARIO DE LAS LEYES
 DE TRANSPARENCIA EN LAS LEGISLATURAS LOCALES

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
Aguascalientes	1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes. 3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. 4. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Baja California	1. Tratados internacionales suscritos por la República Mexicana en materia de derechos humanos. 2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.

³ Los reglamentos de las unidades son muy importantes, dado que es en ellos donde se define su integración, funciones y procedimientos que realizan.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. 4. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. 5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.	
Baja California Sur	Solicitud sin respuesta. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Campeche	1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. 2. Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Campeche y sus Municipios. 3. Ley de Hacienda del Estado de Campeche. 4. Lineamientos para la Protección de Datos Personales del Estado de Campeche. 5. Lineamientos de apoyo para que los entes públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, den cumplimiento a la obligación de publicar la información a que se refiere el artículo 5o. del mismo ordenamiento jurídico. 6. Lineamientos que deberán observar los entes públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los particulares.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	<p>7. Lineamientos generales que deberán observar los entes públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, para la clasificación y desclasificación de la información que obre en su poder.</p> <p>8. Lineamientos que deberán observar los entes públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, para notificar a la Comisión el listado de sus sistemas de datos personales.</p> <p>9. Lineamientos que deberán observar los entes públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de acceso de datos personales que formulen los particulares.</p> <p>10. Lineamientos que deberán observar los entes públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, para notificar a la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de Campeche, los índices de expedientes reservados.</p> <p>11. Lineamientos que deberán observar los entes públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.</p>	

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
Coahuila	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. 3. Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 4. Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. 	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Colima	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima. 2. Acuerdo general para proporcionar el acceso a la información pública que obra en los archivos del Poder Legislativo, incluyendo la Contaduría Mayor de Hacienda. 	Sí, tiene reglamentación especial.
Chiapas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado de Chiapas. 3. Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública del Estado de Chiapas. 4. Reglamento de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Poder Legislativo. 	Sí, tiene reglamentación especial.
Chihuahua	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado de Chihuahua. 3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. 4. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. 	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	<p>5. Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua.</p> <p>6. Ley de Archivos del Estado de Chihuahua.</p> <p>7. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.</p> <p>8. Lineamientos para la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua.</p> <p>9. Lineamientos y recomendaciones para la integración y el registro de los comités de información y unidades de información de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.</p> <p>10. Lineamientos relativos al recurso de revisión que previene el capítulo V del título cuarto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.</p> <p>11. Lineamientos relativos al capítulo III del título cuarto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en materia de procedimientos de responsabilidad.</p> <p>12. Lineamientos que regulan la práctica de visitas de inspección periódica a las unidades de información de los sujetos obligados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.</p>	

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	<p>13. Lineamientos para la evaluación de la difusión y actualización del información pública de oficio contenida en las páginas web de los entes públicos en su carácter de sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, como instrumento para la supervisión del sistema de información pública. El tipo de sanciones definidas para los servidores públicos que no den respuesta a las solicitudes de información.</p> <p>14. Lineamientos relativos a la aprobación del medio o sistema electrónico y su manual de operaciones, que contiene los formatos para que las personas ejerciten los derechos que les confiere la ley a través de medios electrónicos, así como del sistema para el trámite de las solicitudes recibidas a través de medios físicos por los sujetos obligados, con arreglo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua y su reglamento.</p>	
Distrito Federal	<p>1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.</p> <p>2. Manual de políticas y procedimientos de la dirección de transparencia.</p> <p>3. Manual de organización de la oficialía mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Durango	<p>Solicitud sin respuesta.</p> <p>En Internet se encontró el: Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública del H. Congreso del Estado de Durango.</p>	Sí, tiene reglamentación especial.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
Guanajuato	En la respuesta a la solicitud sólo se informó de: 1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Sin embargo, en Internet se encontró el: 2. Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.	Sí, tiene reglamentación especial.
Guerrero	1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. 2. Ley número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Hidalgo	1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado de Hidalgo. 3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. 4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo. 6. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo. 7. Reglamento Interno del Comité de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Poder Legislativo.	Sí, tiene reglamentación especial.
Jalisco	1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Título tercero, De los sujetos obligados: capítulo I, artículos 24, catálogo de sujetos obligados; 25, obligaciones de los sujetos	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	<p>obligados, y 26, prohibiciones de los sujetos obligados. Capítulo III, De la unidad de transparencia, artículo 31, naturaleza y función de la unidad, y 32, atribuciones de la unidad.</p> <p>2. Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Título noveno, capítulo I, De la secretaría general, artículos 104; 105, numeral 1 y 106, fracción XXXI. Atender oportunamente los requerimientos de información y difusión administrativa del Congreso a efecto de cumplir las disposiciones contenidas en materia de transparencia y acceso a la información pública.</p>	
México	<p>A la solicitud de información se respondió lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. 4. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. 5. Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. 6. Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. 7. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México. 	Sí, tiene reglamentación especial.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	8. Lineamientos y criterios emitidos por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. Sin embargo, en Internet también se encontró lo siguiente: 9. Manual de organización. 10. Manual de procedimientos de la unidad de información.	
Michoacán	El enlace que se envió como respuesta no estaba disponible, aunque en Internet se encontró: Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.	Sí, tiene reglamentación especial.
Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Nayarit	Solicitud sin respuesta. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Nuevo León	1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León. 2. Reglamento Interno de la Comisión de Transparencia del H. Congreso del Estado de Nuevo León.	Sí, tiene reglamentación especial.
Oaxaca	Solicitud sin respuesta. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Puebla	1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. 2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.	Sí, tiene reglamentación especial.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	3. Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.	
Querétaro	Solicitud sin respuesta. Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Quintana Roo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo. 4. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo. 5. Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 6. Ley del Sistema Estatal de Documentación. 7. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el Ejercicio Fiscal 2014. 8. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo. 9. Ley General de Contabilidad Gubernamental. 10. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo. 11. Reglamento Interior y Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo. 12. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo. 	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	<p>13. Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información pública de los sujetos obligados de la Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.</p> <p>14. Lineamientos generales sobre la situación patrimonial.</p> <p>15. Manual de contabilidad gubernamental del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.</p> <p>16. Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones reglamentarias para el ejercicio del presupuesto asignado al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.</p>	
San Luis Potosí	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. 3. Ley Orgánica del Poder Legislativo de San Luis Potosí. 4. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 5. Ley General de Contabilidad Gubernamental. 6. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí. 7. Reglamento para el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado de San Luis Potosí. 8. Lineamientos generales para difusión, disposición y evaluación de la información pública de oficio. 9. Manual para la evaluación de la información pública que debe difundirse de oficio. 	Sí, tiene reglamentación especial.

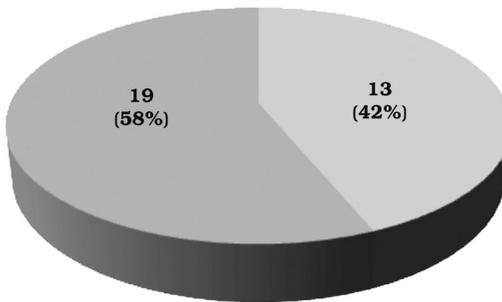
<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
	10. Acuerdo general mediante el que se instituye la unidad de información pública del CESLP.	
Sinaloa	1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Constitución Política del Estado de Sinaloa. 3. Ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa. 4. Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa. 5. Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa. 6. Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa. 7. Ley de Entrega y Recepción de los Asuntos y Recursos Públicos del Estado de Sinaloa. 8. Acuerdo general para el acceso a la información pública del Poder Legislativo. 9. Acuerdo de clasificación de información reservada del Poder Legislativo.	Sí, tiene reglamentación especial.
Sonora	Pregunta en la solicitud, no respondida. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Tabasco	Solicitud sin respuesta. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Tamaulipas	Pregunta en la solicitud, no respondida. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Tlaxcala	Pregunta en la solicitud, no respondida. Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.

<i>Legislatura local</i>	<i>Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia</i>	<i>¿Tiene el Poder Legislativo reglamentación propia?</i>
Veracruz	Solicitud sin respuesta. En Internet se encontró el: Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Sí, tiene reglamentación especial.
Yucatán	Pregunta en la solicitud, no respondida. Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán.	No, aplica la Ley Estatal de Transparencia.
Zacatecas	Pregunta en la solicitud, no respondida. En Internet se encontró el: Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas para el Poder Legislativo.	Sí, tiene reglamentación especial.

FUENTE: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información y la legislación estatal en materia de transparencia.

GRÁFICA 1
 CONGRESOS LOCALES CON Y SIN REGLAMENTACIÓN ESPECIAL SOBRE TRANSPARENCIA

■ Legislaturas sin reglamentación propia ■ Legislaturas con reglamentación propia



FUENTE: elaboración propia con base en la respuesta a las solicitudes de información y la legislación estatal en materia de transparencia.

Como se puede apreciar en el cuadro y la gráfica anteriores, sólo 13 legislaturas contaban con una reglamentación de transparencia y acceso a la información pública propia; las restantes 19 no, y ello establecía limitaciones institucionales importantes en el sentido de que, como se ha reiterado, debieran tener normatividad específica en la materia dado que recibían un tratamiento especial en términos institucionales, al considerarse parte de los “otros sujetos obligados”.

Esa reglamentación es fundamental, pues es ahí donde deben definirse las funciones del comité de transparencia y de la unidad de información, que son las dos instancias centrales en la gestión del acceso a la información en los Congresos locales, pero sólo las legislaturas de Durango, Estado de México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas contaban con esos ordenamientos jurídicos, y de entre éstos destaca el Legislativo mexiquense que, además de ello, también contaba con un manual de organización y procedimientos, lo que hace mucho más operativo el ejercicio del derecho de acceso a la información. En la misma tónica operativa se encontraban las legislaturas de Guanajuato y Veracruz, las cuales, para hacer específica su actuación en la materia, y particularmente en la integración de sus órganos responsables, expidieron reglamentos de organización y funcionamiento de sus unidades de acceso a la información pública. Sin embargo, contar con estos instrumentos jurídicos tampoco es garantía de una gestión eficiente, pues Veracruz, Durango y Zacatecas, que sí tienen reglamentación propia, no respondieron las solicitudes enviadas.

Asimismo, es importante mencionar que sólo dos legislaturas reglamentaron la actuación de su comité de información: Hidalgo, que cuenta con un Reglamento Interior del Comité de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Poder Legislativo del Estado, y Nuevo León, que expidió el Reglamento Interno de la Comisión de Transparencia, lo cual es importante, dado que es en esa instancia donde se define concretamente qué sí y qué no se da a conocer al público.

Otras legislaturas, que si bien no tienen estrictamente un reglamento pero sí contaban con normatividad propia en la materia, son las de Colima, que expidió un acuerdo general para proporcionar a los particulares acceso a la información pública que obra en los archivos del Poder Legislativo, incluyendo la Contaduría Mayor de Hacienda, y de Sinaloa, que elaboró un acuerdo general para el acceso a la información pública.

Por su parte, destacan también los casos de las legislaturas de Chihuahua, Hidalgo y Nayarit, que aunque no contaban con un reglamento propio, aplicaban el que se desprendía genéricamente de sus leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Morelos

también tuvo la misma característica, aunque con el matiz de que el reglamento que aplicaba también incluía disposiciones sobre estadística y protección de datos personales. Otra respuesta que llama la atención fue la de Baja California, pues una de las normas a las que alude son los tratados internacionales suscritos por la República Mexicana.

Respecto a las legislaturas restantes (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán), es importante señalar que ellas se rigieron siempre por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de su estado, debido a que tenían mayor vínculo con el instituto o la comisión de transparencia y acceso a la información pública de su respectiva entidad, por lo que no contaron, en consecuencia, con un comité de acceso a la información establecido, sino solamente con una unidad de enlace que era la gestora de las solicitudes de información que se presentaban. Bajo esta dinámica, las legislaturas en comento eran sujetos obligados que debían proporcionar la información a su instituto o comisión, es decir, no entregaban la información solicitada de manera directa.

III. COMITÉS DE INFORMACIÓN

Una pieza clave de la gestión de la política de transparencia en las legislaturas estatales son los comités de acceso a la información pública, pues son los órganos encargados de emitir los acuerdos para la clasificación de la información como confidencial y de esa manera garantizar la protección de datos personales que poseen, así como el derecho a la intimidad y la privacidad de los particulares. Asimismo, son los responsables de clasificar la información pública reservada conforme a lo que establezca la ley de transparencia de cada estado, por lo que son las áreas que definen qué sí y qué no puede darse a conocer a la ciudadanía como respuesta a sus solicitudes.

Hasta el momento de expedición de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los comités estaban integrados genéricamente de la siguiente manera:

- a) Por el titular o coordinador general de la Junta de Coordinación Política, quien preside el comité.
- b) Por el titular de la unidad de información.
- c) Por los titulares de las dependencias de las legislaturas, o bien por
- d) Diputados (procurando reflejar la pluralidad del Congreso).

En el siguiente cuadro se resume la integración de los comités de las distintas legislaturas locales.

CUADRO 2
 INTEGRACIÓN DE LOS COMITÉS DE INFORMACIÓN
 EN LAS LEGISLATURAS LOCALES

<i>Legislatura Local</i>	<i>Comité de Información</i>	<i>Integración del Comité de Información</i>
Aguascalientes	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles
Baja California	Comité de Garantía de Acceso y Transparencia a la Información	1) Dip. Mónica Bedoya Serna, presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia a la Información. 2) C. P. Jesús García Castro, secretario de servicios administrativos. 3) Lic. Gilberto Daniel González Solís, secretario de servicios parlamentarios. 4) Ing. Raymundo Vega Andrade, director de programación y gasto interno. 5) C. P. Carlos Núñez Pimentel, director general de administración. 6) Lic. Antonio Paricio Robles García, director general de asuntos jurídicos. 7) Lic. Jesús Lepe Flores, director general de consultoría legislativa. 8) Lic. Claudia Josefina Agatón Muñoz, dirección de comunicación social. 9) Lic. Marcelo de Jesús Machaín Servín, director general de gestión y vinculación. 10) Lic. Juan Macklis Anaya, director de procesos parlamentarios. 11) Lic. Benjamín Bautista Ortega, contralor interno. 12) L. A. E. Carlos Alberto Sandoval Avilés, coordinador de la unidad de transparencia.

<i>Legislatura Local</i>	<i>Comité de Información</i>	<i>Integración del Comité de Información</i>
Baja California Sur	Comisión de Transparencia y Protección de Datos	1) Dip. Luis Martín Pérez Murrieta, presidente. 2) Dip. Axxel G. Sotelo Espinosa de los Monteros, secretario. 3) Dip. Juan Domingo Carballo Ruiz, secretario.
Campeche	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Coahuila	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Colima	Comisión de Gobierno	Sin datos disponibles.
Chiapas	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Chihuahua	Comité de Información	Sin datos disponibles.
Distrito Federal	Comité de Transparencia	1) Aarón Josúe Ramos Miranda, presidente, oficial mayor. 2) Juan Manuel Hernández Martínez, presidente suplente y secretario ejecutivo (director general de asuntos jurídicos). 3) Juan de Jesús Orendain Munguía, secretario ejecutivo suplente y secretario técnico (director de transparencia, información pública y datos personales). 4) Jorge Ernesto Higuera y Tico, secretario técnico suplente (subdirector de información pública y datos personales). 5) Cuatro vocales y tres vocales suplentes.
Durango	Comité para la Clasificación de la Información del Congreso	Sin datos disponibles.
Guanajuato	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles
Guerrero	Comité de Administración	Sin datos disponibles.

<i>Legislatura Local</i>	<i>Comité de Información</i>	<i>Integración del Comité de Información</i>
Hidalgo	Comité de Acceso a la Información Pública Gubernamental	Un titular de la unidad de información pública gubernamental del órgano de fiscalización superior.
Jalisco	Comité de Clasificación de Información Pública	Sin datos disponibles.
México	Comité de Información	<ol style="list-style-type: none"> 1) El presidente de la Junta de Coordinación Política, quien presidirá el comité o la persona que él designe. 2) El titular de la unidad de información. 3) El contralor interno. 4) El secretario de asuntos parlamentarios. 5) El secretario de administración y finanzas. 6) El titular del Órgano Superior de Fiscalización.
Michoacán	Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública	<p>Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 98. Los Comités se integran y modifican, con hasta cinco diputados, procurando reflejar la pluralidad del Congreso...</p> <p>Integrantes del Comité de Transparencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Rosa María Molina Rojas, presidente(a). 2) César Chávez Garibay, integrante. 3) César Morales Gaytán, integrante.
Morelos	Consejo de Información Clasificada	<ol style="list-style-type: none"> 1) El titular de la entidad pública o un representante con nivel mínimo de director general o su equivalente. 2) Un coordinador del Consejo, que será designado por el titular de la entidad pública de entre los servidores públicos adscritos. 3) Un secretario técnico, que será designado por el titular de la entidad pública.

<i>Legislatura Local</i>	<i>Comité de Información</i>	<i>Integración del Comité de Información</i>
		4) Los jefes de las unidades de información pública responsables que existan en la entidad pública. 5) El titular de la contraloría interna u órgano de control interno.
Nayarit	Comité de Información ante el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Sin datos disponibles.
Nuevo León	Comité de Información	1) Presidente del Congreso: Dip. María Dolores Leal Cantú. 2) Oficial mayor: Lic. Baltazar Martínez Montemayor. 3) Director jurídico: Lic. Ricardo Eugenio García Villarreal. 4) Director de comunicación social: Lic. José Luis Garza Garza. 5) La comisión contará, además, con un secretario técnico, cuyo nombramiento y funciones se prevén en el Reglamento.
Oaxaca	Comité de Información	1) Lic. Juan Enrique Lira Vásquez, oficial mayor. 2) Dr. Mauro Alberto Sánchez Hernández, tesorero. 3) Lic. Isaías López Gil, contralor interno.
Puebla	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Querétaro	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Quintana Roo	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
San Luis Potosí	Comité de Información	1) El titular de la entidad pública o por un representante de éste, con nivel mínimo de director general o su equivalente, quien lo presidirá.

<i>Legislatura Local</i>	<i>Comité de Información</i>	<i>Integración del Comité de Información</i>
		2) Un coordinador del comité, que será designado por el titular de la entidad pública, de entre los servidores públicos adscritos. 3) Un secretario técnico, que será designado por el titular de la entidad pública. 4) Los jefes o encargados de las unidades de información pública responsables que existan en la entidad pública. 5) El titular de la contraloría interna u órgano de control interno. 6) El coordinador, jefe o encargado de archivos de la entidad pública.
Sinaloa	Sin datos disponibles.	Sin datos disponibles.
Sonora	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Tabasco	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Tamaulipas	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Tlaxcala	Comité de Información	1) El titular del sujeto obligado o el servidor público que él designe, quien presidirá el Comité. 2) El responsable o titular de la unidad de archivo o jefe de información. 3) El titular del órgano de control interno.
Veracruz	Comité de Información de Acceso Restringido.	1) El presidente de la Junta de Coordinación Política. 2) El presidente de la comisión permanente de vigilancia. 3) El responsable de la unidad de acceso a la información pública. 4) El secretario de fiscalización. 5) El secretario de servicios administrativos y financieros. 6) El director de servicios jurídicos.

<i>Legislatura Local</i>	<i>Comité de Información</i>	<i>Integración del Comité de Información</i>
Yucatán	Consejo General	Sin datos disponibles.
Zacatecas	Comisión de Régimen Interno en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública	El titular del Poder Legislativo será la Comisión de Régimen Interno.

NOTA: la leyenda “sin datos disponibles” significa que no está publicada la integración del comité en las páginas de Internet, ni se obtuvo esa respuesta en las solicitudes de información. FUENTE: elaboración propia con base en la legislación estatal en materia de transparencia y las solicitudes de información.

Analizando el cuadro anterior, se puede observar que de las 32 legislaturas locales, 19 de ellas no informan sobre la integración de su órgano de transparencia. Por su parte, Chihuahua, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala denominan a ese órgano “Comité de Información”, mientras que para Baja California Sur, Colima y Zacatecas son “comisiones”, y para Morelos y Yucatán son “consejos”.

En cuanto a la composición de los comités de información, Baja California es la legislatura con mayor número de integrantes, al constituirse con 13 individuos; seguido por el Distrito Federal, con 11 integrantes, e Hidalgo y Oaxaca, con 7 integrantes. El Comité de Baja California Sur se constituye por 3 integrantes y Zacatecas con sólo uno.

Esta composición de los comités es heterogénea y está vinculada con arreglos no solamente administrativos, sino también políticos, pues es un órgano que está sujeto a mayores o menores controles, según sea el caso, de acuerdo al compromiso que tenga el Congreso con la transparencia, ya que es en esa instancia donde se decide qué información es pública y cuál no lo es.

Y precisamente, una vez que el comité definió los tipos de información pública y las restricciones correspondientes para su apertura o resguardo, inicia una etapa procedimental a cargo de las unidades de información, que son las áreas administrativas directamente responsables de dar trámite a las solicitudes de información de la ciudadanía, como se explica en el siguiente apartado.

IV. UNIDADES DE TRANSPARENCIA EN LAS LEGISLATURAS ESTATALES

Hasta el momento de expedición de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la normatividad de las legislaturas locales señalaba genéricamente que las unidades de transparencia de los poderes legislativos de los estados y del Distrito Federal eran las áreas responsables de atender las solicitudes de información de la ciudadanía. Asimismo, se ubicaba que esas unidades dependían directamente de la presidencia de la Junta de Coordinación Política de la legislatura, o bien de la secretaría general. Además, contaban y operaban con recursos humanos, materiales y financieros que les proveían las propias legislaturas, tal como se explica a continuación.

1. *Denominación*

Los nombres asignados a las áreas responsables de dar tratamiento a las solicitudes de información cambian en cada una de las legislaturas; sin embargo, en términos generales pueden clasificarse de la siguiente manera:

- 1) Unidad de información.
- 2) Unidad de enlace.
- 3) Unidad de acceso a la información pública.
- 4) Unidad administrativa de acceso a la información pública.

2. *Integración*

Asimismo, de acuerdo con la normatividad consultada, las unidades estaban integradas genéricamente por la siguiente estructura:

- 1) Titular de la unidad.
- 2) Unidades de enlace, que eran los responsables designados por el presidente del comité de información. Esto de acuerdo con las diferentes dependencias que estructuran el Poder Legislativo de cada estado, y podía ser:
 - a) Secretarios de las dependencias de las legislaturas.
 - b) Directores de las dependencias de las legislaturas.
 - c) Subdirectores de las dependencias de las legislaturas.
 - d) Asesores.

3) Secretaría (apoyo administrativo).

En el siguiente cuadro se muestra la información relativa a la denominación e integración de las distintas unidades:

CUADRO 3
 DENOMINACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS UNIDADES
 DE INFORMACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES

<i>Legislatura local</i>	<i>Unidad de acceso a la información pública</i>	<i>Integración de las unidades de acceso a la información pública</i>
Aguascalientes	Unidad de enlace	Sin datos disponibles.
Baja California	Unidad de Transparencia	1) C. P. Jesús García Castro, titular de la unidad de transparencia del Congreso del Estado, secretario de servicios administrativos. 2) Lic. Marcelo de Jesús Machain Servín, director general de gestión y vinculación. 3) L. A. E. Carlos Alberto Sandoval Avilés, coordinador de la unidad de transparencia. 4) L. I. Margarita Flores Vázquez, administrador del portal de Internet.
Baja California Sur	Unidad de Acceso a la Información	C. Martín Morales Amador, encargado de la Unidad.
Campeche	Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1) Lic. Mónica del C. Casanova Mena, encargada de la unidad de acceso. 2) Lic. Luisa del Rosario Guerrero García, enlace en materia de datos personales. 3) Lic. Auri María Curmina Gallegos, monitoreo web y atención al público. 4) Lic. Margarita Sandoval Arjona, analista.
Coahuila	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles.
Colima	Unidad de Información	1) Un titular designado por la comisión de gobierno. 2) Un coordinador de enlace.

<i>Legislatura local</i>	<i>Unidad de acceso a la información pública</i>	<i>Integración de las unidades de acceso a la información pública</i>
		3) Personal operativo, funcionarios y servidores públicos habilitados, determinados por el reglamento o acuerdo correspondiente.
Chiapas	Unidades de acceso a la información pública	Lic. Santiago Luna García, titular de las unidades de acceso a la información pública. Unidades de enlace (5): 1) Lic. José Luis Ruíz Rodríguez, secretaria de servicios parlamentarios. 2) C. P. María Cristina Palomeque Rincón, secretaria de servicios administrativos. 3) Lic. Jorge Ángel Alcázar Cansino, dirección de comunicación social. 4) Lic. Gabriel Soberano Velasco, contraloría interna. 5) Lic. Alejandro Manzur Córdova, Instituto de Investigaciones Legislativas.
Chihuahua	Unidad de Información	Sin datos disponibles.
Distrito Federal	Oficina de Información Pública	1) Juan de Jesús Orendain Munguía, director de transparencia, información pública y datos personales. 2) Jorge Ernesto Higuera y Ticó, subdirector de información pública y datos personales.
Durango	Unidad de enlace	Sin datos disponibles.
Guanajuato	Unidad de Acceso a la Información Pública.	1) Un titular designado por la junta de gobierno. 2) Personal que sea necesario de acuerdo a las necesidades del servicio y que permita el presupuesto del área de adscripción.
Guerrero	Unidad de Transparencia	Sin datos disponibles.

<i>Legislatura local</i>	<i>Unidad de acceso a la información pública</i>	<i>Integración de las unidades de acceso a la información pública</i>
Hidalgo	Unidad de Información Pública Gubernamental	Sin datos disponibles.
Jalisco	Unidad de Transparencia e Información Pública	Prof. y Lic. José Luis Rubio García, coordinador de transparencia e información pública del Poder Legislativo.
México	Unidad de Información	1) Titular de la unidad. 2) Responsable del módulo de acceso a la información (personal público habilitado). 3) Una secretaría como apoyo administrativo.
Michoacán	Coordinación de Transparencia y Acceso a la Información	Sin datos disponibles.
Morelos	Unidad de Información Pública	Sin datos disponibles.
Nayarit	Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Sin datos disponibles.
Nuevo León	Unidad de Enlace de Transparencia y Unidad de Enlace de Información	Sin datos disponibles.
Oaxaca	Unidad de Enlace	1) Titular: Lic. Judith Torres, director jurídico. 2) Lic. Joaquín Velásquez Ceballos, director del CIILCEO. 3) Lic. Fernando del Puerto Torres, director de egresos. 4) Lic. Ada Natividad de la Cruz, responsable del módulo de información de la Unidad de Enlace.

<i>Legislatura local</i>	<i>Unidad de acceso a la información pública</i>	<i>Integración de las unidades de acceso a la información pública</i>
Puebla	Unidad Administrativa de Acceso a la Información Pública	Sin datos disponibles.
Querétaro	Unidades de Información Gubernamental	Sin datos disponibles.
Quintana Roo	Unidad de Vinculación	Sin datos disponibles.
San Luis Potosí	Unidad de Información Pública	Sin datos disponibles.
Sinaloa	Unidad de Acceso a la Información Pública	Coordinador: Lic. Arturo Ordóñez Mondragón.
Sonora	Unidad de Enlace	Funcionario responsable: Lic. Daniel Núñez Santos.
Tabasco	Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Lic. Daniela Lara López, titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso del Estado de Tabasco.
Tamaulipas	Unidad de Información Pública	Dependerán del titular del ente público o de quien lo represente jurídicamente en términos de ley.
Tlaxcala	Unidad de Enlace	Titular del área responsable de la información y personal público habilitado.
Veracruz	Unidad de Acceso a la Información Pública	1) El secretario de servicios legislativos, quien será el responsable de la misma. 2) El secretario de fiscalización. 3) El secretario de servicios administrativos y financieros. 4) El director de servicios jurídicos. 5) Seis unidades de enlace: a) El secretario técnico de la secretaría general.

<i>Legislatura local</i>	<i>Unidad de acceso a la información pública</i>	<i>Integración de las unidades de acceso a la información pública</i>
		b) El director de registro legislativo y publicaciones oficiales. c) El director de normatividad, control y seguimiento. d) El jefe del departamento de auditoría y análisis de la cuenta pública. e) Un asesor del secretario de servicios administrativos y financieros. f) El subdirector de asuntos jurídicos.
Yucatán	Unidad de Acceso a la Información	Sin datos disponibles.
Zacatecas	Unidad de Enlace de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del estado	Nivel: jefatura de unidad.

NOTA: la leyenda “Sin datos disponibles” significa que no está publicada la integración del comité en las páginas de Internet, ni se obtuvo esa respuesta en las solicitudes de información.

FUENTE: elaboración propia con base en la legislación estatal en materia de transparencia y las solicitudes de información.

Genéricamente, las unidades de información contaban con áreas de enlace para el ejercicio de sus funciones, y se integraban por servidores públicos que tenían una cualidad especial, pues se alude a que estaban *habilitados* para realizar las siguientes funciones:

- a) Localizar la información que les solicite la unidad de información.
- b) Proporcionar la información que obre en los archivos y que les sea solicitada por la unidad de información.
- c) Apoyar a las unidades de información en lo que ésta les solicite para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Proporcionar a la unidad de información las modificaciones a la información pública de oficio que obre en su poder.
- e) Integrar y presentar al responsable de la unidad de información la propuesta de clasificación de información, la cual tendrá los fundamentos y argumentos en que se basa dicha propuesta.

- f) Verificar, una vez analizado el contenido de la información, que no se encuentre en los supuestos de información clasificada.
- g) Dar cuenta a la unidad de información del vencimiento de los plazos de reserva.⁴

Como área de oportunidad, cabe señalar que en la mayoría de los Congresos sus páginas de Internet no mencionan cómo están conformados sus comités y unidades de información, por lo que la gestión de la transparencia es limitada hasta en los órganos responsables de darle trámite y cumplimiento.

V. GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN EN LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA

Como se ha reiterado, con el propósito de conocer de manera detallada el funcionamiento de las unidades de transparencia de los 32 poderes legislativos, se realizó a cada una de ellas una solicitud de información donde se hicieron consultas sobre su funcionamiento. Algunas de las respuestas (marco jurídico e integración de las estructuras de transparencia) ya se expusieron en los apartados anteriores, y en ésta en particular se exponen las preguntas restantes, pero es conveniente señalar aquí específicamente la redacción completa que se envió en cada solicitud:

Me dirijo a Usted con la finalidad de solicitarle de la manera más atenta, sirva proporcionarme la siguiente información:

1. Marco jurídico con el que operan sus áreas de transparencia.
2. El tipo de sanciones definidas para los servidores públicos que no den respuesta a las solicitudes de información.
5. Estructura e integración del comité de información o equivalente, así como estructura orgánica y composición de la unidad de transparencia o equivalente.
6. Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información y perfil de los solicitantes.

El espíritu de esta solicitud de información fue obtener datos que permitieran hacer inferencias sobre la eficiencia y eficacia de cada una de las unidades, así como del compromiso de la legislatura local con la política de transparencia y las obligaciones que de ella se derivan. Los resultados se explican a continuación.

⁴ Estas funciones fueron retomadas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México y Municipios, artículo 40.

1. *Tiempos de respuesta*

Las respuestas obtenidas no resultaron tan explícitas o prontas como se esperaba, lo cual en sí mismo es una muestra del atraso o falta de gestión adecuada del derecho de acceso a la información en ese ámbito del poder público. Lo anterior se debe al amplio lapso que se tomaron las unidades de información para atender la petición, pues las fechas de envío de las solicitudes fueron entre el 17 y 27 de octubre de 2014, y la respuesta de las 32 unidades de transparencia se dio de la siguiente manera:

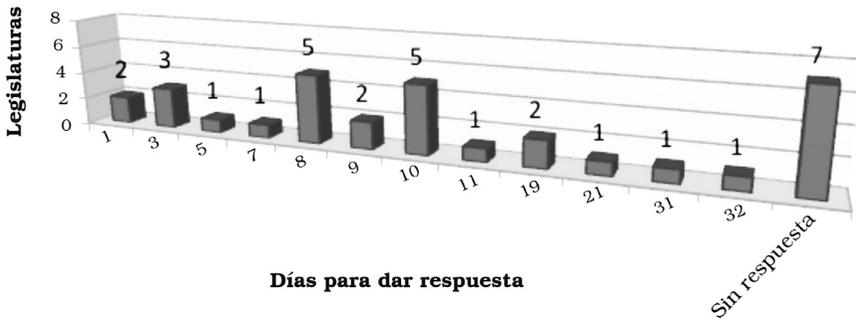
CUADRO 4
 DÍAS HÁBILES TRANSCURRIDOS PARA LA EMISIÓN
 DE RESPUESTAS A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

<i>Días hábiles transcurridos para la obtención de respuesta</i>	<i>Unidades de transparencia</i>
1	2 (Distrito Federal, Jalisco)
3	3 (Colima, Guanajuato, Michoacán)
5	1 (San Luis Potosí)
7	1 (México)
8	5 (Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas)
9	2 (Puebla, Quintana Roo)
10	5 (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guerrero, Yucatán)
11	1 (Tamaulipas)

<i>Días hábiles transcurridos para la obtención de respuesta</i>	<i>Unidades de transparencia</i>
19	2 (Chiapas, Morelos)
21	1 (Campeche)
31	1 (Coahuila)
32	1 (Sonora)
Sin respuesta	7 (Baja California Sur, Durango, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tabasco, Veracruz)

FUENTE: Elaboración propia con base en las solicitudes de información.

GRÁFICA 2
 DÍAS HÁBILES TRANSCURRIDOS PARA LA RESOLUCIÓN
 DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN



FUENTE: elaboración propia con base en las solicitudes de información.

Como se observa, las unidades de transparencia con mayor eficiencia para brindar respuestas a las solicitudes de información son las del Distrito Federal y Jalisco, al tardarse sólo un día; Colima, Guanajuato y Michoacán emitieron la respuesta en 3 días, mientras que San Luis Potosí tardó 5. Al respecto, es interesante observar que las más eficientes (Distrito Federal y Jalisco) no tienen reglamentación especial (como se observó en el cuadro 1), pero sí la tienen las otras cuatro que les siguen en eficiencia (Colima, Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí), por lo que si bien contar con reglamentación propia no es un elemento definitivo, sí es de amplia relevancia para dar mejor cumplimiento con el derecho de acceso a la información.

En el otro extremo, llaman la atención los casos de Campeche, Coahuila y Sonora, al tardar 21, 31 y 32 días, respectivamente. Sin embargo, lo más lamentable de este ejercicio de consulta, y que de hecho afecta el interés estructural de este estudio, son las legislaturas de las cuales no se obtuvo respuesta y que constituyen casi una cuarta parte del total, pues fueron 7 estados: Baja California Sur, Durango, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Veracruz.

Asimismo, cabe señalar algunas precisiones generales sobre las respuestas recibidas: Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas hicieron caso omiso a la mayor parte de las preguntas, pues sólo contestaron la número 6 (temas recurrentes en las solicitudes).

2. Perfil de los solicitantes y temas recurrentes en las peticiones de información

Uno de los puntos medulares para conocer el impacto del trabajo de las áreas administrativas de transparencia en la promoción y consolidación de ésta, así como de la apropiación del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía como un medio para influir y controlar la toma de decisiones públicas, se refiere a la ubicación puntual del perfil de quien presenta solicitudes de información y los temas que son de su interés.

Este dato es de particular relevancia para este estudio, dado que es aquí donde podemos conocer si realmente los ciudadanos (independientemente de su papel como académicos, estudiantes, empresarios, medios de comunicación, etcétera) buscan influir o de hecho inciden en la agenda legislativa, así como en la definición y aprobación de las propuestas de normatividad que ahí se sustancian, y concretamente saber si las áreas de transparen-

cia de los Congresos locales (comité de transparencia y unidad de información) obstaculizan o favorecen el ejercicio de este derecho. Respecto al perfil del solicitante y a los temas de mayor interés se encontró la siguiente información:

CUADRO 5
 PERFIL DEL SOLICITANTE Y PRINCIPALES TEMAS
 DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Perfil del solicitante</i>	<i>Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información</i>
Aguascalientes	Periodistas y académicos.	Actos de gobierno, presupuestal, datos personales, organización interna.
Baja California	Académicos y estudiantes.	Contable y administrativa; iniciativas y dictámenes; leyes, códigos y reglamentos.
Baja California Sur	Solicitud turnada, sin respuesta.	Solicitud turnada, sin respuesta.
Campeche	El perfil de los solicitantes es diverso, entre los que se encuentran estudiantes, investigadores, abogados litigantes, prensa y anónimos.	Legislativos, administrativos y financieros.
Chiapas	El perfil de los solicitantes es diverso, como estudiantes, investigadores, académicos, abogados y anónimos.	Directorio de servidores públicos, remuneraciones mensuales, actos resolutorios, normas básicas, estructura orgánica, auditorías concluidas, unidad de acceso, licitación, leyes y cuenta pública.

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Perfil del solicitante</i>	<i>Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información</i>
Chihuahua	El perfil del solicitante no es uno de los elementos que deba contener la solicitud de información, aunado a que incluso el solicitante tiene la facultad de decidir si proporciona su nombre si así lo desea o no, motivo por el cual es que resulta imposible para la unidad de información de este sujeto obligado conocer el perfil de quienes realizan solicitud de información; lo anterior con fundamento en lo estipulado en el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.	Los temas principales sobre los cuales el sujeto obligado recibe solicitudes de información son aquellos relacionados con el proceso legislativo de este Congreso del Estado (trabajo de los diputados, trabajo de las comisiones, leyes, decretos y acuerdos, iniciativas y los dictámenes que recaigan a las mismas), así como información de tipo administrativa (presupuesto asignado y ejercido, sueldos, viáticos).
Coahuila	Dirección de enlace roto para página web.	Dirección de enlace roto para página web.
Colima	No menciona.	Las principales solicitudes de información que se reciben están relacionadas directamente con las actividades propias del Poder Legislativo, las actividades particulares de los diputados, las sesiones y cuestiones relacionadas con el ejercicio y aplicación del gasto público.
Distrito Federal	No menciona.	Presupuestal y financiero. Actos de gobierno, regulatorio o normatividad. Informes y programas. Relación con la sociedad. Datos personales. Organización interna.

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Perfil del solicitante</i>	<i>Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información</i>
Durango	—	—
Guanajuato	Medios de comunicación, sector empresarial, sector académico, sector gubernamental.	Auditoría, normatividad, informes, enajenaciones, estructura, tabuladores, iniciativas de ley, cuenta pública, entrega de recursos públicos, montos entregados a programas de apoyo.
Guerrero	Esta soberanía no solicita la información de su interés.	Acerca de los diputados (datos de contacto, comisiones y comités, número de asistencias y faltas, informes), acerca de la estructura del Poder Legislativo (número total de diputados, organigrama, datos de contacto del personal administrativo), y acerca del área administrativa (sueldos, gastos), consulta jurídica (ley de ingresos, decretos, iniciativas, reformas).
Hidalgo	Periodista.	Solicitudes sobre: Integración de las legislaturas, presupuesto de egresos del Poder Legislativo, trabajo legislativo, decretos, leyes.
Jalisco	No se tiene disponible tal información.	Divididas por materias: legislativas, administrativas, aclaraciones e incompetencias.
México	No se tiene certeramente el perfil de los solicitantes, ya que no es un requisito señalar su escolaridad y edad.	Remuneraciones de los diputados y personal del Poder Legislativo, ejercicio del presupuesto, informes de auditoría a entidades públicas y cuentas públicas, así como trabajo legislativo.
Michoacán	Enlace con página no disponible.	Enlace con página no disponible.

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Perfil del solicitante</i>	<i>Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información</i>
Morelos	Estudiante.	Información presupuestaria y de gasto público.
Nayarit	Estudiante.	—
Nuevo León	Siendo el perfil de los solicitantes muy variado, desde investigadores, historiadores, estudiantes, docentes, periodistas, organizaciones civiles, personal del Poder Judicial local y federal, abogados o despachos jurídicos, etcétera.	Son referentes a requerir documentos digitalizados o electrónicos, copias simples y copias certificadas de información del archivo histórico; de expedientes legislativos vigentes, y concretamente sus iniciativas, dictámenes, decretos; así como los puntos de acuerdo, y en general todo lo referente a los procesos legislativos propios de este Poder Legislativo.
Oaxaca	Estudiante.	—
Puebla	El perfil de los solicitantes es muy variado, desde investigadores, historiadores, estudiantes, docentes, periodistas, organizaciones civiles, personal del Poder Judicial local y federal, abogados o despachos jurídicos, etcétera.	Se le comunica que la información se encuentra para consulta pública en el portal electrónico mencionado en el apartado denominado “Transparencia / Artículo 11 / Fracción XXIII. Las preguntas frecuentes formuladas a los Sujetos Obligados / Solicitudes frecuentes mensuales”. En la página proporcionada no se encontró la información.
Querétaro	Estudiante.	—

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Perfil del solicitante</i>	<i>Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información</i>
Quintana Roo	<p>Estudiante.</p> <p>La información relacionada con el perfil de los solicitantes, no se cuenta en su totalidad con ella, toda vez que en términos del artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, este dato no es requisito para realizar una solicitud de información, por lo que los solicitantes generalmente no proporcionan este dato al realizar una solicitud de información.</p>	<p>Los temas principales sobre los cuales versan las solicitudes de información que recibe esta unidad de vinculación del ITAIPQROO durante el 2014 son: administrativos, jurídicos, financieros y estadísticos; el perfil de los solicitantes es de estudiantes desde el nivel preparatoria hasta posgrado y profesionistas de licenciatura y posgrado, de los solicitantes que llenaron este campo con fines estadísticos.</p>
San Luis Potosí	<p>Sobre esta temática no se puede describir qué perfil pueden tener los peticionarios, ya que la gran mayoría de solicitudes que se reciben, no se identifican, además el derecho a la información la tiene cualquier ciudadano, como lo establece el artículo 6o., en este caso del Poder Legislativo.</p>	<p>Son sobre los sueldos de los legisladores, iniciativas propuestas, gastos generados por los legisladores, sueldo de los asesores, agenda de actividades de los legisladores, entre otros.</p>

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Perfil del solicitante</i>	<i>Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información</i>
Sinaloa	Destacan los perfiles de periodistas, académicos, estudiantes y activistas sociales.	Versan sobre percepciones, ingresos y gastos de los legisladores y del personal directivo y operativo del Congreso, y en segundo plano sobre el trabajo parlamentario que tiene que ver con las iniciativas, dictámenes, decretos, puntos de acuerdo, trabajo en las comisiones permanentes, asistencia a las sesiones y sentido del voto de los diputados integrantes de la Legislatura.
Sonora	Son los medios de comunicación y estudiantes quienes más solicitan información.	Le informo que los temas sobre los cuales recibimos mayor solicitudes son: dieta de los diputados, relación de viáticos por nombre, destino, motivo y viáticos recibidos mayormente de los diputados, iniciativas presentadas por los diputados, reuniones realizadas y gastos.
Tabasco	Estudiante.	—
Tamaulipas	Periodistas, estudiantes, servidores públicos y sociedad en general.	Esta unidad de información pública recibe peticiones referentes a información legislativa, tales como decretos, leyes, iniciativas y dictámenes, información administrativa-financiera del Congreso del Estado y municipios; así también de otros temas.
Tlaxcala	Ciudadanos, estudiantes, los de nivel licenciatura.	En materia operativa, financiera y orgánica.
Veracruz	—	—

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Perfil del solicitante</i>	<i>Temas principales sobre los cuales reciben solicitudes de información</i>
Yucatán	—	La información puede consultarla el particular en la página web de este Poder Legislativo, específicamente en el portal de transparencia en el link directo siguiente: http://www.congresoyucatan.gob.mx/repositorio/transparencia/inicio.html , específicamente en la fracción XX, que se refiere a la relación de solicitudes de acceso a la información pública, donde podrá consultar información relativa a las legislaturas LVIII, LIX y LX, cabe hacer mención que actualmente está en funciones la LX Legislatura del Estado.
Zacatecas	Ciudadanos, estudiantes de nivel licenciatura.	En materia operativa, financiera y orgánica.

FUENTE: elaboración propia con base en las solicitudes de información.

Del cuadro anterior se desprende lo siguiente:

a) En cuanto al perfil de los solicitantes, las respuestas coinciden en 16 Congresos respecto a que según sus registros, quienes más solicitan información son: estudiantes, investigadores, académicos, periodistas, empresarios y el propio gobierno (concretamente el Poder Judicial). Por su parte, la otra mitad de los Congresos indica que al no ser obligatorio legalmente que el ciudadano proporcione datos de su personalidad jurídica o interés en la obtención de datos, no consideran importante, desconocen o definitivamente no requieren elementos que permitan conocer el perfil del solicitante para atender sus consultas.

La información proporcionada por parte de los legislativos locales es escueta, pues no indican datos estadísticos sobre el perfil de los solicitantes o al menos el porcentaje de quienes deciden incluir el dato del sector al que pertenecen y el de quienes no proporciona ningún elemento de identificación. Además de ello, llama la atención que el ejercicio del derecho de acceso a la información se constriña fundamentalmente a dinámicas académicas, de emisión de notas periodísticas y, en menor medida, de toma de decisiones empresariales, lo cual si bien puede en su conjunto contribuir a

formar opinión pública, en realidad no representa un involucramiento claro de la ciudadanía en general en el quehacer legislativo, por lo que se infiere que la infraestructura instalada en materia de transparencia no favorece la participación de los individuos en el procesamiento y definición de las tareas legislativas.

b) Lo anterior está profundamente relacionado con el siguiente rubro, y que en conjunto denota la poca efectividad de la gestión administrativa de la transparencia en el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones legislativas. Se trata de los rubros principales que se incluyen en las solicitudes de información, es decir, las áreas de interés de los peticionarios, que genéricamente son las siguientes:

- Normatividad.
- Integración y organización de las legislaturas.
- Procesos y procedimientos administrativos.
- Servidores públicos (datos personales, remuneración y puesto).
- Ejercicios de presupuesto y auditoría.

Como se observa, las consultas están mayormente referidas a cuestiones adjetivas y no sustantivas, es decir, a elementos jurídico-administrativos propios del funcionamiento de los Congresos locales, y en menor medida a la materia central del trabajo parlamentario (temas, debates, puntos de acuerdo, votaciones, *lobbying*, etcétera). Este dato, de entre el universo solicitado, es quizá el más indicativo del limitado impacto de las áreas de transparencia respecto al involucramiento ciudadano en la presentación, discusión y aprobación de las iniciativas de ley. Asimismo, llama la atención que ningún Congreso haya reportado que recibió solicitudes sobre el funcionamiento y resultados de las entidades de fiscalización superior a su cargo, lo que también afecta la práctica de la rendición de cuentas.

3. Sanciones aplicables

Otro rubro solicitado en las peticiones de información se refiere al fundamento jurídico de las sanciones que se pueden aplicar en caso de que se incumplan obligaciones de transparencia. Al respecto, los datos que se obtuvieron fueron los siguientes:

CUADRO 6
DISPOSICIONES QUE CONTIENEN SANCIONES
POR INCURRIR EN INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES
DE TRANSPARENCIA

<i>Poder Legislativo</i>	<i>Fundamento legal de las sanciones</i>
Aguascalientes	Establecidas en el capítulo XI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y en la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, siendo sanciones administrativas, civiles y penales, así como de apercibimiento, suspensión, multa de dos mil pesos a ciento cincuenta mil pesos.
Baja California	Establecidas en el título cuarto, artículo 101 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.
Baja California Sur	Solicitud turnada, sin respuesta.
Campeche	De conformidad con el título quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, las sanciones previstas para los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones en materia de transparencia serán las mencionadas en los artículos 77, 78, 79, 80 y 81 de la presente ley.
Chiapas	En el título IV, responsabilidades y sanciones; capítulo único, de las faltas administrativas y sanciones; artículos 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas; así como en el capítulo II, de las responsabilidades; numerales 78 y 79 del Reglamento de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, se localizan las amonestaciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que laboran en este Poder Legislativo, por incumplir con lo señalado en la normatividad de transparencia y acceso a la información pública.
Chihuahua	Aquellas sanciones estipuladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en su correspondiente capítulo III, De las infracciones y sanciones, que comprende los artículos del 56 al 61.

<i>Poder Legislativo</i>	<i>Fundamento legal de las sanciones</i>
Coahuila	Las contempladas en la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Colima	Las sanciones previstas en el capítulo XIII de la Ley.
Distrito Federal	Se hace de su conocimiento que dicha información la podrá encontrar en el título cuarto, capítulo I, de las responsabilidades, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
Durango	Sin respuesta.
Guanajuato	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, donde se encuentran establecidas las causas de responsabilidad administrativa así como las sanciones a quienes incurran en responsabilidad, establecido lo anterior en los artículos 89, 90, 91, 92, 93 de dicho ordenamiento.
Guerrero	Se le sugiere consultar la Ley número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, título quinto, capítulos I y II.
Hidalgo	Lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo, en sus artículos 110, 111, 114 y 115. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo, en su artículo 94.
Jalisco	Éstas se encuentran establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Título séptimo, de las responsabilidades y sanciones, y contemplan: a) Capítulo I. De la responsabilidad administrativa. Artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y 126. b) Capítulo II. De la responsabilidad penal. Artículo 127. c) Capítulo III. De la responsabilidad civil. Artículo 128. d) Capítulo IV. De la responsabilidad política. Artículo 129.

<i>Poder Legislativo</i>	<i>Fundamento legal de las sanciones</i>
México	<p>Establecido por el artículo 82, párrafo décimo, de la referida Ley, mismo que estipula:</p> <p>Artículo 82. El Instituto aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para sancionar a quienes no cumplan con las obligaciones de la presente Ley.</p> <p>Las sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la conducta incurrida y conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (artículo 49), y las mismas pueden consistir en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Extrañamiento público, por acuerdo del pleno del Instituto de Transparencia (artículo 82 de la Ley de Transparencia). b) Amonestación. c) Suspensión del empleo, cargo o comisión. d) Destitución del empleo, cargo o comisión. e) Sanción económica. f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. g) Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.
Michoacán	Enlace a página no disponible.
Morelos	En atención a su solicitud, hago de su conocimiento que respecto a las sanciones, éstas son ejecutadas por parte del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, en base a lo establecido en el título VII. De las faltas y sanciones capítulo único, que comprende de los artículos 127 al 138 de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.
Nayarit	Sin respuesta.
Nuevo León	Se le comunica al peticionario que el tipo de sanciones definidas para los servidores públicos que no den respuesta a las solicitudes de información, éstas se encuentran establecidas en el capítulo tercero de la referida Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, mismo que comprende del artículo 147 al artículo 153.

<i>Poder Legislativo</i>	<i>Fundamento legal de las sanciones</i>
Oaxaca	Sin respuesta.
Puebla	Se le sugiere consultar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, para determinar el dato de su interés.
Querétaro	Sin respuesta.
Quintana Roo	<p>Desde la creación del Instituto y en específico a partir de la fecha en que entró en vigor el derecho de acceso a la información (31 de julio de 2005) y hasta la presente fecha (30 de mayo de 2014), en ningún caso se ha definido e impuesto sanción a algún servidor público por parte del ITAIPQROO, con motivo de no haber dado respuesta a la solicitudes de información, toda vez que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, no confiere facultades al ITAIPQROO, para instruir procedimientos administrativos sancionadores, ni para aplicar sanciones, así como tampoco para imponerlas a través de las resoluciones que dicte en los recursos de revisión de que conozca, por tal razón, le reitero que este ITAIPQROO no ha definido ni impuesto ninguna sanción de ningún tipo a servidores públicos, ni autoridades adscritas a los sujetos obligados, por no haber dado respuesta a la solicitudes de información, es decir por incumplimiento a la Ley de Transparencia antes aludida.</p> <p>Ahora bien, no obstante que el ITAIPQROO no cuenta con facultades sancionadoras, el artículo 100 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, lo faculta para que pueda aplicar, a su prudente arbitrio, medios de apremio a quien desacate una resolución o acuerdo que recaigan en el recurso de revisión previsto en esa Ley, los cuales pueden consistir en amonestación o multa equivalente al monto de cincuenta a quinientos días de salario mínimo general diario vigente en el estado.</p> <p>Lo anterior, sin detrimento de dar aviso al superior jerárquico para que obligue al servidor público a cumplir sin demora la resolución; y si no tuviere superior jerárquico, el requerimiento se hará nuevamente y en forma directa a éste.</p> <p>Cuando no se cumpliera la resolución, a pesar del requerimiento a que se refiere el párrafo anterior, el Instituto procederá a solicitar la destitución del servidor público que incumplió, ante la instancia que corresponda.</p>

<i>Poder Legislativo</i>	<i>Fundamento legal de las sanciones</i>
	<p>En caso de que el incumplimiento sea realizado por una autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la ley de la materia.</p> <p>Así mismo, es importante señalar sobre este punto que se responde, que la Ley en cita, en su artículo 99, remite para efectos de aplicación de sanciones propiamente, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Respecto al tema le informo también, que son los órganos de control interno y/o las contralorías internas, según corresponda, de cada uno de los sujetos obligados, los encargados de imponer y aplicar las sanciones que determinen, en su caso, siempre y cuando, dentro de su normatividad tengan previamente establecidos los procedimientos de responsabilidad administrativa para la determinación de dichas sanciones. Para lo cual y para efectos de la iniciación de dichos procedimientos administrativos, el ITAIPQROO únicamente les informa del contenido y el sentido de aquellas resoluciones dictadas en contra de los sujetos obligados, en las que pudieron haberse cometido hechos y conductas constitutivas de faltas de carácter administrativas por incumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, pero que se insiste, las entidades facultadas para imponer y aplicar sanciones, lo son los órganos de control interno y/o las contralorías internas, según corresponda, de cada uno de los sujetos obligados.</p>
San Luis Potosí	Éstas las podrá consultar del artículo 108 al 118 en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, en el título octavo, capítulo I.
Sinaloa	Las mismas se encuentran estipuladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.
Sonora	Sin respuesta.
Tabasco	Sin respuesta.
Tamaulipas	Sin respuesta.
Tlaxcala	Sin respuesta.

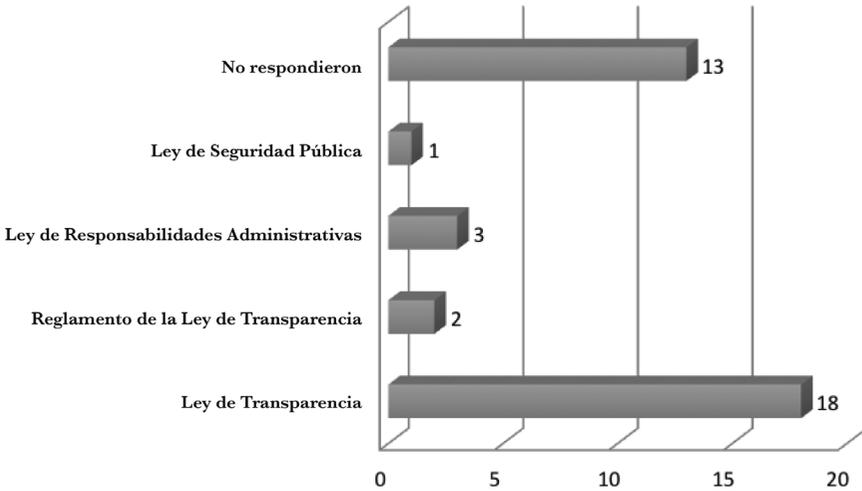
<i>Poder Legislativo</i>	<i>Fundamento legal de las sanciones</i>
Veracruz	Sin respuesta.
Yucatán	Sin respuesta.
Zacatecas	Sin respuesta.

FUENTE: elaboración propia con base en las solicitudes de información.

Como se observa en el cuadro anterior, en la gran mayoría de los casos la aplicación de sanciones a los servidores públicos por incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia tiene como fundamento la ley estatal de acceso a la información, aunque es importante realizar algunas precisiones para ciertos Congresos:

- a) Trece estados no brindaron información: Baja California Sur, Durango, Michoacán (enlace no disponible), Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- b) Dieciocho legislaturas mencionan explícitamente que el fundamento legal de las sanciones aplicables se encuentra en los diversos artículos y fracciones de sus respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa).
- c) De esas dieciocho:
 - Tres aplican también sus leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (Aguascalientes, Baja California y Quintana Roo).
 - Una (Coahuila) alude también a su Ley de Protección de Datos Personales para el Estado.
 - Dos mencionan también a los reglamentos de sus leyes de transparencia, Hidalgo y Chiapas, siendo notorio este último caso, dado que cuenta y aplica un reglamento específico para el Poder Legislativo.
- d) Destaca también el caso del Estado de México, cuyas sanciones no se encuentran propiamente en su Ley de Transparencia sino en su legislación de responsabilidades administrativas e incluso en su Ley de Seguridad Pública (para lo relacionado a los arrestos).

GRÁFICA 3
 TIPO DE LEGISLACIÓN QUE DEFINE SANCIONES
 EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS LOCALES



	Ley de Transparencia	Reglamento de la Ley de Transparencia	Ley de Responsabilidades Administrativas	Ley de Seguridad Pública	No respondieron
■ Legislaturas	18	2	3	1	13

FUENTE: elaboración propia con base en las solicitudes de información.

VI. CONCLUSIONES

El panorama de la gestión de la transparencia en los legislativos subnacionales en México es evidentemente complejo, principalmente por la marcada heterogeneidad que existe en ese ámbito de gobierno en cuanto a su organización y capacidad institucional instalada. Sin tratar de ser exhaustivo, este estudio buscó realizar algunas inferencias sobre el vínculo que existe entre capacidad de gestión e impacto de las acciones en materia de transparencia, principalmente en lo que se refiere a si se favorece o no —con el trabajo cotidiano de áreas responsables— un involucramiento mucho más profundo de la participación ciudadana en la toma de decisiones y el funcionamiento legislativo de los Congresos locales.

Desde luego, este estudio comprende, como ya se ha aclarado en términos metodológicos, el estado de cosas anterior a la reforma constitucional

de febrero de 2014 y la expedición de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de mayo de 2015, por lo que al respecto pudo concluirse lo siguiente:

- 1) El sustento legal del funcionamiento de las áreas de transparencia en los legislativos locales es débil, pues pocos cuentan con normatividad especial aplicable a los Congresos, es decir, no desarrollaron reglamentos, acuerdos o manuales que permitieran definir detalladamente la manera en que el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser cumplido en sus ámbitos de competencia. Este tipo de legislación es importante, y si bien llaman la atención los casos de Jalisco y del Distrito Federal, que sin contar con normas especiales dieron eficiente respuesta a las solicitudes de información interpuestas, el grueso de los estados que gestionaron de manera aceptable las consultas sí contaba con este tipo de reglamentación. Ello, sin duda, no favorece el acercamiento de la ciudadanía al ámbito legislativo, pues ante la falta de normatividad no se genera la certidumbre que se requiere en el proceso, sino que más bien se mueve en un terreno discrecional y de falta de obligatoriedad en su cumplimiento.
- 2) El desarrollo organizacional de la transparencia en los legislativos locales es igualmente heterogéneo y en cierta medida volátil, pues, al menos en el caso de los comités de transparencia, se favorece un manejo político de la información, ya que el titular de esas instancias es quien encabeza también la Junta de Coordinación Política. En consecuencia, los criterios para decir qué información es pública, reservada o confidencial no son estrictamente técnicos o preestablecidos, sino que dependen en gran medida del coordinador en turno, que desde luego es diputado de algún partido. Respecto a las unidades de información, éstas son las encargadas de gestionar directamente las obligaciones de transparencia. Al respecto, se ubicó que no tienen perfiles de puestos definidos y su integración es heterogénea, pues algunos Congresos cuentan con más personal asignado a esas áreas que otros y, con la información a la que se tuvo acceso, no quedan claros los criterios que se utilizaron en cada legislatura para definir el tamaño y estructura de estos cuerpos administrativos. De hecho, al menos para los propósitos de este estudio, el trabajo de las unidades de información no fue satisfactorio, pues casi una tercera parte de ellas, o bien no respondió o sólo atendió una sola de las peticiones formuladas, por lo que se infiere que no es prioridad de esos legislativos locales abrir sus archivos públicos ni vincularse directamente con la ciudadanía.

- 3) El perfil de los solicitantes y los temas recurrentes en las peticiones de información son quizá los datos más reveladores de esa falta de conexión entre la sociedad y la legislatura subnacional, pues queda claro que quien más presenta solicitudes de información es la comunidad académica, y que el tipo de datos requeridos son adjetivos y no sustantivos del trabajo parlamentario. En consecuencia, se nota una muy débil incidencia de los ciudadanos en las labores centrales de los Congresos, como puede ser la definición de la agenda, la discusión de temas, la presentación de iniciativas, su análisis y resolución. Es notorio entonces que las normas, estructuras, competencias, personal y recursos de las áreas de gestión administrativa no son elementos que favorezcan ni la transparencia en general ni la participación de los habitantes de las entidades federativas para influir en la labor legislativa de su Congreso local.

Desde luego, las áreas de oportunidad son muchas y muy variadas, y se queda la expectativa de analizar si las recientes modificaciones constitucionales y la consecuente nueva Ley General de la materia favorezca el avanzar en la apertura de las legislaturas subnacionales al escrutinio público y la participación social.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

Congresos de los estados, página electrónica consultada de manera concentrada, visible en: <http://www.congresoac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=verseccion&cual=215> (última fecha de acceso: 31 de julio de 2015).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015, México, visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015 (última fecha de acceso: 31 de julio de 2015).

VIII. ANEXO

*Respuesta a solicitudes de información enviadas
 a los Congresos locales: fechas y medios para resolución de las solicitudes
 de información presentadas a los Congresos locales*

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Fecha de solicitud</i>	<i>Fecha de respuesta</i>	<i>Días hábiles transcurridos</i>	<i>Medio por el cual se entregó respuesta</i>
Aguascalientes	17/10/2014	31/10/2014	10	Infomex Aguascalientes.
Baja California	17/10/2014	31/10/2014	10	Portal de transparencia del Poder Legislativo de Baja California.
Baja California Sur	17/10/2014	—	—	Portal del ITAI de Baja California Sur.
Campeche	20/10/2014	18/11/2014	21	Portal de transparencia del Poder Legislativo del estado de Campeche.
Chiapas	17/10/2014	14/11/2014	19	Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, Infomex
Chihuahua	17/10/2014	31/10/2014	10	Infomex Chihuahua.
Coahuila	17/10/2014	Con prórroga, 01/12/2014	31	Infomex Coahuila de Zaragoza.
Colima	17/10/2014	22/10/2014	3	Portal del Poder Legislativo del estado de Colima.
Distrito Federal	17/10/2014	20/10/2014	1	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF).
Durango	17/10/2014	—	—	Infomex Durango.

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Fecha de solicitud</i>	<i>Fecha de respuesta</i>	<i>Días hábiles transcurridos</i>	<i>Medio por el cual se entregó respuesta</i>
Guanajuato	20/10/2014	22/10/2014	3	Sistema estatal de solicitudes de información, IACIP Guanajuato.
Guerrero	20/10/2014	04/11/2014	10	Portal del Poder Legislativo del estado de Guerrero.
Hidalgo	20/10/2014	30/10/2014	8	Infomex Hidalgo.
Jalisco	20/10/2014	21/10/2014	1	Sistema de atención a solicitudes de información del portal de transparencia del Congreso del Estado de Jalisco.
México	20/10/2014	29/10/2014	7	Sistema IINFO Estado de México, SAIMEX
Michoacán	20/10/2014	23/10/2014	3	Portal del Poder Legislativo de Michoacán.
Morelos	17/10/2014	13/11/2014	19	Infomex Morelos.
Nayarit	17/10/2014	—	—	—
Nuevo León	17/10/2014	29/10/2014	8	Infomex Nuevo León.
Oaxaca	17/10/2014	—	—	SIEAIP Oaxaca.
Puebla	17/10/2014	30/10/2014	9	Infomex Puebla.
Querétaro	17/10/2014	—	—	Infomex Querétaro.
Quintana Roo	21/10/2014	03/11/2014	9	Infomex Quintana Roo.
San Luis Potosí	20/10/2014	27/10/2014	5	Infomex San Luis Potosí.
Sinaloa	20/10/2014	30/10/2014	8	Infomex Sinaloa.
Sonora	20/10/2014	03/12/2014	32	Infomex Sonora.
Tabasco	20/10/2014	—	—	Infomex Tabasco.
Tamaulipas	27/10/2014	11/11/2014	11	Infomex Tamaulipas

<i>Poder Legislativo del estado de</i>	<i>Fecha de solicitud</i>	<i>Fecha de respuesta</i>	<i>Días hábiles transcurridos</i>	<i>Medio por el cual se entregó respuesta</i>
Tlaxcala	27/10/2014	07/11/2014	8	Infomex Tlaxcala.
Veracruz	—	—	—	Infomex Veracruz.
Yucatán	26/10/2014	10/11/2014	10	Infomex Yucatán.
Zacatecas	27/10/2014	07/11/2014	8	Infomex Zacatecas.

Infomex: Sistema de solicitudes de acceso a la información.

TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Corazón Raquel LOZANO GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Transparencia y Parlamento abierto*. III. *Descripción de la Asamblea Legislativa*. IV. *Análisis*. V. *Conclusión*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia parlamentaria constituye una condición que dota de legitimidad al órgano legislativo como representante de los intereses generales de los ciudadanos, contrapeso de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como en lo que respecta a informar a sus representados sobre sus decisiones y justificarse ante ellos. Entre las funciones de un Parlamento se encuentra la de ser un órgano generador de leyes, y en la esfera social se espera que desarrolle su función legislativa en un marco de transparencia y rendición de cuentas. A su vez, en los Parlamentos se hace efectiva la representación política, el control del Poder Ejecutivo, así como los procesos de toma de decisiones políticas que inciden socialmente.

La transparencia legislativa representa un asunto que pese a los avances con que cuenta, aún se concibe como una obligación consistente en publicar cierta información, más que en comunicar al ciudadano de forma proactiva aquellos datos que pueden explicar cuestiones relativas al funcionamiento de la institución, sus procesos decisionales, la aplicación de sus facultades y de qué manera cumple los objetivos sociales que justifican su existencia.

El presente estudio busca analizar cómo se ha concebido la práctica de la transparencia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta 2014, durante la VI Legislatura, considerando algunos antecedentes generales de

* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

este órgano legislativo en términos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, para esbozar un panorama general de los principales retos que se enfrentan en este tema.

Para realizar el análisis se ocupan las siguientes dimensiones en torno al trabajo legislativo:

- a) Política: el legislador como figura representativa de la democracia, su comunicación con los gobernados, y el proceso de toma de decisiones en el que interviene.
- b) Administrativa y de gestión: la administración de los recursos y la forma en que ello permite cumplir las funciones encomendadas a favor de una legislación justa, considerando el marco legal y los procedimientos administrativos establecidos.
- c) Legislativa: a partir de la revisión de los indicadores de gestión generados en tres legislaturas, IV, V y VI.

La primera parte de este trabajo aborda algunos aspectos del marco nacional e internacional para la transparencia legislativa; la segunda parte da una descripción de lo que es la Asamblea Legislativa, para realizar posteriormente un análisis con las dimensiones política, administrativa, legislativa, social y tecnológica.

II. TRANSPARENCIA Y PARLAMENTO ABIERTO

La transparencia trae consigo, como elemento concatenado, a la rendición de cuentas; juntas “dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes y legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares” (Emmerich, 2004: 67).

Más allá de una interpretación subjetiva, la institucionalidad de la transparencia implica el establecimiento de procedimientos administrativos; a su vez, requiere asimilarse en la cultura organizacional y hacerse operativa a través de rutinas en las organizaciones públicas. Los ordenamientos jurídicos, por tanto, son sólo uno de los elementos necesarios para ese fin; sin embargo, es necesario establecer canales de comunicación con la ciudadanía para que se transite de una “transparencia opaca” (Ackerman, 2008), basada en la acción de publicar información pública de oficio en los portales de Internet, hacia una de tipo más clara y activa, vinculada con la rendición de cuentas, basada en el derecho a saber, lo cual implica tener acceso a información sobre cómo funcionan las dependencias administrativas, cuál

es el destino y la forma de administrar y designar recursos del presupuesto, así como cuáles son los diferentes procesos de gestión de la organización pública que llevan a ciertos resultados.

Institucionalizar la transparencia en el ámbito legislativo implica contar con medios y procedimientos que la hagan posible para los ciudadanos, entre ellos leyes, mecanismos y medios de acceso que constituyen un punto de partida para conocer a la institución parlamentaria. La práctica misma de la transparencia tiene diferentes matices: en lo político, se vincula con la forma en que el legislador atiende a los ciudadanos que representa, es decir, si ocupa mecanismos para conocer peticiones, inconformidades y reconocimientos por el trabajo realizado, tales como los módulos de atención, orientación y quejas ciudadanas, los cuales pueden fungir como canales de información y transparencia respecto a la gestión de los diputados hacia los ciudadanos; en lo legislativo, es decir, en el de análisis, propuesta, dictaminación y atención a las iniciativas y proposiciones que son turnadas a las comisiones ordinarias y especiales del órgano legislativo y que son integradas por los diputados electos; de este trabajo poco se conoce, ya que en realidad quienes revisan y analizan las iniciativas de ley, o las propuestas, son los asesores de los diputados, y ellos, a su vez, realizan los proyectos de dictamen, mismos que no siempre son discutidos de forma abierta en sesiones de comisión y en los que pocas veces se incluye a la ciudadanía para que conozca en qué sentido se está elaborando un dictamen en torno a una ley que indudablemente tendrá efectos en su vida cotidiana.

La transparencia legislativa está vinculada con la de orden político, es decir, en los partidos y las agrupaciones políticas se hace necesaria para que prevalezca una “competencia efectiva entre los partidos y voto informado” (Luna, 2009: 13). La transparencia política permite conocer cómo los partidos y agrupaciones se allegan de medios que los llevan al ejercicio del poder, sobre el uso y destino final de los recursos públicos que se les asignan para campañas políticas, y el ejercicio de competencias, así como las limitantes existentes conforme a la normatividad electoral federal y local.

El artículo 17, fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que es derecho de los ciudadanos “ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal”; no obstante, ese derecho se encuentra restringido al acto de “emisión” de esas normas y no implica explícitamente el derecho a saber cómo se realizó el proceso legislativo por el cual se aprobó una norma. Ese proceso permanece opaco para el ciuda-

dano y por tanto representa un límite al derecho de acceso a la información plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias en la materia.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2014) el artículo 1o. reconoce que debe garantizarse el derecho a la información, el cual “comprende difundir, investigar y recabar información pública”.

La ley local es enfática al señalar que el órgano legislativo tiene ciertas obligaciones de transparencia legislativa conforme a los artículos 14 y 16; en el primero, acerca de la información pública de oficio, y en el segundo con respecto a aquellas obligaciones de transparencia que debe cumplir el Poder Legislativo local.

Conforme lo determina la normatividad vigente en materia de transparencia, la Asamblea Legislativa debe hacer pública la información de oficio, entre la cual está la relacionada expresamente con el trabajo legislativo, pero también la de orden administrativo y legislativo.

La de tipo administrativo se refiere a las gestiones que son necesarias para que los diputados puedan realizar su trabajo legislativo; la segunda se refiere a la creación de leyes, al trabajo en comisiones y comités, las convocatorias a foros y eventos públicos, el análisis, discusión y dictamen de las iniciativas y proposiciones turnadas a las comisiones de las que forma parte, así como la selección y/o ratificación de candidatos a ocupar determinados cargos en distintos órganos del gobierno de la ciudad.

En 2013, este órgano legislativo firmó dos acuerdos de colaboración. El primero de carácter interinstitucional con el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), en el que se estableció el compromiso de capacitación de los diputados locales y de los servidores públicos del órgano legislativo sobre los contenidos de la Ley de Transparencia, la Ley de Protección de Datos Personales y Ética Pública, con la impartición de 10 cursos, considerando a 500 legisladores y funcionarios de la Asamblea Legislativa.¹ Dicho convenio forma parte del programa para la consolidación de un gobierno abierto y participación ciudadana.²

¹ Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, “InfoDF firma convenio de colaboración con la ALDF”, 20 de febrero de 2013, disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1492&Itemid=217.

² Cabe hacer mención que ni el convenio ni el programa están disponibles para su consulta pública.

El segundo convenio fue signado con Transparencia Mexicana³ como un esfuerzo para acercar al ciudadano al trabajo legislativo del Congreso local. En este evento se presentó un Decálogo por la Transparencia, mismo que la Asamblea Legislativa se comprometió a hacer cumplir en el desarrollo de sus actividades legislativas para favorecer el gobierno abierto.

En ese mismo año México asumió la co-presidencia de la Alianza por un Gobierno Abierto junto con Indonesia, desarrollando el Plan de Acción 2013-2015 basado en cinco ejes: gobierno centrado en la ciudadanía; presupuesto abierto y participativo; datos abiertos para el desarrollo; empoderamiento y participación ciudadana, y gobernanza de recursos naturales. Asimismo, se consideran relevantes los preceptos señalados en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria y la experiencia del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, así como el Decálogo por la Transparencia suscrito por la Asamblea Legislativa y Transparencia Mexicana.

Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) suscribió un acuerdo de colaboración con la organización civil Transparencia Mexicana por un Parlamento abierto, signando un Decálogo propuesto por la Alianza por un Gobierno Abierto, que comprende los siguientes aspectos:

- 1) Derecho a la información: los Parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
- 2) Accesibilidad y difusión: publican de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
- 3) Información parlamentaria: publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.
- 4) Información histórica: garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
- 5) Participación ciudadana y rendición de cuentas: los Parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
- 6) Información sobre legisladores y servidores públicos: publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.

³ Transparencia Mexicana, “Parlamento Abierto: firma del acuerdo de colaboración entre la ALDF y TM”, disponible en: <http://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-firma-del-acuerdo-de-colaboracion-entre-la-aldf-y-tm/>

- 7) Información presupuestal y administrativa: cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
- 8) Conflicto de intereses: aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
- 9) Legislan a favor del gobierno abierto: en su tarea sustantiva, los Parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.
- 10) Datos abiertos y formatos no propietarios: dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.

III. DESCRIPCIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Asamblea Legislativa es “el órgano legislativo y autoridad local instituida” conforme a las bases establecidas en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y demás ordenamientos que la regulen; su labor consiste en “velar por los intereses sociales en las materias de su competencia, salvaguardar el Estado de derecho y la sana convivencia con los órganos de gobierno locales y poderes federales. Asimismo, actuará conforme al principio de transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas” (LOALDF, artículo 1o.).

La Asamblea Legislativa ha tenido una composición partidista diversa de la I a la VI legislaturas, en donde ha sido mayoritariamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) quien ha encabezado la lista de diputados con mayor representación; no obstante, las preferencias de los electores han ido modificando esta composición, en la I Legislatura se contó con el mayor número de diputados de mayoría relativa (MR), 28 en toda la historia de las seis legislaturas; para la II Legislatura este partido político tuvo tan sólo 18 diputados por MR, a la par de los 14 de MR por el Partido Acción Nacional, y los 16 de representación proporcional (RP) del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante la IV y VI legislaturas se contó con el mismo número de diputados (34 de MR) del PRD, mientras que sólo en la V Legislatura dicho partido ha tenido representantes tanto de MR como de RP: 31 y 3, respectivamente⁴ (Reveles, 2013:18).

⁴ Todos los datos de la VI Legislatura contenidos en el presente documento fueron consultados a partir de la información contenida en el portal oficial de la ALDF.

En 2012, la VI Legislatura se integró por 34 diputados locales por el Partido de la Revolución Democrática; 2 de MR y 11 de RP por el Partido Acción Nacional; 9 por RP del Partido Revolucionario Institucional y 2 de RP por el Partido Verde Ecologista de México; 3 de MR por el Partido del Trabajo; 1 de RP por Nueva Alianza; 1 de MR y 2 de RP por el Partido Movimiento Ciudadano, y 1 como independiente (en la II y III legislaturas de igual forma hubo 1 diputado independiente por MR) (Reveles, 2013:18).

En los distintos periodos los legisladores han presidido diversas comisiones y comités para llevar a cabo sus funciones legislativas, al tiempo que éstas fungen como estructuras de poder entre los grupos parlamentarios, lo cual implica que el control de las comisiones más importantes como Gobierno, Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, Administración Pública Local, entre otras, lo mantiene el PRD, como partido gobernante con mayoría en el congreso. Al hacer una revisión breve del número de comisiones que han sido presididas por el PRD, en la I Legislatura este partido mantenía el control en 15 comisiones de un total de 27; en la II empataba el número de comisiones presididas con el PAN, con 10 cada partido de 35; en la III presidió 21 de 33; en la IV, 20 de 24, y en la VI, 31 de 55⁵ (Reveles, 2013: 24).

Acerca del trabajo en comisiones, el cual consiste en el análisis y dictamen de iniciativas y puntos de acuerdo, así como en la designación de servidores públicos de diversas dependencias de la administración pública, en lo correspondiente a iniciativas y proposiciones con o sin punto de acuerdo, en la I Legislatura 119 iniciativas se encontraban en comisiones, de las cuales 117 fueron aprobadas, una rechazada; todas ellas de un total de 236 iniciativas presentadas ante el Pleno.

En la II Legislatura, 187 iniciativas estuvieron en comisiones, de las cuales 89 fueron aprobadas y 12 rechazadas, de un total de 287 iniciativas presentadas al Pleno. En la III Legislatura, 471 iniciativas estuvieron en comisiones, 160 fueron aprobadas y 51 rechazadas de un total de 682 iniciativas presentadas ante el Pleno.

En la IV Legislatura, 423 iniciativas estuvieron en comisiones, 153 fueron aprobadas y 11 rechazadas, de un total de 587 iniciativas presentadas al Pleno. De la V Legislatura no se cuenta con datos, mientras que de septiembre de 2012 al 31 de octubre de 2014, durante la VI Legislatura, conforme a los registros de la Asamblea Legislativa, se contabilizaron 729 iniciativas, de las cuales 103 fueron dictaminadas, quedando 626 en comisiones. En lo

⁵ Cabe señalar que para la VI Legislatura se consideran tanto las comisiones como los comités, y en el texto de Francisco Reveles (2013), no se especifica si se está contabilizando a los comités, pues sólo se enuncian en su libro como comisiones. Asimismo, no se cuenta con datos de la V Legislatura.

referente a puntos de acuerdo, de septiembre de 2012 a septiembre de 2014 se presentaron 1,088 (tanto los señalados en el artículo 132 como en el 133 del Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF), de ese número en la lista se señalaban 84 con dictamen, por lo que 1004 quedaban pendientes al 31 de octubre de 2014.

Por otra parte, de acuerdo con la organización Integralia, en su reporte legislativo de septiembre de 2012 a abril de 2013, en la VI Legislatura los diputados presentaron 259 iniciativas, con 36 comisiones ordinarias y 9 especiales; la publicación de informes por parte de los diputados en ese periodo resultó ser muy baja: cinco comisiones publicaron su informe de gestión del primer periodo ordinario de sesiones, y en el segundo periodo únicamente la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables lo había presentado.

Hasta 2014, en el portal de transparencia de la Asamblea Legislativa se encontraba bajo la leyenda “Recursos Mensuales Diputada@s”,⁶ legisladores que recibían mensualmente una dieta neta para cada diputado de \$51,776.39, además de \$15,000 para renta del módulo de atención, orientación y quejas ciudadanas; \$7,000 para el pago de servicios del módulo, y \$10,183.85 para gastos del mismo. A su vez, por concepto del programa de apoyo a la gestión, un monto de \$74,500 de forma semestral. Respecto de este último recurso, se debía rendir un informe ante los coordinadores de grupo parlamentario, quienes a su vez integraban un informe general de los diputados de su corriente política, mismo que era entregado a la comisión de gobierno.

Los tipos de informes que debe rendir la Asamblea Legislativa conforme lo marca el artículo 14, en las fracciones XIV a XVI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, son:

- Informes de uso y destino final de los recursos económicos que se entregan a los diputados independientes, a los grupos parlamentarios y a las coaliciones (fracción XIV).
- Informes de los montos ejercidos para los informes de actividades de las y los diputados (fracción XV).
- Informe anual del ejercicio del gasto por el comité de administración (XVI).

A su vez, conforme al artículo 14, fracción XIX, la Asamblea Legislativa como ente obligado debe rendir los siguientes informes:

⁶ Recursos mensuales a Diputa@a@s, disponible en: http://www.aldf.gob.mx/media/avisos/programa_de_apoyo_a_la_gestion.pdf.

- Informes presupuestales y financieros (trimestrales).
- De solicitudes de información pública (anualmente).
- Del Comité de Transparencia (anual y semestral).

Respecto de la integración de la Asamblea, ésta se conforma por 66 legisladores, los cuales son electos por dos principios, mayoría relativa y representación proporcional, renovándose en su totalidad cada tres años; sus facultades, conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, se enfocan fundamentalmente en proveer al Distrito Federal de la legislación necesaria para su buen funcionamiento en la atención de las demandas ciudadanas y en la búsqueda de una convivencia pacífica; sus facultades permiten diferenciar aspectos como:

- 1) Legislar tanto para aprobar leyes como órgano colegiado, como en la proposición de iniciativas ante el Congreso de la Unión, así como en lo concerniente al órgano técnico denominado Canal Televisivo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁷
- 2) Aprobar su ley de ingresos y proponer su presupuesto de egresos, el cual es incorporado por el jefe de Gobierno al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- 3) Revisar la cuenta pública del año anterior remitida por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 4) Emitir opinión sobre el programa general de desarrollo del Distrito Federal y aprobar los programas de desarrollo urbano.
- 5) Ratificar las designaciones que haga el jefe de Gobierno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, en su caso, designar a los integrantes del Consejo de la Judicatura, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.
- 6) Participar en la ratificación de designaciones hechas por el jefe de Gobierno, o por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, respecto de diversos cargos de alto rango en el Poder Judicial del Distrito Federal, así como en materia de derechos humanos y en materia electoral; además, en lo correspondiente a la renuncia del jefe de Gobierno por causa grave, en las licencias que éste solicite o en la designación de un sustituto que termine el tiempo de encargo.

⁷ Con respecto al Canal Televisivo, éste es señalado en la fracción XXXVI del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa conforme a la reforma del 15 de mayo de 2014; cabe destacar que hasta diciembre de 2014 dicho Canal no había iniciado funciones.

- 7) En materia de transparencia le compete designar y en su caso remover a los comisionados ciudadanos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- 8) En lo que respecta a los servidores públicos encargados de la administración de la Asamblea Legislativa, se prevé que los puestos de los titulares de la oficialía mayor, tesorería general, contraloría general, coordinación general de comunicación social, director del Instituto de Investigaciones Legislativas, director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, al titular de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, así como al titular del Canal Televisivo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sean designados por este órgano legislativo.

Conforme a las facultades enunciadas, la Asamblea Legislativa tiene un importante papel en la designación de servidores públicos de alto rango, y en lo correspondiente al nombramiento de consejeros en instituciones como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, por lo que la transparencia en éstos y otros procesos que realiza es fundamental para acercar al ciudadano al trabajo legislativo.

Los legisladores tienen un compromiso importante en materia de transparencia para con la ciudadanía; al ser electos adquieren el compromiso de transparentar su trabajo en favor de la sociedad, teniendo obligaciones colectivas, en tanto que forman parte de un órgano colegiado, y en el plano individual, para responder a los intereses de los electores.

IV. ANÁLISIS

1. *Dimensión política*

La forma en que el legislador establece canales de comunicación con sus representados está centrada en formas tradicionales donde el legislador presenta informes escritos y realiza eventos públicos para dar a conocer los aspectos más destacados de su labor; sin embargo, la opacidad es notoria en tanto que no se reconoce que la función legislativa es una actividad cercana a la vida cotidiana del ciudadano, por lo que el trabajo de los diputados está vinculado con el espacio donde los habitantes de la ciudad gozan de sus derechos y los ejercen.

Conforme a la normatividad vigente, los legisladores deben rendir informes de trabajo ante la ciudadanía de manera anual (LOALDF, artículo

18, fracción IX), los cuales constituyen momentos para comunicar efectivamente a la ciudadanía el trabajo legislativo, y en cierta medida, fingir como intermediarios respecto a demandas muy focalizadas de distintos grupos de población hacia el gobierno del Distrito Federal; sin embargo, éste es un diálogo unidireccional sin posibilidad de réplica del ciudadano hacia sus representantes.

La comunicación de un legislador con sus representados debe ser continua, y para ello se requiere generar los canales adecuados a efecto de que los ciudadanos asimilen las leyes y marcos normativos como socialmente útiles para promover la igualdad, el respeto por los derechos humanos, el ejercicio pleno de derechos sociales y políticos, así como el reconocimiento de obligaciones cívicas para hacer prevalecer un estado de paz y respeto en la comunidad.

Los legisladores deben informar de sus labores en forma semestral y anual; en la VI Legislatura se verificó esta información para el grupo parlamentario del PRD y se encontró que seis diputados no contaban con ningún informe publicado, y los que lo habían hecho no detallaban información sobre su trabajo con la ciudadanía, sino que los datos presentados eran muy escuetos, señalando la cantidad de personas atendidas, sin resultados; a su vez, en lo referente al trabajo en comisiones, son pocos los informes que señalaban con total transparencia las fechas en que se recibían las iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo, así como las prórrogas solicitadas y las fechas en que se presentaban los dictámenes de estos asuntos.

Haciendo hincapié en el acuerdo de colaboración firmado por la Asamblea Legislativa con Transparencia Mexicana en 2013, los compromisos segundo, tercero, cuarto, séptimo y octavo del Decálogo señalaban que los Parlamentos abiertos son proactivos en la publicación de la mayor cantidad de información que pueda ser relevante para los ciudadanos, además de presentarla en formatos simples y claros, y donde la información esté disponible para consulta de los ciudadanos en cualquier momento.

2. Administrativa y de gestión

En términos de información de orden administrativo, la Asamblea Legislativa es generadora de una gran cantidad de datos relacionados con tareas necesarias para llevar a cabo la función legislativa.

Las áreas administrativas se encargan de actividades que garantizan el funcionamiento del órgano legislativo. Los artículos 14 y 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal seña-

lan, respectivamente, que la información debe estar disponible de forma física y en medio electrónico; dicha información es tanto de orden legislativo como administrativo. Respecto de esta última, que es objeto de interés en este apartado, destaca lo siguiente:

Artículo 14. ...

...

V. El perfil de los puestos de los servidores públicos y la currícula de quienes ocupan esos puestos;

VI. Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos por sueldos o por honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación, en un formato que permita vincular a cada servidor público con su remuneración;

VII. Una lista con el importe por concepto de viáticos y gastos de representación que mensualmente los servidores públicos hayan ejecutado por concepto de encargo o comisión;

VIII. La relación de los bienes que le sean asignados y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente del Distrito Federal, así como el catálogo o informe de altas y bajas;

...

X. Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá:

a) Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos;

b) Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social;

c) El presupuesto de egresos y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales;

...

XV. Con respecto a las auditorías y revisiones, un informe que contenga lo siguiente:

a) Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los entes obligados;

b) El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo, así como el órgano que lo realizó;

c) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas; y

d) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el ente obligado;

...

XVII. Los convenios institucionales celebrados por el ente obligado, especificando el tipo de convenio, con quién se celebra, objetivo, fecha de celebración y vigencia;

...

XXII. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita usar recursos públicos. Asimismo, cuando la normatividad interna lo establezca, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;

...

La Asamblea Legislativa cuenta con una estructura administrativa encargada de proveerle el manejo de la nómina, contrataciones de servicios diversos para realizar foros, congresos, seminarios, viajes nacionales y al extranjero, y otros relacionados con las actividades legislativas.

Conforme a lo establecido en el artículo 14 citado, fracciones V y VI, la información disponible por el órgano legislativo es parcial en cuanto al grado de cumplimiento de los requerimientos; esto es observable en el directorio de los servidores públicos de la Asamblea Legislativa, disponible en su sitio de Internet, ya que en varios casos no cuentan con teléfono de contacto (con una extensión localizable) ni con correo institucional.

A su vez, el directorio “legislativo” indica que además de los nombres de los 66 legisladores, se debe incluir una currícula, elementos que no se cumplieran para la totalidad de los diputados en la VI Legislatura. No menos importante sería contar también con datos de los coordinadores del módulo de atención y quejas ciudadanas, y con los nombres y currículo de los coordinadores de asesores, los asesores, y los correos institucionales de los secretarios técnicos y sus asesores.

En lo correspondiente a fichas curriculares y perfiles de puestos, se observó que no en todos los casos están disponibles, y respecto a los perfiles sólo se encontraron para los cargos de oficial mayor, tesorero general, contralor general, coordinador general de comunicación social (donde no se requiere ninguna escolaridad), coordinador de servicios parlamentarios, y director del Instituto de Investigaciones Parlamentarias (donde no se establece experiencia previa requerida); mientras que para los puestos de director general, director de área, subdirector y jefe de departamento no se cuenta con perfiles establecidos, lo anterior en la revisión de la información de la VI Legislatura.

De lo establecido en las fracciones VII y VIII citadas, respectivamente, gastos por concepto de viáticos y gastos de representación, los años docu-

mentados eran 2009, 2010, 2013 y 2014, y en lo que respecta a bienes muebles e inmuebles no se reportaban bajas.

En relación con la fracción X, la información disponible comprende los años 2009 a 2014, de igual manera se encuentran los informes trimestrales y otras especificaciones respecto al destino de los recursos.

Respecto de las auditorías externas a la Asamblea Legislativa de 2011, 2012, 2013 y 2014 no hubo ninguna; de igual forma, tampoco se dispone de información referente a las auditorías de tipo interno, por lo que no puede determinarse que en la administración de sus recursos y seguimiento de sus procesos este órgano legislativo se ha dirigido en estricto apego a los marcos normativos establecidos y con transparencia, sobre todo en lo referente al ejercicio del presupuesto y el avance programático presupuestal, los balances generales y la cuenta pública.

Por otra parte, en cuanto a los convenios que la Asamblea Legislativa ha celebrado, y concretamente centrándonos en aquellos relacionados con el tema central de este documento, se encuentra información del periodo 2010 a 2014, donde sólo se suscribió un convenio de colaboración con el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para el periodo abril-junio de 2011, y su objeto fue “establecer las bases de colaboración y coordinación entre ambas instituciones en materia de capacitación, difusión y divulgación de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, en el Distrito Federal”; mientras que en lo referente al convenio firmado en 2013 con Transparencia Mexicana, no se cuenta con ninguna información de la requerida en la fracción XVII.

En lo correspondiente a montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes por cualquier motivo se les entregue o permita usar recursos públicos, desde 2013 la Asamblea Legislativa aprobó la entrega de recursos por concepto del programa de apoyo a la educación de la juventud del Distrito Federal, el cual contaba con una lista de los 1,504 alumnos beneficiados en 2014 en el periodo julio-septiembre; se identificó un enlace para consulta de la convocatoria en ese año y otro para conocer el destino y uso de la recursos, en muchos casos no hay hipervínculo para conocer dicha información, y de igual forma, no se ha auditado este uso de recursos a la Asamblea Legislativa mediante auditorías externas ni internas.

Por otra parte, en el artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal destacan las fracciones siguientes:

Artículo 16. ...

IX. Metas y objetivos de las unidades administrativas y del órgano de control interno, así como un informe semestral de su cumplimiento;

X. Asignación y destino final de los bienes materiales;

XI. Informe de los viajes oficiales, nacionales y al extranjero, de los diputados o del personal de las unidades administrativas;

...

XVI. El informe anual del ejercicio del gasto, que elabora el Comité de Administración, una vez que haya sido conocido por el Pleno;

Las metas y objetivos de las unidades administrativas referidas en la fracción IX se encuentran disponibles por un periodo de 4 años; sin embargo, no se establece coherencia entre la forma en que se presentan las metas de un año con respecto a otro, por lo que no es posible establecer un grado de cumplimiento basado en el desempeño de años anteriores.

En lo referente a la fracción X, se ubicó información relativa a la asignación de los distintos bienes materiales en la Asamblea Legislativa, aunque no se especificaba en qué áreas administrativas, comisiones, comités o módulos se encuentran.

De la información de viajes y visitas se dispuso de información únicamente de la VI Legislatura. Y en lo referente al informe anual que realiza el Comité de Administración, se encuentra disponible de 2009 a 2013; en dicho documento se señalan tres tipos de gastos: legislativo y de operación, así como de rescate, restauración y modernización de inmuebles y equipamiento, señalando el monto asignado modificado y el monto ejercido.

Lo que se observa al respecto es que la administración de recursos es altamente discrecional en tanto que no se han realizado auditorías externas a través de las cuales se pueda verificar con evidencias suficientes que el marco legal y los procedimientos se han cumplido en la V y VI legislaturas.

Otro elemento a distinguir es que la Asamblea Legislativa, sin ser una dependencia de la administración pública del Distrito Federal, en 2011 comenzó con el apoyo a estudiantes habitantes del Distrito Federal, a través del fideicomiso Fondo de Apoyo a la Educación y al Empleo de las y los Jóvenes del Distrito Federal, el cual se suscribió con el Banco Mercantil del Norte, y cambió su denominación desde 2013 a Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud del Distrito Federal. Este tipo de apoyos económicos, sin ser propiamente una atribución en su operación como órgano legislativo, desataron inconformidades por parte de los estudiantes beneficiarios en razón de que las cuotas pactadas con las instituciones educativas no habían sido depositadas en tiempo y forma, por lo que, derivado de ello, y sin aclarar el destino final de dichos recursos, se emitió el decreto por el

que se derogó el artículo 84 bis de la Ley Orgánica y la sección 8, artículos 78 bis, 78 ter, 78 quáter y 78 quinquies, del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; a su vez, se generaron las reglas de operación del extinto fideicomiso, ya como programa social, y se estableció una comisión de evaluación y seguimiento del Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud del Distrito Federal desde el órgano legislativo.

Como se observa, es complejo abrir a la ciudadanía aspectos como la gestión de los recursos públicos, es decir, la forma en que se presenta la información para hacerla socialmente útil, clara, en formatos simples y con calidad; sin embargo, ello no justifica la opacidad en los presupuestos, la cuenta pública, y los balances de los estados financieros, así como los avances programático presupuestales y demás información, que deben estar disponibles en formatos suficientemente claros como para que sea posible comprender que todo recurso tiene un destino y que la orientación o los criterios que se consideran administrativamente establecen como prioridad el bienestar de la sociedad mediante el cumplimiento de los objetivos institucionales del órgano legislativo.

3. *Legislativa*

La transparencia legislativa implica abrir a la ciudadanía el trabajo del legislador; como tal, el artículo 17 de la LOALDF señala como derechos de éste: participar en el trabajo legislativo, integrando comisiones, comités y en la mesa directiva de la Asamblea Legislativa; pertenecer a un grupo parlamentario, iniciar leyes, presentar proposiciones y denuncias, así como retirarlas cuando así lo considere conveniente; gestionar ante otras autoridades demandas específicas de sus representados o, en su caso, brindarles la orientación que necesiten para ejercer sus derechos; fungir como representante de la Asamblea en eventos diversos nacionales e internacionales; contar con los apoyos necesarios, como asesoría, dietas, prestaciones, viáticos para el ejercicio de su encargo, así como contar con el documento e insignia que lo acredite como diputado.

A la par de estos derechos, los diputados tienen obligaciones diversas, tales como: ser parte de hasta cinco comisiones ordinarias y de dos comités; cumplir con los trabajos que les sean encomendados; responder a sus actos u omisiones conforme al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; representar los intereses de los ciudadanos; realizar audiencias mensuales en el distrito donde fueron electos; rendir un informe anual a los ciudadanos, así como informar a la Comisión de Go-

bierno semestralmente del cumplimiento de sus obligaciones (LOALDF, 2015, artículo 18).

Considerando lo anterior, la transparencia legislativa debe comenzar con la apertura del trabajo del legislador hacia los ciudadanos, y su medición a través de indicadores, con los cuales se realice un monitoreo constante respecto de la forma en que cumplen sus atribuciones.

Durante la IV Legislatura en la Asamblea Legislativa se generó un conjunto de indicadores de gestión respecto de las funciones sustantivas de la Asamblea Legislativa, expresando como tales:

- 1) Legislar sobre las materias señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- 2) Recibir, revisar y analizar los informes del Ejecutivo y delegacionales, para supervisar y orientar a la administración pública local.
- 3) Atender peticiones y quejas, dirigir peticiones y recomendaciones al órgano ejecutivo para satisfacer los intereses y derechos legítimos de la población a la que representan.⁸

Dichos indicadores se construyeron considerando los tipos de funciones siguientes:

- a) Legislativas.
- b) De supervisión y orientación de la política pública.
- c) De representación de la ciudadanía.

Los indicadores propuestos en este sentido fueron:

- Legislativas.
- Creación de leyes.
- Éxito de las iniciativas.
- Origen de las iniciativas aprobadas.
- Temática abordada.
- Proceso legislativo en comisiones.
- Éxito de los dictámenes de la Comisión.
- Eventos legislativos.

Para las proposiciones con punto de acuerdo los indicadores fueron:

- Origen de las proposiciones con punto de acuerdo que se dictaminan.

⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, indicadores de gestión de la V Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-2b7a3b0be8c2356b24b7738f87f0f53b.pdf>, y de la IV Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-fb481703ff442f02022a1c634b48b769.pdf>.

- Autoridad a la que se dirigen las proposiciones con punto de acuerdo dictaminadas en comisiones.
- Éxito de las propuestas con punto de acuerdo dictaminadas en comisiones.

Para las proposiciones de urgente y obvia resolución se propusieron los indicadores:

- Origen de las proposiciones con punto de acuerdo presentadas al Pleno.
- Autoridad a la que se dirigen las proposiciones con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución.
- Éxito de las propuestas con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución.

Considerando los nombres, definición y método de cálculo de los indicadores propuestos, éstos no están relacionados con la función sustantiva de este órgano legislativo, que es la representación de la ciudadanía.

A su vez, los indicadores de la VI Legislatura, durante el primer y segundo año de ejercicio, se enuncian muy similares a los de legislaturas pasadas,⁹ destacando los siguientes:

- Proposiciones con punto de acuerdo presentadas, para establecer la participación de los partidos políticos en las proposiciones de punto de acuerdo.
- Proposiciones con punto de acuerdo turnadas a comisiones.
- Proposiciones con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución.
- Supervisión, orientación de la política pública y de la administración pública local.
- Creación y éxito de las iniciativas.
- Origen de las disposiciones jurídicas aprobadas.
- Temática de las disposiciones jurídicas aprobadas: busca medir el interés de los legisladores agrupados en los temas abordados por las iniciativas.
- Proceso legislativo en comisiones: mediante la comparación del trabajo entre las distintas comisiones se establecen:
 - a) El grado de concentración del trabajo legislativo en comisiones.

⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, indicadores de Gestión de la VI Legislatura, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-09350d12d023ea76d04421e2f004f20c.pdf>.

- b) La capacidad de cada comisión para procesar su trabajo.
- c) Su evolución en el tiempo.
- Iniciativas aprobadas y turnadas a las comisiones de análisis legislativo.
- Comisiones unidas con respecto al total de las comisiones.

Los indicadores que han sido aplicados en las tres legislaturas están centrados en la cantidad de iniciativas y puntos de acuerdo presentados y en aquellos que han sido aprobados; así como en lo que respecta al origen de las mismas (jefe de Gobierno, diputados, u otro), la cantidad de eventos legislativos y las temáticas abordadas. Sin embargo, en ningún momento el énfasis se ha puesto en la transparencia del proceso legislativo hacia la ciudadanía, ni en la calidad, claridad, veracidad, confiabilidad y utilidad de la información que se proporciona a los ciudadanos a través del portal de transparencia de la Asamblea Legislativa.

Lo que se observa es que la información publicada en la sección de transparencia de la Asamblea tiende a ser ambigua, en formatos poco claros, no responde a criterios de simplicidad y accesibilidad de la información, considerando que las consultas puede realizarlas todo tipo de público (especializado y no especializado).

Lo anterior es evidente sobre todo cuando se revisa información referente al registro de iniciativas y puntos de acuerdo, las actas de sesiones y las versiones estenográficas, así como los dictámenes de iniciativas y proposiciones, y la agenda legislativa.

A su vez, conforme al Decálogo que fue signado en 2013 por parte del órgano legislativo del Distrito Federal, los compromisos en materia de instituir condiciones para un Parlamento abierto se basan en garantizar el acceso a la información legislativa tanto a través de documentos que dan cuenta del trabajo de los diputados, como de las discusiones parlamentarias del Pleno en vivo, así como en el derecho a que la accesibilidad de la información considere el tema de discapacidad, ya que las tecnologías pueden aportar *software* más amable hacia las personas que tienen dificultades de accesibilidad de la información por motivos de una discapacidad.

V. CONCLUSIÓN

La transparencia legislativa tiene un importante camino por recorrer. El principal reto se encuentra en el manejo que se da a la información generada por el Congreso local, a efecto de lograr posicionarla como un elemento útil

para la ciudadanía. Como se ha señalado, el hecho de publicar información no garantiza que la ciudadanía obtenga datos relevantes que impacten en su vida cotidiana.

A partir del análisis de las dimensiones política, administrativa y de gestión legislativa, se concluye que el legislador, como figura representativa de la democracia, debería incentivar espacios de comunicación directa con la ciudadanía para fortalecer la comprensión de los procesos de toma de decisiones en el ámbito legislativo y reconocer la opacidad existente en la dimensión administrativa del análisis, en la cual se insertan todos los procesos de gestión que son necesarios para que los legisladores cumplan sus funciones, rubro en el cual prevalece la opacidad respecto del destino final de los recursos públicos y la medición de resultados a través de indicadores.

Con base en los indicadores que fueron referidos, se observa que la construcción de los mismos no es suficientemente clara en términos metodológicos como para garantizar que se mida y compare el grado de avance de los indicadores, a efecto de mejorar la calidad, eficiencia y eficacia con la que se realiza el trabajo legislativo.

Por otra parte, es posible reconocer algunos retos en términos de garantizar la transparencia en aspectos mínimos requeridos, como es la información pública de oficio, que hasta 2015, durante la VI Legislatura, presentaba diversas inconsistencias, al tiempo que no lograba ser suficientemente clara como para que todo ciudadano pudiera revisarla en formatos simples y accesibles para todos.

VI. REFERENCIAS

Bibliográficas

- ACKERMAN, John (coord.), 2008, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CASTELLS, Manuel, 1996, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, México, Siglo XXI, vol. 1.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, 2004, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Revista Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* [en línea].

- LUNA PLA, Issa, 2008, *Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, colección “Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México”, núm. 6.
- OSZLAK, Oscar, 2013, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe, “Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno”, núm. 5, septiembre.
- PUENTE, Khemvirg, 2009, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, colección “Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México”, núm. 10.
- PUENTE, Khemvirg, 2011, “La transparencia legislativa local en México”, en MARTÍ CAPITANACHI, Luz de Carmen (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- REVELES, Francisco, 2013, *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, Plaza y Valdés Editores.

Electrónicas

- Acuerdo mediante el cual se aprueba el criterio que deberán aplicar los entes obligados, respecto a la clasificación de información en la modalidad de confidencial, disponible en: http://www.infodf.org.mx/pdfs/criterios_entes_godf281011.pdf.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Indicadores de gestión, VI Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-09350d12d023ea76d04421e2f004f20c.pdf>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Indicadores de gestión, V Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-2b7a3b0be8c2356b24b7738f87f0f53b.pdf>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Indicadores de gestión, IV Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-fb481703ff442f02022a1c634b48b769.pdf>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Resumen ejecutivo de solicitudes de información pública y de datos personales, 1o. de enero al 30 de septiembre de 2012.

COMITÉ DE TRANSPARENCIA, Primera sesión ordinaria del Comité de Transparencia, V Legislatura, 4 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-054130182198e19478324f6293ad3e0e.pdf>.

Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes públicos en sus portales de Internet, Acuerdo 389/SI/18-09/2008, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-315603b7d2ce9ce7b7977906cc65d6b0.pdf>.

Informes semestrales y anuales de los 66 diputados en la VI Legislatura, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/>.

Recursos mensuales a diputa@s, visible en: http://aldf.gob.mx/media/avisos/programa_de_apoyo_a_la_gestion.pdf.

TRANSPARENCIA MEXICANA, Firma del acuerdo de colaboración entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Transparencia Mexicana en materia de Parlamento abierto, disponible en: <http://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-firma-del-acuerdo-de-colaboracion-entre-la-aldf-y-tm/>.

ACERCA DE LOS AUTORES

ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA. Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigador asociado de tiempo completo y coordinador del Área de Sociología del Derecho en dicho centro de investigación. Profesor de Sociología jurídica en la Maestría en Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

CORAZÓN RAQUEL LOZANO GONZÁLEZ. Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, se ha desempeñado como servidora pública en la Escuela de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal y como profesora por asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

IMER B. FLORES. Doctor en Derecho por la UNAM. Investigador titular de tiempo completo. Coordinador de la Agenda de Deliberación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor por asignatura en las divisiones de Estudios Profesionales y de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

ISSA LUNA PLA. Doctora en Derecho de la Información por la Universidad de Occidente con estudios en Derechos Humanos en London School of Economics and Political Sciences. Investigadora titular de tiempo completo y coordinadora del Área de Derecho de la Información en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

KHEMVRIG PUENTE. Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

LUISA BEJAR ALGAZI. Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

OMAR BÁEZ CABALLERO. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. Investigador asociado durante más de una década en Grupo Consultor Interdisciplinario. Líneas de investigación: instituciones políticas, federalismo y democratización.

Transparencia legislativa y Parlamento abierto: análisis institucional y contextual, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 26 de febrero de 2018 en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de febrero 2309, colonia San Jerónimo Chichahualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 0172 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros.

Consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).

En México, actualmente los gobernantes, los representantes populares y, en general, las autoridades públicas han minado la legitimidad de los poderes legislativos federal y estatales, no por el origen electivo de su encargo, sino por el pobre desempeño de sus funciones, la ausencia de rendición de cuentas y la inefectiva comunicación con la sociedad.

Este libro presenta una serie de estudios sobre el desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas del Poder Legislativo en México. Las investigaciones académicas buscan describir y analizar el trabajo de diversas legislaturas desde su capacidad institucional y administrativa para atender las solicitudes y demandas ciudadanas, hasta las responsabilidades de transparencia en el proceso legislativo y los mecanismos de interacción con la ciudadanía.

Esta obra ofrece enfoques novedosos y hallazgos científicos para avanzar en el conocimiento de la transparencia y el Parlamento abierto. Asimismo, presenta diversos desafíos empíricos para demostrar el éxito de estas políticas y definir los contextos propicios para la transparencia y la participación social en los Congresos mexicanos.

