

◆ El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto

Víctor Alarcón Olgún¹

1. Introducción

1.1 ¿Por qué es importante una cultura de la evaluación?

El objetivo de este trabajo es llamar la atención al lector y a los hacedores-analistas de las decisiones públicas sobre la importancia que poseen los procesos de evaluación y rendición de cuentas con los que las instituciones políticas deben orientar su acción general y las responsabilidades concretas que se les tienen asignadas por mandato de ley.

Pero al mismo tiempo, también cabe reflexionar acerca de las condiciones en que dicha actividad debe aplicarse por parte de las instituciones que evalúan, mismas que también deben ser sometidas al escrutinio público, gracias a la actividad generada por grupos de expertos, organizaciones sociales y desde luego, por la imagen y opinión que guarda la sociedad en general, lo que nos permite identificar niveles y grados de percepción que precisamente integran el universo general de evaluación sobre los asuntos de representación y gobierno.²

De esta forma, se pretende en estas páginas retomar algunas cuestiones clásicas asociadas con esta problemática en torno a las bases conceptuales, metodológicas y éticas que deben estar presentes en el desarrollo y fomento

1 Profesor-Investigador Titular "C". Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa. Es integrante del Consejo Consultivo del IBD del Senado de la República. Correo electrónico: alar@xanum.uam.mx

2 A lo largo de estas páginas, entre los diversos enfoques metodológicos de evaluación institucional y de las políticas se hará énfasis el enfoque de aproximación perceptiva de los asuntos públicos mediante los llamados "círculos decisorios" que hacen interactuar lo global y lo sectorial. (Müller, 2002).

de una “cultura de la evaluación” en contextos democráticos.³ Tal es el caso que se analizará aquí en relación del papel y la situación actual de los Parlamentos y Congresos. A manera de preguntas de investigación, cabría cuestionarse aquí: ¿Evaluar para qué y para quiénes? ¿cómo evaluar y quiénes deben hacerlo? y, finalmente ¿de qué manera debemos considerar las consecuencias de conservación, sanción y / o cambio de política con que dichos procesos de evaluación deben impactar a la propia institución?

Más en específico, se pretende abordar la situación prevaleciente para el estudio y evaluación del trabajo legislativo. Como toda institución orientada por (y encaminada a influir en) la arena política, los congresos y parlamentos poseen actores, reglas y procesos que necesitan estar enmarcados dentro de un modelo organizativo y operacional obligado a producir resultados de eficacia, mismos que deben contribuir a su vez a alentar las condiciones de gobernabilidad y legitimidad con que debe manifestarse todo sistema político.

Lo que resulta importante considerar a partir de lo aquí señalado, es como generar dicha gobernabilidad y legitimidad institucional dentro de un contexto democrático, especialmente cuando éste se encuentra precisamente en una etapa de construcción derivada de las condiciones transicionales que derivan de abandonar mecánicas de corte autoritario. Desde luego que ello implica que las legislaturas dentro de las nuevas democracias asuman un papel que no confunda control con bloqueo, ni representación con partidismo o reparto de cuotas, sino que se vislumbre como la instancia de mediación, negociación y representación efectiva de la sociedad y grupos concretos.⁴

De ahí que sea necesario precisar que los principios asociados con los esquemas de evaluación democrática poseen rasgos distintivos respecto a los que motivan a sistemas de gobierno donde la acción legislativa mantiene sólo una faceta reactiva de subordinación / simulación, o claramente es inexistente o dependiente de otras instancias de poder, tal y como ocurre en las dictaduras o en los autoritarismos, cuestión que sigue estando presente en buena parte de la realidad latinoamericana en su difícil tránsito general hacia la democracia.⁵

De esta manera, evaluar el papel de los congresos y parlamentos en el marco de la transición y consolidación democrática implica revisar si estos ya han logrado los acuerdos necesarios para garantizar un marco normativo, de reconocimiento mutuo y negociación entre los actores, así como valorar si se han logrado las modificaciones en los patrones de funcionamiento regular que justamente les permita a su vez poder interactuar con claridad y pluralidad

3 Si se adopta la definición de Mény y Thoenig (1992:195), de que “una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor”, nos colocamos ciertamente en un dilema que debe cotejar y combinar adecuadamente elementos cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, conviene concordar con Lira (2003) que dicho ejercicio científico en búsqueda de la objetividad y la eficiencia procedimental también posee consecuencias concretas en el uso del poder y el control de las acciones vinculadas con la institución en que se ejecuta dicho proceso.

4 Needler, 1995.

5 Cox y Morgenstern, 2002.

respecto a los demás instancias del sistema político. Bajo esta lógica, evaluar desde un contexto democrático implica aprender, analizar, comparar y proponer cursos de cambio sobre los objetivos sustanciales que deben guiar a toda institución al debido cumplimiento de sus propósitos.⁶

La existencia de un Poder Legislativo sin acuerdos, capacidades o procedimientos de operación plenamente reconocidos por los actores que participan del mismo; o bien que su legitimidad se encuentre acotada por otros actores del sistema, nos indica de entrada que resulta importante considerar la necesidad de ejercer procedimientos de evaluación que nos permitan identificar situacionalmente, un mapa de fortalezas y debilidades respecto a su desempeño, justo para poder detectar las áreas problemáticas, revisar las causas que las producen (especialmente las de tipo político, funcional-estructurales y las de implementación de capacidades o recursos), para alentar entonces a que las respuestas provengan esencialmente desde las capacidades de negociación interna, horizontal y participativa del propio actor para alentar el “cambio desde adentro o desde abajo”, antes que optar por acciones de tipo impositivo, vertical y externas que implican los “cambios desde arriba o desde afuera”, que impliquen la modificación e incluso la desaparición de las instancias o la salida concreta de personas.⁷

En este sentido, una cultura de la evaluación debe responder adecuadamente a los problemas de omisión, negligencia, falta de cooperación o escasez con que la mayor parte de las veces se caracterizan los problemas de implementación y diseño de las acciones que pretenden ser desarrolladas por las instituciones en el desempeño adecuado de sus tareas. De hecho, no sólo cabe considerar dentro de los tipos de evaluación *ex ante* (previo a la decisión o la acción) o *ex post* (que se orienta a valorar el indicador, el resultado o el desempeño específico), la necesidad de revisar los impactos de costo-beneficio, viabilidad o interés que puedan estar presentes, sino que también cabe ponderar la expectativa política asociada a vislumbrar si dicha evaluación es de carácter interno o externo, cuál es el clima de disposición y ánimo para realizarla, así como para aceptar o no sus resultados y el marco de viabilidad para las posibles soluciones a ser consideradas, en caso de existir éstas.⁸

Si bien la evaluación democrática y responsable es una necesidad y requisito permanente que garantiza espacios de inclusión, reciprocidad, reconocimiento, diálogo deliberativo y decisión constructiva, ésta debe mantenerse bajo la premisa de que no debe guiarse sólo por impulsos de moda o para simplemente tratar de cubrir apariencias, cuyo costo político y operacional puede ser mucho más dañino que intentar afrontar el reconocimiento de las problemáticas a efecto de hallar la o las respuestas adecuadas para reducir los

6 Roth-Deubel, 2006.

7 *Idem*.

8 Mény y Thoening, 2002.

riesgos siempre existentes alrededor de una institución, política o gestión de carácter público.⁹

El caso mexicano, a la par de lo que acontece en otras experiencias de corte similar en el marco de las democratizaciones generadas a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado y la primera del presente, nos muestra que el Poder Legislativo ha sido una importante arena de negociación que ha venido tratando de adaptarse a estos nuevos escenarios, si bien todavía padece las situaciones propias de la falta de una institucionalización plena, misma que precisamente le permita diferenciar entre los intereses políticos de los actores y grupos que participan dentro del mismo, y las actividades propiamente dichas en materia de producción normativa, de investigación y de control que debe realizar, amparado en el sustento que le confiere el marco constitucional y legal secundario existente en el país.

Por ello, la necesidad de que el Congreso de la Unión mexicano encuentre mecanismos de (auto) evaluación que le permitan acercarse a mayores consensos internos, así como le faciliten un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y a la vez le permitan conocer con precisión cuál es el impacto concreto de sus acciones en lo inmediato y en plazos de tiempo largo, representan entonces un reto muy importante, de carácter multifactorial, multidimensional y direccional que debe afrontarse simultánea y secuencialmente, para así poder proponer las estrategias de planeación y acción más adecuadas para el logro de un Congreso cada vez más eficaz en sus resultados dentro de cada una de las cámaras (pero también respecto a una coordinación estratégica que debiera existir entre ambas) y consecuentemente generar resultados más legítimos y confiables ante la sociedad en un esquema democrático, y no sólo asumir la reducción de su encargo de cara al contexto de interrelación existente con el Poder Ejecutivo.¹⁰

Sin duda, siguiendo los criterios esenciales marcados por pensadores como Arend Lijphart (2000), la calidad democrática debe caracterizarse a partir de patrones indicativos de consenso, responsabilidad, respuesta y proximidad, todos ellos elementos que deben ser representativos y manifiestos en la satisfacción con que los beneficiarios de la actividad institucional deben evaluar y percibir al trabajo parlamentario en sus distintos ámbitos de acción e influencia.

Por desgracia, ello no impide dejar de considerar precisamente que los mayores impedimentos para que una cultura de la evaluación pueda arraigar dentro de un entorno institucional sujeto a inercias de corte autoritario se debe precisamente a la falta de consenso, legitimidad y confianza, factores que no siempre van de la mano con las acciones correctivas e impositivas con que paradójicamente la propia democracia debe terminar por aplicarse a quienes pretenden seguir deteniendo su acción.

9 Burke, 1994.

10 Alarcón Olguín, 2006a y 2006b.

A partir del contexto de alternancia y mayor pluralidad política generado por el cambio de poderes desarrollado en México, la necesidad de contar con un Poder Legislativo capaz de apoyar y promover en su caso los cambios estructurales necesarios para un país en plena ruta hacia su consolidación democrática, es una de las demandas más recurrentes expresadas por parte de los propios liderazgos políticos, la opinión pública y la sociedad en general, cuyo balance se orienta usualmente hacia dar una baja calificación al impacto, la calidad y cantidad ofrecida por la legislación en ambas cámaras del Congreso de la Unión.¹¹

Dicha situación ha ido configurando entonces un debate político y académico acerca de cómo evaluar adecuadamente al funcionamiento general y los resultados que el Congreso ha ofrecido hasta el momento, sobre todo bajo el escenario de lo que a partir de 1997 han sido sus dos principales rasgos originados por la decisión de los electores: el “gobierno dividido” y un “congreso sin mayoría”.¹²

Tal y como se revisará en este texto, con base en un conjunto de herramientas metodológicas asociadas con los procesos de construcción de políticas públicas eficaces, las hipótesis que se pretenderán revisar en este ensayo es que una labor legislativa con resultados medibles y comparables que permitan aproximarnos a contextos de evaluación democrática debe estar sustentada en cuatro principios simples:

- a. *Debe partirse de un consenso conceptual y operativo a partir de mecanismos formales de auto-evaluación dentro de las propias cámaras legislativas*, mismos que tengan consecuencias concretas para la corrección y mejoramiento de los propios procesos del trabajo legislativo por parte de los legisladores y el personal de servicio parlamentario, con el consiguiente impacto de costo-beneficio para las condiciones generales del diseño institucional y funcional del propio Congreso, a partir de las especificidades que poseen sus reglamentos de trabajo;
- b. *Debe fortalecerse la existencia de sistemas de información con indicadores sencillos*, los cuales permitan situar en todo momento el estado que guardan los diversos instrumentos generados por los actores que poseen capacidad de iniciativa y revisión dentro del trabajo legislativo. De esta manera, se podrá ubicar el nivel de formulación, avance e implementación que se posea en temáticas y propuestas que involucren a los legisladores y a los grupos parlamentarios en general;
- c. *Debe darse la contrastación constante de los resultados de la auto-evaluación legislativa con los planes y proyectos de trabajo existentes*, mismos que son presentados al inicio de cada año y período legislativo por parte de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras, y mismos que deben tener un

11 Béjar, 2009.

12 Casar, 2008.

nivel de consenso inicial en el marco de los diversos órganos de dirección y programación de los trabajos legislativos; y

- d. *Debe complementarse el proceso de auto-evaluación con los aportes que provengan del trabajo generado por las instancias de observación ciudadana y académica, a efecto de valorarlos como instancia de contraste y control del trabajo realizado, además de reconocer y ubicar posibles áreas de oportunidad en la construcción de acuerdos con los sectores sociales que poseen intereses en la promoción y respuesta sobre agendas y acciones concretas.*

Para responder a estas preocupaciones, este trabajo desarrolla entonces no sólo una revisión de las nuevas capacidades de negociación que ha venido adquiriendo el Congreso mexicano frente a los otros poderes de la Unión, sino que trata de ofrecer una valoración de cómo el trabajo legislativo se ha diversificado en el ámbito de su composición temática y actores participantes, pasando de un modelo de monopolio partidario y corporativo hacia un esquema de representación plural y competitivo en el ejercicio de los ámbitos y espacios internos de operación (hoy fortalecidos con la aprobación reciente de los reglamentos de trabajo en ambas cámaras del Congreso de la Unión), si bien estos aún carecen de los incentivos de negociación que permitan ir más allá de los meros contextos de bloqueo derivados del equilibrio, alianzas y peso numérico que mantienen los grupos parlamentarios, para situarse entonces en una visión cooperativa y resultados que tengan un compromiso con el largo plazo.

1.2 Buscando la eficiencia legislativa

El Poder Legislativo ha sido uno de los actores centrales dentro del proceso de cambio político que ha experimentado México en los años recientes. Esto es, contemplamos visualizar al Congreso mexicano como una institución política cada vez más autosuficiente en su proceso de construcción organizativa y toma de decisiones respecto a las demás partes del sistema político, lo cual ocurre gracias a factores como la acción de ejercer de manera plena sus atribuciones constitucionales y legales, particularmente en el contexto de su interacción con el Poder Ejecutivo.

Dicha situación no sólo acontece debido a las responsabilidades que adquirió merced a la negociación continua y los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos que han participado dentro de las dos cámaras que integran al poder legislativo federal (Diputados y Senadores), sino también cabe reconocer el peso e influencia que se ha ejercido desde la propia sociedad mexicana, a efecto de incluir una mayor presencia y reconocimiento a las demandas generales que implican poseer un sistema político más participativo y equilibrado, acordes con la exigencia de un esquema de administración e instituciones de poder moderno.¹³

13 Pardo, 2009.

Sin embargo, pese a las expectativas puestas en el proceso de cambio, el Poder Legislativo se ha ajustado de manera pausada debido primero a las características que posee la oposición parlamentaria en México, misma que primero fue accediendo a los espacios de representación merced a las reformas electorales logradas en 1964, 1973, 1977, 1986, 1990, 1993/1994 y muy especialmente 1996. Siguiendo esta premisa, la oposición parlamentaria en México primero tuvo que solventar el reto de ser una simple presencia numérica formal, a efecto de lograr la apertura y la asignación de funciones que le fueran involucrando en el gobierno efectivo de ambos cuerpos legislativos, al punto tal que se ha logrado eliminar la condición hipermayoritaria que tendía a favorecer al partido hegemónico, para así obligar a la formación de consensos y mayor legitimidad al menos con dos fuerzas en el contexto de aprobación de las reformas con alcance constitucional.¹⁴

En este sentido, hay que vislumbrar ciertamente la reducción de la presencia del presidencialismo clásico y su sustitución por una nueva división de poderes que ha beneficiado sobre todo la creación de instituciones que han venido a complementar un cuadro de rendición de cuentas y un ejercicio más amplio de las garantías que se han plasmado en el contexto de la legislación mexicana, en terrenos como los derechos humanos (CNDH), el respeto al voto (IFE), la fiscalización del gasto y las cuentas públicas (ASF), los derechos de las mujeres (INMUJERES) y las minorías (CONAPRED), así como la transparencia y la protección de datos personales (IFAI) y el despliegue de organismos reguladores que permitan garantizar un ejercicio idóneo de las facultades que posee el Estado mexicano para el desempeño adecuado de un conjunto de actividades y servicios concretos como la salud, las telecomunicaciones, los servicios financieros, por mencionar sólo algunos.¹⁵

Estos cambios son prueba fehaciente de los nuevos ámbitos de acción con que el Poder Legislativo ha enriquecido su influencia en los últimos años. Pero al mismo tiempo, ello suma nuevos ámbitos de debate político que implican discutir cómo evaluar y proceder con mayor eficiencia para atender todas estas áreas y vertientes del quehacer público.

Siguiendo entonces la idea de Bruce Ackerman (2007), estamos entonces ante un cambio institucional que nos permite hablar de hecho de una “nueva división y equilibrio entre poderes”, sin por ello destruir la esencia propia del modelo presidencial clásico. Sin embargo, desde la perspectiva de otros enfoques, lo ocurrido en México durante estos largos años de transición política también puede ser calificado como un proceso de “parlamentarización” que ciertamente abre la interrogante si éste pueda derivar en la adopción final de formatos como el “gobierno de gabinete” o la entrada plena a un modelo

14 Téllez González, 2006.

15 Jiménez Badillo, 2006.

semi-presidencial que cuente con un congreso que sea a su vez la base del gobierno.¹⁶

Asimismo, puede decirse con toda propiedad que el surgimiento de un Poder Legislativo con rasgos plurales y democráticos en su composición y compartición de responsabilidades se encuentra identificado a partir de 1997, lo cual trajo como consecuencia el inicio de una serie de transformaciones para el diseño y funciones internas de ambas Cámaras a partir de 1999, con las reformas generadas en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

De esta manera, la transición y la liberalización del modelo organizativo del Congreso mexicano han permitido la presencia de una institución más proactiva y autónoma respecto a los actores tradicionales que dinamizaron al modelo de gobierno presidencialista que privó durante buena parte del período hegemónico post-revolucionario, en donde los procedimientos legislativos se caracterizaban principalmente por ser una mera actividad de ratificación de las iniciativas presidenciales que llegaban a las Cámaras.¹⁷

Esto es, se pasó de una relación subordinada a un proceso de equilibrios y controles, mismo que se manifiesta incluso en las capacidades de observación, veto y controversia legal que pueden emplearse actualmente para dirimir la pertinencia legal de las decisiones de gobierno y legislación que son emitidas respectivamente por cada uno de dichos poderes.¹⁸

Si bien ha roto una de las premisas clásicas del presidencialismo a la mexicana, lo que ha tratado de instaurarse en su lugar requiere emprender un examen muy puntual de sus alcances, a efecto justamente de seguir consolidando una institucionalidad del trabajo legislativo que se mantenga en una orientación claramente participativa e incluyente, so riesgo de tener la posibilidad creciente de un retorno a los mecanismos de corte autoritario, a partir de los resultados dispares que se han obtenido durante los años de los gobiernos generados por la alternancia electoral del año 2000 hasta el momento actual.¹⁹

La presencia de un Poder Legislativo autónomo que va adquiriendo fuerza y aprendizaje acerca de sus capacidades y límites (si bien todavía no presenta condiciones de cohesión y gobernanza internas que se sostengan sobre un servicio profesional de carrera parlamentario estable, así como por planes estratégicos de desarrollo multianual que coordine los trabajos en cada Cámara y entre ambas), implica uno de los grandes temas que ha permitido avanzar en la democratización y un nuevo equilibrio de poderes en México.

Este aspecto resulta importante considerarlo aquí, ya que si bien el interés de estas páginas se dirige a considerar lo que acontece en el plano legislativo nacional, los retos aquí detectados se magnifican más cuando se tiene que

16 Valadés, 2003; Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, 2009.

17 Molinar y Weldon, 2009; Alvarado, 2009.

18 De manera puntual, cabe aquí recordar la reforma judicial de 1996, que abrió el camino para que el Congreso pueda promover ante la SCJN tanto controversias constitucionales como acciones de inconstitucionalidad.

19 Rodríguez Araujo, 2009.

considerar el papel e interacción que poseen las legislaturas existentes dentro de las entidades federativas, las cuales experimentan situaciones de atraso y/o vanguardia conforme también éstas se encuentran en pleno proceso de apertura y adaptación respecto de los impulsos democratizadores que también acontecen dentro de dichas instancias de gobierno.²⁰

Sin embargo, como se verá a lo largo de las siguientes páginas, dicho esfuerzo visto a la luz de los resultados obtenidos desde 1997 todavía muestra que se necesita de un fuerte impulso para romper con las inercias y limitaciones que se mantienen dentro de su diseño institucional; pero sobre todo, con las prácticas y la cultura política de los legisladores y los partidos que impiden consolidar el deseo formal de cambio y eficiencia respecto a evaluar en los hechos los alcances de la representación y los resultados obtenidos.

Es importante considerar que existen aproximaciones de evaluación sobre los mecanismos de dicha representación del Congreso mexicano que van más allá de los resultados producidos por la competencia electoral, en tanto tratan de ubicar los valores y conceptos prevalecientes dentro de la cultura política de las élites parlamentarias. De esta manera, el debate sobre la eficiencia legislativa del Congreso mexicano implica abordar un conjunto de premisas que han sido postuladas desde diversas experiencias parlamentarias, y sobre las cuales conviene entonces emitir una primera valoración en estas páginas.

1.3 Enfoques básicos para evaluar al Poder Legislativo mexicano

De manera específica, lo que se presentará en la siguiente sección intentará glosar los esfuerzos desarrollados desde diversas instancias para situar el desempeño de la actividad legislativa en México. En ello, no se pretende situar o calificar cuál de ellas es mejor en sí misma. Por el contrario, cabe reconocer que ninguna metodología es ni será perfecta, sino que más bien su comparación y descripción de sus elementos más sustantivos nos permitirá rescatar aquello que pueda servir para el diseño de una estrategia de alcance integral e integrador a efecto de acercarnos a un modelo de evaluación contextualizado que pueda tener una cantidad de puntos convergentes para los expertos, la sociedad y los actores políticos.

Los enfoques a ser considerados aquí no agotan ni por mucho, las posibilidades analíticas que se han empleado para evaluar al Poder Legislativo en los años recientes. Como primer ejemplo, cabe indicar que se ha trabajado en revisar el contexto de auto-ubicación izquierda-derecha de los legisladores a partir de medir y evaluar aspectos como la congruencia ideológica y el nivel de cohesión interna de los grupos parlamentarios en el conocimiento y concreción de sus agendas.²¹

20 Del Rosal, 2008.

21 Ejemplo de esto es el proyecto e información que ha venido siendo recopilada desde hace varias legislaturas por parte del Observatorio de Estudio sobre las Élites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca, España, cuyo análisis de las entrevistas y encuestas disponibles desde

Una segunda corriente de interpretación se centra particularmente en valorar y comparar el desempeño de los legisladores a partir del seguimiento y comparación de los historiales de votación mostrados por los grupos parlamentarios (si bien poniendo especial atención en las trayectorias individuales de legisladores con base a la posición y jerarquía que poseen al interior de los mismos) tanto en los espacios plenarios como en el ámbito de trabajo desarrollado dentro de las comisiones parlamentarias.

De nueva cuenta, el aspecto importante a considerar aquí es la medición y detección del grado de congruencia a partir del cual se pueda apreciar la disciplina y cohesión de los legisladores al interior de los diferentes grupos, así como detectar las capacidades de alianza y negociación con que se puedan colocar iniciativas y / o temas exitosos dentro de la propia agenda de trabajo a ser desarrollada durante los periodos de trabajo legislativo. De esta manera, la medición se orienta a distinguir el sentido de los votos y la tasa de éxito asociada con el nivel de iniciativas aprobadas tanto en el ámbito de propuestas con alcance constitucional o secundario.

Por otra parte, el estudio del historial de votaciones posee un segundo elemento de consideración: poder distinguir el mapa de convocatoria, fuerzas y redes con que se configuran los apoyos dentro y a través de los grupos parlamentarios, con lo que se puede ubicar la presencia y la frecuencia de las trayectorias usualmente empleadas para lograr una aprobación legislativa, considerando el tema abordado, el actor que la presenta, así como la temporalidad y el contexto político que la circunde.²²

Al poderse definir estos aspectos analíticos, resulta consecuente poder llegar a la posibilidad de estudio de los llamados nodos, centros o pivotes con que un grupo o legislador se convierte en el promotor / inhibidor de la agenda parlamentaria, en tanto permite ubicarla como un proceso bidireccional en su mecánica: centrípeta (tendiente a la posibilidad de acuerdos y aprobación de las iniciativas) o centrífuga (orientada a la dinámica de bloqueo y disolución).

En un tercer ámbito de estudio, las agendas parlamentarias han tratado de ser revisadas como procesos recursivos y multidireccionales en su origen, pero secuenciales y concentrados en su procesamiento y desahogo, dado que hasta el momento actual, están obligadas a una aprobación vía comisiones, para luego poder terminar en la aprobación del pleno. Resulta claro que la valoración de los tipos de legislaturas no puede corresponder así a una mera

1994 en el caso de las legislaturas mexicanas, viene a ofrecer una poderosa base de datos empírica para el estudio de la preparación y capacidades de los legisladores. Sus materiales se pueden consultar en el portal: <http://americo.usal.es/oir/Elites/mexico1.htm>

22 Hasta ahora, instituciones académicas como el CIDE, u asociaciones no gubernamentales tales como FUNDAR o el Centro Espinosa Iglesias, se han concentrado en construir índices de desempeño centrándose en aspectos como el registro de asistencias, votaciones e iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios y legisladores, mientras que desde el ámbito del Poder Ejecutivo, el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación genera el registro de trayectorias y el estatus mantenido por las iniciativas, así como la glosa de sesiones, así como mantiene un banco de datos de las legislaturas más recientes (de 1997 a la fecha).

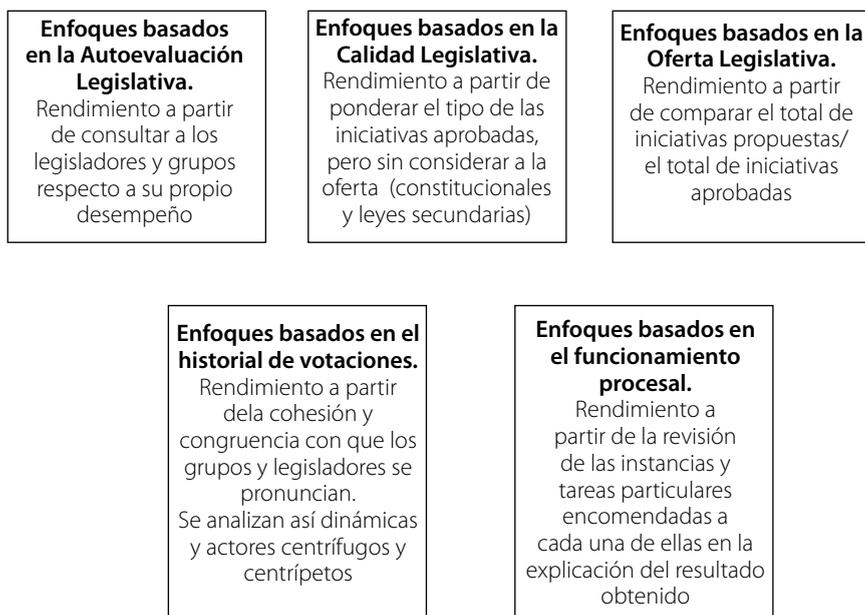
acumulación de votos o vetos, sino que debe apoyarse y complementarse en una lectura ponderada de los factores y circunstancias específicas que acompañan a cada iniciativa, si bien se les deba asociar e integrar a una visión de conjunto. Esto nos hace concentrar la atención sobre la calidad de los resultados obtenidos.

Esto contrasta con una cuarta perspectiva de análisis que concentra su atención en considerar que el éxito legislativo primordialmente tiene que ver con el llamado lado de la oferta, en tanto debe medirse y compararse el desempeño a partir de la totalidad de iniciativas presentadas, para luego observarlas y compararlas con los resultados de las iniciativas aprobadas por período, construyendo entonces un índice o tasa de aprobación.

Finalmente, una quinta aproximación de estudio se remite más bien a la evaluación de otras dimensiones que se alejan de la simple productividad legislativa, yendo más bien al estudio de los procesos y funciones concretas de cada unidad o estructura (lo que hace ver un enfoque de revisión integral que no se limita al trabajo en comisiones o el pleno, sino que intenta considerar como igualmente sustantivo la acción de las instancias de apoyo en términos de la calidad y eficiencia con que proveen sus servicios.

En este sentido resulta importante considerar que dichos procesos regularmente son poco abordados bajo una lógica de conjunto y más bien su diagnóstico y corrección aparecen más bien como consecuencia de condiciones contingentes, mismas que tienen vinculación con el reparto de poder e influencias dentro de la mecánica interna de las cámaras, disociándolas extrañamente del conjunto mismo del proceso legislativo y demás tareas. La falta de regulaciones, manuales de procedimientos y acuerdos normativos hacen ver la persistencia de escenarios con enorme discrecionalidad y falta de transparencia, mismas que terminan siendo negociadas constantemente entre los diversos actores en la expectativa de usar estos asuntos para de ahí intercambiar apoyos y resolver así otros puntos de agenda.

Si bien la construcción de índices apelan a mostrar la productividad formal, sus resultados terminan siendo cuestionados por dejar de lado aspectos como la calidad y/o pertinencia de las propias iniciativas aprobadas. De esta manera, llegamos justamente al dilema metodológico que ha mantenido atrapado al avance de la evaluación legislativa no sólo en México, sino en otras partes del mundo.

Figura 1. Principales enfoques en el estudio de la eficiencia legislativa

Fuente: Elaboración propia

1.3 Un balance general y propuestas

Atendiendo a las ideas generadas por Tsebelis (2006), los problemas sustantivos de legislaturas que enfrentan en su funcionamiento se concentran regularmente en los siguientes aspectos: a) la naturaleza del régimen de gobierno; b) la existencia de un marco normativo que defina con claridad las diferencias y atribuciones de los poderes de gobierno; c) la condición unicameral o bicameral de la instancia parlamentaria; d) la existencia de un orden de atribuciones y procedimientos que aliente a la cooperación y complementación de los trabajos entre ambas cámaras; e) la existencia de medios, recursos e instancias que permitan una composición política plural en el acceso, la representación y la integración de las mismas, así como en sus principales instancias de decisión; f) contar con los mecanismos de apoyo profesional e interlocución social que le permitan desarrollar un trabajo exhaustivo en el análisis y desahogo de las iniciativas y procedimientos parlamentarios que se desarrollen dentro de la(s) Cámara(s); g) disponer de los procedimientos, secuencias y mecanismos correctivos que permitan supervisar la disciplina y cohesión de los grupos parlamentarios a efecto de contribuir (y no bloquear) el desarrollo de los trabajos

parlamentarios con base en los tiempos y reglas señaladas para tal efecto dentro del Pleno y demás instancias de deliberación y resolución.

Como puede advertirse, esta ruta de diagnóstico nos indica la importancia que implica desarrollar dinámicas que tiendan a superar las mecánicas y recursos de veto y atraso a los trabajos parlamentarios, así como también debe animar a que las labores de investigación, control y análisis de las acciones de gobierno puedan ser abordadas no sólo con el concurso de los propios representantes populares, sino contando también mecanismos que permitan recibir y/o apoyarse en iniciativas que surjan concretamente desde la propia sociedad.

Por otra parte, cabe pensar que los trabajos tendientes a mejorar la acción de los congresos con características similares al caso mexicano se remitan a considerar los siguientes aspectos cualitativos y cuantitativos en la idea de qué medir y comparar, hasta dónde y cómo hacerlo. De tal suerte que las dimensiones importantes a considerar serían tres: a) los aspectos procesales; b) los aspectos de temporalidad; c) los actores involucrados; d) los recursos e incentivos disponibles; e) los obstáculos y riesgos susceptibles de presentarse o de acentuarse con la implementación de las medidas.

Visto en perspectiva, los retos de la evaluación a los que se deberá enfrentar el Congreso mexicano en lo inmediato hacen relevante varios de los problemas que usualmente son convenidos entre los especialistas y políticos como sintomáticos del bajo rendimiento en términos de calidad institucional:

- La influencia o no de la reelección como mecanismo de continuidad y profesionalización del trabajo parlamentario.
- Evaluar los esquemas actuales de votación y formación de mayorías en el pleno.
- Acelerar los procesos de análisis y dictaminación de iniciativas.
- Reorganizar o no el sistema de comisiones y comités.
- Valorar los alcances de división de trabajo mediante la existencia de una Mesa Directiva (en el ámbito del pleno y las sesiones) y la Junta de Coordinación Política (en el plano de la gobernanza interna de las respectivas Cámaras).
- Reforzar los mecanismos tendientes a generar la estabilidad en el servicio civil de carrera parlamentarios en los diversos espacios de apoyo.
- Desplegar esfuerzos importantes en el contexto de la transparencia y rendición de cuentas respecto de los recursos financieros que disponen las cámaras
- Mejorar la calidad de interlocución y tipo de la representación de los legisladores respecto a la ciudadanía y los grupos de interés.

A partir de estos señalamientos, las tareas de evaluación parlamentaria deben revisar los principales desarrollos que ha tenido el Congreso mexicano especialmente en su organización interna y mecanismos de integración. En segundo lugar, deben evaluarse las atribuciones adquiridas frente a los demás pode-

res, particularmente respecto al Ejecutivo, en la idea de ubicar que áreas se han sometido a una franca compartición o traslado de responsabilidades. Como tercer punto, interesa definir la agenda de temas pendientes que impiden avanzar en las reformas estructurales necesarias y que pidieran ser generadas desde el propio trabajo legislativo, no sólo de cara a la dinámica de interacción entre las diversas fuerzas sociales y partidarias, sino partiendo de un incremento en la eficiencia y cooperación entre las 2 cámaras, e inclusive promoviendo una mayor comunicación e intercambios con los congresos estatales.

Finalmente, resulta claro que se deben revisar y evaluar las bases de la desconfianza e incertidumbre que el trabajo parlamentario provoca entre los ciudadanos e incluso ahora entre los propios partidos políticos, lo cual expresa con nitidez la paradoja dentro de la cual se mueve el futuro del incipiente sistema democrático en México, en virtud de que el crecimiento de la influencia del Congreso no ha redundado en que éste sea reconocido como una institución coadyuvante en dicho proceso.

Sin embargo, es contradictorio que un Congreso como el mexicano presente un esquema de organización cada vez más desarrollado, pero que igualmente mantenga magros resultados respecto al tipo y nivel de leyes aprobadas dentro de sus diversas gestiones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, la percepción de un poder legislativo poco permeable a la rendición de cuentas, con altos costos y sometido cada vez más a los esquemas de reparto partidista, nos presenta la imagen negativa que la opinión pública y los medios de comunicación han terminado por construir en torno a dicha instancia del régimen político.

2. Conclusión

A poco más de treinta años de haberse iniciado el proceso de transformación institucional en México, el Congreso de la Unión solamente alberga a dos de las fuerzas existentes entonces: el PRI y el PAN, siendo éstas las que han sostenido las condiciones de alternancia y gobierno dividido, pese a los intentos frustrados provenientes desde la izquierda partidaria para tratar de configurar una tercera opción electoral y parlamentaria para los votantes.

En esa dirección, cabe decir que las reformas emprendidas, si bien han cumplido inicialmente su propósito, en cuanto mostrar las posibilidades de poder traspasar el poder de una agrupación a otra sin los costos altos que produce la violencia, en los hechos sigue sin darse una democratización que nos conduzca hacia condiciones sociales y económicas más justas.

Las condiciones de inestabilidad experimentadas por el Congreso mexicano después de 1997 reflejan con mucha nitidez el rostro de la transición: tendencia a la concentración de poderes y al mismo tiempo, limitaciones muy

claras por parte de los legisladores respecto a la comprensión de sus nuevas responsabilidades más allá de sus lealtades partidarias.

Un Congreso con escasa diversidad en su representación social efectiva implica uno de los factores que explican la escasa confianza que los ciudadanos poseen respecto de dicha institución, pese a los planteamientos y disposiciones legales que suponen dar empoderamiento e incluir de mejor manera a ciertos segmentos de la población, como por ejemplo a las mujeres, los jóvenes y los indígenas, con lo cual se tendría una visión más abierta respecto de la representación tradicional centrada en un corporativismo monopólico partidario, como el ejercido por el otrora sistema hegemónico durante los años previos a la alternancia en el poder.

El reto de avanzar en la construcción de metodologías adecuadas para evaluar su desempeño representa de uno de los retos más imperativos que debe abordarse en ambas cámaras legislativas. Sin duda, los avances para consolidar su diseño y atribuciones han sido una tarea previa que sin duda podemos pensar, ha encontrado una respuesta provisional con la redefinición de sus marcos reglamentarios respectivos.

Corresponde ahora implementar mecanismos de seguimiento, acopio de información y construcción de indicadores y bases de datos que a su vez puedan tener una utilidad amplia, con la idea de que la actividad legislativa en su evaluación no se sujete a las preocupaciones políticas del momento y pueda así ser evaluada con el ánimo de identificar áreas críticas y contextos de oportunidad que puedan servir para la superación del trabajo parlamentario en general. Sería muy lamentable que estando más que nunca cerca de las condiciones idóneas para garantizar su basamento democrático, el Congreso mexicano pueda verse avasallado nuevamente por la tentación de aquellos que terminan confundiendo gobernabilidad con inmovilidad.

Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce (2007). *La nueva división de poderes*. México, FCE, 194 pp.
- ALARCÓN Olgüín, Víctor (2006a). "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coord.): *Treinta años de cambios políticos en México*. México, Miguel Ángel Porrúa / UAM-H / H. Cámara de Diputados, pp.187-220.
- (2006b): "Reflexiones acerca de la cooperación bicameral en el Congreso mexicano". En W. AA.: *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: Las reformas pendientes*. México, CESOP / H. Cámara de Diputados, pp.141-150.
- ALVARADO, Arturo (2009): "El congreso mexicano (1946-2000)", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.): *Una Historia Contemporánea de México (T.3: Las instituciones)*. México, Océano / El Colegio de México, pp.119-161.
- BEJAR Algazi, Luisa (2009): "El Congreso de la Unión: Una pieza clave en el cambio", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.): *Una Historia Contemporánea de México (T.3: Las instituciones)*. México, Océano / El Colegio de México, pp.91-117.
- BURKE, John P. (1994): *Responsabilidad burocrática*. Buenos Aires, Editorial Heliasta, 315 pp.
- CASAR, María Amparo (2008). "Los gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006". En *Política y Gobierno*. México, CIDE, Vol. XV, n.2, pp.221-270.
- COX, Gary W. y Morgenstern, Scott (2002): "Latin American reactive assemblies and proactive presidents", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.446-468.
- DEL ROSAL y Hermsillo, Alfonso (2008). *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano*. México, Miguel Ángel Porrúa / UNAM, 205 pp.
- JIMÉNEZ Badillo, Margarita (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México, Miguel Ángel Porrúa / H. Cámara de Diputados, 365 pp.
- KREHBIEL, Keith (1992). *Information and legislative organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 314 pp.
- LUPHART, Arend (2000): *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona, Ariel, 315 pp. (Ver especialmente cap. 16).
- MEJÍA Lira, José (2003): *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 193 pp.
- MÉNY, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 271 pp. (Ver cap.VII).
- MOLINAR Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México, Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, 123 pp.
- MORGENSTERN, Scott; Juan Javier Negri y Aníbal Pérez Liñán (2009). "La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: El caso latinoamericano", en Luisa Béjar Algazi (coord.): *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* México, UNAM / Miguel Ángel Porrúa / H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, pp.13-50.
- MULLER, Pierre (2002): *Las políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 200 pp.
- NEEDLER, Martin C. (1995): "The Legislature in a Democratic Latin America", en David Close (ed.): *Legislatures and the new democracies in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, pp.151-159.
- PARDO, María del Carmen (2009): *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México, 2ª ed., corregida y aumentada, 2009, 447 pp.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio (2009). "Metamorfosis del régimen político mexicano: ¿Irreversible?", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.): *México. ¿Un nuevo régimen político?* México, Siglo XXI, pp.253-294.
- ROTH-DEUBEL, André (2006): *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora, 1ª ed., 3ª reimpr. 232 pp. (Ver cap.V).
- TÉLLEZ González, Mario A. (coord.) (2006): *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*. México, UAM / ITESM / H. Congreso del Estado de México, 264 pp.
- TSEBELIS, George (2006): *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, FCE, 409 pp.
- VALADÉS, Diego (2003): *El gobierno de gabinete*. México, IJ-UNAM, 2003, 124 pp.

Hemerografía

- Revista Voz y Voto.
Revista Pluralidad y Consenso.

Sitios de internet

- Senado de la República / México*
www.senado.gob.mx
Se recomienda visitar el sitio del Instituto de Investigaciones Legislativas *Belisario Domínguez* y el espacio de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Cámara de Diputados / México*
www.diputados.gob.mx
Se recomienda visitar el portal del Centro de Estudios sobre Opinión Pública, así como el área correspondiente a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Secretaría de Gobernación / México-Sistema de Información Legislativa*
www.segob.gob.mx/sil