

Evaluación del desempeño legislativo
Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006)
Por Benito Nacif y Heidi Sada*

Introducción

A partir de 1997, el Congreso mexicano experimenta una importante transformación. Termina la subordinación hacia el poder ejecutivo que por tanto tiempo caracterizó al sistema presidencialista. Inicia al mismo tiempo un activismo legislativo sin precedentes. Antes de 1997, el papel del Congreso se limitaba a revisar y aprobar legislación iniciada por el ejecutivo. Después de 1997, el propio Congreso se convierte en la principal fuente de la legislación que aprueba. Empieza a definir la agenda legislativa con independencia. Asume el papel de contrapeso al poder ejecutivo, con la capacidad de controlar y vigilar.

El nuevo protagonismo del Congreso plantea el problema de quién vigila al vigilante. En una democracia, el control último sobre los legisladores recae sobre los mismos votantes, a quienes les corresponde exigir cuentas respecto al desempeño. Sin embargo, en México la Constitución prohíbe la reelección consecutiva de los legisladores. Ello significa que los votantes no pueden llamar a cuentas a los legisladores el día de las elecciones. Para controlar a sus representantes en el Congreso, tienen que hacerlo a través de los partidos políticos. Sin embargo, el desarrollo de esta capacidad requiere de información confiable y creíble respecto al desempeño de los legisladores. Por ello es importante el desarrollo de mecanismos ciudadanos (no partidarios) que permitan recopilar información y presentarla al público de forma objetiva y accesible.

Algunos mecanismos ciudadanos para divulgar información relevante respecto al quehacer legislativo se han venido generando en los últimos años. Instituciones de la sociedad civil como el CIDAC, FUNDAR y Alianza Ciudadana han realizado programas para transparentar el funcionamiento del Congreso. Como parte de este mismo esfuerzo, la División de Estudios Político del CIDE ha lanzado, con el apoyo de la Fundación Naumann, el proyecto de Evaluación del Desempeño Legislativo.

El proyecto de Evaluación del Desempeño Legislativo se basa en la construcción de indicadores cualitativos y cuantitativos que midan la actividad registrada en el Congreso. Se planea reportar de forma regular y oportuna, al final de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso (dos veces al año) la evolución de dichos indicadores. El objetivo del proyecto de Evaluación del Desempeño Legislativo es contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas a la opinión pública por parte de los representantes en el Poder Legislativo. Específicamente, el proyecto busca servir como instrumento de análisis y evaluación a:

- El público interesado
- Los medios de información
- El Congreso
- Los partidos políticos
- La comunidad académica

* Con la colaboración de Ingrid Sada, Suhayla Bazbaz, Javier Márquez, Antonio Pozo, Susana Sánchez y Alejandro Villarino

El presente reporte incluye los indicadores para la Cámara de Diputados durante todo el primer año de sesiones de la LIX Legislatura. Abarca los dos primeros periodos de sesiones, el que inició el 1 septiembre y terminó el 15 de diciembre de 2003, y el que inició el 15 de marzo y terminó el 30 de abril de 2004. La información presentada está actualizada hasta el 30 de abril del presente año.

Metodología

La base del proyecto consiste en dividir a la Cámara de Diputados en cuatro tipo de actores que son sujetos de evaluación:

- Los diputados en forma individual
- Las comisiones legislativas
- Los grupos parlamentarios
- La Cámara de Diputados como un todo

Para cada grupo de actores se construyen indicadores a partir de información sobre el proceso legislativo en la Cámara de Diputados. En el presente reporte no se incluyen los indicadores de los diputados por razones de espacio. Podrán consultarse en <http://www.cide.edu/micrositios.htm> a partir del 30 de julio del presente año.

Es importante aclarar que los indicadores son resúmenes de información y, como tales, tienen limitaciones que se deben tomar en cuenta al momento de interpretarse. Se trata de aproximaciones que buscan informar nuestro juicio a cerca del desempeño de los actores que conforman la Cámara de Diputados. Precisamente en aras de evitar simplificaciones, el proyecto evita subsumir el desempeño legislativo en un solo indicador y en su lugar presenta diversas medidas que resumen los diversos aspectos relevantes del funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Los indicadores se crean a partir de bases de datos que próximamente estarán a disposición del público en nuestro sitio de internet. El proyecto busca ser total transparente con el fin de generar y mantener credibilidad. Cualquier persona puede recalcular los indicadores a partir de la información contenida en las bases de datos.

Los indicadores se basan en información pública generada por el propio Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Las fuentes de información son:

- La Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados
- El Diario de Debates de la Cámara de Diputados
- El Diario Oficial
- El Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

Comisiones legislativas

No es posible evaluar a la Cámara de Diputados sin evaluar a las comisiones legislativas. Las comisiones son paneles de legisladores encargados de hacer el trabajo preparatorio para que posteriormente el pleno tome decisiones. Su principal trabajo consiste en estudiar y revisar iniciativas para luego preparar dictámenes. Realmente el trabajo legislativo se realiza en comisiones, pues dado su tamaño y la carga de trabajo, los 500 diputados que conforman el pleno no pueden analizar a fondo las iniciativas presentadas. El pleno delega a las comisiones esta función y vota a partir de los dictámenes que emiten.

El sistema de comisiones legislativas de la Cámara de Diputados está formado por 42 comisiones permanentes y 11 especiales. Las comisiones permanentes se forman al inicio de la legislatura y duran los tres años que dura ésta. Las especiales se constituyen para desahogar asuntos específicos y una vez completado su fin se disuelven. En la práctica, sin embargo, tienden a adquirir un carácter permanente.

El Cuadro 1 muestra los indicadores de la transparencia de las comisiones y el desempeño en el deshago de iniciativas turnadas por el pleno. La primera columna refleja el grado de cumplimiento en la publicación de actas respecto al número de reuniones para las que fueron convocadas, así como el grado de cumplimiento con la entrega de programas anuales y la entrega de informes semestrales. Esta información se agregó en un indicador de transparencia que clasifica a las comisiones, otorgándoles un mayor grado de transparencia a las comisiones con los valores numéricos más alto del conjunto de comisiones. La última columna muestra el desempeño de cada comisión, obtenida como el porcentaje iniciativas dictaminadas respecto al número de iniciativas turnadas.

Cuadro 1
Indicadores de transparencia y desempeño por comisión

| COMISION | Indicador de | | | |
|--|---------------------------------|----------|--------------|-----------|
| | Transparencia de las Comisiones | Turnados | Dictaminados | Desempeño |
| RECURSOS HIDRAULICOS | 0.5 | 1 | 1 | 100.00 |
| PARTICIPACION CIUDADANA | 0 | 10 | 2 | 20.00 |
| PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA | 0 | 12 | 2 | 16.67 |
| EQUIDAD Y GENERO | 0.53030303 | 7 | 1 | 14.29 |
| ECONOMIA | 0 | 16 | 2 | 12.50 |
| HACIENDA Y CREDITO PUBLICO | 1 | 129 | 12 | 9.30 |
| ENERGIA | 0 | 11 | 1 | 9.09 |
| SEGURIDAD SOCIAL | 0.35483871 | 11 | 1 | 9.09 |
| MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES | 0.235294118 | 12 | 1 | 8.33 |
| DEFENSA NACIONAL | 0.875 | 12 | 1 | 8.33 |
| SALUD | 1.092592593 | 30 | 1 | 3.33 |
| GOBERNACION | 1.558823529 | 66 | 2 | 3.03 |
| PUNTOS CONSTITUCIONALES | 0.5 | 140 | 4 | 2.86 |
| JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS | 0.166666667 | 86 | 2 | 2.33 |
| SEGURIDAD PUBLICA | 0 | 15 | 0 | 0.00 |
| DISTRITO FEDERAL | 0 | 8 | 0 | 0.00 |
| ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO | 0 | 5 | 0 | 0.00 |
| ESPECIAL DEL CAFE | 0 | 2 | 0 | 0.00 |
| CULTURA | 0 | 1 | 0 | 0.00 |
| POBLACION, FRONTERAS Y ASUNTOS MIGRATORIOS | 0.0625 | 1 | 0 | 0.00 |
| ATENCION A GRUPOS VULNERABLES | 0.166666667 | 4 | 0 | 0.00 |
| ESPECIAL DE GANADERIA | 0.2 | 1 | 0 | 0.00 |
| ASUNTOS INDIGENAS | 0.25 | 1 | 0 | 0.00 |
| COMUNICACIONES | 0.294117647 | 4 | 0 | 0.00 |
| TRABAJO | 0.5 | 29 | 0 | 0.00 |
| EDUCACION PUBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS | 0.5 | 20 | 0 | 0.00 |
| DESARROLLO METROPOLITANO | 0.5 | 2 | 0 | 0.00 |
| VIVIENDA | 0.571428571 | 2 | 0 | 0.00 |
| JUVENTUD Y DEPORTE | 0.576923077 | 3 | 0 | 0.00 |
| FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO . | 0.6 | 1 | 0 | 0.00 |
| PESCA | 0.611111111 | 1 | 0 | 0.00 |
| TRANSPORTES | 0.642857143 | 6 | 0 | 0.00 |
| RELACIONES EXTERIORES | 0.673913043 | 2 | 0 | 0.00 |
| REGLAMENTOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS | 0.676470588 | 22 | 0 | 0.00 |
| REFORMA AGRARIA | 0.777777778 | 3 | 0 | 0.00 |
| DESARROLLO SOCIAL | 0.8 | 6 | 0 | 0.00 |
| AGRICULTURA Y GANADERIA | 0.833333333 | 9 | 0 | 0.00 |
| MARINA | 0.833333333 | 3 | 0 | 0.00 |
| TURISMO | 0.863636364 | 2 | 0 | 0.00 |
| FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMIA SOCIAL | 0.888888889 | 3 | 0 | 0.00 |
| DESARROLLO RURAL | 0.916666667 | 4 | 0 | 0.00 |
| RADIO TELEVISION Y CINEMATOGRAFIA | 1 | 5 | 0 | 0.00 |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | 1.1 | 1 | 0 | 0.00 |
| TOTAL | | 709 | 33 | 4.65 |

Grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios están integrados por diputados que pertenecen al mismo partido político. Los grupos parlamentarios son la base sobre la que se organiza la Cámara de Diputados. Los coordinadores de los grupos parlamentarios integran la Junta de Coordinación Política, el principal órgano de gobierno de la legislatura. La lista de integrantes de cada comisión la preparan los coordinadores de los grupos parlamentarios al inicio de la legislatura. Además, los coordinadores tienen la facultad de cambiar a los integrantes de las comisiones que pertenecen a su grupo parlamentario. Los grupos parlamentarios controlan la asignación de los recursos dentro de la Cámara. Una parte sustancial del presupuesto lo ejercen directamente los propios grupos parlamentarios. Puede decirse que los legisladores individualmente rinden cuentas a sus grupos parlamentarios de manera más directa que a sus propios electores.

El Cuadro 2 muestra los indicadores del trabajo legislativo por grupo parlamentario. La primera columna refleja el número de iniciativas de ley presentadas por cada grupo durante el primer año de sesiones. Junto a este número aparece el promedio de iniciativas presentadas por diputado. Lo mismo ocurre en la segunda y tercera columnas, sólo que estos casos con las iniciativas dictaminadas en comisiones y las aprobadas por el pleno. La penúltima columna muestra el porcentaje con el que cada grupo ha contribuido al total de iniciativas aprobadas por el pleno. La última columna indica el porcentaje de éxito que los grupos han tenido en transformar sus iniciativas en dictámenes aprobados por el pleno.

Cuadro 2

Indicadores de desempeño legislativo por grupo parlamentario

(Iniciativas generadas dentro de la Cámara de Diputados durante el primer año de sesiones de la LIX Legislatura)

| Grupo | Presentadas | Dictaminadas | Aprobadas | Contribución | Exito |
|-------|-------------|--------------|-----------|--------------|-------|
| PRI | 158(0.71) | 7(0.03) | 6(0.03) | 38.16 | 3.8 |
| PAN | 93(0.62) | 7(0.05) | 5(0.03) | 22.46 | 5.4 |
| PRD | 79(0.81) | 7(0.07) | 6(0.06) | 19.08 | 7.6 |
| PVEM | 49(2.88) | 0 | 0 | 11.84 | 0 |
| PT | 16(2.67) | 2(0.33) | 2(0.33) | 3.86 | 12.5 |
| PCPPN | 14(2.80) | 0 | 0 | 3.38 | 0 |
| Otros | 5 | 4 | 4 | 1.21 | 80 |
| Total | 414 | 27 | 23 | 100.00 | 5.6 |

Conviene destacar que el número de iniciativas presentadas por grupo responde en buena medida a su tamaño. Entre más grande sea el grupo, mayor es el número de iniciativas presentadas. Las diferencias en los promedios por diputado son menos grandes. Otro aspecto a destacar es que los grupos parlamentarios más grandes (PRI, PAN y PRD) han controlado el proceso legislativo durante el primer año de sesiones. El 89 por ciento de las iniciativas generadas en la propia Cámara de Diputados que se han aprobado provienen de estos grupos. Llama la atención que el Partido del Trabajo, con tan solo 6 diputados haya conseguido la aprobación de dos iniciativas durante el primer año de sesiones.

El Cuadro 3 muestra los promedios por partido de asistencia a sesiones plenarias de la Cámara de Diputados, participaciones en tribuna y asistencia promedio a reuniones de comisión. En la columna se puede apreciar que el partido que posee el peor record de asistencia a sesiones plenarias es el PVEM. En promedio sólo asistieron 13 de

los 17 diputados de este partido en las sesiones celebradas entre el 1 septiembre de 2003 y el 30 de abril de 2004. El grupo parlamentario con el mejor record de asistencia a sesiones plenarias es el PAN, con promedio de 87.9, seguido muy de cerca por el PRD con un promedio de 86.1 por ciento.

Cuadro 3

Asistencia y participación en tribuna por grupo parlamentario

(Promedios generados durante el primer año de sesiones de LIX Legislatura)

| Grupo | Asistencia pleno | Participación tribuna | Asistencia comisiones |
|-------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| PRI | 83.4 | 34.1 (0.58) | 17.05 (4) |
| PAN | 87.9 | 28.6 (0.72) | 13.94 (5) |
| PRD | 86.1 | 21.1 (0.83) | 8.11 (3.4) |
| PVEM | 76.4 | 6.8 (1.50) | 1.26 (0.37) |
| PT | 79.2 | 2.3 (1.50) | 0.54 (0.16) |
| PCPPN | 85.6 | 7.0 (5.40) | 0.41 (0.12) |

Las participaciones en tribuna tienden a reflejar el tamaño de los grupos parlamentarios. El 83.8 por ciento del total de las participaciones se concentraron entre los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD). Como puede apreciarse en la segunda columna del Cuadro 3, el promedio de participaciones por diputado favorece a los grupos parlamentarios más pequeños. Destaca en particular el grupo parlamentario del PCPPN con un promedio de participaciones por de diputado de 7.0 durante el primer año se sesiones.

Las asistencias a comisiones tienden a reflejar el número de diputados por partido que asistieron a las sesiones de comisión. Las comisiones se integran con base en la pluralidad representada en la Cámara y el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno. El indicador de asistencias a comisión se calculó con base en el número máximo de integrantes que puede tener una comisión, que es hasta de 30 miembros y el principio de proporcionalidad del pleno. Este indicador refleja que en general el número de diputados presentes en las reuniones de comisión es menor a la mitad de miembros por partido que deben integrarla. Es importante mencionar que este indicador está directamente relacionado con el indicador de transparencia de las comisiones, ya que la información de las asistencias a reuniones de comisión se obtiene de las actas publicadas en la Gaceta Parlamentaria.

Cámara de Diputados

Los indicadores agregados del desempeño legislativo de la Cámara de Diputados son el resultado del trabajo de los diputados individualmente, de las comisiones legislativas y de los grupos parlamentarios. Incorporan además los insumos legislativos (iniciativas) aportados por otros órganos como el Senado de la República, el poder ejecutivo federal y las legislaturas estatales. Se trata de órganos que de acuerdo con la Constitución tienen la facultad iniciar el proceso legislativo presentando iniciativas de ley o decreto.

El Cuadro 4 muestra el proceso legislativo seguido por las iniciativas en la Cámara de Diputados de acuerdo con el órgano de procedencia. El renglón de la Cámara de Diputados incluye las iniciativas presentados por los grupos parlamentarios más una categoría residual denominada otros (ver Cuadro 4). El renglón del Senado contempla minutas, no iniciativas. La diferencia es importante. Se trata de iniciativas de

ley originadas en el Senado que ya han sido dictaminadas y aprobadas por éste órgano. El reglón del ejecutivo consiste en iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados como cámara de origen. Conviene aclarar que no agota el total de legislación iniciada por el ejecutivo, que también puede originarse en el Senado. De hecho, algunas de las minutas del Senado pueden ser iniciativas presentadas por el presidente en ese órgano. El reglón de las legislaturas estatales se refiere a las iniciativas presentadas por estos órganos en la Cámara de Diputados. Incluye también a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las dos primeras columnas del Cuadro 4 comparan el número de iniciativas y minutas del Senado presentadas a la Cámara de Diputados durante el primer año de sesiones en la legislatura actual y la pasada. Claramente puede observarse el crecimiento dramático de legislación iniciada por diputados y senadores en el primer año de la LIX Legislatura. Este activismo legislativo sin precedentes implica un aumento exponencial de la carga de trabajo para la Cámara en su conjunto y para las comisiones en particular.

Cuadro 4

Indicadores de desempeño legislativo de la Cámara de Diputados
(Comparación del primer año de sesiones de la LVIII Legislatura y la LIX Legislatura)

| | Presentadas | | Aprobadas | | Contribución | | Éxito | |
|----------------|-------------|-----|-------------|-----|--------------|-------|-------------|------|
| | Legislatura | | Legislatura | | Legislatura | | Legislatura | |
| | LVIII | LIX | LVIII | LIX | LVIII | LIX | LVIII | LIX |
| Cámara de | | | | | | | | |
| Diputados | 145 | 414 | 49 | 23 | 60.5 | 50.0 | 33.8 | 5.6 |
| Senado | 10 | 68 | 10 | 20 | 12.3 | 43.5 | 100.0 | 29.4 |
| Ejecutivo | 16 | 12 | 14 | 3 | 17.3 | 6.5 | 87.5 | 25.0 |
| Leg. estatales | 20 | 26 | 8 | 0 | 9.9 | 0.0 | 40.0 | 0.0 |
| Total | 191 | 520 | 81 | 46 | 100.0 | 100.0 | 42.4 | 8.8 |

El Cuadro 4 también muestra que el volumen de legislación aprobada en la Cámara de Diputados durante el primer año de sesiones de la LIX Legislatura ha caído sensiblemente en comparación con la legislatura pasada. Mientras que el mismo periodo la LVIII Legislatura aprobó un total de 81 iniciativas, en la actual sólo en 46 consiguieron la aprobación de la Cámara de Diputados. También se registró un cambio importante en la composición de las iniciativas aprobadas. La contribución del Senado al volumen de legislación aprobada registró un aumento considerable. Pasó del 12.3 al 43.5 en la actual legislatura. Por el contrario, el ejecutivo tiene una contribución casi marginal al volumen de legislación aprobada que se limita a la legislación financiera que por mandato constitucional debe presentar a la Cámara de Diputados cada año.

Los datos mostrados en las dos últimas columnas reflejan la tasa de éxito que como iniciadores de legislación tienen cada uno de los órganos evaluados. El hecho de que sólo un 8.8 por ciento de las iniciativas se hayan aprobado indica el efecto combinado del aumento en iniciativas presentadas y la caída en el volumen de legislación aprobada. Muestra la presión que se va acumulando para los dos siguientes años que le restan a la LIX Legislatura.

Conclusiones

Los indicadores de desempeño legislativo durante el primer año de sesiones de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados muestran un sistema de comisiones muy rezagado en materia de transparencia y desequilibrado en lo que se refiere al trabajo legislativo. Pocas comisiones llevan registros públicos de sus reuniones y acuerdos tal como lo establece la normatividad interna. La escasa transparencia se refleja en una considerable irregularidad de las asistencias de los diputados a las reuniones de comisiones. La baja asistencia a reuniones de comisiones es una constante, pero resulta especialmente preocupante en el caso de los partidos pequeños como el PVEM, el PT y el PCPNN. Asimismo, la carga de trabajo legislativo se concentra en un grupo muy pequeño de comisiones. El resto tiene escasa actividad y su contribución al trabajo legislativo de la Cámara de Diputados es marginal. Los grupos parlamentarios muestran un desempeño legislativo que refleja su tamaño y posición en el equilibrio interno de poder. Durante el primer año de sesiones se ha generado un activismo legislativo que se manifiesta en el record de iniciativas presentadas. Pero en lo que concierne a iniciativas aprobadas, éstas provienen de los tres partidos más grandes (PRI, PAN y PRD), los cuales controlan la agenda legislativa y el acceso a la tribuna de debates. Los indicadores de asistencia a las sesiones plenarios muestran al PVEM como un grupo parlamentario con un alto nivel de ausentismo.

Lo que ha caracterizado el desempeño agregado de la Cámara de Diputados durante el primer año de sesiones de la LIX Legislatura es el crecimiento de las iniciativas presentadas tanto por diputados como por senadores. Al mismo tiempo, en comparación con la legislatura anterior, se ha registrado una reducción significativa en el volumen de legislación aprobada. Existe también un número importante de minutas del Senado que se encuentran pendientes de dictaminación. El resultado es un rezago significativo que se convertirá en una fuerte presión sobre las comisiones y el pleno durante los siguientes años de la legislatura.